



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Petra Mikeše, JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **L. Š.**, zast. JUDr. Tomášem Bělohlávkem, advokátem se sídlem Kostelní 875/6, Praha 7, proti odpůrci: **obec Černolice**, se sídlem Černolice 64, Mníšek pod Brdy, o vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2015, č. j. 50 A 5/2015 – 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Usnesením Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) uvedeným v záhlaví byl zamítnut návrh navrhovatele (dále jen „stěžovatel“), aby byla vyslovena neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu vyhlášeném zastupitelstvem odpůrce, které se konalo dne 24. 5. 2015.

[2] Otázka, která byla v referendu položena, zněla:
Chcete:

aby způsob využití pozemků p.č. 304, 283/1, 283/2, 283/3, 283/4, 283/5, 283/6, 283/7, 283/8, 283/9, 283/10, 283/11, 283/12, 283/13, k.ú. Černolice (známé též jako lokalita „V Prokopávce“) byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu,

dále aby způsob využití pozemků p.č. 261/1, 261/40, 261/41 a 261/49, k. ú. Černolice (známé též jako lokalita „Pod Chvalovským“) byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu, s výjimkou části pozemku p.č. 261/49 v rozsahu maximálně 5300 m² souběžně s pozemkem p.č.260/2 dle vyznačeného orientačního plánu (tučně ohraničená část), kde chcete, aby byla možná změna způsobu využití na bydlení v rodinných domech,

dále aby způsob využití pozemků p. č. 100/32, 100/37, 100/39, k. ú. Černolice (známé též jako lokalita „Ve Slatinách“) byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu, s výjimkou části pozemku p. č. 100/37 v rozsahu maximálně 4000 m² ze strany navazující na pozemek p. č. 100/44 a 100/28 dle vyznačeného orientačního plánu (tučně ohraničená část), kde chcete, aby byla možná změna způsobu využití na bydlení v rodinných domech.

[3] Krajský soud připomněl obecná východiska soudní kontroly referenda spočívající zejména ve zdrženlivosti soudu. Rozhodnutí v místním referendu může být soudem prohlášeno za neplatné podle § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), pouze tehdy, pakliže bylo konáno o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, anebo o níž nelze referendum vůbec konat. Každá nezákonnost tedy nevede k neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Nebylo sporné, že pořízení územního plánu patří do samostatné působnosti obce.

[4] Krajský soud neshledal, že by otázka položená v referendu byla v rozporu s právními předpisy, nebo že by s nimi bylo v rozporu přijaté rozhodnutí. Části územního plánu obce Černolice v lokalitách, kterých se týkalo referendum, byly zrušeny rozsudkem krajského soudu, čímž přestaly být plochami regulovanými územním plánem. Ustanovení § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), pak za takové situace ukládá obecnímu zastupitelstvu bezodkladně rozhodnout o pořízení změny územního plánu bez nutnosti zpracovat zadání změny. Judikatura dovodila, že před pořízením územního plánu či jeho změny je žádoucí zjistit názor veřejnosti na případné změny v území, třeba i prostřednictvím místního referenda. Postup zastupitelstva tak byl plně v souladu se zákonem.

[5] Neztotožnil se ani s tím, že by referendum bylo v rozporu s § 7 písm. e) zákona o místním referendu, tedy že by se rozhodovalo o otázce, o které se má rozhodovat ve zvláštním řízení. Je zapovězeno o takové otázce rozhodnout, avšak samotné řízení je

možné iniciovat. Tato výlučka nedopadá ani na pořizování územního plánu, ani na přípravu změny územního plánu.

[6] Překážkou rozhodování v místním referendu není položení více otázek najednou nebo jen jedné otázky členěné na části. Otázka směřuje ke zjištění názoru občanů hlasujících v místním referendu na to, zda pozemky (dle připojeného výčtu) mají zůstat, až na výjimky (rovněž dle připojeného výčtu), nezastavěné bytovou či jinou výstavbou. Takto formulovaná otázka umožňovala kladnou či zápornou odpověď. Občan hlasující v místním referendu se mohl pro zápornou odpověď rozhodnout nejenom z důvodu nesouhlasu s celou otázkou, ale také z důvodu nesouhlasu jen s některou z jejích částí či dokonce jen z důvodu nesouhlasu s výjimkou. Pokud jde o označení území, pak bylo označeno parcelními čísly jednotlivých pozemků, což je z pohledu určitosti a nezaměnitelnosti území zcela dostačující údaj. Místopisná označení byla uvedena toliko v závorce a k otázce byly připojeny orientační mapky umístění všech lokalit.

[7] Odpůrce dostal všem povinnostem týkajícím se jeho informační povinnosti stanovené v § 14 zákona o místním referendu. V případě odhadu nákladů řízení, s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu není ještě nutně spojena povinnost odpůrce vracet společnosti ALTSTAEDTER INVESTMENTS a.s. (dále jen „společnost AI“) finanční prostředky. To může přijít na pořad dne teprve až po skončení řízení o změně územního plánu. Až tehdy může být finanční vyrovnání předmětem dalších případných jednání mezi odpůrcem a touto společností, popř. může dojít k soudnímu řízení, které by vyústilo v rozhodnutí, jež by odpůrci povinnost k úhradě finančních prostředků uložilo.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[8] Stěžovatel podal kasační stížnost napadající usnesení krajského soudu z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Pokud jde o posouzení toho, zda otázka položená v místním referendu a tudíž i rozhodnutí v něm přijaté je v rozporu s právními předpisy, pak důvody, pro které byl krajským soudem návrh zamítnut, se nezabývaly podstatou tvrzení stěžovatele. Usnesení je proto nepřezkoumatelné. Stěžovatel v návrhu tvrdil, že v důsledku výsledku referenda nemůže být územní plán dokončen dle stávajícího zadání, což je protiprávní. Ze strany odpůrce je potřeba dokončit řádně proces tvorby a schválení návrhu územního plánu dle stávajícího zadání v části, v níž byl soudem zrušen, a to cestou navázání na poslední úkon, který nebyl soudem zpochybněn. Jde tedy o návrat do stavu, ke kterému vydal dne 18. 11. 2011 kladné stanovisko krajský úřad. Územní plán tvoří jeden celek a nelze z něj vyčlenit části, které budou schváleny a které schváleny nebudou. Výsledek referenda však schválení ohledně území, která byla předmětem rozhodování, takovému postupu brání, neboť ve své podstatě mění samotné zadání územního plánu, které již v tomto stádiu možné měnit není.

[10] Krajský soud se dále nevypořádal s námitkou, že otázka řešená v místním referendu má být předmětem námitkového řízení v rámci procesu tvorby územního plánu s ohledem

na to, že část zastupitelů obce zneužívá své veřejné funkce, aby prosadila své soukromé zájmy. Ty se jim nepodařilo dříve prosadit v rámci řízení o námitkách proti návrhu územního plánu a hrozí, že by se jim toto opakovaně v rámci tohoto zvláštního řízení opět nepodařilo.

[11] Otázka v referendu nebyla položena jednoznačně. Krajský soud toto částečně posoudil chybně a částečně nepřezkoumatelně. Stěžovatel se hlasování nezúčastnil, neboť neměl zájem ani na kladné, ani na záporné odpovědi, ale na odpovědi, kterou by se vyjádřil k jednotlivým otázkám zvlášť. Takto se pravděpodobně zachovala velká většina možných voličů, kteří tak nepřišli vyjádřit nesouhlas, což bylo způsobilé ovlivnit výsledek referenda. Závěr krajského soudu, že nedošlo k manipulaci občanů, neboť se mohli vyjádřit k tomu, zda navržený způsob využití pozemků odsouhlasí či nikoliv, je proto chybný.

[12] Soud se dále nevypořádal s argumentací týkající se nejednoznačnosti položené otázky, konkrétně s argumenty, že pro běžného občana není pro komplikovanost otázky jednoznačné, s čím vším svým hlasem vlastně vyjadřuje souhlas či nesouhlas. Občané neměli možnost se vyjádřit ke každé otázce (a výjimkám v nich obsaženým) samostatně, museli odpovědět na tři otázky současně, a to výlučně stejným způsobem. Požadavek § 8 odst. 3 zákona o místním referendu je nutno vyložit nejen tak, aby formulace dotazu technicky umožňovala odpověď „ano“ či „ne“, ale aby zároveň nebyla dána možnost na položenou otázku (pro kombinaci několika dotazů) odpovědět „zčásti ano, zčásti ne“. S ohledem na závaznost referenda ve smyslu § 49 zákona o místním referendu není patrné, co je jeho výsledkem. Zda je odpůrce zavázán v případě kladného výsledku prosazovat pouze využití pozemků (vč. v dotazu formulovaných výjimek pro jednotlivé oblasti) přesně a společně v jejich kombinaci, tak jak je otázka formulována, nebo zda je zavázán činit i úkony vedoucí k nezastavenosti jednotlivých oblastí samostatně. Neplatnost formulace dotazu pro jeho nejednoznačnost je pak ještě zřetelnější pro případ, kdy by výsledkem referenda bylo odmítnutí položeného dotazu, neboť by nebylo určitelné, zda je pro odpůrce závazný nesouhlas ohledně prvního, druhého či třetího dotazu nebo pouze co do některé z výjimek u dotazu druhého či třetího. Z formulace zejména druhé a třetí otázky je zřejmá účelovost a snaha o prosazení partikulárních zájmů některých členů zastupitelstva. Otázka je formulována návodně, popisně, kdy větou oznamovací (nikoli tázací), sděluje občanovi, jak má odpovědět, neboť věta tázací je vždy zakončena otazníkem. Dotaz definuje způsob využití pozemků odkazem na dosavadní zápis způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí, který však není v dotazu nikterak popsán. Ten je tak neurčitý pro neúplnost.

[13] Krajský soud se dále nevypořádal s žalobními tvrzeními, týkajícími se náležitosti usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda. Stěžovatel namítal, že odůvodnění vyhlášení místního referenda bylo zcela minimalistické a bylo učiněno pouze v obecné, nic neříkající rovině. Bez ohledu na závěry soudu o tom, kdy nastane splatnost nároku společnosti AI, absentovaly v odůvodnění důsledky, které jsou spojeny buď s kladnou, nebo se zápornou odpovědí na položenou otázku, jelikož nebyly vysvětleny rozdíly v podmínkách zastavenosti jednotlivých lokalit. Usnesení vůbec neobsahovalo určení výše nákladů spojených s realizací přijatého rozhodnutí; vyhlášení referenda uvádí pouze náklady na realizaci referenda samotného. Občané měli být informováni o tom, že nebude-li společnost AI nebude moci uskutečnit schválený stavební záměr, bude odpůrce

povinen vrátit finanční prostředky, které společnost již předem investovala do infrastruktury obce (10 mil Kč). Absence odůvodnění a uvedení nákladů na realizaci přijatého rozhodnutí zásadně ovlivnila výsledek referenda, neboť informace o tom, proč vybraní developéři stavět smějí a dále informace o povinnosti obce (v případě vyhovění dotazu) vrátit již vyčerpaných 10 mil Kč byla zcela zásadní informací pro řádné a informované rozhodnutí oprávněných osob. Při neuvedení tohoto odůvodnění je pak zřejmé, že se zejména nedostavily oprávněné osoby, které by vyslovily nesouhlas.

[14] Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a sám rozhodl tak, že rozhodnutí přijaté v místním referendu je neplatné.

[15] Podle odpůrce není kasační stížnost důvodná. Úvodem svého vyjádření uvedl, že smlouva nemůže zavazovat žádné zastupitelstvo k hlasování o podobě územního plánu a nezakládá dle jeho právních rozborů v žádném případě nárok na vrácení sponzorského daru. Starosta ani místostarosta nevlastní v obci žádné stavební ani ke stavbě vhodné pozemky. Vhodnost a správnost otázek a možnost vyhlášení referenda byly konzultovány s několika právníky a nebyly rozporovány Ministerstvem vnitra. Informovanost občanů je dlouhodobě zajištěna zveřejňováním celé kauzy územního plánu na webových stránkách obce a společnost AI doručila dva dny před hlasováním do schránek voličů otevřený dopis starostovi obci, kde popisuje situaci ze svého pohledu.

[16] Krajský soud jasně a přesvědčivě uvedl, z jakých důvodů jednotlivým žalobním námitkám nelze přisvědčit. Usnesení je přezkoumatelné a lze získat odpovědi na všechny podstatné argumenty stěžovatele, jakož i na právní a skutkově relevantní otázky související s předmětem řízení.

[17] Vázanost zastupitelstva obce rozhodnutím místního referenda o tom, které lokality nemají být určeny k zastavění, není na překážku procesu dokončení územního plánu a není v rozporu s právními předpisy. I bez závazného rozhodnutí přijatého v místním referendu by zastupitelstvo obce nebylo povinno přijmout územní plán v podobě, se kterým by nesouhlasilo, byť by byl návrh územního plánu vypracován v souladu se schváleným zadáním. Podrobně se k tomuto problému vyjadřoval odpůrce v řízení před krajským soudem.

[18] Pokud jde o tvrzení, že někteří zastupitelé zneužívají veřejné funkce, aby prosadili své soukromé zájmy, pak jde o ničím nepodložené úvahy, které postrádají jakoukoliv logiku, neboť v místním referendu rozhodují občané obce, nikoliv členové zastupitelstva.

[19] Tvrdí-li stěžovatel, že došlo k porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, dovolává se návrhového bodu dle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Tento návrhový bod však není přípustný v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, jež stěžovatel zahájil. V tomto řízení je možné namítat pouze nepřípustnost místního referenda pro rozpor s § 6 a § 7 zákona o místním referendu podle návrhových bodů dle § 58 odst. 1 písm. b) a c) uvedeného předpisu. Porušení jiných ustanovení zákona o místním referendu prostřednictvím § 58 odst. 1 písm. a) je možné namítat pouze v řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. V řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním

referendu není přípustná ani námitka porušení § 8 odst. 3 tohoto zákona. Přes výše uvedené se krajský soud těmito námitkami zabýval a dospěl k závěru, že ani tyto nejsou důvodné.

[20] K namítané nejednoznačnosti otázky položené v místním referendu, pak soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul dosavadní soudní judikaturu, následně zhodnotil položenou otázku a odpověděl na všechny relevantní námitky.

[21] K absenci určení výše nákladů spojených s realizací rozhodnutí, stěžovatel opakovaně zdůrazňuje údajnou platební povinnost obce vůči společnosti AI. Krajský soud žádné závěry o splatnosti údajného nároku této společnosti nevyvozoval, naopak se ztotožnil s názorem odpůrce a uvedl, že tato otázka s místním referendem přímo nesouvisí. Jak odpůrce uvedl již dříve, není pravdou, že by s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu byla spojena povinnost obce vracet jakékoliv prostředky. Usnesení zastupitelstva obsahovalo jak odůvodnění návrhu, tak odhad nákladů spojených s provedením místního referenda. Vzhledem k tomu, že náklady na pořízení („dokončení“) územního plánu musí odpůrce vynaložit bez ohledu na výsledek místního referenda, nelze tyto náklady považovat za náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu. I kdyby však o náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu šlo, nejde v tomto případě o takové porušení ustanovení zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek.

[22] Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, případně odmítl, jelikož z informací, které má od soudu k dispozici se zdá, že mohla být podána opožděně.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen.

[24] Námitka odpůrce, že kasační stížnost mohla být podána opožděně, není důvodná. Napadené usnesení bylo doručeno zástupci stěžovatele do datové schránky v pondělí dne 29. 6. 2015. Kasační stížnost byla doručena Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím datové schránky v pondělí dne 13. 7. 2015. Údaj o doručení dne 14. 7. 2015, uvedený v usnesení Nejvyššího správního ze dne 16. 7. 2015, vznikl v důsledku toho, že stěžovatel zároveň podal dne 13. 7. 2015 kasační stížnost k poštovní přepravě a tato zásilka byla doručena až dne 14. 7. 2015. Lhůta dvou týdnů pro podání kasační stížnosti ve smyslu § 106 odst. 2 s. ř. s. proto byla u obou podání zachována.

[25] Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.A Rozsah následné soudní kontroly referenda

[26] Nejvyšší správní soud se jako první otázkou zabýval tím, zda krajský soud nepřekročil rámec přezkumu, pakliže posuzoval nejen neplatnost rozhodnutí v místním referendu, ale i neplatnost hlasování. Pokud by totiž překročil rozsah přezkumu, zatížil by řízení jinou vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), k čemuž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Ustanovení § 58 odst. 1 zákona o místním referendu zní: *Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.*

[28] Stěžovatel se v petitu svého návrhu domáhal toho, aby rozhodnutí přijaté v místním referendu bylo prohlášeno za neplatné. Takto byl nazván i návrh. Část jeho námitek směřovala k nepřipustnosti konání místního referenda podle § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu (důvody nepřipustnosti referenda), přičemž zde není sporu, že by, v případě jejich porušení, šlo o neplatnost rozhodnutí v místním referendu. Další námitky však směřují k porušení § 8 odst. 3 (nejednoznačnost položené otázky) a § 14 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. c) a d) téhož předpisu (odůvodnění návrhu a odhad nákladů). Tato porušení zákona nelze podřadit pod § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu a tedy většinou nemají za důsledek neplatnost rozhodnutí v místním referendu, ale lze uvažovat pouze o § 58 odst. 1 písm. a), které je naopak zpravidla spojováno s neplatností hlasování (viz např. Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011. s. 248).

[29] Otázka rozsahu přezkumu se rozpadá do tří samostatných podotázek, přičemž odpověď na některou z nich může předurčovat nadbytečnost navazujících. Prvá je ta, zda je možné v následném přezkumu referenda přezkoumávat jakákoliv porušení zákona, nebo zda některá ustanovení zákona přezkumu nepodléhají. Pokud by přezkumu podléhala jen některá, pak by nebylo možné, aby se ostatními soud zabýval, bez ohledu na petit návrhu. Druhá se týká toho, zda je rozdíl v důsledcích vyslovení neplatnosti hlasování a neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Neexistoval-li by rozdíl, pak by bylo těžko odůvodnitelným formalismem, aby se rozsah přezkumu odvíjel od petitu, jestliže by jakýkoliv výrok soudu vždy vedl ke stejným důsledkům. Třetí podotázka pak směřuje k tomu, jaký je důsledek toho, že se stěžovatel domáhá v petitu jedné z možností následného přezkumu, ačkoliv odůvodnění návrhu by odpovídalo i druhé z možností.

[30] Jak správně poukazuje odpůrce, § 58 zákona o místním referendu rozlišuje dva možné návrhy v rámci následné soudní kontroly referenda, a to návrh na vyslovení neplatnosti hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Tomu odpovídá i úprava v § 91a odst. 1 s. ř. s., která jednotlivé návrhy řadí do samostatných ustanovení – písm. c) a d) [*Návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených*

zvláštním zákonem domáhat ... c) vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, d) vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.]

[31] Zákon o místním referendu v § 58 výslovně neurčuje, která porušení zákona mají za následek neplatnost hlasování a která mají za následek neplatnost rozhodnutí v místním referendu. Neplatnost hlasování se zjevně musí vztahovat k porušení těch pravidel, která upravují průběh samotného hlasování, případně s ním souvisí, jako je například vedení kampaně pro místní referendum (tedy zejména část první, hlava V.), ale i proces zjišťování výsledků hlasování (část první, hlava VI.). Uvedená porušení odpovídají zpravidla § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu (*došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek*). Oproti tomu neplatnost rozhodnutí v místním referendu se bude týkat zejména situací, kdy se referendum vůbec nemělo uskutečnit, neboť se netýkalo samostatné působnosti obce (§ 6), nebo se jí sice týkalo, ale jeho konání je zákonem vyloučeno (§ 7). Jde tedy zpravidla o důvody podle § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu [*b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat* – v tomto ustanovení jde o zjevný legislativně technický omyl, když je zcela zřejmé, že má jít o § 7 (viz obdobně bod [26] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013 – 59, publ. pod č. 2919/2013 Sb. NSS, ve věci neplatnosti místního referenda v Plzni)].

[32] Z textu § 58 zákona o místním referendu však nelze dovodit, že by některá ustanovení zákona byla z následné soudní kontroly referenda vyloučena. Bez ohledu na to, zda by porušení mělo za následek neplatnost hlasování nebo neplatnost rozhodnutí v místním referendu, vždy přichází v úvahu důvod podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, tedy porušení zákona, které mohlo ovlivnit výsledek referenda. Pokud bude hypotéza této normy naplněna, pak je nerozhodné, zda porušení povede k neplatnosti hlasování nebo k neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. To samozřejmě pouze za předpokladu, že o těchto otázkách nebylo již dříve rozhodnuto soudem v předběžné kontrole referenda (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci neplatnosti místního referenda v Plzni).

[33] Na první podotázku je proto třeba odpovědět tak, že v následném přezkumu referenda je možné přezkoumávat jakákoliv porušení zákona.

[34] Jak bylo rozebráno shora v bodu [30], zákonodárce umožnil dva možné výroky soudu ohledně následné kontroly referenda. Nicméně ani zákon o místním referendu, ani s. ř. s. neupravují důsledky těchto odlišných výroků. V obou případech bude nepochybně důsledkem, že rozhodnutí přijaté v referendu nebude závazné. Nicméně další důsledky se budou podle okolností věci lišit.

[35] Ze smyslu právní úpravy je třeba dovodit, že neplatnost rozhodnutí přijatého v referendu bude způsobena takovými vadami, které nelze zhojit novým hlasováním o položené otázce, protože referendum vůbec nemělo být vyhlášeno. Nejčastěji tedy půjde o vady uvedené v § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu. Nové hlasování bude v těchto případech vyloučeno.

[36] V případě, že bude rozhodnuto o neplatnosti hlasování v místním referendu, bude se jednat o vady ovlivňující hlasování či zjišťování výsledků hlasování. V tomto druhém případě půjde o obdobu neplatnosti voleb podle § 90 odst. 1 s. ř. s. Bylo by zcela absurdní dovozovat z právní úpravy, že i v případě tohoto druhu chyb by muselo být vyhlášováno zcela znovu referendum, pokud by vada spočívala například v chybném spočítání výsledků hlasování. S ohledem na značnou kusost právní úpravy se bude muset v takových situacích soud vypořádat s tím, nakolik bude možné využít analogie s volebními předpisy a se kterými, nicméně v tuto chvíli je předčasné se k těmto otázkám vyjadřovat.

[37] Pro posouzení této věci a tedy odpovědi na druhou podotázku je podstatný závěr, že důsledky rozhodnutí soudu o neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a o neplatnosti hlasování budou odlišné a může být tudíž podstatné, jakého výroku se navrhopatel domáhá.

[38] Jak bylo uvedeno shora, stěžovatel se v petitu domáhal, aby rozhodnutí přijaté v místním referendu bylo prohlášeno za neplatné. S ohledem na rozlišení provedené v bodech [35] a [36] je třeba dovodit, že ačkoliv porušení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu (jednoznačnost položené otázky) by mělo za následek také neplatnost rozhodnutí v místním referendu, porušení § 14 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. c) a d) téhož předpisu (odůvodnění návrhu a odhad nákladů) by mělo spíše za následek neplatnost hlasování, neboť se týká informovanosti oprávněných osob a souvisí tak s kampaní před referendem.

[39] Ohledně vztahu petitu a odůvodnění návrhu na jedné straně a výroku soudu na straně druhé, je možné se inspirovat soudní ochranou ve věcech volebních, kam svou povahou ochrana ve věcech referenda spadá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2015, č. j. Ars 1/2015 – 94, ve věci ochrany zastupitelů před vyhlášením referenda v Brně). Judikatura ve volebních věcech připouští za určitých podmínek propustnost mezi jednotlivými subtypy řízení ve volebním soudnictví a umožňuje, aby si soud sám v rámci jednoho a téhož řízení petit „překvalifikoval“. Soud tak například vyslovil neplatnost volby kandidáta, ačkoliv petitem se stěžovatel domáhal pouze prohlášení neplatnosti voleb, neboť z obsahu návrhu bylo zřejmé, že nesouhlasí s chybným součtem hlasů a v důsledku toho vadným přidělením mandátu (usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. 11. 2006, č. j. 52 Ca 71/2006 - 68, publ. pod č. 1055/2007 Sb. NSS.). Obdobně posoudil jako návrh na neplatnost volby kandidáta návrh na neplatnost hlasování a voleb za situace, kdy se u senátních voleb faktický rozdíl mezi oběma návrhy stíral (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2012, č. j. Vol 4/2012 – 39). Naposledy pak opět došlo k posouzení návrhu na neplatnost voleb též jako návrhu na neplatnost volby kandidáta, když soud dospěl k závěru, že návrh na neplatnost voleb ve svém důsledku zahrnuje i vyslovení neplatnosti volby tohoto kandidáta (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. Vol 23/2014 – 110, publ. pod č. 3162/2015 Sb. NSS.). Uvedenou judikaturu lze shrnout tak, že pokud z odůvodnění návrhu nebo z povahy věci vyplývá, že určitý petit ve volebních věcech v sobě obsahuje i jiný petit, může soud rozhodnout bez dalšího i o tomto implicitním návrhu.

[40] Vztaženo na projednávanou věc, je třeba dovodit, že stěžovatel se sice přednostně domáhal vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu, ale z odůvodnění návrhu

je třeba dovodit, že případně má zájem i na prohlášení neplatnosti hlasování. Zcela zjevně směřuje k tomu, aby rozhodnutí přijaté v referendu nemělo zákonem předvídané účinky, ať již přednostně z důvodu, že se nemělo vůbec konat, nebo alespoň z důvodu, že byl vadný jeho průběh. V obecné rovině je totiž třeba dovodit, že vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu bude mít přednost před vyslovením neplatnosti hlasování v referendu. Jestliže soud dospěje k závěru, že o určité otázce vůbec nemělo být hlasováno, bylo by zcela nadbytečné, aby se ještě vyjadřoval k tomu, zda byl v pořádku průběh hlasování o nepřijatelné otázce. Posouzení toho, zda návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v sobě zahrnuje i návrh na neplatnost hlasování, však bude třeba v případě referenda posoudit vždy individuálně. Nelze vyloučit, že návrhovač bude přesvědčen o nepřijatelnosti položené otázky, ale pro případ, že se soud s tímto postojem neztotožní, nebude mít zájem zpochybňovat průběh referenda.

III.B Nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu

[41] Dále se soud musel zabývat namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení, což je stěžejní námitka kasační stížnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že by k ní byl povinen soud přihlídnout i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[42] Ve věcech referenda však nelze přehlédnout některá specifika, která toto řízení odlišují od jiných řízení. Jak vyplývá z § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s., Nejvyšší správní soud může v případě zjištění vadnosti rozhodnutí krajského soudu sám rozhodnout o ochraně ve věcech místního referenda postupem podle § 91a odst. 1 s. ř. s. V souvislosti s tímto oprávněním, jakož i s oprávněním krajského soudu v těchto věcech, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační řízení ve věcech místního referenda má odlišnou povahu od jiných řízení. V usnesení ze dne 22. 1. 2015, č. j. Ars 7/2014 – 126 k tomu uvedl: „[20] V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydaného dle § 91a s. ř. s. není jediným účelem řízení Nejvyššího správního soudu přezkum rozhodnutí krajského soudu, ale přistupuje k němu i výjimečné oprávnění, jinak výhradně kasačního soudu, pozitivně a s konečnou platností rozhodnout o původním návrhu přípravného výboru. Tím se řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím krajského soudu vydaným o ochraně návrhu přípravného výboru dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu zásadně obsahově i formálně odlišují od jiných řízení, včetně blízkého řízení o žaloby proti nečinnosti (v němž může správní soud v případě důvodnosti žaloby pouze uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí namísto jeho přímého vydání). Kasační soud se na rozdíl od přezkumu rozhodnutí o žalobách proti nečinnosti neomezuje na přezkum zákonnosti rozhodnutí krajského soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb NSS) a jeho řízení nese v určitém rozsahu i prvky apelačního procesu. [21] Obecně je možno konstatovat, že ve věcech přezkumu věci volebních a místního referenda je právní úprava koncipována tak, aby každý orgán, který v řízení rozhoduje, měl (za splnění zákonných podmínek) možnost vydat rozhodnutí zajišťující komplexní vyřešení věci a naplnit tak primární cíl řízení bez nutnosti provedení dalších dílčích kroků. Názorným důkazem této koncepce je právě ustanovení § 57 odst. 3 zákona o místním referendu.“

[43] Ačkoliv se v citovaném usnesení hovoří o ochraně návrhu přípravného referenda, stejné závěry je třeba vztáhnout i na řízení o následné kontrole referenda, neboť z § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. je patrné, že se vztahuje jak na předběžnou, tak na následnou ochranu ve věcech místního referenda (viz ostatně pro případ neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012, publ. pod č. 2760/2013 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda ve Chvalovicích (dále jen „rozsudek Chvalovice“). I v případě následné kontroly referenda je vhodné, aby jakýkoliv rozhodující orgán (tedy nejen krajský soud, ale i Nejvyšší správní soud) mohl vydat rozhodnutí, které věc s konečnou platností rozhodne, a byla tak ukončena nejistota ohledně závaznosti rozhodnutí, které často může mít zásadní dopady na rozhodování orgánů obce.

[44] Nelze ani přehlédnout, že krajský soud má povinnost rozhodnout o návrhu do 30 dnů (§ 91a odst. 3 s. ř. s.). Lze proto očekávat, že s ohledem na zákonnou lhůtu a někdy i složitost řešené problematiky bude nucen často zvolit stručnější vypořádání argumentace, oproti situaci, kdy není takovouto lhůtou vázán.

[45] Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že usnesení krajských soudů ve věcech referenda by měla být pro nevypořádání argumentace účastníků rušena pouze výjimečně, pokud Nejvyšší správní soud nedoplní argumentaci krajského soudu způsobem, který by pro účastníky řízení znamenal překvapivé rozhodnutí.

[46] Stěžovatel v první řadě poukazuje na nevypořádání jeho argumentace týkající se nemožnosti dokončit územní plán v důsledku rozhodnutí přijatého v referendu (podrobněji viz bod [9]). Stěžejní bylo zejména tvrzení, že v dané fázi pořizování územního plánu již není možné změnit zadání územního plánu, neboť by návrh měl být vrácen do stavu, ke kterému vydal kladné stanovisko krajský úřad. Krajský soud při vypořádání této argumentace odkázal na § 55 odst. 3 stavebního zákona, z něhož vyplývá, že v případě zrušení části územního plánu musí obecní zastupitelstvo rozhodnout o pořízení změny územního plánu bez nutnosti zpracovat zadání změny. Dále se odkázal na judikaturu, ze které vyplývá, že před pořízením územního plánu či jeho změny je vhodné znát názor veřejnosti i prostřednictvím místního referenda (str. 10 druhý odstavec usnesení).

[47] Ačkoliv jde o odůvodnění stručné, je z něj úvaha krajského soudu patrná. Vyšel z toho, že právní úprava v dané situaci počítá s tím, že ohledně zrušené části územního plánu je nezbytné znovu rozhodnout o pořízení změny územního plánu. Rozhodnutí o pořízení územního plánu či jeho změny je při tom „nultým krokem“ v pořizování územního plánu (§ 44 stavebního zákona). Z toho logicky vyplývá, že nelze uvažovat o nedodržení zadání územního plánu, které chronologicky navazuje až na rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu (§ 47 odst. 1 stavebního zákona). Námitky stěžovatele tudíž byly vypořádány.

[48] Dále je poukazováno na to, že se soud nevypořádal s námitkou, že se stejná skupina osob, hájící své soukromé zájmy, snaží prosadit formou místního referenda řešení, které má být předmětem námitkového řízení. Krajský soud odkázal na svou předchozí judikaturu a na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, které se

vztahují k přípustnosti referenda ve stádiu návrhu územního plánu a uzavřel, že uvedené závěry je třeba přijmout i ve vztahu k fázi přípravy změny územního plánu (str. 10, třetí odstavec usnesení).

[49] Soud tedy vypořádal žalobní námitku tak, že i pakliže je proces přijímání územního plánu upraven ve stavebním zákoně, nebrání to tomu, aby o otázkách, které se řešených ploch dotýkají, proběhlo místní referendum. Z návrhu nevyplývala žádná bližší argumentace, proč by se měla přípustnost referenda podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu (místní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení) odlišně posuzovat podle toho, které osoby mají na vyhlášení referenda zájem. Toto ostatně není vyjádřeno ani v kasační stížnosti. Krajský soud proto zjevně nepovažoval tuto argumentaci za jakkoliv relevantní pro právní posouzení věci, ale pouze za dokreslující, a proto na ni výslovně nereagoval. Jak konstatoval i Ústavní soud, povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1903/07).

[50] Stěžovatel tvrdil, že v rozsahu popsaném shora v bodu [12] nebyla vypořádána jeho argumentace týkající se nejednoznačnosti otázky položené v referendu. K argumentaci týkající se toho, že hlasující nevěděl, s čím vším svým hlasem vyjadřuje souhlas či nesouhlas, se vyjádřil krajský soud na str. 11, ve druhém odstavci, třetí až páté větě usnesení. Pokud jde o otázku přípustnosti více otázek najednou, což souvisí s námitkou nemožnosti odpovědi „zčásti ano a zčásti ne“, vyjádřil se k nim soud na str. 10, ve čtvrtém odstavci, třetí a čtvrté větě a dále na str. 11, druhém odstavci, první a druhé větě. Je pravdou, že se výslovně nevyjádřil k tomu, zda je odpůrce zavázán v případě kladného výsledku prosazovat pouze využití pozemků (včetně v dotazu formulovaných výjimek pro jednotlivé oblasti) přesně a společně v jejich kombinaci, ani k tomu, jaká by byla závaznost v případě negativního výsledku. Odpověď na tuto námitku však nepřímou vyplývá z odůvodnění vztahujícího se k určitosti položené otázky na str. 11, ve druhém odstavci. Soud zde vyložil, že se občan hlasující v místním referendu mohl pro zápornou odpověď rozhodnout nejenom z důvodu nesouhlasu s celou otázkou, ale také z důvodu nesouhlasu jen s některou z jejích částí či dokonce jen z důvodu nesouhlasu s výjimkou. Z uvedeného je třeba dovodit, že soud považoval za závazek vyplývající pro zastupitelstvo z referenda právě kombinaci využití pozemků, včetně výjimek a naopak to, že v případě negativního výsledku, by uvedenou kombinací vázáno nebylo. U tvrzené účelovosti druhé a třetí otázky není zřejmé, z čeho stěžovatel dovozoval, že by případná účelovost byla nezákonná. Lze proto dovodit, že i tuto argumentaci považoval krajský soud za dokreslující situaci, a proto na ni nereagoval, neboť tak činit nemusel. K námitce, že otázka byla návodná a popisná, protože byla učiněna větou oznamovací, lze opět najít odpověď na str. 11, ve druhém odstavci. Soud zde dovozuje jasnou možnost odpovědi na položenou otázku a to způsobem dle volby občanů. Pokud by jí považoval za větu oznamovací, nemohl by dojít k závěru, že je možné na ni odpovědět.

[51] Jestliže stěžovatel namítá, že se krajský soud nevypořádal s tím, že usnesení zastupitelstva o vyhlášení místního referenda neobsahovalo určení výše nákladů spojených s realizací přijatého rozhodnutí, pak je třeba odkázat na str. 11, čtvrtý odstavec usnesení, jehož poslední část odůvodňuje, proč nebylo třeba uvádět možné náklady spojené

s vypořádáním společnosti AI. Ostatně stěžovatel ve své kasační stížnosti s tímto závěrem polemizuje, což by nebylo v případě nepřezkoumatelnosti možné.

[52] Stěžovateli lze dát za pravdu, že se krajský soud zřetelně nevyjádřil k jeho úvaze ohledně neurčitosti otázky položené v referendu z důvodu, že způsob využití pozemků měl být dán pouze odkazem na dosavadní zápis způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. Vzhledem k tomu, že tuto argumentaci vznesl sám stěžovatel, nemůže být poskytnutí odpovědi na ni přímo Nejvyšším správním soudem pro něj překvapivé (viz bod [45] tohoto rozsudku). Argumentace je proto obsažena dále v části věnované námitkám ve věci samé.

[53] Lze též připustit, že s žalobní argumentací týkající se rozsahu odůvodnění usnesení o vyhlášení referenda, pokud jde o jiné údaje než o odhad nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu, se krajský soud vypořádal nadměru stručně. Náležitostem usnesení se krajský soud věnoval na str. 11, ve čtvrtém odstavci. Zde pouze uvedl náležitosti dle § 14 ve spojení s § 10 zákona o místním referendu a bez dalšího vysvětlení dodal, že odpůrce všem těmto povinnostem dostál. Následně se konkrétně věnoval pouze otázce náležitostí dle § 10 písm. d) zákona, tedy nákladům spojeným s referendem, a již oslyšel argumentaci ohledně § 10 písm. c) zákona (odůvodnění návrhu), které se týkaly minimalistického pojetí odůvodnění, absence důsledků kladné a záporné odpovědi a rozdílů v podmínkách zastavěnosti jednotlivých lokalit. Nicméně i tato argumentace byla vznesena stěžovatelem a podrobnější odpověď na ni v další části odůvodnění tohoto rozsudku proto nemůže být pro stěžovatele překvapivá.

III.C Námitky ve věci samé

[54] Kromě namítané nepřezkoumatelnosti lze z kasační stížnosti seznat jen velmi omezený okruh námitek k meritornímu posouzení věci, neboť většina směřovala k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Není přitom úkolem kasačního soudu, aby za stěžovatele kasační námitky domýšlel, naopak takový postup by byl v rozporu se zákonem, neboť je až na stanovené výjimky vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[55] Posuzováním platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu se v obecné rovině Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, publ. pod č. 2718/2012 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda v Břežanech. V uvedeném rozsudku zdejší soud konstatoval: „[R]eferendum představuje jednu z forem přímé demokracie. Přímou demokracii je třeba vykládat ve dvou významech: (1.) jako institucionální výraz principu suverenity lidu, umožňující rozhodování věcí veřejného zájmu a (2.) jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí. Tomuto dvojímu vnímání odpovídá ústavní úprava, která v čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR na straně jedné umožňuje zakotvení ústavního zákona, který by stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo, a v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. (...) [M]ožnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní

politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, 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.“

[56] Vědom si těchto obecných východisek, jež vyžadují zdrženlivost při rozhodování správních soudů ve věcech referenda, přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení věcných námitek stěžovatele.

III.C.1 Nejednoznačnost otázky položené v referendu

[57] Stěžovatel spatřuje neurčitost otázky položené v referendu v tom, že způsob využití pozemků měl být dán pouze odkazem na dosavadní zápis způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí, který však nebyl v dotazu nikterak popsán. Otázky byly v tomto směru formulovány následovně: „*Chcete, ... aby způsob využití pozemků ... byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu ...*“.

[58] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že uvedené znění nebylo šťastné. Je totiž možný i ten výklad, že dotaz v referendu směřoval nejen k tomu, že dotčené pozemky nemají být určeny pro bydlení či jinou zástavbu, ale i k tomu, zda má být ponechán jejich dosavadní způsob využití evidovaný v katastru nemovitostí. To by pak znamenalo nejen nemožnost využití těchto pozemků pro bydlení či jinou zástavbu, ale nemožnost jakéhokoliv jiného využití, než v té době zapsaného (zahrada, sady, les, apod.), což by muselo být odpovídajícím způsobem promítnuto do územního plánu. Otázku položenou v referendu je však nutno interpretovat v celku a v kontextu. Její podstata nebyla technicky vzato v zachování stávající evidence způsobu využití pozemků ve smyslu katastrálních předpisů, nýbrž právě v zachování jejich charakteru nezastavěných a nezastavitelných pozemků, ať už je jejich druh nyní v katastru nemovitostí definován jakkoli. Z odůvodnění referenda, ale ostatně z vývoje celé věci, který je popisován účastníky, je zřejmé, že otázka směřovala k tomu, zda má být v územním plánu určen takový způsob využití, který nebude umožňovat bytovou či jinou zástavbu. Vzhledem k tomu, že pro dané území nebyl žádný platný územní plán, využilo zastupitelstvo odkaz na způsob užívání zapsaný v katastru nemovitostí, který souhrnně označilo jako „neurčené pro bydlení či jinou výstavbu“. Odkaz na údaj v katastru nemovitostí tak byl v podstatě nadbytečný.

[59] Stěžovatel dále namítá, že považuje položenou otázku za neurčitou v tom směru, že na ni nebylo možné jednoznačně odpovědět ani ano, ale ani ne.

[60] To, že je možné jednou otázkou položenou v místním referendu rozhodovat o více věcech, nepřímou potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku Chvalovice. V něm totiž

pro tento případ dovodil, že se musí jednat ve všech případech o věci, o nichž lze místní referendum konat. Ani v nyní posuzované věci nevidí důvod se od tohoto závěru odchýlovat.

[61] Je na uvážení iniciátora referenda, zda bude otázka vztažena pouze k jedné či k více věcem zároveň. Ve druhém případě pak samozřejmě riskuje to, na co poukazuje stěžovatel, tedy nižší účast oprávněných osob, případně nesouhlas s navrženou otázkou, právě proto, že hlasující se mohou neztotožnit byť i jen s dílčí částí otázky. To však neznamená její nezákonnost. Nezákonná by mohla být v této souvislosti pouze tehdy, pokud by nebyla jednoznačná. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, publ. pod č. 2799/2013 Sb. NSS, ve věci vyhlášení referenda Městské části Praha 7, uvedl: *„Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.“*

[62] Takové vady však v nyní posuzované otázce Nejvyšší správní soud neshledal. Z formulace položené otázky je zřejmé, že jestliže se hlasující vyslovil pro odpověď „ano“, pak to znamenalo, že si přál, aby nebyl změněn stávající způsob využití ani u jedné ze tří vymezených lokalit, kromě určených výjimek pro lokality „Pod Chvalovským“ a „Ve Slatinách“. U těchto lokalit bylo ponecháno na uvážení zastupitelstva, zda zachová stávající způsob jejich využití, nebo zda jej změni na způsob využití „bydlení v rodinných domech“, neboť otázka hovoří pouze o tom, že je tato změna možná, nikoliv o tom, že by byla nezbytná. Pokud se hlasující domníval, že není nutné, aby i jen některá z lokalit zůstala ve stávajícím způsobu využití, nebo se domníval, že musí být zachován stávající způsob využití i u navržených výjimek, pak hlasoval „ne“.

[63] Výsledek hlasování je v tomto směru zřejmý i vůči zastupitelstvu. V případě vítězství varianty „ano“ má být ponechán stávající způsob využití u všech tří vymezených lokalit, kromě určených výjimek pro lokality „Pod Chvalovským“ a „Ve Slatinách“, kde může být ponechán stávající stav nebo může být změněn na způsob využití „bydlení v rodinných domech“. V případě varianty „ne“ by nebylo zastupitelstvo výsledkem referenda v daném případě vázáno, neboť z formulace otázky nelze dovodit, že by musel být způsob využití vymezených lokalit změněn.

[64] Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že kladný nebo záporný výsledek referenda musí vždy vést k faktické závaznosti pro orgány obce. Odkázat lze například na rozsudek ve věci vyhlášení referenda Městské části Praha 7, kde jedna z položených otázek referenda, vyhlášeného Nejvyšším správním soudem, zněla: *„Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 7 (včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu Městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?“*. V případě kladného výsledku je závaznost pro orgány obce zřejmá. Nicméně záporná odpověď by, obdobně jako v posuzované věci, bezprostřední závaznost nezakládala. Ze znění otázky rozhodně nelze dovodit, že by

odpověď „ne“ znamenala, že náklady musí 500 mil Kč přesáhnout. Vždy proto záleží na znění konkrétní otázky a v obecné rovině je třeba dovodit, že není nepřípustné referendum, které povede k závaznosti referenda pro orgány obce pouze v případě jedné z možných odpovědí.

III.C.2 Nedostatečnost odůvodnění referenda a nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu

[65] Odůvodnění referenda by podle stěžovatele mělo být výrazně podrobnější, než jaké zvolil odpůrce. V odůvodnění by podle něj měly být rozvedeny důsledky, které jsou spojeny s kladnou či zápornou odpovědí, vysvětleny podmínky zastavenosti jednotlivých lokalit a mělo být vysvětleno, proč ze dvou lokalit jsou vyjímány plochy, které zastavět lze. Dále namítá, že bez ohledu na splatnost nároku AI měli být občané informováni v usnesení o vyhlášení referenda o povinnosti vrátit 10 mil Kč, které společnost AI investovala do infrastruktury obce.

[66] Podle § 10 odst. 1 písm. c) a d) ve spojení s § 14 zákona o místním referendu [který odkazuje na údaje podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu] platí, že usnesení o vyhlášení referenda musí obsahovat odůvodnění návrhu a odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města. Podle § 14 zákona o místním referendu se referendum vyhlásí vyvěšením usnesení o vyhlášení místního referenda na úřední desce.

[67] Na rozdíl od referenda vyhlašovaného na návrh přípravného výboru musí tedy usnesení zastupitelstva obsahovat údaje, které jsou jinak obsaženy v návrhu přípravného výboru, a samo usnesení o vyhlášení referenda je již neobsahuje (srov. § 10 odst. 1 a § 13 zákona o místním referendu). Jde nepochybně o významné údaje, které v případě absence u návrhu přípravného výboru znamenají, že návrh má nedostatky a nebude proto vůbec zastupitelstvu předložen (viz § 12 odst. 2 a odst. 4 zákona o místním referendu). Pokud jsou takovéto požadavky kladeny na návrh předkládaný přípravným výborem, nelze na ně nahlížet odlišně v případě referenda vyhlašovaného z rozhodnutí zastupitelstva.

[68] Vůle lidu vyjádřená hlasováním by nepochybně měla vycházet z toho, že hlasující mají k dispozici alespoň základní informace o důsledcích svých rozhodnutí. Zákonodárce proto stanovil požadavek na určitou minimální informovanost oprávněných osob již ze strany přípravného výboru nebo zastupitelstva. Absence, zcela zjevná nedostatečnost či vadnost takových informací mohou, s ohledem na konkrétní okolnosti, vést i k ovlivnění výsledků referenda. Nejvyšší správní soud však v tomto případě takové nedostatky neshledal.

[69] Ustanovení § 10 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu pouze uvádí, že návrh musí být odůvodněn, aniž by zákon kdekoliv podrobněji rozváděl náležitosti odůvodnění. V daném případě byl návrh odůvodněn stručně a spíše obecně. Vyplývá z něj, že odpůrce zastává názor, že by obec měla mít nadále vesnický charakter, výstavbu chce směřovat zejména do stávajícího zastavitelného území, tedy zastavovat zejména proluky a umožnit přeměnu rekreačních objektů na rodinné domy. Nicméně i takové odůvodnění je

dostačující. Je především věcí kampaně, aby odpůrci a zastánci řešení, o kterém je hlasováno, předkládali argumenty ve prospěch či neprospěch obou variant. Je tedy i odpovědností návrhatele, aby návrh odůvodnil v takové míře podrobnosti, která bude dostatečná pro oprávněné osoby, aby přišly hlasovat v referendu a hlasovaly ve prospěch jím preferované varianty. Míra odůvodnění se také bude v nemalé míře odvíjet od toho, nakolik jsou oprávněné osoby již v době vyhlášení referenda s problematikou obeznámeny. Jak je zřejmé již z velikosti obce, ale i z dlouhodobého vývoje celé kauzy, oprávněné osoby o problému musely mít nepochybně velké množství informací již v době vyhlášení referenda a stručnější odůvodnění tak těžko mohlo způsobit jakékoliv relevantní pochybnosti. Rozhodně nelze pojmát požadavek na odůvodnění tak, jak to činí stěžovatel. Odůvodnění nemusí být podrobnou analýzou všech možných variant a důsledků, které mohou být s referendem spojeny.

[70] Informace o nákladech spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu mohou být důležité pro rozhodnutí oprávněných osob v referendu. Pokud jim bude známo, že náklady budou nepřiměřeně vysoké, mohou se rozhodnout záměr nepodpořit, ačkoliv s ním jinak souhlasí. Je nicméně třeba zdůraznit, že zákon požaduje uvést pouze odhad těchto nákladů. Nelze tedy požadovat, aby se jednalo o jejich přesné vyčíslení (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 3/2012 – 27, ve věci místního referenda v Malenovicích). Nelze ani požadovat, aby do tohoto odhadu byly zahrnovány náklady, které jsou nejednoznačné, nepřímé, hypotetické či podmíněné přistoupením dalších okolností nebo dokonce spekulativní, a o kterých přípravný výbor či zastupitelstvo na základě racionálních důvodů předpokládá, že nevzniknou. Je-li náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda, resp. usnesení o vyhlášení místního referenda odhad nákladů, nutno tuto náležitost interpretovat tak, že zákon vyžaduje přítomnost alespoň elementární úvahy na toto téma, což je předpokladem pro to, aby se její (ne)přesnost, (ne)úplnost či (ne)správnost mohla stát předmětem kampaně před hlasováním. To je účel této náležitosti. Soudní přezkum by se měl v první řadě omezit na formální ověření, že zde určitá úvaha a informace v tomto směru obsažena byla (pokud vůbec nějaké náklady v úvahu přichází – viz dále), a bylo tak o čem se v rámci kampani „spořit“, posouzení (ne)přesnosti, (ne)úplnosti či (ne)správnosti odhadu nákladů ze strany soudu by se mělo omezit jen na výjimečné případy zcela zjevné nedostatečnosti, záměrného neuvedení známých a zásadních nákladů či vadnosti informací s ohledem na konkrétní okolnosti, jak se píše v bodě [68] odůvodnění tohoto rozsudku.

[71] Je pravdou, že odhad nákladů na realizaci rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce v odůvodnění usnesení o vyhlášení místního referenda v daném případě zcela absentoval, což je formálně v rozporu se zákonem o místním referendu (viz též shora citovaný rozsudek ve věci místního referenda v Malenovicích). Pokud však podle přesvědčení přípravného výboru či zastupitelstva žádné takové náklady nevzniknou, pak neuvedení takové informace lze považovat pouze za formální pochybení, které však nemůže ovlivnit výsledek referenda ve smyslu § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Je proto třeba se zaměřit na to, zda zastupitelstvo mělo do odhadu nákladů zahrnout i náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v referendu do jeho vyhlášení, které tvrdil stěžovatel.

[72] Nejvyšší správní soud se v posuzované věci neztotožňuje s krajským soudem v tom, že by nebylo třeba odhad nákladů tvrzených stěžovatelem uvádět jen z toho důvodu, že tato otázka může přijít na pořad dne teprve po skončení řízení o změně územního plánu, neboť až poté může být případně předmětem dalších jednání či soudního řízení. Rozhodnutí přijaté v referendu je vždy závazné pouze pro orgány obce (§ 49 zákona o místním referendu) a samo o sobě tedy jiné náklady, než náklady spojené s provedením referenda, přinést nemůže. Ustanovení o odhadu nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu je proto třeba vykládat tak, že půjde o náklady obce, které bude muset vynaložit, až budou příslušnými orgány obce učiněny kroky k naplnění rozhodnutí přijatého v referendu. V posuzovaném případě by tedy mělo jít o odhad nákladů spojených se skutečností, že bude schválena změna územního plánu tak, že bude ponechán stávající způsob využití u všech tří vymezených lokalit, kromě určených výjimek pro lokality „Pod Chvalovským“ a „Ve Slatinách“.

[73] Lze se ztotožnit se závěrem krajského soudu, byť ne příliš šťastně vyjádřeným, že považuje povinnost odpůrce uhradit společnosti AI částku 10 mil Kč v důsledku toho, že společnost AI nebude schopna uskutečnit dříve schválený stavební záměr za spornou, když soud odkazuje na možná další jednání a soudní spory. I Nejvyšší správní soud považuje tuto tvrzenou pohledávku za vysoce spornou s ohledem na závazky, které na sebe měl odpůrce sponzorskou smlouvou ze dne 3. 5. 2007 převzít. S ohledem na závěry uvedené v bodu [70] proto nelze dojít k závěru, že odpůrce byl povinen odhad těchto hypotetických nákladů ve vyhlášení referenda uvést.

[74] Nejvyšší správní soud konečně souhlasí s odpůrcem i v tom, že náklady na pořízení změny územního plánu musí vynaložit bez ohledu na výsledek místního referenda s ohledem na povinnosti vyplývající z § 55 odst. 3 stavebního zákona. Tyto náklady proto nelze považovat za náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu, jejichž odhad by musel být uveden v odůvodnění usnesení zastupitelstva o vyhlášení místního referenda.

VI. Závěr a náklady řízení

[75] Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[76] Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (analogicky § 93 odst. 4 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. března 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu