

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jana Šmakala v právní věci

navrhovatele: **Přípravný výbor místního referenda,**
členové výboru:
Jan Janda, nar. 27. 11. 1980, Nádražní 382, 342 01 Sušice
Jan Pelech, nar. 18. 3. 1977, Sušice E81, 342 01 Sušice III
Jaroslava Kolářová, nar. 2. 10. 1965, Na Vojtěšce 1296, 342 01 Sušice
Jana Procházková, nar. 8. 7. 1968, V Hrubátech 605, 342 01 Sušice
Václav Rada, nar. 8. 11. 1972, Pod Stráží 120, 342 01 Sušice III,
zastoupený: JUDr. Martinem Řidzgoněm, advokátem, Národní 973/41, 110 00 Praha 1

proti
odpůrci: **město Sušice, IČO 00256129, náměstí Svobody 138, 342 01 Sušice**

v řízení o návrhu dle § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s. na vyhlášení místního referenda,

takto:

- I. **Vyhlašuje se místní referendum v městě Sušice o této otázce: „Chcete, aby město Sušice aktivně podporovalo zdravotní péči v rozsahu: lůžková interna, lůžková chirurgie, JIP, následná péče, ambulance, komplement (RTG, SONO, laboratoř), včetně zařízení CT přístroje v Sušické nemocnici?“**
- II. **Místní referendum se bude konat současně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021.**
- III. **Zamítá se návrh, aby bylo vyhlášeno místní referendum v městě Sušice o těchto otázkách:**
 - a) **„Souhlasíte, aby se město Sušice zavázalo k tomu, že neprodá nemovitosti, které slouží Sušické nemocnici k poskytování zdravotní péče ve výše uvedeném rozsahu po dobu minimálně 2 let?“**
 - b) **„Souhlasíte, aby se v této nepříznivé epidemiologické a ekonomické situaci odložila výstavba sportovní haly minimálně o 2 roky?“**
- IV. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Přípravný výbor pro účely místního referenda ve městě Sušice (dále též jen: „navrhovatel“ nebo „přípravný výbor“) se návrhem doručeným soudu dne 30. 7. 2021 domáhá podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též jen: „s. ř. s.“) vyhlášení místního referenda ve městě Sušice.

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Cínová.

I. Obsah návrhu

2. Navrhovatel v podaném žalobním návrhu nejprve zrekapituloval dosavadní průběh řízení ve věci místního referenda. Z provedené rekapitulace především vyplynulo, že dne 11. 11. 2020 podal přípravný výbor návrh na konání místního referenda, který posléze, po odstranění jeho nedostatků, uznal dne 21. 6. 2021 městský úřad Sušice jako bezvadný. Dne 30. 6. 2021 požádal přípravný výbor o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva města Sušice k vyhlášení místního referenda. Rada města Sušice dne 12. 7. 2021 souhlasila s předložením návrhu na nejbližší jednání zastupitelstva obce. Zasedání zastupitelstva obce se uskutečnilo dne 21. 7. 2021, zastupitelstvo však nebylo usnášeníschopné a k vyhlášení místního referenda proto nedošlo.
3. Dále se navrhovatel zabýval právním rozbořem situace. Namítl, že postup města Sušice svědčí o jednoznačné neochotě projednat návrh na vyhlášení referenda včas tak, aby bylo možno referendum uspořádat společně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. O tom dle jeho názoru svědčí jednak neoprávněné a opakované výzvy k doplnění návrhu na konání místního referenda, jednak neúčast dostatečného počtu zastupitelů na zasedání zastupitelstva, v jehož rámci mělo být referendum vyhlášeno. Podle navrhovatelova mínění stávající politické reprezentaci nevyhovuje uskutečnění referenda z pohledu jejich politického programu, a proto zastupitelé účast na zasedání bojkotovali. V tomto směru navrhovatel poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 5/2010, v němž bylo konstatováno, že v případě nečinnosti zastupitelstva není přiléhavý argument soudu, že nejprve má být dán zastupitelstvu prostor k zaujetí stanoviska k návrhu na vyhlášení místního referenda. Tento prostor zastupitelstvo promarnilo na zasedání, které se ukázalo jako neusnášeníschopné. Tato skutečnost (nedostatek členů zastupitelstva na zasedání) přitom musí jít k tíži zastupitelstvu jakožto kolektivnímu orgánu, nikoliv přípravnému výboru. Od neusnášeníschopného zasedání je zastupitelstvo nečinné; nečinnost může ostatně spočívat právě v dlouhodobé usnášení neschopnosti, přičemž ochrana dle § 89 zákona o obcích se nezdá jako příliš efektivní z hlediska ochrany místního referenda. Soud však svým výkladem ztížil možnost ochrany před takovou (např. i déletrvající) usnášení neschopností. Důsledkem obstrukcí je pak v konečném důsledku dle navrhovatele zásah do veřejného rozpočtu spočívající v nutnosti uspořádat hlasování o místním referendu samostatně, tedy bez synergií vyplývajících z konání voleb do Poslanecké sněmovny.
4. Navrhovatel se rovněž zabýval otázkou lhůty pro podání tohoto návrhu. Rozhodným datem pro běh této lhůty je dle jeho názoru první konané zastupitelstvo poté, co byl přípravný výbor vyrozuměn o tom, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. V daném případě bylo rozhodným jednáním zastupitelstva, které se nakonec ukázalo být usnášení neschopné; tato skutečnost nemá za následek rozhodnutí o předčasnosti podaného návrhu.
5. Závěrem přípravný výbor navrhl, aby soud rozhodl o konání místního referenda v době konání voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, tj. ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021, a sice o následujících otázkách:
 1. Chcete, aby město Sušice aktivně podporovalo zdravotní péči v rozsahu: lůžková interna, lůžková chirurgie, JIP, následná péče, ambulance, komplement (RTG, SONO, laboratoř), včetně pořízení CT přístroje v Sušické nemocnici?
 2. Souhlasíte, aby se město Sušice zavázalo k tomu, že neprodá nemovitosti, které slouží Sušické nemocnici k poskytování zdravotní péče ve výše uvedeném rozsahu po dobu minimálně 2 let?
 3. Souhlasíte, aby se v této nepříznivé epidemiologické a ekonomické situaci odložila výstavba sportovní haly minimálně o 2 roky?
6. Následně navrhovatel soudu dne 5. 8. 2021 zaslal podání nazvané jako doplnění návrhu. Jeho

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Cínová.

obsahem je informace, že dne 4. 8. 2021 bylo svoláno zastupitelstvo města Sušice k vyhlášení referenda. Tentokrát bylo zastupitelstvo usnášeníschopné, ale návrh na vyhlášení referenda nebyl přijat. I z toho je dle navrhovatele patrné, že stávající politické reprezentaci obce z hlediska jejich politického programu uskutečnění referenda nevyhovuje. K podání byly připojeny přílohy; jde o pozvánku na 20. zasedání zastupitelstva města Sušice konané dne 4. 8. 2021, důvodová zpráva ke konání místního referenda, návrh přípravného výboru na konání místního referenda, sdělení městského úřadu Sušice ze dne 20. 11. 2020, doplnění návrhu na konání místního referenda ze dne 12. 4. 2021, výzva městského úřadu Sušice k odstranění vad návrhu ze dne 21. 4. 2021, odstranění nedostatků návrhu ze dne 30. 4. 2021, výzva městského úřadu Sušice k odstranění vad návrhu ze dne 14. 5. 2021, odstranění nedostatků návrhu ze dne 21. 5. 2021, výzva městského úřadu Sušice k odstranění vad návrhu ze dne 28. 5. 2021, odstranění nedostatků návrhu ze dne 3. 6. 2021, plná moc pro JUDr. Ridzoně ze dne 2. 6. 2021 s přílohami ze spisu vedeného u Krajského soudu v Plzni ve věci 57 A 77/2021 (návrh a usnesení), další podání navrhovatele vůči Městskému úřadu Sušice, další sdělení Městského úřadu Sušice ze dne 21. 6. 2021, žádost o svolání zastupitelstva obce ze dne 29. 6. 2021 a fotokopie výsledku hlasování č. 5 realizovaného na 20. zasedání zastupitelstva města Sušice dne 4. 8. 2021 týkající se vyhlášení místního referenda.

II. Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce ve svém vyjádření rovněž zrekapituloval procesní průběh případu a dále uvedl, že zastává názor, že ve věci postupoval v souladu se zákony. Po zákonném postupu správního odboru městského úřadu byl návrh na konání místního referenda předložen na nejbližší jednání rady města, která jej schválila k předložení na nejbližší jednání zastupitelstva, jež oproti ročně plánovanému programu jednání bylo svoláno v mimořádném, letním a prázdninovém, termínu k žádosti sedmi zastupitelů na den 21. 7. 2021. Z důvodu malé účasti členů zastupitelstva města nebylo na tomto jednání zastupitelstvo usnášeníschopné. Proto bylo se stejným programem svoláno jednání náhradní, a to na 4. 8. 2021.
8. Návrh soudu na vyhlášení místního referenda podaný dne 30. 7. 2021 považuje odpůrce za předčasný, neboť v té době nebyly vyčerpány postupy stanovené zákonem o místním referendu. Proto odpůrce navrhnul, aby byl návrh odmítnut.

III. Posouzení věci krajským soudem

9. Soud nejprve konstatuje, že z návrhu se podává, že navrhovatelům jde o poskytnutí tzv. předběžné ochrany, tedy o zajištění vyhlášení místního referenda, a to ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.
10. V prvé řadě se soud zabýval splněním procesních podmínek řízení na ochranu ve věcech místního referenda, respektive projednání návrhu na vyhlášení místního referenda.
11. Podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.: „*Návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat vyhlášení místního referenda.*“
12. Zvláštním zákonem, který má na mysli citované ustanovení s. ř. s., je zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále též: „ZMR“). Tento zákon upravuje podmínky a postup při vyhlášení a uskutečňování místního referenda. Stanoví přitom následující podmínky.
13. Podle § 57 odst. 1 písm. b) ZMR: „*Právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu má přípravný výbor, jestliže zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b).*“

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Cínová.

14. Dle § 57 odst. 2 písm. b) ZMR: „Návrh je třeba podat nejpozději do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.“
15. Podle § 57 odst. 3 ZMR: „Rozhodnutí soudu o návrhu podle odstavce 1 písm. b) nabývá rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.“
16. Dle § 6 ZMR: „V místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.“
17. Dle § 12 odst. 4 ZMR: „Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce ke projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání; obdobně postupuje rada města, která bezvadný návrh přípravného výboru předloží ke projednání zastupitelstvu statutárního města.“
18. Podle § 13 odst. 1 ZMR: „Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne a) o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání (§ 15), b) o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.“
19. Situace, kdy ve smyslu § 13 odst. 1 ZMR nelze o navržené otázce referendum konat, vyplývají z § 7 ZMR a § 8 odst. 3 ZMR.
20. Tak podle § 7 ZMR: „Místní referendum nelze konat a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města, b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání, c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen "starosta obce"), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen "primátor"), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen "rada obce"), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen "rada statutárního města") a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města, d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, f) o uzavření veřejnoprávních smluv ke výkonu přenesené působnosti, nebo g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.“
21. Dle § 8 odst. 3 ZMR pak: „Otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne".“
22. Předdeslat možno, že v situaci, která panuje v projednávané věci, se soud nezabýval otázkou bezvadnosti návrhu na konání místního referenda, neboť dne 21. 6. 2021 již sám obecní úřad odpůrce sdělil navrhovateli, že návrh je bezvadný. V logice konstrukce ochrany ve věcech místního referenda, ostatně potvrzené i závěry Nejvyššího správního soudu např. v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99, již v tomto směru vycházel ze závěru obecního úřadu odpůrce. Soud tak nejprve zkoumal otázku splnění podmínek řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda.
23. Nebylo mezi účastníky sporné, že v projednávané věci byl návrh podán oprávněnou osobou, tedy přípravným výborem podle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu ve spojení s § 91a odst. 2 s. ř. s. Tato podmínka řízení je tedy v projednávané věci splněna.
24. Naopak, sporná mezi účastníky již byla další otázka týkající se podmínek řízení, a sice včasnost návrhu. Jak plyne ze shora citovaného § 57 odst. 2 písm. b) ZMR, návrh dlužno podat nejpozději do dvaceti dnů ode dne konání zasedání zastupitelstva obce, kde měl být návrh na konání místního referenda projednán, nebo na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí. Zatímco navrhovatel zastává stanovisko, že návrh byl podán včasně, když

plynutí uvedené lhůty odvozuje od jednání zastupitelstva svolaného na den 21. 7. 2021, které se ovšem posléze ukázalo jako usnášení neschopné, odpůrce poukazuje na to, že dne 4. 8. 2021 bylo svoláno další zasedání zastupitelstva, které návrh na konání místního referenda projednalo (a tento zamítlo). Podle názoru odpůrce by se tedy lhůta k podání návrhu na vyhlášení místního referenda soudem měla odvíjet právě až od tohoto posléze uvedeného jednání zastupitelstva města Sušice.

25. S názorem odpůrce se nelze ztotožnit. Soud shledal, že návrh byl v projednávané věci podán včasné, tedy v zachované lhůtě vyplývající z § 57 odst. 2 písm. b) ZMR. K tomu je třeba, i s ohledem na informaci týkající se konání jednání zastupitelstva města Sušice dne 4. 8. 2021, uvést, že citovaná lhůta k podání návrhu na vyhlášení místního referenda soudem počala běžet skutečně již v návaznosti na jednání zastupitelstva města Sušice konané dne 21. 7. 2021, jak správně uvedl navrhovatel. Právě toto jednání zastupitelstva bylo totiž nejbližším jednáním zastupitelstva města Sušice ve smyslu shora citovaného § 13 odst. 1 ZMR ode dne 21. 6. 2021, kdy Městský úřad Sušice uznal návrh na konání místního referenda bezvadným. Ze seznamu zasedání zastupitelstva města Sušice zveřejněného na jeho internetových stránkách vyplývá, že zasedání zastupitelstva města se předtím konalo dne 16. 6. 2021, přičemž poté následovalo právě až zasedání dne 21. 7. 2021, jež mělo na programu mj. i vyhlášení místního referenda (bod 5 programu, jak plyne ze zápisu z tohoto zasedání zastupitelstva). Tento závěr platí i přes to, že toto zasedání nebylo usnášeníschopné.
26. Je totiž třeba vyjít z toho, že usnášeníschopnost zastupitelstva obce ve smyslu § 92 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení dlužno chápat toliko coby kvalitu samotného zasedání zastupitelstva. Citované ustanovení obecního zřízení zní: *„Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce. Do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání. Svolá se postupem podle odstavce 1 nebo 2.“* Z toho je patrné, že zákon výslovně počítá jak se situací, kdy nebude nadpoloviční většina členů zastupitelstva obce přítomna přímo při zahájení jednání zastupitelstva, tak se situací, kdy nadpoloviční většina členů zastupitelstva nebude přítomna až v jeho průběhu. Je tedy zřejmé, že otázka, zda je zastupitelstvo usnášeníschopné či nikoli, lze zkoumat právě nejdříve při zahájení jednání (a poté kdykoli v jeho průběhu). Jinými slovy řečeno: jednání zastupitelstva musí být zahájeno a trvat, aby mohla být zkoumána jeho usnášeníschopnost. Není tedy udržitelné tvrdit, že není-li dána usnášeníschopnost jednání zastupitelstva, jakkoli již při jeho zahájení, toto jednání se vůbec neuskutečnilo. Neplatí totiž, že by sama usnášeníschopnost zastupitelstva byla nutnou podmínkou pro to, aby se jeho jednání považovalo za uskutečněné.
27. Toto východisko ostatně odpovídá i logice ochrany poskytované přípravnému výboru pro konání místního referenda, neboť její poskytnutí nelze činit závislým na usnášeníschopnosti zastupitelstva; v opačném případě by to totiž dostalo do rukou nástroj, jak efektivně blokovat vyhlášení místního referenda a přitom současně zabránit možnému poskytnutí soudní ochrany (oprávnění Ministerstva vnitra rozpustit dle § 89 odst. 1 obecního zřízení zastupitelstvo obce, které se déle než 6 měsíců není schopné sejít v usnášeníschopném, se jeví optikou ochrany ve věcech místního referenda jako nedostatečně účinné).
28. Na těchto závěrech pak nemohou nic změnit ani odpůrcovy poukazy na to, že zasedání zastupitelstva města Sušice bylo svoláno na den 21. 7. 2021 v době dovolených a školních prázdnin. S těmito hledisky totiž zákon při počítání lhůty k podání návrhu soudu na vyhlášení místního referenda nepočítá.
29. V projednávané věci tedy byla splněna i podmínka řízení spočívající ve včasnosti návrhu.
30. Soud se dále zabýval návrhem na vyhlášení místního referenda meritorně.
31. Úvodem je vhodné poznamenat, že referendum coby nástroj přímé demokracie, je v českém právním řádu pojímáno jako prvek z povahy věci doplňkový k systému zastupitelské demokracie.

Tomu odpovídá i právní úprava jeho jednotlivých forem. Jedním z nich je místní referendum, o které jde v projednávaném případě. Platí, že možnost konat místní referendum podléhá poměrně přísné regulaci obsažené především v ZMR, v čemž se právě zračí jeho pouze doplňková role. Na druhou stranu je však právo občanů vyjádřit se prostřednictvím referenda k dalšímu vývoji a rozvoji obce, v níž žijí, zákonem předvídaným způsobem realizace jejich ústavně-politických práv (k tomu srovnej např. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015, č. j. III. ÚS 3825/14 dostupný na nalus.usoud.cz). Jako takový požívá současně i náležitě soudní ochrany, jejíž součástí je i řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda soudem podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS: „*Na rozdíl od abstraktních a často vysoce politických otázek spojených tradičně s národními referendy má místní referendum úzkou vazbu k lokálním problémům. Voliči v něm rozhodují o věcech, které dobře znají, o problémech, jež se jich často osobně dotýkají. Na půdorysu české zákonné úpravy funguje referendum tzv. zdola v praxi často jako poslední „veto“ občanů ve věcech náležejících do samostatné působnosti obce, demokratická pojistka na místní úrovni politického rozhodování. Zastupitelstvo obce totiž má zákonnou možnost o takto kritických otázkách místního života samo vyhlásit referendum, zjistit bezprostřední pohled občanů na připravované řešení a případně od nich získat silný mandát pro zásadní změnu obecního života. Pokud zastupitelstvo obce takovou možnost odmítá a snaží se, aniž jsou pro to dány zákonné důvody, všemi dostupnými prostředky místní referendum zablokovat, může to být zároveň signálem, že je „cosi sblužného v království dánském.“*

32. Soud přihlédl k tomu, že účelem soudní ochrany návrhu přípravného výboru, je dosáhnout vyhlášení místního referenda o otázkách formulovaných v návrhu, pokud možno v navrženém termínu, nebrání-li tomu závažné důvody. Soud se tedy byl povinen v posuzovaném případě předně zabývat naplněním podmínky stanovené v § 6 ZMR, podle kterého lze místní referendum konat pouze o otázkách patřících do samostatné působnosti obce. Současně bylo nutno zkoumat přípustnost konání místního referenda z pohledu § 7 ZMR.
33. Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 6 a § 7 zákona o místním referendu v rozhodnutí ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, publikovaném pod č. 2718/2012 Sb. NSS, vyslovil, že „*(...) z citovaných ustanovení plyne přípustnost konání místního referenda ve všech věcech spadajících do samostatné působnosti obce s výjimkou taxativně uvedených případů. Samostatnou působnost obce blíže vymezuje ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to tak, že (...) do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěřuje zákon.“*
34. Navrhovatel se podaným návrhem domáhá, aby soud vyhlásil místní referendum o třech otázkách.
35. Prvá navržená otázka zní: „*Chcete, aby město Sušice aktivně podporovalo zdravotní péči v rozsahu: lůžková interna, lůžková chirurgie, JIP, následná péče, ambulance, komplement (RTG, SONO, laboratoř), včetně pořízení CT přístroje v Sušické nemocnici?“*
36. Z hlediska § 6 ZMR je možno uzavřít, že takto navržená otázka se nevymyká z oblasti samostatné působnosti obce. Podle § 2 odst. 2 obecního zřízení platí: „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“ Dle § 35 odst. 1 obecního zřízení pak: „*Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěřil zákon.*“ Druhý odstavec téhož ustanovení zní: „*Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání,*

celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

37. Problematika zajištění dostupnosti lékařské péče patří k otázkám vysoké naléhavosti v každé obci, ve které je lékařská péče dostupná hůře, než je považováno za žádoucí, případně v nichž hrozí, že se takovou stane. Jedná se přitom o velmi komplexní problematiku, uspokojivě řešitelnou za existující společensko-ekonomické situace rovněž pouze v rámci komplexního přístupu na mnoha rovinách (nejen) veřejné správy. Nepochybně platí, že určitá část této problematiky spadá i do samostatné působnosti obcí. Soud dospěl v projednávané věci k závěru, že je tomu tak i v projednávaném případě. S ohledem na to, že z veřejně dostupných zdrojů (výpis z obchodního rejstříku) vyplývá, že město Sušice je jediným společníkem obchodní korporace Sušická nemocnice s. r. o., jež je provozovatelem sušické nemocnice, připadá v úvahu hned celá řada možných kroků, jimiž může teoreticky město Sušice, vyjádřeno slovy navržené otázky „aktivně podporovat“ zdravotní péči ve vymezeném rozsahu zdravotních oborů. Může se tak jednat o opatření s určitými dopady do rozpočtu [§ 84 odst. 2 písm. b) obecního zřízení], kroky v oblasti fondů obce [§ 84 odst. 2 písm. c) obecního zřízení], jednání v oblasti korporálního práva, resp. při realizaci práv příslušejících společníku konkrétní obchodní korporace [§ 84 odst. 2 písm. e) a f) obecního zřízení] atd.
38. Z hlediska přípustnosti navržené otázky se soud zabývá tím, aby navržená otázka nesměřovala do oblasti, ve které nelze místní referendum konat dle § 7 ZMR; současně soud posuzuje, zda je navržená otázka dostatečně určitá ve smyslu § 8 odst. 3 ZMR, tj. zda na ni lze odpovědět ano x ne, resp. zda nejde o otázku z jiného důvodu nepřipustnou (sugestivní, kapciózní, nekonkrétní, vnitřně rozpornou, dezinformační apod.).
39. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že prvá navržená otázka je relativně neurčitá, neboť nesměřuje k předem jednoznačně specifikovaným krokům, které by měly být případně městem Sušice učiněny. Na druhé straně je ovšem zřejmé, že má-li se jednat o „aktivní podporu“, mají se na mysli kroky směřující přinejmenším k zachování stávajícího rozsahu a kvality poskytovaných služeb, případně k jejich dalšímu rozvoji. Soud v tomto směru zohlednil konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která setrvale klade důraz na to, aby význam referendové otázky nebyl poměřován rigorózním právnickým okem, ale pohledem běžného občana. V intencích této judikatury jde tedy o to, aby běžný volič (v období konceptu „reasonable person“ známého z oblasti common law) věděl, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, a aby rozuměl důsledkům svého souhlasu a nesouhlasu v místním referendu. Při tomto posouzení je také podstatné vnímat, v jakém kontextu byla otázka položena, tj. jak je její chápání ovlivněno místními realitami, které jsou běžnému občanu známé. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS.
40. Protože v případě prvé navržené otázky soud neshledal naplněným ani žádný důvod nepřipustnosti konání místního referenda stanovený v § 7 ZMR, uzavřel, že uskutečnění místního referenda o ní nic nebrání.
41. Druhá navržená otázka zní: „*Souhlasíte, aby se město Sušice zavázalo k tomu, že neprodá nemovitosti, které slouží Sušické nemocnici k poskytování zdravotní péče ve výše uvedeném rozsahu po dobu minimálně 2 let?*“
42. Pokud jde o posouzení, zda tato otázka nevybočuje z rámce samostatné působnosti obce, lze s ohledem na její blízkou obsahovou souvislost s prvou navrženou otázkou odkázat na to, co bylo o prvé navržené otázce uvedeno shora. Soud tedy shledal, že i tato otázka spadá do samostatné působnosti města Sušice.
43. Jestliže však soud ohledně prvé navržené otázky dospěl k závěru, že její relativní neurčitost je ještě akceptovatelná, neboť běžnému občanu je ještě dostatečně srozumitelné, co se míní aktivní podporou zdravotní péče v určitém rozsahu zdravotních specializací, u druhé navržené otázky tomu tak již není. Soud v tomto směru vyšel ze závěrů obsažených v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, zejména v jeho bodě 43, podle nichž: „*Z nastíněného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost*

otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.“

44. Soud je toho názoru, že druhá navržená otázka z tohoto rámce již vybočuje, neboť není zřejmé, jaký konkrétní obsah má být přisuzován výrazu „nemovitosti, které slouží (...) k poskytování zdravotní péče (...)“. Tomuto výrazu lze přisuzovat různý obsah, a to ať už užší, v jehož rámci půjde pouze o budovy, ve kterých bude docházet k bezprostřednímu poskytnutí příslušných zdravotních služeb, stejně tak přijatelný je ovšem i výklad širší, který bude zahrnovat i případné budovy zajišťující provoz zdravotnického zařízení po technické stránce (výměníky, prádelny, sterilizace, budovy autoprovozu apod.), nepředstavitelný pak není ovšem ani výklad široký, který může zahrnovat i případné ubytovny zaměstnanců apod. Všechny tyto podoby výkladu jsou představitelné a legitimní.
45. Upozornit je nutno na to, že ačkoliv soud je veden snahou ochránit co nejširší přístup k referendu, a to podle zásady *in favorem libertatis*, z níž v hraničních případech vyplývá povinnost upřednostnit konání referenda (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS), musí současně přihlížet i k tomu, že v případě úspěšného uskutečnění referenda jsou jeho výsledky dle § 49 ZMR pro zastupitelstvo obce závazné. Mělo-li by pak být zastupitelstvo města Sušice vázáno případnou kladnou odpovědí na tuto otázku, nemohlo by se vyhnout pochybnostem, v jakém rozsahu může s nemovitostmi sloužícími sušické nemocnici vlastně oprávněně nakládat.
46. Druhá navržená otázka tedy není přípustná.
47. Třetí navržená otázka zní: „*Souhlasíte, aby se v této nepříznivé epidemiologické a ekonomické situaci odložila výstavba sportovní haly minimálně o 2 roky?*“
48. Ani pokud jde o třetí navrženou otázku, neshledal soud, že by její rozsah vybočoval ze samostatné působnosti obce ve smyslu § 6 ZMR. Výstavba sportovních zařízení je typickým příkladem rozvoje obce, současně však je často otázkou, na které se v příslušné obci štěpí veřejné mínění, neboť pravidelně je výstavba sportovišť spojena s poměrně vysokými náklady a s obavami z nežádoucích jevů jako je korupce, machinace při veřejných zakázkách apod. Proto lze i v rozhodovací praxi správní justice v oblasti místních referend nalézt případy, které se výstavby sportovišť týkaly (např. bazén v Brušperku).
49. Dále se soud zabýval otázkou přípustnosti této otázky. Shledal přitom, že není dán žádný z důvodů nepřípustnosti konání místního referenda o ní ve smyslu § 7 ZMR. Otázka je však nepřípustná podle § 8 odst. 3 ZMR. Jak už soud naznačil shora, odkazované ustanovení nedopadá výlučně jen na ty otázky, které nejsou zodpověditelné prostřednictvím prostého ano x ne, ale i na ty otázky, které jsou deficitní jiným způsobem, jenž ve svém důsledku zapovídá, aby se o takové otázce konalo místní referendum. V konkrétní situaci se může jednat o to, že je příslušná otázka vnitřně rozporná, klamavá, kapciózní (úskočná). V případě třetí navržené otázky soud dospěl k závěru, že je zatížena právě takovou vadou, a sice vadou sugestivnosti. V již opakovaně citovaném rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS uvedl Nejvyšší správní soud, že otázka navržená do místního referenda nesmí být mj. sugestivní (bod 43 citovaného rozsudku).
50. Třetí navržená otázka však sugestivní nepochybně je, neboť tím, že rozhodnutí o ní zasazuje do kontextu „tato nepříznivé epidemiologické a ekonomické situace“, předjímá, že správná odpověď je záporná. Tím předem manipuluje návrhovatelem zjevně kýžený výsledek referenda.
51. Z toho důvodu je i třetí navržená otázka nepřípustná.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. Shora uvedené lze shrnout tak, že soud dospěl k závěru, že přijatelná pro konání místního referenda je toliko otázka první. Podle § 57 odst. 3 ZMR platí, že rozhodnutí soudu o návrhu přípravného výboru podle odst. 1 písm. b) nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města. Krajský soud v Plzni proto výrokem I. tohoto usnesení vyhlásil místní referendum o této, první navržené, otázce.
53. Podle § 15 odst. 1 ZMR se referendum musí konat nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení. Přitom platí, že je-li místní referendum vyhlášeno společně s volbami, koná se po oba dva dny voleb. Soud po zvážení všech okolností případu považuje z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů v referendu v souladu se zákonnými podmínkami za vhodné uspořádat místní referendum současně s nejbližšími volbami, tedy s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, tedy ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021. Výrokem II. tohoto usnesení tak v tomto směru vyhověl podanému návrhu.
54. Druhou a třetí navrženou otázku soud shledal nepřipustnou. Z toho důvodu výrokem III. tohoto usnesení návrh na konání místního referenda o nich zamítl.
55. Výrokem IV. tohoto usnesení soud konečně rozhodl o náhradě nákladů řízení. Tento výrok se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků v řízení o vyhlášení místního referenda právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

Toto usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu, tj. dnem 20. srpna 2021 (§ 93 odst. 5 věta druhá s. ř. s.).

Plzeň 20. srpna 2021

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu