

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. Milana Podhrázkého, Ph. D. v právní věci navrhovatelky **J. M.**, zastoupené Mgr. Jaroslavem Benešem, advokátem se sídlem Mánesova 19, 120 00 Praha 2, proti žalovanému **Městu Černošice**, se sídlem Riegrova 1209, 252 28 Černošice, o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném v Černošicích ve dnech 12. – 13. 10. 2012 a o vyslovení neplatnosti hlasování o místním referendu konaném v Černošicích ve dnech 12. – 13. 10. 2012,

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

Navrhovatelka se svým návrhem doručeným Krajskému soudu v Praze dne 23. 10. 2012 domáhá vydání rozhodnutí, kterým by byla vyslovena neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu konaného ve dnech 12. – 13. 10. 2012 v Černošicích.

Navrhovatelka uvádí, že odpůrce vyhlásil v daném městě referendum o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby celé území, které je k 27. 6. 2012 vymezeno pozemky parc. č. 3938, 3937, 3939/1, 3939/2, 3939/3, 3939/4, 3939/5, 3939/6, 3939/7, 3941, 3942, 3943, 3945/1, 4049/11, 4182/2, 4182/10, 4183/1, 4183/2, 4183/3, 4183/4, 4183/5, 4183/6, 4183/7, 4183/8, 4183/9, 4184/1, 4184/2, 4184/3, 4184/4, 4184/5, 4185, 4186/3, 4187, 4188/1, 4188/2, 4189, 6211/1, 6211/2, 6211/15, 4095, 4098/15, 4098/16, 4098/17, 4098/19, 4101/5, 4101/55, 4101/56, 4101/57, 4101/58, 4103/1, 4103/2, 4103/3, 4103/4, část pozemku parc. 4094/1 (zahrnující plochu OS-2), 4101/7 (zahrnující plochu OS-2 a ZN-1), 4100/1 (zahrnující plochu DS), 4101/53 (zahrnující plochu OS-2 a ZN-1), 4098/20 (zahrnující plochu OS-2 a LR-1), 4098/1 (zahrnující plochu OS-2), 6211/34 (zahrnující plochu US-1 US-2), 6177/1 (zahrnující plochu DS), 4181 (zahrnující plochu US-6 a ZN-2) a 4182/1 (zahrnující plochu US-6, ZN-2, TI/Z a DS), všechny v k. ú. Černošice, bylo v územním plánu Černošice zachováno jako území, které není zastavitelnou plochou (§ 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů), kromě staveb dopravní a technické infrastruktury?*“ Takto položenou otázku navrhovatelka považuje za neurčitou a z toho důvodu považuje místní referendum za neplatné. Ze samotného obsahu otázky položené v místním referendu totiž musí vyplývat, jakých konkrétních pozemků se týká a tyto pozemky musí být vymezeny údaji katastru nemovitostí. Jen tak může být zaručeno, že se každý vlastník pozemku dozví, zda se místní referendum týká právě jím vlastněných pozemků. Navrhovatelka je například spoluvlastníkem pozemku parc. č. 599 (PK) o výměře 3129 m² zapsaného na LV č.

928 pro katastrální území Černošice, přičemž tento pozemek je veden v tzv. zjednodušené evidenci původního pozemkového katastru. Poloha pozemku v tzv. zjednodušené evidenci přitom není v katastrální mapě vyznačena. Navrhovatelka se proto musela informovat, zda právě její pozemek je referendem dotčen. Jiné pozemky identifikované parcelními čísly v položené otázce pak sice v katastru nemovitostí evidovány jsou, avšak nejsou uvedeny na žádném listu vlastnictví. Vedle toho jsou zde uvedeny pozemky, které jsou evidovány v katastru nemovitostí a k nimž je vlastnické právo zapsáno. Takový nejednotný způsob vymezení území dotčeného místním referendem je dle navrhovatelky zcela zavádějící.

Navrhovatelka dále namítá, že z otázky položené v referendu nevyplývá, po jakou dobu by omezení výstavby na vyjmenovaných pozemcích mělo trvat, což považuje za nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva. Taktéž se jedná o významné omezení funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu. Navrhovatelka rovněž namítá, že usnesení zastupitelstva odpůrce, jímž bylo místní referendum vyhlášeno, neobsahovalo žádné relevantní zdůvodnění tak rozsáhlého omezení vlastnických práv jednotlivých vlastníků pozemků. Absence řádného odůvodnění vyhlášení místního referenda je proto rovněž důvodem jeho neplatnosti. Podle názoru navrhovatelky bylo místní referendum konáno ve věci, která má vyloučit činnost orgánu veřejné správy v oblasti výstavby či územního rozvoje, tedy v oblasti, v níž rozhodují orgány státní správy podle předpisů správního a stavebního práva. V současné době platí pro Černošice územní plán z roku 2010 a není přijatelné, aby po dvou letech bylo nutné nově regulovat využití jednotlivých pozemků formou místního referenda. To je úkolem stavebního úřadu, aby se v rámci územního řízení zabýval konkrétními podmínkami realizace výstavby. Navrhovatelka tvrdí také neplatnost hlasování v místním referendu, a to z důvodu neurčitosti otázky, která byla předmětem hlasování. Takto neurčitou otázkou byli voliči zjevně ovlivněni při svém rozhodování. Hlasování v místním referendu je neplatné také z důvodu nedostatečné informovanosti voličů. K hlasování se dostavilo pouze 35,98 % oprávněných osob oprávněných volit, přestože se ve stejném termínu konaly krajské volby. Hranice pro platnost referenda byla překročena o pouhých 50 hlasů. Z celkového počtu odevzdaných hlasů pak bylo 45 hlasů neplatných.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu předně konstatoval, že místní referendum bylo vyhlášeno z důvodu zjištění názorů občanů na případnou další zastavitelnost některých vybraných lokalit na území města. Odpůrce při přípravě referenda a formulaci otázky vymezil jednotlivé lokality parcelními čísly katastru nemovitostí. U těch pozemků, kterých se referendum týkalo jen zčásti, odpůrce právě z důvodu zajištění určitosti jejich vymezení určil tyto části stávajícím označením plochy v platném územním plánu města. Odpůrce proto nesouhlasí s tím, že otázka položená v referendu je neurčitá. Pokud jde o pozemek navrhovatelky, porovnáním katastrální mapy a mapy pozemkového katastru je zřejmé, že část pozemku parc. č. 4098/1 katastru nemovitostí uvedeného v otázce v referendu zahrnuje také pozemek navrhovatelky parc. č. 599 (PK). Český úřad zeměměřičský a katastrální umožňuje nahlížení do katastru nemovitostí na internetových stránkách <http://nahlizenidokn.cuzk.cz>, kde je možné najít pozemek evidovaný v katastru nemovitostí uvedený v otázce položené v referendu a následně zkontrolovat, které pozemky mu odpovídají v pozemkovém katastru. Krom toho se navrhovatelka dotazem na odboru územního plánování Městského úřadu Černošice informovala o tom, zda její pozemek je otázkou položenou v referendu dotčen, a tato informace jí byla poskytnuta.

Odpůrce dále uvedl, že k místnímu referendu realizoval rozsáhlou informační kampaň. V informačním listu, který byl zdarma distribuován všem obyvatelům Černošic, v měsících červenec, září a říjen 2012 opakovaně zveřejnil mapy a různé informativní texty k tomuto tématu. V době konání tradiční Mariánské poutě v Černošicích ve dnech 11. a 12. 8. 2012 byla

k tématu připravovaného referenda instalována informační tabule. Rovněž na všech vývěskách města Černošice a ve všech volebních okrscích byly instalovány mapy všech lokalit, kterých se referendum týká. Totéž bylo vyvěšeno na internetových stránkách města.

Odpůrce se nedomnívá, že referendum představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelky mimo jiné proto, že omezení výstavby není nijak časově určené. K tomu zákon o místním referendu v § 7 písm. h) stanoví, že v případě platného referenda je lze opakovat po uplynutí 24 měsíců. Závaznost rozhodnutí přijatého v referendu je proto časově omezená možností iniciovat v totožné věci další referendum.

Odpůrce nesouhlasí s tím, že konáním místního referenda došlo k zásahu do výkonu pravomoci orgánů státní správy, kterým i nadále zůstává zachována veškerá jejich pravomoc svěřená zákonem. K této otázce například Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. US 101/2005, konstatoval, že konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je, či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti. Schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Odpůrce v té souvislosti odmítá tvrzení o tom, že jako podklad pro zpracování územního plánu města Černošice v roce 2010 by byly zpracovávány studie, které by řešily využití předmětného území a stanovily jakékoliv limity. I případná existence takových studií však nemůže bránit ve svobodě odpůrce měnit v rámci zákonných limitů územní plán ve svém katastrálním území. Stejně tak existence jakýchkoliv studií nemůže bránit odpůrci vyhlásit ve věci územního plánu místní referendum. Odpůrce naopak souhlasí s tvrzením navrhovatelky, že je úkolem stavebního úřadu, aby se zabýval konkrétními podmínkami realizace výstavby. Tato věc však nebyla předmětem otázky položené v referendu. Územní plán totiž stanoví základní koncepci pro využití území a nikoli konkrétní podmínky pro výstavbu na konkrétním pozemku. Pozemky uvedené v otázce položené v referendu jsou dle současného územního plánu města Černošice vymezeny jako nezastavitelné s výjimkou staveb dopravní a technické infrastruktury. Rozhodnutí v referendu tak nestanoví žádná omezení či limity nad rámec stanovený současným územním plánem. Rozhodnutí přijaté v referendu, které s ohledem na účast voličů je platné, přitom nebrání občanům iniciovat změnu územního plánu také v této oblasti, ani nezasahuje do jejich práva podávat námítky a připomínky v případném budoucím procesu změny územního plánu.

Odpůrce dále konstatuje, že vyhlášení referenda odůvodnil tím, že důvodem jeho konání je zjištění názoru občanů Černošic na další rozšiřování zastavěnosti území města. Takové odůvodnění považuje odpůrce za dostatečné. K tvrzení navrhovatelky o neplatnosti hlasování z důvodu neurčitosti otázky odpůrce odkazuje na předchozí vyjádření. Odmítá rovněž jakýkoliv způsob ovlivnění voličů při hlasování. Referendum bylo vyhlášeno s dostatečným předstihem před datem jeho konání, v rámci přípravy referenda došlo k dostatečnému informování všech občanů města a všichni měli dostatečný čas a možnost informovat se o tom, zda položená otázka se týká pozemku v jejich vlastnictví.

Navrhovatelka v replice uvedla, že argumentace nejistotu navrhovatelky ohledně určitosti otázky položené v místním referendu nerozptyluje, neboť ze samého znění otázky není možné určit, kdo je vlastníkem pozemků uvedených v otázce a nelze ani určit, zda se referendum týká navrhovatelky. Řada vlastníků proto mohla být ve svém hlasování ovlivněna. Navrhovatelka soudu rovněž předkládá emailovou korespondenci mezi pracovníci Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy a pracovníci odpůrce, z něhož plyne doporučení ministerstva přeformulovat znění otázky. Navrhovatelka znění otázky považuje též za sugestivní. Navrhovatelka se rovněž domnívá, že by bylo akceptovatelné, pokud by odpůrce cestou místního referenda zjišťoval vůli

občanů týkající se případné změny územního plánu před jeho vznikem či změnou. Odpůrce však místní referendum vyhlásil ve věci plynoucí z územního plánu. Podle názoru navrhovatelky k tomu došlo z důvodu nemožnosti změny stávajícího územního plánu pod dobu minimálně dvou let, po kterou není možné o téže otázce konat místní referendum. Tím odpůrce institut místního referenda zneužil. Povědomí občanů o důsledcích rozhodnutí přijatého v místním referendu je přitom velmi malé. S ohledem na výši výdajů spojených s konáním místního referenda jde přitom o značně složitější proces než je tomu v případě standardního postupu změny územního plánu.

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

Ze spisových podkladů předložených odpůrcem soud zjistil pro danou věc následující relevantní skutečnosti:

Zastupitelstvo Černošic na zasedání konaném dne 31. 5. 2012 přijalo usnesení, kterým vyslovalo souhlas se záměrem vyhlášení místního referenda o otázce zastavitelnosti okrajových území města. Toto usnesení bylo přijato 11 hlasy, proti bylo 7 hlasů, zdržel se 1 hlasující zastupitel. Na zasedání zastupitelstva města konaném dne 12. 7. 2012 pak zastupitelstvo přijalo usnesení č. Z/16/3/2012, kterým vyhlásilo místní referendum pro katastrální území města Černošice na dny 12. a 13. října 2012, dále vyslovalo souhlas se zněním otázky, která bude v referendu položena, a konstatovalo, že místní referendum je vyhlašováno z důvodu zjištění názoru občanů na další rozšiřování zastavitelnosti území města. S tímto usnesením vyslovalo souhlas 12 členů zastupitelstva, proti se vyslovalo 6 členů zastupitelstva a hlasování se nezdržel žádný.

Ze zápisu místní komise o výsledku hlasování plyne, že místní referendum se uskutečnilo ve dnech 12. 10. 2012 - 13. 10. 2012, hlasovalo se celkem v pěti hlasovacích okrscích, při hlasování a zjišťování výsledků nebyly okrskovým komisím podány žádné stížnosti, nebo oznámení. V referendu hlasovalo 1769 oprávněných osob, bylo odevzdáno 1722 platných hlasů, pro „ano“ bylo odevzdáno 1383 platných hlasů, pro „ne“ bylo odevzdáno 294 hlasů a celkem 45 oprávněných osob neoznačilo křížkem žádnou odpověď na otázku a zdrželo se tak hlasování.

Soud má předně za prokázané, že v případě místního referenda konaného ve dnech 12. 10. 2012 - 13. 10. 2012 v Černošicích se jednalo o referendum vyhlášené z rozhodnutí zastupitelstva obce podle § 14 zákona o místním referendu. Soud proto jednal jako s účastníkem řízení vedle navrhovatele již jen s odpůrcem (příslušná obec). Je pravdou, že ustanovení § 91a odst. 2 zákona o místním referendu považuje za účastníka řízení ve věcech místního referenda též přípravný výbor, který navrhovatel ve svém návrhu za účastníka také označil. Přípravný výbor ovšem může být zcela logicky účastníkem příslušného soudního řízení ve věcech místního referenda pouze tam, kde je místní referendum vyhlašováno právě k návrhu přípravného výboru dle § 10 a násl. citovaného zákona, což není případ projednávané věci.

Z výše reprodukováných skutečností má soud za to, že předmětné místní referendum bylo konáno za účelem zjištění názorů občanů na případnou další zastavitelnost některých vybraných lokalit na území města, tedy zda je mezi občany vůle ke změně územního plánu města Černošic z roku 2010, který dané lokality vymezuje jako nezastavitelná území.

Úvodem soud předesílá myšlenku, kterou vylovil 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.“

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.

Pokud jde o frekvenci změn územního plánu, zákon v toto ohledu nestanoví žádná zásadní omezení. Naopak § 55 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů předpokládá, že pořizovatel předloží zastupitelstvu nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu. Tyto zprávy tedy mohou být předkládány i v kratším než čtyřletém intervalu, bude-li to zapotřebí. Totéž ustanovení počítá s tím, že součástí zprávy mohou být pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu. Existence územního plánu z roku 2010 proto v zásadě nemůže vyloučit, aby po dvou letech byly případně zahájeny přípravy změny územního plánu. Důvodem by mohla být například skutečnost, že již byly vyčerpány veškeré vymezené zastavitelné plochy a přitom existuje výrazná poptávka obyvatel obce po dalších takových lokalitách (srov. § 55 odst. 3 stavebního zákona).

Navrhovatelce nelze dát za pravdu ani ohledně jejího tvrzení, že místní referendum se týkalo věci, která má vyloučit činnost orgánu veřejné správy v oblasti výstavby či územního rozvoje, tedy v oblasti, v níž rozhodují orgány státní správy podle předpisů správního a stavebního práva. Jak již bylo uvedeno v úvodu, nezpochybnitelným účelem místního referenda bylo zjištění názoru občanů na rozšíření zastavitelných ploch na území města. Takové plochy jsou v zásadě vymezovány v rámci územního plánování, konkrétně prostřednictvím územního plánu (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Vydání územního plánu, zejména pokud vedle vymezení zastavitelné plochy stanoví pro výstavbu určité regulativy, jistě omezuje orgány působící v oblasti stavebního a územního řízení, nicméně tak je tomu zcela v souladu se zákonem, neboť ten v § 43 odst. 5 stavebního zákona předpokládá, že „územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.“ Současně ale je vymezení území jako zastavitelné plochy předpokladem pro uplatňování pravomoci stavebních úřadů, neboť v jiných plochách je umísťování a povolování staveb značně limitováno.

Současně 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 ustanovení § 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, případně 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. 2 stavebního zákona).

Navrhovatelce lze dát za pravdu v tom, že z otázky položené v referendu přímo nevyplývá, po jakou dobu by omezení výstavby na vyjmenovaných pozemcích mělo trvat. Jistě není vyloučeno, aby otázka pokládaná v referendu i takový údaj obsahovala (zejména řešily-li by se v místním referendu záležitosti dočasné povahy), současně ale zákon o místním referendu tento požadavek nestanoví. Není proto na závalu, jestliže otázka položená v referendu takový údaj neobsahuje, neboť zákon o místním referendu podrobně upravuje veškeré okolnosti ohledně platnosti a závaznosti rozhodnutí v místním referendu. Věcné a časové dopady rozhodnutí v místním referendu jsou přitom dle zákonné úpravy mj. závislé na účasti oprávněných osob a rovněž na výsledku hlasování. Předně rozhodnutí v místním referendu je podle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu platné, jestliže se ho účastnilo alespoň 35 % oprávněných osob. Platné referendum lze v téže věci podle § 7 písm. h) zákona o místním referendu opakovat, resp. návrh na konání takového referenda lze podat po 24 měsících. Druhou důležitou kategorií z hlediska věcných a časových účinků místního referenda je jeho závaznost. Podle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu je rozhodnutí v místním referendu závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Závazné je podle § 48 zákona o místním referendu pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města. Dobu, po kterou tomu tak bude, zákon neurčuje a je proto třeba vyjít z toho, že závazné rozhodnutí v místním referendu zavazuje to té doby, než bude změněno novým referendem; to přitom bude možné konat až po uplynutí 24 měsíců. Toto další místní referendum samozřejmě může vedle zastupitelstva obce iniciovat též přípravný výbor.

Lze uzavřít, že s ohledem na účast oprávněných osob a výsledky místního referenda bude omezení na pozemcích vyjmenovaných v otázce položené v referendu trvat do té doby, dokud nebude rozhodnutí v místním referendu změněno referendem novým, přičemž návrh na konání tohoto nového referenda lze podat nejdříve po 24 měsících. Toto jsou účinky, které zákon o místním referendu předpokládá, a nelze je zpochybňovat toliko odkazem na nevědomost oprávněných osob. O tomto důsledku konání místního referenda byly navíc oprávněné osoby informovány v místním periodiku „Černošice informační list“, které vyšlo v září 2012, kde v rubrice „Názory zastupitelů“ na straně 15 zastupitel T. H. uvádí: „Zákon jasně stanoví podmínky, za kterých je výsledek místního referenda závazný: pokud se jej zúčastní alespoň 35 % oprávněných voličů a současně pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina hlasujících, alespoň ale 25 %. Tato zákonem definovaná závaznost znamená, že zastupitelstvo bude muset při schvalování změn v územním plánu výsledek referenda respektovat, tj. v případě kladné odpovědi v referendu nepovolit výstavbu na žádném z dotčených pozemků. Pokud v budoucnosti nastane potřeba výstavbu v konkrétní lokalitě povolit, bude to možné pouze na základě výsledků nového místního referenda k této věci. (...)“

Institut místního referenda tedy na jedné straně dává občanům možnost vyjadřovat se a rozhodovat o správě věcí obecních, na straně druhé po nich požaduje odpovědnost za takto učiněná rozhodnutí, která jsou nuceni následně respektovat i samotní občané.

Pokud jde o povinnost informovat oprávněné osoby 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. Toto usnesení pak musí být vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Zákon o místním referendu však výslovně nestanoví povinnost vést následně k místnímu referendu informační kampaň. Nicméně ze smyslu a účelu konání místního referenda a z obecných povinností obce pečovat o všestranný rozvoj obce včetně účelného vynakládání finančních prostředků z rozpočtu obce (§ 2 odst. 2 obecního zřízení) lze dovodit povinnost obce, koná-li se místní referendum z jejího podnětu, informovat oprávněné osoby objektivním a dostatečným způsobem o konání místního referenda. Je to ostatně i v jejím zájmu, neboť stěžejí bude obec vynakládat nemalé finanční prostředky na uspořádání místního referenda, s tím, aby se o jeho konání dozvědělo co nejméně osob a toto referendum z důvodu nízké účasti oprávněných osoby posléze nebylo platné. Současně by obec měla dát oprávněným osobám prostor pro vedení kampaně. Tím soud nemá na mysli, že by sama obec měla vést volební kampaň a přesvědčovat oprávněné občany k zaujetí určitého názoru. Jde pouze o to, aby obec nebránila stoupencům a odpůrcům nabízených řešení, aby se snažili spoluobčany přesvědčit o správnosti svých názorů.

V projednávané věci má soud přitom za to, že v tomto ohledu odpůrce své povinnosti dostal. Ve vydáních v červenci, září a říjnu 2012 periodika „Černošice informační list“, které je distribuováno do všech domácností a které je rovněž dostupné na webových stránkách odpůrce (<http://www.mestocernosice.cz/mesto/informacni-listy/>), bylo k připravovanému místnímu referendu zveřejněno dostatečné množství informací. I v případě konání místního referenda pak platí obecná zásada, dle které „každý nechť si střeží svá práva“. V důsledku této zásady lze po občanech obce, kteří chtějí v obci prosadit určitý záměr, požadovat, aby v případě, že se - byť z iniciativy zastupitelstva obce - koná místní referendum v kontroverzní otázce, sami svým aktivním přístupem (kampaní) působily na jiné oprávněné osoby. Ostatně k tomu, aby se občané k navržené otázce vyjádřili a podpořili tak kladnou nebo zápornou odpověď na otázku položenou v místním referendu, byli občané vyzváni (ve vydání místního periodika v červenci 2012) a byl jim v dalších číslech periodika k tomu poskytnut prostor.

Pokud jde o samotné znění otázky položené v referendu, podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu musí být otázka navržená pro místní referendum jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možné odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“. Pod jednoznačným zněním otázky se obecně rozumí zejména takové znění, které neumožní dvojí výklad, nebude zavádějící a dezinformační. V souzeném případě navrhovatelka spatřuje vadu otázky v tom, že pozemky jsou identifikovány parcelními čísly katastru nemovitostí, ačkoli mnohé z nich jsou vedeny pouze ve zjednodušené evidenci původního pozemkového katastru a v katastrální mapě není jejich poloha vyznačena. Navrhovatelka k tomu také dodává, že i pracovnice Ministerstva vnitra upozorňovala odpůrce na to, že navržená otázka není přehledná, a doporučovala, aby bylo dotčené území označeno souhrnným názvem dle místních poměrů.

Soud však s navrhovatelkou nesouhlasí. Je zřejmé, že má-li se místní referendum týkat určitých lokalit, musí být otázka, která bude oprávněným osobám položena v referendu, tyto lokality nezaměnitelným způsobem identifikovat, a to zejména z pohledu místních obyvatel. Navrhovatelka se mýlí, požaduje-li, aby z položené otázky vyplývalo, kdo je vlastníkem dotčených pozemků, neboť tento údaj nemá s identifikací lokality, která je hlavní prioritou, nic společného.

Ve vztahu k identifikaci dotčeného území soudní judikatura připouští, aby dané území bylo označeno i jiným způsobem (například místním názvem), než jen parcelními čísly jednotlivých pozemků. Tento místní název, má-li danou lokalitu nezaměnitelně identifikovat, však musí být mezi místními obyvateli dlouhodobě vžit. Nelze jej například pro účely místního referenda nově vytvářet a ani nepostačí, jsou-li například dotčené lokality určitým způsobem označeny v územním plánu, jestliže nejde o lokality takto dlouhodobě pojmenováváné. Jestliže pro dotčené lokality neexistuje vžitý místní název, nezbývá, než s ohledem na požadavek určitosti a nezaměnitelnosti území použít identifikaci pomocí parcelních čísel, byť jejich dlouhý seznam může být do určité míry nepřehledný. Trvat však na absolutní přehlednosti otázky a současně na její jednoznačnosti by mohlo vést k tomu, že otázku k určitému tématu by nebylo možné zformulovat vůbec.

Použití parcelních čísel evidovaných v katastru nemovitostí i u pozemků, které jsou dosud evidovány ve zjednodušené evidenci v pozemkovém katastru, rovněž není na závadu, neboť to neznamená, že by pozemky s parcelními čísly evidovanými v katastru nemovitostí neexistovaly. Tyto pozemky existují a jsou zaneseny v příslušných mapách, pouze nejsou zapsány na jednotlivých listech vlastnictví, neboť v sobě zpravidla zahrnují více pozemků (různých vlastníků) evidovaných v zjednodušené evidenci v pozemkovém katastru. Kde konkrétně se jednotlivé pozemky nacházejí a které pozemky evidované ve zjednodušené evidenci zahrnují, lze nalézt na webových stránkách Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (<http://nahlizeniidokn.cuzk.cz>), které mj. umožňují současné zobrazení mapy katastru nemovitostí a mapy pozemkového katastru. Krom toho součástí informační kampaně k místnímu referendu bylo i znázornění dotčených lokalit v mapách a nákresech, a to jak v místním městském periodiku, tak na vývěškách úřadu odpůrce. Konečně ty oprávněné osoby, které si vymezením dotčeného území i přesto nebyli jisty, mohly učinit dotaz přímo u odpůrce. To ostatně učinila navrhovatelka a je nesporné, že se jí příslušné odpovědi ze strany pracovníků odpůrce dostalo.

Soud rovněž nesouhlasí s navrhovatelkou, že neplatné je také hlasování v místním referendu, a to z důvodu neurčitosti otázky a také z důvodu nízké informovanosti občanů, kterou dovozuje z účasti 35,98 % oprávněných osob, ačkoli se ve stejném termínu konaly volby do krajských zastupitelstev. Soud se předně domnívá, že nízká informovanost oprávněných osob o konání místního referenda nemůže vůbec způsobit neplatnost hlasování v místním referendu, neboť k neplatnosti hlasování mohou přispět zcela jiné kategorie vad vzniklých v procesu vyjádření vůle oprávněných osob (například nesprávně vytištěná otázka na hlasovacích lístcích). Na rámec toho však soud uvádí, že je pravdou, že účast v současně konaných volbách do zastupitelstva Středočeského kraje byla v Černošicích vyšší; podle webových stránek Českého statistického úřadu www.volby.cz se v Černošicích těchto voleb účastnilo 48,23 % oprávněných voličů. Z tohoto srovnání však nemůže navrhovatelka pro sebe ničeho vytěžit, neboť z nižší účasti vůbec nelze dovozovat nízkou informovanost oprávněných osob. Nelze totiž pominout, že právě neúčast na hlasování v místním referendu může být (a často také je) vyjádřením názoru směřujícího k tomu, aby následné rozhodnutí v místním referendu nebylo platné a závazné. Položenou otázku pak soud s ohledem na shora uvedené nepovažoval za vadnou.

Ze všech uvedených důvodů soud návrh na vylovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a návrh na vylovení neplatnosti hlasování v místním referendu zamítl.

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). 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 22. listopadu 2012

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková