

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Aleše Korejtky a Petry Venclové ve věci

navrhovatele **Josefa Čejky**, nar. dne 4. 6. 1945,
bytem 1. máje 326, 538 45 Třemošnice,
zastoupeného Janem Petříkem, advokátem,
sídlem Pařížská 204/21, 110 00 Praha 1,

proti
odpůrci **městu Třemošnice**,
sídlem Náměstí Míru 451, 538 43 Třemošnice,
zastoupenému Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou,
sídlem Olomoucká 36, 789 85 Mohlenice,

o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatých v místním referendu konaném na území města Třemošnice ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021,

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Ze správního spisu soud zjistil, že Zastupitelstvo města Třemošnice na svém zasedání dne 16. 6. 2021 (v návaznosti na usnesení Zastupitelstva města Třemošnice ze dne 23. 9. 2020, č. 52/2020, jímž Zastupitelstvo města Třemošnice uložilo vedení města Třemošnice, aby připravilo podklady pro konání místního referenda „*ve věci využití průmyslové zóny v Třemošnici*“) rozhodlo usnesením č. ZM/35/2021 o tom, že ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021 se bude na celém území města Třemošnice konat místní referendum (§ 14 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v rozhodném znění, dále též „zákon o místním referendu“) „*ve věci využití pozemků v průmyslové zóně v Třemošnici*“. Současně usnesením č. ZM/36/2021 Zastupitelstvo města Třemošnice rozhodlo, že „*v souladu s § 10 odst. 1 písm. a) až d) a § 14*“ zákona o místním referendu materiály, které byly podkladem pro vyhlášení místního referenda [včetně údajů ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu], budou zveřejněny samostatně na úřední desce dne 19. 7. 2021. Dne 19. 7. 2021 pak byly na úřední desce zveřejněny údaje ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu (označení území, na němž se místní referendum bude konat, znění otázek, na které mělo být v referendu odpovězeno, odůvodnění návrhu, odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce) a dále mapové podklady (např. výřez z platného územního plánu města, výřez z projektové dokumentace nového provozu KOVOLIS HEDVIKOV, a. s., ukázky možných variant využití předmětných pozemků ve vlastnictví města Třemošnice v průmyslové zóně).
2. Otázky byly formulovány následovně:

- 1) „Má město Třemošnice jako jednotka územní samosprávy dále podporovat projekt výstavby nového provozu společnosti KOVOLIS HEDVIKOV, a.s., v průmyslové zóně v Třemošnici označené v územním plánu Z4, tj. podporovat jako vlastník nemovitostí a jako účastník správních řízení výstavbu nového závodu s lisovnou a tavírnou bliníku, obrobnou, nářaďovnou, mechanickými dílnami, skladem expedice, parkovištěm a správní budovou?“ (dále též „otázka číslo 1“)
 - 2) „Má město Třemošnice učinit veškeré potřebné kroky ke změně Územního plánu města Třemošnice a celou či podstatnou část plochy označenou Z4 a plochu Z5 změnit na zónu určenou pro bydlení v rodinných domech a veřejné prostranství v zájmu plnění důležitého veřejného zájmu města?“ (dále též „otázka číslo 2“)
3. Výše uvedené informace byly vedle úřední desky též zveřejněny v Třemošnických novinkách (9/2021, 10/2021), ve vitrínách místních částí a ve strukturované podobě byly publikovány na webu města. Město dále dne 22. 9. 2021 uspořádalo v kulturním domě informativní schůzku k referendu, na níž KOVOLIS HEDVIKOV, a.s., opětovně představil svůj záměr výstavby nového závodu a zástupci města odpovídali na otázky týkající se vyhlášeného místního referenda.
4. Místní referendum se následně ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021 uskutečnilo. Bylo vydáno 1487 hlasovacích lístků a úředních obálek oprávněným osobám (62, 11 % z počtu oprávněných osob), odevzdáno bylo 1481 úředních obálek (99, 60 % z účasti na místním referendu) a celkový počet platných hlasů činil 1405 (94, 49 % z účasti na místním referendu). Výsledky hlasování byly vyhlášeny dne 9. 10. 2021. O otázkách bylo v místním referendu rozhodnuto následovně:
- a) Otázka číslo 1: Celkový počet platných hlasů pro odpověď ANO 362, tj. 15,12 % (z počtu oprávněných osob), 24,34 % (z účasti na místním referendu). Celkový počet platných hlasů pro odpověď NE 954, tj. 39,85 % (z počtu oprávněných osob), 64,16 % (z účasti na místním referendu).
 - b) Otázka číslo 2: Celkový počet platných hlasů pro odpověď ANO 988, tj. 41,27 % (z počtu oprávněných osob), 66,44 % (z účasti na místním referendu). Celkový počet platných hlasů pro odpověď NE 346, tj. 14,45 % (z počtu oprávněných osob), 23,27 % (z účasti na místním referendu).
5. Byly tedy splněny podmínky stanovené § 48 odst. 1, 2 zákona o místním referendu k platnosti a závaznosti rozhodnutí v místním referendu.

II.

Návrh a vyjádření odpůrce k návrhu

6. Dne 19. 10. 2021 obdržel soud návrh Josefa Čejky, nar. dne 4. 6. 1945, bytem 1. máje 326, 538 45 Třemošnice, na vyslovení neplatnosti všech rozhodnutí přijatých v místním referendu konaném ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021 na území města Třemošnice. Dle navrhovatele se totiž v rozporu s § 6 a § 7 zákona o místním referendu referendum konalo o věcech, které „patří do přenesené působnosti obce“, neboť „záležitosti územního plánování spadají jak do samostatné působnosti obce, tak ale i do přenesené působnosti obce“. V této souvislosti navrhovatel odkázal na náleze Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.
7. Dle navrhovatele též otázky nebyly v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu „položeny natolik určitě, aby bylo všem jejich respondentům zřejmé, co je jejich obsahem“ (dle navrhovatele jsou otázky „nepřípustné“, resp. „nejednoznačné“). Navrhovateli není „jasné“ (a je „matoucí“), „co znamenají pojmy“ užití v otázkách, konkrétně navrhovatel zmínil „podporovat“, „podporovat jako vlastník“, „město Třemošnice“ nebo „veškeré potřebné kroky“. Navrhovatel v této souvislosti „podotkl“, že „možnou souvislost referenda s rozhodováním o změnách územního plánu respondenti nemuseli s ohledem na neurčitost

položených otázek znát nebo zcela správně pochopit“. Navrhovatel zdůraznil, že „*přímá demokracie (vykonávaná prostřednictvím referenda) má smysl jen tehdy, vědí-li lidé, o čem vlastně rozhodují*“.

8. „*Konečně*“ navrhovatel uvedl, že usnesení Zastupitelstva města Třemošnice ze dne 16. 6. 2021 o vyhlášení místního referenda neobsahovalo všechny náležitosti stanovené § 14 zákona o místním referendu, přičemž (bez dalšího vysvětlení souvislosti tvrzeného porušení zákona s výsledkem místního referenda) „*i v této skutečnosti navrhovatel spatřuje naplnění předpokladů dle ustanovení § 58 zákona o místním referendu nezbytných pro vyslovení neplatnosti rozhodnutí*“ přijatých v místním referendu.
9. Odpůrce se k návrhu vyjádřil [jeho vyjádření není třeba podrobně rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byl odpůrce úspěšný, přičemž v odůvodnění rozhodnutí je třeba vypořádat základní námítky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal; ostatně rozhodnutí soudu je primárně reakcí na návrhové body, teprve až v druhé řadě - a pouze tehdy, je-li to pro vyjasnění stěžejních otázek nezbytné - případně může reagovat i na vyjádření k návrhu (srov. – mutatis mutandis - rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Afs 405/2020 – 41, bod 9)], přičemž návrh vyhodnotil jako nedůvodný.

III.

Procesní podmínky

10. Podle § 91a odst. 1 písm. c) a d) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), se lze domáhat vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a neplatnosti hlasování u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem, kterým je zákon o místním referendu. Podání návrhu je dle § 58 odst. 2 zákona o místním referendu omezeno lhůtou 10 dnů plynoucí od vyhlášení výsledků hlasování. Tato lhůta byla v nyní posuzované věci dodržena. Podle § 58 odst. 1 zákona o místním referendu může návrh podat každá oprávněná osoba. Oprávněnou osobou se dle § 2 zákona o místním referendu rozumí každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva dané obce. I tuto podmínku navrhovatel splňuje (opak ani odpůrce netvrdil). Soud tedy uzavírá, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou, k soudu věcně i místně příslušnému (není tedy nepřijatelný ve smyslu § 92 s. ř. s.) a splňuje všechny formální náležitosti na něj kladené. Soud proto přistoupil k jeho věcnému projednání.

IV.

Posouzení návrhu soudem

11. 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. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Výsledek místního referenda proto zavazuje orgány místní samosprávy k požadované činnosti, případně k cíli, kterého se mají snažit dosáhnout. Obdobně Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) již dříve uvedl, že „*smysl existence místního referenda spočívá v možnosti občanů vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor*“ (právní věta k rozsudku NSS ze dne 2. 10. 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. I přes původní negativní postoj Ústavního soudu ke konzultativním místním referendům (srov. usnesení ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04) se zmíněný typ referenda nakonec prosadil judikatorně (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, či usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS

265/10), i prakticky, neboť od přijetí zákona o místním referendu proběhla celá řada místních referend konzultativního charakteru (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, č. j. Ars 1/2019 – 38, bod 25).

12. Výsledek místního referenda samozřejmě nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů. Smyslem konání referenda však není nahrazení jejich činnosti, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Konání místního referenda proto zásadně nemůže bránit ani skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26).
13. Navrhovatel tedy má pravdu, že zákon o místním referendu umožňuje konat místní referendum jen o věcech, které patří do samostatné působnosti obce s výjimkou taxativně uvedených případů (viz § 6 a § 7 zákona o místním referendu). Dle NSS však nemůže být sporu o tom, že záležitosti územního plánování spadají do samostatné působnosti obce (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, bod 32). Dle rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, „*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.*“
14. Od výše uvedených názorů se NSS dosud neodchýlil a např. v bodě 31 rozsudku ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020 – 85, uvedl: „*I nadále zákon umožňuje, aby se občané vyjadřovali v referendu ke konkrétním otázkám územního plánování, a nikoli jen obecně k otázkám územního rozvoje, jak to navrhuje město v bodě 49 své kasační stížnosti (k tomu viz třeba již citovaný rozsudek Ars 4/2012, rozsudek ze dne 18. června 2013, čj. Ars 2/2013 - 59, nebo rozsudek ze dne 22. března 2021, čj. Ars 5/2020 - 44). Stejně jako mohou občané vyjádřit politický názor na otázku, o níž se bude rozhodovat ve zvláštním řízení v přenesené působnosti (viz právě zmíněný rozsudek ve věci Ars 1/2012, body 22 a 24, v němž šlo o referendum k vybudování výsypek a povolení těžby kaolínu), mohou jej vyjádřit i na otázku, na níž bude zastupitelstvo hledat odpověď v samostatné působnosti.*“
15. Opak neplatí ani z navrhovatelem zmiňovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, v němž Ústavní soud uvedl, že „*konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozhodnutí NSS sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853)*“ a že „*schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 písmeno b) zákona o obcích) v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 odst. písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu.*“
16. V této souvislosti soud pro úplnost připomíná, že zastupitelstvo obce volí tzv. určeného zastupitele, který se společně s pořizovatelem územního plánu podílí na koncipování obsahu návrhu územního plánu [k tomu srov. např. § 47 odst. 1 a 4, § 51 odst. 1 a 3, § 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále též „stavební zákon“]. Určený zastupitel v procesu pořizování územního plánu je reprezentantem samosprávy, podílí se společně s orgány státní správy na formulaci věcných řešení v návrhu územního plánu, a je tak jistě schopen významně ovlivnit obsah návrhu územního plánu. Samo zastupitelstvo činí v procesu pořizování územního plánu významné dílčí

úkony, jimiž předurčuje další postup procesu pořizování územního plánu (srov. např. § 47 odst. 5, § 51 odst. 2, § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Ještě větší ingerenci do tohoto procesu vykonává prostřednictvím výše zmíněného určeného zastupitele. Pokud zastupitelstvo s konečným návrhem není spokojeno, může jej vrátit pořizovateli k přepracování s pokyny, které jsou pro pořizovatele závazné (nejsou-li v rozporu se zákonem) – srov. § 54 odst. 3 stavebního zákona.

17. Z rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, plyne, že při posuzování souladu položené otázky s § 6 zákona o místním referendu je třeba odpovědět na otázku, zda obec disponuje nástroji v rámci výkonu své samostatné působnosti, jimiž by mohla naplnit závazek plynoucí z rozhodnutí v místním referendu. V nyní posuzované věci je zřejmé, že odpůrce takovými nástroji disponuje. Pokud se mu nepodaří dosáhnout toho, aby návrh územního plánu předložený zastupitelstvu odpovídal rozhodnutí v místním referendu (ať již formalizovanými úkony předpokládanými stavebním zákonem, nebo neformálními kroky vůči pořizovateli územního plánu a jeho projektantovi), může toto rozhodnutí naplnit postupem dle § 54 odst. 3 stavebního zákona. Rozhodnutí o návrhu územního plánu předloženém pořizovatelem je přitom rozhodnutím zastupitelstva v samostatné působnosti (srov. např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020 - 84, jehož závěry aproboval NSS již zmiňovaným rozsudkem ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020 – 85).
18. Ze všech výše uvedených důvodů nelze než uzavřít, že námitky navrhovatele týkající se porušení § 6 a § 7 zákona o místním referendu nejsou důvodné.
19. Liché jsou i námitky navrhovatele týkající se nejednoznačnosti, resp. neurčitosti položených otázek. Podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu musí být otázka navržena pro místní referendum jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“. Judikatura správních soudů pod toto ustanovení podřazuje rovněž otázku nejednoznačnosti.
20. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné právní 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 také výhradně směřuje. I dle Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09) výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují souhlas/nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, je nutno interpretovat tak, že všechny orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Se zřetelem k výše uvedenému proto nelze hodnotit formulace „podporovat jako vlastník“; „veškeré potřebné kroky“ apod. jako nejednoznačné, jasně z nich totiž plyne, že všechny orgány města Třemošnice jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Ostatně ani NSS v již výše zmiňovaném rozsudku ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020 – 85, neshledal na užití slovního spojení „učinit veškeré kroky směřující ke“ nic závadného (viz bod 19).
21. V této souvislosti je vhodné též připomenout, že NSS setrvale zdůrazňuje (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, bod 42), že „při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu, *tak nám zabil Ferdinandu najde mnohovýznamnost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu*“. Z judikatury NSS také vyplývá, že při posuzování určitosti otázky položené v referendu se přihlíží k místním realitám, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Lze přitom přihlížet i k veřejné diskusi o tématu a kampani v souvislosti s referendem, jakož i k dalším místním realitám (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, bod 44). Soud tedy nepochybuje o tom, že oprávněné osoby v cca třítisícové

Třemošnici věděly, „o čem vlastně rozhodují“, zvláště když byly s otázkami zveřejněny i doprovodné mapové podklady. Ostatně vyjma navrhovatele nikdo jiný nejednoznačnost položených otázek nezpochybnil.

22. K užití slova „město“ soud uvádí pouze to, že výraz „město“ byl užit správně, neboť pouze město (nikoliv jeho orgány) jakožto veřejnoprávní korporace, resp. právnická osoba veřejného práva, má právní osobnost (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2016, sp. zn. 25 Cdo 4265/2015). Rozhodnutí přijaté v místním referendu pak zavazuje všechny orgány města, na jehož území se konalo, v rámci zajišťování výkonu samostatné působnosti.
23. Pokud pak navrhovatel nerozumí významu běžně užívaných slov (město, vlastník apod.), nelze z toho dovozovat nejednoznačnost položených otázek, neboť odpůrce (stejně jako jakýkoliv jiný subjekt) může vycházet v souladu s § 4 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, z toho, že každá svéprávní osoba má rozum průměrného člověka i schopnost užívat jej s běžnou péčí a opatrností (a každý to od ní může v právním styku důvodně očekávat). Navrhovatelé navíc nic nebránilo v tom, aby v případě, že si nebyl jist významem některých běžně užívaných slov, užil dostupné pomůcky (např. slovník spisovné češtiny).
24. Vyhovět nemohl soud návrhu ani z důvodu tvrzeného porušení § 14 zákona o místním referendu, jelikož argumentace navrhovatele je v této části návrhu neúplná, resp. navrhovatel neunesl břemeno tvrzení [jak totiž zdůraznil NSS např. pod bodem 49 rozsudku ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59 (či v odůvodnění rozsudku ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013 – 29), na navrhovatelé ve věcech místního referenda leží břemeno důkazní a břemeno tvrzení, přičemž všechny skutkové a/nebo právní důvody, o něž navrhovatel opírá svůj návrh, lze účinně uvést pouze ve lhůtě stanovené pro podání návrhu (srov. – mutatis mutandis - usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. Vol 13/2004-91)].
25. I ve věcech místního referenda je použitelná ustálená „volební“ judikatura a tzv. algoritmus přezkumu (jak NSS zdůraznil např. v bodě 42 rozsudku ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013 – 29). Nejprve je v prvním kroku tohoto algoritmu zjišťováno, zda došlo k porušení zákona, ve druhém kroku soud analyzuje, zda toto porušení mělo vztah mezi protizákonností a celkovými výsledky referenda, v závěrečném kroku algoritmu soud posuzuje, zda je dána zásadní intenzita této zjištěné nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že by referendum dopadlo opačně. Tři popsané kroky tohoto algoritmu musí být splněny kumulativně.
26. Navrhovatel sice tvrdil, že došlo k porušení § 14 zákona o místním referendu, netvrdil však, že členové Zastupitelstva města Třemošnice nevěděli, o čem hlasují, především však netvrdil, jak toto tvrzené porušení zákona ovlivnilo výsledek místního referenda [viz § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], přičemž soud není oprávněn za navrhovatele jeho argumentací domýšlet. I na výkon soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda se v plné míře uplatní ústavní požadavky na nestrannost soudů (čl. 36 odst. 1 Listiny). Nestrannost volebních soudů se projevuje mj. tím, že návrhy v těchto věcech posuzují v podobě, v jaké byly podány, a nemohou je dotvářet či domýšlet. Formulace návrhu je věcí navrhovatele a soud je v tomto ohledu nemůže jakkoli nahrazovat, jinak by vybočil ze své role nestranného rozhodce sporu. Opačným postupem by volební soud nejen nepřípustně zvýhodňoval navrhovatele a ztěžoval procesní obranu jiných účastníků řízení, ale popíral by též zásadu dispoziční a koncentrační (vyplývající z § 93 odst. 3 s. ř. s., podle kterého zmeškání lhůty k podání návrhu nelze prominout) a princip rychlosti rozhodování o návrzích v těchto věcech (srov. – mutatis mutandis - usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 25/18, bod 31).
27. Soud pro úplnost a nad rámec nutného odůvodnění dodává, že Zastupitelstvo města Třemošnice v nyní posuzované věci skutečně postupovalo nikoliv obvykle, když usnesením č. ZM/35/2021

rozhodlo o tom, že se ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021 bude na celém území města Třemošnice konat místní referendum (§ 14 zákona o místním referendu) „*ve věci využití pozemků v průmyslové zóně v Třemošnici*“ a současně usnesením č. ZM/36/2021 rozhodlo, že „*v souladu s § 10 odst. 1 písm. a) až d) a § 14*“ zákona o místním referendu materiály, které byly podkladem pro vyhlášení místního referenda, včetně údajů ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu, budou zveřejněny samostatně na úřední desce dne 19. 7. 2021. V usnesení č. ZM/36/2021 tedy bylo užito odkazu na jiný dokument. Takový postup ovšem nelze podle názoru soudu označit za hrubě excesivní, zvláště když, jak soud zdůraznil výše, navrhovatel netvrdil, že by členové Zastupitelstva města Třemošnice nevěděli, o čem hlasují, resp. neměli potřebné podklady k dispozici. Z navrhovatelem popsáného deficitu tedy dle přesvědčení soudu nelze bez dalšího automaticky vyvozovat neplatnost rozhodnutí přijatých v jinak řádně provedeném místním referendu. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho správní soudy dovozují, 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 správní soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26). Žádný soudní zásah tedy nesmí ohrozit svobodné vyjádření názorů lidu a musí odrážet, resp. nemařit snahu o zachování integrity a účinnosti volební procedury, zaměřené na zjištění vůle lidu prostřednictvím voleb či místního referenda. Byla-li vůle lidu svobodně a demokraticky vyjádřena, žádné následující zásahy nemohou tento výběr zpochybnit, s výjimkou existence přesvědčivých důvodů v zájmu demokratického pořádku. Až na nejzávažnější pochybení musí státní moc, reprezentovaná volebními soudy, zachovávat zdrženlivost ve své ingerenci a vyvarovat se aktivismu. Rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech (srov. – mutatis mutandis - náleží Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14, body 130 až 132). Tvrdění obsažená v návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu proto nesmí být pouze obecné a navrhovatel je povinen alespoň přibližným způsobem specifikovat dopad tvrzených protizákonností na výsledek místního referenda [viz § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu]. Volební soudnictví a soudnictví ve věcech místního referenda v České republice totiž vychází z vyvrátitelné domněnky, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit přesvědčivé důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá (srov. – mutatis mutandis - náleží Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14, bod 80; použitelnost citované volební judikatury i ve věcech místního referenda NSS opakovaně připustil - srov. např. rozsudky ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013 – 29). Pokud tato domněnka přesvědčivě vyvrácena není, není dán důvod k vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu (srov. – mutatis mutandis - usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 25/18, bod 29).

V.

Závěr a náklady řízení

28. Soud tedy uzavírá, že návrh Josefa Čejky nebyl důvodný, a proto ho bez jednání (§ 91a odst. 3 věta druhá s. ř. s.) zamítl (výrok I).
29. O náhradě nákladů řízení rozhodl (výrok II) soud v souladu s § 93 odst. 4 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků řízení ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 18. listopadu 2021

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu