

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

navrhovatele: **M. T.,**
bytem X,
zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Duškou,
se sídlem Václavská 12, Praha,

proti
odpůrci: **město Řevnice,**
se sídlem náměstí Krále Jiřího z Poděbrad 74, Řevnice,
zastoupeno advokátem Mgr. Davidem Zahumenským,
se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno,

o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu,

takto:

- I. Rozhodnutí přijaté v místním referendu konaném ve dnech 2. – 3. 10. 2020 v Řevnicích o otázce: *„Souhlasíte s tím, aby město Řevnice učinilo veškeré kroky v samostatné působnosti k tomu, aby návrhová plocha areálu betonárny v Řevnicích (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 území označené jako C3) umožňovala umístění staveb všech vyjmenovaných způsobů využití: občanská vybavenost (např. mateřská škola, ordinace lékařů, obchody, zařízení pro kulturu a sport jako jsou hřiště, služby), kanceláře, drobná nerušící výroba, bydlení, plochy s veřejnou zelení, parky, komunikace a technická infrastruktura?“*, je neplatné.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah návrhu a vyjádření účastníků

1. Navrhovatel se podáním doručeným soudu dne 13. 10. 2020 domáhá podle § 91a odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném v obci Řevnice ve dnech 2. a 3. 10. 2020. V případě, že by soud tomuto návrhu nevyhověl, žádá navrhovatel vyslovení neplatnosti hlasování v tomto referendu.
2. Navrhovatel v návrhu na zahájení řízení uvedl, že dne 2. a 3. 10. 2020 proběhlo v Řevnicích na základě usnesení Zastupitelstva města Řevnice (dále jen „zastupitelstvo“) č.

7/ZM/13/2020 ze dne 7. 9. 2020 referendum (dále jen „Městské referendum“) o těchto otázkách:

- 1) *Souhlasíte s tím, aby město Řevnice učinilo veškeré kroky v samostatné působnosti k tomu, aby návrhová plocha areálu betonárny v Řevnicích (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 území označené jako C3) umožňovala umístění staveb všech vyjmenovaných způsobů využití: občanská vybavenost (např. mateřská škola, ordinace lékařů, obchody, zařízení pro kulturu a sport jako jsou hřiště, služby), kanceláře, drobná nerušící výroba, bydlení, plochy s veřejnou zelení, parky, komunikace a technická infrastruktura?*
- 2) *Souhlasíte s tím, aby město Řevnice učinilo veškeré kroky v samostatné působnosti tak, aby byly v území n. v. na dvou částech ploch OP, uvedených v návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 a nacházejících se na pozemcích parc. č. x, x a x v k. ú. Řevnice, nově vymezeny dvě plochy „krajinné zeleně“, široké 30 m a přiléhající svou delší stranou k hranici ploch B7 a P, které jsou rovněž uvedeny v návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 a které se nacházejí na pozemcích parc. č. x, x a x v k. ú. Řevnice?*

3. Dle zápisu místní komise o výsledku hlasování v místním referendu konaném dne 2. a 3. 10. 2020 v Řevnicích se Městského referenda účastnilo 1 381 z celkového počtu 2 697 oprávněných osob zapsaných ve výpisech ze seznamu oprávněných osob, což je 51,21 %, a proto je Městské referendum platné ve smyslu § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“). V otázce č. 1 pro odpověď ANO hlasovalo 596 oprávněných osob a pro odpověď NE hlasovalo 666 oprávněných osob, tj. 48,23 % z oprávněných osob, které se zúčastnily místního referenda, a 24,69 % z celkového počtu oprávněných osob. Rozhodnutí o otázce č. 1 Městského referenda tudíž není závazné ve smyslu § 48 odst. 2 zákona o místním referendu. V otázce č. 2 pro odpověď NE hlasovalo 212 oprávněných osob a pro odpověď ANO hlasovalo 1 041 oprávněných osob, tj. 75,38 % z oprávněných osob, které se zúčastnily místního referenda, a 38,60 % z celkového počtu oprávněných osob. Rozhodnutí o otázce č. 2 Městského referenda tudíž je závazné

4. Navrhovatel se domáhá vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatých v Městském referendu z důvodu, že Městské referendum bylo vyhlášeno zastupitelstvem v rozporu s právními předpisy, neboť zastupitelstvo bylo povinno vyhlásit v téže věci místní referendum o dvou otázkách na základě dříve podaného řádného návrhu Přípravného výboru pro konání místního referenda v obci Řevnice (zastoupeného navrhovatelem jakožto zmocněncem) ze dne 13. 7. 2020 (dále jen „Občanské referendum“). Občanské referendum má být vyhlášeno o těchto otázkách:

- 1) *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Řevnice schválilo územní plán v podobě, která v návrhových plochách území bývalé E. v Řevnicích (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 se jedná o území C3) neumožní výstavbu jakýchkoli bytových domů a/nebo*

rodinných domů a jako jediné přípustné využití tohoto území se stanoví pouze: stavby občanské vybavenosti, a to zařízení školství a výchovy, zařízení kultury, zařízení tělovýchovy a sportu, veřejná prostranství, zeleň, drobná nerušící výroba a služby, místní komunikace?

- 2) *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Řevnice schválilo územní plán v podobě, která nad plánovanou zástavbou území N. V., podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 na ploše OP těsně přilehlém k ploše B7 (parc. č. X a X) zřídí pás o šířce 30m označený jako „veřejná zeleň“, tzn. s určeným využitím jako pás zeleně, stromů a keřů a ozelenělý val za účelem ochrany proti zdrojům znečištění (hluk, emise, prach) a jako retence zachycující přívalové srážky?*

5. Navrhovatel uvedl, že zastupitelstvo na svém zasedání dne 7. 9. 2020 rozhodlo usnesením č. 7/ZM/13/2020 tak, že Občanské referendum nevyhlásí a že zároveň vyhlásí Městské referendum. Zastupitelstvo odůvodnilo nevyhlášení Občanského referenda tak, že „by rozhodnutí přijaté v tomto místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, o otázkách není možné konat místní referendum (neboť věci, o kterých má být v otázkách dle Návrhu přípravného výboru rozhodnuto nepatří do samostatné působnosti zastupitelstva města Řevnice) a dále otázka č. 2 dle Návrhu přípravného výboru není formulována jednoznačně“.
6. Navrhovatel namítl, že zastupitelstvo v odůvodnění svého usnesení č. 7/ZM/13/2020 ze dne 7. 9. 2020 výslovně nezpochybňuje, že lze konat místní referendum o územním plánu. Údajná nezákonnost Občanského referenda má spočívat v tom, že zastupitelstvo města nemůže být rozhodnutím v místním referendu zavázáno k tomu, aby schválilo nový územní plán v požadovaném znění, neboť o konkrétní podobě nového územního plánu nerozhoduje zastupitelstvo, ale pořizovatel. Taková argumentace je však zjevně vnitřně rozporná, závěr v ní učiněný nemá oporu v zákoně o místním referendu a odpůrce nadto zcela vytrhává Občanské referendum z kontextu veřejné debaty a možných variant budoucího využití dotčených území. V této souvislosti navrhovatel odkazuje na rozhodnutí NSS ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, ze dne 12. 2. 2014, č. j. Ars 1/2014-34, a ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47. Z citované ustálené judikatury dle navrhovatele jednoznačně vyplývá, že občané v místním referendu mohou rozhodnout o tom, zda má být zastupitelstvo obce nebo statutárního města při svém rozhodování o územním plánu vázáno konkrétním využitím určitého území, a to bez ohledu na to, kdo územní plán vypracovává, neboť ho schvaluje právě zastupitelstvo dané obce nebo statutárního města v samostatné působnosti. Rovněž v případě Občanského referenda je přitom zcela zřejmé, že občané mají rozhodnout o tom, zda nemá územní plán pro území betonárny (bývalá Eurovia) umožnit výstavbu bytových domů a/nebo rodinných domů a umožnit pouze výslovně uvedené využití (otázka č. 1) a zda má vzniknout na konkrétním území pás veřejné zeleně (otázka č. 2), přičemž se jedná o rozhodnutí odpůrce přijímané zastupitelstvem v samostatné působnosti.
7. Dle navrhovatele neobstojí ani argumentace odpůrce o údajné nejednoznačnosti otázky č. 2 Občanského referenda, přičemž odkazuje na rozhodnutí NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, a ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26. Otázky navržené pro Občanské

referendum jsou přitom zcela jasné, neboť je zřejmé, jaká je vůle hlasujících oprávněných osob (občanů) a jak má adresát - tedy orgány odpůrce (zastupitelstvo) - postupovat a jaká může, nebo nemůže v případě závazného rozhodnutí občanů v Občanském referendu přijmout rozhodnutí.

8. Navrhovatel dále uvádí, že v případě, že by odpůrce (resp. zastupitelstvo) postupoval v souladu se zákonem o místním referendu a vyhlásil by Občanské referendum, nemohlo by Městské referendum být vyhlášeno z důvodu analogické aplikace § 16 odst. 1 zákona o místním referendu, přičemž v této souvislosti odkázal na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne

11. 9. 2014, č. j. 66 A 4/2014-33. S právním názorem Krajského soudu v Brně se navrhovatel zcela ztotožňuje, jelikož při opačném výkladu by si zastupitelstvo obce nebo statutárního města mohlo - v rozporu s účelem a smyslem zákona o místním referendu - „přisvojit“ téma navržené přípravným výborem a vyhlásit vlastní referendum o otázce ve shodné věci, ale v zásadě odlišném znění. Zastupitelstvo by přitom mohlo vyhlásit své místní referendum tak, aby fakticky znemožnilo ochranu práv přípravného výboru, neboť by se referendum konalo ještě před tím, než uplynou zákonné lhůty [tj. dvacetidenní lhůta pro podání návrhu soudu na vyhlášení místního referenda dle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu a následná třicetidenní lhůta pro rozhodnutí soudu o návrhu přípravného výboru dle § 91a odst. 3 s. ř. s.], čímž by mohlo zastupitelstvo docílit vzniku překážky dle § 7 písm. h) zákona o místním referendu, aniž by bylo rozhodnuto o podstatě otázky navržené přípravným výborem. Tak se tomu stalo konáním Městského referenda a takovému postupu odpůrce nemůže být poskytnuta soudní ochrana. Výše uvedený výklad o nemožnosti zastupitelstva obce nebo statutárního města vyhlásit místní referendum ve shodné věci, je-li podán řádný návrh přípravného výboru, podporuje též znění

§ 13 odst. 3 zákona o místním referendu a související usnesení Krajského soudu v Praze ze dne

9. 1. 2014, č. j. 50 A 25/2013-26.

9. Navrhovatel dále uvedl, že porovnáním prvních otázek Občanského referenda a Městského referenda je zřejmé, že obě otázky směřují k budoucímu využití plochy areálu betonárny v Řevnicích - bývalé E. (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 území označené jako C3). První otázka Občanského referenda, jejíž projednání svými podpisy na podpisových listinách podpořili občané města Řevnice, tedy jednoznačně míří k rozhodnutí, aby územní plán v předmětném území betonárny neumožnil zejména výstavbu jakýchkoli bytových domů a/nebo rodinných domů. Oproti tomu první otázka Městského referenda směřuje mimo jiné k výslovnému povolení staveb pro bydlení, tedy bytových a/nebo rodinných domů. V případě, že občan města Řevnice nechce, aby územní plán umožňoval v předmětném území výstavbu bytových a/nebo rodinných domů (a jiné využití - např. pro výstavbu kanceláří), tedy zastává názor, o jehož závaznosti pro orgány odpůrce se mělo hlasovat v Občanském referendu, neměl v Městském referendu jak hlasovat. Odpověď ANO na první otázku Městského referenda zjevně umožňuje výstavbu bytových a/nebo rodinných domů, odpověď NE však neznamená, že nebude v předmětném území umožněna výstavba bytových a/nebo rodinných domů, neboť územní plán by poté neměl zahrnovat všechny vyjmenované způsoby užití zároveň, ale nesporně může zahrnovat některé z nich. Navrhovatel přitom má za to, že s ohledem na předchozí postup odpůrce se nejednalo o prostý omyl, ale o završení snahy odpůrce o zmaření Občanského referenda a rozhodnutí občanů o tom, že si

nepřejí bytovou a další výstavbu v dotčeném území. Městské referendum tedy nelze považovat za „přepřacované“ Občanské referendum, neboť jeho otázky ani při platném a závazném rozhodnutí nemohly naplnit účel, s jakým mělo a má být vyhlášeno Občanské referendum. Městské referendum tudíž bylo vyhlášeno v rozporu s § 16 odst. 1 zákona o místním referendu ve spojení s § 13 odst. 3 zákona o místním referendu, což má za následek jeho neplatnost, respektive neplatnost rozhodnutí přijatých v Městském referendu dle § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s.

10. Pro případ, že by soud nevyhověl návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatých v Městském referendu, domáhá se navrhovatel vyslovení neplatnosti hlasování. K tomu uvedl, že pochybení při sčítání hlasů bylo dle navrhovatele způsobeno nesprávným posouzením hlasovacích lístků z hlediska dodržení způsobu hlasování dle § 37 zákona o místním referendu. Navrhovatel má za to, že správné označení hlasovacích lístků - tedy křížek u ANO, nebo NE - bylo okrskovými komisemi hodnoceno příliš mechanicky (formálně) a mezi platné hlasy nebyly zařazeny i takové hlasovací lístky, u nichž je zřejmé, že oprávněná osoba chtěla hlasovat pro jednu z možností, což vedlo k relativně vysokému množství neplatných hlasů v Městském referendu (resp. okrskovou komisí zneplatněných hlasů). Konkrétně se s ohledem na předchozí kampaň v obci Řevnice může jednat o nejasnost při označení hlasovacích lístků, kdy část občanů zřejmě skutečně označila zvolenou možnost nesprávně „fajfkou“, nikoliv křížkem. Jakkoliv je navrhovatel přesvědčen, že k pochybením při sčítání hlasů došlo neúmyslně, považuje za nezbytné upozornit, že součástí okrskových komisí nebyl žádný zástupce přípravného výboru, a tedy nebyla zajištěna účast názorových oponentů při kontrole hlasování v Městském referendu. Jak přitom opakovaně upozorňují soudy, účast názorových oponentů v komisích pro místní referenda není u místních referend pořádaných dle rozhodnutí obce zákonnou povinností (na rozdíl od práva přípravného výboru u jím iniciovaného referenda), ale účast oponentů by měla být umožněna analogicky k situaci ve věcech volebních (viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, č. j. 15 Ca 141/2009-59). Neplatnost hlasování v Městském referendu může být dána též spojením nejasnosti referendových otázek (zejm. otázky č. 1) a krátké doby mezi vyhlášením Městského referenda a jeho konáním, které ve svém spojení ovlivnily výsledek hlasování, přičemž tyto skutečnosti rovněž podtrhují nezákonnou povahu celého Městského referenda. Jak již navrhovatel popsal výše, přisvojením si navržené otázky zastupitelstvem odpůrce došlo k zásadnímu otočení jejího významu, neboť odpověď ANO u otázky č. 1 Občanského referenda znamená jednoznačné neumožnění výstavby bytových a rodinných domů, zatímco u otázky č. 1 Městského referenda odpověď ANO znamená umožnění právě takové bytové a další výstavby, ale odpověď NE neznamená její neumožnění.
11. Navrhovatel požádal rovněž o přiznání náhrady nákladů řízení. Uvedl, že si je vědom, že § 93 odst. 4 s. ř. s. stanoví z hlediska nákladů řízení základní pravidlo, že ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Přiznání náhrady nákladů řízení je tak možné výlučně v případech důvodů zvláštního zřetele hodných, za které přitom nelze považovat zjištění jakéhokoli nezákonného postupu. Navrhovatel má za to, že postup odpůrce, kterým vyhlásil Městské referendum úmyslně o otázkách, které znemožňují naplnění účelu řádně navrženého Občanského referenda (na místo například přepřacovaných otázek, které měl odpůrce zpracovány v právní analýze k

místnímu referendu), představuje porušení zákona o místním referendu v takové intenzitě, že jsou dány důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 60 odst. 8 s. ř. s.

12. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že podle § 13 zákona o místním referendu přezkoumal otázky, o kterých se mělo Občanské referendum konat. K tomu si nechal vypracovat dva právní posudky advokátních kanceláří. Na základě těchto právních posudků dospěl k závěru, že Občanské referendum nelze konat. Protože byl odpůrce plně přesvědčen, že by se referendum mělo konat, je-li o ně mezi občany dostatečný zájem, vyhlásil referendum v souladu se zákonem o místním referendu sám, ovšem o jinak (mírně odlišně) formulovaných otázkách (otázka druhá byla upravena kvůli její nepřesnosti a nejasnosti). Odpůrce zdůraznil, že otázky tak, jak je formulovalo zastupitelstvo pro Městské referendum, nezavazují zastupitele k tomu, aby jakkoli ovlivňovali územní plánování a aby mohli schválit jen jednu konkrétní, předem danou regulaci v územním plánu (u které vůbec není jisté, zda ji bude možno na konci procesu územního plánování schválit nebo bude nutné územní plán neschválit, a tím město donutit začít celý proces územního plánování od počátku se všemi z toho vyplývajícími riziky). Na základě hlasování o otázce, kterou formulovalo zastupitelstvo, jsou zastupitelé vázáni k tomu, aby učinili všechny nutné kroky, které budou v souladu s právním řádem, aby byla přijata určitá regulace, nikoli ke schválení konkrétní podoby územního plánu, kterou nemohou zákonně ovlivnit. Naproti tomu podle otázky předložené přípravným výborem by byli zastupitelé nuceni schválit (a je otázka, zda by vůbec mohli případně územní plán neschválit) územní plán v předem dané podobě. Návrh územního plánu přitom musí projít složitým procesem a jeho podoba nemůže být určena předem a ještě čistě z vůle zastupitelů. Odpůrce proto považuje za nezbytné, aby soud řekl, že referendum o územním plánování možné je, ale nemůže nutit zastupitele ke schválení konkrétní podoby návrhu územního plánu, ale jen k učinění všech kroků, které jsou k přijetí takového územního plánu možné a souladné se zákonem.
13. Odpůrce namítl rozpor Občanského referenda s § 6 zákona o místním referendu. Uvedl, že ačkoli si město nechává zpracovat návrh územního plánu od externího architekta - zpracovatele, nemůže přímo v samostatné působnosti ovlivnit výslednou podobu návrhu územního plánu, neboť jde o činnost pořizovatele v přenesené působnosti. Zastupitelstvo je postaveno vždy před „hotovou věc“ a může leda schválit nebo neschválit předloženou podobu návrhu územního plánu, avšak nemůže samo rozhodnout o věcném řešení bytí části území, a to ani v případě, že vrátí pořizovateli návrh územního plánu k přepracování dle konkrétních pokynů zastupitelstva, neboť to bude opět pořizovatel, kdo v souladu s těmito pokyny přepracuje návrh územního plánu (rozhodně neplatí, že by byl pořizovatel vázán změnit návrh územního plánu doslova dle pokynů zastupitelstva) a předloží upravený návrh zastupitelstvu ke schválení. V případě, že by rozhodnutí v Občanském referendu bylo platné a závazné dle § 48 zákona o místním referendu, bylo zastupitelstvo zavázáno ke schválení nového územního plánu v konkrétním znění odpovídajícímu navrženým otázkám, ačkoli zastupitelstvo nemůže konkrétní znění návrhu územního plánu v rámci samostatné působnosti ovlivnit, protože je to pořizovatel, kdo v přenesené působnosti poté, co jsou ke konkrétnímu návrhu územního plánu zjištěny a posouzeny všechny podstatné okolnosti, předkládá návrh územního plánu zastupitelstvu ke schválení. Zastupitelstvo již nemůže návrh územního plánu samo svým usnesením

změnit, např. změnit přípustné využití území konkrétním způsobem, neboť by tím obcházel výše uvedený proces pořízení územního plánu.

14. Odpůrce rovněž namítl rozpor Občanského referenda s § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Uvedl, že Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, dovodil obecnou možnost konat místní referendum i o otázkách spojených s územním plánováním, aniž by se současně vyjádřil k nutnosti formulovat otázky tak, aby samospráva přímo nezavazovaly k nezákonným zásahům do procesu územního plánování, resp. k neschválení žádného územního plánu, nebylo-li by možné podle výsledku místního referenda územní plán vydat. To odpůrce považuje za velkou slabinu nálezu, která dosud nebyla pozdější judikaturou vyřešena. Opatření obecné povahy je akt na pomezí právního předpisu a správního aktu. Proto se odpůrce domnívá, že je přílehavá judikatura NSS týkající se referend v oblasti obecně závazných vyhlášek, pokud jde o prostor k formulaci otázky. K tomu odkázal na rozhodnutí NSS ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41, a ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99. Uvedl, že jestliže tedy pro referenda o obecně závazných vyhláškách dle shora uvedené judikatury platí, že je není možno konat o konkrétním znění otázky, protože *„přetavení politického rozhodnutí občanů v referendu do formy závazného právního předpisu je totiž, jak bylo předestřeno v předchozím odstavci, specifickou a odbornou činností“*, pak totéž jednoznačně platí o vysoce odborné činnosti, jakou je územní plánování. Konkrétně formulované znění otázky, které by odpůrce zavázalo k přijetí jediného možného řešení regulace v územním plánu bez toho, že by došlo k posouzení celkových dopadů dané regulace na mnoho aspektů územního rozvoje, by podle názoru odpůrce, který také deklaroval vůči přípravnému výboru, mohlo vést k porušení právních předpisů. V případě Občanského referenda jsou otázky takové, že zavazují odpůrce nikoli k tomu, aby učinil v samostatné působnosti vše, co je po právu možné (což je samozřejmě i maximální snaha o přepracování návrhu územního plánu v souladu s právními předpisy a zásadou minimalizace zásahu do vlastnických práv), ale k tomu, aby byla schválena konkrétní podoba územního plánu s konkrétním způsobem využití ploch. To ale předjímá výsledek celého veřejnoprávního procesu. Odpůrce ale zdůrazňuje, že je nutné, aby referendum nezasahovalo do procesu územního plánování, neboť jde o vrchnostenské rozhodování s mnoha dopady mj. do vlastnických práv. Územní plánování je rovněž spojeno s odpovědností obce vůči dotčeným vlastníkům (např. náhrady za zásahy do vlastnických práv). Porušení procesních pravidel může vést ke zrušení územního plánu soudem a tím k dalším problémům. Je proto zcela na místě, aby se v oblasti územního plánování referenda konala, ale musí zavazovat obec jen k výsledku, který je uskutečnitelný bez porušení právních norem. Odpůrce proto žádá soud, aby přesně o tomto problému rozhodl: zachoval možnost konání referenda, ale současně uchránil mocenské rozhodování v procesu územního plánování a práva dotčených osob v tomto procesu.
15. Odpůrce rovněž namítl rozpor Občanského referenda s § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Uvedl, že jestliže dnes plně platí, že v oblasti územního plánování rozhodují obce sice v samostatné působnosti, ale jako správní orgán o právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v přísně formalizovaném správním řízení upraveném jak stavebním zákonem, tak správním řádem, nemělo by být možné o podobě územního plánu rozhodovat v místním referendu. Oproti právnímu stavu z doby přijetí zákona o místním

referendu a z doby vydání shora uvedeného nálezu Ústavního soudu se totiž zformalizovaly další postupy, které se týkají samostatné působnosti obcí. Odpůrce se domnívá, že je samozřejmě plně v možnostech místního referenda jeho konání o otázkách územního rozvoje obce a občané mají mít právo se k těmto problémům vyjádřit. Toto vyjádření by ale mělo být obecnější a nikoli směřovat ke zcela konkrétně formulovaným podmínkám funkčního využití ploch v územním plánu.

16. Odpůrce dále uvedl, že souhlasí s právním výkladem navrhovatele, pokud jde o nemožnost vyhlásit Městské referendum, má-li být vyhlášeno Občanské referendum. Nicméně v projednávané věci nemohlo být Občanské referendum ze shora uvedených důvodů vyhlášeno.
17. Pokud jde o návrh na neplatnost hlasování, odpůrce uvedl, že sám navrhovatel jako člen přípravného výboru a autor kampaně špatně informoval veřejnost, když namísto křížkem byla na informačním letáku „správná“ odpověď označena fajfkou. Odpůrce tudíž nerozumí, proč by mělo být přičítáno toto jednání k tíži jemu. Sám odpůrce na svém webu již dne 16. 9. 2020 zveřejnil informace, jak správně hlasovat. Závěrem odpůrce navrhl zamítnutí návrhu a přiznání náhrady nákladů řízení.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

18. Ze správního spisu předloženého odpůrcem soud zjistil, že dne 14. 7. 2020 byl Městskému úřadu v Řevnicích předložen návrh přípravného výboru (zastoupeného navrhovatelem) na konání Občanského referenda, a to ve znění uvedeném v bodě 4 usnesení. Návrh byl posouzen Městským úřadem v Řevnicích, který dospěl k závěru, že tento návrh nemá vady a počet podpisů je přes některá dílčí pochybení dostatečný.
19. Dne 7. 9. 2020 zastupitelstvo přijalo usnesení č. 7/ZM/13/2020, kterým jednak vyhlásilo Městské referendum ve znění uvedeném v bodě 2 usnesení, jednak odůvodnilo nevyhlášení Občanského referenda možným rozporem s § 6 a § 7 písm. d) zákona o místním referendu (odůvodnění je ve zhuštěné formě obsahově obdobné argumentaci odpůrce v bodech 13-14 usnesení) a nejednoznačností otázky č. 2.
20. Proti nevyhlášení Občanského referenda podal přípravný výbor návrh na vyhlášení místního referenda, o kterém Krajský soud v Praze doposud nerozhodl. Usnesením ze dne 22. 9. 2020, č. j. 54 A 27/2020-27, soud řízení přerušil, a to (zjednodušeně řečeno) pro kolizi Občanského referenda s Městským referendem.
21. Dne 2. a 3. 10. 2020 se uskutečnilo Městské referendum s výsledkem uvedeným v bodě 3 usnesení.

Splnění procesních podmínek

22. Podle § 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. se lze domáhat vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a neplatnosti hlasování u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem, kterým je zákon o místním referendu. Podání návrhu je dle § 58 odst. 2 zákona o místním referendu omezeno lhůtou 10 dnů plynoucí od vyhlášení výsledků hlasování. Tato lhůta byla dodržena. Podle § 58 odst. 1 zákona o místním referendu může návrh podat každá oprávněná osoba. Oprávněnou osobou se dle § 2 zákona o místním

referendu rozumí každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva dané obce. Tuto podmínku navrhovatel splňuje.

23. Soud tedy uzavírá, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou, k soudu věcně i místně příslušnému (není tedy nepřipustný ve smyslu § 92 s. ř. s.) a splňuje všechny formální náležitosti na něj kladené. Soud proto přistoupil k jeho věcnému projednání.

Posouzení věci soudem

24. Podstatou argumentace navrhovatele je tvrzení, že Městské referendum se nemohlo konat v důsledku kolize s Občanským referendem. Pro posouzení této argumentace je rozhodné zodpovězení tří otázek: 1) zda jsou Občanské referendum a Městské referendum opravdu kolizní, tedy zda jde o referenda „v téže věci“ ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu, 2) zda existence Občanského referenda (pokud by bylo přípustné) bránila zastupitelstvu vyhlásit Městské referendum a 3) zda Občanské referendum bylo přípustné a mělo být vyhlášeno.
25. Odpověď na první otázku je kladná. Otázky v obou referendech se týkají využití týchž lokalit v připravovaném územním plánu odpůrce, účastníci se na kolizi obou referend shodují, a soud tak konstatuje, že není pochyb, že obě referenda jsou referendy o téže věci ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu.
26. I odpověď na druhou otázku je kladná. Podle § 16 odst. 1 zákona o místním referendu „*se návrhy přípravného výboru posuzují jednotlivě v pořadí, v jakém byly podány obecnímu úřadu nebo magistrátu statutárního města. Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města rozhodne, že místní referendum o později podaném návrhu přípravného výboru nevyhlásí, jestliže jde o obsahově stejnou otázku, nebo se později podaný návrh přípravného výboru obsahově vzájemně vylučuje s dříve podaným návrhem přípravného výboru*“. Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 9. 2014, č. j. 66 A 4/2014-33, „[z]ákon o místním referendu výslovně neřeší kolizi návrhu přípravného výboru s iniciativou zastupitelstva vyhlásit místní referendum o shodné věci. Soud má ale za to, že je třeba postupovat analogicky se shora uvedeným ustanovením tak, že v případě podání návrhu přípravného výboru v době, kdy je již vyhlášeno referendum zastupitelstvem, nebude moci být vyhlášeno referendum o návrhu přípravného výboru. A to platí i naopak.“
27. Soud se s právním názorem vyjádřeným v usnesení Krajského soudu v Brně ztotožňuje. Uvedená situace představuje klasický případ tzv. mezery v zákoně, kterou je nutno vyplnit analogií. Pokud by k tomu totiž soudy nepřistoupily, mohla by nastat situace, že by se souběžně konala dvě referenda o stejné věci, přičemž není vyloučeno, že by jimi bylo dosaženo odlišných a vzájemně neslučitelných výsledků. Takový stav by byl ve zjevném rozporu s účelem zákona o místním referendu, a je tedy namístě vyplnit mezeru v zákoně analogickou aplikací § 16 odst. 1 zákona o místním referendu a uplatnit zásadu priority nejen na souběh dvou návrhů na vyhlášení místního referenda podaných přípravnými výbory, ale i na situace, kdy jeden z návrhů je návrhem zastupitelstva. Pro úplnost soud dodává, že tento názor zastávají rovněž oba účastníci. Soud tak shrnuje, že pokud je v projednávané věci Občanské referendum přípustné (k tomu viz dále), bránila tato skutečnost tomu, aby bylo vyhlášeno Městské referendum.

28. Spornou otázkou mezi účastníky je, zda Občanské referendum je přípustné, či nikoliv. Odpůrce argumentuje (ve svém vyjádření a/nebo v usnesení zastupitelstva ze dne 7. 9. 2020) čtveřicí důvodů nepřípustnosti – rozporem s § 6 zákona o místním referendu, rozporem s § 7 písm. d) zákona o místním referendu, rozporem s § 7 písm. e) zákona o místním referendu a rozporem s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu (tato argumentace se týká pouze otázky č. 2).

Význam otázek Občanského referenda

29. Úvodem pokládá soud za nezbytné vymezit, jak chápe otázku č. 1 Občanského referenda, tedy k čemu by případná odpověď ANO zastupitelstvo zavazovala. Soud předesílá, že čistě jazykový výklad by umožňoval v zásadě trojí výklad významu kladné odpovědi na tuto otázku.
30. První možností je, že odpověď ANO by zastupitelstvo nijak neomezovala, jelikož by pouze vyjadřovala kladné stanovisko obyvatel k danému řešení. Tento výklad však soud odmítl, jelikož neodpovídá kontextu veřejné debaty v Řevnicích. Ze stanovisek obou účastníků i z okolností věci je zřejmé, že nebylo záměrem přípravného výboru vyvolat čistě konzultativní (tedy nezávazné) referendum. Naopak je nepochybné, že smyslem Občanského referenda bylo zablokovat připuštění bytové výstavby v lokalitě bývalé betonárny, což je také význam, jaký by dle názoru soudu přikládali otázce č. 1 i občané Řevnic.
31. Druhým myslitelným výkladem je ten, podle kterého by odpověď ANO za všech okolností bránila přijetí nového územního plánu Řevnic jako celku, pokud by v něm nebyla obsažena lokalita bývalé betonárny s využitím požadovaným Občanským referendem. I tento výklad soud odmítl, jelikož jeho přijetí by mohlo mít pro Řevnice dalekosáhlé negativní důsledky (soud připomíná, že stávající územní plán Řevnic má omezenou časovou platnost). V případě, kdy by se řešení požadované Občanským referendem následně ukázalo jako nerealizovatelné (k tomu viz níže), bránila by tato skutečnost dalšímu rozvoji obce, jelikož by neumožňovala přijmout nový územní plán vůbec. Soud má sice za to, že referendum s takto dalekosáhlými důsledky není *a priori* vyloučené (je plně v mezích politického rozhodnutí zastupitelstva žádný územní plán bez ohledu na jeho potřebnost nepřijmout, tudíž je jisté i přípustné, aby toto rozhodnutí učinili místo zastupitelstva občané v referendu), nicméně právě pro tyto dalekosáhlé důsledky je nezbytné, aby bylo z podaného návrhu a okolností věci hlasujícím občanům zřejmé, že místní referendum takové důsledky vyvolá. Tato podmínka však v projednávané věci splněna není, jelikož soud neshledal žádné okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že právě takto přípravný výbor svůj návrh zamýšlel a že občané Řevnic by Občanskému referendu právě takto rozuměli.
32. Soud se proto přiklonil ke třetímu výkladu otázky č. 1 Občanského referenda, která dle jeho názoru nejlépe odpovídá okolnostem věci. Otázku č. 1 Občanského referenda je třeba chápat tím způsobem, že v zásadě sice brání zastupitelstvu, aby schválilo územní plán, v němž by lokalita bývalé betonárny byla řešena odlišným způsobem, než který požaduje Občanské referendum, nicméně v případě, kdy by řešení požadované Občanským referendem nebylo realizovatelné (např. by se dodatečně ukázalo, že takové řešení by bylo v rozporu se zákonem), mohlo by zastupitelstvo nový územní plán přesto schválit, samozřejmě s náležitým odůvodněním svého postupu. Pakliže by totiž zastupitelstvo schválilo odlišné řešení dané lokality bez odůvodnění, proč řešení schválené v referendu

nelze přijmout, mohla by tato skutečnost být za určitých okolností důvodem pro zrušení příslušné části územního plánu soudem.

33. Druhou podstatnou otázkou, kterou je třeba zodpovědět ještě před posouzením argumentace odpůrce, je, jaký je v projednávané věci rozdíl mezi Občanským referendem, které hovoří (v obou otázkách) o schválení územního plánu, a Městským referendem, které hovoří o učinění veškerých kroků v samostatné působnosti. Soud má za to, že mezi oběma formulacemi není v projednávané věci žádný praktický rozdíl. Textace Občanského referenda směřuje ke konkrétnímu úkonu zastupitelstva (schválení územního plánu), zatímco Městské referendum je v tomto ohledu širší. Nicméně tato skutečnost nemá v projednávané věci praktický význam, jelikož vzhledem ke stavu přípravy nového územního plánu Řevnic se předpokládá již pouze jedno rozhodování zastupitelstva v samostatné působnosti, a to právě rozhodování o schválení územního plánu. Formulace užitá Městským referendem tedy brání zastupitelstvu ve schválení územního plánu s odlišnou regulací dané lokality stejně jako formulace užitá Občanským referendem, jelikož jedním z „veškerých kroků v samostatné působnosti“ je nepochybně i samotné schválení územního plánu (k tomu srovnej argumentaci k namítanému rozporu otázky č. 1 Občanského referenda s § 6 zákona o místním referendu). Stejně tak formulace užitá Občanským referendem nezavazuje zastupitelstvo ke schválení daného řešení, pokud by se ukázalo nezákonným [k tomu srovnej argumentaci v předcházejícím odstavci a rovněž argumentaci k namítanému rozporu otázky č. 1 Občanského referenda s § 7 písm. d) zákona o místním referendu].

Rozpor s § 6 zákona o místním referendu

34. Podstatou prvního argumentu odpůrce je, že zastupitelstvo nemůže konkrétní znění návrhu územního plánu ovlivnit. Uvádí, že ačkoliv některé schvalovací úkony zastupitelstva spadají do samostatné působnosti, sama tvorba je doménou pořizovatele a je vykonávána v přenesené působnosti. Z toho důvodu směřuje Občanské referendum mimo samostatnou působnost, jelikož zavazuje zastupitelstvo ke schválení konkrétního znění návrhu územního plánu, jehož podobu nemůže ovlivnit.
35. Podle § 6 zákona o místním referendu „*se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města*“.
36. Podle rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, „*působnost zastupitelstva obce ve věcech územního plánování a stavebního řádu je vymezena v § 6 odst. 5 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení zastupitelstvo obce mj. rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává v samostatné působnosti územní plán a vydává regulační plán. Územní plán pořizuje v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností, schvaluje ho ovšem v samostatné působnosti zastupitelstvo příslušné obce. Zákazu, případně omezení výstavby větrných elektráren na území obce by tedy mohlo být v zásadě dosaženo, byť nikoliv neprodleně, změnou územního plánu. Zastupitelstvo obce by v takovém případě bylo zavázáno případný návrh územního plánu omezujícího výstavbu větrných elektráren na území obce schválit.*“
37. Soud konstatuje, že otázky navržené v Občanském referendu míří na činnost zastupitelstva, vykonávanou v samostatné působnosti – na schvalování územního plánu. Argumentace odpůrce, že konkrétní podobu územního plánu nemá zastupitelstvo možnost ovlivnit, nemá oporu v platné právní úpravě. Je sice pravdou, že zastupitelstvo nemůže

přímo zasahovat do textu návrhu územního plánu v tom smyslu, že by mohlo při rozhodování o návrhu územního plánu tento návrh změnit. Je nicméně třeba poukázat na to, že zastupitelstvo volí tzv. určeného zastupitele, který se společně s pořizovatelem územního plánu podílí na koncipování obsahu návrhu územního plánu [k tomu viz § 47 odst. 1 a 4, § 51 odst. 1 a 3, § 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Určený zastupitel v procesu pořizování územního plánu je reprezentantem samosprávy, podílí se společně s orgány státní správy na formulaci věcných řešení v návrhu územního plánu, a je tak jistě schopen významně ovlivnit obsah návrhu územního plánu. Odpůrce staví svoji argumentaci na tom, že zastupitelstvo obce je v procesu pořizování územního plánu reálně bezmocné a je vždy postaveno před „hotovou věc“. Tak tomu jistě není, neboť samo zastupitelstvo činí v procesu pořizování územního plánu významné dílčí úkony, jimiž předurčuje další postup procesu pořizování územního plánu (§ 47 odst. 5, § 51 odst. 2, § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Ještě větší ingerenci do tohoto procesu vykonává prostřednictvím určeného zastupitele (viz výše). Pokud zastupitelstvo s konečným návrhem není spokojeno, může jej vrátit pořizovateli k přepracování s pokyny, které jsou pro pořizovatele závazné (nejsou-li v rozporu se zákonem) – srovnej § 54 odst. 3 stavebního zákona. Tvrzení odpůrce o bezmocnosti zastupitelstva pak ostře kontrastuje se skutečnostmi uvedenými odpůrcem v odst. 3 až 9 jeho vyjádření, kde popisuje, že za účelem konstruktivní spolupráce koalice i opozice byl zřízen výbor zastupitelstva, jenž se zabývá územním plánováním. Výstupy diskuzí v rámci tohoto výboru (orgánu zastupitelstva ve věcech samosprávy) byly předány architektům k zapracování do upraveného návrhu územního plánu. Odpůrce sám tak předkládá argumenty, které nasvědčují tomu, že orgány samosprávy významným způsobem ovlivňují obsah návrhu územního plánu, a to mimo procesní rámec striktně vymezený stavebním zákonem. Soud proti této formě spolupráce členů zastupitelstva, pořizovatele územního plánu a jeho projektanta nic nenamítá, naopak je jistě ku prospěchu věci, tato skutečnost ovšem dokládá nepravdivost tvrzení odpůrce, že orgány samosprávy nejsou schopny ovlivnit obsah návrhu územního plánu.

38. Z rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, plyne, že při posuzování souladu položené otázky s § 6 zákona o místním referendu je třeba odpovědět na otázku, zda obec disponuje nástroji v rámci výkonu své samostatné působnosti, jimiž by mohla naplnit závazek plynoucí z rozhodnutí v místním referendu. V nyní posuzované věci je zřejmé, že odpůrce takovými nástroji disponuje. Pokud se mu nepodaří dosáhnout toho, aby návrh územního plánu předložený zastupitelstvu odpovídal rozhodnutí v Občanském referendu (ať již formalizovanými úkony předpokládanými stavebním zákonem, nebo neformálními kroky vůči pořizovateli územního plánu a jeho projektantovi), může toto rozhodnutí naplnit postupem dle § 54 odst. 3 stavebního zákona. Rozhodnutí o návrhu územního plánu předloženém pořizovatelem je přitom rozhodnutím zastupitelstva v samostatné působnosti.

Rozpor s § 7 písm. d) zákona o místním referendu

39. V této části argumentace odpůrce jednak uvádí, že by rozhodnutí v Občanském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, jelikož předjímá výsledek procesu pořizování územního plánu, a konkrétně formulované znění otázky zavazuje odpůrce k přijetí jediného možného řešení regulace v územním plánu. Tato argumentace není důvodná.

40. Podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu „*referendum není možné 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.*
41. Soud předně konstatuje, že odpůrce žádným způsobem nespecifikuje, v čem by otázka či rozhodnutí mohly být v rozporu s právními předpisy. Argumentace odpůrce v tomto směru je pouze spekulací, jelikož v zásadě říká, že by se v průběhu procesu pořizování územního plánu mohlo objevit něco, co by bránilo přijetí územního plánu v intencích požadovaných Občanským referendem. Taková argumentace však není dostatečná, jelikož její přijetí by ve svém důsledku bránilo většině referend (téměř ve všech případech si lze představit, že se následně objeví nějaká skutečnost, která realizaci rozhodnutí přijatého v referendu zabrání, resp. způsobí nezákonnost takové realizace). Argumentace odpůrce by mohla být důvodná za situace, kdy by již v současnosti bylo zřejmé, že územní plán v podobě požadované Občanským referendem by byl v rozporu s právními předpisy. Nic takového však odpůrce v projednávané věci netvrdí.
42. Z kontextu projednávaného návrhu na neplatnost referenda je zřejmé, že areál betonárky je brownfield v zanedbaném stavu, jehož přestavbu má umožnit právě pořizovaný územní plán. Podstatou otázky č. 1 v Občanském referendu je, zda přípustné způsoby využití daného území mají (kromě staveb občanské vybavenosti a staveb pro nerušící výrobu a služby) zahrnovat i stavby pro bydlení. I kdyby byla odpověď na otázku č. 1 Občanského referenda závazná, stále by bylo možné dané území smysluplně využít, a to pro činnosti, které odpovídají dosavadnímu způsobu využití (výrobní plocha - byť v porovnání se stávajícím stavem jen nerušící činnosti), a dále pro občanské vybavení. Neschválení nové funkce tohoto území (funkce bydlení) jistě nekoliduje s kogentními ustanoveními právních předpisů ani s ochranou veřejných zájmů, kterou hájí dotčené orgány svými stanovisky. Jeví se tedy, že otázka č. 1 Občanského referenda se nachází uvnitř mantinelů, v jejichž rámci činí zastupitelstvo politické rozhodnutí o podobě územního plánu. Soud přitom zdůrazňuje, že zastupitelstvo má v zásadě velmi široký prostor pro realizaci svých politických rozhodnutí (srovnej rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Odpůrce ani neuvedl, proč by mělo být řešení odpovídající otázce č. 1 Občanského referenda nepřiměřeným zásahem do práv vlastníka nemovitých věcí v daném území, neboť vlastník nemá právo na schválení územního plánu v podobě, kterou si přeje (viz rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, dále též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).
43. Odpůrce se zjevně obává toho, že by Občanské referendum zavazovalo zastupitelstvo ke schválení nezákonného územního plánu. K tomu soud předně poznamenává, že s ohledem na argumentaci uvedenou v bodě 33 usnesení není v tomto směru mezi Občanským a Městským referendem žádný rozdíl. Argumentace sama pak není důvodná. Místní referenda v oblasti územního plánování se nachází (stejně jako proces pořizování územního plánu jako takový) na hranici mezi politickou vůlí samosprávného celku (ať již generovanou zastupitelstvem či občany prostřednictvím referenda) a dalšími zákonnými požadavky (ať již na ochranu veřejného zájmu hájeného zejména dotčenými orgány, nebo právy jednotlivých osob zejména na minimalizaci zásahu do jejich vlastnických práv).

Zastupitelstvo, které územní plán schvaluje, tak stojí před často obtížným úkolem maximalizovat prosazení politické vůle obce za současného dodržení ostatních zákonných požadavků. Lze v této souvislosti říci, že ochrana veřejného zájmu, soulad s právními předpisy a požadavek na proporcionalitu zvoleného řešení ve vztahu k jednotlivým vlastníkům nemovitých věcí představují mantinely, ve kterých může zastupitelstvo realizovat zájmy obce, ať již formulované jím samotným, nebo přímo občany prostřednictvím referenda. Z výše uvedeného je patrné, že zastupitelstvo nemůže schválit takový územní plán, který by byl v rozporu se zákonem. To má také dopady na míru závaznosti Občanského referenda. Jak bylo uvedeno výše, odpůrce neuvedl žádnou konkrétní argumentaci, která by nasvědčovala tomu, že řešení požadované Občanským referendem z takto vymezených mantinelů vykračuje. Pakliže by se následně ukázalo, že by řešení požadované Občanským referendem bylo skutečně nezákonné, není zastupitelstvo povinné takové řešení do územního plánu promítnout. Zastupitelstvo je za takové situace oprávněno (ba dokonce povinno) zvolit řešení, které bude v souladu se zákonnými požadavky. Tento postup pak pochopitelně bude třeba řádně vysvětlit v odůvodnění (viz bod 32 usnesení). Pro úplnost soud dodává, že v takovém případě nemůže zastupitelstvo na promítnutí výsledku referenda jednoduše rezignovat, ale je povinné se mu přiblížit natolik, nakolik to zákonné mantinely dovolí. Zároveň soud dodává, že tento závěr je zcela v souladu s odpůrcem obsáhle citovaným rozsudkem NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27, jelikož v tomto rozsudku NSS zdůraznil, že výsledek referenda zavazuje pouze k úkonům souladným se zákonem, což je závěr, se kterým se soud ztotožňuje a který shora uvedená argumentace soudu zcela přebírá.

44. Argumentuje-li odpůrce judikaturou NSS k § 7 písm. g) zákona o místním referendu, pak soud konstatuje, že hranice, kterou v této judikatuře NSS vytyčil tak, že § 7 písm. g) zákona o místním referendu „*činí nepřijatelným referendum o obecně závazné vyhlášce přípravným výborem přímo formulované v „paragrafovém“ znění právního předpisu*“ (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99), není Občanským referendem dotčena. I kdyby soud aplikoval tuto judikaturu analogicky i ve vztahu k referendům v oblasti územního plánování [na územní plány jakožto opatření obecné povahy § 7 písm. g) zákona o místním referendu nedopadá], pak otázky Občanského referenda i přes svou konkrétnost stále nepředstavují „paragrafové znění“ ve smyslu shora citované judikatury, jelikož jednak řadu otázek, která se v souvislosti s vymezením ploch v územních plánech uvádí, vůbec neřeší (případné regulativy upravující meze přípustného využití apod.), jednak ponechávají pořizovateli stále dostatek prostoru pro řádné legislativně-technické provedení návrhu územního plánu, přičemž právě potřeba zajištění dostatečné legislativně-technické kvality je základem argumentace ve shora uvedeném rozsudku NSS. Lze v této souvislosti poznamenat, že Občanské referendum nestanoví podmínky pro schválení územního plánu, které by nemohly obsahovat pokyny zastupitelstva při vrácení návrhu územního plánu k přepracování dle § 54 odst. 3 stavebního zákona.

Rozpor s § 7 písm. e) zákona o místním referendu

45. V této části argumentace odpůrce uvádí, že je samozřejmě plně v možnostech místního referenda jeho konání o otázkách územního rozvoje obce a občané mají mít právo se k těmto problémům vyjádřit. Toto vyjádření by ale mělo být obecnější a nikoli směřovat ke zcela konkrétně formulovaným podmínkám funkčního využití ploch v územním plánu. Zároveň navrhuje přehodnocení dosavadní judikatury v této oblasti. Tato argumentace není důvodná.

46. Podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu nelze místní referendu konat „v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení“.
47. Podle nálezu Ústavního soudu 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, „[s]chvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu“.
48. Soud předně konstatuje, že shora uvedený nálezh Ústavního soudu je ve svém závěru zcela jednoznačný a soud je jím dle čl. 89 Ústavy České republiky vázán. Odpůrce odůvodňuje návrh na přehodnocení tohoto nálezu tím, že proces přijímání územního plánu je dnes podstatně formalizovanější, než byl v době přijetí shora citovaného nálezu. V tom lze odpůrci sice přisvědčit, nicméně změny v právní úpravě procesu pořizování územního plánu nejsou natolik zásadní, aby zpochybnily shora citovanou argumentaci Ústavního soudu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu ostatně plyne, že považuje závěr Ústavního soudu za stále platný, bez ohledu na přijetí nového stavebního zákona účinného od 1. 1. 2007, jenž proces pořizování územního plánu upravil odlišně, formalizovaněji (viz rozsudky ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210, a ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26). Odpůrce pomíjí, že ačkoliv nový stavební zákon zformalizoval proces pořizování územního plánu, stále vykazuje tento proces jednu významnou odlišnost od ostatních věcí, o nichž se rozhoduje ve formalizovaném (správním, daňovém) řízení. Touto odlišností je to, že zastupitelstvo obce disponuje širokým prostorem pro politické rozhodování, v rámci mantinelů stanovených právními předpisy (viz výše). Právě široký (byť nikoliv neomezený) prostor pro politické rozhodování o obsahu územního plánu v rámci výkonu samostatné působnosti je tou okolností, pro niž není na místě vylučovat otázky územního plánování z předmětu místního referenda.
49. Z vyjádření odpůrce k návrhu vyplývá, že proces pořizování územního plánu se nachází ve fázi po veřejném projednání návrhu, vyhodnocují se stanoviska, námítky a připomínky a zpracovává se upravený návrh územního plánu, jenž bude projednán v rámci opakovaného veřejného projednání návrhu. Proces pořizování územního plánu se tedy stále nachází ve fázi před vydáním územního plánu a rozhodnutím o námítkách, tedy ve fázi, v níž lze konat místní referendum, jehož podstatou je obsah části územního plánu (viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2017, č. j. 43 A 1/2017-50).
50. Pokud jde o argumentaci, že rozpor s § 7 písm. e) zákona o místním referendu je způsoben přílišnou konkrétností Občanského referenda, pak soud konstatuje, že tato argumentace odpůrce je poněkud nelogická. Pakliže by měl odpůrce pravdu a výluka v § 7 písm. e) zákona o místním referendu by dopadala rovněž na oblast pořizování územněplánovací dokumentace, bylo by zcela nerozhodné, jak konkrétně je otázka v referendu formulována, jelikož by vždy byla otázkou, o níž se rozhoduje ve zvláštním řízení.

Rozpor s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu

51. Ve svém usnesení ze dne 7. 9. 2020 zastupitelstvo argumentovalo, že otázka č. 2 Občanského referenda je v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, jelikož není jednoznačná. Konkrétně dle zastupitelstva z ní nevyplývá, že „není požadováno vytvoření

jednoho pásu „veřejné zeleně“, ale hned dvou pásů, navíc v případě pásu parc. č. X tento přiléhá v převážné části k hranici s plochou P, nikoli B7“.

52. Podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu musí být otázka navržená pro místní referendum jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“. Judikatura správních soudů pod toto ustanovení podřazuje rovněž otázku nejednoznačnosti, ke které ostatně míří námitka odpůrce proti znění otázky č. 2. Výchozískem pro posuzování určitosti otázek pokládaných v referendu je zejména rozhodnutí NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, ve kterém NSS učinil mimo jiné následující závěry: „[42] Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamnost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako *reasonable person* a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměřování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu. [43] 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.“
53. Z judikatury NSS také vyplývá, že při posuzování určitosti otázky položené v referendu se přihlíží k místním realitám, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Stejně formulovaná otázka tak v jednom případě s ohledem na konkrétní místní poměry může být nejednoznačná, zatímco v jiném případě tomu tak nebude (viz např. bod 57 citovaného rozhodnutí, obdobně pak v rozhodnutí NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60).
54. Soud předně konstatuje, že odpůrce sám tuto argumentaci zastupitelstva nepřevzal, a to ani v tomto řízení, ani v řízení vedeném pod sp. zn. 54 A 27/2020. Soud sám pak nevidí na formulaci otázky č. 2 Občanského referenda nic nejednoznačného, jelikož její znění zcela jednoznačně určuje jak parcely, kterých se týká, tak požadavek, který má být do územního plánu promítnut (veřejná zeleň o šířce 30 m). Smysl otázky je tedy zřejmý i nezaujatému pozorovateli, tím spíše osobám oprávněným hlasovat v referendu, které podrobněji sledují proces pořizování územního plánu a diskuze, které se v této souvislosti vedou.

Následky nevyhlášení Občanského referenda

55. Soud tedy shrnuje, že v projednávané věci neshledal žádné důvody, které by bránily vyhlášení Občanského referenda. Z toho důvodu tedy konstatuje, že v Řevnicích mělo být vyhlášeno Občanské referendum, což působí nezákonnost vyhlášení Městského referenda. Tato skutečnost však sama o sobě neznamená nutnost zneplatnit rozhodnutí přijatá v Městském referendu. Je zapotřebí zodpovědět otázku, zda měla tato nezákonnost vliv na jednotlivé otázky obou referend, přičemž tuto otázku je třeba posuzovat u obou otázek Městského referenda samostatně. V případě, že by totiž otázka Městského referenda byla obsahově shodná s otázkou Občanského referenda, nebylo by na místě rozhodnutí o takové otázce rušit, jelikož by cíle sledovaného otázkou Občanského referenda bylo dosaženo.

56. Pokud jde o otázku č. 1 Městského referenda, pak soud nemá žádné pochybnosti, že hlasováním o této otázce došlo ke „znehodnocení“ smyslu Občanského referenda. Otázka č. 1 Městského referenda je totiž obsahově podstatně odlišná od otázky č. 1 Občanského referenda a soud souhlasí s návrhovatelem, že občan, který chtěl zabránit bytové výstavbě v lokalitě bývalé betonárny (což bylo smyslem Občanského referenda), neměl v Městském referendu jak hlasovat. Odpůrce sice poukazuje na to, že odpověď NE by vedla právě k vypuštění bytové funkce, což mělo být uváděno i v průběhu kampaně. Tento závěr však z formulace otázky č. 1 Městského referenda nevyplývá. Soud nepřehlédl, že zastupitelstvo na svém zasedání dne 7. 9. 2020 přijalo pod bodem IX usnesení, že při závazné odpovědi NE učiní veškeré kroky v samostatné působnosti tak, aby upravený návrh územního plánu bydlení v dané lokalitě neumožňoval. Soud však konstatuje, že toto usnesení je pouze deklarací zastupitelstva, jak bude postupovat v případě závaznosti odpovědi NE, nejedná se o výklad této otázky – ostatně takový výklad formulace otázky č. 1 Městského referenda zjevně neumožňuje. Dále je třeba zdůraznit, že o bodu IX usnesení zastupitelstva se v referendu nehlasovalo (sama jeho existence navíc nemusela být hlasujícím občanům vůbec známa), a tudíž nic nebrání zastupitelstvu svůj postoj změnit a toto usnesení revokovat. K tomu soud poznamenává, že i z vyjádření odpůrce v průběhu řízení je patrný negativní postoj k vyloučení bytové výstavby v lokalitě bývalé betonárny (a k otázce č. 1 Občanského referenda vůbec), což svědčí o tom, že se nelze spolehnout na to, že zastupitelstvo svůj postoj deklarovaný usnesením přijatým pod bodem IX skutečně zastává a že se bude tímto usnesením řídit i v budoucnu, přestože je k tomu nebude nic nutit. Lze tedy konstatovat, že zastupitelstvo svým postupem (vyhlášením Městského referenda) zabránilo občanům Řevnic odmítnout bytovou výstavbu v dané lokalitě. Vyslovení neplatnosti rozhodnutí o otázce č. 1 Městského referenda je tedy namístě, a to za účelem uvolnění cesty pro konání referenda o otázce č. 1 Občanského referenda.
57. Odlišná situace je v případě otázky č. 2. Otázka č. 2 obou referend se týkala stejné lokality a jejím smyslem bylo zabezpečit vyčlenění dané lokality pro plochu krajinné zeleně (pojmy veřejná zeleň a krajinná zeleň pokládá soud za synonyma). Navrhovatel sám neuvádí, v čem by (pokud jde o vymezení lokality, již se referendum týká, a regulativů, které prosazuje) mělo být Městské referendum oproti Občanskému referendu odlišné, a ani soud žádnou reálnou odlišnost nevidí. Rovněž pokud jde o určení, k čemu je zastupitelstvo zavázáno, neshledává soud žádného podstatného rozdílu (viz bod 33 usnesení). Za této situace soud konstatuje, že pokud jde o otázku č. 2, sledovalo Městské referendum stejný cíl jako Občanské referendum, a není tedy důvodu rozhodnutí v něm přijaté (které je navíc závazné) zneplatnit toliko proto, že bylo přijato v „nesprávném“ referendu.

Neplatnost hlasování

58. Navrhovatel se (pro případ neúspěchu návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatých v Městském referendu) domáhal vyslovení neplatnosti hlasování. Soud předesílá, že jelikož navrhovatel formuloval svůj návrh eventuálně, bylo o něm vzhledem k vyslovení neplatnosti rozhodnutí o otázce č. 1 Městského referenda rozhodováno samostatně pouze ve vztahu k otázce č. 2. K návrhu samému soud předně konstatuje, že v tomto ohledu navrhovatel nepřinesl žádnou argumentaci, která by průběh a výsledky hlasování zpochybnila. Argumentuje pouze tím, že okrskové komise mohly postupovat při hodnocení, zda byl hlas na hlasovacím lístku správně vyznačen, příliš formalisticky, neboť mohly považovat za neplatný hlas, jenž byl vyznačen jinak než křížkem, např. fajfkou. K tomu soud uvádí, že z § 37 odst. 2 a § 41 odst. 7 písm. c) zákona o místním referendu jednoznačně plyne, že hlas lze na hlasovacím lístku označit pouze křížkem, k jiné úpravě hlasovacího lístku se nepřihlíží. Ze vzorového hlasovacího lístku, jenž je součástí správního spisu, plyne, že oprávněné osoby byly řádně poučeny o tom, že hlas lze vyznačit jen křížkem, k jiné úpravě hlasovacího lístku se nepřihlíží. Navrhovatel tedy spatřuje pochybení okrskových komisí v tom, že hodnotily platnost hlasovacích lístků přísně v souladu se zákonem. Takovému postupu okrskových komisí ovšem nelze dle soudu nic vytknout, neboť je plně v souladu se zákonem. Nad rámec této čistě hypotetické a nedůvodné argumentace neuvedl navrhovatel žádné indicie, které by nasvědčovaly tomu, že došlo k jakémukoliv pochybení při sčítání hlasů. Soud tak v souladu s ustálenou judikaturou (srovnej např. rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2019, č. j. Ars 4/2018-45) nevidí k vyslovení neplatnosti hlasování (a ani k přepočtu hlasů) žádný důvod. Pro úplnost soud konstatuje, že i kdyby všechny hlasy pro otázku č. 2, které byly posouzeny jako neplatné (celkem 93 hlasy), byly vyhodnoceny jako hlasy pro odpověď NE, nemohlo by to na závaznosti odpovědi ANO nic změnit, jelikož obě podmínky pro závaznost rozhodnutí (nadpoloviční většina hlasů představující alespoň 25% oprávněných voličů) by u odpovědi ANO zůstaly nedotčeny.

Závěr a náklady řízení

59. Soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že v Řevnicích mělo být vyhlášeno Občanské referendum. Tato skutečnost pak způsobila nezákonnost vyhlášení Městského referenda a tím i neplatnost rozhodnutí o otázce č. 1 Městského referenda (viz bod 56 usnesení). Pokud jde o otázku č. 2, návrh nebyl shledán důvodným (viz body 57 a 58 usnesení). Soud o podaném návrhu tedy bez jednání (§ 91a odst. 3 s. ř. s.) rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí. Soud neprovedl účastníky navržené důkazy (články z místního zpravodaje a informační materiály ke kampani), jelikož provedení těchto důkazů nebylo pro posouzení věci potřebné.
60. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel sice požadoval přiznání náhrady nákladů řízení, nicméně neuvedl žádné důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 60 odst. 8 s. ř. s. Sama skutečnost, že zastupitelstvo postupovalo při nevyhlášení Občanského referenda v rozporu se zákonem, takovým důvodem není. Náhradu nákladů řízení požadoval rovněž odpůrce, nicméně ani zde soud neshledal v postupu navrhovatele nic, co by odůvodnilo postup podle § 60 odst. 8

s. ř. s. Zároveň soud dodává, že každý z účastníků byl ve věci částečně úspěšný, což je skutečnost, která rovněž svědčí proti existenci důvodů dle § 60 odst. 8 s. ř. s.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Usnesení nabývá právní moci dnem jeho vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Praha 12. listopadu 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu