

U S N E S E N Í

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Daňkové a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **navrhovatele Přípravného výboru pro konání místního referenda ve statutárním městě Plzni, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci Statutárnímu městu Plzeň, se sídlem náměstí Republiky 1, Plzeň, v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda ve statutárním městě Plzeň**

t a k t o :

- I. Soud v y h l a š u j e místní referendum na území statutárního města Plzně o otázce:
Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?
- II. Místní referendum se bude konat současně s prvním kolem první přímé volby prezidenta republiky.
- III. Soud z a m í t á návrh na vyhlášení místního referenda na území statutárního města Plzně o otázce:
Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábreží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?
- IV. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Přípravný výbor pro konání místního referenda ve statutárním městě Plzni [ve složení M.M., bytem... (zmocněnec přípravného výboru), M.H., bytem..., Š.B., bytem..., M.K., bytem..., F.K., bytem..., V.N., bytem..., P.V., bytem...] (*dále jen navrhovatel*) se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Plzni dne 5. 10. 2012 domáhal vyhlášení místního referenda o otázkách *1. Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest? 2. Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábreží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?* Den konání místního referenda navrhoval v termínu prezidentských voleb v pátek 11. a v sobotu 12. ledna 2013. Dále navrhoval, aby byla odpůrci uložena povinnost nahradit mu náklady řízení.

II. Důvody návrhu

2. Návrh na vyhlášení místního referenda na území statutárního města Plzně o výše uvedených otázkách podal navrhovatel u Magistrátu města Plzně dne 6. 8. 2012 ve smyslu § 9 zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu (*dále jen ZMR nebo zákon o místním referendu*). K návrhu připojil archy s podpisy 14.768 občanů a občanek Plzně. Návrh doplnil k výzvě Magistrátu města Plzně o další archy s 4.894 podpisy a o vyčíslení nákladů spojených s realizací rozhodnutí v místním referendu a návrh způsobu jejich úhrady. Dne 12. 9. 2012 vydal Magistrát města Plzně vyrozumění o bezvadnosti návrhu na vyhlášení místního referenda (čj. MMP/203923/12). Rada města Plzně usnesením ze dne 13. 9. 2012, č. 1246, zastupitelstvu statutárního města Plzně (*dále jen zastupitelstvo*) předložila k projednání návrh na konání místního referenda podle návrhu přípravného výboru.

3. Zastupitelstvo na svém 24. zasedání dne 17. 9. 2012 nerozhodlo o vyhlášení místního referenda podle § 13 odst. 1 písm. a) ZMR, ani o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) ZMR. (Podklady pro zasedání a průběh hlasování doložil navrhovatel listinnými důkazy a odkazy na příslušné internetové stránky – pozn. soudu). Zastupitelstvo tedy nevyhlásilo navrhované místní referendum, aniž by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky, neboť o obou navržených otázkách lze podle názoru navrhovatele místní referendum konat. Dle navrhovatele, jehož návrh na konání místního referenda podpořilo svými podpisy bezmála 20.000 občanů Plzně a na jehož vyhlášení měl při splnění zákonných podmínek právní nárok, je takový svévolný nedemokratický postup zastupitelstva neakceptovatelný, proto v zákonné lhůtě 20 dnů od jednání zastupitelstva podal u zdejšího soudu podle § 57 ZMR a § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen s.ř.s.*) tento návrh na vyhlášení místního referenda.

4. V § 13 ZMR je stanoven způsob, jakým se má zastupitelstvo návrhem na vyhlášení místního referenda zabývat, tzn. posoudit, zda lze či nelze o navržené otázce (resp. otázkách) místní referendum konat a podle toho rozhodnout o jeho vyhlášení či nevyhlášení. Není v kompetenci zastupitelstva posuzovat navržené otázky jinak, než z pohledu kogentních ustanovení zákona o místním referendu, zejména podle § 6, § 7 a § 8 odst. 3 [viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2006, čj. 30 Ca 59/2006–48 a č. 661/2005 Sb. NSS: *II. Ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je třeba vyložit tak, že nezahrnuje toliko případy nepřipustnosti konání místního referenda vyjmenované v § 7 téhož zákona, ale také kogentní pravidla obsažená v jiných ustanoveních tohoto zákona.*]. Zastupitelstvu nepřísluší rozhodovat, zda je místní referendum pro obec výhodné či nikoli, neboť by to odporovalo smyslu místního referenda jako demokratické pojistky (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. III. ÚS 263/09). Ekonomické dopady místního referenda mají své místo v informační kampani k referendu a nikoli při rozhodování zastupitelstva podle § 13 odst. 1 ZMR o vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru. Místní referendum jako nástroj přímé demokracie a demokratická pojistka má do značné míry kontradiktorní povahu ve vztahu k vůli zastupitelstva a bylo by tedy proti smyslu místního referenda, aby si zastupitelstvo osobovalo právo nevyhlášovat referendum z jiného důvodu, než který mu dává zákon o místním referendu.

5. Ze záznamu zasedání zastupitelstva ze dne 17. 9. 2012 je zjevné, že řada zastupitelů se rozhodovala na základě možných ekonomických dopadů referenda a nikoli v mezích § 13 odst. 1 ZMR, přičemž někteří svůj postoj dokonce veřejně deklarovali. Z podkladových materiálů a z řady řečnických vystoupení je přitom zřejmé, že zastupitelé věděli, jaká zákonná kritéria jim umožňují místní referendum nevyhlásit. Zastupitelé odmítli vzít na sebe politickou odpovědnost za vyhlášení místního referenda, a přestože věděli, že přípravný výbor (potažmo občané města Plzně) vznáší svůj nárok na vyhlášení místního referenda oprávněně, rozhodli se zachovat pasivně a vyhlášení místního referenda ponechat na rozhodnutí soudu.

6. O tom, že o první otázce lze místní referendum samostatně konat, nevyslovil pochybnost žádný z podkladových materiálů připravených pro zasedání zastupitelstva. Jde o otázku čistě konzultativní, která neodporuje platnému územnímu plánu, neboť brojí proti „výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest“, přičemž výstavba obchodního zařízení je pouze jedním z celé škály možných funkčních využití příslušné plochy podle platného územního plánu. Funkční využití příslušné plochy je *smíšené území centrální* a platné regulativy pro ni stanoví jako dominantní využití *bytové domy, stavby pro administrativu a veřejnou správu, obchodní domy, stavby pro ubytování, stavby a zařízení pro kulturní účely, stavby a zařízení pro zdravotnictví, stavby a zařízení pro školství, církevní stavby a zařízení, polyfunkční centra*.

7. Nepřípustnost první otázky dovodilo z akcesority obou otázek stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 31. 8. 2012, čj. MV- 93069-2/VES-2012 (*dále jen stanovisko Ministerstva vnitra*), které si Magistrát města Plzně vyžádal. Jeho přístup však nemá oporu ve skutkovém stavu, v judikatuře ani v odborné literatuře. První otázka se týká pouze prostoru po Domu kultury Inwest a druhá zahrnuje přibližně dvojnásobně větší prostor vymezený ulicemi Americká, Denisovo nábreží, Pražská a Sirková. Podle odborné literatury Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, akceptované Ústavním soudem v několika nálezech, např. v nálezu ze dne 9. 2. 2012, čj. III. ÚS 263/09 (všechny citované nálezy Ústavního soudu jsou dostupné na <http://nalus.usoud.cz> – poznámka soudu), může být v místním referendu paralelně položeno více otázek, které mohou být ve vztahu obecného a zvláštního (str. 93). Pokud jde o dotčenou plochu, jsou obě otázky skutečně ve vztahu obecného a zvláštního, ale pokud jde o závazek zastupitelstva, který má z místního referenda vzejít, jsou obě otázky odlišné. Závěry o nepřípustnosti jedné otázky nelze automaticky vztáhnout na obě otázky. I kdyby otázky tak úzce souvisely, bylo by nutné zkoumat přípustnost každé zvlášť a nikoli jako „de facto jednu otázku“. Podle závěrů odborné literatury, jestliže zastupitelstvo podle § 13 odst. 1 ZMR hlasuje o více otázkách, z nichž ne všechny jsou přípustné, pak tato okolnost sama o sobě nevyklučuje konat místní referendum o otázkách, které netrpí vadami. V takovém případě by zastupitelstvo nebylo oprávněno nevyhlásit referendum jako celek, ale muselo by vyhlásit hlasování pouze o otázkách, které vyhovují požadavkům zákona (viz. Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 119).

8. V posudku ze dne 14. 9. 2012, nazvaném „Posudek – rozbor – místní referendum v Plzni“ ze dne 14. 9. 2012, zpracovaném na žádost Magistrátu města Plzně JUDr. Jaroslavem Svejkovským, (*dále jen posudek JUDr. Svejkovského*), je dovozeno, proč lze o první otázce místní referendum konat: „*Při tomto postupu, pokud na otázku místní referendum odpoví*

kladně příslušnou většinou, bude odpovědností města Plzně, aby své kroky realizovalo v souladu s příslušnými zákony. A jen při naplňování této otázky budou mít místo úvahy o případných náhradách škody apod., vždy však s připomenutím, že odpovědnost za škodu je zakládána pouze protiprávním úkonem a jeho příčinnou souvislostí se vzniklou škodou. Úvahy o ochraně investic, o ev. náhradách škody při nedostavení se očekávaného zisku však žádné místo v posuzování způsobilosti otázek být předmětem místního referenda nemají. V tomto smyslu je nutno též připomenout, že ani úvaha na ochranu soukromého vlastnictví apod. nemá místo v procesu posuzování přípustnosti otázky pro vyhlášení místního referenda. Přípustnost otázky se zkoumá pouze a jedině v mezích citovaných ustanovení zákona o místním referendu.“

9. Z uvedeného plyne, že nebylo v kompetenci zastupitelstva na jednání dne 17. 9. 2012 navrhované místní referendum o první otázce nevyhlásit.

10. Druhá otázka je označena za nepřípustnou ve smyslu § 7 odst. d) ZMR ve stanovisku Ministerstva vnitra s odkazem na usnesení Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 3027/08, neboť je v rozporu s platným územním plánem.

11. Navrhovatel předložil zastupitelům právní analýzu vypracovanou Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o., ze dne 14. 9. 2012 (*dále jen právní analýza předložená navrhovatelem*) a v souladu s jejími závěry uvedl, že se Ústavní soud v usnesení sp.zn. II. ÚS 3027/08 zabýval případem, kdy byl usnesením Krajského soudu v Ostravě zamítnut návrh, aby bylo v obci Bystročice vyhlášeno místní referendum o otázce: *Souhlasíte s tím, aby obec Bystročice všemi dostupnými právními prostředky zabránila realizaci logistického centra, příjezdové komunikace, případně jiných skladových hal či průmyslových objektů, na všech pozemcích mezi částí Žerůvky, biocentrem a rychlostní komunikací R 46?* Podle Ústavního soudu byla takto položená otázka formulována příliš široce a obecně, takže navrhovatelé ve skutečnosti nebrojili pouze proti konkrétnímu stavebnímu záměru, nýbrž účelem referenda bylo dosažení výsledku, který by byl v rozporu s platným územním plánem. Proto Ústavní soud akceptoval závěr krajského soudu, že takto položená otázka odporuje existujícímu územnímu plánu a je proto nepřípustná ve smyslu § 7 odst. d) ZMR.

12. Předmětem nyní navrhované druhé otázky je legální změna územního plánu a nikoli jeho porušování. Takto položená otázka nemůže odporovat platnému územnímu plánu, neboť stavební zákon změny územního plánu umožňuje a předpokládá (§ 55 stavebního zákona) a zastupitelstvo je oprávněno je schvalovat (v samostatné působnosti), nemůže tedy být nepřípustná ve smyslu § 7 odst. d) ZMR a nejedná se o „obcházení“ jako tomu bylo u otázky v referendu v obci Bystročice. Situace je odlišná i co do vyčerpání postupů změny územního plánu. Nyní navrhovanému místnímu referendu předcházela petice, kterou od roku 2010 podepsalo 9.200 občanů, a již město Plzeň nevzalo v potaz. Po petici si členové přípravného výboru dle zákona o obcích vyžádali díky podpisům 0,5 % občanů projednání přijetí změny územního plánu v zastupitelstvu. Zastupitelstvo návrh sice projednalo, ale nepřijalo. Členové přípravného výboru tedy vyčerpali možnosti změny územního plánu, o kterých se zmiňuje Ústavní soud v případě referenda v obci Bystročice, a proto nyní v souladu s aktuální judikaturou přistupují k uspořádání místního referenda jako k další legální cestě k dosažení změny územního plánu.

13. Nemožnost konání referenda o druhé navrhované otázce pro rozpor s § 7 odst. e) ZMR konstatovala Důvodová zpráva k návrhu usnesení zastupitelstva města Plzeň pro zasedání dne 17. 9. 2012 (*dále jen důvodová zpráva pro zasedání zastupitelstva*) a posudek JUDr. Svejkovského. A právě omyly v nich obsažené se mohly materiálně přenést do rozhodování zastupitelstva. Interpretace § 7 odst. e) ZMR ve vztahu k územním plánům prodělala v judikatuře vývoj. Průlomovým byl nálezn Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, kde Ústavní soud odlišil samostatnou a přenesenou působnost obce a jasně konstatoval, že je územně plánovací dokumentace výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Tím otevřel cestu k použití místního referenda v otázkách územního plánování, zcela v souladu s účelem a smyslem místního referenda a územního plánování. Řízení o změně územního plánu sice probíhá ve zvláštním řízení, avšak toto řízení se děje v přenesené působnosti, kdežto v samostatné působnosti je změna územního plánu toliko schvalována. Zahrnout pod tento akt schválení celé zvláštní řízení by znamenalo extenzivní výklad § 7 písm. e) ZMR.

14. Navrhovatel argumentoval také nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, dle kterého je třeba ustanovení právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, vykládat restriktivně, aby byl zachován smysl a účel zákona o místním referendu jako demokratické pojistky, která má umožnit občanům podílet se na správě věcí náležejících do samostatné působnosti jejich obce (typicky v otázkách územního plánování a životního prostředí). Jinými slovy, v pochybnostech pro referendum. Shodně v nálezech ze dne 9. 2. 2012, sp.zn. III. ÚS 995/09 a III. ÚS 873/09 a usneseníh Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2012, sp.zn. III. ÚS 1890/09, dospěl Ústavní soud k závěrům, že je nutné v intencích článku 22 Listiny základních práv a svobod (*dále jen Listina*) „...vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem. (...) Předmětem místního referenda v České republice bývají právě záležitosti nejružnějších sporných investičních projektů (a jim předcházejícího nakládání s komunálním majetkem), které mohou mít zcela zásadní dopad na životní prostředí a životní podmínky občanů obce (srov. Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 60 až 63). Místní referendum iniciované "zdola" přípravným výborem (účelovým společenstvím alespoň tří oprávněných osob ve smyslu § 2, § 9 odst. 1 ZMR) představuje často poslední možnost občanů obce zaujmout stanovisko ke kontroverzním investičním záměrům s dalekosáhlými důsledky, jejichž projednání neproběhlo transparentně - nejen v případech vyloženě korupčního jednání, ale i tam, kde orgány obce pouze místní veřejnost nedostatečně informovaly o skutečných parametrech projektu. Dle Ústavního soudu místní referendum je významnou demokratickou pojistkou proti selhání či nezákonnému postupu volených orgánů obce.“

15. Užití místního referenda jako cesty k dosažení změny územního plánu bylo následně aprobováno Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 2. 6. 2011, čj. 2 Ao 3/2011 – 150 a ze dne 27. 10. 2011, čj. 2 Ao 6/2011 – 210 (všechny citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz – poznámka soudu). Nejvyšší správní soud zde návodně konstatoval: „pokud navrhovatelé uvádějí, že politická vůle většiny obyvatel města je jiná (což dokládají peticemi, anketami apod.), než je vůle zastupitelstva, nemohl by z

tohoto důvodu soud přikročit ke zrušení napadené změny územního plánu. Jde o otázku politickou, kterou soudu posuzovat nepřísluší. V tomto ohledu je třeba upozornit na jiné cesty, jimiž mohou místní obyvatelé dosáhnout požadované změny. V první řadě to je volba takových zastupitelů, kteří budou postupovat proti stavbě centra. V druhé řadě lze užít i institutu místního referenda. Ústavní soud svým nálezem ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 44, nález 48, vyšel z toho, že schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda žádné zákonné ustanovení.“

16. Podobně bylo místní referendum jako nástroj změny územního plánu akceptováno v usneseních Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, čj. 15 Ca 141/2009-59 a čj. 15 Ca 140/2009-60, kdy byla otázka v místním referendu formulována: *"Má zastupitelstvo obce umožnit změnou územního plánu výstavbu skladovacího areálu obilovin na parcele 301/1 v katastrálním území obce Lišnice?"*. Referendum bylo dvakrát přezkoumáváno krajským soudem a v obou případech dospěl soud k závěru, že *„rozhodnutím, které vzešlo z místního referenda, byl vysloven platný a závazný souhlas osob oprávněných hlasovat v místním referendu se změnou územního plánu obce Lišnice.“*

17. V důvodové zprávě pro zasedání zastupitelstva je uvedeno: *„Jak Ústavní soud, tak správní soudy se následně ustálily na názoru, že místní referendum, které má iniciovat změnu územního plánu, tzn. vyvolat složitý proces pořízení změny územního plánu, který je bezpochyby zvláštním řízením podle správního řádu a stavebního zákona, je dle § 7 písm. e) zákona o referendu nepřipustné (srov. např. usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 15/2009, sp. zn. 44 Ca 89/2009, sp. zn. 44 Ca 62/2010 či usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 70/10). Nesouhlas některých občanů obce s územním plánem či jeho částí není možno dle Ústavního soudu „obcházet“ pomocí institutu místního referenda, nýbrž je třeba tento nesouhlas případně projektovat do iniciace jeho změny postupem dle § 44 písm. c) stavebního zákona (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3027/08).“* Důvodová zpráva účelově vybírá pouze judikáty, které mohou evokovat rozpor druhé navrhované otázky podle § 7 odst. e) ZMR. V usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 70/10 lze skutečně nalézt výklad § 7 odst. e) ZMR krajským soudem, který zmínku o změně územního plánu v otázce považuje za nepřipustnou, ale bez jakéhokoli odůvodnění a vypořádání se se směřodatným nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05, kde byla podstatou odmítnutí ústavní stížnosti problematika smlouvy o spolupráci. Toto stanovisko Ústavního soudu bylo překonáno aktuálními nálezy Ústavního soudu (nález sp.zn. III. ÚS 263/09, III. ÚS 995/09 a III. ÚS 873/09 aprobovaný usnesením Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2012, sp.zn. III. ÚS 1890/09).

18. Posudek JUDr. Svejkovského se vyjadřuje k druhé otázce velmi stručně a bez hlubšího rozboru právní úpravy, aktuální judikatury a příslušného skutkového stavu. Konstatuje pouze: *„Druhá otázka je však takovou otázkou, o níž se rozhoduje ve zvláštním řízení. Není vyloučeno referendum v jednotlivých fázích řízení o územním plánu. Otázka však je položena tak, aby byla rozhodnutím, které se přijímá ve zvláštním řízení. Je věcí přípravného výboru, jak otázku naformulovat, Zastupitelstvo města Plzně musí znění otázky respektovat. (...) Otázka výstavby, otázka iniciace, otázky, které přísluší městu, mohou být i v procesu řízení o územním plánu předmětem místního referenda. Ale pokud má formu opatření obecné povahy*

dle správního řádu vydání či změna územního plánu (a má), není možné o takové otázce konat místní referendum. Místní referendum lze konat o tom, zda si občané přejí zachovat stávající územní plán, či si přejí jeho změnu (nota bene tu lze vyvolat i jinak než referendem). Také lze konat místní referendum ve fázi, kdy se nový územní plán či změna územního plánu připravuje. Lze jej konat i o otázce, která zní tak, zda si občané města přejí, aby zastupitelstvo města v samostatné působnosti všemi zákonnými prostředky zabránilo něčemu. Zde je však nutno připomenout meze – zákonné prostředky, a i upravené postupy.“

19. Druhá otázka sice směřuje ke změně územního plánu na konkrétním území, avšak nemá ratifikační povahu v tom smyslu, že by nahrazovala konkrétní meritorní rozhodnutí zastupitelstva v konkrétním řízení vedené v samostatné působnosti, neboť žádné řízení o požadované změně územního plánu se dosud nevede, takže navrženou otázku nelze chápat jinak, než že má takové řízení teprve iniciovat (k tomu srov. Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 78: „*Nepřípustné je pouze meritorně v takovém zvláštním řízení v referendu rozhodnout, nikoli řízení iniciovat*“).

20. Změna územního plánu je sice vydávána jako opatření obecné povahy, avšak jak dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, územně plánovací dokumentace je výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována, takže zahrnout pod akt schválení změny územního plánu celé zvláštní řízení o změně územního plánu jako opatření obecné povahy pořizovaného podle správního řádu a stavebního zákona by znamenalo extenzivní výklad § 7 písm. e) ZMR, který by nebyl ústavně konformní (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Důvodová zpráva k § 7 ZMR mimo jiné uvádí: „*Místní referendum se rovněž nemůže konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, kterým je například řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., v platném znění a zákona č. 101/2000 Sb., v platném znění.*“ Zákony o přestupcích a o ochraně osobních údajů upravují řízení vedená v přenesené působnosti. Ustanovení § 7 písm. e) ZMR by mělo být považováno spíše za obsolentní, resp. duplicitní a nadbytečné, neboť nemožnost konat referendum o věcech rozhodovaných v přenesené působnosti plyne již z § 6 ZMR, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na § 35 zákona č. 128/2000 Sb. Z tohoto důvodu se nelze dobrat účelu a smyslu § 7 písm. e) ZMR a jeho extenzivní použití pro vylučování agendy územního plánování z místních referend se jeví jako zcela nepřiměřené, neboť právě územní plánování je záležitostí, která je primárně v zájmu obce a občanů obce, tedy samostatnou působností obce par excellence.

21. I když se názory na druhou otázku různí, lze podle navrhovatele o takto formulované druhé otázce místní referendum konat a nebylo v kompetenci zastupitelstva na jednání dne 17. 9. 2012 navrhované místní referendum o druhé otázce nevyhlásit.

22. Návrh termínu konání referenda současně s prezidentskými volbami navrhovatel zdůvodnil co možná největší účastí hlasujících a odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, čj. 44 A 62/2010 – 19, publ. pod č. 2158/2010 Sb. NSS, podle kterého: „*Při poměřování významu vzájemně si konkurujících zájmů (zde co nejvyšší účast v hlasování proti finančním úsporám) je potřeba upřednostnit zájem první, protože zastupitelstvo obce by mělo znát názor co největšího počtu občanů na to, v jaké obci z*

hlediska urbanistického a stavebního chtějí žít, zvláště když zastupitelstvo obce samo místní referendum vyhlásilo, a muselo tak s náklady na jeho konání počítat. “

23. K časovému rozmezí konání místního referenda návrhové uvedl, že by mělo být přihlédnuto k § 5 odst. 1 ZMR, které stanoví: *Hlasování v místním referendu se koná v jednom dni. Koná-li se hlasování v místním referendu současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu, koná se ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb.* Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (*dále jen zákon o volbě prezidenta republiky*) sice novelizoval 5 odst. 1 ZMR, je však zcela v souladu s účelem a smyslem tohoto ustanovení i celého ZMR, aby bylo pravidlo o stejné době konání referenda a voleb analogicky použito i nyní, kdy by se místní referendum konalo současně s volbou prezidenta republiky. Podpůrně lze odkázat na důvodovou zprávu k § 5 ZMR, kde je uvedeno: „*Jaký konkrétní den a časové rozmezí si obec nebo statutární město určí, je v její dispozici. Obce i statutární města zde budou vycházet ze znalostí místních podmínek tak, aby byla zajištěna co nejvyšší účast na hlasování.*“

24. V doplnění návrhu doručeném soudu 12. 10. 2012 návrhové podpořil svoji argumentaci usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 3. 9. 2007, čj. 29Ca 152/2007-83, ve věci místního referenda v obci Ochoz u Brna, kde byly navrženy dvě otázky týkající se územního plánování. Krajský soud v Brně zamítl vyhlášení druhé otázky, když neshledal rozpor s § 7 písm. d) ZMR ani nepovažoval schvalování územního plánu za rozhodování ve zvláštním řízení ve smyslu § 7 písm. e) ZMR, ale dovodil, že otázka obsahovala požadavek, aby v územním plánu byl pro danou lokalitu určen konkrétní počet domů a podlaží, což je věcí až územního řízení.

25. V doplnění návrhu doručeném soudu 1. 11. 2012 návrhové upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012 – 43, s tím, že jím Nejvyšší správní soud vyhlásil čtyři navrhované otázky referenda v Městské části Praha 7 a termín referenda vyhlásil na oba dny prezidentských voleb 11. a 12. ledna 2013. K soudnímu poplatku za návrh na vyhlášení místního referenda uvedl, že z odůvodnění nákladů řízení v tomto rozsudku je zřejmé, že soudní poplatek 2.000 Kč nebyl za návrh požadován.

III. Vyjádření odpůrce

26. Dle odpůrce není přípustné konat místní referendum o druhé otázce jak z důvodu § 7 písm. e) ZMR, neboť se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, tak podle § 7 písm. d) ZMR, neboť by rozhodnutí mohlo být v rozporu s právními předpisy. Odpůrce si vyžádal k návrhu na konání místního referenda stanovisko svého dozorového orgánu Ministerstva vnitra, které dospělo též k názoru, že o druhé otázce nelze místní referendum konat.

27. Nemožnost konat místní referendum o druhé otázce z důvodu uvedeného v § 7 písm. e) ZMR odpůrce zdůvodnil tím, že se druhá otázka ve smyslu § 6 ZMR týká samostatné působnosti obce, když podle § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (*dále jen stavební zákon*) zastupitelstvo obce vydává územní plán v samostatné působnosti obce, ale o druhé otázce se rozhoduje ve zvláštním řízení, kterým

ZMR nerozumí pouze správní řízení podle správního řádu, ani jakékoli správní řízení (včetně tzv. zvláštního správního řízení), nýbrž zákonem použitý pojem „zvláštní řízení“ je potřeba chápat jako výraz se širším významem než správní řízení (Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s.78). Dle ustálené judikatury soudů je místní referendum, které si má vynutit přijetí nového územního plánu nebo změnu stávajícího územního plánu, nepřipustné, a to vzhledem k tomu, že podle stavebního zákona musí být územní plán či jeho změna vydány ve formě opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále jen správní řád*), tedy ve zvláštním řízení formálně upraveném procesním předpisem. To, že se v rámci vydávání opatření obecné povahy jedná o řízení, je výslovně uvedeno v § 172 a § 174 správního řádu. 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.

28. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 zmíněný v návrhu se vztahoval ke staré právní úpravě, kdy se územní plán nevydával formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Ani v tomto nálezu nedospěl Ústavní soud k obecnému závěru, že je konání místního referenda o změně územního plánu přípustné, ale pouze zaujal názor, že konání místního referenda o územním plánu nebrání žádné ustanovení ZMR, pokud je územní plán ve stádiu návrhu. V tam posuzovaném případě se jednalo o skutkově jinou situaci. V Plzni neexistuje žádný návrh územního plánu, ani návrh změny územního plánu, který by měnil území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sírková na plochu urbanistické zeleně a který by mělo zastupitelstvo schvalovat. Proto zastupitelstvo žádnou takovou změnu územního plánu ani schválit nemůže, natož bezodkladně. Podmínka stanovená v tomto nálezu Ústavního soudu není v případě Plzně splněna.

29. Odpůrci není známo žádné rozhodnutí Ústavního soudu, kterým by bylo připuštěno konání místního referenda, jímž by se měla vynucovat změna územního plánu. Naopak Ústavní soud i správní soudy se ustálily na názoru, že místní referendum, které má vynucovat změnu územního plánu, tzn. vyvolat složitý proces změny územního plánu, který je zvláštním řízením podle správního řádu a stavebního zákona, je dle § 7 písm. e) ZMR nepřipustné (např. usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 15/20092, sp. zn. 44 Ca 89/20093, sp. zn. 44 Ca 62/20104 či usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 70/10). Nesouhlas některých občanů obce s územním plánem či jeho částí není možno dle Ústavního soudu „obcházet“ pomocí institutu místního referenda, nýbrž je třeba tento nesouhlas případně projektovat do iniciace jeho změny postupem podle § 44 písm. c) stavebního zákona (usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3027/08). Jak Ústavní soud, tak správní soudy připouští konání místního referenda pouze v případech, kdy se referendum nemá konat o otázce, zda má zastupitelstvo obce vydat územní plán nebo jej změnit, ale o tom, zda občané obce souhlasí s tím, aby zastupitelstvo města zachovalo současný platný územní plán (Rigel, F.: Zákon o místním referendu s

komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 81). Tak tomu bylo i v případě nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05.

30. Navrhovatelem zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (čj. 2Ao 3/2011-150 a čj. 2Ao 6/2011-210) se nezabývala přípustností konání místního referenda, ale posouzením platnosti vydaného územního plánu a Nejvyšší správní soud zde bez bližší argumentace odkázal na nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05, dle kterého nebrání konání místního referenda žádné zákonné ustanovení, pokud je územní plán ve stádiu návrhu.

31. Nemožnost konání místního referenda o druhé otázce pro důvod stanovený v § 7 písm. d) ZMR odpůrce zdůvodnil tím, že si je vědom, že otázka nákladovosti realizace rozhodnutí přijatého v místním referendu není bez dalšího relevantní pro rozhodnutí zastupitelstva obce o tom, zda místní referendum dle § 13 ZMR vyhlásit či nevyhlásit. Nelze však vyloučit závěr, že v důsledku abnormálně vysokých nákladů na realizaci rozhodnutí v místním referendu (bylo-li by v místním referendu rozhodnuto, aby zastupitelstvo schválilo změnu územního plánu), by mohlo realizaci rozhodnutí o druhé otázce dojít k porušení právních předpisů, což by znamenalo nepřípustnost druhé otázky také podle § 7 písm. d) ZMR. Druhá otázka je natolik konkrétní, že v případě jejího kladného zodpovězení přichází v úvahu pouze jediný krok zastupitelstva, a to schválení změny územního plánu (odhlédne-li se od problematiky zvláštního řízení). Samotná změna územního plánu není bez dalšího krokem, který by byl v rozporu s právními předpisy. Problém vzniká v předpokládaných dopadech realizace takové změny do rozpočtu města Plzně. Vzhledem k navrženému územnímu rozsahu a navržené změně využití území, k zákonné povinnosti obce hradit náhradu podle § 102 stavebního zákona a vzhledem k připravovaným a z části i realizovaným investičním projektům vlastníků pozemků dotčených navrhovanou změnou, je navrhovatel názoru, že navrhovaná změna územního plánu by s sebou mohla přinést finanční výdaje z rozpočtu, které by město s ohledem na stávající finanční krizi nemohlo při dodržení rozpočtových pravidel stanovených zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtech pravidlech územních rozpočtů, pokrýt. Po novele rozpočtového určení daní přišlo město na příjmech minimálně o 110 mil. Kč, a to při minimálním růstu daňových příjmů, které nepokrývají ani inflaci či změny legislativy dopadající v neprospěch obecních rozpočtů. V případě realizace navrhované změny územního plánu by musely být hledány zdroje financování náhrady podle stavebního zákona za znehodnocení pozemků (cca 436 mil. Kč) a dalších náhrad s tím spojených a bylo by nutné provést v rozpočtu a rozpočtových výhledech úpravy, které by byly téměř likvidační pro další rozvoj města. Realizaci navrhované změny územního plánu by tak mohlo dojít k porušení pravidel hospodaření stanovených zákonem č. 250/2000 Sb. a § 38 zákona o obcích.

32. První otázku označil odpůrce za do jisté míry neurčitou s ohledem na pojem „obchodní zařízení“, který není nikde definován, ale připustil, že je přípustná ke konání místního referenda o ní. V poznámce pod čarou pak uvedl, že vzhledem k obecnosti tohoto pojmu lze dojít k závěru, že touto otázkou navrhovatel nebrojí pouze proti konkrétnímu stavebnímu záměru, a tudíž se naskytá otázka, zda se ve smyslu usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3027/08 (obec Bystročice) nejedná o otázku odporující existujícímu územnímu plánu, která by proto byla nepřipustná ve smyslu § 7 písm. d) ZMR.

33. S odkazem na stanovisko Ministerstva vnitra, že v případě, kdy je nepřipustná druhá otázka, je třeba pokládat za nepřipustný celý návrh, včetně otázky první, a referendum k návrhu přípravného výboru nelze vyhlásit, odpůrce uvedl, že obě otázky jsou součástí návrhu na konání místního referenda, který jako jeden celek podporovali oprávnění voliči svými podpisy. Pakliže dojdeme k závěru, že obě navržené otázky spolu natolik úzce souvisí, že tvoří navenek jednotný celek, je nutno souhlasit s názorem Ministerstva vnitra, že vypuštěním jedné ze dvou otázek dochází ke změně původní „navenek jednotné“ otázky. Dojdeme-li však k závěru, že obě otázky spolu úzce nesouvisí, tzn., že každá má svůj právní osud a může existovat bez druhé, vzniká pochybnost, zda první otázku podpořilo svým podpisem dostatečné množství oprávněných voličů. Jedná-li se totiž o otázky přímo nesouvisějící, tak petici za konání místního referenda podepsaly tři skupiny oprávněných voličů, ti, kteří chtěli podpořit konání místního referenda o obou navržených otázkách, ti, kteří chtěli místní referendum jen o první otázce, a ti, kteří jej chtěli jen o druhé otázce. A právě vidina „vymalovaného“ parku mohla být pro řadu oprávněných voličů motivem pro podpoření petice svým podpisem. Touto logikou by nebylo možné vyhlásit místní referendum ani o první otázce.

34. K termínu konání místního referenda spolu s prezidentskými volbami odpůrce uvedl, že shodně jako Ministerstvo vnitra v citovaném stanovisku zastává názor, že místní referendum lze konat podle § 5 odst. 1 ZMR v jednom dni.

IV. Replika navrhovatele

35. K názoru odpůrce, že místní referendum nelze konat o druhé otázce pro důvod uvedený v § 7 písm. e) ZMR, navrhovatel uvedl, že odpůrcem prezentovaný názor odborné literatury pochází nejpozději z roku 2011, takže nemohl reflektovat na aktuální sérii nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, III. ÚS 995/09, III. ÚS 873/09 a na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2012, čj. III. ÚS 1890/09, ze kterých plyne, že ustanovení právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda (zejména § 7 ZMR), je třeba vykládat restriktivně, tak aby byl zachován smysl a účel zákona o místním referendu. Citaci odpůrce z Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 78, navrhovatel doplnil o další větu, která příslušný odstavec uzavírá: „*Nepřipustné je pouze meritorně v takovém zvláštním řízení v referendu rozhodnout, nikoli řízení iniciovat*“ s tím, že závěry této odborné literatury hovoří spíše ve prospěch navrhovatele, neboť i v nyní projednávaném případě nejde o meritorní rozhodování v konkrétním zvláštním řízení. Také názory soudů nejsou v tomto směru jednoznačné, jak prezentuje odpůrce, a názor opačný plyne i z několika judikátů citovaných v návrhu.

36. Názor, podle kterého je referendum přípustné pouze o tom, zda zachovat stávající územní plán, a nikoli již o jeho změně, není obecným přístupem, ale spíše parafrází části odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 07. 2010, čj. 44 A 62/2010 – 19, který byl sice publikován pod č. 2185/2010 Sb. NSS, avšak publikovaná pasáž se týkala mezi soudního přezkumu návrhu na vyhlášení místního referenda a stanovení termínu konání místního referenda a nikoli přípustnosti referenda při územním plánování.

37. K usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 15/2009 navrhovatel uvedl, že podle jeho informací se referendum v obci Makotřasy neuskutečnilo kvůli neurčitému pojmu v otázce „stavební rezerva“, neboť nebylo zřejmé, zda měl přípravný výbor na mysli stavební uzávěru či územní rezervu. Úvaha soudu v usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009 je prezentována pouze jako obiter dictum a nikoli jako rozhodovací důvod. Okrajové poznámky Nejvyššího správního soudu v navrhovatelem zmíněných rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2011, čj. 2 Ao 3/2011 – 150 a ze dne 27. 10. 2011, čj. 2 Ao 6/2011 – 210, jsou přinejmenším stejně přesvědčivé jako poznámky krajských soudů, na které odkazuje odpůrce.

38. K argumentaci, že se náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 vztahuje ke staré právní úpravě, kdy se územní plán nevydával formou opatření obecné povahy, navrhovatel uvedl, že ustálená judikatura považuje za opatření obecné povahy i územní plány (a jejich změny) vydané za účinnosti staré právní úpravy a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 07. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74, podle kterého *„k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitka odpůrce, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, je proto lichá. Změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření.“* Užití referenda pro změnu územního plánu výslovně doporučil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 2. 6. 2011, čj. 2 Ao 3/2011 – 150 a ze dne 27. 10. 2011, čj. 2 Ao 6/2011 – 210, tedy již v době účinnosti nové právní úpravy.

39. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 nevychází ze skutkově „podstatně jiné“ situace, než jaká je v nyní projednávaném případě. Ústavní soud zde nejprve dovodil obecnější závěr a z něj dovodil pravidlo pro posuzovaný případ. Skutková okolnost, že je územní plán ve stádiu návrhu, není uvedena jako podmínka obecnějšího závěru, ale jako skutková okolnost projednávaného případu. Právní úvaha Ústavního soudu o oddělení procesu pořizování územního plánu obecním úřadem od aktu jeho schválení zastupitelstvem není omezena pouze na skutkovou okolnost, že je územní plán ve stádiu návrhu, ale má obecnější platnost. Takto zřejmě uvažoval i Nejvyšší správní soud, když užití referenda pro změnu územního plánu výslovně doporučil ve zmiňovaných rozsudcích čj. 2 Ao 3/2011 – 150 a čj. 2 Ao 6/2011 – 210. Pokud podle Ústavního soudu nebrání konání místního referenda § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu za situace, kdy je územní plán ve stádiu návrhu, tím spíše by nemělo nic bránit konání místního referenda, když není ani vypracován jeho návrh, resp. návrh jeho změny.

40. K rozporu s pravidly hospodaření a tím důvodu nekonat místní referendum pro důvod uvedený v § 7 písm. d) ZMR navrhovatel uvedl, že se jedná o úvahu novou, která nebyla podkladem rozhodování zastupitelstva o místním referendu (viz důvodová zpráva) a kterou odpůrce konstruuje až před soudem. Ministerstvo vnitra rovněž odkázalo na § 7 písm. d) ZMR, ale z jiných důvodů než odpůrce. Odhad náhrad je postaven na chybném výpočtu a vychází z nejhoršího scénáře, který se v praxi nemusí naplnit. Dle důvodové zprávy k první otázce se náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu odvíjejí od jednotlivých kroků v samostatné působnosti města a jejich úspěšnosti a jejich odhad se

pohybuje v rozmezí od cca desítek do stovek milionů Kč. Ke druhé otázce je ve výpočtu náhrad kalkulováno s aktuální cenou pozemků dle znaleckého posudku, určenou podle stávajícího využití v souladu s územním plánem (11.873 Kč/m²) a s cenou pro urbanistickou zeleň (3.500 Kč/m²). Podle § 102 stavebního zákona se však náhrada stanoví ve výši rozdílu mezi cenou stavebního pozemku sjednanou v kupní smlouvě (tedy cenou skutečně zaplacenou) a znalecky zjištěnou obvyklou cenou pozemku, který není určen k zastavění. Takovou úvahu však odpůrce neuvedl a jeho odhad je tedy chybný a pravděpodobně nadsazený. Mezi aplikací pravidel hospodaření a změnou územního plánu leží řada právních kroků, ke kterým může a nemusí dojít a jejich výsledek není předem znám (např. rozhodnutí soudů o náhradách). Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, poskytnutí náhrady v případě zásahu do vlastnických práv není předpokladem zákonnosti opatření obecné povahy.

41. K přílišné obecnosti pojmu „obchodní zařízení“ v první otázce navrhovatel zopakoval platné funkční regulativy k územnímu plánu a funkční využití příslušné plochy. Uvedl, že však odpůrce nerozporuje přípustnost konání místního referenda o první otázce jako takové, ale považuje její souvislost s druhou otázkou za natolik těsnou, že by nepřípustnost druhé otázky měla vést k nepřípustnosti první otázky. Takový názor, jak již bylo uvedeno v návrhu, však nenachází oporu v odborné literatuře, v dosavadní judikatuře a především v zákoně o místním referendu [§ 11 odst. 1 písm. b) ZMR]. Zákonné požadavky na obsah podpisových archů byly dodrženy a výslovně připouští možnost navržení více otázek. Nemístné je spekulovat o důvodech, proč ten který občan na podpisový arch připojil svůj podpis. Úvaha odpůrce popírá základní principy místního referenda, neboť směšuje požadavek na konání referenda a jeho případný výsledek. V tuto chvíli je prokazatelné pouze to, že občané přesvědčivým počtem podpisů podpořili konání místního referenda a že si přejí o dvou navržených otázkách konzultativního charakteru rozhodnout a dát tím zastupitelstvu závazný pokyn k určitému chování. Teprve v samotném hlasování v místním referendu se prokáže, zda občané chtějí na položené otázky odpovědět ANO nebo NE a tedy k jakým krokům chtějí své zastupitelstvo zavázat. Otázky spolu nesouvisejí tak úzce, aby nebylo možné hlasovat pouze o jedné z nich, resp. aby jedna otázka bez druhé pozbývala smyslu; naopak obě otázky obstojí jak samostatně, tak i společně. Proto nelze z údajné nepřípustnosti druhé otázky dovozovat nepřípustnost otázky první.

V. Řízení před Krajským soudem v Plzni a posouzení věci

V. A

42. Ke Krajskému soudu v Plzni byl podán přípravným výborem návrh na vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s., podle něhož *se lze návrhem u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat vyhlášení místního referenda*. Zvláštním zákonem je ve smyslu citovaného ustanovení zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Podle § 57 odst. 1 písm. b) ZMR *právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu má přípravný výbor, jestliže zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b)*. Podle § 13 odst. 1 ZMR *zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání*

usnesením rozhodne a) o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání (§ 15), b) o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.

43. Není sporu o tom, že přípravný výbor podal ve smyslu § 9 odst. 2 písm. a) ZMR k Magistrátu města Plzně podle § 12 odst. 1 ZMR dne 6. 8. 2012 návrh na uspořádání místního referenda o otázkách:

„1. Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?

2. Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábreží, Pražská a Šírková na plochu urbanistické zeleně?“,

přičemž jeho konání navrhoval v termínu voleb prezidenta republiky ve dnech 11. a 12. ledna 2013.

44. Mezi účastníky také není sporu o tom, že Magistrát města Plzně po přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru a jeho doplnění vyrozuměl ve smyslu § 12 odst. 1 ZMR přípisem z 12. 9. 2012 zmocněnce přípravného výboru o bezvadnosti návrhu na vyhlášení místního referenda (čj. MMP/203923/12). Rada města Plzně pak usnesením ze dne 13. 9. 2012, č. 1246, ve smyslu § 13 ZMR předložila bezvadný návrh přípravného výboru zastupitelstvu statutárního města Plzně k projednání dle § 13 ZMR.

45. Zastupitelstvo statutárního města Plzně na svém 24. zasedání konaném dne 17. 9. 2012 nerozhodlo o tom, že se podle § 13 odst. 1 písm. b) ZMR místní referendum nevyhlásí, zároveň však nerozhodlo o jeho vyhlášení ve smyslu § 13 odst. 1 písm. a) ZMR.

46. Soud proto konstatuje, že byly splněny všechny podmínky pro konání daného soudního řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda a podle § 91a s.ř.s. Proto přistoupil k projednání a rozhodnutí o návrhu.

V. B

47. Všechny citované nálezy a usnesení Ústavního soudu zabývající se tematikou místního referenda mají jednu myšlenku společnou, a sice že účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí, jak je stanoveno v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

48. Institut místního referenda vyložil naposledy Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012 – 29, kde uvedl: „*Místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie v českém politickém systému a zásadní doplněk klasických mechanismů zastupitelské demokracie. Jde o jednu z technik přímé demokracie, které posilují vliv voličů v jinak reprezentativním pluralitním rámci.*“ Místní referendum označil jako institut „*umožňující svobodný a přímý projev vůle lokální komunity a posílení účasti občanů v komunální politice.*“ Uvedl, že „*referendum, které je iniciativou tzv. zdola, na základě*

aktivitu 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.“ Uvedl také, že má „místní referendum úzkou vazbu k lokálním problémům. Voliči v něm rozhodují o věcech, které dobře znají, o problémech, jež se jich často osobně dotýkají. Na půdorysu české zákonné úpravy funguje referendum tzv. zdola v praxi často jako poslední „veto“ občanů ve věcech náležejících do samostatné působnosti obce, demokratická pojistka na místní úrovni politického rozhodování. Zastupitelstvo obce totiž má zákonnou možnost o takto kritických otázkách místního života samo vyhlásit referendum, zjistit bezprostřední pohled občanů na připravované řešení a případně od nich získat silný mandát pro zásadní změnu obecního života.“ Konstatoval, že se „občanská společnost zpravidla aktivizuje zejména tehdy, když jde o sporné obecní záležitosti v oblasti rozpočtové, pozemkové či majetkové. Kontroverzní jsou typicky záměry, které mají vliv na celkový architektonický či přírodní ráz obce a životní podmínky občanů, např. investiční plány v historickém centru měst či v zeleni či nakládání s komunálním majetkem a prostředky.“.

49. Místní referendum se týká, jak vyplývá z § 6 ZMR, věcí patřících do samostatné působnosti obce, zde statutárního města. Na základě argumentu *a contrario* lze z tohoto ustanovení ZMR dovodit, že v místním referendu není možné rozhodovat o věcech patřících do přenesené působnosti obce. Případný výsledek platného místního referenda je podle § 49 ZMR pro orgány obce závazný.

50. Zákon o místním referendu stanoví v § 7 taxativně případy, kdy nelze místní referendum konat, byť se jedná o věci patřící do samostatné působnosti obce, resp. statutárního města. Ve vztahu k posuzované věci je to v případech, kdy by otázka položená v místním referendu byla nebo samotné přijaté rozhodnutí mohlo být v rozporu s právními předpisy [§ 7 písm. d) ZMR] a kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení [§ 7 písm. e) ZMR].

51. V řízení podle § 91a s.ř.s. soud nepřezkoumává rozhodnutí zastupitelstva obce, nýbrž jeho rozhodnutí nahrazuje. Musí tedy posoudit, zda nejsou dány zákonné důvody pro nekonání místního referenda.

V. C

52. Soud přistoupil k posouzení první položené otázky: **„Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?“**

53. První otázku považuje soud ve smyslu § 8 odst. 3 ZMR za jednoznačně položenou tak, aby na ni bylo možno odpovědět „ano“ nebo „ne“. Má zcela jasný smysl, zajistit, aby město Plzeň bezodkladně podniklo v samostatné působnosti veškeré kroky, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě odstraněného Domu kultury Inwest. Místo samo, kde se nacházel uvedený dům kultury, je občanům města Plzně velmi dobře známo. V souvislosti s první otázkou odpůrce připustil, že je možné o ní konat místní referendum. V poznámce pod čarou pak namítal obecnost pojmu „obchodní zařízení“. Protože se v daném

případě jedná o politické téma, které je již delší dobu diskutované v městě Plzni, lze předpokládat, že jsou občané s tím, co má být postaveno na místě odstraněného Domu kultury Inwest, obeznámeni, a to jak přímo, tak prostřednictvím lokálních médií a aktivit různých občanských sdružení. Termín „zařízení“ je podle encyklopedie Wikipedie instituce s celospolečenskou funkcí. Přiřazený výraz „obchodní“ upřesňuje, že se jedná o maloobchodní prodejní jednotku, která bývá zřízena za účelem uspokojování potřeb jednotlivých občanů a jejich domácností. Běžný občan odpovídající na tuto první otázku místního referenda se tak zorientuje, o jaké zařízení se má jednat, zejména za situace, kdy takových zařízení je na území města Plzně vícero.

54. Zákon o místním referendu nadto neklade překážku obecným termínům. Platí tedy, jsou-li v daném kontextu srozumitelné, jednoznačné a jasně ohraničené a respektují-li zákonný rámec, lze je v otázkách pro místní referendum použít. Opačný výklad by vedl k přepjatému formalismu soudního přezkumu a ve svém důsledku by zastupitelstvu umožnil zcela vyloučit široký okruh otázek s ohledem na přílišnou obecnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars/2/2012 – 29).

55. Z formulace první otázky je zřejmé, že brojí proti konkrétnímu stavebnímu záměru „obchodního zařízení“. Odpůrce expresis verbis neuvádí právní předpis, s nímž by byla první otázka v rozporu, a ani soud nedospěl k závěru, že by její položení odporovalo jakémukoliv obecně závaznému právnímu předpisu. V úvahu by mohl přicházet pouze rozpor s platným územním plánem pro danou lokalitu. Ani ten však nebyl shledán. Územní plán z hlediska funkčního určení nepředpokládá, že by tato lokalita mohla být zastavěna jen obchodními zařízeními, ale její funkční využití je daleko širší (viz bod 6 tohoto usnesení). Otázka tak nemůže být nepřípustná ve smyslu § 7 písm. d) ZMR.

56. Ústavní soud ohledně tohoto ustanovení konstatuje, že je třeba vykládat jej teleologicky, s přihlédnutím k účelu a smyslu zákona o místním referendu. Předmětem místního referenda v České republice bývají právě záležitosti nejrozumnějších sporných investičních projektů (a jim předcházejícího nakládání s komunálním majetkem), které mohou mít zcela zásadní dopad na životní prostředí a životní podmínky občanů obce (Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 60 - 63). Místní referendum iniciované „zdola“ představuje často poslední možnost občanů obce zaujmout stanovisko ke kontroverzním investičním záměrům s dalekosáhlými důsledky, jejichž projednání neproběhlo transparentně – nejen v případech vyložené korupčního jednání, ale i tam, kde orgány obce pouze místní veřejnost nedostatečně informovaly o skutečných parametrech projektu. Dle Ústavního soudu je místní referendum významnou demokratickou pojistkou proti selhání či nezákonnému postupu volených orgánů obce (nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Podobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012 - 26. Uvedený názor zaujímá i odborná literatura (Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 70-77 a 93-97).

57. Soud proto dospěl k závěru, že první otázka je přípustná. Stejný závěr zaujal ostatně i odpůrce ve svém vyjádření (blíže bod 32 tohoto usnesení).

V. D

58. Po té soud přistoupil k posouzení druhé položené otázky: „**Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábreží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?**“

59. Odpůrce vůči druhé otázce zejména namítal, že je jí zastupitelstvu uloženo změnit územní plán, tzn., že se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení [§ 7 písm e) ZMR].

60. Druhou otázkou je zastupitelstvu ukládáno bezodkladně schválit změnu územního plánu, a to v rámci zcela konkrétního území vymezeného ulicemi Americká, Denisovo nábreží, Pražská a Sirková, a zcela konkrétním způsobem, tedy na plochu urbanistické zeleně.

61. Soud souhlasí s právním názorem odpůrce, že zvláštním řízením však ZMR nerozumí pouze správní řízení podle správního řádu, dokonce ani jakékoliv správní řízení (včetně tzv. zvláštního správního řízení), nýbrž zákonem použitý pojem „zvláštní řízení“ je potřeba chápat jako výraz se širším významem než správní řízení. Podle stávající právní úpravy se územní plán vydává formou opatření obecné povahy, jak vyplývá z § 43 odst. 4 věta poslední stavebního zákona ve spojení s § 171 správního řádu. Ve smyslu § 55 odst. 2 stavebního zákona se při pořizování a vydávání změn územního plánu postupuje obdobně podle § 43 až § 46 a § 50 až § 54 stavebního zákona. To, že se v rámci vydávání opatření obecné povahy jedná o řízení, je výslovně uvedeno v § 172 a v § 174 správního řádu.

62. Ke změně územního plánu iniciované místním referendem zaujala judikatura stanovisko, že výluka stanovená v § 7 písm. e) ZMR dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti. Konkrétně pak schvalování územně plánovací je rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti obce je jen schvalována. Z uvedeného Ústavní soud dovodil, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ZMR ani jiné ustanovení ZMR (nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp.zn. I. ÚS 101/05). Uvedený závěr Ústavního soudu je zcela logickým požadavkem zabraňujícím, aby docházelo na základě případných obstrukčních jednání k opakované změně územního plánu.

63. V daném případě však v Plzni neexistuje žádný návrh územního plánu ani návrh změny územního plánu, který by měnil území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábreží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně a který by mělo zastupitelstvo města Plzně schvalovat. Za této situace nelze dle názoru zdejšího soudu konat místní referendum o druhé otázce, neboť jde o situaci identickou, na kterou poukazoval Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp.zn. I. ÚS 101/05. Na tomto názoru nemůže nic změnit ani námitka odpůrce, že se citovaný nález Ústavního soudu vztahoval ke staré právní úpravě, kdy se

územní plán nevydával formou opatření obecné povahy podle správního řádu jako nyní. I za účinnosti předchozí právní úpravy proces pořizování územního plánu probíhal v samostatné i přenesené působnosti obcí, tedy ve zvláštním řízení.

64. Soud nevyklučuje, že je možné cestou místního referenda poznat názory občanů na funkční využití konkrétního území na základě stávajícího územního plánu. Nevyklučuje, že by takové poznání názorů obyvatel dané obce potažmo vyústilo v nutnost iniciovat změnu územního plánu. Nelze toho však dosáhnout otázkou položenou tak, jak je v daném případě formulována druhá otázka.

65. Odpůrce vůči druhé otázce dále namítal, že o ní nelze místní referendum konat, protože je v rozporu s právními předpisy [§ 7 písm. d) ZMR]. Argumentoval tím, že by realizací navrhované změny došlo k porušení pravidel hospodaření stanovených zákonem č. 250/2000 Sb. a § 38 zákona o obcích, pakliže je třeba zohlednit náklady spojené se změnou územního plánu vzhledem k rozsahu území, změně jeho využití a z části již realizovaným projektům vlastníků pozemků.

66. Při řešení této námitky soud vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp.zn. III. ÚS 263/09, kde Ústavní soud dovodil, že „*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 otázky veřejného zájmu demokraticky zaujali postoj prostřednictvím místního referenda.*“ Obdobná situace nastala v daném případě, kdy je vyloučení konání místního referenda o druhé otázce zdůvodňováno náklady spojenými se změnou využití daného území za situace, kdy zde již byly zčásti realizovány projekty vlastníků pozemků. I odpůrce, ačkoliv tuto námitku uplatnil, uvedl, že si je vědom, že otázka nákladovosti realizace rozhodnutí přijatého v místním referendu není relevantní pro rozhodnutí zastupitelstva obce podle § 13 ZMR. K tomuto závěru dospěl i zdejší soud, proto nemožnost konat místní referendum o druhé otázce z důvodu uvedeného v § 7 písm. d) ZMR neshledal.

67. Byť soud neshledal nemožnost konat místní referendum o druhé otázce z důvodu uvedeného v § 7 písm. d) ZMR, dospěl k závěru, že konání místního referenda o druhé otázce je nepřípustné z důvodu uvedeného v § 7 písm. e) ZMR.

V. E

68. Důvodnou není ani námitka odpůrce vycházející ze stanoviska Ministerstva vnitra, že v případě nepřípustnosti druhé otázky by byl nepřípustný celý návrh. V daném případě soud přisvědčil navrhovateli, že co do území, o kterém, by se mělo v místním referendu rozhodovat, je první otázka v poměru zvláštního k obecnému v druhé otázce. Rozhodující však je, k čemu každá z otázek v případě kladného rozhodnutí o nich zastupitelstvo zavazuje. V případě první otázky jsou to kroky zastupitelstva v samostatné působnosti a v rámci platného územního plánu, aby na místě odstraněného Domu kultury Inwest nemohlo vzniknout obchodní zařízení. První otázka tedy brojí vůči konkrétnímu stavebnímu záměru, který je, jak uvádí i navrhovatel, pouze jednou možností z celé škály funkčního využití území

ohraňovaného původní stavbou Domu kultury Inwest. Zatímco druhá otázka míří do změny platného územního plánu. Soud tedy dovodil, že mezi oběma otázkami není vztah vzájemné podmíněnosti, tedy že by spolu obě položené otázky tak úzce souvisely, že by v případě nemožnosti konat místní referendum o druhé otázce bylo znemožněno konat místní referendum o otázce první.

69. V případě kladné odpovědi na první otázku v místním referendu a závaznosti rozhodnutí v referendu, budou orgány obce zavázány v rámci samostatné působnosti tento záměr prosazovat, aniž by musely nastat další okolnosti. V takovém případě budou orgány obce jednotlivá dílčí rozhodnutí v rámci samostatné působnosti směřující k prosazování tohoto záměru poměřovat vůlí oprávněných osob vyjádřenou v místním referendu a z možných alternativ volit ty, které této projevené vůli vyhovují nejvíce.

VI. Termín konání místního referenda

70. Podle § 5 odst. 1 ZMR *se hlasování v místním referendu koná v jednom dni. Koná-li se hlasování v místním referendu současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu, koná se ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb.*

71. Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), upravuje podmínky výkonu volebního práva při volbě prezidenta republiky (dále jen „volba prezidenta“), podrobnosti navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky, vyhlášení a provádění volby prezidenta a vyhlášení jejího výsledku a soudní přezkum. Tento zákon nabyl účinnosti dne 1.10.2012 a ačkoliv neobsahuje přímou novelizaci § 5 odst. 1 ZMR co do možnosti konat místní referendum i ve dvou dnech přímé volby prezidenta, soud je přesvědčen, že lze postupovat cestou analogie legis a vyhlásit místní referendum na dobu shodnou pro konání přímých voleb prezidenta republiky (tzn. ve dvou dnech). Shodný názor ostatně zaujal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-29.

72. Podle § 15 věta první ZMR *se místní referendum koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. V návrhu přípravného výboru bylo navrhováno konat místní referendum současně s prezidentskými volbami ve dnech 11. a 12. 1. 2013.*

73. Jak bylo konstatováno ve sdělovacích prostředcích JUDr. Pavlem Rychetským, předsedou Ústavního soudu, nelze vyloučit posunutí tohoto termínu na pozdější datum, a to v důsledku zákonem připuštěného soudního přezkumu ve věcech volby prezidenta (§ 88 a násl. s.ř.s. ve spojení s § 65 a § 66 zákona o volbě prezidenta republiky). Proto soud nepřevzal doslovně návrh navrhovatele na termín konání místního referenda ve dnech 11. a 12. ledna 2013, nýbrž zobecnil tento termín na dny prvního kola první přímé volby prezidenta. Tímto způsobem má soud za to, že je respektována vůle navrhovatele vyjádřená v petitu, totiž konat místní referendum současně s prvním kolem první přímé volby prezidenta republiky a nikoliv ve lhůtě do 90 dnů po dni vyhlášení, za současného zachování určitosti a vykonatelnosti

výroku. V případě změny termínu volby prezidenta zároveň nemůže dojít k porušení ust. § 5 odst. 1 věty první ZMR.

74. Podle 57 odst. 3 ZMR *nahrazuje rozhodnutí soudu o vyhlášení místního referenda rozhodnutí zastupitelstva statutárního města*. Soud ve smyslu § 93 odst. 5 s.ř.s. vyhlásil usnesení o vyhlášení místního referenda a vyvěsil jej na úřední desku soudu dne 5. 11. 2012 a dnem vyvěšení nabylo právní moci.

VII. Procesní vady

75. Soud pro úplnost uvádí, že pro posouzení důvodnosti návrhu podaného k soudu bylo bezpředmětné zabývat se námitkami navrhovatele stran procesních pochybení a reakcí odpůrce na ně, neboť ať byl procesní postup Magistrátu města Plzně, odpůrce (zastupitelstva) či navrhovatele jakýkoliv, nebyl jím navrhovatel zkrácen na právech a nebylo mu znemožněno podat návrh k soudu [§ 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s. a § 57 odst. 1 písm. b) ZMR].

VIII. Důkazy

76. Soud neprovedl navrhovatelem navržené důkazy, neboť jejich provedení by bylo zjevně nadbytečné, jelikož se jednalo toliko o právní posouzení věci.

IX. Soudní poplatek

77. Navrhovatel vyjádřil v návrhu a v doplnění návrhu doručeném soudu 12. 10. 2012 názor, že by soudní řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda mělo být osvobozeno od soudního poplatku. Zdůvodnil jej dosavadní judikaturou, konkrétně uvedl usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 9. 2007, čj. 29 Ca 152/2007-83, ve věci místního referenda v obci Ochoz u Brna, a právním názorem uvedeným v práci Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 221. Osvobození řízení ve věci místního referenda od soudního poplatku dovozoval z § 11 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích, podle něhož se *od soudních poplatků osvobozují řízení ve věcech volebních*, a z toho, že je ochrana ve věcech místního referenda upravená v § 91a s.ř.s. systematicky zařazena do části třetí dílu čtvrtého s.ř.s. nazvaného soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda. Zdejší soud však názor navrhovatele nesdílí a má za to, pokud by zákonodárce měl v úmyslu osvobodit od soudního poplatku soudní řízení ve věcech místního referenda, explicitně by to vyjádřil v § 11 zákona o soudních poplatcích, kde jsou uvedena zcela konkrétní řízení od soudních poplatků osvobozená.

78. Odkazoval-li navrhovatel na odůvodnění nákladů řízení v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012 – 29, pak soud uvádí, že Nejvyšší správní soud zde vyčíslil náklady řízení vzniklé stěžovateli v souvislosti s podáním kasační stížnosti proti rozhodnutí Městského soudu v Praze podle poměru úspěchu a neúspěchu ve věci ve smyslu § 60 odst. 1 s.ř.s., když konstatoval, že podle § 93 odst. 4 s.ř.s. nemá v řízení před krajským soudem žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, proto se nevyjadřoval k případnému složení nákladů řízení před městským soudem, a do vyčíslené výše nákladů řízení za kasační stížnost ve věci místního referenda započítal 5.000 Kč za poplatek za

kasační stížnost. I Nejvyšší správní soud zde nezohlednil, že by bylo řízení ve věci místního referenda osvobozeno od soudních poplatků.

X. Náklady řízení

79. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků nepřiznal, protože v řízení na ochranu ve věcech místního referenda vedeného před krajským soudem nemá podle § 93 odst. 4 s.ř.s. žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

80. Navrhovatel navrhoval, aby mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s.ř.s., podle něhož *jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává*. Z obsahu návrhu je však zřejmé, že měl navrhovatel na mysli přiznání náhrady nákladů řízení podle § 7 odst. 8 s.ř.s., podle něhož *jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo*.

81. Návrh zdůvodnil tím, že nezákonný postup Magistrátu města Plzně a obstrukční postup zastupitelstva, kdy nerozhodlo o vyhlášení ani o nevyhlášení referenda, zcela nepřiměřeně zatížil kapacity přípravného výboru, a to jak ve fázi přípravy referenda, tak zejména ve fázi domáhání se soudní ochrany. Zastupitelům bylo zřejmé, že navrhované místní referendum nevyhlašují, přestože bylo možné o navržených otázkách referendum konat. Pokud byla přípustnost otázek diskutabilní, měli ctít demokratické principy a v pochybnostech rozhodnout ve prospěch vyhlášení referenda. O přípustnosti první otázky však nebyly žádné pochyby a nevyhlášení referenda bylo v tomto případě zjevně účelové. Zastupitelé odmítli vzít na sebe politickou odpovědnost a v rozporu se zákonem referendum nevyhlásili, spoléhající na to, že za ně rozhodne zdejší soud. Za těchto okolností se přípravnému výboru jevílo jako spravedlivé, aby mu byla odpůrcem poskytnuta náhrada nákladů za právní zastoupení před soudem. Náklady byly vyčísleny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) částkou 5.760 Kč a specifikovány jako odměna za právní zastoupení podle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bod 5 advokátního tarifu za dva úkony právní služby (převzetí věci a seps návrhu) ve výši 4.200 Kč a paušální částka náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 ve výši 600 Kč. V doplnění návrhu doručeném soudu 12. 10. 2012 navrhovatel k uplatněným nákladům řízení připojil částku 2.000 Kč za zaplacený soudní poplatek podle položky 18 bod 2 písm. d) Sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

82. Za důvody zvláštního zřetele hodné označil navrhovatel nezákonný postup Magistrátu města Plzně a obstrukční postup zastupitelstva, které si vynutily jeho aktivitu v rámci přípravy referenda, následně podání návrhu na vyhlášení referenda k soudu a právní zastoupení v soudním řízení. Uvedené důvody však nejsou zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 60 odst. 8 s.ř.s., neboť právě na situaci, kdy na návrh přípravného výboru není zastupitelstvem obce vyhlášeno místní referendum, dopadá ochrana ve věcech místního referenda podle § 91a - § 93 s.ř.s., kde je pro případ, že je přípravným výborem podán návrh na vyhlášení místního

referenda soudem ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s., jak je tomu v nyní projednávaném případě, stanoveno v § 93 odst. 4, že *na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo*. V ustanovení § 93 s.ř.s. jsou upraveny některé procesní odlišnosti oproti řízení v jiných věcech rozhodovaných ve správním soudnictví. V § 93 odst. 4 s.ř.s. není zohledněna míra úspěchu a neúspěchu účastníka, jak je tomu v § 60 odst. 1 s.ř.s., který je uvozen slovy: *Nestanoví-li tento zákon jinak ...* Úprava náhrady nákladů řízení uvedená v § 93 odst. 4 s.ř.s. je právě onou situací, kdy tento zákon (soudní řád správní) stanoví jinak.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

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

V Plzni dne 5. listopadu 2012

JUDr. Jana Daňková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová