



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda**, jednající zmocněncem Janem Kozákem, bytem Račanská 463, Statenice, zastoupen advokátkou Mgr. Rebekou Mot'ovskou Židuliakovou, proti účastníkovi: **obec Statenice**, sídlem Statenická 23, Statenice, zastoupenému Mgr. Lukášem Nohejlem, advokátem sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, o návrhu na vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti účastníka řízení proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2025, čj. 37 A 26/2025-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval návrhem na konání místního referenda v obci Statenice o následujících otázkách:

1) „Požadujete, aby orgány obce Statenice v samostatné působnosti učinily veškeré možné kroky k tomu, aby v rámci developerských projektů v obci vznikla adekvátní občanská vybavenost (zejména základní škola)?“

2) „Požadujete, aby orgány obce Statenice v samostatné působnosti učinily veškeré možné kroky k tomu, aby zahájení rezidenční výstavby v rozvojových plochách Z02, Z13a, Z13b územního plánu obce Statenice

bylo podmíněno předchozí kolaudací Přeložky silnice II/240 (D7-D8) - úsek mezi dálnicí D7, dálnicí D8 a silnicí II. třídy č. II/101?“

[2] Návrh na konání místního referenda podal navrhovatel (*přípravný výbor*) Obecnímu úřadu Statenice dne 4. 11. 2024. V reakci na tento návrh jej obec (dále *stěžovatel*) vyzvala k odstranění nedostatků podle § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (*zákon o referendu*). Navrhovatel s tím nesouhlasil a podal návrh Krajskému soudu v Praze, který usnesením ze dne 30. 12. 2024, čj. 37 A 81/2024-55, rozhodl, že návrh nemá nedostatky. Toto usnesení napadla obec Statenice kasační stížností, které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 7. 2025, čj. Ars 1/2025-55, vyhověl a usnesení krajského soudu zrušil.

[3] Ještě předtím však zastupitelstvo obce Statenice dne 10. 3. 2025 rozhodlo, že se místní referendum nevyhlásí. Navrhovatel proto podal návrh na vyhlášení místního referenda s tím, že by mělo být vyhlášeno souběžně s termínem voleb do Poslanecké sněmovny. Tomuto návrhu Krajský soud v Praze nyní napadeným usnesením vyhověl a místní referendum v termínu voleb do Poslanecké sněmovny vyhlásil. Setrval totiž na dříve vysloveném závěru, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky.

[4] Dne 14. 8. 2025 krajský soud v návaznosti na dříve citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2025, čj. Ars 1/2025-55 usnesením opětovně rozhodl, že návrh nemá nedostatky, Současně odmítl návrh na vyhlášení místního referenda, neboť tak učinil již nyní napadeným usnesením.

[5] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že již rozhodoval i v případě prvního návrhu na konání místního referenda o uvedených otázkách (v pořadí druhý návrh na konání referenda vzal navrhovatel zpět), a to rozsudkem ze dne 28. 11. 2024, čj. Ars 3/2024-43 (*Statenice I*). Tímto rozsudkem zamítl kasační stížnost navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2024, čj. 54 A 48/2024-18, kterým krajský soud odmítl jak návrh, kterým se navrhovatel domáhal určení, že jeho návrh (ze dne 19. 6. 2024) nemá nedostatky, tak návrh na vyhlášení místního referenda.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

[6] Usnesení krajského soudu napadl účastník (*stěžovatel*) kasační stížností, podanou z důvodů zakotvených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (s. ř. s.), tedy pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost.

[7] Stěžovatel tvrdí, že první referendová otázka je nepřípustná, protože záporná odpověď vede k možnému rozporu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Orgánům obce by totiž bylo uloženo, že se nemají chovat jako řádný hospodář a nedbat o všestranný rozvoj obce a pečovat o občanskou vybavenost. Její formulace navíc není dostatečně určitá a jednoznačná. Krajský soud prý také chybně dovodil, že odpověď na první otázku je konzultativní, a nikoliv decizní (tzn. závazná), což ale neodpovídá celkovému kontextu případu. Navrhovatel se totiž domáhá, aby orgány obce učinily *veškeré možné kroky*, spočívající v efektivním donucení developera, aby na své náklady vybudoval školu a školku. Kladná či záporná odpověď na první položenou otázku je proto závazná. Ze zákonné úpravy (obecní zřízení, stavební zákon) přitom plyne povinnost obce zasazovat se za všestranný rozvoj území a občanské vybavenosti obce a záporná odpověď na položenou otázku by proto mohla být vykládána jako zákaz orgánům obce činit vše pro odpovídající občanskou vybavenost. Jinak řečeno, kladná odpověď na první otázku činí tuto otázku nadbytečnou, zatímco záporná odpověď vede k nezákonnosti. Stěžovatel považuje první otázku rovněž za neurčitou a nejednoznačnou, neboť není zřejmé, jaké konkrétní kroky má obec učinit, kterých projektů se týká a jaká občanská vybavenost má vzniknout. Občanům proto nebude zřejmé, pro co konkrétně hlasují.

pokračování

[8] Nepřípustnost druhé otázky spatřuje stěžovatel v zásahu do ústavních práv vlastníků pozemků v dotčených lokalitách, v její matoucí formulaci a v jejím rozporu s první otázkou. Není ostatně ani dána souvislost přeložky a výstavby ve Statenicích s dopravou v obci. Omezení vlastnického práva dotčených osob (zřejmě) změnou územního plánu by mohlo vést k povinnosti hradit těmto osobám škodu vzniklou v důsledku omezení zastavitelnosti jejich pozemků, jakož i nahradit případné sankce z porušení smluvních závazků s developery. Důsledkem tohoto rozhodnutí by byl neproporcionální zásah do práv vlastníků pozemků, rozporný s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (*Listina*). Rovněž druhá otázka je neurčitá a matoucí, neboť není zřejmé, jaké kroky má obec učinit a pro co vlastně občané hlasují. Odpověděli-li by proto občané na položenou otázku kladně, vznikly by pochybnosti, co to konkrétně pro zastupitelstvo obce znamená. Podle druhé otázky totiž výstavba v rozvojových plochách má být podmíněna kolaudací přeložky, která však nemá být umístěna na území obce. Není také zřejmé, že přeložka může ulevit dopravní situaci ve Statenicích. Přípravný výbor prý v rámci své kampaně uváděl nepravdivé skutečnosti, když se snažil vzbudit dojem, že opatření požadovaná druhou otázkou jsou zcela běžná, a to dokonce v nejbližším okolí (obec Lichoceves).

[9] Nezákonnost spatřuje stěžovatel i ve vzájemném vztahu obou otázek. Obě otázky se totiž vylučují a kladná odpověď na některou z nich vylučuje kladnou odpověď na druhou. Formulace první otázky je navíc velmi obecná a návodná, a občanu je proto vnucována kladná odpověď i na otázku druhou.

[10] Navrhovatel ke kasační stížnosti uvedl, že položené otázky považuje za naprosto standardní a neproblematické. V reakci na rozsudek zdejšího soudu čj. Ars 1/2025-55 tvrdí, že došlo-li by ke zrušení usnesení, kterým se vyhláší referendum, není z časových důvodů možné, aby se v případě „*opětovného kladného rozhodnutí*“ krajského soudu uskutečnilo referendum spolu s volbami do Poslanecké sněmovny. Postup stěžovatele proto přípravný výbor označuje za obstrukční, přičemž kontroverzní smlouvy s developerem obec podepsala již v době, kdy byl podán návrh na vyhlášení místního referenda. V konečném důsledku je tak oslabována víra občanů v demokracii, právo a spravedlnost. Proto přípravný výbor navrhuje, aby Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti buď přerušil, anebo aby vyčkal na nové rozhodnutí krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom také, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Právě proto se Nejvyšší správní soud v tomto řízení zabýval pouze přípustností otázek, o kterých se má konat místní referendum, přičemž vycházel z okolnosti, že krajský soud toto referendum již vyhlásil a současně jiným usnesením pravomocně rozhodl o tom, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky (viz shora bod 4; proti tomuto usnesení byla podána kasační stížnost, o které je před zdejším soudem vedeno řízení pod sp. zn. 4 Ars 4/2025).

[13] Stěžovatel uplatňuje dva kasační důvody, přičemž Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného usnesení krajského soudu, a to z velice prostého důvodu: logika věci velí, že pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze posuzovat také jeho zákonnost. Není-li totiž zřejmé, jakým způsobem nebo z jakých důvodů krajský soud rozhodl, není možné hodnotit zákonnost jeho (chybějících či nesrozumitelných) úvah. Současně však platí, že „*usnesení krajských soudů ve věcech referenda by měla být pro nevyřazení argumentace účastníků řízení rušena pouze výjimečně, pokud Nejvyšší správní soud nedoplní argumentaci krajského soudu způsobem, který by pro účastníky řízení znamenal překvapivé rozhodnutí*“ (rozsudek ze dne 17. 3. 2016 čj. Ars 4/2015–45).

[14] V nyní posuzované stěžovatel ohledně nepřezkoumatelnosti konkrétně namítá pouze to, že nejsou zřejmé důvody usnesení krajského soudu ohledně případné kapciózní, dezinformační či

matoucí povahy otázek. Tyto důvody však krajský soud vyložil v bodech 48-50 usnesení, v nichž vysvětlil, proč neshledal referendové otázky vnitřně rozpornými, matoucími nebo nepřipustně návodnými.

[15] Spatřuje-li v nyní posuzované věci stěžovatel nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu v nedostatku důvodů rozhodnutí, je ze shora provedené narace zřejmé, že jeho argumentace brojí primárně proti znění obou „referendových“ otázek, které jsou podle něj nepřipustné. Pochybení krajského soudu tak ve skutečnosti spatřuje pouze v tom, že krajský soud nevyhověl jeho námitkám a neztotožnil se s jeho právním názorem, neboť např. netvrdí, který jeho argument zůstal opomenut, která část odůvodnění usnesení krajského soudu je nedostatečná apod. Takto pojatý kasační důvod proto nemůže obstát. Ve skutečnosti totiž stěžovatel nebrojí proti nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení krajského soudu, nýbrž proti právnímu posouzení rozhodované věci. Stěžovatel tak zaměňuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí s neúspěchem v soudním řízení. Bylo by přitom příslowecným nošením sov do Athén, měl-li by zdejší soud blíže vysvětlovat, že jeho úkolem je ochrana veřejných subjektivních práv účastníků řízení (§ 2 s. ř. s.), a nikoliv záruka „procesního vítězství“ jednoho z těchto účastníků. Takový přístup by totiž protičečil základnímu úkolu soudnictví: vydávání spravedlivých a nestranných rozhodnutí.

[16] Lze proto učinit dílčí závěr v tom smyslu, že stěžovatel nenabídl žádná tvrzení, která by mohla svědčit o nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení krajského soudu, a rovněž Nejvyšší správní soud v tomto směru neshledal žádné deficity. Tento kasační důvod proto nebyl naplněn. Nejvyšší správní soud se proto v dalším zaměřil na tvrzenou nezákonnost usnesení krajského soudu.

[17] Nejvyšší správní soud v obecné rovině a v souladu se svojí ustálenou judikaturou (viz např. rozsudek ze dne 17. 3. 2016, čj. Ars 4/2015-45) připomíná, že místní referendum představuje formu přímé demokracie a je alternativou rozhodování o otázkách samostatné působnosti obce zastupitelským orgánem. Protože se jedná o výkon ústavně zaručeného práva na samosprávu (čl. 8 Ústavy) a současně o základní právo občanů podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny), jsou správní soudy při přezkumu věcí týkajících se vyhlášení místního referenda zdrženlivé a vycházejí ze zásady, že v pochybnostech je třeba upřednostnit právo na konání referenda. Jiná je samozřejmě otázka, jakým způsobem se následně výsledky místního referenda promítnou v dalších krocích.

[18] Není také úkolem správních soudů, aby znemožnily konání místního referenda z důvodu jeho nákladnosti nebo ne zcela úplné jednoznačnosti toho, k čemu kladné zodpovězení položené otázky povede. Respektují totiž okolnost, že se jedná o politické rozhodnutí, které je postaveno naroven rozhodnutí zastupitelského orgánu a v konkrétním případě zpravidla vyžaduje provedení dalších kroků k tomu kompetentními orgány obce. Jak k tomu Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26 (Břežany), *„otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatébo v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“*

[19] Z ustálené judikatury zdejšího soudu se dále podává (rozsudek ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43), že *„při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek podle § 8 odst. 3 zákona o referendu je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli „rigorózním právníckým okem“, ale zohlednit pohled běžného blasyujícího 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 nejednoznačnost otázky 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 nepobodlných otázek byla „vetována“ s poukazem na jejich nejednoznačnost.“*

pokračování

[20] V nyní posuzované věci spatřuje stěžovatel nepřipustnost první referendové otázky v možném rozporu s obecním zřízením (v případě záporné odpovědi), anebo v její nadbytečnosti (u kladné odpovědi). Stěžovatel považuje první otázku rovněž za neurčitou a nejednoznačnou, neboť není zřejmé, jaké konkrétní kroky má obec učinit, kterých projektů se týká a jaká občanská vybavenost má vzniknout. Občanům proto údajně nebude zřejmé, pro co konkrétně hlasují.

[21] Nejvyšší správní soud tyto obavy stěžovatele nesdílí. Jak bylo totiž také již stručně naznačeno shora, zodpovězení určité otázky v místním referendu nemusí vždy vést ke zcela jednoznačnému a konkrétnímu výsledku. Rozhodnutí v místním referendu, jako formě přímé demokracie vykonávané v rámci územní samosprávy, je totiž rozhodnutím politickým a jeho smyslem nemusí být vždy vyřešit jeden konkrétní problém, nýbrž může se jednat i o vyjádření určitých obecnějších a dlouhodobějších politických cílů a priorit. Jinými slovy, občané obce v místním referendu vysloví svůj názor na otázku, která se týká rozvoje dané obce a stanoví určité „mantinely“ orgánům obce, aby v jejich rámci činily konkrétní rozhodnutí. Jakkoliv má proto stěžovatel pravdu v tom, že případná kladná odpověď na první otázku je poměrně obecná a rozhodnutí učiněné v referendu vyžaduje bližší provedení, neznamená to ještě bez dalšího, že o této otázce občané nemají mít právo rozhodovat. Rozhodnou-li totiž občané o této otázce kladně, určí orgánům obce jasnou prioritu v podobě zajištění adekvátní občanské vybavenosti, a to v rámci sjednávání a schvalování developerských projektů. Demonstrativní zmínka o základní škole pak tuto obecnou prioritu alespoň částečně specifikuje.

[22] Nejvyšší správní soud proto potvrzuje správnost závěrů krajského soudu, podle kterých je účelem referenda „*zavázat názorem voličů orgány obce k tomu, aby vyvíjely nejen určitou, ale i blíže neurčenou činnost směřovanou k určitému cíli, který je z navržených otázek zřejmý, tj. vznik občanské vybavenosti v developerských projektech a podmínění rezidenční výstavby. Otázky nestanoví postup, pouze cíle, ke kterým mají směřovat. Prostředky a způsoby, jakými k cílům dospějí, zůstávají otevřené a vždy budou omezeny na věci (činnosti a postupy) v samostatné působnosti obce. To však nezpůsobuje nejednoznačnost otázek*“ (bod 24).

[23] Stěžovatel se dále mylí, když tvrdí, že záporná odpověď na první otázku by mohla vést k rozporu s obecním zřízením. Předně, v obecné rovině platí, že ani záporná odpověď na otázku položenou v místním referendu nevede k závaznému závěru pro obec v tom smyslu, že by orgány obce musely postupovat opačným způsobem, než bylo v referendu navrženo. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku čj. Ars 4/2015, „*není nepřipustné referendum, které povede k závaznosti referenda pro orgány obce pouze v případě jedné z možných odpovědí*.“ Dále také samozřejmě platí, že esenciálním znakem každé obce coby územního samosprávného celku je možnost vykonávat samostatnou působnost, kam patří v souladu s principem subsidiarity a decentralizace „*záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce*“. Přitom obec pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek (mimo jiné) pro uspokojování potřeb svých občanů (§ 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení). V tomto kontextu je proto zřejmé, že zastupitelstvo i další orgány obce jsou ze zákona povinny usilovat o co nejlepší podmínky života svých občanů v obci. I pokud by proto odpověď na první referendovou otázku byla záporná, na této zákonné povinnosti by nic nemohla změnit.

[24] Zjevný smysl této otázky však nespočívá v reprodukci zákonné úpravy, nýbrž v nastavení priorit při jednání s developery: to znamená v zohlednění vzniku přiměřené občanské vybavenosti při schvalování developerských projektů. Takto koncipovaná otázka proto podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu není nepřipustná, neboť na ni nedopadá žádný z případů nepřipustnosti podle § 7 zákona o místním referendu. Její smysl spočívá v závazku orgánů obce v maximální míře se zasazovat o vznik adekvátní občanské vybavenosti v rámci jednání o developerských projektech. Ačkoliv je v souladu s § 49 zákona o místním referendu jeho výsledek závazný i právně, v jaké míře by tomuto závazku orgány obce dostály či nikoliv, je pak primárně věcí politické odpovědnosti, která se může projevit zejména v následných volbách do obecního zastupitelstva. Naopak záporná odpověď na takto položenou otázku by znamenala, že orgány obce takto explicitně při jednání o developerských projektech zavázány nejsou. I v tomto

případě je však esenciální podstatou demokracie „skládání účtů“ členů zastupitelských orgánů svým voličům.

[25] Lze proto učinit další dílčí závěr, že první referendová otázka není nepřipustná a krajský soud se nedopustil stěžovatelem tvrzené nezákonnosti.

[26] Nepřipustnost druhé otázky spatřuje stěžovatel v zásahu do ústavních práv vlastníků pozemků v dotčených lokalitách, v její matoucí formulaci a v jejím rozporu s první otázkou.

[27] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že formulace této otázky je velmi konkrétní, a to z hlediska časového, funkčního i územního. Současně je v ní zdůrazněno, že jde výhradně o kroky činěné v samostatné působnosti, což odpovídá smyslu místního referenda, ve kterém je *ex lege* vyloučeno rozhodovat o otázkách spadajících do přenesené působnosti obce (§ 6 zákona o referendu). Formulace této otázky není ani matoucí či rozporná s první otázkou. Jestliže by totiž případná kladná odpověď na první otázku znamenala (zjednodušeně vyjádřeno) zdůraznění priority spočívající v občanské vybavenosti obce, směřuje druhá otázka k tomu, aby před zahájením uvedené rezidenční výstavby došlo ke kolaudaci dopravního řešení.

[28] Argumentem proti této otázce není ani okolnost, že v důsledku kladné odpovědi na ni by obec musela dotčeným osobám hradit škodu, případně nahradit sankce z porušení smluvních závazků s developery. Skutečnost, že rozhodnutí učiněné v místním referendu může způsobit citelné výdaje v rozpočtu obce, totiž není nijak neobvyklá. Tato skutečnost však nemůže být nosným argumentem proti konání místního referenda, nýbrž může a má být legitimním tématem vedené kampaně. Je totiž na jednotlivých politických aktérech, ať již se jedná o obecní politiky (kterými jsou zastupitelé, členové rady, starosta atp.) anebo o iniciátory místního referenda a v konečném důsledku o každého občana obce, aby se snažili přesvědčit ostatní občany o tom, že tento finanční argument je natolik významný, že referendová otázka nemá být zodpovězena kladně, anebo naopak zájem na zodpovězení této otázky je natolik silný, že ho nemůže oslabit ani finanční nákladnost. Lapidárně vyjádřeno, schválí-li občané obce v místním referendu rozhodnutí, které bude pro rozpočet obce velmi zatěžující až devastující, je to pořád jejich svobodné rozhodnutí, za které si ovšem ponesou následky. Jak totiž výstižně připomenul Joachim Gauck, „*svoboda dospělých se nazývá zodpovědnost*“ (Svoboda, Brno: Cesta, 2023, str. 40). Předmětem kampaně navíc může být i diskuse o tom, zda jsou argumenty finančními dopady vůbec správné, tedy zda skutečně obci tvrzené finanční náklady hrozí.

[29] Jak také uvedl Ústavní soud (nález ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09), ani existující smluvní závazky obce nelze chápat jako automatickou blokadu místního referenda. „*Je třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích. Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní 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 ve smyslu § 49 zákona o referendu také výhradně směřuje. Výsledek referenda spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) zákona o referendu. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici.*“

[30] K dalším námitkám stěžovatele Nejvyšší správní soud konstatuje, že se značně obsahově překrývají s námitkami, které vznesl již ve vyjádření k návrhu v řízení před krajským soudem a které byly dostatečně a přesvědčivě vypořádány v odůvodnění napadeného usnesení. Zdejší soud proto pro stručnost odkazuje na závěry krajského soudu (zejména body 39 a násl.), který zdůraznil, že v územním plánování je přípustné a dokonce i obvyklé, že zástavba v obci je podmíněna zprovozněním připravované přeložky silnice, a to i tehdy, vede-li mimo katastr obce. K nevyhlášení místního referenda by mělo docházet pouze tehdy, je-li již dopředu zjevné, že některá z možných

pokračování

odpovědí na položenou otázku zcela jistě povede k nezákonným důsledkům. Nic takového však v posuzovaném případě nenastalo a netvrdí to ani stěžovatel. Krajský soud také vysvětlil význam zmíněné přeložky silnice, přičemž odkázal též na dopis Obecního úřadu Statenice ze dne 12. 6. 2024, kde je uvedeno, že se o této přeložce mluví šedesát let, nicméně její projekt nevznikl a bojují proti ní sousední obce. Přípravnému výboru šlo proto o zajištění kvalitní dopravní infrastruktury v obci v návaznosti na vybudování jakékoliv verze této přeložky silnice, což je téma v obci dlouhodobě známé. Není ostatně ani pravda, že není zřejmé, kudy přeložka povede: krajský soud totiž odkázal na odůvodnění územního plánu Statenice, ze kterého vyplývá, že její trasa je již součástí Zásad územního rozvoje Středočeského kraje.

[31] Jak v podobném případě rozhodl Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014–47, bod 25), „*stavební zákon jasně stanoví hierarchii územního plánování a zakazuje obci při vydávání územního plánu odchýlení od zásad územního rozvoje. 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 vyobrazena 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.*“

[32] K námitce, že přípravný výbor v rámci své kampaně údajně uváděl nepravdivé skutečnosti, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato námitka není relevantní z hlediska posuzování přípustnosti konání místního referenda, nýbrž může se stát předmětem diskuse, argumentace a vysvětlování v rámci kampaně před referendem. Jinými slovy řečeno, je na samotných voličích, aby si sami vyhodnotili relevanci a přesvědčivost jednotlivých tvrzení. Je přitom na politických aktérech, aby občanům poskytli co nejvíce informací tak, aby si mohli vytvořit skutečně fundovaný názor. Právě i to je podstatou demokracie a měl-li by správní soud zamezit konání referenda pouze z důvodu, že jsou před jeho vyhlášením prezentovány (třeba i) nepravdivé údaje, situoval by se do role paternalistického ochránce pravdivosti a správnosti jednotlivých tvrzení, která mu však nepřísluší.

[33] Nejvyšší správní soud se konečně neztotožňuje ani s námitkou, že se obě otázky vzájemně vylučují a kladná odpověď na některou z nich vylučuje kladnou odpověď na druhou. Již z prosté logiky věci totiž první referendová otázka vede ke stanovení určité (obecné) priority pro činnost orgánů obce (adekvátní občanská vybavenost), zatímco kladné zodpovězení druhé otázky má vést k povinnosti orgánů obce učinit veškeré možné kroky pro zahájení rezidenční výstavby ve vymezené lokalitě teprve po kolaudaci přeložky silnice. Z libovolné kombinace případných odpovědí na položené otázky přitom nevyplývá jejich logický rozpor.

[34] Nejvíce sporným by byl podle stěžovatele takový výsledek místního referenda, kdy by byla na obě otázky vyslovena kladná odpověď. Stěžovatel totiž tvrdí, že obec s developerem ALFA PRAHA s.r.o. uzavřela smlouvu o spolupráci, podle které je poskytnutí „*zcela nadstandardních kontribucí obci*“ podmíněno realizací rezidenčního projektu právě v lokalitě, dotčené druhou otázkou. Ani v tomto případě však zdejší soud v tomto potenciálním výsledku nevidí logický rozpor či dokonce jeho neproveditelnost: z obecně stanovené priority dbát v rámci developerských projektů na adekvátní občanskou vybavenost (zejména základní škola) totiž nutně neplyne, že tato občanská vybavenost se má realizovat právě jen na rozvojových plochách označených ve druhé otázce.

[35] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rovněž námitky uplatněné proti druhé referendové námitce nejsou důvodné.

IV. Závěr

[36] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[37] Na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda nemá právo žádný z účastníků řízení (§ 93 odst. 4 s. ř. s.; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, čj. Ars 1/2017-44).

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

V Brně dne 3. září 2025

Vojtěch Šimíček v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Šárka Hovorková