

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D. a Olgy Stránské v právní věci navrhovatele: **L. Š.**, bytem x, zastoupeného JUDr. Tomášem Bělohávkem, advokátem se sídlem Kostelní 875/6, Praha 7, proti odpůrci: **Obec Černolice**, se sídlem Černolice 64, Mníšek pod Brdy, **o vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu**

t a k t o :

- I. Návrh se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Návrhem doručeným Krajskému soudu v Praze (dále jen „soud“) dne 3. 6. 2015 se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, jež se konalo dne 24. 5. 2015 v obci Černolice o otázce:

Chcete:

aby způsob využití pozemků p.č. x, k.ú. Černolice (známé též jako lokalita „V Prokopávce“) byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu,

dále aby způsob využití pozemků p.č. x, k.ú. Černolice (známé též jako lokalita „Pod Chvalovským“) byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu, s výjimkou části pozemku p.č. x v rozsahu maximálně 5300 m² souběžně s pozemkem p.č.x dle vyznačeného orientačního plánu (tučně ohraničená část), kde chcete, aby byla možná změna způsobu využití na bydlení v rodinných domech,

dále aby způsob využití pozemků p.č. x, k.ú. Černolice (známé též jako lokalita „Ve Slatinách“) byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu, s výjimkou části pozemku p.č. x v rozsahu maximálně 4000 m² ze strany navazující na pozemek p.č. x dle vyznačeného orientačního plánu (tučně ohraničená část), kde chcete, aby byla možná změna způsobu využití na bydlení v rodinných domech.

Navrhovatel uvedl, že znění otázky, k níž se občané obce Černolice vyjadřovali v místním referendu, bylo doplněno třemi schémata orientačního umístění příslušných lokalit „Pod Chvalovským“, „Ve Slatinách“ a „V Prokopávce“. Vyhlášení referenda bylo odůvodněno níže uvedeným textem:

V souladu se Strategickým plánem obce Černolice chceme, aby si naše obec i nadále zachovala svůj vesnický charakter. Chceme, aby zůstala místem příjemným pro život, místem pro zdravé, inspirativní a spokojené bydlení práci a odpočinek. Proto chceme další výstavbu obce směřovat zejména do stávajícího zastavitelného území. Tedy zastavovat zejména proluky a umožnit přeměnu rekreačních objektů na rodinné domy. Abychom zjistili, zda se tento náš názor shoduje s názory obyvatel, vyhlášíme místní referendum. Dále vyhlášení referenda obsahovalo tento text: *Celkové náklady na místní referendum, mimo jiné na propagaci, tisk hlasovacích lístků, obálky a komisi budou do 10.000,- Kč.* Referendum bylo vyhlášeno z rozhodnutí zastupitelstva obce. Výsledek referenda byl vyhlášen dne 25. 5. 2015. Hlasování v místním referendu se zúčastnilo více než 35 % oprávněných osob a nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, odpověděla na předmětnou otázku „ANO“. Celkový počet platných hlasů pro odpověď „ANO“ byl 119, což představuje více než 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.

Navrhovatel tvrdí, že pokud mají výsledky místního referenda odrážet skutečnou vůli obyvatel obce, je nezbytné, aby byla v souladu se zákonem otázka formulována zcela jednoznačně, aby byly důvody konání referenda občanům dostatečně objasněny a občané byli objektivně a dostatečně podrobně seznámeni se situací, která má být v místním referendu posuzována. Nezbytnou součástí informovanosti občanů musí být také objasnění důsledků, které jsou spojeny s tím, pokud bude na prezentovanou otázku odpovězeno pozitivně, i s tím, pokud bude odpovězeno negativně. Pokud není takový postup zachován, jsou výsledky místního referenda zkreslené, zavádějící a namísto výkonu přímé demokracie, tedy umožnění obyvatelům obce, aby se podíleli přímo na věcech veřejných, např. na rozhodování o dalším rozvoji obce, se jedná o manipulaci občanů a jejich zneužití pro prosazení či ochranu partikulárních zájmů vyhlášovateli referenda. S ohledem na možnost takového zneužití místního referenda proto zákon poskytuje občanům obce právní prostředky obrany proti takovému postupu. V daném případě bylo podle názoru navrhovatele místní referendum zneužito současnými zastupiteli obce Černolice, členy hnutí Š., k prosazení jejich soukromých zájmů, tedy k blokaci developerských projektů a získání prostoru pro realizaci vlastních stavebních záměrů. Členové hnutí Š. se postavili proti všem doposud uzavřeným dohodám s developery a pokoušejí se zcela zvrátit směr rozvoje obce, který byl nastaven před cca 8 lety. V rámci snahy vyhnout se odpovědnosti za porušení všech předchozích dohod vyhlásili zástupci obce Černolice místní referendum, v němž vedli občany obce k tomu, aby potvrdili „potřebnou“ změnu koncepce rozvoje obce, aby se tak při prezentaci důvodů, proč došlo k porušení dohod, mohli „schovat“ za rozhodnutí referenda, tedy „svobodnou“ vůli občanů obce. V zásadě se jedná o dva developerské projekty, jeden v lokalitě Z9a – vždy nazývané Pod Skalami (v referendu zcela nově a nepochopitelně prezentované jako lokalita „Pod Chvalovským“) a jeden v lokalitě nazývané Z10a (v referendu prezentované jako lokalita „V Prokopávce“).

Navrhovatel v návrhu namítá zejména nejednoznačnost položené otázky. Je toho názoru, že otázka položená občanům obce Černolice v rámci místního referenda je formulována velmi komplikovaně a nepřehledně. Sestává vlastně ze tří samostatných otázek, odlišených pouze odstavci s tím, že druhá a třetí část otázky (odstavce) pak v sobě ještě zahrnují výjimku, na kterou se dotaz nevztahuje, resp. kde je dotaz obrácen (souhlas se zastavěním). Pro běžného hlasujícího občana musí být zvolená formulace nesrozumitelná a matoucí. Smysl referenda by

přítom měl být takový, aby oprávněná osoba měla možnost jednoznačně vyjádřit touto formou přímé demokracie jasně a srozumitelně svůj názor, což zde není splněno, neboť pro běžného občana není pro komplikovanost otázky jednoznačné, s čím vším svým souhlasem příp. nesouhlasem vlastně vyjadřuje souhlas či nesouhlas.

Občané podle názoru navrhovatele neměli možnost se vyjádřit ke každé otázce (a výjimkám v nich obsaženým) samostatně, museli odpovědět na tři otázky současně, a to výlučně stejným způsobem. Takováto formulace otázky je položena v rozporu se zákonem o místním referendu i proto, že není pro závaznost referenda ve smyslu § 49 zákona o místním referendu patrné, co je vlastně pro obec závazné. Zda je obec zavázána v případě kladného výsledku prosazovat pouze využití pozemků (vč. v dotazu formulovaných výjimek pro jednotlivé oblasti) přesně a společně v jejich kombinaci, tak jak je otázka formulována (tedy činit pouze úkony vedoucí k tomu, aby všechny tři oblasti nebyly zastavěny, až na uvedené výjimky, které naopak zastavěny být musí). Toto patrně logicky plyne z formulace dotazu, kdy oprávněné osoby jedním souhlasem souhlasí se všemi navrženými využitími, bez možnosti např. částečného nesouhlasu s dílčí otázkou. Nebo zda je obec zavázána činit i úkony vedoucí k nezastavěnosti jednotlivých oblastí samostatně, což formulace dotazu spíše vylučuje, neboť „ano“ měly možnost odpovědět jen ty oprávněné osoby, které souhlasily s celou kombinací využití, resp. nevyužití všech dotčených území.

Neplatnost formulace dotazu pro jeho nejednoznačnost je pak ještě zřetelnější pro případ, kdy by výsledkem referenda bylo odmítnutí položeného dotazu (formulaci dotazu je přitom nutno posuzovat bez ohledu na to, jak referendum dopadlo), neboť z formulace položeného dotazu by nebylo absolutně určitelné, zda je pro obec závazný nesouhlas ohledně prvního, druhého či třetího dotazu nebo pouze co do některé z výjimek u dotazu druhého či třetího. V dané situaci je pak formulace zcela zřetelně v rozporu se zákonem nejen pro nejednoznačnost ale i pro nemožnost určitosti závaznosti referenda pro obec v případě záporného výsledku referenda.

Požadavek § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“) je podle názoru navrhovatele dále nutno vyložit nejen tak, aby formulace dotazu technicky umožňovala odpověď „ano“ či „ne“, ale aby zároveň ani nebyla dána možnost na položenou otázku (pro kombinace několika dotazů) odpovědět „zčásti ano, zčásti ne“, neboť pokud tomu tak je - jako právě v tomto případě - je výsledek referenda nepoužitelný, neboť není zřejmé, co je pro obec nadále závazné. Z formulace zejména druhé a třetí části otázky je dle názoru navrhovatele zřejmá účelovost a snaha o prosazení partikulárních zájmů některých členů zastupitelstva. Občané se měli vyjádřit k možné zastavitelnosti či nezastavitelnosti dané lokality „Pod Chvalovským“ a „Ve Slatinách“ jako celku, ovšem s výjimkou pozemků, které jsou ve vlastnictví příbuzných osob zastupitelů zejm. členky zastupitelstva, paní S., které zastavěné být mohou. Lokalita označovaná v územním plánu jako Zl0a byla v referendu označena jako lokalita „V Prokopávce“. Takové označení přitom neodpovídá žádnému místopisnému označení dané lokality, ani označení dle katastrální evidence či územně plánovacích dokumentů a je zcela matoucí a zavádějící, neboť vyvolává dojem, že má být rozhodováno o jakési další lokalitě, nad rámec územního plánu, možná i o záměru dalšího developera. To samé platí o zcela novém označení lokality „Pod Chvalovským“, která je v územním plánu označována jako Z9a - Pod skalami. Otázka je podle názoru navrhovatele formulována návodně, popisně, kdy větou oznamovací (nikoli tázací), sděluje občanovi, jak má odpovědět. Otázka – tedy věta tázací, zjišťovací – je vždy ukončena otazníkem. Dalším důvodem nejednoznačnosti položené otázky je skutečnost, že všechny tři dotazy definují způsob využití pozemků, který má být ponechán, odkazem na dosavadní zápis způsobu využití

pozemku v katastru nemovitostí, tento však není v dotazu nikterak popsán. V tomto ohledu tak není formulace dotazu jednoznačná, neboť relevantní část dotazu chybí (definice samotného ponechávaného stávajícího způsobu využití) a tato část otázky je určena pouze odkazem - dotaz tak není určitý pro neúplnost.

Dále navrhovatel namítá nedostatek náležitostí usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda. Je toho názoru, že zastupitelstvo obce v odůvodnění zcela opomnělo seznámit občany obce s důsledky, které jsou spojeny buď s kladnou, nebo se zápornou odpovědí na položenou otázku. Nebyly vysvětleny rozdíly v podmínkách zastavěnosti jednotlivých lokalit, nebylo vysvětleno, proč má být z nezastavitelné plochy v lokalitě „Pod Chvalovským“ vyjmuto 5.300 m² a „Ve Slatinách“ vyjmuto 4.000 m², které je možno zastavět. Nedostatečné odůvodnění návrhu na vyhlášení místního referenda tak mohlo zásadním způsobem ovlivnit výsledky hlasování.

Zásadním nedostatkem, který mohl mít značný vliv na výsledek místního referenda, je i skutečnost, že usnesení zastupitelstva o vyhlášení místního referenda vůbec neobsahovalo určení výše nákladů spojených s realizací přijatého rozhodnutí. Vyhlášení referenda uvádí pouze náklady na realizaci referenda samotného, nikoli s realizací referendem přijatého rozhodnutí. Občané měli být jednoznačně informováni, že v případě, pokud společnost A. I. a.s. (dále jen „společnost AI“), která již s obcí Černolice uzavřela několik písemných dohod, včetně dohody o společné přípravě návrhu nového územního plánu (trojstranná mandátní smlouva se společností P., s.r.o. ze dne 4. 8. 2008) a dohody o realizaci schváleného projektu a financování výstavby veřejného kanalizačního řádu v obci (sponzorská smlouva ze dne 3. 5. 2007) a která již předem investovala do rozvoje obce množstvím finančních prostředků, nebude moci uskutečnit schválený stavební záměr, bude obec povinna vrátit finanční prostředky, které společnost již předem investovala do infrastruktury obce, tj. zejména částku ve výši 10 mil. Kč použitou na výstavbu kanalizace. Navrhovatel je toho názoru, absence výše uvedeného odůvodnění a uvedení nákladů na realizaci přijatého rozhodnutí zcela zásadně ovlivnila výsledek referenda, neboť zejména informace o tom, proč vybraní developéři stavět směřjí a dále informace o povinnosti obce (v případě vyhovění dotazu) vrátit již vyčerpaných 10 mil. Kč byla zcela zásadní informací pro řádné a informované rozhodnutí oprávněných osob.

Navrhovatel dále namítá nepřipustnost samotného konání místního referenda. Uvádí, že referendum mělo „de facto“ rozhodnout, že územní plán nemůže být dokončen. Opatření obecné povahy, jímž byl vydán územní plán pro obec Černolice, bylo v části týkající se předmětných lokalit, zrušeno. Zastupitelstvo obce již sice pověřilo odbor plánování města Černošice, aby jako výkonný pořizovatel učinil potřebné kroky směřující k dokončení územního plánu, ovšem zastupitelstvo je nyní vázáno rozhodnutím místního referenda, že předmětné lokality nemají být určeny k zastavění. Tím zastupitelstvo obce vytvořilo situaci, která mu brání v dokončení územního plánu. Daný stav je tak stavem protiprávním. Otázku položenou v referendu je tak podle názoru navrhovatele v rozporu se zákonem, neboť její kladné zodpovězení vedlo k nastolení protiprávního stavu. Územní plán tvoří jeden celek, nelze z něj vyčlenit některé části, které budou schváleny a které schváleny nebudou, je třeba tento dokončit v souladu se schváleným zadáním.

Navrhovatel je toho názoru, že při nápravě současného nežádoucího stavu je ze strany obce potřeba nyní dokončit řádně proces tvorby a schválení návrhu územního plánu dle stávajícího zadání v části, v níž byl soudem zrušen, a to cestou navázání na poslední úkon, který nebyl soudem zpochybněn a učinit veškeré potřebné úkony směřující ke schválení zrušené části

územního plánu. Přitom je třeba územní plán chápat jako celek, tedy pokud ohledně některé jeho části nebyl proces tvorby a schválení návrhu územního plánu dokončen, je třeba tak bezodkladně učinit. Při pořizování územního plánu je tak při dodržení výše uvedeného zákonného postupu zapotřebí ohledně všech referendem dotčených ploch bezprostředně postupovat fází veřejného projednání návrhu územního plánu, neboť návrh územního plánu by měl být vrácen do stavu, v jakém byl při společném projednání s dotčenými orgány, a do stavu, ke kterému vydal dne 18. 11. 2011 kladné stanovisko krajský úřad. Obec přitom však iniciovala předmětné referendum, kdy je nyní zastupitelstvo vázáno rozhodnutím místního referenda, že předmětné lokality nemají být určeny k zastavění. Tím zastupitelstvo obce vytvořilo situaci, která mu brání v dokončení územního plánu, tedy daný stav je tak stavem protiprávním, neboť výsledek referenda ve své podstatě mění samotné zadání územního plánu, které již v tomto stádiu možné měnit není.

S odvoláním na rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115, je navrhovatel toho názoru, že o položené otázce mělo být rozhodováno ve zvláštním řízení. S ohledem výše uvedené navrhovatel navrhuje, aby soud vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Odpůrce s podaným návrhem nesouhlasí, neboť má za to, že místní referendum proběhlo v souladu se zákonem o místním referendu, jakož i s rozhodovací praxí soudů. Navrhovatel v návrhu odkazuje na rozhodnutí Krajského soudu v Praze č. j. 50 A 1/2013-15, ze dne 30. 1. 2013, podle názoru odpůrce ovšem závěry tohoto rozhodnutí interpretuje nepřesně, resp. přehlíží, že Krajský soud v Praze v tomto případě dovodil nepřipustnost konání místního referenda také z důvodu, že ještě před podáním návrhu na konání místního referenda bylo rozhodnuto o námitkách podaných k návrhu územního plánu. Odpůrce namítá, že hlavní důvod pro zamítnutí původního návrhu na vyhlášení místního referenda odpadl, neboť v době vyhlášení místního referenda, proti kterému navrhovatel brojí, zde nebylo žádného rozhodnutí o námitkách podaných k návrhu územního plánu, neboť původní rozhodnutí o podaných námitkách bylo pravomocně zrušeno rozsudkem Krajského v Praze č. j. 50 A 7/2013 - 162, ze dne 17. 10. 2014. Navrhovatelem uvedená judikatura tak dle názoru odpůrce na tento případ nedopadá.

Odpůrce dále namítá, že výklad § 7 písm. e) zákona o místním referendu opakovaně poskytl Ústavní soud. Z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že i „...*pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 odst. písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu*“ (srov. např. I. ÚS 101/05). Referendum o územním plánu je možné konat i ve fázi zadání (srov. usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 A 89/2009). Odpůrce odkazuje též na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, čj. 44 A 62/2010 - 19, ze kterého vyplývá, že referendum „o zachování současného stavu“ v souvislosti se změnou či přijetím územního plánu obce je přípustné a zcela legitimní. Tato námitka navrhovatele je tedy, dle názoru odpůrce, nedůvodná.

Odpůrce se rovněž nedomnívá, že by otázka položená v referendu byla v rozporu se zákonem a že její kladné zodpovězení by vedlo k nastolení protiprávního stavu, jak dovozuje navrhovatel, a popírá tvrzení navrhovatele, že by územní plán nemohl být dokončen. Skutečnost, že je zastupitelstvo obce vázáno rozhodnutím v místním referendu o tom, které lokality nemají být určeny k zastavění, není na překážku procesu „dokončení“ územního plánu a není v rozporu s právními předpisy. Občané obce Černolice v referendu vyjádřili svůj názor na budoucí podobu obce a zastupitelstvu obce nic nebrání schválit takovou podobu územního plánu, která bude s rozhodnutím přijatým v místním referendu v souladu. Tvrzení navrhovatele o tom, že zastupitelstvo obce vytvořilo situaci, která mu brání v dokončení územního plánu, neboť

výsledek referenda ve své podstatě mění samotné zadání územního plánu, považuje odpůrce za účelové a namítá, že i bez závazného rozhodnutí přijatého místním referendem není zastupitelstvo obce povinno přijmout územní plán, se kterým nesouhlasí, byť by byl vypracován v souladu se schváleným zadáním územního plánu. Pokud ve fázi veřejného projednání dojde k nutnosti návrh změnit, postupuje se podle § 53 odst. 3 stavebního zákona a je zpracován nový návrh.

K námitce navrhovatele, že usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda neobsahovalo určení výše nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu, v čemž spatřuje porušení § 10 písm. c) zákona o místním referendu, odpůrce uvádí, že navrhovatel se zjevně dovolává návrhového bodu podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, když tvrdí, že došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek. Tento návrhový bod však podle názoru odpůrce není přípustný v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. V tomto řízení je možné namítat pouze nepřípustnost místního referenda pro rozpor s § 6 a § 7 zákona o místním referendu podle návrhových bodů dle § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu. Porušení jiných ustanovení tohoto zákona prostřednictvím § 58 odst. 1 písm. a) je možné namítat pouze v řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. V tomto bodě odpůrce odkazuje na komentářovou literaturu, která uvádí, že „*znění § 58 odst 1 mísí dva různé typy řízení ve věcech místního referenda. Jednak řízení, které vyústi (bude-li návrhu vyhověno) ve vyslovení **neplatnosti rozhodnutí** přijatého v místním referendu[§ 91a odst. 1 písm. c) s.ř.s.], jednak řízení které může skončit vyslovením **neplatnosti hlasování** v místním referendu (§ 91a odst 1 písm. d) s.ř.s.). Domníváme se, že návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu bude vyhověno, pokud se referendum konalo o nepřipustné otázce, zatímco neplatnost hlasování by měla být vyslovena tehdy, došlo-li závažným způsobem k porušení ustanovení o průběhu hlasování v nejšířším slova smyslu (především část první hlava pátá zákona o místním referendu.*“

Odpůrce se navíc nedomnívá, že k porušení uvedených ustanovení zákona o místním referendu vůbec došlo. Odpůrce nesdílí názor navrhovatele, že by s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu byla spojena povinnost obce vracet jakékoliv prostředky společnosti AI. Nadto je třeba uvést, že společnost AI doručila ještě před hlasováním do schránek občanů obce Černolice otevřený dopis starostovi obce, kde popisuje situaci ze svého pohledu. Uvedená námitka navrhovatele tedy podle názoru odpůrce nemohla mít vliv na výsledek místního referenda.

Odpůrce dále uvádí, že usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda obsahovalo jak odůvodnění návrhu, tak odhad nákladů spojených s provedením místního referenda. Vzhledem k tomu, že náklady na pořízení („dokončení“) územního plánu musí obec Černolice vynaložit bez ohledu na výsledek, resp. realizaci místního referenda, nelze tyto náklady považovat za náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu ve smyslu zákona o místním referendu. I kdyby však o náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu šlo, nejde dle názoru odpůrce v tomto případě o takové porušení ustanovení zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek.

K námitce porušení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu odpůrce uvádí, že tato námitka rovněž není přípustná v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Podle usnesení Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 A 6/2013 se „*jak v řízení podle § 91a odst 1 písm. b) s.ř.s., tak podle § 91a odst 1 písm. c) s.ř.s. (...) posuzují požadavky stanovené v § 6 a 7 zákona o místním referendu, v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním*

referendu se však oproti řízení o vyhlášení místního referenda soudem již nepřezkoumává, zda otázka navržená pro místní referendum vyhovovala kritériím stanoveným v § 8 odst. 3 zákona o místním referendu“. Nehledě na to se odpůrce domnívá, že otázka, o které se v místním referendu rozhodovalo, v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu není. Ustanovení § 8 zákona o místním referendu stanoví, že otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“. Tuto podmínku navržená otázka bez jakýchkoliv pochybností splňuje. Odpůrce nesouhlasí s námitkou navrhovatele, že položená otázka byla formulována komplikovaně a nepřehledně a pro běžného hlasujícího občana musí být nesrozumitelná a matoucí. Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je při rozhodování o jednoznačnosti a srozumitelnosti předložené otázky třeba zohlednit pohled běžného hlasujícího občana. Případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace již při prvním čtení. Přípustná je rovněž situace, kdy je jednou otázkou rozhodováno o více věcech (srov. např. rozsudek č. j. Ars 2/2012 - 43). Podle názoru odpůrce byla položená otázka pro běžného hlasujícího občana srozumitelná a jednoznačná. V této souvislosti odkazuje odpůrce též na výsledky místního referenda, resp. na příložený Zápis volební komise, ze kterého plyne, že z celkového počtu odevzdaných úředních obálek (tedy celkového počtu hlasujících) bylo 98,54% hlasů platných, přičemž lze předpokládat, že kdyby hlasující otázce neporozuměli nebo pro ně byla matoucí, neplatných hlasů by bylo více, než 1,46%. Problematika předmětných lokalit a územního plánu je navíc občanům obce Černolice dlouhodobě dobře známa a to ať již z veřejných sdělovacích prostředků či přímo z oficiálních internetových stránek a z činnosti obce. Ani tato námitka navrhovatele není, dle názoru odpůrce, přípustná ani důvodná.

Navrhovatel se v úvodu své žaloby vyjadřuje k situaci, která předcházela přijetí územního plánu obce Černolice (jehož část byla v minulém roce pravomocně zrušena), návrhu postupu po zrušení částí územního plánu a roli společnosti AI v procesu přijímání tohoto územního plánu. Vyhlášení místního referenda považuje navrhovatel za blokaci různých developerských projektů a ve výsledku místního referenda spatřuje porušení sponzorské smlouvy uzavřené se společností AI, což odpůrce zcela odmítá. Odpůrce má za to, že tyto námitky jsou nedůvodné a především, s projednávanou věcí nesouvisí. V této souvislosti odpůrce odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 263/09: *„žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou nelze předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým odkazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby kurčité otázce veřejného zájmu demokraticky zaujali postoj prostřednictvím místního referenda*“. Ze všech shora uvedených důvodů proto odpůrce navrhuje, aby Krajský soud v Praze zamítl návrh navrhovatele na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Krajský soud v Praze úvodem konstatuje, že návrh byl podán oprávněnou osobou, neboť (jak soud ověřil) navrhovatel je zapsán ve stálém seznamu voličů pro volební okrsek obce Černolice (§ 58 odst. 1 ve spojení s § 2 zákona o místním referendu), návrh byl podán včas v desetidenní lhůtě od vyhlášení výsledků místního referenda (§ 58 odst. 2 zákona o místním referendu), jež počala běžet od 25. 5. 2015, kdy byly vyhlášeny výsledky hlasování, a to ze zákonem předvídaného důvodu [§ 58 odst. 1 téhož zákona a § 91a odst. 1 písm. c) a § 93 s. ř. s.]. Soud však dospěl k závěru, že návrhu nelze vyhovět.

Podle § 58 odst. 1 zákona o místním referendu ve spojení s § 91a písm. c) s. ř. s. se lze návrhem u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem, jímž je podle poznámky pod

čarou č. 21a zákon o místním referendu, domáhat vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Ze spisových podkladů předložených odpůrcem vyplývají tyto pro věc podstatné skutečnosti:

Zastupitelstvo obce Černolice na zasedání konaném dne 1. 4. 2015 přijalo usnesení č. 9-5-2015/ZO, kterým vyhlásilo místní referendum pro katastrální území obce Černolice na den 24. 5. 2015, schválilo znění referendové otázky a konstatovalo, že místní referendum je vyhlášeno z důvodu zjištění názoru občanů obce na rozsah zastavitelného území v obci. S usnesením vysloвило souhlas 5 členů zastupitelstva, proti se vyslovili 2 členové zastupitelstva a hlasování se zdržel 1 člen zastupitelstva.

Ze zápisu místní komise o výsledku hlasování ze dne 25. 5. 2015 plyne, že místní referendum se uskutečnilo dne 24. 5. 2015 v jediném volebním okrsku. V referendu hlasovalo 137 oprávněných osob, bylo odevzdáno 135 platných hlasů, pro „ano“ bylo odevzdáno 119 platných hlasů, pro „ne“ bylo odevzdáno 15 platných hlasů a 1 oprávněná osoba neoznačila křížkem žádnou odpověď na otázku a zdržela se tak hlasování.

Místní referendum bylo vyhlášeno z rozhodnutí zastupitelstva obce podle § 14 zákona o místním referendu, proto soud jednal jako s účastníkem řízení vedle navrhovatele již jen s odpůrcem (příslušnou obcí), přestože § 91a odst. 2 s. ř. s. považuje za účastníka řízení ve věcech místního referenda též přípravný výbor. Přípravný výbor totiž může být účastníkem příslušného soudního řízení ve věcech místního referenda pouze v případě, kdy je místní referendum vyhlášeno právě k návrhu přípravného výboru podle § 10 a násl. zákona o místním referendu, což není případ projednávané věci.

Při posuzování dané věci navázal soud na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž musí být soud při přezkumu referenda přiměřeně zdrženlivý. Tuto základní tezi zformuloval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 – 26, publikovaném pod č. 2718/2002 Sb. NSS, dostupném na www.nssoud.cz), v němž konstatoval, že: „*Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce způsobem upraveným v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu, představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.*“

Týž soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013- 59, učinil další podstatný závěr, že i pro přezkum referenda se uplatní v nálezů Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, vyjádřený názor, že „*lid je zdrojem veškeré státní moci a mimo jiné se v této roli podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb. Tomu odpovídá i zákonná úprava volebního soudnictví a ověřování voleb. Pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení z toho plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá.*“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013 – 29, „*Místní referendum je výrazem lokální přímé demokracie, principu decentralizace a naplnění přímé správy věcí veřejných na úrovni místní komunity, u něhož se (zejména u menších obcí) předpokládá znalost věcí a prostředí, stejně jako zájem a iniciativa, které jsou následně vyjádřeny v účasti a hlasování v referendu*“.

Zdejší soud pak v řadě svých předchozích rozhodnutí (např. sp. zn. 44 A Ca 89/2009, sp. zn. 50 A 20/2012 či sp. zn. 50 A 25/2012) konstatoval, že „*Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k dalšímu vývoji a rozvoji obce, v níž žijí (z hlediska stavebního, urbanistického či z hlediska životního prostředí apod.), je zákonem předvídaný způsob realizace jejich ústavního politického práva podílet se na správě věcí veřejných (resp. na výkonu územní samosprávy), a nelze v něm spatřovat omezování funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu. Naopak rozhoduje-li zastupitelstvo obce z vlastního podnětu o pořízení či změně územního plánu, musí při tom respektovat § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů v celém jeho rozsahu: „obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“ a respektovat také cíle územního plánování. Změny v územním plánu, které jsou iniciovány z vlastního podnětu obce, by tak měly vždy směřovat k zajištění veřejného zájmu, o němž si lze učinit představu mimo jiné právě prostřednictvím institutu místního referenda.*“

Vědom si těchto obecných východisek, posoudil soud i nyní projednávaný návrh.

Soudní přezkum uskutečněného referenda upravuje § 58 zákona o místním referendu. Podle odst. 1 tohoto ustanovení návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat. Z citovaného ustanovení § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu plyne, že rozhodnutí v místním referendu může být soudem prohlášeno za neplatné, pakliže bylo konáno o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, anebo o níž nelze referendum vůbec konat. Z jiného důvodu tak soud učinit nemůže. Jinak řečeno nikoli každá nezákonnost vede k neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.

S ohledem na právě uvedené soud předně konstatuje, že není sporu o tom, že rozhodování o pořízení územního plánu patří do samostatné působnosti obce, což je oblast, v níž lze v zásadě konat místní referendum (§ 6 zákona o místním referendu). Podle § 6 odst. 5 stavebního zákona totiž zastupitelstvo obce mimo jiné a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, popřípadě pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, c) vydává v samostatné působnosti územní plán. Výše uvedené se přitom logicky týká i změn územního plánu (srov. § 55 odst. 3 stavebního zákona).

Soud dále posuzoval, zda konání místního referenda bránila právní úprava obsažená v § 7 písm. d) zákona o místním referendu, podle kterého nelze místní referendum 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 se zákonem.

Navrhovatel vyjadřuje přesvědčení, že zastupitelstvo obce vyhlášením referenda, jehož výsledek podstatně mění zadání, vytvořilo protiprávní stav, na jehož základě nebude územní plán, jenž byl zrušen rozsudkem Krajského soudu v Praze v části týkající se předmětných lokalit, dokončen v souladu se zadáním. Podle navrhovatele mělo být po zrušení části územního plánu soudem navázáno na poslední úkon, který nebyl soudem zpochybněn, a učiněny všechny

potřebné úkony směřující ke schválení zrušené části územního plánu, tj. mělo být pokračováno fází veřejného projednání návrhu, neboť návrh územního plánu by měl být vrácen do stavu, v jakém byl při společném projednání s dotřenými orgány, a to do stavu, ke kterému vydal dne 18. 11. 2011 kladné stanovisko Krajský úřad Středočeského kraje.

Námítce navrhovatele nelze přisvědčit. Zrušením části územního plánu obce Černolice v lokalitách, jichž se týkalo místní referendum, nejprve rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 50 A 7/2012 - 130, a následně (po jeho zrušení rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 AOs 2/2013 - 118) rozsudkem ze dne 17. 10. 2014, č. j. 50 A 7/2012 - 162, došlo k tomu, že tyto lokality přestaly být plochami regulovanými územním plánem, protože ve vztahu k nim okamžikem nabytí právní moci výše citovaného rozsudku (20. 10. 2014) obec žádný územní plán nemá. Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona pak za takové situace ukládá obecnímu zastupitelstvu bezodkladně rozhodnout o pořízení změny územního plánu bez nutnosti zpracovat zadání změny. Shora již citovaná judikatura pak dovodila, že před pořízením územního plánu či jeho změny je žádoucí znát názor veřejnosti na případné změny v území třeba i prostřednictvím místního referenda. V postupu zastupitelstva obce proto soud žádné pochybení neshledal.

Rovněž tak soud nedospěl k závěru, že by konání místního referenda bránil § 7 písm. e) zákona o místním referendu, neboť jak zdejší soud již dříve vyložil ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013 – 115, *„dopadá uvedená výluka na situace, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodnout o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Nepřípustné přitom je meritorně v takovém zvláštním řízení rozhodnout, nikoli takové řízení iniciovat. Výkladem popisovaného ustanovení se již opakovaně zabývala soudní judikatura, a to dokonce i ve vztahu k procesu přijímání územních plánů. Jak v tomto ohledu plyne především z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu.“* Týž závěr je nutno přijmout i ve vztahu k fázi přípravy změny územního plánu. Odpůrce proto nepochybil, pokud před návrhem změny územního plánu využil cesty místního referenda o otázkách, které se řešených ploch přímo dotýkají.

Soud dále posuzoval text otázky položené v místním referendu. Požadavek jednoznačnosti otázek upravuje § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, který stanoví, že otázka položená v místním referendu musí být jednoznačně formulována tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“. Soudní judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, ve znění opravného usnesení ze dne 10. 12. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 63) již dovodila, že za jednoznačnou lze považovat takovou otázku, která není matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Tyto požadavky pak platí i ve vztahu k jednotlivým otázkám v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se nesmí navzájem vylučovat, či působit návodně, mohou však být ve vztahu obecného a zvláštního. Případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Absolutní lingvistická jednoznačnost je spíše ideálem, kterému je možno se při formulaci otázek přibližovat, než jej reálně docílit. Trvat je však třeba na tom, že je žádoucí, aby otázka byla přiměřeně stručná, přehledná a synteticky nekomplikovaná. Případná delší či složitější otázka nemusí nutně znamenat nejednoznačnost, už z toho důvodu, že některé palčivé komunální problémy je obtížné formulovat v krátké a jednoduché větě.

V rámci těchto obecných tezí přistoupil soud k hodnocení otázky (skládající se ze tří částí), když předně konstatuje, že na překážku rozhodování v místním referendu není položení více otázek najednou nebo jen jedné otázky členěné na části. Námitka v tomto směru návrhovatelem uplatněná je proto nedůvodná. Stejně tak považuje soud za nedůvodné tvrzení návrhatele o velmi komplikované a nepřehledné formulaci otázky. Ze znění otázky je zcela zjevné, že směřuje ke zjištění názoru občanů hlasujících v místním referendu na to, zda pozemky (dle připojeného výčtu) mají zůstat, až na výjimky (rovněž dle připojeného výčtu), nezastavěné bytovou či jinou výstavbou. Za tohoto stavu nepovažuje soud položenou otázku za nejasnou, matoucí či jinak nesrozumitelnou a nemá proto ani pochybnost o tom, že takto formulovaná otázka jednoznačně umožňovala kladnou či zápornou odpověď. Občan hlasující v místním referendu se mohl pro zápornou odpověď rozhodnout nejenom z důvodu nesouhlasu s celou otázkou, ale také z důvodu nesouhlasu jen s některou z jejích částí či dokonce jen z důvodu nesouhlasu s výjimkou. Z tohoto pohledu proto nelze hovořit ani o jakémkoli zmanipulování občanů hlasujících v místním referendu, neboť jen na nich bylo, zda v otázce navržený způsob využití pozemků odsouhlasí či nikoliv.

Návrhovateli nelze dát za pravdu ani ohledně jeho tvrzení o matoucím a zavádějícím označení lokalit (pro dvě lokality mělo být použito zcela nové označení). Podstatné je totiž to, že území, jehož se předmětné místní referendum týkalo, bylo v otázce označeno parcelními čísly jednotlivých pozemků, což je z pohledu určitosti a nezaměnitelnosti území zcela dostačující údaj. Označení „V Prokopávce“ a „Pod Chvalovským“ bylo nadto uvedeno toliko v závorce. Krom toho byly k otázce připojeny orientační mapky umístění všech lokalit. Pokud by si ani přesto nebyly osoby oprávněné hlasovat v místním referendu jisty vymezením dotčeného území, mohly učinit dotaz přímo u odpůrce.

Pokud jde o povinnost informovat osoby oprávněné hlasovat v místním referendu o konání místního referenda, které se koná z rozhodnutí zastupitelstva, stanoví zákon o místním referendu v § 14 povinnost uvést v usnesení o vyhlášení místního referenda náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu, jimiž jsou a) označení území, na němž se koná místní referendum, b) znění otázky, popř. otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu, c) odůvodnění návrhu, d) odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města. V projednávané věci je soud toho názoru, že v tomto ohledu odpůrce všem svým povinnostem dostál. Pokud jde o odhad nákladů řízení, ztotožňuje se soud se stanoviskem odpůrce obsaženým ve vyjádření k návrhu, neboť s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu není ještě nutně spojena povinnost obce vracet společnosti AI finanční prostředky. Tato otázka s vyhlášeným místním referendem přímo nesouvisí a může přijít na pořad dne teprve až po skončení řízení o změně územního plánu a až tehdy může být předmětem dalších případných jednání mezi obcí a společností AI, popř. až výsledkem soudního řízení, resp. rozhodnutí, jež by obci povinnost k úhradě finančních prostředků společnosti AI uložilo.

Na samý závěr uvádí soud, že ve věci v souladu s § 91a odst. 3 s. ř. s. nenařídil jednání, neboť při posuzování věci vycházel ze spisové dokumentace, kterou považoval za dostatečný podklad pro své rozhodnutí.

Na základě shora uvedené argumentace soud návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož v řízení o ochraně ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Usnesení bude doručeno účastníkům řízení. Současně je vyvěšeno na úřední desce soudu; usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 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 nejblíže 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.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 25. června 2015

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Vlasáková