

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Věry Šimůnkové v právní věci navrhovatele: **P. M.**, bytem K., PSČ , proti odpůrcům: **1) Obec Kozomín**, Kozomín 28, PSČ 277 45, **2) Přípravný výbor pro konání místního referenda**, jednající Bc. K. R., bytem K., PSČ , zastoupený Mgr. Davidem Netušilem, advokátem ve společnosti NETUŠIL & ASSOCIATES advokátní kancelář s. r. o., se sídlem Politických vězňů 911/8, 110 00 Praha 1, o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování a neplatnosti rozhodnutí v místním referendu obce Kozomín konaného dne 26. 4. 2014,

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 :

Navrhovatel se svým návrhem doručeným Krajskému soudu v Praze dne 6. 5. 2014 domáhá vydání rozhodnutí, kterým by byla vyslovena neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 26. 4. 2014 v obci Kozomín, eventuálně aby soud vyslovil neplatnost hlasování v tomto místním referendu.

V návrhu navrhovatel uvádí, že dne 26. 4. 2014 proběhlo v obci Kozomín místní referendum o otázkách (dále jen „referendová otázka“):

1) Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Kozomín schválilo změnu územního plánu v lokalitě Z12 (bývalý zemědělský areál), která by umožnila zvýšit platné limitní parametry (instalovaný výkon, objem vstupní suroviny, hluk, emise)?

2) Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Kozomín schválilo změnu územního plánu katastru obce Kozomín, která by umožnila výstavbu papírny?

Navrhovatel se domnívá, že návrh na konání místního referenda v obci Kozomín, který podalo dne 26. 2. 2014 Občanské sdružení Hlasy Kozomína, měl být zastupitelstvem obce zamítnut z důvodu nepřípustnosti, neboť o navrhovaných otázkách nelze referendum konat přinejmenším z důvodu uvedeného v § 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „místní referendum“), neboť se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Tento pojem je podle navrhovatele třeba chápat ve významu širším, než pouze jako správní řízení podle správního řádu. Takovým zvláštním řízením je i řízení o vydání opatření obecné povahy, což potvrzuje i znění ustanovení § 172 a § 173 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Přestože při vydávání územního plánu formou opatření obecné povahy dochází k dělbě kompetencí mezi obecní úřad a zastupitelstvo obce, z nichž každý rozhoduje v rámci jiné

působnosti obce, není možné selektovat jednotlivé úkony při procesu pořízení a vydání opatření obecné povahy a je třeba i úkony zastupitelstva obce, včetně aktu vydání územního plánu či jeho změny, považovat za součást zvláštního řízení prováděného podle správního řádu. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že podle § 172 odst. 5 správního řádu rozhoduje zastupitelstvo obce o námitkách vznesených proti návrhu územního plánu a toto rozhodnutí se uvede v odůvodnění opatření obecné povahy. Rovněž Ústavní soud v minulosti konstatoval, že nesouhlas některých občanů obce s územním plánem či jeho částí není možno „obcházet“ pomocí institutu místního referenda, nýbrž je třeba tento nesouhlas případně přenést do iniciace jeho změny postupem dle § 44 písm. c) zákona č. 183/2006, Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

Dále navrhovatel uvádí, že otázky, o nichž bylo v referendu rozhodováno, nebyly formulovány dostatečně určitě. Rovněž navrhovatel namítá, že způsob sestavení místní komise (včetně harmonogramu), nebyly nikde zveřejněny, a proto má, za to, že komise nebyla složena zákonným způsobem. Také vyslovuje pochybnosti o souladu podoby hlasovacích lístků se zákonnými požadavky, o průběhu kampaně v souvislosti s průběhem referenda a průběhu sčítání hlasů, vyhodnocování výsledků hlasování.

Odpůrce 1) ve vyjádření k návrhu uvádí, že dne 26. 2. 2014 obdržel Obecní úřad Kozomín návrh přípravného výboru na konání místního referenda. Tento návrh byl posouzen, jelikož nebyly shledány žádné nedostatky, byl předložen k rozhodnutí zastupitelstvu obce, které na svém zasedání konaném dne 11. 3. 2014 a dne 24. 3. 2014 rozhodlo o vyhlášení místního referenda, neboť mj. s přihlédnutím ke stávající soudní judikatuře (například s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05) dospělo k názoru, že o navržených otázkách lze místní referendum konat. Odpůrce 1) dodává, že v tomto případě byl návrh přípravného výboru na konání místního referenda o otázkách dotýkajících se změn územního plánu obce (konkrétně změny č. 2) podán v době, kdy projednávání této změny bylo teprve v přípravné fázi, neboť zastupitelstvo obce prozatím neprojednálo a nerozhodlo ani o zadání této změny územního plánu obce. O zadání změny územního plánu č. 2 mělo být jednáno na zasedání zastupitelstva obce dne 11. 3. 2014, avšak s ohledem na návrh přípravného výboru na konání místního referenda rozhodlo zastupitelstvo obce dne 11. 3. 2014 usnesením č. 9/2014 o přerušení projednávání zadání této změny územního plánu do doby seznámení se s výsledkem místního referenda.

Další domněnky navrhovatele týkající se ustavení a složení místní komise, náležitostí hlasovacích lístků, průběhu kampaně, průběhu sčítání hlasů a zjišťování výsledku hlasování považuje odpůrce za účelové a ničím nepodložené. V průběhu přípravy a konání místního referenda postupovala obec v souladu se zákonem o místním referendu, což dokladuje dokumentace týkající se vyhlášení a organizace místního referenda. K námitce navrhovatele týkající se zveřejnění způsobu složení komise, odpůrce 1) poznamenává, že rozhodnutí starosty obce o minimálním počtu členů komise se nezveřejňuje, ale vyrozumí se o něm přípravný výbor (což se stalo). Stejně tak se nezveřejňuje informace o složení komise.

Odpůrce 2) ve vyjádření k návrhu nejprve upřesňuje, že návrh na konání místního referenda byl podán přípravným výborem, tedy odpůrcem 2), nikoliv spolkem Hlasy Kozomína, jak uvádí navrhovatel. K námitce nepřipustnosti referendových otázek s ohledem na § 7 zákona o místním referendu odpůrce 2) uvádí přehled relevantní (publikované i nepublikované) judikatury správních soudů i Ústavního soudu [konkrétně odpůrce 2) odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05, usnesení Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 75/2012, usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 A 66/2010, usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 A 62/2010, usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009, usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 20/2012, rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 3/2011 a 2 Ao 6/2011,

nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3027/08 a usnesení Krajského soudu v Plzni sp. zn. 58 Ca 23/2005] a dospívá k závěru, že ve věci pořizování změny územního plánu do doby, než ji zastupitelstvo obce schválí, lze konat místní referendum, tak jak tomu bylo v dané věci, kdy v době vyhlášení místního referenda a v době hlasování občanů stále probíhalo pořizování změny územního plánu č. 2, jejímž předmětem je využití plochy Z12, nacházející se uprostřed obce a uprostřed bytové zástavby, pro výrobu energie, výrobu dřevních pelet, případně dřevních briket, výrobu papíru pro toaletní hygienu a skladování jiných produktů za podmínky souladu s kapacitními a hygienickými výstupy. Jak vyplývá z oznámení o konání zasedání zastupitelstva obce ze dne 19. 5. 2014 má být o schválení výše uvedené změny územního plánu č. 2 rozhodováno zastupitelstvem v rámci samostatné působnosti, tedy ryze politickým rozhodováním zastupitelstva, dne 27. 5. 2014.

K námitkám týkajícím se formálních nedostatků referenda odpůrce 2) odkazuje na spisový materiál, ze kterého plyne, že veškeré postupy proběhly v souladu se zákonem o místním referendu.

Krajský soud v Praze konstatuje, že návrh byl podán včas (§ 58 odst. 2 zákona o místním referendu), osobou oprávněnou (§ 58 odst. 1 a § 2 zákona o místním referendu), a to ze zákonem předvídaných důvodů [§ 58 odst. 1 písm. a) a c) téhož zákona a § 91a odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Krajský soud však dospěl k závěru, že návrhu nelze vyhovět.

S ohledem na obsah návrhu krajský soud nejprve přistoupil k hodnocení toho, zda v případě posuzovaného místního referenda nastal jeho rozpor s ustanovením § 6 a § 7 písm. e) zákona o místním referendu, jinak řečeno, zda se navrhované místní referendum týká věci patřící do samostatné působnosti obce a současně nejde o věc, kdy by se o položené otázce rozhodovalo ve zvláštním řízení.

Ze znění referendové otázky je jednoznačné, že předmětem místního referenda byla problematika týkající se budoucí změny územního plánu obce v určité lokalitě. Podle ustanovení § 6 odst. 5 stavebního zákona zastupitelstvo obce mimo jiné „a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, c) vydává v samostatné působnosti územní plán“. Z toho vyplývá, že zastupitelstvo obce v samostatné působnosti, pokud jde o územní plán, rozhoduje o jeho pořízení, zadání návrhu, případně pokynů pro jeho zpracování a současně jej vydává; to vše se týká nejen územního plánu jako celku, ale také jeho dílčích změn (viz § 55 stavebního zákona). Krajský soud proto nepochybuje o tom, že konání místního referenda bylo v souladu s ustanovením § 6 zákona o místním referendu.

Krajský soud dále hodnotil, zda v projednávané věci nebylo konání místního referenda vyloučeno z důvodu, který je uveden v § 7 písm. e) zákona o místním referendu a spočívá v tom, že o položené otázce se rozhoduje ve zvláštním řízení (zákon zde v poznámce pod čarou odkazuje na nyní již zrušený zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, účinného do 31. 12. 2005). Uvedená výluka dopadá na situace, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Navrhovatel v této souvislosti upozorňuje na část šestou správního řádu (ustanovení § 171 - § 174). Jak plyne z § 171 správního řádu, podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy. Navrhovatel má pravdu v tom, že správní řád upravuje řízení o vydání opatření obecné povahy, avšak pomíjí, že tam uvedené postupy se v případě územního plánu vztahují toliko na proces jeho pořizování, který je veden v přenesené působnosti [§ 5 odst. 2 a § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona] a nikoli již na jeho vydání, které se děje v působnosti samostatné [§ 6 odst. 5 stavebního zákona]. Tomuto výkladu svědčí i obsah šesté části správního řádu, kdy jednotlivá ustanovení upravují

proces přípravy a projednávání opatření obecné povahy a také jeho obsahové náležitosti, a nikoli proces rozhodování zastupitelstva obce o vydání územního plánu, tj. směřují zjevně do fáze pořizování.

K tomu krajský soud dodává myšlenku, kterou vyslovil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012 – 26, a to „že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“

Ze spisových podkladů předložených odpůrcem soud zjistil, že návrh na konání místního referenda obecní úřad obdržel dne 26. 2. 2014. Referendum bylo následně vyhlášeno zastupitelstvem obce na jeho zasedání, které se konalo dne 11. 3. 2014 (usnesení č. 10/2014). Na témže zasedání zastupitelstvo obce projednávalo také zadání změny územního plánu č. 2, přičemž předmětem této změny by měla být právě problematika lokality Z12, jíž se týkaly i referendové otázky. Zastupitelstvo obce tedy rozhodlo o přerušení projednávání zadání změny č. 2 územního plánu obce Kozomín do doby seznámení se s výsledkem místního referenda dle návrhu přípravného výboru ze dne 26. 2. 2014 (usnesení č. 9/2014).

Bylo by proti smyslu institutu místního referenda, aby ustanovení § 7 písm. e) zákona o místním referendu bylo vykládáno tak, že ve fázi, kdy dosud ještě nebylo rozhodnuto ani o schválení zadání změny územního plánu, bylo k této otázce vyloučeno konání místního referenda. V jiných fázích jistě mohou existovat určité výjimky; například za situace, kdy by se referendové otázky shodovaly s námitkami podanými proti návrhu územního plánu (§ 54 odst. 2 stavebního zákona), přičemž o těchto námitkách by již bylo rozhodnuto před podáním návrhu na konání místního referenda, tedy místní referendum by směřovalo k revokaci již učiněného rozhodnutí (k tomu srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 30. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013-115, publikované pod č. 2937/2013 Sb. NSS).

Přímo výkladem ustanovení § 7 písm. e) zákona o místním referendu se již opakovaně zabývala soudní judikatura, a to dokonce i ve vztahu k procesu přijímání územních plánů. Jak v tomto ohledu plyne například z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), na který mj. odkazuje odpůrce 2), „pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu“.

Za těchto okolností má krajský soud za to, že v projednávané věci nejsou naplněny předpoklady dané ustanovením § 7 písm. e) zákona o místním referendu, podle něhož nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Žádné takové řízení totiž v dané fázi nepřichází do úvahy.

Podle názoru soudu třeba kvitovat s uznáním postup zastupitelstva obce, které schválení zadání změny územního plánu obce odsunulo do doby po konání místního referenda. Tímto jeho postupem byl beze zbytku naplněn cíl institutu místního referenda, které jakožto jedna z forem přímé demokracie má občanům umožnit přímé rozhodování věcí veřejného zájmu a dát jim možnost podílet se přímo na správě veřejných věcí (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS).

Pokud jde o další (po výtce obecné) námitky navrhovatele, konstatuje krajský soud, že ani ty nejsou důvodné. Soud k nim může uvést pouze tolik, že z předložené spisové dokumentace nezjistil, že by odpůrce 1) pochybil ohledně sestavení komise či vzhledu hlasovacích lístků.

Taktéž ze zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu nenabyl soud přesvědčení o chybném postupu místní komise. Též nelze říci, že by referendová otázka byla formulována neurčitě. Lokalita, které se místní referendum týkalo, byla označena jednak číselně jako lokalita Z12, která – jak soud ověřil z hlavního výkresu změny č. 1 územního plánu dostupného na webových stránkách obce – je skutečně součástí aktuálně účinného územního plánu obce, a také místním označením jako bývalý zemědělský areál. Též předmět případné změny územního plánu byl podle názoru soudu vymezen dostatečně určitě. Také s ohledem na velikost obce tudíž soud nepochybuje, že občané oprávnění hlasovat v místním referendu by měli pochybnosti o takto položené referendové otázce. Tento závěr ostatně potvrzuje i vysoká účast oprávněných osob (56,6 %), kteří by se místního referenda jistě v takovém počtu neúčastnili, pokud by nevěděli, k čemu se vyjadřují.

Navrhovatelem zmíněnými pochybnostmi o průběhu kampaně v souvislosti s průběhem místního referenda se soud pro jejich obecnost nemohl zabývat vůbec, neboť ve vztahu k nim v návrhu chyběla jakákoli konkrétní skutková tvrzení, jejichž relevanci by soud mohl posoudit.

Výrok o náhradě nákladů řízení pak vychází z ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu těchto nákladů.

Usnesení bude doručeno účastníkům řízení a současně bude 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 třech 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 5. června 2014

Mgr. Jitka Zavřelová, v.r.
předsedkyně senátu