ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Passera a soudců Josefa Baxy, Petra Mikeše, zpravodaje Tomáše Langáška, Radana Malíka, Miloslava Výborného a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda**, jednajícího Ing. V. Z., zastoupeného Mgr. Lukášem Slaninou, advokátem, se sídlem Komenského 266/3, 500 03 Hradec Králové, proti odpůrci: **město Nové Město nad Metují**, se sídlem náměstí Republiky 6, 549 01 Nové Město nad Metují, týkající se řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. října 2014, č. j. 30 A 78/2014 - 48,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. října 2014, č. j. 30 A 78/2014 - 48 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel dne 3. června 2014 podal návrh na konání místního referenda ve městě Nové Město nad Metují o následující otázce: „*Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru Vladivostok – okolo nádraží ČD – pod Malecím – nad Vrchoviny a požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu Nového Města nad Metují v trase Spy – Vladivostok – Osma – Nahořany?*“

[2] Dne 13. června 2014 městský úřad Nové Město nad Metují, odbor správní – oddělení vnitřních věcí (dále jen „městský úřad“), zaslal navrhovateli výzvu k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda (č. j. 5292/2014/OS/PetJ, doručeno dne 13. června 2014), v níž navrhovatele vyzval k doplnění návrhu na konání místního referenda o přílohu podle § 10 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“). Městský úřad spatřoval nedostatek podání v tom, že příloha návrhu (tj. podpisové archy podle § 10 odst. 2 zákona o místním referendu) nesplňovala zákonné požadavky, protože v době podepisování podpisových archů ještě neexistoval návrh přípravného výboru podle § 10 odst. 1 téhož zákona, a podepisující občané proto neměli možnost seznámit se s celým návrhem přípravného výboru na konání místního referenda. Městský úřad měl za to, že návrh, jak vyplývá z podání ze dne 3. června 2014, byl sepsán právě až dne 3. června 2014.

[3] Navrhovatel reagoval podáním ze dne 17. června 2014, kterým na výzvu městskému úřadu předložil „zápis o utvoření přípravného výboru a schválení návrhu na konání místního referenda podle § 10 zákona o místním referendu“, který je datován 13. ledna 2014, čímž měl navrhovatel prokázat, že návrh na konání místního referenda existoval již 13. ledna 2014 a nikoliv až 3. června 2014. Městský úřad vydal ještě téhož dne vyjádření, ve kterém upozornil navrhovatele, že předchozí podání, ve kterém navrhovatel doložil zápis o vytvoření přípravného výboru, nepovažuje za vyhovění výzvě ze dne 13. června 2014. Odpůrce požadoval předložení podpisové listiny s očíslovanými podpisovými archy, ze kterých bude patrno, že podepisující občané měli možnost seznámit se s celým návrhem přípravného výboru podle § 10 odst. 1 zákona o místním referendu.

[4] Dne 12. srpna 2014 navrhovatel opětovně podal městskému úřadu návrh přípravného výboru na konání místního referenda ze dne 3. června 2014 spolu s podpisovými archy z téhož dne. Městský úřad k opětovnému podání návrhu uvedl, že návrh je totožný s návrhem ze dne 3. června 2014, a navrhovatel tudíž neodstranil vady, k jejichž odstranění ho městský úřad vyzval. Městský úřad dospěl k závěru, že návrh není bezvadný, a proto jej nepředložil zastupitelstvu města Nové Město nad Metují k projednání podle § 12 odst. 4 zákona o místním referendu.

[5] Na základě shora uvedených skutečností podal navrhovatel dne 30. září 2014 ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) návrh na vyhlášení místního referenda soudem. Navrhovatel požadoval, aby krajský soud vyhlásil v Novém Městě nad Metují referendum o výše uvedené otázce, a to tak, že referendum proběhne současně s nejbližšími volbami do zastupitelstva obce nebo současně s volbami do Parlamentu České republiky, pokud tento termín nastane dříve. Navrhovatel uvedl, že splnil podmínku § 6 zákona o místním referendu, podle které se v místním referendu rozhoduje o věcech, jež patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, a zároveň nebyly dány důvody nepřípustnosti referenda podle § 7 téhož zákona. Dále byla otázka jednoznačně formulována tak, aby se na ni dalo odpovědět „ano“ nebo „ne“, jak požaduje § 8 odstavec 3 zákona o místním referendu. Podle navrhovatele tak návrh splňoval veškeré zákonné požadavky a postup městského úřadu byl pouhou účelovou snahou o zabránění konání místního referenda.

[6] Odpůrce se k návrhu na vyhlášení místního referenda vyjádřil podáním ze dne 10. října 2014. Odpůrce se ztotožnil se stanoviskem městského úřadu a dodal, že návrhu nemohlo být vyhověno ještě z dalších důvodů. Navržená otázka pro místní referendum není jednoznačná, neboť z ní nelze dovodit, které orgány obce by měly být výsledkem referenda vázány a čeho by se měly případně snažit dosáhnout. Druhým důvodem je, že otázka navržená pro referendum nespadá do samostatné působnosti obce, a nesplňuje tak podmínku § 6 zákona

o místním referendu. Dopravní koridor, jehož se otázka týká, je podle odpůrce vymezen v zásadách územního rozvoje Královéhradeckého kraje, proto i případné změny tohoto koridoru náleží do působnosti kraje, nikoliv obce.

[7] V replice ke stanovisku odpůrce se navrhovatel vyjádřil zejména k otázce, zda navržená otázka pro referendum spadá do samostatné působnosti obce. Podle navrhovatele nic nebrání uvedenému znění otázky. Ačkoli uvedený dopravní koridor je skutečně záležitostí kraje, nic nebrání tomu, aby v referendu občané vyjádřili svůj názor, kterým by případně zavázali orgány obce k tomu, aby na příslušných místech žádaly o odklad dopravního koridoru a prosazovaly odklonění dopravy, a to i přesto, že samy orgány obce nemohou v této věci rozhodnout.

[8] Krajský soud v návětí označeným usnesením návrh na vyhlášení místního referenda zamítl. Krajský soud se nejprve ve svém usnesení zabýval otázkou, zda návrh na vyhlášení místního referenda vykazuje vady, na které poukazoval městský úřad. Krajský soud uvedl, že městský úřad nezpochybňuje, že návrh měl všechny zákonné náležitost, pouze konstatuje, že návrh byl sepsán dne 3. června 2014 a podepisující osoby se neměly možnost s návrhem seznámit. Navrhovatel naopak tvrdí, že návrh byl sepsán již 13. ledna 2014 a osoby, které podpisové listiny podepsaly, měly možnost se s ním seznámit. Krajský soud uvedl, že ačkoli nebylo prokázáno, že návrh skutečně obsahoval vadu, je možné konstatovat, že i případný odpůrcem uváděný nedostatek by neznamenal vadu návrhu na konání místního referenda. Krajský soud tedy uzavřel, že návrh splňoval náležitosti stanovené v § 10 a § 11 zákona o místím referendu.

[9] Dále krajský soud posuzoval existenci zákonných podmínek pro vyhlášení místního referenda. K otázce, zda věc spadá do samostatné působnosti obce, soud uvedl, že dotčený koridor přeložky silnice I/14 o kterém má být v referendu hlasováno, je skutečně řešen v zásadách územního rozvoje Královéhradeckého kraje. Jelikož se tedy jedná o záležitost řešenou zásadami územního rozvoje, je nutno vycházet s § 36 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož jsou zásady územního rozvoje pro územní plánování závazné. Z toho vyplývá, že o tom, zda přeložka silnice I/14 bude vymezena v koridoru stávajícím nebo jiném, nepřísluší rozhodovat orgánům obce Nové Město nad Metují, nýbrž Královéhradeckému kraji.

[10] Dále se krajský soud zabýval podmínkou § 8 odst. 3 téhož zákona, která stanoví, že *„otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem ‚ano' nebo slovem ‚ne'"*. Krajský soud naznal, že v otázce není dostatečně určitým způsobem vymezeno území, po kterém by měl případný obchvat vést. Nedostatečně je taktéž řešena otázka, o co konkrétně by se měly orgány města snažit a které orgány má navrhovatel na mysli. Případné schválení takovéto otázky v referendu by přineslo celou řadu problémů, z nichž některé by byly neřešitelné.

[11] Na závěr krajský soud vyslovil pochybnost nad tím, zda by v případě splnění ostatních náležitostí mohlo být vyhověno požadavku navrhovatele, aby bylo referendum vyhlášeno na termín nejbližších voleb do zastupitelstva obce, nebo v termínu voleb do Parlamentu České republiky, nastane-li dříve. Krajský soud má za to, že vyhlášení místního referenda by bylo vzhledem k nejistotě, kdy oba uvedené termíny v budoucnu nastanou, problematické a diskutabilní.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[12] Proti označenému usnesení krajského soudu navrhovatel (nyní stěžovatel) včas podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti předně uvádí, že je přesvědčen, že otázka položená v návrhu na konání místního referenda spadá do samostatné působnosti města Nové Město nad Metují. V první části otázky jsou občané dotazováni, zda souhlasí s vedením tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru. To však podle stěžovatele nikterak nezpochybňuje navržený dopravní koridor a týká se výlučně způsobu vedení tranzitní a nákladní dopravy. Otázka se pouze ptá občanů na názor, zda jsou pro nebo proti přeložení této nákladní dopravy do nové trasy. Stěžovatel poukazuje také na to, že všechny varianty vedení nákladní dopravy začínají i končí na území města Nové Město nad Metují a nedotýkají se okolních obcí. Závěr krajského soudu o tom, že přeložka silnice I/14 je záležitostí nadmístního významu, navíc zpochybnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. října 2012 č. j. 1 Ao 3/2011 - 229, kde se k dotčenému území přímo vyjádřil: *„Podle názoru Nejvyššího správního soudu totiž nelze přeložku silnice I/14 považovat za plochu (koridor) nadmístního významu* […].*“* Stěžovatel tak dovozuje, že pokud se nejedná o plochu nadmístního významu, jedná se ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, o záležitost samostatné působnosti obce.

[14] Stěžovatel dále zpochybnil závěr krajského soudu o nejednoznačnosti otázky. Podle navrhovatele je otázka formulována tak, že nepředpokládá nutně realizaci zcela konkrétního obchvatu, nýbrž snahu o jeho prosazování. Stěžovatel považuje za samozřejmé, že ke zpřesnění návrhu do konkrétní podoby by docházelo v rámci nástrojů územního plánování. Na druhé straně je návrh vymezen dostatečně určitě popsáním směrů trasy a jeho grafickým zakreslením v mapě, která je součástí podpisových archů. Dále stěžovatel uvádí, že požadovat přesné určení orgánů obce v otázce položené v místním referendu by bylo přepjatým formalismem, protože kompetence jednotlivých orgánů obce vyplývají přímo ze zákona o obcích. Co se týká obratu „prosazovat v městských, krajských i celostátních dokumentech“ použitého v navrhované otázce, stěžovatel se domnívá, že je bez obtíží možné jej interpretovat tak, že město bude vyvíjet snahu o případné změny v celostátních a krajských dokumentech územního plánování formou vyjednávání a vyjadřování se k těm dokumentům územního plánování, které nespadají do působnosti města.

[15] Na závěr stěžovatel formuluje kasační námitku, v níž rozporuje závěr krajského soudu, že navrhovaný termín místního referenda je neurčitý. Stěžovatel opírá své tvrzení o § 5 zákona o místním referendu, který přímo pamatuje na konání referenda v době průběhu voleb. Tím, že navrhovatel navrhuje konání současně s nejbližšími volbami, přesně konkretizuje dobu, kdy bude referendum probíhat. Skutečnost, že v době vyhlášení neznáme přesný den průběhu voleb, neznamená neurčitost a nejednoznačnost návrhu.

[16] Ze shora uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu projednání.

[17] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatele uvedl, že se plně ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud zhodnotil kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost soud neshledal nepřípustnou ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[20] Při posuzování kasační stížnosti bylo stěžejní, zda otázka navržená pro místní referendum, ve znění „*Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru Vladivostok – okolo nádraží ČD – pod Malecím – nad Vrchoviny a požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu Nového Města nad Metují v trase Spy – Vladivostok – Osma – Nahořany?*“, splňuje zákonné požadavky § 6 zákona o místním referendu a § 8 odst. 3 téhož zákona, tedy zda spadá do samostatné působnosti obce a zda je jasně formulována.

[21] Obě otázky jsou v tomto případě vzájemně propojeny, způsob formulace navržené otázky je důležitý i v návaznosti na podmínky § 6 zákona o místím referendu, tedy pro posouzení námitky týkající se samostatné působnosti obce. Nejvyšší správní soud proto nejdříve přistoupil ke zkoumání, zda otázka navržená pro referendum spadá do samostatné působnosti obce, tedy zda vyhovuje požadavkům § 6 zákona o místním referendu. Vycházel přitom ze skutečnosti, že místní referendum, jeho iniciace i následné hlasování představují významný způsob občanské politické participace, jakož i prostředek ke zvýšení demokratické legitimity lokální politiky a kontroly místní politické reprezentace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, č. 2799/2013 Sb. NSS, zejm. body 29-33). Současně se jedná o jednu z forem podílu občanů na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (viz též např. nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, N 27/36 SbNU 319, nebo nález ze dne 13. března 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, N 48/44 SbNU 619, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, č. 2718/2012 Sb. NSS, body 12 a 14, a ze dne 18. června 2013, č. j. Ars 2/2013 - 59, č. 2919/2013 Sb. NSS, bod 28). Podle čl. 22 Listiny je pak třeba zákonnou úpravu politických práv a svobod vykládat a používat tak, aby umožňovala ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

[22] Podstata a hlavní účel místního referenda „*spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek.*“ (nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, N 27/64 SbNU 285). Výsledek referenda proto zavazuje orgány místní samosprávy k požadované činnosti či k cíli, kterého se mají snažit dosáhnout. Obdobně Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že *„smysl existence místního referenda spočívá v možnosti občanů vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2014 č. j. Ars 3/2014-41). S tím koresponduje skutečnost, že místní referendum může mít povahu ratifikační (či decizní), kdy obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp. (RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 55-56). I přes původní negativní postoj

Ústavního soudu ke konzultativním místním referendům (srov. usnesení ze dne 31. srpna 2006 sp. zn. II. ÚS 706/04) se zmíněný typ referenda nakonec prosadil judikatorně (nález Ústavního soudu ze dne 13. března 2007 sp. zn. I. ÚS 101/05, N 48/44 SbNU 619; usnesení Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2010 sp. zn. IV. ÚS 265/10), i prakticky, neboť od přijetí zákona o místním referendu proběhla celá řada místních referend konzultativního charakteru (k jednotlivým příkladům viz RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 57-58). Ani věcné vymezení možností konat konzultativní místní referendum není bezbřehé, jelikož je ohraničeno § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

[23] Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě dospěl k závěru, že § 6 zákona o místním referendu položení předmětné otázky v referendu nebrání. Navržená otázka se sice dotýká otázky nadmístního významu, která je vymezena zásadami územního rozvoje Královéhradeckého kraje (viz bod [24] a násl. tohoto rozsudku), na druhou stranu je však formulována způsobem, který zajišťuje, že nezasahuje do působnosti kraje, a referendum udržuje v mezích samostatné působnosti obce. První část otázky (*Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru*…) je totiž třeba číst ve spojení s druhou (…*požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby*…) a třetí částí (…*v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu*…). Je-li otázka čtena komplexně, je patrné, že případný kladný výsledek místního referenda nenabádá obec k porušování vymezeného rozhraničení mezi samostatnou působností kraje a obce, nýbrž pouze zavazuje politickou reprezentaci obce k zastávání a prosazování politického postoje k předmětné stavbě, jež má být prosazován prostředky spadajícími do samostatné působnosti obce. Jedná se tak o případ výše vymezeného konzultativního místního referenda. Formulací otázky se nyní projednávaná věc liší od věci rozhodnuté Krajským soudem v Ústí nad Labem usnesením 22. července 2014 č. j. 40 A 3/2014 - 33, v níž byla otázka formulována tak, že se občanů dotazovala pouze na souhlas s trasou mostu a silnice, která byla vymezena v zásadách územního rozvoje.

[24] Pro úplnost je třeba se zabývat i otázkou, zda je předmětný koridor otázkou místního či nadmístního charakteru. Stěžovatel poukazoval na rozsudek ze dne 18. října 2012 č. j. 1 Ao 3/2011 - 229, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že přeložka silnice I/14, jíž se navrhované místní referendum dotýká, nemůže být považována za plochu nadmístního významu. Uvedený rozsudek se sice opravdu týkal stejného úseku silnice I/14, avšak za zcela jiných okolností. V daném rozhodnutí Nejvyšší správní soud řešil otázku, zda město Nové Město nad Metují upravilo ve svém územním plánu tento koridor jako plochu nadmístního významu v souladu s právními předpisy či nikoli. V době rozhodné pro vydání rozsudku ovšem nebyly schváleny zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje. V řízení vedeném pod sp. zn. 1 Ao 3/2011-229 stěžovatel napadl územní plán města Nové Město nad Metují, ve kterém byla přeložka silnice I/14 vymezena jako plocha nadmístního významu zastupitelstvem města, aniž v té době existovala nadřazená územně plánovací dokumentace. Pochybnosti o povaze přeložky silnice I/14 jako plochy nadmístního významu však byly odstraněny, neboť nyní ji vymezují výslovně jako plochu nadmístního významu zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje.

[25] Stavební zákon jasně stanoví hierarchii územního plánování a zakazuje obci při vydávání územního plánu odchýlení od zásad územního rozvoje. Ustanovení § 36 odst. 5 stavebního zákona stanoví, že „*zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.*" Pro rozhodování obce jsou proto zásady územního rozvoje závazné, a pokud v nich kraj vymezil koridor nadmístního významu, krajský soud tuto skutečnost nemohl přehlédnout. Krajskému soudu je proto třeba přisvědčit, že obec nemůže autoritativně rozhodnout o odklonění přeložky silnice I/14, která je jako součást zásad územního

rozvoje Královéhradeckého kraje vyhrazena do (samostatné) působnosti kraje. V projednávané věci si však místní referendum neklade za cíl autoritativní rozhodnutí orgánů obce o věci náležející do samostatné působnosti kraje. Jak již bylo zmíněno, navržená otázka je formulována tak, že zavazuje orgány obce vyvíjet snahu právními i politickými prostředky rozhodnutí kraje zvrátit, nikoli rozhodnout nad rámec své samostatné působnosti namísto orgánů kraje, a proto Nejvyšší správní soud považuje položenou otázku za otázku spadající do samostatné působnosti obce.

[26] Dále se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda otázka navržena v místním referendu byla dostatečně určitá ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. V citovaném rozsudku č. j. Ars 4/2012 - 47 Nejvyšší správní soud uvedl: *„Z významu, který má místní referendum pro formování politické vůle v rámci příslušné obce, vyplývá i požadavek určité zdrženlivosti správních soudů při posuzování otázek pro referendum, které nelze hodnotit formalisticky. Na straně druhé nelze soudním výkladem měnit smysl položených otázek, o nichž oprávněné osoby hlasovaly či mají hlasovat. Nemohou tedy obstát otázky, které zcela zjevně překračují rámec toho, o čem lze v místním referendu hlasovat, např. tím, že rozhodnutí přijaté v referendu o takových otázkách by v rozporu s § 6 zákona o místním referendu přímo ukládalo jednotlivým orgánům obce úkoly, které nepatří do samostatné působnosti dané obce."* Obdobně v rozsudku ze dne 31. října 2012 č. j. Ars 2/2012 - 43, č. 2799/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek podle § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli ‚rigorózním právnickým okem', ale zohlednit pohled běžného hlasujícího občana. V rámci přezkumu místního referenda je totiž třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázce jednoznačnosti respektovat jejich význam pro oprávněné osoby, které v místním referendu rozhodují. Případná otázka musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž mohla vést k tomu, že by řada nepohodlných otázek byla ‚vetována' s poukazem na jejich nejednoznačnost."* S přihlédnutím k uvedené judikatuře je zřejmé, že soud musel postupovat při zkoumání jednoznačnosti otázky tak, aby neměnil smysl navržené otázky. Na straně druhé je třeba důvody pro nevyhlášení referenda posuzovat restriktivně, jak poukázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. srpna 2012 č. j. Ars 1/2012 - 26: *„Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce způsobem upraveným v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu, představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod[…] Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání […] je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda."*

[27] Jak již bylo uvedeno výše, celou otázku navrženou v místním referendu je třeba vykládat v souladu s citovanou judikaturou jako celek. Otázka na první přečtení nevzbuzuje významnější pochybnosti o tom, čeho se snaží referendem občané dosáhnout. Zvláště z části otázky, která požaduje *„aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a […] prosazovaly podmínky pro vytvoření jižního obchvatu,"* získává čtenář již po prvním přečtení dojem, že snahou přípravného výboru je, aby se obec následnými politickými a právními nástroji pokusila zabránit výstavbě silnice I/14 v navrženém koridoru a dosáhnout přeložení tohoto koridoru vytvořením jižního obchvatu města. Nejvyšší správní soud se dále ztotožnil s právním názorem stěžovatele v části, kde uvádí, že by bylo projevem přepjatého formalismu, kdyby v navrhované otázce muselo být přesně stanoveno, který z orgánů obce má ve věci schválené v místním referendu konat jaké úkoly. Působnost jednotlivých orgánů obce jasně vymezuje zákon o obcích. Z toho důvodu se jeví nadbytečné přesně označovat orgány obce, které mají v konkrétní věci konat. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu neztotožnil s kategorickým závěrem krajského soudu, že případné vyhlášení referenda by přineslo řadu i zcela neřešitelných problémů. Tento postoj je do značné míry spekulativní, jakkoli nelze vyloučit, že k obtížně řešitelným problémům dojít může. S ohledem na výše citovanou judikaturu je zřejmé, že je třeba dbát na ústavně zaručené právo občanů podílet se na správě veřejných věcí a posuzovat tedy

případné důvody pro odmítnuté vyhlášení místního referenda restriktivně. Proto má Nejvyšší správní soud za to, že není třeba, aby v otázce navržené pro referendum byl poskytnut orgánům obce detailní návod, které orgány obce, jakou cestou a v jakou dobu, mají ve věci konat.

[28] Formulace otázky, která požaduje, aby orgány obce „žádaly" a „prosazovaly", není dle názoru soudu s přihlédnutím k uvedené judikatuře žádající restriktivní výklad omezení základních politických práv, nikterak nejasná. Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve své předchozí judikatuře *„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* […] *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."* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43). Formulace otázky v nyní projednávané věci dává orgánům místní samosprávy určitou míru uvážení k tomu, jaké konkrétní politické či právní kroky podniknou, a současně jasně vyjadřuje, jakým směrem by se měly ubírat aktivity orgánů obce v případě kladného výsledku místního referenda. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje pojmy „žádat" a „prosazovat" v daném kontextu za nejednoznačné nebo matoucí. Stejně tak označení částí obce Nové Město nad Metují (Spy, Vladivostok, Osma) nelze v kontextu věci považovat za matoucí, zvláště s ohledem na jasné grafické znázornění na podpisových arších a s ohledem na vysoce pravděpodobnou znalost těchto názvů mezi místními občany; jde ostatně o místní jména zanesená v běžných mapách.

[29] Podle Nejvyššího správního soudu proto formulace navržené otázky vyhovuje § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Volnější formulace otázky je, pochopitelně v rámci zákonných mezí, volbou přípravného výboru. Je zcela na něm, zda zvolí variantu otázky, z níž bude zcela jasné, který orgán, kdy a co má v dané věci konat, nebo zda ponechá formulaci otázky poněkud volnější a zaměří se na cíl, kterého si občané přejí dosáhnout, tím spíš v případě konzultativního referenda. Odpovědnost za nedodržení závazného výsledku referenda je pak s ohledem na nynější právní úpravu především politická. Proto si přípravný výbor musí být při volbě míry konkrétnosti navržené otázky vědom toho, že čím konkrétnější závazek z místního referenda pro orgány obce vyplyne, tím spíše bude možná účinná kontrola ze strany občanů. Pokud bude otázka položena způsobem, který ponechá orgánům obce velkou míru uvážení, musí si být přípravný výbor vědom toho, že kontrola míry, v jaké orgány územní samosprávy výsledky referenda respektují, může být obtížná.

[30] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů uzavírá, že otázka položená v návrhu na konání místního referenda je přípustná, naformulovaná dostatečně určitým způsobem a spadá do oblasti samostatné působnosti obce Nové Město nad Metují. Kasační stížnost je tedy důvodná, a Nejvyšší správní soud proto zrušil napadené usnesení krajského soudu.

[31] Nejvyšší správní soud však nepřistoupil k vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 57 odst. 3 zákona o místním referendu a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud muset zodpovědět několik otázek, které brání vyhlášení místního referenda Nejvyšším správním soudem. Ze spisu zejména není jasné, v jaké fázi se nachází příprava či realizace předmětné stavby přeložky I/14 – zda ještě ve vztahu k předmětné stavbě probíhají územní řízení či řízení podle části čtvrté stavebního zákona, zda jsou již všechna tato řízení ukončena, případně zda již stavba začala být realizována. Tyto skutečnosti jsou přitom podstatné pro otázku, zda ještě vůbec lze z hlediska následné praktické

realizovatelnosti místní referendum konat, respektive jestli vůbec ještě je o čem hlasovat. Těmito skutečnostmi se přitom krajský soud dosud nezabýval, neboť zaujal názor, že nejsou splněny zákonné podmínky pro vyhlášení místního referenda.

[32] Nadto je daná otázka zásadní i pro případné stanovení termínu místního referenda, pokud by mělo být vyhlášeno. Stěžovatel požadoval místní referendum vyhlásit v termínu současně s nejbližšími volbami do zastupitelstva Nového Města nad Metují, nebo pokud tento termín nastane dříve, současně s volbami do některé z komor Parlamentu České republiky. Vzhledem k tomu, co podání žaloby ke krajskému soudu předcházelo, je zřejmé, že cílem navrhovatele původně bylo konat místní referendum v termínu voleb do zastupitelstev obcí v říjnu roku 2014, což však již nebylo možné stihnout. Protože krajský soud považoval konání místního referenda za nepřípustné z jiných důvodů, otázkou vyhovění takovému návrhu co do termínu konání místního referenda se nezabýval. Podotkl pouze, že „*navrhovatel ... navrhl vyhlášení místního referenda na termín neurčitý, odvislý od skutečností, které sice v budoucnu s největší pravděpodobností nastanou, ale není jisté kdy. Zda by bylo možné vyhovět návrhu v této podobě, se proto jeví krajskému soudu jako velmi problematické a diskutabilní.*“

[33] K tomu je třeba uvést, že zákon o místním referendu v § 15 stanoví, že se má konat nejpozději do 90 dnů od jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Kromě ustanovení poslední věty citovaného § 15, které brání zastupitelstvu města vyhlásit místní referendum tak, že by připadlo do následujícího funkčního období budoucího zastupitelstva, již zákon další reglementaci termínu konání místního referenda neobsahuje. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu má přípravný výbor právo na to, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum v termínu podle jeho návrhu, a tomuto právu je poskytována soudní ochrana v případě, že místní referendum bylo zastupitelstvem sice vyhlášeno, ale v jiném než požadovaném termínu (srov. rozsudek č. j. Ars 3/2014 - 41 ze dne 2. října 2014, podle něhož je aktivní procesní legitimace přípravného výboru dána i tehdy, když zastupitelstvo obce vyhlásí místní referendum, ale učiní tak v termínu odlišném od návrhu), zastupitelstvo obce se nicméně může od návrhu přípravného výboru odchýlit a vyhlásit místní referendum v jiném než navrhovaném termínu, pokud osvědčí, že pro konání místního referenda v jiném termínu jsou dány přesvědčivé důvody (taktéž citovaný rozsudek). Přitom je třeba upřednostnit takový termín, jenž zvýší pravděpodobnost, že výsledky referenda budou (co do účasti) platné, což se přirozeně nabízí, koná-li se místní referendum souběžně s volbami. Zákon o místním referendu totiž výslovně možnost konat místní referendum souběžně s volbami předvídá a pro ten případ stanoví, že v takovém případě se hlasování v místním referendu, stejně tak jako tradičně ve volbách, koná ve dvou dnech, jinak se hlasování v místním referendu koná jen v jednom dni (§ 5 odst. 1 zákona o místním referendu).

[34] Je tedy obecně přípustné, aby přípravný výbor ve svém návrhu termínoval místní referendum na dobu souběžného hlasování ve volbách, o nichž víme, že v budoucnosti nastanou, jen nevíme přesně kdy (*dies certus an, incertus quando*). Pokud se však má tento termín odehrát v ne příliš blízké budoucnosti, jako je tomu v nyní posuzovaném případě (příští řádné volby do zastupitelstev obcí se mají konat na podzim roku 2018, příští řádné volby do Poslanecké sněmovny na podzim roku 2017, do Senátu ve volebním obvodu 47 na podzim roku 2018), musí brát zastupitelstvo obce ohled nejen na platnost místního referenda, ale též na jeho aktuálnost, resp. realizovatelnost rozhodnutí, jež má být v místním referendu přijato. Totéž oprávnění pak nemůže být upřeno ani soudu, má-li rozhodnout o vyhlášení místního referenda, neboť rozhodnutí soudu podle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva. Přitom soud, nemaje na rozdíl od zastupitelstva možnost zvažovat vhodnost či účelnost možných termínů pro konání místního referenda vzhledem ke specifickým místním podmínkám, se přirozeně přikloní k zákonnému standardu, tj. vyhlásí místní referendum tak,

aby se konalo do 90 dnů, není-li v blízkém časovém horizontu k dispozici vhodnější termín souběžný s nějakými volbami.

[35] Pro daný případ to znamená, že krajský soud, pokud v dalším řízení zjistí, že navrhované místní referendum je vzhledem k položené otázce stále ještě aktuální a rozhodnutí realizovatelné (např. proto, že ještě nebyla zahájena výstavba přeložky silnice I/14 nebo že ještě nevratně nepokročila), přikročí k jeho vyhlášení tak, aby se konalo do 90 dnů, ledaže by zjistil, že účel referenda podstatně neohrozí konání hlasování v termínu pozdějším podle návrhu (petitorního žádání) navrhovatele. Zjištění, v jaké fázi se příprava či stavba přeložky I/14 nachází, je proto zásadní i pro posuzování navrhovaného termínu pro konání místního referenda.

IV. Náklady řízení

[36] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Nicméně vzhledem k tomu, že v řízení o ochraně ve věcech místního referenda podle § 91a a násl. s. ř. s. nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo (§ 93 odst. 4 s. ř. s.), kteréžto ustanovení aplikuje Nejvyšší správní soud i na řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda, rozhodl o nákladech řízení přímo Nejvyšší správní soud podle citovaného zvláštního ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. tak, jak je uvedeno ve výroku II.

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

V Brně dne 5. března 2015

Jan Passer
předseda senátu