

Česká republika

NÁLEZ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl dne 9. února 2012 mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Jana Musila (soudce zpravodaje) a soudců Vladimíra Kůrky a Jiřího Muchy o ústavní stížnosti **Přípravného výboru pro konání místního referenda**, právně zastoupeného Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem v Olomouci, Riegrova 14, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2009 č. j. 22 Ca 16/2009-25, za účasti **Krajského soudu v Ostravě**, jako účastníka řízení a za účasti **obce Bystročice**, se sídlem 779 00 Bystročice 6 a **Ministerstva dopravy České republiky**, jako vedlejších účastníků řízení, **t a k t o**:

I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2009 č. j. 22 Ca 16/2009-25 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu dle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění:

I.

Ústavní stížností, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, neboť jím mělo dojít k porušení článku 21 odst. 1, článku 4 odst. 3 a článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Jak vyplývá z odůvodnění ústavní stížnosti a z vyžádaného spisového materiálu (spis Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 16/2009), podal stěžovatel (v záhlaví označený přípravný výbor) dne 13. 10. 2008 návrh na konání místního referenda na území obce Bystročice s položenou otázkou „*Souhlasíte s tím, aby obec Bystročice darovala, prodala, pronajala či jiným způsobem zcizila nebo zatížila (např. zřízením věcného břemene), kterýkoliv z následujících pozemků: parcelní čísla 46/1, 46/2, 47/2, 52/15, 52/33, 52/34, 207/1, 207/2, 209/2, 2010 v katastrálním území 616681 Žerůvky, včetně jejich částí?*“ Zastupitelstvo obce na svém zasedání dne 22. 12. 2008 rozhodlo usnesením, že návrh na konání místního referenda neschvaluje. O této skutečnosti byl stěžovatel vyrozuměn sdělením starostky obce ze dne 29. 12. 2008.

Stěžovatel se v zákonné lhůtě obrátil na Krajský soud v Ostravě podle § 91a odst. 1 písm. b) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)

s návrhem na vyhlášení místního referenda v obci Bystročice o výše uvedené otázce. Krajský soud však ústavní stížností napadeným usnesením návrh stěžovatele zamítl.

Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil poukazem na existenci smlouvy o smlouvě budoucí, uzavřené mezi obcí Bystročice a Ministerstvem dopravy České republiky, o zřízení věcného břemene, jejímž předmětem jsou pozemky p. č. 52/33 a 52/34 v k. ú. Žerůvky, na nichž má být umístěno tzv. elektronické mýto. Výsledek místního referenda by dle krajského soudu mohl být v rozporu s obecnou právní zásadou, že smlouvy mají být plněny (*pacta sunt servanda*), vyplývající z ust. § 488, § 494 občanského zákoníku. Konání místního referenda k navrhované otázce je tudíž dle krajského soudu nepřipustné podle § 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, dále jen „ZMR“ („místní referendum nelze konat, 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“).

Stěžovatel v odůvodnění svého návrhu vyjádřil nesouhlas s výkladem ust. § 7 písm. d) ZMR, jež zastává krajský soud. Dle názoru stěžovatele takový výklad umožňuje orgánům obce, aby konání místního referenda a priori odvrátily uzavřením nejruznějších smluv o smlouvách budoucích. Stěžovatel uvedl, že v průběhu jednání zastupitelstva nebyl nikdo seznámen s tím, že některý z pozemků dotčených otázkou, předloženou k hlasování v místním referendu, je zatížen smlouvou o smlouvě budoucí, která obec zavazuje k zatížení pozemku věcným břemenem. Jako důvod nevyhlášení místního referenda byla uváděna souvislost otázky s územním plánem obce (v územním plánu je na některých pozemcích zanesen budoucí vodovod a kanalizace). O existenci smlouvy, která by obec zavazovala k uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene, neměli dle tvrzení stěžovatele ponětí ani samotní zastupitelé. Stěžovatel zdůraznil, že existence smlouvy o smlouvě budoucí, kterou Krajský soud v Ostravě považuje za jediný důvod nevyhlášení referenda, byla zmíněna obcí Bystročice až během soudního jednání a jen jako vedlejší, podpůrný argument pro zamítnutí návrhu. Stěžovatel má za to, že vyhodnocení uvedené smlouvy jako překážky konání místního referenda odporuje rozhodovací praxi obecných soudů v jiných skutkově obdobných případech. Krajský soud navíc nedal stěžovateli možnost se ke smlouvě jako k důkazu žádným způsobem v soudním řízení vyjádřit, čímž došlo k porušení platných procesních předpisů i ústavně zaručeného práva na rovnost účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II.

Ústavní soud si dle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření účastníků řízení k projednávanému návrhu. Krajský soud v Ostravě toliko výslovně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ministerstvo dopravy a obec Bystročice se k ústavní stížnosti nevyjádřily.

III.

Podle ust. § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu může Ústavní soud se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Souhlas s upuštěním od jednání byl všemi účastníky a vedlejšími účastníky poskytnut (zčásti konkludentně), a proto bylo od ústního jednání upuštěno.

IV.

Ústavní soud je podle článku 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu jejího článku 87 odst. 1 písm. d) rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Podle ust. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu jsou oprávněni podat ústavní stížnost fyzická nebo právnická osoba podle článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.

Ústavní soud již v minulosti opakovaně konstatoval, že přípravný výbor pro konání místního referenda, ač není právnickou osobou, je oprávněn k podání ústavní stížnosti, má-li za to, že v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce místní referendum nevyhlásit byla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody (podrobně viz nálezn ve věci sp. zn. IV. ÚS 223/04, dále srov. nálezn sp. zn. IV. ÚS 1403/09, bod 17 odůvodnění).

Pokud jde o přípustnost ústavní stížnosti ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, je třeba konstatovat, že stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytoval, a to s ohledem na ust. § 104 odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, jež ve věcech místního referenda vylučovalo podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.

V.

Ústavní stížnost je důvodná.

Ústavní soud se v minulosti opakovaně zabýval vztahem předpisů o místním referendu k právům garantovaným článkem 21 odst. 1 Listiny, podle něž mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců [srov. článek 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Ústavní soud konstatoval, že místní referendum postrádá obdobné ústavněprávní zakotvení, jaké má volební právo (článek 18 Ústavy), a jeho úprava je svěřena toliko právu jednoduchému. Ustanovení článku 21 odst. 1 Listiny nelze chápat tak, jako by samo o sobě zaručovalo právo občanů vyvolat místní referendum. K tomu může dojít jen po splnění podmínek dle platného zákona (zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů, dále jen „zákon o místním referendu“, resp. „ZMR“). Ochrana vyplývající z článku 21 Listiny se tudíž vztahuje pouze na případ hlasování v místním referendu, které již bylo vyhlášeno, nikoliv však na ochranu samotného vyhlášení tohoto hlasování (srov. usnesení ve věci sp. zn. I. ÚS 641/2000, II. ÚS 706/04, III. ÚS 40/06, dostupná v databázi rozhodnutí NALUS).

Ústavní soud však v citovaných rozhodnutích zároveň dovedl existenci subjektivního veřejného práva iniciovat místní referendum, které sice samo o sobě nepoživá ochrany podle článku 21 odst. 1 Listiny (tak jako účast na již vyhlášeném

referendu), je však možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem v intencích článku 36 odst. 1, odst. 2 Listiny. Blíže je k tomu třeba uvést následující:

Platný zákon o místním referendu zná vedle referenda vyhlášeného čistě z vůle zastupitelstva obce také referendum „vyvolané zdola“, na návrh tzv. přípravného výboru [§ 8 odst. 1 písm. b) ZMR], které může představovat významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný veřejností obce vůči jejím orgánům. Zastupitelstvo obce v případě, že jsou splněny všechny podmínky vyplývající ze zákona o místním referendu, má povinnost takové referendum vyhlásit, nehledě na to, zda zastupitelstvo samo jako orgán s konáním referenda k otázce navrhované přípravným výborem souhlasí či nikoli.

Rozhodnout podle § 13 odst. 1 písm. b) ZMR o tom, že se místní referendum nevyhlásí, může zastupitelstvo jen v případech, v nichž *ex lege* podle § 6 a § 7 ZMR vůbec nelze místní referendum konat. Na vyhlášení místního referenda z popudu přípravného výboru tedy za splnění zákonných podmínek vzniká právní nárok, jemuž je poskytována soudní ochrana [§ 9 odst. 2 písm. c), § 57 odst. 1 písm. b) ZMR], a to do té míry, že se lze ve správním soudnictví návrhem ze strany přípravného výboru podle § 91a odst. 1 písm. b) soudního řádu správního přímo domáhat, aby soud k určité otázce místní referendum sám vyhlásil. Z výše citovaných rozhodnutí Ústavního soudu je patrné, že přípravný výbor může být postupem obecných soudů zkrácen na svém právu vyplývajícím z článku 36 odst. 1 Listiny.

K porušení práva na soudní ochranu dle článku 36 odst. 1 Listiny může ze strany obecných soudů docházet mimo jiné formou zjevných interpretačních excesů určité vyšší míry závažnosti – např. výkladem a aplikací právních předpisů, jež nepřipustně postihují některé ze základních práv a svobod, resp. jsou výrazem zjevného neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jež je v soudní praxi respektován, a nebo jsou v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (viz teze „přepjatého formalizmu“).

Krajský soud v Ostravě zamítl napadeným rozhodnutím návrh přípravného výboru pouze s odkazem na tzv. výluky z přípustnosti referenda dle § 7 písm. d) ZMR. Překážkou konání místního referenda má být toliko existence smlouvy o smlouvě budoucí, kterou obec Bystročice uzavřela s Ministerstvem dopravy o zřízení věcného břemene k pozemkům ve vlastnictví obce za účelem umístění elektronického mýta.

Ústavní soud dospěl k závěru, že způsob, jakým Krajský soud v Ostravě vyložil ustanovení § 7 písm. d) ZMR, je příliš extenzivní, zcela v rozporu se smyslem a účelem zákona o místním referendu, který má umožnit občanům přímou správu věcí náležejících do samostatné působnosti obce (viz nález sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005, č. 27, sv. 36 Sb. nálezů a usnesení, str. 319). Prostřednictvím takového výkladu by se uvedený zákon stal ve značné části případů takřka mrtvou právní normou. I přes výše uvedená omezení přímé aplikovatelnosti článku 21 odst. 1 Listiny nelze přehlédnout politický charakter práv, jež jsou podle zákona o místním referendu naplňována (srov. i článek 100 odst. 1 Ústavy). Místní, resp. krajské referendum, představují významné prvky přímé demokracie v politickém systému České republiky. Při 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. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem.

V projednávané věci zastává krajský soud v podstatě názor, že orgán obce může uzavřením určitých soukromoprávních smluv zabránit tomu, aby se k závažným otázkám veřejného zájmu mohli občané obce vyjádřit v referendu. Dle krajského soudu, pokud by výsledek místního referenda mohl, byť i jen potenciálně, stát v cestě plnění závazků obce ze soukromoprávních smluv, nelze referendum konat pro údajný rozpor položené otázky s právními předpisy dle § 7 písm. d) ZMR. Ústavnímu soudu je známo, že Krajský soud v Ostravě uvedený právní názor vyslovil již v několika svých rozhodnutích; zároveň jiné soudy zaujaly stanovisko bližší argumentaci navrhovatelů.

Ústavní soud se ztotožňuje s právním názorem, vyjádřeným v minulosti v obdobné věci např. Krajským soudem v Brně v usnesení ze dne 2. 2. 2009 sp. zn. 30 Ca 3/2009 (místní referendum v obci Niva) nebo Krajským soudem v Hradci Králové v usnesení ze dne 24. 11. 2008 sp. zn. 30 Ca 173/2008 (místní referendum v obci Havlíčkova Borová, rozhodnutí publikováno pod č. 1818/2009 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Jde o názor sdílený rovněž komentářovou literaturou (viz Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 73 až 75).

Dle názoru Ústavního soudu 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 ZMR také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s významnou dispozicí s komunálním majetkem, případně s realizací určitého stavebního či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) ZMR. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Neplatí tedy tvrzení krajského soudu, že by samotným uspořádáním referenda s určitým výsledkem docházelo k prolomení smluvního závazku, přestože vůle občanů vyjádřená v referendu může např. k odstoupení od určité smlouvy nebo ke změně jejího obsahu směřovat.

Dle názoru Ústavního soudu nelze žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým poukazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu zaujali postoj demokratickým aktem místního referenda.

Referendum nelze prohlásit za nepřípustné ani s odkazem na obavy obce z eventuálních soukromoprávních sankcí, které by po ní v návaznosti na výsledek místního referenda mohl požadovat smluvní partner, se kterým obec před konáním

místního referenda o navržené otázce uzavřela smluvní vztah. Může jít však o významný politický argument, kterým se orgány obce mohou snažit přesvědčit občany, aby v místním referendu hlasovali určitým způsobem.

Neobstojí ani argument právní jistoty, uplatněný krajským soudem, neboť právní řád žádnému právnímu subjektu nezakazuje usilovat o zánik či změnu jeho smluvního závazku, k nimž může dojít mimo jiné i dohodou stran.

Ze stejných důvodů je irelevantní také argumentace krajského soudu týkající se možnosti či nemožnosti obce od předmětné smlouvy jednostranně odstoupit. Krajský soud přehlíží, že místní referendum je v daném případě nástrojem občanů, kterým lze přimět orgány obce, aby se uvedenou občanskoprávní otázkou vůbec zabývaly, případně usilovaly o její rozřešení v občanskoprávním řízení (podobně jako rozřešení otázky platnosti samotné smlouvy).

Pro úplnost Ústavní soud připomíná *mutatis mutandis* závěry vyjádřené ve svých starších nálezech, např. ve věci sp. zn. III. ÚS 721/2000, podle nichž, pokud obce jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti (srov. nálezy ve věci sp. zn. IV. ÚS 576/2000).

Ústavní soud konstatuje, že výlukový bod dle § 7 písm. d) ZMR je třeba vykládat teleologicky – s přihlédnutím k účelu a smyslu zákona o místním referendu. Předmětem místního referenda v České republice bývají právě záležitosti nejrůznějších sporných investičních projektů (a jim předcházejícího nakládání s komunálním majetkem), které mohou mít zcela zásadní dopad na životní prostředí a životní podmínky občanů obce (srov. Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 60 až 63). Místní referendum iniciované „zdola“ přípravným výborem (účelovým společenstvím alespoň tří oprávněných osob ve smyslu § 2, § 9 odst. 1 ZMR) představuje často poslední možnost občanů obce zaujmout stanovisko ke kontroverzním investičním záměrům s dalekosáhlými důsledky, jejichž projednání neproběhlo transparentně – a to nejen v případech vyloženě korupčního jednání, ale i tam, kde orgány obce místní veřejnost nedostatečně informovaly o skutečných parametrech projektu. Dle Ústavního soudu jde o významnou demokratickou pojistku proti selhání či nezákonnému postupu volených orgánů obce.

Výklad, k němuž v napadeném rozhodnutí dospěl Krajský soud v Ostravě, dle názoru Ústavního soudu vede k velmi citelnému a tudíž nepřípustnému zúžení prostoru pro rozhodování občanů v místním referendu. S ohledem na výše uvedené zásady výkladu politických práv je třeba ustanovení § 7 písm. d) zákona o místním referendu vztáhnout toliko na případy, kdy položená otázka či eventuální výsledek referenda jsou v rozporu s právními normami kogentní povahy.

Extenzivní výklad uplatněný Krajským soudem v Ostravě by orgánům obce umožňoval vyhnout se prakticky vždy konání místního referenda s odůvodněním, že ohledně předmětné otázky, jež měla být místním referendem řešena, je již obec ve smluvním vztahu ke třetím osobám. V projednávané věci je význam možnosti občanů uspořádat místní referendum o nakládání s obecními pozemky dobře patrný i ze skutečnosti, že smlouva o smlouvě budoucí, podepsaná starostkou obce, nevyžadovala podle předpisů platných v rozhodné době pro svou právní účinnost

schválení dalšího orgánu obce (§ 85, § 102 odst. 3, § 99 odst. 2, odst. 3 zákona č. 128/2000, zákon o obcích).

Nepřípustnost vyhlášení referenda byla dle napadeného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě odůvodněna toliko zjištěním existence uvedené smlouvy o smlouvě budoucí, resp. závěrem krajského soudu o tom, že obec Bystročice nemá možnost od předmětné smlouvy odstoupit. Ústavní soud shledal, že k porušení základních práv stěžovatele došlo nesprávnou aplikací § 7 písm. d) ZMR na uvedený skutkový stav; krajský soud vyložil citované zákonné ustanovení v příkrém rozporu se smyslem a účelem zákona o místním referendu a zasáhl tak do základního práva stěžovatele na soudní ochranu dle článku 36 odst. 1 Listiny. Za této situace považoval Ústavní soud již za nadbytečné zkoumat, zda v řízení před krajským soudem navíc došlo k porušení článku 37 odst. 3 Listiny.

S ohledem na výše uvedené Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu návrhu stěžovatele vyhověl a napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě podle § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil.

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 9. února 2012

Jan Musil v. r.
předseda senátu Ústavního soudu