

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Sedláka, Ph.D. v právní věci

navrhovatele: **Přípravný pro účely konání místního referenda ve městě Veverská Bítýška**
zastoupený zmocněncem L. Z.

proti

odpůrci: **město Veverská Bítýška**
sídlem náměstí Na Městečku 72, Veverská Bítýška

o návrhu na vyhlášení místního referenda,

takto:

- I. Vyhláší se místní referendum ve městě Veverská Bítýška o otázce:
„Požadujete, aby orgány obce Veverská Bítýška aktivně vyvíjely v rámci své samostatné působnosti maximální možné a přípustné úsilí k tomu, aby bylo v maximální možné míře eliminováno riziko vzniku a šíření zápachu ze vznikající laminační linky na území města?“
- II. Místní referendum se bude konat současně s volbami do zastupitelstev obcí v roce 2022, tj. ve dnech 23. a 24. září 2022.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Návrhem ze dne 29. 6. 2022 se navrhovatel domáhal vyhlášení referenda ve městě Veverská Bítýška o otázce: *„Požadujete, aby orgány obce Veverská Bítýška aktivně vyvíjely v rámci své samostatné působnosti maximální možné a přípustné úsilí k tomu, aby bylo v maximální možné míře eliminováno riziko vzniku a šíření zápachu ze vznikající laminační linky na území města?“* Navrhl, aby se místní referendum konalo současně s volbami do zastupitelstev obcí v roce 2022, tj. ve dnech 23. a 24. září 2022.
2. Zastupitelstvo města usnesením č. 26 ze dne 15. 6. 2022 rozhodlo o nevyhlášení referenda s odůvodněním, že o navržené otázce nelze referendum konat. Neshledalo prostor pro to, jak by mohly orgány města v rámci své samostatné působnosti eliminovat vliv na životní prostředí způsobený soukromým investičním záměrem. Odůvodnění odpůrce podle navrhovatele nemá oporu v zákoně a je věcně chybné.
3. O jakých otázkách lze referendum konat, vyplývá z § 6 až § 8 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů („zákon o místním referendu“). Podle

přípravného výboru jsou všechny zákonné požadavky splněny, neboť se jedná o otázku, na niž lze odpovědět „ano“ nebo „ne“, jde o věc spadající do samostatné působnosti obce a nejde o taxativně vymezenou oblast, o níž referendum konat nelze. Referendum se může dotýkat oblastí, které lze upravit obecně závaznou vyhláškou, pokud se nehlasuje přímo o jejím znění. Stejně tak lze hlasovat o věci, která je předmětem řízení podle zvláštního zákona, jde-li pouze o kroky, které činí obec v samostatné působnosti. Z navržené otázky je zřejmé, že způsob jednání, ke kterému má referendum obec zavázat, jsou směřovány pouze na samostatnou působnost. Požadavek, aby obec vyvinula „maximální možné a přípustné úsilí“ je nutné vykládat v rámci samostatné působnosti obce; jiný výklad zvolená formulace nepřipouští.

4. Jedním z práv zakotvených v čl. 21 Listiny základních práv a svobod („Listiny“) je možnost hlasovat v místním referendu při splnění zákonných podmínek. Tyto podmínky musí být ve světle čl. 22 Listiny vykládány tak, aby umožnily svobodnou soutěž politických sil. Pokud se obec rozhodla nevyhlásit referendum o přípustné otázce, zasáhla do práv svých občanů a odepřela jim možnost přímo se podílet na správě věcí veřejných. Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vyplývá, že omezující podmínky práva hlasovat v místním referendu je nutné vykládat restriktivně. Nehledě na to, zda zastupitelstvo s konáním místního referenda souhlasí, je povinno jej při splnění zákonných podmínek vyhlásit. Tuto povinnost odpůrce svým usnesením z 15. 6. 2022 porušil.
5. Chybný postup odpůrce vyplývá z toho, že nesprávně vyhodnotil obsah a význam navrhované otázky a její interpretaci záměrně zúžil. Nesprávně byly vyhodnoceny rovněž právní nástroje a možnosti postupu ve věci. Odpůrce vycházel z konzultativního stanoviska odboru voleb Ministerstva vnitra, které je právně nesprávné a zavádějící.
6. Přípravný výbor byl při podání návrhu na vyhlášení místního referenda veden obavou části občanů z narušení příznivého životního prostředí, resp. podmínek k životu v důsledku plánované výstavby laminační linky na území města. U výrobního závodu, v němž dochází k tavení plastů, hrozí zvýšený zápach, zhoršení kvality ovzduší, zvýšení hluku, prašnosti, jakož i zhoršení dalších imisí a negativních externalit provozu. Vzhledem k umístění laminační linky poblíž centra města by občané měli mít možnost se k této otázce vyslovit, neboť jejich názor na věc není dosud vyjasněn. Referendum by tak mělo nastínit, jaký je postoj občanů k hrozbě zvýšených imisí způsobených stavbou laminační linky, a osvětlit, zda si občané přejí, aby orgány obce v rámci své samostatné působnosti v této věci konaly. Obec předmětnou otázku vyhodnotila tak, jako by směřovala pouze na problematiku povolovacích procesů týkajících se životního prostředí. Zcela opomněla další faktory (zejména přímé i nepřímé sousedské imise), na něž otázka možného zápachu z laminační linky směřuje. Podle obce se jedná o soukromý investiční záměr, jemuž v rámci své působnosti ohledně možného vlivu na životní prostředí nedokáže zabránit. Navrhovaná otázka se však netýká pouze vlivu na životní prostředí. Obec má i jiné nástroje, které v případě tohoto projektu může využít. O obsahově podobných otázkách bývají místní referenda běžně vyhlašována. Postup odpůrce tak zakládá neodůvodněnou nerovnost mezi občany různých obcí.
7. Vysvětlení obce, že ve věci nemůže nijak konat, neobstojí. Obec v rámci samostatné působnosti může podávat námitky v příslušných řízeních. Skutečnost, že žádné takové řízení není v okamžiku konání referenda zahájeno, není podstatné. Referendum působí do budoucna a je pro obec závazné do té doby, než bude o věci konáno referendum nové.

Dalším možným krokem obce může být soukromoprávní jednání, např. vznesení požadavku na instalování účinnějších vzduchových filtrů zamezujících riziku zápachu výměnou za zřízení služebnosti ve prospěch investora na obecním pozemku. Využít lze rovněž neformální nástroje směřující k eliminaci rizika vzniku zápachu při strategických schůzkách nebo v oblasti územního plánování. Kladný výsledek referenda navíc zakládá nezákonnost jednání obce, které by bylo s jeho výsledkem v rozporu. Existuje-li minimálně jedna věc, kterou může obec ve věci učinit, je konání referenda přípustné a nejedná se o zavázání představitelů obce k nemožnému. Referendum může být vnímáno i jako poradní hlas pro zastupitelstvo. Zákon nestanoví vymahatelnost otázky položené v referendu jako předpoklad její přípustnosti. Totéž platí i pro úvahy o nutnosti reálnosti hrozby, které se referendum snaží zamezit. Je možné, že zápach vznikat nebude. To však neznamená, že orgány obce nemohou ve své samostatné působnosti činit kroky k tomu, aby taková skutečnost nastala.

8. Závěrem přípravný výbor upozornil na nesprávnost stanoviska Ministerstva vnitra, které bylo k otázce konání referenda vyžádáno a ze kterého odpůrce při nevyhlášení referenda vycházel. Ministerstvo v něm zcela ignorovalo stávající judikaturu a vycházelo ze zkratkovitého a neúplného posouzení významu navrhované otázky. Odkázalo na v minulosti proběhlé správní řízení a uzavřelo, že s ohledem na jeho skončení již ve věci nelze podniknout žádné kroky. Druhým důvodem pro nekonání referenda byl podle ministerstva fakt, že mezi obcí a investorem zhotovujícím laminační linku neexistuje žádný právní vztah. Stanovisko zcela pomíjí, že v budoucnu mohou být jiná správní řízení zahájena, jakož i to, že vztah mezi obcí a investorem může vzniknout. Nejlepším momentem pro vyjasnění pozice města je právě doba, kdy žádné jednání ani řízení neprobíhá. Je snazší vyjednat smluvní podmínky v předsmluvním jednání, než po uzavření smlouvy. Stanovisko zcela opomíjí význam místního referenda jako institutu přímé demokracie. Přípravný výbor si je vědom, že výsledek referenda bude sloužit pouze jako konzultativní stanovisko, které pro zastupitelstvo obce není závazné. Ministerstvo vnitra však svým stanoviskem rozhodnutí zastupitelstva silně ovlivnilo, čímž v podstatě upřelo občanům právo vyjádřit svůj názor na věc. Ministerstvu navíc z úřední činnosti musí být znám okruh otázek, které jsou v rámci referend běžně odpovídány. Neobstojí ani závěr ministerstva, že město nemá prostor pro eliminaci rizika negativních vlivů na životní prostředí. Takový důvod nevyhlášení referenda zákon nezná. Nepřípustnost takové argumentace navíc podtrhuje možnost konat referendum čistě konzultativního charakteru.
9. Z popsaných důvodů navrhovatel požádal, aby soud vyhlásil místní referendum o shora popsané otázce v termínu konání voleb do zastupitelstev obcí.

II. Vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve vyjádření ze dne 11. 7. 2022 uvedl, že s návrhem na vyhlášení místního referenda nesouhlasí a požaduje jej zamítnout v celém rozsahu. Zastupitelstvo města usnesením ze dne 15. 6. 2022 schválilo nevyhlášení místního referenda. Z § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním plyne, že se v místním referendu rozhoduje o věcech spadajících do samostatné působnosti obce. Vybudování laminační linky je soukromým investičním záměrem společnosti HARTMANN-RICO a. s. a odpůrce nemá prostor pro to, aby v samostatné působnosti eliminoval vliv na životní prostředí způsobený daným záměrem. Mezi městem a investorem neexistuje žádný právní vztah. Navíc bylo k uvedenému záměru vydáno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 10. 2021, v němž

bylo v rámci zjišťovacího řízení uzavřeno, že záměr nemá významný vliv na životní prostředí. Dané rozhodnutí bylo potvrzeno v řízení o rozkladu. Podle odpůrce se navíc formulace navržené otázky jeví obecnou a nijak z ní nevyplývá, jakými konkrétními kroky by orgány města měly v rámci své samostatné působnosti konat.

III. Posouzení návrhu

11. Podmínky řízení byly v projednávané věci splněny [návrh byl osobou k tomu oprávněnou dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu, ve dvacetidenní lhůtě plynoucí z § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu a je projednatelný, odpůrce je ve věci pasivně legitimován, soudní poplatek byl zaplacen]. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu.
12. Podle § 91a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“), rozhodl soud o návrhu usnesením, přičemž jednání ve věci nebylo třeba nařizovat.
13. Návrh na vyhlášení místního referenda je **důvodný**.
14. Soud se nejprve zabýval přípustností navrhované otázky, poté se vyjádřil k její jednoznačnosti.
15. Podmínky přípustnosti otázky položené v místním referendu vyplývají z § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Podle § 6 zákona *lze místní referendum konat pouze o otázkách patřících do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.*
16. Z § 7 zákona o místním referendu dále plyne, že *místní referendum nelze konat*
 - a) *o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,*
 - b) *o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,*
 - c) *o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen “starosta obce”), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen “primátor”), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen “rada obce”), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen “rada statutárního města”) a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,*
 - d) *jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,*
 - e) *v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,*
 - f) *o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo*
 - g) *o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,*
 - h) *jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.*
17. Ustanovení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu pak uvádí, že *otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem “ano” nebo slovem “ne”.*
18. Z citovaných ustanovení plyne přípustnost konání místního referenda ve všech věcech spadajících do samostatné působnosti obce s výjimkou případů taxativně uvedených v § 7 zákona o místním referendu. Samostatnou působnost obce blíže vymezuje § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Uvádí, že *„do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům*

nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěřuje zákon“.

19. V nynějším případě odpůrce nevyhlásil místní referendum o požadované otázce s odůvodněním, že v samostatné působnosti města „*nespatřuje prostor pro to, jak by mohly orgány města Veverská Bítýška v rámci své samostatné působnosti eliminovat vliv na životní prostředí způsobený tímto soukromým investičním záměrem*“ (viz usnesení Zastupitelstva města Veverská Bítýška č. 26 z 15. 6. 2022). Odpůrce vycházel ze stanoviska Ministerstva vnitra z 18. 5. 2022, č. j. MV-89713-2/OV-2022, ohledně posouzení referendové otázky. V něm ministerstvo shrnulo, že dne 13. 10. 2021 vydalo Ministerstvo životního prostředí v rámci zjišťovacího řízení rozhodnutí, že záměr týkající se laminační linky ve městě Veverská Bítýška nemá významný vliv na životní prostředí. Dané rozhodnutí bylo potvrzeno v řízení o rozkladu. Dále ministerstvo odkázalo na § 10 písm. c) zákona o obcích, z něhož plyne, že obecně závaznou vyhláškou lze podle citovaného ustanovení např. regulovat údržbu veřejné zeleně formou pravidelných sečí nebo chránit estetickou kvalitu veřejné zeleně prostřednictvím zákazů stání, zastavení nebo vjezdů motorových vozidel. Zmíněné ustanovení však podle ministerstva neumožňuje veřejnou vyhláškou eliminovat šíření škodlivin vznikajících na soukromém pozemku v rámci podnikatelské činnosti. Upozornilo rovněž na skutečnost, že bylo rozhodnuto o tom, že záměr výstavby laminační linky nemá významný vliv na životní prostředí, a že mezi městem a investorem neexistuje žádný právní vztah. Z popsanych důvodů ministerstvo uzavřelo, že „*nespatřuje prostor pro to, jak by mohly orgány Města Veverská Bítýška v rámci své samostatné působnosti eliminovat vliv na životní prostředí způsobený tímto soukromým investičním záměrem. Na základě uvedeného (...) o této otázce nelze konat místní referendum.*“
20. Z předloženého správního spisu je dále zřejmé, že ohledně záměru laminační linky Veverská Bítýška došlo ke zjišťovacímu řízení pro posouzení vlivu stavby na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 13. 10. 2021, č. j. MZP/2021/560/1730, rozhodlo, že záměr „Laminační linka Veverská Bítýška“ nemá významný vliv na životní prostředí a nebude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb. Rozklad spolku Čistá Bítýška, z. s. zamítla ministryně životního prostředí rozhodnutím ze dne 30. 3. 2022, č. j. MZP/2021/430/1071, jako nepřipustný.
21. Soud hodnotil, zda obстоjí závěry odpůrce, že město nemá prostor, jak by v samostatné působnosti mohlo eliminovat vliv na životní prostředí způsobený záměrem výstavby laminační linky. Odpůrce ve svém rozhodnutí o nevyhlášení místního referenda vycházel z poradního stanoviska Ministerstva vnitra, které si k věci vyžádal. Přestože se nejednalo o stanovisko nezávazné (poradní), odpůrce se s jeho závěry ztotožnil a přejal je i ve svém usnesení. Soud proto důvody nevyhlášení místního referenda v nynějším případě čerpal jak ze samotného usnesení zastupitelstva ze dne 15. 6. 2022, tak ze stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 18. 5. 2022, na něž zastupitelstvo ve svém usnesení odkazovalo.
22. Primárním účelem referenda je rozhodování občanů o konkrétních otázkách veřejného života namísto rozhodování jejich zástupců. Sekundárně představuje každé referendum nástroj politického tlaku a jako takový působí iniciačně k zahájení diskuse o konkrétním problému. Tento aspekt referenda je legitimní součástí základního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných. Jsou-li splněny všechny podmínky vyplývající ze zákona o místním referendu, je zastupitelstvo povinno takové referendum vyhlásit, nehledě na to,

zda zastupitelstvo samo jako orgán s konáním referenda k otázce navrhované přípravným výborem souhlasí či nikoli (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14).

23. Současne platí, že ustanovení § 7 zákona o místním referendu, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat, je nutné vykládat v intencích čl. 22 Listiny (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Upřednostnit je proto nutné takový výklad, který v případě pochybností připouští konání místního referenda. Vyslovení jeho nepřijatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže je zjevné, že je konání referenda o navržených otázkách nepřijatné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26).
24. Z odpůrcem předloženého spisu je zřejmé, že zjišťovací řízení ohledně záměru laminační linky již bylo pravomocně ukončeno. Otázka možného vlivu záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. tedy nepochybně nemohla být předmětem místního referenda, neboť by se jednalo o otázku nepřijatnou dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu, jelikož jde o otázku, o níž se rozhodovalo ve zvláštním řízení. Takto však navrhovaná otázka nebyla koncipována. Přípravný výbor nenavrhoval konání místního referenda o otázce, zda záměr laminační linky bude mít vliv na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Hodlal zjistit, zda občané požadují, aby město v rámci své samostatné působnosti činilo maximální úsilí k tomu, aby bylo eliminováno riziko vzniku a šíření zápachu ze vznikající laminační linky. Závěr zjišťovacího řízení neznamena, že laminační linka nebude žádným způsobem ovlivňovat okolní životní prostředí např. zápachem. Plyne z něj pouze to, že záměr nebude mít takový vliv na životní prostředí, aby musel být posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb. Určité dopady do životního prostředí však záměr mít může. A právě na tuto zbytkovou kategorii imisí míří navrhovaná otázka. Nekonání místního referenda tak nebylo možné odůvodnit odkazem na závěry zjišťovacího řízení.
25. Zbývá nicméně posoudit, zda v rámci této zbytkové kategorie dopadů záměru na životní prostředí či podmínky pro život v obci disponuje město ve své samostatné působnosti určitými nástroji. Pokud by totiž v dané oblasti ničeho činit nemohlo, nebylo by konání místního referenda smysluplné.
26. Navrhovatel ve svém návrhu uvedl celou řadu kroků, které by město podle jeho názoru mohlo ve věci v rámci své samostatné působnosti činit: od kroků neformálního charakteru (jednání s investorem, předmluvní vyjednávání), přes případnou regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nebo územního plánu až po aktivní vystupování v rámci povoloacích procesů podle stavebního zákona, v nichž bude město účastníkem. Soud se ztotožnil s navrhovatelem, že ve všech těchto oblastech může obec v rámci své samostatné působnosti určitě kroky činit.
27. Neformální kroky města v rámci soukromých vyjednávání ohledně eliminace zápachu při výstavbě a provozu laminační linky lze podle soudu zahrnout pod § 35 odst. 1 zákona o obcích. Přestože v tomto směru bude vymahatelnost konání obce podle výsledků referenda spíše nízká (viz bod 33 níže), nelze tvrdit, že by město v tomto směru nemohlo v rámci své samostatné působnosti žádné úkony činit. Neexistence soukromoprávního ujednání s investorem, ale ani případná existence soukromoprávního vztahu na této skutečnosti nemůže nic změnit. Žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou totiž nelze předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných a zabránit jim, aby k

určité otázky veřejného zájmu zaujali postoj v místním referendu (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09).

28. Co se týče možnosti vydání obecně závazné vyhlášky, pro její soulad s čl. 104 odst. 3 Ústavy bude určující její konkrétní znění, resp. možnost podřazení regulace pod pojem „ochrana životního prostředí“ ve smyslu § 10 písm. c) zákona o obcích. Úkolem soudu není spekulovat o možnostech konkrétní formulace obecně závazné vyhlášky v tomto směru. Postačí pouze uzavřít, že obecně o určité otázce, jež by následně mohla být předmětem regulace v obecně závazné vyhlášce, místní referendum konat lze (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41).
29. Názor občanů vyjádřený v referendu může být podle soudu rovněž impulzem pro přijetí územně plánovací dokumentace. Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k tomu, v jaké obci z hlediska stavebního a urbanistického hodlají žít, představuje zákonem předvídaný způsob realizace práva občanů podílet se na správě věcí veřejných, jehož ústavní základ vychází z čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny (viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 44 Ca 89/2009-31). I pokud by se názor občanů promítl do přípravy nové územně plánovací dokumentace (resp. změny stávající), jednalo by se o otázku přípustnou (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, nebo usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, č. j. 63 A 4/2022-65). Územní plán či jeho změna tedy mohou způsobem definování přípustného využití plochy, na níž se investiční záměr nachází, směřovat k zamýšlenému cíli referenda.
30. Konečně i možnost města aktivně vystupovat v rámci samostatné působnosti v povolovacích procesech směřujících k umístění, výstavbě nebo provozu laminační linky, představuje relevantní kroky, které může město v rámci své samostatné působnosti činit. Případné územní či stavební řízení totiž nespádá do samostatné působnosti obce, ale představuje výkon přenesené působnosti. Příslušný stavební úřad by tak rozhodoval nezávisle na výsledku místního referenda. V rámci své samostatné působnosti by obec mohla výsledek řízení dle stavebního zákona ovlivnit z pozice účastníka řízení prostřednictvím uplatnění námitek. Tímto způsobem by pouze „neautoritativním“ způsobem tlumočila a prosazovala případné výsledky místního referenda (viz usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, č. j. 58 Ca 23/2005-41, publikované pod č. 661/2005 Sb. NSS). Znění navrhované otázky tedy není nepřípustné ani podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Konání místního referenda totiž nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05).
31. Odpůrce dále zpochybňoval jednoznačnost navrhované otázky, resp. namítal její obecnost. Požadavek na jednoznačnost či jasnost otázky položené v místním referendu plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, publ. pod č. 2799/2013 Sb. NSS. V něm soud uvedl, že *„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.“* Současně platí, že otázku položenou v referendu je nutno interpretovat v celku a v kontextu případu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45).
32. Soud odmítá argumentaci odpůrce, že by z navrhovaného textu otázky nebylo zřejmé, že aktivita města má být činěna v mezích samostatné působnosti. Navrhovaná otázka přímo

hovoří o vyvíjení maximálního úsilí města „v rámci své samostatné působnosti“. Žádnou nejasnost otázky tak v tomto směru nelze spatřovat.

33. Nejedná se ani o otázku vnitřně rozpornou, která by bránila konání referenda (viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2009, č. j. 11 Ca 291/2009-41). Formulace položené otázky je jasná – v případě odpovědi „ano“ hlasující požaduje, aby obec aktivně vystupovala v rámci jí svěřených samosprávných kompetencí, v případě „ne“ na takovém postupu hlasující zájem nemá. Výsledek hlasování je jednoznačný i pro zastupitelstvo – výsledek „ano“ znamená závazek činit kroky v rámci samostatné působnosti k eliminaci rizika zápachu z laminační linky, výsledek „ne“ město k žádným krokům nezavazuje.
34. Upozorňuje-li odpůrce na obecnost navrhované otázky, lze mu do jisté míry přisvědčit. Navržená otázka skutečně hovoří pouze povšechně o vyvíjení „maximálního úsilí“, aniž by alespoň rámcově konkretizovala, jaké konkrétní kroky má obec pro uskutečnění požadovaného cíle v případě kladného výsledku referenda činit. Soudu je známo, že v některých případech byly obdobné otázky navrhované v místním referendu konkrétnější a výslovně obec zavazovaly např. k uplatňování námitek a připomínek ve všech správních řízeních týkajících se sporného záměru, resp. zakazovaly obci uzavírat soukromoprávní smlouvy s investorem ohledně sporného záměru (viz např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2021, č. j. 64 A 5/2021-316, ve věci *obce Podolí*). Obecnost navrhované otázky však v nynějším případě nezpůsobuje nepřijatelnost otázky ve smyslu zákona o místním referendu, neboť její smysl je zřejmý a jednoznačný (viz body 32 a 33 výše). Výsledek referenda spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského projektu na území obce, je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, publikovaný pod č. 2919/2013 Sb. NSS, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Ars 5/2012-55, publikované pod č. 2800/2013 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Lze nicméně doplnit, že větší názornost navrhované otázky by mohla přispět k lepšímu pochopení smyslu referenda samotným odpůrcem při rozhodování o vyhlášení místního referenda a mohla by vést ke snadnějšímu prosazování jeho výsledků či vyhodnocování věcných dopadů přijatého rozhodnutí dle § 48 a § 49 zákona o místním referendu. Může totiž být obtížné posuzovat, zda zastupitelstvo či jiné orgány města skutečně jednájí v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, pokud naplnění výsledků místního referenda vyžaduje aktivní přístup ze strany zastupitelstva s možností různých variant řešení (viz Kopecký, M. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016). Způsob koncipování otázek pokládaných v místním referendu je však doménou zastupitelstev obce, případně přípravného výboru a soudu nepřisluší do jejich kompetence zasahovat. Postačuje tak uzavřít, že soud shledal znění navržené otázky jednoznačné.
35. Soud proto uzavírá, že konání referenda o navrhované otázce je v nynějším případě přípustné, neboť město v rámci své samostatné působnosti disponuje nástroji, jak přispět k eliminaci rizika vzniku a šíření zápachu ze vznikající laminační linky na území města.

IV. Závěr a náklady řízení

36. Soud shledal podaný návrh důvodným, proto vlastním rozhodnutím vyhlásil místní referendum o navrhované otázce a zároveň určil termín jeho konání. Rozhodnutí soudu nahrazuje přijaté usnesení zastupitelstva odpůrce, přičemž podle § 13 odst. 3 věty poslední

zákona o místním referendu platí, že ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.

37. Otázkami, které nečinily strany spornými, se soud nezabýval. Jde např. o splnění požadavku dle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu (počet oprávněných osob, které podpořily svým podpisem návrh přípravného výboru). V tomto směru totiž ani sám odpůrce zákonnost návrhu na konání místního referenda nijak nezpochybňoval. Odpůrce nic nenamítal ani k termínu konání místního referenda, k němuž ani soud nemá žádných připomínek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42, publikovaný pod č. 3211/2015 Sb. NSS).
38. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
39. Závěrem soud doplňuje, že usnesení bude doručeno zástupci navrhovatele a odpůrci a současně bude vyvěšeno na úřední desce soudu; usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s. ř. s.). Krajský soud zároveň připomíná, že odpůrce tím není zbaven své povinnosti umístit písemné vyhotovení usnesení neprodleně po jeho obdržení na úřední desce, ačkoli vyvěšení bude mít v tomto případě již jen informativní povahu (§ 13 odst. 2 věta poslední zákona o místním referendu)

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 21. července 2022

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu