

Judikát, podle kterého smlouva s investorem je překážkou konání místního referenda.

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků dne 10. února 2010 v senátě složeném z předsedkyně Michaely Židlické, soudců Vlasty Formánkové a Pavla Holländera, o ústavní stížnosti Obce Věrovany, Věrovany 326, zastoupené JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem v Olomouci, Koželužská 5, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 11. 2009 sp. zn. 22 Ca 265/2009, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

Stěžovatel svou včas podanou ústavní stížností napadá, s tvrzením porušení práv zaručovaných čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), v záhlaví označené rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo vysloveno, že rozhodnutí, přijaté v místním referendu konaném dne 10. 10. 2009 v obci Věrovany o otázce "Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Věrovany podporovalo vybudování pískovny na katastrálním území obce Věrovany včetně změny územního plánu, která by umožnila těžbu písku na tomto území" je neplatné.

Jak je patrné z obsahu ústavní stížnosti i obsahu napadeného rozhodnutí, bylo místní referendum k uvedené otázce konáno dne 10. 11. 2009. Již dříve, dne 21. 12. 2005 uzavřela Obec Věrovany s F. J. Smlouvu o spolupráci (dále jen "Smlouva"), která byla schválena zastupitelstvem této obce na jeho 18. veřejném zasedání, v níž se obec zavázala se jmenovaným spolupracovat v období přípravy dobývání ložiska šterkopísku zajištěním zpracování záměru těžby do změny územního plánu obce, podpořením záměru těžby při projednávání dokumentace SEA a EIA a následně v územním řízení a v řízení o povolení dobývání ložiska, včetně řízení souvisejících, jakož i k tomu, že na pozemcích, které budou změnou územního plánu určeny k těžbě šterkopísku, nedá souhlas k dobývání ložiska šterkopísku jinému zájemci s tím, že v případě, že některá ze smluvních stran poruší své závazky plynoucí z této smlouvy, řídí se případné následky příslušnými ustanoveními obchodního a občanského zákoníku a platnost smlouvy lze ukončit pouze na základě písemné dohody smluvních stran nebo v případě, že předmět smlouvy nebude možno realizovat ani při vynaložení veškerého maximálního úsilí, které lze na smluvních stranách požadovat a důvod, pro který nebude možno realizovat předmět smlouvy, nesmí spočívat v jednání smluvních stran, ale má se na mysli zásah jiné osoby, vznik nepředvídatelných okolností nebo absence povolení těžby do 7 let. **Vycházeje z uvedeného, učinil soud závěr, že otázka položená v referendu je, s ohledem na její znění ("...včetně změny územního plánu.."), otázkou, o níž se v samostatné působnosti rozhoduje ve zvláštním řízení a přisvědčil tak návrhu, že o této otázce se referendum s ohledem na ustanovení § 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen "zákon") nemělo konat. Jako důvodnou pak shledal soud rovněž námitku o rozporu v referendu položené otázky s právními předpisy [§ 7 písm. d) zákona], a to, jak podrobně dále vysvětlil, odkazem na ustanovení § 488 a § 494 občanského zákoníku a povinnosti obce plynoucí z již dříve uzavřené Smlouvy, přičemž se z důvodů jím dále vyložených neztotožnil s názorem obce, že došlo k zániku jejího závazku ze Smlouvy pro nemožnost plnění (§ 575 občanského zákoníku). Učinil tak v podstatě s důrazem na to, že oba případy rozhodování obce, tj. jak usnesení zastupitelstva (schvalující uzavření Smlouvy), tak rozhodnutí v referendu, jsou z hlediska soukromoprávních úkonů a závazků obce týměž -totiž vyjádřením vůle obce a byla-li tu tedy v roce 2005 vůle obce uzavřít smlouvu o spolupráci, není negativní rozhodnutí v referendu o nastolené otázce z hlediska soukromého práva ničím jiným, než změnou vůle obce, přitom pouze samotná změna vůle subjektu zavázaného smlouvou nemůže způsobit nemožnost plnění. Uzavřel tak, že výsledek referenda zavázal obec k porušení smluvního závazku, tj. k jednání contra legem, o položené otázce nebylo možno referendum konat [§ 7 písm. d) zákona] a vyhověl proto návrhu na vyslovení jeho neplatnosti.**

Proti tomuto rozhodnutí směřuje ústavní stížnost, v níž stěžovatel dává najevo nesouhlas s uvedenými právními závěry soudu. Je přesvědčen - z důvodů, které podrobně rozvádí a které jsou obdobné jako jeho námitky v řízení

před správním soudem - o tom, že pokud bylo v referendu podle jeho výsledku rozhodnuto tak, že občané nesouhlasí s tím, aby zastupitelstvo obce podporovalo vybudování pískovny na katastrálním území obce, včetně změny územního plánu, která by umožnila těžbu písku na tomto území, a toto rozhodnutí je pro obec závazné (§ 49 zákona), pak je nepochybné, že tato okolnost byla v době uzavírání Smlouvy ze dne 21. 12. 2005 pro obec nepředvídatelná, z toho důvodu se plnění ze smlouvy dříve uzavřené stalo nemožným (§ 575 odst. 1 občanského zákoníku), případně, jak pomocí analogie dovozuje, nedovoleným (§ 39 občanského zákoníku) a zanikla tak povinnost obce jako dlužníka plnit. Tvrdí, že ustanovení § 7 písm. d) zákona nedopadá na danou věc a že nelze žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných a zkrátit je tak na jejich základním právu zakotveném v čl. 21 odst. 1 Listiny. Oponuje také názoru soudu o nemožnosti konat referendum v dané věci podle § 7 písm. e) zákona v podstatě s poukazem na to, že u pořizování územně plánovací dokumentace, popřípadě územně plánovacích podkladů, se jedná o vysoce odbornou a administrativně náročnou činnost, která je svěřena obecním nebo krajským úřadům do jejich přenesené působnosti. Zároveň poukazuje na podle něj srovnatelné rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 3/2009, který obdobný problém přípustnosti konání referenda řešil opačně než soud v této věci. S odkazem na principy místního referenda, jehož prostřednictvím se prosazuje vůle občanů, pak dovozuje, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do základního práva občanů podílet se na správě veřejných věcí v obci a navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí.

Poté, co se seznámil s obsahem napadeného rozhodnutí, dospěl Ústavní soud k závěru, že stížnost není důvodná.

Podle čl. 21 odst. 1 Listiny mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Porušení tohoto práva v dané věci by však bylo možno dovozovat pouze tehdy, pokud by správní soud nepostupoval v souladu se zákonem o místním referendu, jehož prostřednictvím se přímý podíl občanů na správě věcí obce uskutečňuje, přičemž tento zákon sám stanoví v ustanovení § 7 výluky svého použití. Stěžovatel sám také zásah do práva plynoucího z čl. 21 odst. 1 Listiny v podstatě dovozuje z podle něj nesprávné interpretace zákona o místním referendu. Takový stav však Ústavní soud v posuzované věci nezjistil.

Krajský soud, jak je patrné z podrobného zdůvodnění jeho rozhodnutí, věnoval věci náležitou pozornost. Jeho rozhodnutí, řádně a přezkoumatelným způsobem zdůvodněné, se obsáhle vypořádalo se všemi výhradami stěžovatele před správním soudem uplatněnými, jež jsou v zásadě stěžovatelem opakovány nyní v ústavní stížnosti. Správní soud dostatečně objasnil, na základě jakých úvah ke svým závěrům dospěl a na zdůvodnění jeho rozhodnutí, které považuje Ústavní soud za ústavně konformní, dostatečně objasňující učiněné závěry a nevykazující prvky libovůle, lze tak odkázat, včetně poukazu na to, že s uzavřením Smlouvy o spolupráci souhlasili občany obce svobodně zvolení jejich zástupci na veřejném zasedání zastupitelstva a šlo tak o vyjádření vůle celé obce, přitom nic nebránilo případnému konání referenda o předmětné otázce ještě před uzavřením Smlouvy. Právě takový postup, jak dodává Ústavní soud, by totiž bylo možno považovat za postup mající na zřeteli obecné zásady právní a vyhovující požadavkům právního státu, jehož principy by se měla řídit i samospráva.

Ústavní soud tak uzavírá, že porušení ústavně zaručeného práva vyplývajícího z čl. 21 odst. 1 Listiny, jehož se stěžovatel dovolává, v posuzované věci neshledal, a proto z uvedených důvodů stížnost jako neopodstatněnou odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 10. února 2010

Michaela Židlická
předsedkyně senátu Ústavního soudu

III. ÚS 263/09

Judikát, podle kterého smlouva s investorem není překážkou konání místního referenda.

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 účely místního referenda o prodeji městských pozemků pro firmu Wanemi CZ a. s., ve složení: MUDr. J. Č., RNDr. J. H., MUDr. E. M., Ing. O. S., MUDr. V. S., MUDr. A. S., P. T., Ing. arch. P. W. a J. W., právně zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem v Brně, Dvořákova 13, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. listopadu 2008 č. j. 22 Ca 309/2008-17, za účasti Krajského soudu v Ostravě, jako účastníka řízení a za účasti Města Zábřeh se sídlem Masarykovo náměstí 510/6, Zábřeh a WANEMI CZ a. s., se sídlem Nemile 159, IČ: 268 67 281, právně zastoupené Mgr. Jiřím Dienstbierem, advokátem se sídlem v Praze 2, U Zvonařky 2536/1E, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. listopadu 2008 č. j. 22 Ca 309/2008-17 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 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Uvedeným rozhodnutím měl být dále porušen článek 100 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a článek 3 odst. 2 Evropské charty územní samosprávy.

Jak vyplývá z odůvodnění ústavní stížnosti a z vyžádaného spisového materiálu (spis Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 309/2008), podal stěžovatel (v záhlaví označený přípravný výbor) dne 9. 9. 2008 Městskému úřadu Zábřeh spolu s více než 3000 podpisy oprávněných voličů návrh na konání místního referenda k otázce prodeje obecních pozemků společnosti WANEMI CZ a. s. Uvedený návrh byl Radou města Zábřeh předložen k projednání zastupitelstvu obce, jež se na zasedání dne 9. 10. 2008 usneslo, že v souladu s ustanovením § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen "zákon o místním referendu" nebo "ZMR") nevyhlásí místní referendum k otázce navržené stěžovatelem.

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 ve městě Zábřeh k otázce "Souhlasíte s tím, aby město Zábřeh prodalo svoje pozemky za účelem vybudování energetického zdroje a papírný podle záměru firmy WANEMI CZ a. s.?" Krajský soud však ústavní stížností napadeným usnesením návrh stěžovatele zamítl.

Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil poukazem na existenci smlouvy o smlouvě budoucí, uzavřené mezi městem Zábřeh jako budoucím prodávajícím a společností WANEMI CZ a. s. jako budoucím kupujícím ze dne 12. 10. 2006. Obecný soud z uvedené smlouvy učinil závěr, že město Zábřeh se zavázalo prodat WANEMI CZ a. s. ve smlouvě označené pozemky nejpozději do tří let od uzavření této smlouvy. Krajský soud konstatoval, že výsledek místního referenda by 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) 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 je přesvědčen, že postup krajského soudu porušuje právo občanů podílet se přímo na správě věcí veřejných. Rozhodnutí v místním referendu k otázce, zda prodat či neprodat určité pozemky, by nemohlo být samo o sobě v rozporu s žádným právním předpisem. Krajský soud dle názoru stěžovatele nesprávně ztotožňuje rozhodnutí občanů v místním referendu s následným projevem vůle orgánu obce v soukromoprávních vztazích. Z rozhodování v místním referendu bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy nevznikají, a proto výsledek referenda nemůže představovat ani porušení soukromoprávních předpisů ve smyslu pacta sunt servanda.

Stěžovatel dále zdůraznil, že dle jeho názoru je uvedená smlouva o smlouvě budoucí absolutně neplatná, což je ostatně i předmětem soudního sporu v civilním řízení. Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že se otázkou platnosti předmětné smlouvy v řízení o návrhu dle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. vůbec nezabýval. Dále stěžovatel podrobně informuje Ústavní soud o údajně velmi nestandardním způsobu jednání mezi společností WANEMI CZ a. s. a orgány města Zábřeh v letech 2006 až 2008. Dle tvrzení stěžovatele nebyli občané města náležitě informováni o tom, že se město Zábřeh chystá s WANEMI CZ a. s. uzavřít "nevyhovitelnou" smlouvu, ani o samotných parametrech plánované velkokapacitní spalovny a možných dopadech na životní prostředí. Usnesení, jímž zastupitelstvo města schválilo předmětnou smlouvu o smlouvě budoucí, bylo dne 11. 10. 2006 přijato těsnou většinou "těsně před volbami ve značném stresu a pod nátlakem tehdejšího vedení města", aniž na oznámení zasedání zastupitelstva byl konkrétní bod hlasování uveden. Dle tvrzení stěžovatele byli zastupitelé města ze strany WANEMI CZ a. s. uvedeni v omyl, pokud jde o charakter plánovaného projektu, zejména o vysoké pravděpodobnosti výrazného zhoršení životního prostředí až k samotné hranici "křehké rovnováhy" ve vztahu ke zdraví a kvalitě života

obyvatel a překročení hygienických limitů. Po nových volbách do obecního zastupitelstva v říjnu 2006 rozhodla většina nově zvolených zastupitelů koncem roku 2007 iniciovat konání místního referenda; tento záměr byl schválen usnesením zastupitelstva ze dne 12. 12. 2007 s tím, že rozsah a možné negativní dopady investičního projektu WANEMI CZ a. s. nebyly v době schvalování smlouvy o budoucí kupní smlouvě o prodeji pozemků občanům ani zastupitelům známy. K realizaci místního referenda na základě uvedeného usnesení zastupitelstva však nedošlo - dle názoru stěžovatele v důsledku "výhrušného dopisu", který všem zastupitelům obce zaslala právní kancelář zastupující WANEMI CZ a. s., v němž bylo údajně naznačováno, že společnost WANEMI CZ a. s. je připravena eventuální škodu vymáhat nejen po městu Zábřeh, ale i po konkrétních zastupitelích.

Dle názoru stěžovatele Krajský soud v Ostravě důvody nevyhlášení místního referenda opřel nesprávně o soukromoprávní úpravu občanského zákoníku a ignoroval veřejnoprávní úpravu zákona o místním referendu.

II.

Ústavní soud si dle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření účastníků řízení k projednávanému návrhu. Krajský soud v Ostravě odkázal na svou argumentaci uvedenou v napadeném usnesení. Obecný soud tvrdí, že "právními předpisy" dle díkce § 7 písm. d) ZMR je třeba rozumět jakékoli předpisy, které jsou součástí práva České republiky, tedy i předpisy soukromoprávní. Jestliže jsou tyto předpisy vystavěny na zásadě "pacta sunt servanda", není možno při vyhlášení referenda ignorovat již existující smluvní závazky obce a výsledek místního referenda nemůže vést k porušení takových závazků. Krajský soud zdůraznil, že v projednávané věci podrobně zkoumal, zda by se obec ze svého závazku vůči WANEMI CZ a. s. mohla vyvázat, ať už pod jakoukoli sankcí, dospěl však k negativnímu závěru.

Krajský soud dále uvedl, že dle jeho názoru v projednávané věci nejde o střet práva veřejného se soukromým, neboť ten je řešen právě výlukou dle aplikovaného ustanovení § 7 písm. d) ZMR. Co do posuzování otázky platnosti předmětného smluvního závazku krajský soud má za to, že řešení této otázky náleží toliko soudům v občanském soudním řízení. Správní soud nemá k řešení této otázky jakýkoli prostor, jsa vázán lhůtou k vyřízení návrhu; dle krajského soudu je v této lhůtě obtížné vůbec nařídít jednání tak, aby měli účastníci možnost osobně se účastnit projednání věci, a to navíc po předepsané přípravě (§ 49 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud by otázku platnosti soukromoprávního závazku byl nucen rozřešit ve lhůtě dle § 91a odst. 3 s. ř. s., a to bez ohledu na skutečnost, zda již byl či nebyl řádně zjištěn skutkový stav. Ve věci navíc probíhá civilní řízení o určení neplatnosti smlouvy před Okresním soudem v Šumperku.

Město Zábřeh jako vedlejší účastník ve svém vyjádření uvedlo, že v případě vyhlášení referenda a respektováním negativního rozhodnutí o navržené otázce zastupitelstvem města by podle smlouvy o budoucí kupní smlouvě, uzavřené s WANEMI CZ a. s., vznikla městu povinnost k úhradě smluvní pokuty ve výši 500.000,- Kč a k náhradě škody přesahující možnosti rozpočtu města Zábřeh. Město se ztotožňuje s výkladem § 7 písm. d) ZMR, jak jej podává napadené rozhodnutí; navíc má vedlejší účastník za to, že navržená otázka není dostatečně určitě a jednoznačně položena podle § 8 odst. 3 ZMR.

Společnost WANEMI CZ a. s. jako vedlejší účastník řízení prostřednictvím svého právního zástupce označila argumentaci ústavní stížnosti za zavádějící, nesprávně interpretující napadené rozhodnutí krajského soudu. Vedlejší účastník souhlasí s tím, že soukromoprávní vztahy nevznikají ani rozhodnutím v místním referendu ani rozhodnutím zastupitelstva, ale vždy (v případě smluv) až jednáním osoby zastupující obec navenek. Podstatné je ale zjištění krajského soudu, že místní referendum nelze konat v případech, kdy obec již vstoupila do soukromoprávního vztahu s třetí osobou, pokud by potenciálním rozhodnutím v místním referendu byla obec nucena porušit smluvní závazky. Pokud jde o samu smlouvu o budoucí kupní smlouvě, považuje ji vedlejší účastník za platnou. Připomíná však, že stěžovatelem uváděná smlouva byla navíc v mezidobí zcela nahrazena jinou smlouvou. Jakékoli eventuální pochybnosti o platnosti uvedené smlouvy však dle vedlejšího účastníka nemají vliv na existenci překážky dle § 7 písm. d) ZMR. Jak uvedl krajský soud v napadeném rozhodnutí, pro nepřípustnost konání místního referenda postačí pouhá možnost, že výsledek referenda by mohl být v rozporu s právními předpisy.

Vedlejší účastník dále ve svém vyjádření uvádí, že občanům města Zábřehu nikdo neupírá právo hlasovat v místním referendu; toto právo je však možné realizovat pouze předtím, než obec vstoupí do smluvního závazku, případně i tehdy, pokud smlouva dává obci možnost odstoupení či jiného jednostranného ukončení smluvního vztahu. Krajský soud dle vedlejšího účastníka v odůvodnění napadeného rozhodnutí správně konstatuje, že kdyby se přiklonil k názoru, že jakýkoli smluvní závazek obce může být vždy prolomen výsledkem místního referenda, nastala by značná právní nejistota, neboť jakékoliv smluvní závazky obce (např. z úvěrů u bank) by mohly být kdykoliv zvráceny místním referendem.

Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření stěžovateli k replice, v níž stěžovatel opětovně zdůraznil, že dle jeho názoru nelze soukromoprávním smluvním ujednáním vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Dle stěžovatele měl krajský soud vyloučit ust. § 7 písm. d) ZMR v souvislosti s ust. § 50a odst. 3 obč. zák., podle něž závazek ze smlouvy o smlouvě budoucí zaniká, pokud okolnosti, ze kterých účastníci při vzniku závazku vycházeli, se do té míry změny, že nelze spravedlivě požadovat, aby smlouva byla uzavřena. Stěžovatel uváděl další podrobnosti týkající se jednání orgánů města a společnosti WANEMI CZ a. s., kteří dle tvrzení stěžovatele v mezidobí prozřeli k poznání, že původní smlouva o smlouvě budoucí je absolutně neplatná, v rozporu se zákonem o obcích, což se snaží zhojit "dohodou o vyrovnání". Stěžovatel považuje za zavádějící poukaz na probíhající civilní řízení o určení neplatnosti smlouvy o smlouvě budoucí, neboť vzhledem ke stávající judikatuře Nejvyššího soudu je málo pravděpodobné, že se občanům Zábřehu jako žalobcům podaří v civilním řízení prokázat naléhavý právní zájem na určení neplatnosti.

Stěžovatel dále nesouhlasí s vyjádřením krajského soudu v bodě, kde soud konstatuje, že lhůta stanovená pro rozhodnutí mu neumožňuje přezkoumávat všechna tvrzení navrhovatele. Stěžovatel poukazuje na to, že obecný soud na jedné straně odmítá zkoumat samu platnost smlouvy, zároveň však v napadeném rozhodnutí podrobně zkoumá, zda se město může ze smlouvy vyvázat. Takto vedené dokazování je jednostranné. Pokud se krajský soud již začal soukromoprávními otázkami zabývat a dokonce o ně opřel své rozhodnutí, měl dle názoru stěžovatele provést i přezkoumání platnosti či neplatnosti předmětné smlouvy.

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, 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 nálezy ve věci sp. zn. IV. ÚS 223/04, dále srov. nálezy 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 nějž 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, kdy v dané věci 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 domáhat ze strany přípravného výboru podle § 91a odst. 1 písm. b) soudního řádu správního přímo domáhat, aby soud k určité otázce místního referenda 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.

Krajský soud v Ostravě zamítl napadeným rozhodnutím návrh přípravného výboru pouze s odkazem na tzv. výlukou z přípustnosti referenda dle § 7 písm. d) ZMR. Překážkou konání místního referenda má být toliko existence smlouvy o uzavření budoucí kupní smlouvy, uzavřená mezi městem Zábřeh jako budoucím prodávajícím a obchodní společností WANEMI CZ s. r. o. jako budoucím kupujícím ze dne 12. 10. 2006, v níž se dle zjištění obecného soudu město zavázalo prodat WANEMI CZ a. s. určité pozemky ve svém vlastnictví. Obecný soud jako stěžejní fakt konstatoval skutečnost, že předmětná smlouva neobsahuje žádnou rozvazovací podmínku ani ujednání o možnosti odstoupení od smlouvy. Dle krajského soudu by výsledek místního referenda, odmítající prodej obecních pozemků uvedenému podnikatelskému subjektu, zavazoval obec k protiprávnímu jednání.

K porušení práva na soudní ochranu dle článku 36 odst. 1 Listiny může ze strany obecních soudů docházet mimo jiné formou zjevných interpretačních excesů určité vyšší míry závažnosti - např. výkladem a aplikací právních předpisů, jež nepřípustně 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").

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 náleží sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005, č. 27, sv. 36 Sb. nálezů a usnesení, str. 319). Prostřednictvím tohoto 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 Sbírkou 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 usměřňovat 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 realizací určitého developerského 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 eventuálně požadovat smluvní partner, se kterým obec před konáním místního referenda o navrhované 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 a společností WANEMI CZ a. s., 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 města od smlouvy o budoucí kupní

smlouvě jednostranně odstoupit. Krajský soud přehlídí, že místní referendum je v daném případě nástrojem občanů, kterým lze přimět orgány města, 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 jednájí ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti (srov. náleze 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 - nejen v případech vyložené korupčního jednání, ale i tam, kde orgány obce pouze místní veřejnost nedostatečně informovaly o skutečných parametrech projektu. Dle Ústavního soudu místní referendum je významnou demokratickou pojistkou proti selhání či nezákonnému postupu volených orgánů obce.

Výklad, který v napadeném rozhodnutí zaujal Krajský soud v Ostravě, dle názoru Ústavního soudu vede k velmi citelnému a tudíž nepřijatelnému zúžení prostoru pro vyjádření vůle občanů v místním referendu. Dle názoru Ústavního soudu tento extenzivní výklad § 7 písm. d) ZMR nelze akceptovat. S ohledem na uvedené zásady výkladu politických práv je citované ustanovení zákona o tzv. výluce z přípustnosti referenda třeba 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.

Nepřípustnost vyhlášení referenda byla dle napadeného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě odůvodněna toliko zjištěním existence uvedené smlouvy o budoucí kupní smlouvě, resp. závěrem krajského soudu o tom, že město Zábřeh nemá možnost od předmětné smlouvy odstoupit. Krajský soud vyložil a aplikoval § 7 písm. d) ZMR 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. Ústavní soud se proto již nezabýval dalšími námitkami a argumenty, které účastníci v průběhu řízení o ústavní stížnosti vznášeli. Jde zčásti o otázky soukromoprávního rázu, z hlediska přípustnosti místního referenda bezvýznamné, jak bylo vysvětleno. Zčásti jde o otázky, jejichž posouzení přísluší obecnému soudu, který bude ve věci opětovně rozhodovat.

Ústavní soud vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem 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.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 9. února 2012

Jan Musil v. r.
předseda senátu Ústavního soudu