

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., ve věci navrhovatele: **P.**, jednající zmocněncem Š. M., bytem N. P., S., zastoupený Mgr. Michaelou Bartoškovou, advokátkou se sídlem Nad Spádem 641/20, 147 00 Praha 4, proti odpůrci: **Obec Svojetice**, se sídlem Na Kopci 14, 251 62 Svojetice, zastoupena Mgr. et Mgr. Patrikem Tauerem, advokátem se sídlem Vinohradská 126, 130 00 Praha 3, **o návrhu na vyhlášení místního referenda**

t a k t o :

I. Soud vyhlašuje na den 11. dubna 2014 místní referendum na území obce Svojetice o otázce:

„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Svojetice schválilo návrh změny územního plánu, podle které by vznikaly nové zastavitelné plochy pro vybudování nových komunikací (dvě vedle sebe procházející okružní cesty vedoucí také současnou zástavbou rodinných domů) včetně kruhového objezdu u hřbitova na křižovatce silnic z Tehovce a ze Srbína?“

II. Ve zbylé části se návrh zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se návrhem podle ustanovení § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jenž byl soudu doručen dne 17. 12. 2013, domáhá s odkazem na § 57 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“) vyhlášení místního referenda v obci Svojetice na den 11. 4. 2014 o otázkách znějících:

1. *„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Svojetice schválilo návrh změny územního plánu, podle které by se rozšiřovalo zastavitelné území obce Svojetice a výrazně zvyšoval počet obyvatel obce, ačkoliv v obci chybí základní vybavenost (kanalizace, ČOV, mateřská škola s dostatečnou kapacitou, komunikace v odpovídajícím stavu)?“*
2. *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Svojetice schválilo návrh změny územního plánu, podle které by vznikaly nové zastavitelné plochy pro vybudování nových komunikací (dvě vedle sebe procházející okružní cesty vedoucí také současnou zástavbou rodinných domů) včetně kruhového objezdu u hřbitova na křižovatce silnic z Tehovce a ze Srbína?“*

Přípravný výbor uvedl, že návrh na konání místního referenda podal dne 25. 9. 2013, odpůrcem mu však byly vytknuty nedostatky návrhu. S tímto navrhovatel nesouhlasil a následně bylo k jeho návrhu usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2013, č. j. 50 A 23/2013-27, určeno, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. V návaznosti na to dne 27. 11. 2013 se konalo mimořádné jednání zastupitelstva obce, při

němž zastupitelstvo rozhodlo o nevyhlášení referenda z důvodu tvrzené sugestivity referendových otázek. Navrhovatel však vyjádřil přesvědčení, že zastupitelstvo obce smí návrh posuzovat v zásadě pouze z hlediska splnění ustanovení §§ 6, 7 a 8 odst. 3 zákona o místním referendu a tyto podmínky návrh splňuje.

Pokud zastupitelstvo odpůrce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, publikovaný pod č. 2799/2013 Sb. NSS, považuje referendové otázky za sugestivní, navrhovateli není zřejmé, z čeho obec dovozuje návodnost otázky k odpovědi „ne“. Navrhovatel uvádí, že první otázka zjevně směřuje k jediné aktuálně projednávané změně územního plánu a dotazuje se občanů, zda souhlasí s rozšířením zastavitelného území nad rámec aktuálně platného územního plánu a z toho plynoucím zvýšením počtu obyvatel, přestože není v obci tomu odpovídající občanská vybavenost. Neexistenci kanalizace, čistírny odpadních vod, odpovídajících komunikací či mateřské školy s odpovídající kapacitou (ta není schopna přijmout všechny zdejší děti) je podle navrhovatele objektivně danou a obyvatelům obce známou skutečností. Pokud jde o formální nepřesnost v pojmu „zastavitelné plochy“ v případě druhé otázky, je podle navrhovatel podstatná srozumitelnost otázky oprávněným osobám, byť nemusí být lingvisticky zcela přesná. Obě otázky považuje navrhovatel za dostatečně určité a srozumitelné pro oprávněné osoby, neumožňující jinou odpověď než „ano“ či „ne“, přičemž popírá údajnou sugestivnost těchto otázek. Dále pak navrhovatel odkazuje na odst. 29-33 a 42-43 rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS.

Odpůrce uvedl, že mezi účastníky není sporu, pokud jde o skutkovou rekapitulaci, liší se však náhled obce na interpretaci ustanovení zákona o místním referendu a zmiňovaného rozsudku NSS. Návrhu na místní referendum z hlediska hmotného práva vytknul především skutečnost, že klade dvě otázky na shodné téma (obě mají podle něj za cíl zvrátit změnu územního plánu), avšak s odlišnými vedlejšími větami. Ze zákona však neplyne, že by mohlo být kladeno více otázek k jedné a téže věci. V této situaci může nastat neřešitelná situace, pokud by občané na jednu otázku odpověděli „ano“ a na druhou „ne“. Obě otázky mají stejnou důležitost, avšak neexistuje záruka jejich shodného zodpovězení. Z procesního hlediska odpůrce namítá, že nebyl předložen k důkazu sporný územní plán a tudíž navrhovatel ničím neprokazuje své subjektivní proklamace o „výrazném zvýšení počtu obyvatel“, chybějící „základní vybavenosti“ a „nedostatečnosti“ mateřské školy. Odpůrce také nerozumí pojmu „ČOV“ a pojmu „zastavitelné plochy pro vybudování nových komunikací“.

Konečně z hlediska § 7 písm. d) a § 8 zákona o místním referendu odpůrce má položené otázky (vedle shora uvedené nesmyslnosti) za zjevně sugestivní. Žalobce se dovolává znění otázky celostátního referenda ve věci vstupu do EU, jež se stručně tázala, zda volič se vstupem souhlasí či nesouhlasí, aniž by k otázce přičleňovala jakékoliv přílepy o výhodách a nevýhodách. Otázka pro referendum musí být podle odpůrce jasná, strohá a nepřipouštějící jakoukoliv sugesci a je podle něj nepřipustné, aby otázka voliče ovlivňovala a de facto tím suplovala volební kampaň. Výhody či nevýhody konkrétního řešení mají být vysvětlovány ve volební kampani a je odpovědností voliče, aby si potřebné informace zjistil. V tomto směru odpůrce také poukazuje na formulaci otázek posuzovaných NSS v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, jež žádné dovětky obsahující hodnotové soudy podsouvané voličům neobsahovaly a navíc se jejich meritum lišilo (první se týkala maximální ceny pořízení nového sídla radnice, druhá souhlasu se zrušením dosavadního procesu výběru sídla, třetí výběrových kritérií v novém procesu a čtvrtá tím, zda má být vyhlášena veřejná architektonická soutěž), tj. dotazy se neptaly s různými přípustkovými větami nesmyslně na to, zda má být postaven úřad městské části. Odpůrce na závěr zkonstatoval, že není proti konání místního referenda, avšak věc nelze pojmout tak, že si navrhovatel kladením návodných otázek usnadní práci s volební kampaní. Proto navrhl zamítnutí návrhu.

Z rozsudku Krajského soud v Praze ze dne 20. 11. 2013, č. j. 50 A 23/2013-27, soud zjistil, že návrh na určení, že návrh na vyhlášení místního referenda byl úspěšný z toho důvodu, že výzva k odstranění nedostatků návrhu na vyhlášení místního referenda neobsahovala v rozporu s požadavky zákona o místním referendu lhůtu pro odstranění vytknutých vad. V důsledku toho se již Krajský soud v Praze blíže nezabýval náležitostmi podaného návrhu, neboť v důsledku vadné výzvy nastala fikce bezvadnosti návrhu.

Podle odůvodnění návrhu na konání místního referenda měli mj. četní obyvatelé obce vyslovovat obavy z připravovaného návrhu změny územního plánu, který předpokládá rozšíření zastavitelné plochy obce v nových lokalitách a budování nových komunikací na soukromých pozemcích. To povede k podstatnému nárůstu staveb pro bydlení, přestože infrastruktura obce neodpovídá ani současnému stavu obyvatel a navíc obec nemá dostatečné vlastní finanční zdroje pro realizaci změn připravovaných v navrhované změně územního plánu.

Z pozvánky na mimořádné zasedání zastupitelstva obce Svojetice konané dne 27. 11. 2013 soud zjistil, že jeho předmětem mělo být schválení rozhodnutí o námitkách a schválení územního plánu obce. Ze zápisu č. 10-2013 z tohoto mimořádného zasedání zastupitelstva konaného dne 27. 11. 2013 dále soud zjistil, že bylo odhlasováno jeho rozšíření o bod týkající se projednání návrhu na konání místního referenda. Tento nový bod byl projednán v pořadí jako první a zastupitelstvo se sedmi hlasy proti jednomu při nepřítomnosti devátého člena zastupitelstva usneslo podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu na tom, že místní referendum nevyhlásí, „a to proto, že o takto položených otázkách nelze referendum konat pro jejich jednoznačnou sugestivitu. Hlasujícím je zcela jasně podsouván hodnotící soud přípravného výboru, který je ve světle judikatury NSS ČR (viz např. *Ars 2/2012*) nepřípustný, za účelem jejich ovlivnění při hlasování. Položená otázka musí být stručně a jasně formulována bez hodnotících soudů.“

Starostka obce před přijetím usnesení shrnula, že „[o]tázky sugerují možnou odpověď, tedy nejsou zcela neutrální, zejména první otázka je zcela jasně sugestivní a navádí k odpovědi ne. Obě otázky pak sugerují nějaký hypotetický stav v budoucnosti, který může a nemusí být naplněn. Druhá otázka je zcela matoucí – nenavrhujeme nové zastavitelné plochy pro vybudování nových komunikací (zastavitelná plocha je celé území, ne komunikace). Komunikace vznikne současně se zastavěním zastavitelné plochy. Rozhodně nenavrhujeme vystavět osamělé komunikace v poli, jak naznačuje otázka.“

Následně pak zastupitelstvo obce schválilo návrh rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek k územnímu plánu a v návaznosti na to schválilo návrh územního plánu obce a územní plán vydalo. Zmocněnec navrhovatele byl o rozhodnutí zastupitelstva vyrozuměn oznámením doručeným dne 7. 12. 2013.

S ohledem na procesní námitky odpůrce se soud dále seznámil s obsahem územního plánu obce Svojetice schváleného na mimořádném zasedání zastupitelstva odpůrce dne 27. 11. 2013, který je mj. vyvěšen i na internetových stránkách odpůrce v sekci Územní plánování a jehož obsah je zjevně znám oběma účastníkům řízení, a zjistil z něj skutečnosti uvedené dále v následujícím textu.

Krajský soud v Praze na úvod konstatuje, že návrh byl podán včas ve dvacetidenní lhůtě od jednání zastupitelstva, na němž bylo rozhodnuto o tom, že se místní referendum nevyhlásí [§ 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu]. Protože návrh splňuje i další zákonné náležitosti, soud jej věcně přezkoumal v intencích ustanovení § 91a a § 93 s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že návrh je důvodný pouze částečně.

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".

Podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.

Problematickou formulace referendové otázky se zabýval NSS ve shora již opakovaně uváděném rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, zabývajícím se přípustností otázek navrhovaných do místního referenda reagujícího na stávající proces výběru nového sídla Úřadu městské části Praha 7, kde v odst. 35-36 a 41-46 uvedl, že: *„Při výkladu právních předpisů, které omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je rovněž třeba mít na zřeteli čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Jak již v minulosti v dále citovaných nálezech judikoval Ústavní soud, je tedy nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že se citovaný zákon stane mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat.*

Na druhou stranu nelze pominout ani § 49 zákona o místním referendu, z něhož vyplývá, že "(r)ozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné". To v praxi znamená, že orgány obce jsou povinny jednat podle toho, jak bylo v místním referendu o konkrétní otázce rozhodnuto. Je tedy rozhodně potřeba vyloučit situaci, ve které by otázka položená v místním referendu nebo samotné přijaté rozhodnutí byly v rozporu s právními předpisy - § 7 písm. d) zákona o místním referendu.

(...) Požadavek jednoznačnosti otázek upravuje § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, který předepisuje, že otázka položená v místním referendu musí být jednoznačně formulována tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne". Pro hlasování jsou tedy logicky vyloučeny otázky doplňovací, problematika místního referenda musí být uvozena režimem otázky zjišťovací. Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.

(...) 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.

(...) K naznačené vazbě mezi § 7 písm. d) (rozpor se zákonem) a § 8 odst. 3 (požadavek jednoznačnosti) zákona o místním referendu Nejvyšší správní soud podotýká, že nesdílí tento právní názor. Nejednoznačná (kapciózní, sugestivní, matoucí či zcela neurčitá) otázka je sama o sobě důvodem nepřípustnosti takové otázky podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, není tedy potřeba navíc "dotvářet" nadbytečné spojení s výlukovými důvody podle § 7 písm. d). Zatímco totiž výlukový důvod podle § 7 písm. d) směřuje do oblasti rozporu s hmotným právem, § 8 odst. 3 filtruje "procesní" stránku referenda, jedná se tedy o případný důvod nepřípustnosti otázky z hlediska formálně vadné formulace."

V odstavci 75 NSS dále uzavřel, že *„Pokud jde o vzájemnou vazbu či provázanost jednotlivých otázek, Nejvyšší správní soud odmítá názor městského soudu, že by otázky předjímaly odpověď "ano" a jejich vzájemné řazení bylo pro účastníky referenda sugestivní.*

Na každou z otázek lze totiž odpovědět ano či ne, aniž by to ovlivnilo otázku další, mezi otázkami není žádný kauzální vztah, který by podmiňoval či napovídal hlasujícímu odpověď. Každá z otázek řeší odlišný aspekt výběru nového sídla městského úřadu, a může být tedy položena i samostatně.“

Z výše uvedeného je především zřejmé, že NSS se případnou sugestivitou (návodností) otázek zabýval jen okrajově, konkrétně tato pravidla aplikoval jen na vzájemný vztah více současně položených otázek. Konkrétní posuzování referendových otázek se koncentrovalo na posouzení srozumitelnosti a jednoznačnosti použitých termínů. Nicméně z obecných úvah předestřených NSS lze vyjít i při posuzování této věci.

Přitom soud zjistil, že přípravný výbor směřuje obě položené otázky k témuž, tj. táže se, má-li být schválena aktuálně projednávaná změna územního plánu obce Svojetice. Že se položené otázky měly podle záměru přípravného výboru týkat aktuálně projednávaného návrhu změny územního plánu a nikoliv obecně jakýchkoliv změn územně plánovací dokumentace do budoucna, plyne jak z odůvodnění návrhu na konání místního referenda, tak i z argumentace v návrhu nyní řešeném soudem, kde navrhovatel výslovně uvádí: „*Otázka zjevně směřuje k projednávané změně územního plánu (aktuálně je v obci projednávána jediná, nelze ji tedy zaměnit s jinou),...*“ V důsledku toho se skutečně při prvním dojmu zdá, že si obě otázky vzájemně konkurují a že na ně lze odpovědět pouze shodně (2x „ano“ či 2 x „ne“). Při bližším zkoumání však soud dospěl k závěru, že tuto nedokonalou formulaci otázek lze překlenout výkladem.

Jednak je třeba uvést, že vztah položených otázek ke konkrétnímu návrhu územnímu plánu plyne pouze z doprovodných dokumentů a nikoliv z formulace otázek jako takových. Byť musí být občanům obce zřejmé, že navrhované referendum reaguje na aktuálně schvalovaný územní plán a v souvislosti s jeho obsahem je proto namístě v něm pokládané otázky vykládat, samotný text položených otázek je obecný a lze jej vztáhnout i na obsah do budoucna připravovaných změn územního plánu.

Zadruhé pak soud konstatuje, že jediným smysluplným výkladem obou vedle sebe položených otázek je závěr, že se dotazují občanů obce, zda souhlasí s tím, aby v novém územním plánu došlo 1/ k rozšíření zastavitelných ploch a 2/ k vymezení nových okružních komunikací a kruhového objezdu. Nelze tedy tyto otázky bez dalšího považovat za nejednoznačné, jen proto, že obě směřují k témuž návrhu změny územního plánu obce, neboť každá z nich se vztahuje k odlišné části navrhované změny územního plánu.

Pokud by při závazném výsledku hlasování byly otázky zodpovězeny rozdílně („ano“ a „ne“), znamenalo by to, že by zastupitelstvo obce bylo vázáno návrh územního plánu akceptovat v té části, jež počítá s rozšířením zastavitelného území, muselo by jej však předtím vrátit rozhodnutím podle § 54 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) pořizovateli s pokynem k přepracování v části, v níž jsou navrhovány koridory pro vybudování dvou nových okružních komunikací a kruhový objezd u hřbitova. V případě odpovědi „ne“ a „ano“ by naopak pokyn k přepracování směřoval k redukci nově navrhovaných obytných ploch. Následně schválený návrh územního plánu po úpravě by pak musel obsahovat tu regulaci, s níž občané v místním referendu vyjádřili souhlas, a nesměl obsahovat regulaci oprávněnými osobami odmítnutou.

Třebaže tedy soud nesouhlasí s tím, že by se obě otázky navzájem vylučovaly, musí ovšem odpůrci přitakat v tom, že první otázka je formulována návodně. Procesní čistota místního referenda vyžaduje, aby formulované otázky byly prosté zavádějících pojmů či manipulativních srovnání. Předmět otázky je třeba vymezit pokud možno stručně a za pomoci pojmů objektivních a hodnotově neutrálních. Porušení neutrality položených otázek

představuje závažné ohrožení samotného smyslu a účelu místního referenda, který spočívá ve zjištění nezkrslého názoru občanů obce ke konkrétní záležitosti života obce.

V první pokládané otázce je však velmi vágně konstatováno, že mateřská školka nemá „dostatečnou“ kapacitu a komunikace nejsou v „odpovídajícím“ stavu, z čehož (vedle dalších údajů) přípravný výbor dovozuje, že v obci chybí „základní vybavenost“. Položená otázka tak za opakovaného použití vágních a neostrých pojmů podsouvá oprávněným osobám objektivně neověřitelný závěr o chybějící „základní vybavenosti“, jenž pak logicky uvažujícího voliče přirozeně vede k odpovědi „ne“ na položenou otázku. Z pohledu běžného voliče by bylo možné jen stěží dosáhnout shody na tom, co je základní vybaveností obce a konstatování o chybějící základní vybavenosti obce tak přinejmenším částí voličů při zodpovězení otázky manipulativně vnucuje předpoklad, který nemusí být pravdivý, avšak z logického hlediska vede k záporné odpovědi na položenou otázku. Kromě toho, položená otázka směřuje jen k velmi vágnímu a tudíž obtížně vymahatelnému závazku zastupitelstva obce nezvýšit počet obyvatel obce „výrazně“.

Co je však nejzávažnější, tato vágní tvrzení postrádají časovou souvztažnost k předmětu položené otázky. Otázka totiž nutí voliče porovnávat subjektivně nastíněný aktuální stav (chybějící „základní vybavenost“) s jedním, byť zásadním, parametrem stavu plánovaného („výrazně“ zvýšení počtu obyvatel) namísto toho, aby poukazoval na plánovaný stav vybavenosti obce podle navrhovaného územního plánu. Přitom komparaci, ke které otázka voliče nutí, může smysluplně podléhat pouze plánovaný rozsah obytných ploch (resp. tomu odpovídající počet obyvatel) a plánovaný rozsah vybavenosti obce. Z textové části schváleného návrhu územního plánu v této souvislosti soud zjistil, že v rámci přijaté etapizace musí být v rámci první etapy vybudována mateřská škola (viz závěr části B a část I), součástí územního plánu je také vymezení tlakové splaškové kanalizace s čistírnou odpadních vod (viz část D.4.2 a část I) a také rozvoj dopravní sítě. V tomto směru je tedy otázka zjevně manipulativní a při daném výběru srovnávaných charakteristik logicky voliče nutí na základě nesmyslného srovnání k záporné odpovědi.

Přitom v rámci preventivního posouzení návrhu na vyhlášení místního referenda je třeba podle přesvědčení soudu na zjištěnou návodnou povahu položené otázky reagovat přísněji než v rámci návrhu na vyslovení neplatnosti již uskutečněného hlasování, kde je již třeba respektovat demokraticky projevenou vůli oprávněných občanů a kde zásah soudu přichází do úvahy teprve tam, kde je prokázáno, že nevhodná formulace otázky byla způsobila pokřivit výsledky hlasování v místním referendu. Ve fázi předcházející uskutečnění místního referenda je však možnost předejít riziku manipulace vůle voličů ještě otevřená a je namístě této možnosti využít, neboť *ex post* již příčinnou souvislost mezi manipulativně položenou otázkou a pokřivením výsledků hlasování lze s výjimkou extrémních případů doložit jen obtížně.

Jakkoliv tedy soud plně souhlasí s tím, že je namístě spíše upřednostňovat konání místních referend a podporovat možnost přímého vyjádření vůle voličů k palčivým otázkám místních poměrů (což se mj. projevilo v předchozím závěru o tom, že se obě položené otázky vzájemně nevylučují), je zřejmé, že soud musí současně chránit samotný smysl místního referenda, jímž je zjištění názoru oprávněných osob nezkrslého hlasovacím procesem. První otázka svou konstrukcí však oprávněné osoby skrytě manipuluje a výsledná odpověď by tak se značnou mírou pravděpodobnosti o skutečném názoru oprávněných osob mnoho nevypovídala, nehledě na nejasnost závazku, který by z odpovědi na ni pro zastupitelstvo případně vyplynul. Proto v této části soud návrh na vyhlášení místního referenda zamítl.

Pokud jde o druhou otázku, je ovšem situace jiná. Tato otázka pouze vymezuje záměr nové dopravní infrastruktury (dvě vedle sebe procházející okružní cesty vedoucí také

současnou zástavbou rodinných domů, včetně kruhového objezdu u hřbitova na křižovatce silnic z Tehovce a ze Srbína) a bez nějakých problematizujících dodatků či přívlastků se pouze dotazuje, zda s tímto záměrem v navrhovaném územním plánu oprávněné osoby souhlasí. Byť se při obecném nahlížení může jevit, že předmět otázky není vymezen zcela konkrétním způsobem, v poměrech dané obce a při základním povědomí o navrhovaném územním plánu je položená otázka srozumitelná dostatečně. To platí především proto, že (nyní již schválený) návrh územního plánu dostupný mj. i na webových stránkách obce (www.svojetice.cz v sekci Územní plánování), hovoří o dvou okružních cestách (tzv. vnitřní a vnější cestě, jak jsou schematicky vyznačeny např. na okraji výkresu N.4 Dopravní infrastruktura pod připojenou legendou) jako o základním kamenu urbanistické koncepce navrhovaného územního plánu, přičemž v otázce zmiňovaný kruhový objezd je navrhován pod označením D7 jako dílčí součást vnitřního okruhu. Návrh územního plánu byl podle údajů v jeho odůvodnění v souladu s § 52 stavebního zákona opakovaně veřejně projednán dne 15. 5. 2013 a 27. 6. 2013 a není důvodu se domnívat, že by obsah návrhu územního plánu nebyl oprávněným osobám znám. V důsledku toho soud nemá pochyb o tom, že otázka č. 2 v dostatečné míře splňuje požadavek určitosti.

Určitosti není na překážku ani použití termínu zastavitelné plochy, byť ustanovení § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona pro plochy vymezené pro umístění vedení dopravní infrastruktury zavádí pojem „koridor“, zatímco v písm. j) pojem „zastavitelná plocha“ vymezuje pro plochy vymezené v územním plánu k zastavění. Položenou otázku je třeba posuzovat z hlediska její srozumitelnosti pro běžného hlasujícího občana. Z pohledu běžného občana však není obvyklé užívání přesných termínů odpovídajících příslušné legální definici. Naopak z pohledu běžného jazyka jsou i nové komunikace stavebním výtvorem, který ve svém výsledku vede k zastavení dříve volné plochy. Pokud tedy položená otázka ve vztahu k plánovaným komunikacím používá termín zastavitelné plochy, nejedná se o termín, který by z hlediska běžného jazykového vyjádření byl nesrozumitelný či vytvářel zásadní pochyby o významu položené otázky a odpovědi na ni. Opačný závěr by byl zjevným formalismem.

Pokud pak odpůrce této otázky vytýká sugestivnost, činí tak souhrnně ve vztahu k oběma otázkám, aniž by však uvedl konkrétní námitky vůči druhé z nich. Soud proto pouze konstatuje, že na druhé otázce nic sugestivního (návodného) neshledává a považuje ji za přípustnou. Protože obě otázky jsou (i přes ne zcela ideální formulaci) na sobě nezávislé a každá z nich obстоjí samostatně, není zde překážky, proč by se místní referendum nemohlo konat samostatně i jen o jedné z nich v situaci, kdy první otázka testem ustanovení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu neprošla.

Soud se však musel zabývat ještě jednou otázkou, jež se zjevně nabízí z obsahu předložených listin. Jaký má vliv na rozhodnutí soudu skutečnost, že návrh územního plánu, ve vztahu k němuž se měli občané odpůrce vyjádřit v navrhovaném místním referendu, byl ještě před podáním návrhu k soudu schválen a vydán? Soud v této souvislosti nicméně nenalezl žádné ustanovení zákona (a to ani analogicky použitelné), z něž by plynulo, že dřívější rozhodnutí zastupitelstva v dané věci brání konání místního referenda. Proto přistoupil k vyhlášení místního referenda o otázce č. 2. Pokud jde o termín místního referenda, soud neshledal žádný důvod, který by mu bránil vyhovět požadavku navrhovatele (odpůrcem nijak nekomentovanému), aby se místní referendum konalo v pátek dne 11. dubna 2014.

Nad rámec uvedeného považuje soud za nezbytné jako obiter dictum vysvětlit, jaký smysl může mít konání místního referenda poté, co o dané otázce zastupitelstvo obce již rozhodlo. Pokud jde o účinky hlasování v soudem vyhlášeném místním referendu, lze podle názoru soudu analogicky aplikovat ustanovení § 13 odst. 3 zákona o místním referendu, podle něž může zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města o otázce navržené k

rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda; o tomto rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce. Takové rozhodnutí nelze vykonat před uplynutím lhůty stanovené ve větě třetí. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí. Rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města podle věty první pozbývá dnem vyhlášení místního referenda platnosti. Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.

Ustanovení § 13 odst. 3 zákona o místním referendu se vztahuje na situaci, kdy zastupitelstvo obce ve snaze ušetřit náklady a čas spojené s konáním místního referenda o navrhovaných otázkách rozhodne samo a vyzve přípravný výbor, aby ve lhůtě 7 dnů vyjádřil, zda se spokojí s výsledkem rozhodnutí zastupitelstva. Neupravuje však přímo situaci, kdy zastupitelstvo návrh na konání místního referenda obejde tím, že v rozporu se zákonem rozhodne ve smyslu § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu o tom, že referendum nevyhlásí, byť pro to nemá reálný podklad, a o navržených otázkách samo rozhodne. V usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 9. 2010, č. j. 30 A 34/2010-65, publikovaném pod č. 2193/2011 Sb. NSS, však bylo konstatováno, že toto ustanovení lze aplikovat analogicky např. na zákon o místním referendu neupravený případ, kdy se přípravný výbor rozhodne vzít návrh na konání místního referenda po jeho vyhlášení zpět a s tím související rozhodnutí zastupitelstva o tom, že již vyhlášené místní referendum se ruší.

Krajský soud v Praze se domnívá, že analogická aplikace tohoto ustanovení, a to konkrétně jeho posledních dvou vět, je namístě také v další zákonem neupravené situaci, kdy zastupitelstvo obce o otázce navrhované k místnímu referendu rozhodne samo poté, co nedůvodně rozhodne o tom, že místní referendum nevyhlásí, a nevyčká uběhnutí lhůty pro podání návrhu na vyhlášení místního referenda soudu podle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu, resp. konečného rozhodnutí soudu podle § 57 odst. 3 tohoto zákona. V této souvislosti soud podotýká, že je při rozhodování o podaném návrhu vázán krátkou lhůtou v trvání 30 dnů (srov. § 91a odst. 3 s. ř. s.) a čekání s tím spjaté by tudíž pro dotčenou obec nemělo zvlášť tíživé.

Pokud zastupitelstvo na rozhodnutí soudu nevyčká (což mu zákon výslovně neukládá a byť je to v rozporu s cíli zákona o místním referendu, ponechává to na jeho úvaze), musí zastupitelstvo obce počítat s tím, že případné rozhodnutí soudu o vyhlášení místního referenda bude mít za následek, že okamžikem jeho vyhlášení na úřední desce soudu pozbyde rozhodnutí zastupitelstva o otázce, jež je předmětem vyhlášeného místního referenda, platnosti (být do té doby se o platné a závazné rozhodnutí jednalo) a až do vyhlášení výsledků místního referenda o věci, jež je předmětem položené otázky, není zastupitelstvo oprávněno opětovně rozhodnout. Teprve po vyhlášení výsledků konaného místního referenda bude zastupitelstvo (v případě nezávažnosti výsledku či v případě odpovědi „ano“) oprávněno opětovně rozhodnout o schválení územního plánu, resp. v případě závazné odpovědi „ne“ rozhodnout o jeho zamítnutí či vrácení k přepracování podle § 54 odst. 3 stavebního zákona.

Analogická aplikace posledních dvou vět ustanovení § 13 odst. 3 zákona o místním referendu je v situaci chybějící právní úpravy namístě právě s ohledem na účel tohoto zákona, jímž je podle důvodové zprávy naplnění čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.) předpokládaného práva každého občana podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Místní referendum je tedy (jak konstatoval NSS v odst. 30-31 rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS) „*institutem umožňující svobodný a přímý projev vůle lokální komunity*“

a posílení účasti občanů v komunální politice. Referendum, které je iniciativou tzv. zdola, na základě aktivity přípravného výboru navíc prověřuje kvalitu lokální demokracie a nabízí další kanál, díky kterému mají občané přímý vliv na tvorbu politických rozhodnutí v komunitě. Nelze opomenout ani zásadní roli místního referenda coby silného nástroje kontroly místní samosprávy, zejména pak při správě komunálního majetku a hospodaření obce.“

Opačný postup by totiž vedl k popření práva občanů podílet se na správě místních věcí přímým hlasováním a umožnil by zastupitelstvu obce názor oprávněných osob (ať už je jakýkoliv) zcela pomíjet. Byť přímý výkon práva občanů na samosprávu není nadřazen výkonu tohoto práva prostřednictvím zvolených zastupitelů, jsou obě formy výkonu samosprávy komplementární a tedy stejně významné. Je tedy třeba hledat takové řešení, které vede k vyvážení obou forem místní samosprávy a ochraně každé z těchto forem před jejím vyloučením úkony druhé z nich. Přijatý výklad tak na jednu stranu chrání možnost účinné realizace přímého výkonu práva na samosprávu, současně však i maximálně šetří mandát členů zastupitelstva získaný v obecních volbách, když jim umožňuje v případě avizované potřeby (kterou ovšem v demokratických poměrech budou muset v rámci své politické odpovědnosti před občany obhájit) rozhodnout o dané otázce ještě dříve, než bude známo rozhodnutí soudu. Takové rozhodnutí ovšem bude mít v zájmu ochrany přímého výkonu místní samosprávy pouze dočasný účinek, jestliže bude následně soudem zjištěno, že nesouhlas zastupitelstva s vyhlášením místního referenda byl nedůvodný.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého v řízení 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 již 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.

JUDr. Věra Šimůnková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Alena Lébllová