

došlo 4. 12. 2020

č. j. 52 A 3/2020-38

USNESENÍ

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Hájka, Ph.D., a soudců JUDr. Marie Trnkové a JUDr. Ing. Zdeňka Strnada, Ph.D., MPA, ve věci

navrhovatele: **Přípravný výbor na konání místního referenda v obci Ševětín**
ve složení:

1. zmocněnec Ing. Bohuslav Kubeš,
2. Daniel Jírovec,
3. Jiří Hůlka, nar.
4. Josef Kubeš,
5. Roman Mašek,
6. Petr Veselý,
7. Michal Semera,
8. Václav Plášil,

proti
odpůrci:

Městys Ševětín

se sídlem náměstí Šimona Lomnického 2, 373 63 Ševětín
zastoupenému advokátem Mgr. Ondřejem Janouškem
se sídlem U Tří lvů 296/8, 370 01 České Budějovice

o návrhu navrhovatele ze dne 12. 10. 2020 na vyhlášení referenda v městysu Ševětín,

takto:

- I. Návrh na vyhlášení referenda **se odmítá** v rozsahu otázky č. 1 ve znění: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městysu Ševětín zamítlo změnu územního plánu, na základě kterého by měla být vybudována nová technologická linka na zpracování kamene a jeho skladování na území městyse Ševětín v prostoru za bývalým zemědělským družstvem směrem na Mazelov?*“
- II. **Vyhlašuje se** místní referendum v městysu Ševětín o otázce:

Jste PROTI provozu stávající drtící linky kamene a dalšímu prodlužování těžby v stávajícím lomu, které zásadně zhoršují životní podmínky, obtěžují prachem, hlukem, otřesy a dopravou, a souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městyse Ševětín podniklo veškeré kroky a opatření, aby dalšímu prodlužování těžby a drcení kamene v katastrálním území Ševětína zabránilo?
- III. **Termín** pro konání místního referenda **se stanovuje** na dny voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nejbližší následující po jeho vyhlášení.
- IV. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 12. 8. 2020 domáhal vyhlášení referenda v obci Ševětín „ve dnech voleb do poslanecké sněmovny 2021“ o následujících otázkách:

Otázka č. 1: „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městysu Ševětín zamítlo změnu územního plánu, na základě kterého by měla být vybudována nová technologická linka na zpracování kamene a jeho skladování na území městyse Ševětín v prostoru za bývalým zemědělským družstvem směrem na Mazelovč“

Otázka č. 2: „Jste PROTI provozu stávající drtící linky kamene a dalšímu prodlužování těžby v stávajícím lomu, které zásadně zhoršují životní podmínky, obtěžují prachem, hlukem, otřesy a dopravou, a souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městyse Ševětín podniklo veškeré kroky a opatření, aby dalšímu prodlužování těžby a drcení kamene v katastrálním území Ševětína zabránilo?“

2. Dle zápisu č. 7/2020 ze zasedání zastupitelstva odpůrce konaného dne 24. 9. 2020 dospělo zastupitelstvo odpůrce k závěru, že se navrhované otázky vzájemně vylučují. Zastupitelstvo odpůrce v průběhu zasedání schválilo usnesení č. ZM 7/20-12 v následujícím znění:

„Zastupitelstvo městyse Ševětín

1. rozhoduje o vyhlášení místního referenda podle § 13 odst. 1 písm. a) Zákona o místním referendu o otázce č. 1

2. rozhoduje o nevyhlášení místního referenda podle § 13 odst. 1 písm. b) Zákona o místním referendu o otázce č. 2 (nepřípustnost otázky pro vzájemný rozpor s otázkou č. 1)“.

3. Dle zápisu č. 8/2020 ze zasedání zastupitelstva odpůrce konaného dne 8. 10. 2020 stanovilo zastupitelstvo odpůrce usnesením č. ZM 8/20-03 termín referenda o otázce č. 1 na dny voleb do Poslanecké sněmovny 2021.

II. Shrnutí návrhu a jeho doplnění

4. Proti postupu odpůrce se navrhovatel bránil návrhem ze dne 12. 10. 2020 podaným u Krajského soudu v Českých Budějovicích.
5. Navrhovatel se neztotožnil se závěrem zastupitelstva odpůrce stran údajné rozpornosti navržených otázek, neboť ty se pouze doplňují. Navrhovatel dále nastínil čtyři hypotetické situace, které v daném případě mohou nastat, tj. že občané odpoví 1) na obě otázky kladně, 2) na otázku č. 1 kladně a na otázku č. 2 záporně, 3) na obě otázky záporně a 4) na otázku č. 1 záporně a na otázku č. 2 kladně.
6. Pokud jde o variantu 4), z níž zastupitelé odpůrce dovozovali rozpornost navržených otázek, pak v takovém případě by zastupitelé sice měli mandát ke schválení změny územního plánu, avšak nadále by respektovali přání občanů činit veškeré kroky a opatření k tomu, aby prodloužení těžby a drcení kamene v katastrálním území odpůrce zamezili. Tento výsledek však logicky nelze předpokládat, neboť by to znamenalo, že občané jsou proti těžbě kamení a drcení kamení v katastrálním území odpůrce, avšak zároveň by souhlasili s jejím přesunutím na jiné místo. V případě takového výsledku je ovšem nekonfliktním řešením, aby zastupitelstvo změnu územního plánu nepřijímalo.
7. Navrhovatel se původně domáhal toho, aby krajský soud vyslovil, že „[n]ávrh na konání místního referenda ze dne 12. 8. 2020 v městysu Ševětín nemá nedostatky a referendum bude vyhlášeno v rozsahu dvou otázek navržených Přípravným výborem.“
8. V reakci na usnesení krajského soudu ze dne 15. 10. 2020, čj. 52 A 3/2020-17, navrhovatel upravil navrhovaný petit tak, že nadále požaduje, aby krajský soud vyhlásil referendum o shora

uvedených otázkách č. 1 a 2, a to v termínu nejbližších voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

III. Shrnutí vyjádření odpůrce a jeho doplnění

9. Odpůrce ve svém vyjádření předně shrnul základní pravidla pro posuzování návrhu na vyhlášení referenda ze strany zastupitelstva. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS (ve znění opravného usnesení ze dne 10. 12. 2012, čj. Ars 2/2012-63), odpůrce uvedl, že zastupitelstvo je povinno zkoumat i vztah navrhovaných otázek, a to bez ohledu na to, jaký výsledek lze či nelze logicky předpokládat. Pokud se navržené otázky (byť hypoteticky) vylučují, musí zastupitelstvo rozhodnout o nepřítupnosti takovéto otázky ve smyslu § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“). Pokud by občané zastupitelstvo současně zavázali ke schválení změny územního plánu týkající se umístění nové linky na zpracování kamene a zároveň k přijetí všech kroků a opatření k zabránění pokračování těžby a drcení kamene v katastrálním území odpůrce, pak může vnitřní rozpor navržených otázek spočívat v nemožnosti jejich současného splnění. Jelikož zastupitelstvo není oprávněno libovolně zaměňovat pořadí navrhovaných otázek, rozhodlo nejprve o otázce č. 1, o níž referendum vyhlásilo, a následně o otázce č. 2, kterou v referendu z uvedených důvodů vyhlásit odmítlo.
10. Dále odpůrce poukázal na to, že zastupitelstvo odpůrce usnesením č. ZM 8/20-03 stanovilo termín konání referenda o otázce č. 1.
11. V doplnění svého vyjádření odpůrce uvedl, že nelze konat referendum současně o obou navrhovaných otázkách, neboť kladná odpověď na jednu z referendových otázek vylučuje negativní odpověď na druhou referendovou otázku. Dále odpůrce poukázal na možnou analogickou aplikaci § 16 odst. 1 zákona o místním referendu ve vztahu k pořadí, v jakém zastupitelstvo rozhoduje o otázkách obsažených v návrhu na vyhlášení referenda.

IV. Shrnutí repliky navrhovatele

12. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že otázka č. 1 míří na schvalování nového provozu, a to za areálem bývalého JZD směrem k Mazelovu v místě navazujícím na zamýšlené nové ložisko. Otázka č. 2 se naproti tomu vztahuje k provozu současné linky na zpracování kamene z lomu, jehož provoz měl být ukončen již v roce 2015, avšak nadále pokračuje. Občané s těžbou a zpracováním kamene na území obce nesouhlasí, což však zastupitelstvo odpůrce nebere v potaz.

V. Procesní postup krajského soudu

13. Krajský soud shora citovaným usnesením čj. 52 A 3/2020-17 odmítl v části požadující určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a vyzval navrhovatele k odstranění vad petitu (viz shora).

VI. Právní posouzení krajského soudu

14. Krajský soud se předně zabýval otázkou splnění podmínek řízení o podaném návrhu; dospěl přitom k závěru, že návrh v části týkající se otázky č. 1 nelze věcně projednat.
15. Krajský soud si je vědom toho, že ve shora citovaném usnesení čj. 52 A 3/2020-17 výslovně uvedl, že navrhovatele považuje za subjekt aktivně procesně legitimovaný též v rozsahu otázky č. 1, jelikož zastupitelstvo odpůrce sice ve vztahu k této otázce usnesením č. ZM 7/20-12 referendum vyhlásilo, avšak současně nestanovilo termín jeho konání [nenaplnilo tak požadavky stanovené v § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu]. Z podkladů předložených odpůrcem spolu s jeho vyjádřením k návrhu však následně vyplynulo,

že zastupitelstvo odpůrce tento nedostatek později usnesením č. ZM 8/20-03 odstranilo a stanovilo termín konání referenda na dny voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2021 (jakkoli se nejedná o zcela ideální formulaci, lze rozumně usuzovat, že tím mělo zastupitelstvo na mysli jednoduše dny konání nejbližších voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky následující po dni vyhlášení referenda). Tuto skutečnost ostatně navrhovatel ani nikterak nezpochybnil, pročež z ní krajský soud při svém rozhodování vycházel.

16. Za této situace však ve vztahu k otázce č. 1 není naplněna základní podmínka řízení, tj. existence jeho předmětu, kterým je ochrana práv navrhovatele. Jak totiž dovodil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014-126, č. 3477/2016 Sb. NSS, „*soudní ochrana návrhu přípravného výboru je po vyhlášení místního referenda bezpředmětná a nemůže přinést přípravnému výboru ani jiné osobě žádné výsledky v podobě ochrany existujících práv. Soudní ochrana návrhu přípravného výboru dle § 57 zákona o místním referendu je výslovně určena pro situace, kdy se přípravný výbor marně domáhá vyhlášení místního referenda zastupitelstvem obce. Je-li tohoto výsledku dosaženo, není zde prostor pro soudní ochranu.*“
17. Krajský soud proto v této části návrh dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.
18. S ohledem na shora uvedené krajský soud již nepovažoval za nutné zabývat se otázkou pořadí, v jakém zastupitelstvo odpůrce o navržených otázkách rozhodovalo, resp. zda se v této souvislosti analogicky uplatní § 16 zákona o místním referendu, jak odpůrce sugeruje. Jelikož zastupitelstvo odpůrce již referendum o otázce č. 1 vyhlásilo, takováto úvaha nemůže na výsledném posouzení krajského soudu nic změnit. Nadto navrhovatel správnost postupu zastupitelstva odpůrce v tomto ohledu ani nezpochybňuje.
19. Ve zbytku krajský soud posoudil návrh v rozsahu uplatněných návrhových bodů. Rozhodl přitom dle § 91a odst. 3 s. ř. s. v zákonné lhůtě bez jednání.
20. Návrh je v této části důvodný.
21. Podstatou sporu v nyní posuzované věci je výhradně odlišný pohled účastníků řízení na vzájemný vztah otázek, o nichž by měli občané v referendu rozhodovat (nikoli tedy například jejich jednoznačnost a srozumitelnost – ostatně ani krajský soud neshledal, že by navrhované otázky takovými vadami trpěly).
22. Dle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu platí, že „*[o]tázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem ‚ano‘ nebo slovem ‚ne‘.*“
23. Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. Ars 2/2012-43 na základě dikce citovaného ustanovení dovodil, že „*[p]ožadavek jednoznačnosti otázek upravuje § 8 odst. 3 ZMR, který předepisuje, že otázka položená v referendu musí být jednoznačně formulována tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem ‚ano‘ nebo slovem ‚ne‘. Pro hlasování jsou tedy logicky vyloučeny otázky doplňovací, problematika místního referenda musí být uvozena režimem otázky zjišťovací. Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit nāvodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního*“ (důraz doplněn).
24. Zároveň nelze přehlížet též ústavní aspekt celé věci vyjádřený například v nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 995/09, v němž Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že „*[p]ří výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“ Jinými slovy je zapotřebí při výkladu – ale z povahy

- věci též při následné aplikaci – příslušných zákonných ustanovení preferovat takové cesty, které přímý podíl občanů na správě věcí veřejných formou zákonem upraveného referenda umožňují.
25. Ve světle těchto judikatorních závěrů, jež jsou plně aplikovatelné i v nyní posuzovaném případě, přistoupil krajský soud k posouzení vzájemné kompatibility navrhovaných otázek.
 26. Předně krajský soud považuje za nutné uvést, že při posuzování této otázky je nezbytné zvažovat veškeré možné alternativy případného výstupu referenda a nikoli pouze ty, které podle mínění navrhovatele lze či naopak nelze z nějakého důvodu předpokládat. Je proto nutné zabývat se i variantou, v níž občané na otázku č. 1 odpoví záporně, zatímco otázku č. 2 zodpoví naopak kladně. Právě tato varianta je přitom jádrem sporu, přičemž zatímco odpůrce považuje navrhované otázky za vzájemně se vylučující, navrhovatel je toho názoru, že jím formulované otázky i v takovém případě umožňují vzájemně bezrozporný výklad.
 27. Jakkoli se na první pohled mohou otázky č. 1 a 2 v takovémto případě skutečně jevit jako vzájemně rozporné, nelze přehlédnout, že obě jsou formulovány v různé míře obecnosti. Zatímco otázka č. 1 se týká zcela konkrétního kroku zastupitelstva odpůrce v podobě schvalování změny územního plánu coby jednoho z možných nástrojů územního plánování, otázka č. 2 dopadá na neurčitý okruh činností zastupitelstva odpůrce, které se těžby a zpracování kamene v rámci jeho katastrálního území mohou dotýkat. Významná je též skutečnost, že zatímco otázka č. 1 se vztahuje výhradně k zamýšlenému novému provozu, otázka č. 2 dopadá primárně na provoz stávající.
 28. Krajský soud v této souvislosti připomíná, že Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. Ars 2/2012-43 výslovně připustil, že položené otázky mohou být vzájemně ve vztahu obecného a speciálního. Z toho ovšem vyplývá, že i v případě norem vzešlých z místního referenda se uplatní jedno z obecných kolizních pravidel, dle něhož norma speciální má přednost před normou obecnou (*lex specialis derogat legi generali*). Jinými slovy obecné pravidlo plynoucí z formulace otázky č. 2 může být v takovém případě modifikováno zvláštním pravidlem obsaženým v otázce č. 1.
 29. Za této situace ani hypotetická varianta výsledku referenda spočívající v záporné odpovědi na otázku č. 1 a kladné odpovědi na otázku č. 2 nepředstavuje rozpor, který by referendum vedené současně o obou těchto otázkách znemožňoval. V tomto ohledu je proto zcela lhostejno, zda se takováto varianta jeví jako „logická“ či nikoli, resp. zda je rozumné, aby výsledek referenda na jedné straně zastupitelstvu umožnil přijmout změnu územního plánu týkající se nové linky na zpracování kamene, přičemž by na straně druhé zároveň požadoval přijetí všech ostatních myslitelných kroků, jimiž by další těžbě a zpracování kamene zabránilo. Takovéto posuzování nepřislouží ani zastupitelstvu odpůrce, ani krajskému soudu. Leží totiž zcela na bedrech v referendu hlasujících občanů, kteří svobodně o dalším směřování jejich obce rozhodnou.
 30. Při stanovení termínu pro uskutečnění referenda ve smyslu § 15 zákona o místním referendu krajský soud vycházel jednak z petitu formulovaného samotným navrhovatelem, jednak také ze skutečnosti, že v tomtéž termínu již odpůrce vyhlásil referendum ve vztahu k otázce č. 1. Je přitom záhodno, aby o obou položených otázkách mohli občané rozhodovat současně. Jakkoli odpůrce v tomto ohledu volil formulaci odlišnou (konkrétně „*ve dnech voleb do poslanecké sněmovny 2021*“), tato obsahově odpovídá formulaci petitu, kterou z důvodu čistě formálních zvolil krajský soud. Přesné datum konání referenda se tak bude odvíjet od rozhodnutí prezidenta při vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny nejbližší následujících po vyhlášení tohoto referenda [viz čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy a § 1 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů].

VII. Závěr a náklady řízení

31. Pro shora uvedené dospěl krajský soud k závěru, že návrh je částečně neprojednatelný, pročež jej v části týkající se otázky č. 1 dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Ve vztahu k otázce č. 2 však krajský soud shledal návrh důvodným. Krajský soud proto přistoupil k vyhlášení referenda o této otázce a zároveň stanovil termín pro jeho uskutečnění, čímž nahradil rozhodnutí zastupitelstva odpůrce v této věci [§ 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 písm. a) a § 57 odst. 3 zákona o místním referendu].
32. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., dle něhož „[n]a náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.“

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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.

V Českých Budějovicích 2. listopadu 2020

JUDr. Michal Hájek, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Gabriela Korešová.

Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 11. 2020 Přípojení doložky Sládková
Blanka dne 4. 12. 2020.

Blanka
Sládková
Digitálně
podepsal Blanka
Sládková
Datum:
2020.12.04
13:01:04 +01'00'