

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **J. N.**, zastoupený JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, proti odpůrcům: **1) Obec Chvalovice**, se sídlem Chvalovice 80, okr. Znojmo, zastoupená Mgr. Sylvou Medkovou, advokátkou se sídlem Rudoleckého 8, Znojmo, a **2) Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Chvalovice**, jehož jménem jedná zmocněnec J. V., MSc., o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2012, č. j. 63 A 4/2012 - 58,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2012, č. j. 63 A 4/2012 - 58, **se ruší**.

II. Rozhodnutí přijaté v místním referendu konaném v obci Chvalovice dne 30. 6. 2012 o otázce „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo Obce Chvalovice neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren a současně zrušilo, nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o., IČ: 26918013, se sídlem v Brně, Olomoucká 3419/7?*“ **je neplatné**.

III. Odpůrci **jsou povinni** zaplatit navrhovateli společně a nerozdílně na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **7.880 Kč** do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ing. Martina Flory, Dr., advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

Návrhem podaným dne 10. 7. 2012 u Krajského soudu v Brně se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném v obci Chvalovice dne 30. 6. 2012. Jednalo se o referendum o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo Obce Chvalovice neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren a současně zrušilo, nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o., IČ: 26918013, se sídlem v Brně, Olomoucká 3419/7?*“ Podle oznámení o výsledku hlasování v místním referendu vyvěšeného dne 30. 6. 2012 na úřední desce Obecního úřadu Chvalovice bylo z celkového počtu 393 oprávněných osob odevzdáno 170 platných hlasů. Pro odpověď „ANO“ bylo odevzdáno celkem 107 platných hlasů, zatímco pro odpověď „NE“ bylo odevzdáno 63 platných hlasů. Podle oznámení je hlasování platné a závazné.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 7. 8. 2012, č. j. 63 A 4/2012 - 58, uvedený návrh zamítl. V odůvodnění usnesení uvedl, že se referendum týkalo věci patřící do samostatné působnosti obce, o které lze podle § 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“) rozhodovat. Případné vybudování větrných elektráren patří mezi otázky, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, neboť se může dotknout přinejmenším tzv. pohody bydlení v obci. Rozhodování o stanovisku obce ke stavbě větrné elektrárny či o změně územního plánu umožňujícího tuto výstavbu spadá do samostatné působnosti obce. Pokud jde o první část položené otázky týkající se zákazu stavby větrné elektrárny, konstatoval krajský soud, že lze tohoto cíle dosáhnout např. schválením změny územního plánu, nikoliv pouze vydáním územního opatření o stavební uzávěře, o němž se rozhoduje v přenesené působnosti. Účelem položené otázky bylo zjistit vůli obyvatel a zavázat zastupitelstvo, aby učinilo veškeré zákonné kroky v rámci samostatné působnosti k zabránění (zákazu) stavby větrných elektráren. Pokud jde o druhou část otázky týkající se nepovolení stavby větrné elektrárny, uvedl krajský soud, že obec nemůže rozhodnout o nepovolení stavby, ale pouze činit zákonné kroky v rámci samostatné působnosti, které pokud možno povedou k nepovolení stavby. Podle krajského soudu se jedná pouze o zdvojení požadavku, aby byla výstavba zakázána a v budoucnu nebyla povolena. Smyslem otázky bylo uložit zastupitelstvu obce, aby zabránilo výstavbě větrných elektráren. V souvislosti s třetí částí položené otázky krajský soud konstatoval, že lze z jejího znění jednoznačně pochopit, že občané chtějí dosáhnout toho, aby obec neměla závazky vůči společnosti Viventy česká s.r.o. Podle krajského soudu je přípustné, aby rozhodnutí v místním referendu zavazovalo pouze určitý orgán obce. Zastupitelstvo má pravomoc smlouvy projednávat a posléze schválit určitý právní úkon. Nejedná se ani o nepřípustný příkaz členům zastupitelstva podle § 69 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), jinak by byl popřen účel místního referenda. Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou mají orgány obce realizovat navenek. Pokud bylo vůlí občanů obce Chvalovice ukončit veškeré smluvní vztahy se společností Viventy česká s.r.o., není relevantní, zda tyto vztahy souvisí s výstavbou větrných elektráren, či nikoliv.

II. Obsah kasační stížnosti

Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek krajským soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel namítá, že rozhodnutí přijaté v místním referendu v obci Chvalovice je v rozporu s § 6 zákona o místním referendu, neboť bylo konáno o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce. V případě třetí části otázky týkající se zrušení či výpovědi smluv uzavřených se společností Viventy česká s.r.o. se jedná o rozhodnutí, které je v rozporu s § 7 písm. d) zákona o místním referendu.

Stěžovatel v prvé řadě nesouhlasí s názorem krajského soudu, že záležitost vybudování větrné elektrárny patří do samostatné působnosti obce. Tento závěr je totiž v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž je třeba považovat stavby větrných elektráren za stavby nadmístního významu, které jsou regulovány v zásadách územního rozvoje krajů. Také otázka možného snížení pohody bydlení spadá do přenesené, nikoliv samostatné působnosti obcí. Rozhodování o této otázce je vyhrazeno stavebním úřadům v rámci územního řízení o umístění stavby a je též součástí posuzování vlivů stavby na životní prostředí.

Pokud jde o první část otázky týkající se zákazu výstavby větrných elektráren, uvádí stěžovatel, že zákaz výstavby lze vyslovit jen formou územního opatření o stavební uzávěře v přenesené působnosti, a to jen za podmínek stanovených v § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Soud vyložil položenou otázku tak, že jejím účelem bylo zjistit, zda občané obce souhlasí s tím, aby obec Chvalovice učinila veškeré zákonné kroky v rámci své samostatné působnosti k faktickému zabránění výstavby větrné elektrárny. Tento výklad je ovšem podle stěžovatele nesprávný. Při posuzování zákonnosti otázky lze postupovat podle účelu položené otázky, takto dosažený výklad ovšem nesmí být v rozporu s jazykovým vyjádřením. Postup při interpretaci by se neměl lišit od interpretace právních norem, neboť výsledek místního referenda představuje právní normu *sui generis* závaznou pro zastupitelstvo a další orgány obce. Stěžovatel v této souvislosti uvedl, že by obdobným postupem bylo možné s odkazem na skutečnou vůli iniciátorů místního referenda přeformulovat takřka každou otázku do podoby vyhovující zákonu. Za nesprávný považuje stěžovatel i názor krajského soudu, že zákazu výstavby větrné elektrárny lze dosáhnout též změnou územního plánu. Položená otázka směřuje k tomu, aby výstavba větrných elektráren v obci Chvalovice byla zcela vyloučena. To je však podle stěžovatele v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, jež zdůrazňuje, že nelze zcela vyloučit na určitém území určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, který je za srovnatelných podmínek provozován jinde na území České republiky. Stěžovatel rovněž zdůrazňuje, že v současné době není pro území obce Chvalovice připravována žádné územně plánovací dokumentace, natož aby bylo schváleno její zadání.

Ve vztahu ke druhé části otázky týkající se nepovolení výstavby větrných elektráren namítá stěžovatel, že ani tato věc nespadá do samostatné působnosti obce. Podle judikatury nebrání konání referenda skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem

správního řízení konaného v přenesené působnosti. Podle názoru stěžovatele však musí jít o věc, u níž se samostatná působnost obce může projevit způsobem, který vyplývá z otázky položené v místním referendu. Výsledek referenda musí být realizovatelný v oblasti samostatné působnosti obce. V daném případě ukládá rozhodnutí přijaté v referendu pouze zastupitelstvu obce Chvalovice, aby neprodleně zakázalo a nepovolovalo výstavbu větrných elektráren. Tyto úkoly se však vymykají ze samostatné působnosti obce a nelze je naplnit ani využitím účastenství obce v řízení či využitím postavení jinak dotčeného subjektu.

Pokud jde o třetí část otázky týkající se zrušení či výpovědi smluv uzavřených se společností Viventy česká s.r.o., namítá stěžovatel, že nelze v referendu ukládat úkoly jednotlivým orgánům obce. Zrušení či výpověď smlouvy jsou právními úkony, které může jménem obce navenek učinit pouze starosta. Zastupitelstvu přísluší pouze pravomoc o zrušení či výpovědi smlouvy rozhodnout. Uložení povinnosti zrušit či vypovědět konkrétní smlouvy je navíc v rozporu s § 69 odst. 4 obecního zřízení, podle něhož člen zastupitelstva není při výkonu mandátu vázán žádnými příkazy. Stěžovatel dále namítá, že nelze obci stanovit zákaz vstoupit do smluvního vztahu s konkrétně určeným subjektem. V opačném případě by bylo možné prostřednictvím místního referenda předem vyloučit osobu z možnosti ucházet se o veřejnou zakázku anebo naopak předem určit vítěze výběrového řízení. S touto námitkou se krajský soud řádně nevypořádal a navíc nezkoumal, zda společnost Viventy česká s.r.o. nemá s obcí Chvalovice uzavřeny i smlouvy týkající se dodávek či služeb, které s plánovanou výstavbou větrné elektrárny nesouvisí.

Závěrem stěžovatel namítá, že provedené místní referendum je v rozporu s principem právní jistoty, neboť jeho účelem bylo „anulovat“ výsledky celé řady řízení a rozhodovacích procedur, které ve vztahu k výstavbě větrné elektrárny na území obce Chvalovice již proběhly. Jedná se o posouzení vlivu na životní prostředí EIA ukončené souhlasným stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje, vydání změny č. 2 územního plánu obce Chvalovice, jejímž účelem bylo naopak umožnit výstavbu větrných elektráren na území obce, územní řízení ukončené rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve věci umístění stavby a posouzení zásahu do krajinného rázu v podobě závazného stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Občané Chvalovic se mohli do těchto řízení zapojit, což v řadě případů učinili a uplatnili výhrady, které byly „vesměs řádně vypořádány“. Členové přípravného výboru však své výhrady neuplatnili a vyhlášením místního referenda nahrazují svoji dosavadní nečinnost. Účelem referenda v daném případě nebylo vyjádřit obecný nesouhlas s výstavbou větrné elektrárny, ale mělo sloužit jako „záchranné“ hlasování, kterým má být dosaženo zániku práv vzniklých v souladu se zákonem.

Odpůrci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Vlastní argumentace soudu

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou,

neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Posléze Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Otázkou posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č.j. Ars 1/2012 - 26, dostupném na www.nssoud.cz. V uvedeném rozsudku zdejší soud konstatoval: *„(R)eferendum 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.*

(...) (M)ožnost 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.“

Vědom si těchto obecných východisek, jež vyžadují zdrženlivost při rozhodování správních soudů ve věcech místního a krajského referenda, přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení projednávané věci. V posuzovaném případě však i přes uvedené dospěl k závěru, že rozhodnutí přijaté v předmětném místním referendu je v rozporu s § 6 zákona o místním referendu, podle něhož se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce.

Obecně lze souhlasit s názorem krajského soudu, že vybudování větrných elektráren patří mezi záměry, které se mohou významným způsobem dotknout zájmů občanů obce. Nemusí se přitom jednat pouze o krajským soudem zmiňované ovlivnění pohody bydlení či výhledových podmínek. S výstavbou mohou být v budoucnu spojena i omezení týkající se určitých činností v obci, omezení výstavby či využití pozemků. Stanovisko obce k plánované výstavbě je proto také politickou otázkou, která souvisí s budoucím rozvojem obce. To dokládá i dosavadní judikatura, neboť přezkum místních referend souvisejících s výstavbou větrných elektráren je častým předmětem rozhodování správních soudů (viz např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 9. 2010,

č. j. 30 A 34/2010 – 65, publ. pod č. 2193/2011 Sb. NSS, a ze dne 24. 11. 2008, č.j. 30 Ca 173/2008 – 64, publ. pod č. 1818/2009 Sb.NSS). Občané mají za splnění podmínek stanovených zákonem o místním referendu právo vyjádřit se v místním referendu k plánované výstavbě větrné elektrárny, a to i v těch případech, kdy se o otázce položené v místním referendu rozhoduje ve zvláštním řízení konaném v přenesené působnosti, např. v řízení podle stavebního zákona (srov. např. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, č. j. 58 Ca 23/2005 – 41, publ. pod č. 661/2005 Sb. NSS, nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, publikovaný pod č. 48 sv. 44 Sb. ÚS).

Soudní přezkum rozhodnutí přijatého v místním referendu ovšem nelze redukovat toliko na posouzení otázky, zda se referendum koná o záležitostech, které se dotýkají zájmů obce a jejích občanů. Předmětem soudního přezkumu v případě řízení o návrhu podle § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 58 odst. 1 zákona o místním referendu je primárně rozhodnutí přijaté v místním referendu, a to mj. z hlediska jeho souladu s § 6 zákona o místním referendu. Jsou-li orgány obce v místním referendu zavázány k provedení určitých úkonů, je třeba zkoumat, zda tyto úkony patří do samostatné působnosti dané obce a zda je lze v samostatné působnosti této obce realizovat. Orgány obce totiž musí mít právní nástroje k realizaci rozhodnutí v místním referendu, kterým byly zavázány (§ 49 zákona o místním referendu). V místním referendu naopak nelze uložit orgánům obce provedení úkonů, které patří do přenesené působnosti dané obce nebo které do působnosti této obce vůbec nenáleží, byť by se dotýkaly zájmů obce a jejích občanů. V opačném případě by omezení stanovené v § 6 zákona o místním referendu postrádalo smysl.

Tím samozřejmě není dotčena možnost konání tzv. konzultativního referenda, jehož výsledkem je stanovisko obce k otázce, k níž má obec právo se jako dotčený subjekt vyjádřit, ne však o ní rozhodnout (viz. Rigel, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 55). O konzultativní referendum se však v daném případě nejedná.

V nyní posuzovaném případě zavázali občané rozhodnutím v místním referendu jeden z orgánů obce, a to zastupitelstvo obce, k tomu, aby neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren a současně zrušilo, nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o. Otázka, která byla takto formulována přípravným výborem, v sobě tedy zahrnuje (ne příliš vhodně) několik úkonů. Jedná se na jedné straně o úkony, které patří do oblasti veřejného práva (nepovolení a zákaz výstavby větrných elektráren), a dále o úkony, které mají povahu soukromoprávní (výpověď a zrušení smluv). V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že otázka formulovaná přípravným výborem byla v místním referendu položena jako jeden celek. Oprávněné osoby hlasovaly o této otázce souhrnně, buď jedním slovem „ano“ nebo jedním slovem „ne“. Rozhodnutí přijaté v místním referendu je tedy třeba posoudit také jako celek a jeho jednotlivé části nelze oddělovat z kontextu položené otázky. Jestliže je tedy jednou otázkou položenou v místním referendu rozhodováno o více věcech, musí se jednat ve všech případech o věci, o nichž lze místní referendum konat (§ 6 a § 7 zákona o místním referendu).

Krajský soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že všechny tyto úkony, k jejichž realizaci bylo zastupitelstvo obce zavázáno, jsou věcmi, o nichž lze konat místní referendum, neboť patří do samostatné působnosti obce. Uvedený názor však Nejvyšší správní soud nesdílí.

Primárním východiskem k posouzení souladu rozhodnutí přijatého v místním referendu s § 6 (resp. § 7) zákona o místním referendu je znění položené otázky, neboť pouze z ní lze zjistit obsah přijatého rozhodnutí. Oprávněné osoby se podle formulace položené otázky rozhodují o tom, jak budou v místním referendu hlasovat. Formulace položené otázky má zásadní vliv i na kampaň odpůrců a příznivců nabízených řešení, kteří se zveřejněním a prezentací argumentů snaží spoluobčany přesvědčit o jejich správnosti či naopak nesprávnosti. Aby se tedy mohl občan obce odpovědně rozhodnout, jakým způsobem bude v místním referendu hlasovat, musí být ze znění položené otázky zřejmé, o čem je hlasováno. Z toho také pramení požadavek, aby otázka, jež je předmětem místního referenda, byla položena určitě a srozumitelně, jak vyplývá z § 8 odst. 3 zákona o místním referendu (srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2009, č.j. 11 Ca 291/2009 - 41, publ. pod č. 2042/2010 Sb.NSS). Formulace položené otázky má na druhou stranu význam i z hlediska závaznosti rozhodnutí přijatého v místním referendu. Podle § 49 zákona o místním referendu je rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné. Ukládá-li tedy rozhodnutí přijaté v místním referendu orgánům obce provedení určitých úkonů, musí být určitým a srozumitelným způsobem stanoveno, o jaké úkony se má jednat.

Při přezkumu rozhodnutí v místním referendu je tedy třeba primárně vycházet ze znění položené otázky. Zároveň je však třeba brát v úvahu i zřejmý smysl a účel položené otázky. V případě pochybností pak platí, že má být rozhodnuto ve prospěch konání referenda (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 – 26). Při rozhodování o platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu ovšem nelze přičítat rozhodnutí význam, který jde nad rámec položené otázky anebo je v přímém rozporu s jejím zněním. Dodatečný výklad rozhodnutí přijatého v místním referendu nemůže s poukazem na záměry iniciátora referenda měnit význam otázky, o níž oprávněné osoby hlasovaly a k níž tedy projevily svou vůli, nebo rozšiřovat úkony, k jejichž realizaci byly orgány obce zavázány.

Pokud jde o část otázky, resp. rozhodnutí v místním referendu, týkající se zákazu a nepovolení výstavby větrných elektráren, není přesně stanoveno, jakými právními prostředky má být toto rozhodnutí realizováno. Formulace použitá přípravným výborem v návrhu na konání místního referenda („*aby zastupitelstvo Obce Chvalovice neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren*“), nicméně implikuje, že o zákazu a nepovolení výstavby má být autoritativně rozhodnuto zastupitelstvem obce, a to v rámci samostatné působnosti obce. Tento požadavek je navíc umocněn i tím, že o zákazu a nepovolení výstavby má být rozhodnuto neprodleně, a to v situaci, kdy, jak uváděl stěžovatel, nebyla v době konání místního referenda připravována žádná změna územně plánovací dokumentace pro území dané obce, naopak již nabyla účinnosti změna územního plánu obce Chvalovice, která výstavbu větrných elektráren umožnila, a následně byla vydána a nabyla právní moci příslušná rozhodnutí správních orgánů o umístění stavby

větrné elektrárny společnosti Viventy česká s.r.o. na příslušných pozemcích na území obce Chvalovice.

Za nesprávný proto považuje Nejvyšší správní soud názor krajského soudu, jenž vyložil položenou otázku tak, že účelem referenda bylo zavázat zastupitelstvo obce k tomu, aby učinilo veškeré zákonné kroky v rámci samostatné působnosti k faktickému zabránění výstavby větrných elektráren. Tento závěr je v rozporu s vyjádřením položené otázky a opírá se toliko o domnělý záměr iniciátorů místního referenda, tj. přípravného výboru, který je však skryt a ve znění položené otázky nemá oporu. Rozhodnutí přijaté v místním referendu v daném případě ukládá zastupitelstvu obce, aby neprodleně zakázalo a nepovolovalo výstavbu větrných elektráren na území obce. Výklad krajského soudu přičítá tomuto rozhodnutí jiný smysl, než který vyplývá ze znění položené otázky, o níž oprávněné osoby hlasovaly.

Působnost zastupitelstva obce ve věcech územního plánování a stavebního řádu je vymezena v § 6 odst. 5 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení zastupitelstvo obce mj. rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává v samostatné působnosti územní plán a vydává regulační plán. Územní plán pořizuje v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností, schvaluje ho ovšem v samostatné působnosti zastupitelstvo příslušné obce. Zákazu, případně omezení výstavby větrných elektráren na území obce by tedy mohlo být v zásadě dosaženo, byť nikoliv neprodleně, změnou územního plánu. Zastupitelstvo obce by v takovém případě bylo zavázáno případný návrh územního plánu omezujícího výstavbu větrných elektráren na území obce schválit. V této souvislosti je však třeba poznamenat, že ani případná změna územního plánu nemůže být sama o sobě důvodem ke zrušení z moci úřední rozhodnutí o umístění stavby, případně dalších rozhodnutí v navazujících řízeních podle stavebního zákona, pokud již taková rozhodnutí nabyla právní moci před účinností změny územního plánu. To vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů (viz *a contrario* § 94 stavebního zákona, srov. též *per analogiam* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, publ. pod č. 1815/2009 Sb. NSS).

Pokud však jde o rozhodnutí o nepovolení výstavby větrných elektráren, je zřejmé, že rozhodování o této otázce zastupitelstvu obce ani jiným orgánům obce v samostatné působnosti nepřísluší. O povolení staveb totiž rozhodují příslušné stavební úřady, které, pokud se jedná o orgány obcí (nikoli ovšem obce Chvalovice) nebo krajů, vykonávají tuto působnost jako působnost přenesenou (§ 13 odst. 4 stavebního zákona). Rozhodnutí přijaté v místním referendu o tom, aby zastupitelstvo obce nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren, je tedy věcí, která nepatří do samostatné působnosti obce Chvalovice, resp. nepatří do působnosti této obce vůbec. Nejedná se proto o věc, o níž lze v místním referendu podle § 6 zákona o místním referendu rozhodovat.

Přesvědčivá není ani argumentace krajského soudu, podle něhož se v případě požadavku na nepovolení výstavby větrných elektráren jedná pouze o pojistku a zdvojení požadavku na zákaz výstavby větrných elektráren v případě opakované změny územního plánu. O tom, že položená otázka směřovala k zamítnutí žádosti o povolení stavby, svědčí

nejen znění položené otázky, ale i její smysl. Bylo-li zastupitelstvu obce v místním referendu uloženo, aby zakázalo a (zároveň) nepovolovalo výstavbu větrných elektráren, pak se zjevně mělo jednat o dvě samostatná rozhodnutí zastupitelstva obce. Ostatně lze souhlasit s názorem stěžovatele, že použitý výraz „nepovolení výstavby" je obecně spojován s rozhodnutím o tom, zda bude stavební povolení vydáno či nikoliv.

Znění položené otázky se též výrazně odlišuje od otázek položených v místním referendu posuzovaném v již citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, které zněly: „*1. Jste pro vybudování výsypek JS a JV u lesíku Bělka? 2. Jste pro povolení těžby u lesíku Bělka?*" Jakkoli druhá z položených otázek rovněž obsahovala výraz „povolení", referendum k těmto otázkám, jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v uvedené věci, vyhlásila příslušná obec v době, kdy zastupitelstvo této obce projednávalo návrh na změnu jejího územního plánu a chtělo znát názor občanů obce, zda touto změnou umožnit těžbu a s ní spojené vybudování výsypek či nikoliv. Souvislost daného referenda s připravovanou změnou územního plánu byla z odůvodnění jeho vyhlášení, včetně vyčíslení nákladů spojených s realizací případného negativního rozhodnutí v referendu, jednoznačně patrná. To není případ posuzované věci, navíc druhá otázka „*Jste pro povolení těžby u lesíku Bělka?*" nedávala obci, tím méně pak konkrétnímu orgánu obce, přímou instrukci, že má určitou činnost povolit, nebo naopak nepovolit. Tak je tomu ovšem naopak právě v posuzovaném případě, kdy rozhodnutí přijaté v referendu ukládá přímo zastupitelstvu obce Chvalovice mj. nepovolit v katastru obce výstavbu větrných elektráren. Nejen znění, ale i obecně vnímaný význam posuzované otázky jsou tedy v daném případě již natolik vzdáleny tomu, jak by otázka vyzněla, pokud by měla být „přeformulována" tak, aby byla v souladu s § 6 zákona o místním referendu, že nelze s jistotou říci, že by výsledek referenda byl týž, pokud by se hlasovalo o takto přeformulované otázce.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí v místním referendu je neplatné, neboť část rozhodnutí, kterým bylo zastupitelstvu obce uloženo nepovolit výstavbu větrných elektráren, je věcí, o níž nelze konat místní referendum, neboť nepatří do samostatné působnosti obce (§ 6 zákona o místním referendu).

Pokud jde o námitky týkající se části rozhodnutí v místním referendu, kterým bylo zastupitelstvu obce uloženo vypovědět nebo zrušit smlouvy uzavřené se společností Viventy česká s.r.o., ztotožňuje se Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu, že se zde nejedná o rozpor s § 6 nebo § 7 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu. V této souvislosti je především třeba připomenout judikaturu správních soudů a Ústavního soudu, podle níž nelze žádným smluvním ujednáním mezi obcí a jinou osobou předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým odkazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu demokraticky zaujali postoj prostřednictvím místního referenda. Opačný výklad by umožňoval vyhnout se v podstatě vždy konání místního referenda s odůvodněním, že ohledně předmětné otázky, jež měla být místním referendem řešena, je již obec ve smluvním vztahu ke třetím osobám (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, sp. zn. III. ÚS 873/09 a sp. zn. III. ÚS 995/09, všechny dostupné na http://nalus.usoud.cz, usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008 – 64, publ. pod č. 1818/2009 Sb. NSS).

Skutečnost, že rozhodnutí v místním referendu je určeno pouze zastupitelstvu obce, není v rozporu s § 49 zákona o místním referendu, neboť toto ustanovení upravuje pouze účinky rozhodnutí. Z tohoto ustanovení naopak nelze dovodit, že by se na realizaci rozhodnutí v místním referendu měly podílet všechny orgány obce. Zastupitelstvu obce je podle § 85 obecního zřízení vyhrazeno rozhodování o majetkoprávních úkonech vyjmenovaných v tomto ustanovení. Mimoto si může zastupitelstvo obce vyhradit v souladu s § 84 odst. 4 obecního zřízení i rozhodování o dalších majetkoprávních úkonech a smlouvách v samostatné působnosti obce mimo záležitosti, které jsou vyhrazeny radě obce. Starosta toliko zastupuje obec navenek (§ 103 odst. 1 obecního zřízení), přičemž je vázán rozhodnutím zastupitelstva obce. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s názorem stěžovatele, že zastupitelstvo obce nemá pravomoc o uvedených věcech rozhodnout.

Nelze přisvědčit ani tvrzení stěžovatele, že obci byl prostřednictvím místního referenda stanoven zákaz vstoupit do smluvního vztahu s jednotlivým konkrétně určeným subjektem. V daném případě se o takovou situaci nejednalo, neboť zastupitelstvu obce bylo uloženo učinit pouze úkony směřující k ukončení již existujících smluvních závazků, nikoliv zákaz uzavření budoucích smluv. Oprávněná není ani námitka, že krajský soud nezkoumal, zda společnost Viventy česká s.r.o. má s obcí Chvalovice uzavřeny i smlouvy, které s plánovanou výstavbou větrné elektrárny přímo nesouvisí. Stěžovatel v žalobě pouze obecně poukázal na možnou existenci těchto smluv, aniž by však konkretizoval, o které smlouvy se má jednat, a prokázal jejich existenci. Nelze proto vytýkat krajskému soudu, že se s touto otázkou nevypořádal. Navíc je z odůvodnění usnesení krajského soudu zřejmé, že nepovažoval tuto otázku za relevantní, jestliže rozhodnutí přijaté v referendu jednoznačně zavazovalo ke zrušení nebo výpovědi všech smluv. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

Podle závěrečné stížní námitky je rozhodnutí přijaté v referendu v rozporu s principem právní jistoty, neboť jeho účelem bylo „anulovat“ výsledky předchozích řízení, které se výstavby větrných elektráren na území obce týkaly. Ani tomuto tvrzení nelze přisvědčit, neboť, jak již bylo konstatováno, rozhodnutí přijaté v místním referendu nemá přímé účinky na dřívější úkony nebo pravomocná rozhodnutí správních orgánů, která byla v souvislosti s plánovanou výstavbou větrných elektráren vydána. Práva a povinnosti vyplývající z těchto rozhodnutí tedy nebyly výsledkem hlasování v místním referendu přímo dotčeny. Účinkem rozhodnutí v místním referendu je pouze jeho závaznost pro orgány obce. Konání místního referenda nebrání ani skutečnost, že jeho výsledek neodpovídá výsledkům dosavadních řízení, která se plánovaného záměru týkala. Místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie, kterým je formována politická vůle uvnitř společenství obce. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené právo podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Uplatnění tohoto práva proto nelze časově omezit jen do doby, než příslušné správní orgány pravomocně rozhodnou nebo učiní jiné úkony, které se týkají věci, která je předmětem místního referenda. Takové omezení by bylo v rozporu se smyslem a účelem místního referenda. Jak již však bylo vysvětleno, uvedené okolnosti, které existovaly v době konání předmětného referenda, ovlivnily úvahy Nejvyššího správního soudu o tom, zda skutečně oprávněné osoby mohly

porozumět dané otázce tak, aby bylo možné říci, že se týká výhradně samostatné působnosti jejich obce.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že stížní námitky týkající se části rozhodnutí v místním referendu, kterým bylo uloženo zastupitelstvu obce, aby zrušilo nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o., nejsou důvodné. Přesto však ani tato část rozhodnutí přijatého v místním referendu nemůže samostatně obstát. Jak již bylo uvedeno, místní referendum se konalo o jediné otázce, o níž bylo hlasováno souhrnně. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí přijaté v místním referendu je neplatné z důvodů týkajících se jedné jeho části (rozhodnutí o nepovolení výstavby větrných elektráren), je třeba neplatnost vztáhnout na rozhodnutí v místním referendu jako celek.

IV. Shrnutí a náklady řízení

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o ochraně ve věcech místního referenda způsobem uvedeným v § 91a odst. 1 s. ř. s. [§ 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v dalším řízení neměl jinou možnost, než v souladu s vysloveným závazným právním názorem vyslovit neplatnost rozhodnutí v místním referendu. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu rozhodl tak, že podle § 110 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s. sám vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném v obci Chvalovice dne 30. 6. 2012 o otázce „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo Obce Chvalovice neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren a současně zrušilo, nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o., IČ: 26918013, se sídlem v Brně, Olomoucká 3419/7?*“.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči odpůrcům právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil. Podle § 93 odst. 4 s. ř. s. ovšem nemá v řízení před krajským soudem ve věcech místního a krajského referenda žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Z tohoto důvodu přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli pouze náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených se zastoupením. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta za zastupování ve výši 2 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) a v náhradě za daň z přidané hodnoty ve výši 480 Kč. Stěžovateli nepřísluší náhrada připadající na případnou odměnu a hotové výdaje advokáta za podání kasační stížnosti, neboť tuto kasační stížnost podal stěžovatel samostatně dříve, než si na výzvu Nejvyššího správního soudu advokáta zvolil. Dále

stěžovateli náleží náhrada za zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku 7 880 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. října 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu