

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda ve městě Dobříš**
zastoupen advokátem JUDr. Jaromírem Kyzourem
sídlem Lublaňská 18, Praha 2

proti
odpůrci: **město Dobříš**
sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš

o návrhu na vyhlášení místního referenda,

takto:

I. Vyhláší se místní referendum na území města Dobříš o těchto otázkách:

Otázka 1:

„Souhlasíte, aby Zastupitelstvo města Dobříš bez zbytečných odkladů a v souladu s právními předpisy schválilo takovou změnu územního plánu města Dobříš, která v lokalitě B. vyjme ze zastavitelných ploch pozemky, které byly ke dni vyhlášení tohoto referenda (27. 9. 2022) ve vlastnictví města Dobříše, s výjimkou pozemku parcelní číslo Xa v katastrálním území Dobříš, který je zařazen do plochy využitelné pro občanské vybavení – tělovýchovné a sportovní zařízení?“

Otázka 2:

„Souhlasíte, aby Zastupitelstvo města Dobříš zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace, kde je mimo jiné určeno, že z obytných ploch by neměla být zahajována výstavba v dalších lokalitách do doby realizace velké většiny rodinných domů v lokalitách: N. P., J., N. K., Z. z., a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85%?“

Otázka 3:

„Má územní plán města Dobříše i jeho změny vylučovat rozšíření možnosti zástavby v okolní krajině oproti současnému stavu v lokalitách, které byly ke dni vyhlášení tohoto referenda (27. 9. 2022) nezastavěným územím, s výjimkou případů, kdy by nutnost změny vyplývala z právního předpisu nebo kdyby se jednalo o veřejně prospěšné stavby?“

II. Místní referendum na území města Dobříš se bude konat současně s volbou prezidenta republiky ve dnech 13. a 14. 1. 2023.

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

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Navrhovatel se návrhem podaným a doručeným soudu dne 28. 8. 2022 ve 14:56:20 hod. domáhá podle § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vyhlášení místního referenda ve městě Dobříš.
2. Navrhovatel v návrhu na zahájení řízení uvedl, že dne 22. 6. 2022 podal Městskému úřadu Dobříš (dále jen „městský úřad“) návrh na konání místního referenda dle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (dále jen „zákon o místním referendu“), a to o následujících otázkách:

Otázka 1:

*„Souhlasíte, aby zastupitelstvo města Dobříš bez zbytečných odkladů a v souladu s právními předpisy schválilo takovou změnu územního plánu města Dobříš, která v lokalitě B. vyjme ze zastavitelných ploch pozemky, které jsou **k dnešnímu dni** ve vlastnictví města Dobříše, s výjimkou pozemku parcelní číslo Xa v katastrálním území Dobříš, který je zařazen do plochy využitelné pro občanské vybavení – tělovýchovné a sportovní zařízení?“*

Otázka 2:

„Souhlasíte, aby zastupitelstvo města Dobříš zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace, kde je mimo jiné určeno, že z obytných ploch by neměla být zahajována výstavba v dalších lokalitách do doby realizace velké většiny rodinných domů v lokalitách: N. P., J., N. K., Z. z., a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85%?“

Otázka 3:

*„Má územní plán města Dobříše i jeho změny vylučovat rozšíření možnosti zástavby v okolní krajině oproti současnému stavu v lokalitách, které jsou **k dnešnímu dni** nezastavěným územím, s výjimkou případů, kdy by nutnost změny vyplývala z právního předpisu nebo kdyby se jednalo o veřejně prospěšné stavby?“*

3. Navrhovatel původně požadoval, aby zastupitelstvo odpůrce vyhlásilo referendum souběžně s termínem komunálních voleb ve dnech 23. a 24. 9. 2022, popř. v termínu voleb prezidenta republiky.
4. Ačkoliv zmocněnkyně navrhovatele obdržela přípis městského úřadu ze dne 8. 7. 2022, podle kterého návrh na vyhlášení referenda obsahuje všechny náležitosti podle § 10 zákona o místním referendu i dostatečný počet podpisů a ačkoliv rada odpůrce předala návrh na vyhlášení referenda zastupitelstvu odpůrce, to na zasedání dne 8. 8. 2022 referendum nevyhlásilo, neboť nebylo usnášeníschopné. Na náhradním zasedání dne 22. 8. 2022 zastupitelstvo odpůrce navržené usnesení o vyhlášení referenda nepřijalo, referendum o žádné z otázek tedy nevyhlásilo.
5. Podle navrhovatele návrh na vyhlášení referenda neměl nedostatky a otázky vyhovují požadavkům § 6-8 zákona o místním referendu. Referendum tedy mělo být vyhlášeno.

6. S poukazem na nepravděpodobnost vyhlášení referenda soudem tak, aby mohlo ještě proběhnout spolu s volbami do obecního zastupitelstva, požádal navrhovatel o vyhlášení referenda souběžně s volbami prezidenta republiky, resp. jejich prvním kolem, ve dnech 13. a 14. 1. 2023, neboť tak je dodržena zásada, podle které se při stanovení termínu konání referenda má zohlednit to, aby mělo pokud možno platný výsledek, přičemž se má respektovat zákonná lhůta 90 dnů, není-li v blízkém časovém horizontu vhodnější termín, jako tomu je právě v daném případě. Poukázal při tom na rozsudky NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42, a ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41).

Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce ve vyjádření k návrhu popsal chronologii návrhu na vyhlášení referenda a jeho posuzování orgány obce. Nezpochybnil splnění formálních náležitostí návrhu na vyhlášení referenda. Jeho konání o všech třech otázkách je však dle něj nepřípustné. V tomto směru výslovně odkázal na analýzu zpracovanou advokátní kanceláří Frank Bold Advokáti, s.r.o. ze dne 26. 8. 2022 (dále jen „analýza otázek“), která je součástí správního spisu.
8. **Otázka 1** nerespektuje terminologii zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Pokud se navrhovatel domnívá, že kladným výsledkem místního referenda má být povinnost zastupitelstva města vydat změnu územního plánu, pak je dle názoru odpůrce konání místního referenda nepřípustné z důvodů dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu, neboť vydání územního plánu je zvláštním řízením dle stavebního zákona. Pokud tím navrhovatel myslí, že kladný výsledek místního referenda by představoval povinnost zastupitelstva odpůrce vrátit pořizovateli zpracovávajícímu změnu územního plánu k přepracování s pokyny, pak by konání místního referenda bylo přípustné. S ohledem na judikaturu však bude otázka vyhodnocena spíše jako přípustná než jako nepřípustná. Věcně odpůrce otázku 1 nerozporuje.
9. **Otázka 2** je dle zpracované analýzy otázek v souladu s § 8 odst. 3 a též s § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu. To ovšem neznamená, že by platné a závazné rozhodnutí v místním referendu o této otázce bránilo zohlednit při pořizování příslušné změny územního plánu otázku proporcionality etapizace vůči právům dotčených vlastníků či soulad výsledného řešení s právními předpisy. Právě naopak, z rozsudku NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27, *Územní plán T.*, vyplývá, že závaznost výsledku místního referenda znamená, že obec musí jeho výsledek prosazovat způsobem souladným s právními předpisy, tedy včetně zohlednění např. cílů a úkolů územního plánování, přiměřenosti apod.
10. Odpůrce má však za to, že otázka 2 je nepřípustná podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu, neboť by způsobila, že rozhodnutí by mohlo být v rozporu s právními předpisy. Navržené zvýšení požadovaného procenta zastavěnosti (z 50 či 75 % na 85%) totiž povede k prodloužení doby trvání etapizace. Jak vyplývá z analýzy stejné advokátní kanceláře ve věci návrhu etapizace (dále jen „analýza etapizace“), navržené procento fakticky povede k vyloučení výstavby v jiných plochách. Ne každý vlastník totiž v dohledné době bude stavět. To dle analýzy etapizace může vést k nepřiměřenosti takového zásahu do vlastnických práv, popř. ke vzniku povinnosti nahradit vlastníkům újmu. Prosazované prodloužení doby etapizace může být v rozporu se zásadou kontinuity,

předvídatelnosti a transparentnosti (poukázal na rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, nebo ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010-102, a nálezy Ústavního soudu ze dne 09. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17). Pakliže zde existují pochybnosti, že *může* existovat rozpor s právními předpisy, měl by soud rozhodnout *v neprospěch referenda*, neboť soud nemůže v nynějším řízení zkoumat velmi složitou problematiku územního plánování a rozpor vyloučit.

11. Navíc není jasné, z jakého základu se požadovaných 85% má počítat. V platném územním plánu se používá pojem „velká většina“, návrh změny č. 3 vyžaduje prostou nadpoloviční většinu. K březnu 2022 podíl zastavěnosti v jednotlivých dotčených lokalitách (včetně povolených a rozestavěných domů) dosahoval hodnot 76 %, resp. 85 %, 83 % a 58 %. Situaci nicméně komplikuje skutečnost, že návrh změny č. 3 územního plánu vztahuje hodnotu 50 % pouze k „plánovaným“ rodinným domům a jednotlivé lokality jsou definovány výčtem, který obsahuje pouze zastavitelné plochy, jež vesměs doposud nebyly zastavěny. Uvedená skutečnost by tedy vedla k tomu, že by neměly být zohledněny stabilizované plochy v rámci lokality a v nich existující zástavba, tudíž by fakticky stávající míra zastavěnosti lokalit nebyla 58–85 %, ale v podstatě by se blížila 0 %.
12. **Otázka 3** je dle názoru odpůrce nejednoznačná, a tedy v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, neboť lokality, které jsou nezastavěným územím, musí být vymezeny buď svými názvy, nebo výčtem pozemků s parcelními čísly (a katastrálním územím). Otázka však lokality, kterých se týká, nevymezuje ani jedním z těchto způsobů, a bez znalosti platného územního plánu nemají osoby oprávněné hlasovat v místním referendu možnost učinit si o obsahu navržené otázky konkrétní představu.
13. Navržené znění otázky též odporuje § 7 písm. d) zákona o místním referendu, neboť nedává orgánům odpůrce možnost zvolit způsob dosažení požadovaného cílového stavu, který by byl proporcionální, resp. v souladu s cíli územního plánování dle § 18 odst. 1, 2 a 3 stavebního zákona. Mohlo by zavázat orgány města odpůrce k přijetí územního plánu či jeho změny v rozporu se zákonem.
14. Současně však odpůrce dodal, že i přes případné platné a závazné rozhodnutí v místním referendu by jeho orgány byly oprávněny nevydat územní plán či jeho změnu, pokud by tato byla v rozporu se zvláštními právními předpisy, včetně stavebního zákona.

Replika navrhovatele

15. Navrhovatel se v replice pozastavil nad tím, že analýza otázek byla vypracována až po uplynutí termínu pro vyhlášení referenda zastupitelstvem odpůrce, které z ní beztak nevychází, neboť ani na nadcházející schůzi nevyhlásilo referendum o otázkách, jejichž přípustnost analýza otázek nerozporuje.
16. Dále též odmítl argumentaci odpůrce ohledně nepřípustnosti otázek. K otázce 1 poukázal na případy jiných referend, kdy soudy akceptovaly požadavek na „schválení změny územního plánu“. V daném případě je požadováno, aby došlo ke *změně* územního plánu, v současné době se projednává změna č. 3 územního plánu odpůrkyně, a nelze tedy uvažovat o tom, že by zde nebyl žádný návrh, který by se měl schvalovat. Pokud jde o otázku 2, jejím smyslem není zpřísnění etapizace, která je již v územním plánu odpůrce zavedena, ale její zpřesnění. Procentuální hranice 75 % byla uvedena již v návrhu změny č.

3 územního plánu odpůrkyně, teprve později se od ní ustoupilo. Podle aktuálních údajů zpracovaných městským úřadem odpůrce činí zastavěnost dotčených ploch 80 %, resp. 87 %, 83 % a 58 %. Nejednoznačnost základu, ze kterého se procento má určovat, se netýká posuzované otázky 2, neboť ta se vztahuje k již existující podmínce etapizace v územním plánu odpůrce a domáhá se jen jejího zpřesnění. Rozpor s projednávanou změnou č. 3 územního plánu, která měla původně etapizaci navázat na jinak pojatý poměr zastavěnosti, bude možné vyřešit v dalším průběhu jejího pořizování. Nepřiměřenost tohoto opatření a hrozba náhrad škod vlastníkům jsou jen hypotetické. Naopak zachování podmínek etapizace je adekvátně odůvodněno, přičemž navrhovatel v této souvislosti poukázal na program rozvoje odpůrce na období 2021-2028, ze kterého dle něj vyplývají výzvy související s případným nekontrolovaným rozvojem počtu obyvatelstva (kapacita škol a školek, dopravní zátěž, zásobování pitnou vodou atp.). O narušení kontinuity územního plánování nemůže být řeči, neboť stávající etapizace se jen upřesňuje. Navíc poukázal odpůrce na to, že obec musí výsledek referenda prosazovat v souladu s předpisy, svědčí pro přípustnost otázky 2 a 3. Ohledně poslední posuzované otázky pak navrhovatel dodal, že je zcela jednoznačná, což potvrdilo i odpůrcem vyžádané stanovisko ministerstva vnitra. Odpůrcem odkazovaná judikatura není na věc aplikovatelná, neboť řeší otázky vztahující se k dílčím lokalitám. V nyní posuzovaném případě je však dotčeno celé nezastavěné území, které je snadno seznatelné z územního plánu, který je zdarma každému přístupný. Pokud by pojem „nezastavěné území“ byl neurčitý, nebylo by např. možné, aby stavební úřady vykonávaly svěřenou agendu. Odpůrce nijak nedokládá nepřiměřenost možného výsledku, na základě pouhé možnosti nezákonnosti výsledku by nešlo konat referendum o územním plánu nikdy. Navíc je nepřiměřenost vyloučena, neboť případná kladná odpověď by jen konzervovala stávající stav. Ten by pak bylo možno změnit novým referendem. Nikdo nemá právo na to, aby byla přijata změna územního plánu taková, která by odpovídala jeho stavebním záměrům – pokud někdo spekuluje, že k zařazení ploch do zastavitelného území dojde, pak současně nese riziko, že se tak nestane. Ze samotného zadání změny č. 3 územního plánu odpůrce nikomu nemůže vznikat legitimní očekávání.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

17. Ze správního spisu předloženého odpůrcem soud zjistil, že dne 22. 6. 2022 obdržel městský úřad odpůrce návrh navrhovatele na vyhlášení místního referenda o všech třech otázkách ve znění a pořadí, jak je uvedeno výše.
18. Na zasedání zastupitelstva odpůrce dne 23. 6. 2022 byl zařazen informativní bod, na kterém byli zastupitelé informováni, že byl podán návrh na vyhlášení referenda. Městský úřad odpůrce v té době ještě neukončil posuzování návrhu.
19. Městský úřad odpůrce přípisem ze dne 8. 7. 2022, doručeným zmocněnkyni navrhovatele dne 12. 7. 2022, navrhovateli sdělil, že dne 30. 6. 2022 dokončil kontrolu návrhu. Konstatoval, že návrh obsahuje všechny náležitosti podle § 10 zákona o místním referendu a podpisové listy splňují požadavky § 11 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu. Z 1 570 deklarovaných podpisů dospěl u 109 osob k závěru, že nejsou osobami oprávněnými podle § 2 téhož zákona. Jelikož však je u odpůrce k trvalému pobytu přihlášeno 6 787 občanů České republiky a 6 cizinců, dosáhl návrh i tak § 8 odst. 2 zákona o místním referendu požadované hranice podpisů 20 % (1 358) oprávněných osob.

20. Dne 15. 7. 2022 vypracovalo Ministerstvo vnitra na základě žádosti tajemníka městského úřadu odpůrce stanovisko k otázkám navrhovaného místního referenda. Vzhledem k tomu, že „odbor voleb není věcně příslušný“ k výkladu stavebního zákona, nevyjádřilo se ministerstvo k souladu otázek s § 7 písm. d) zákona o místním referendu. K ostatním podmínkám ministerstvo uvedlo, že otázky považuje za přípustné (míří do oblasti samostatné působnosti a jsou dostatečně konkrétní).
21. Na den 8. 8. 2022 bylo svoláno nejbližší zasedání zastupitelstva odpůrce. Pro nepřítomnost dostatečného počtu zastupitelů nebylo zasedání usnášeníschopné.
22. Další zasedání zastupitelstva odpůrce se konalo dne 22. 8. 2022. Na jeho program bylo zařazeno hlasování o vyhlášení referenda. Po diskuzi nebyl návrh na vyhlášení referenda přijat. Zastupitelstvo však přijalo usnesení, kterým stanovilo odměnu členů volebních komisí pro případ souběhu referenda s volbami do zastupitelstva obce.

Splnění procesních podmínek

23. Podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. se lze domáhat vyhlášení místního referenda u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem, kterým je zákon o místním referendu. Podání návrhu je dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu omezeno lhůtou 20 dnů plynoucí od jednání zastupitelstva obce, při němž měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce, na kterém zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.
24. „Nejbližší zasedání“ zastupitelstva, od kterého se odvíjí lhůta pro podání návrhu, se z hlediska systematiky zákona o místním referendu může konat až poté, co mu je bezvadný návrh přípravného výboru k projednání předložen podle § 12 odst. 4 zákona o místním referendu (případně po marném uplynutí třicetidenní lhůty k jeho posouzení podle § 12 odst. 4 téhož zákona nebo po právní moci usnesení soudu, kterým se určuje, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky – tyto možnosti však v posuzovaném případě nehrají roli). Za zasedání zastupitelstva lze považovat takové, které je svoláno k tomu oprávněnou osobou nebo orgánem, bez ohledu na to, zda toto zasedání bude usnášeníschopné (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 54 A 43/2021-8). Lhůta se tedy nepočítá ode dne 23. 6. 2022, kdy ještě nebyla ukončena kontrola návrhu navrhovatele, ale ode dne 8. 8. 2022, kdy se mělo konat nejbližší zasedání zastupitelstva odpůrce po jejím ukončení, byť zasedání nebylo usnášeníschopné. Návrh byl u soudu doručen poslední den lhůty před 16:00 hod. (srov. § 53 odst. 1 zákona o místním referendu), je proto včasý.
25. Soud tedy uzavírá, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou (přípravným výborem), k soudu věcně i místně příslušnému (není tedy nepřípustný ve smyslu § 92 s. ř. s.) a splňuje všechny formální náležitosti na něj kladené. Soud proto přistoupil k jeho věcnému projednání.
26. Dokazování soud neprováděl, neboť návrh bylo možné posoudit na základě obsahu správního spisu, kterým se dokazování neprovádí, popř. skutečností, které mezi stranami nejsou sporné. Analýzu otázek, příp. analýzu etapizace, navíc nelze považovat v daném případě za důkazní prostředek, nýbrž za nosič právní argumentace, kterou odpůrce (zčásti) přejal za svou. Soud proto rozhodl v souladu s § 91a odst. 3 věty druhé s. ř. s. bez nařízení jednání.

Posouzení věci soudem

27. Soud předně uvádí, že východiskem pro posuzování otázky vyhlášení referenda je ústavní princip suverenity lidu a právo podílet se na správě věcí veřejných. V pochybnostech je pak nutné přiklonit se ve prospěch konání referenda. Nejvyšší správní soud k tomu v rozhodnutí ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, *Lesík Bělka*, uvedl: „[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.“
28. Podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu má přípravný výbor právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu, jestliže zastupitelstvo obce 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). Rozhodnutí soudu o takovém návrhu pak podle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce.
29. Pokud jde o splnění formálních náležitostí návrhu na konání referenda (zejména uvedení zákonem vyžadovaných údajů a předložení dostatečného počtu podpisů oprávněných osob), sám odpůrce potvrdil, že návrh na konání referenda nemá vady, v řízení takové (formální) vady nenamítal a ani soud žádné vady neshledal, a zabýval se tedy výlučně otázkou přípustnosti otázek.
30. Podle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Podle § 7 zákona o místním referendu však referendum není možné konat: a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce, b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce a o jejich vnitřním uspořádání, c) o volbě a odvolání starosty, místostarosty, členů rady města a dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce, 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. NSS v rozhodnutí *Lesík Bělka* k

uvedeným ustanovením vyslovil, že: „(...) z citovaných ustanovení plyne přípustnost konání místního referenda ve všech věcech spadajících do samostatné působnosti obce s výjimkou taxativně uvedených případů. Samostatnou působnost obce blíže vymezuje ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to tak, 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“.

31. V projednávané věci se navrhovatel domáhá rozhodování občanů obce (odpůrce) o otázce podoby územního plánu. O pořízení územního plánu, o schválení jeho zadání i o jeho vydání rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti [viz § 6 odst. 5 písm. a)-c) stavebního zákona].
32. Na otázky nedopadá ani žádná z výluk uvedených v § 7 zákona o místním referendu. Vzhledem k obsahu stěžejních námitek odpůrce se jako klíčové jeví detailnější posouzení výluk podle písm. d) a e) uvedeného ustanovení.
33. Soud nesouhlasí s tím, že by otázky byly 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 sice zapovězeno o takové otázce rozhodnout, avšak samotné řízení je možné iniciovat. Tato výluka nedopadá ani na pořizování územního plánu, ani na přípravu změny územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-48). Jinými slovy, místním referendem nelze nahradit rozhodování např. o konkrétních námitkách podaných v rámci procesu pořizování územního plánu (z ničeho nevyplývá, že by tomu tak v daném případě bylo), lze však nastavit cílový stav, ke kterému se má územní plán ubírat. Nebude-li právě pořizovaný návrh změny č. 3 územního plánu odpůrce odpovídat požadavkům vzešlých z platného a závazného referenda, může zastupitelstvo odpůrce naplnit vůli občanů tím, že jej neschválí či vrátí k přepracování (§ 54 odst. 3 stavebního zákona), případně iniciuje změnu jinou [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona a § 44 písm. a) téhož zákona; viz usnesení zdejšího soudu ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020-84, bod 38.; a aprobování tohoto závěru v rozsudku NSS ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020-85, odst. 22).
34. I z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, čj. 63 A 4/2022-65, vyplývá, že výsledek místního referenda může pro zastupitelstvo obce představovat závazný pokyn pro iniciaci pořízení územního plánu či jeho změny ve smyslu § 6 odst. 5 písm. a) a b) ve spojení s § 44 písm. a) stavebního zákona, případně pro následné schvalování. Takové místní referendum zpravidla není dle Krajského soudu v Brně nepřípustné dle § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu. Jako podstatný korektiv však působí to, že ***výsledek referenda nemusí být pro zastupitelstvo obce závazný, pokud by v konkrétním případě místním referendem požadované řešení mělo být nezákonné; závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.***
35. Soud přisvědčuje navrhovateli, že tento odpůrcem připomínaný korektiv, vyplývající též z rozsudku *Územní plán T.*, svědčí pro vyhlášení referenda o sporných otázkách. Důvodem pro zamítnutí návrhu na vyhlášení referenda by byla s ohledem na výše zmíněnou ústavní zásadu „v pochybnostech ve prospěch referenda“ [jejíž „otočení“ pro situace možného

rozporu podle § 7 odst. d) zákona o místním referendu soud odmítá, neboť za určitých okolností nelze možný rozpor se zákonem dopředu vyloučit nikdy] pouze situace, pokud by bylo již dopředu zjevné, že některá z možných odpovědí zcela jistě musí vést k nezákonným důsledkům, tedy je-li vyloučeno naplnění vůle občanů zákonně konformním způsobem (obdobně též usnesení zdejšího soudu ze dne 26. 8. 2021, č. j. 54 A 27/2020-106, bod 25 *in fine*). Tak tomu v daném případě ale není. Odpůrcem namítaná nepřiměřenost je toliko možným, nikoliv však nevyhnutelným následkem navrhovatelem prosazovaných regulativů územně plánovací dokumentace (zejm. nepřiměřené prodloužení trvání etapizace). Soud je v řízení ve věcech místního referenda omezen krátkými lhůtami a nemůže v něm suplovat přezkum opatření obecné povahy, *nota bene* před jeho případným schválením a za účasti jiných procesních subjektů, než se kterými by jednal v případě řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Odpůrcem uváděné důvody možného rozporu se zákonem soud považuje za spekulativní, a nikoliv *prima facie* svědčící o zjevné nezákonnosti některého z přijatých řešení. Ačkoliv soud souhlasí s obecnými závěry odpůrcem citované judikatury ohledně předvídatelnosti a transparentnosti změn v území, není mu jasné, jak by do těchto zásad mohlo být zasaženo za situace, pokud by již existující etapizace byla zachována, potažmo zpřesněna. Soud nevylučuje, že se některé z navržených opatření *může* v konkrétním případě skutečně jako nepřiměřené či jinak nezákonné projevit. Bude však úkolem orgánů odpůrce takovému výsledku případně předejít.

36. Podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu musí být otázka navržená pro místní referendum jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne". Judikatura správních soudů pod toto ustanovení podřazuje rovněž otázku nejednoznačnosti. Východiskem pro posuzování určitosti otázek pokládaných v referendu je zejména rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, *Radnice městské části Praha 7*, ve kterém NSS učinil mimo jiné následující závěry: „[42] Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako *reasonable person* a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměřování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu. [43] Z nastíněného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.“ Z judikatury NSS také vyplývá, že při posuzování určitosti otázky položené v referendu se přihlíží k místním realitám, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Stejně formulovaná otázka tak v jednom případě s ohledem na konkrétní místní poměry může být nejednoznačná, zatímco v jiném případě tomu tak nebude (viz např. bod 57 odůvodnění rozsudku *Radnice městské části Praha 7*, obdobně pak v rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS, *Bazén Zubří*).
37. Z podání obou účastníků jako nesporná skutečnost vyplývá, že v současné době platný územní plán odpůrce operuje s místními názvy lokalit B., N. P., J., N. K. i Z. z., přičemž pro některé z nich je již nyní stanovena podmínka etapizace, která vyžaduje realizaci *velké většiny* rodinných domů v těchto lokalitách. Současné je nesporné i to, že se projednává

změna č. 3 tohoto územního plánu, v rámci které je změna podmínek etapizace minimálně zvažována. Obě strany též ve svých vyjádřeních prezentovaly aktuální podíly zastavěnosti lokality N. P. (navrhovatel uvádí 80 %, odpůrce 76 %), J. (navrhovatel uvádí 87 %, odpůrce 85 %), N. K. (oba účastníci shodně 83 %) i Z. z. (oba účastníci shodně 58 %). Ačkoliv odpůrce poukazoval na výkladové problémy ohledně základu, ze kterého se má procento počítat, vztáhl je především k projednávané změně č. 3 územního plánu, jejíhož znění se však navrhovaná otázka 2 netýká: naopak požaduje zachování etapizace a zpřesnění již existujícího zavedené podmínky velké většiny. Jakkoliv soud rozumí obavě z jistých výkladových obtíží pojmu většiny, je nutno uvést, že tyto nejsou důsledkem navrhované referendové otázky, ale již existující územně plánovací dokumentace. Je též evidentní, že oba účastníci jsou schopni již nyní zastavěnost jednotlivých lokalit procentuálně vyjádřit a rozdíly v uvedených hodnotách jsou patrně způsobeny časovým odstupem mezi jednotlivými hodnoceními. Soud tedy posuzované otázky nepovažuje pro průměrného občana za nejasné či matoucí.

38. Zároveň je nutné odmítnout úvahy, že proces pořizování změny územního plánu je tak odborný a právně komplikovaný, že mu nemůže běžný občan porozumět. To je totiž v rozporu s výše uvedeným závěrem o možnosti konat místní referendum ve věcech územního plánu. Jiný závěr by vedl k popření možnosti v této věci uspořádat referendum, což je v rozporu s výše citovanou judikaturou (viz též rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2022, č. j. Ars 5/2021-47, bod 35). Vylučoval by ostatně i účinnou účast veřejnosti při samotném procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, čímž by se v podstatě zhroutila koncepce, na které tento proces stojí.
39. Podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je ***zastavěným územím*** území vymezené územním plánem a označuje se též jako „intravilán“; podle písm. j) téhož ustanovení je ***zastavitelnou plochou*** plocha vymezená k zastavění v územním plánu a podle f) téhož ustanovení jsou ***nezastavěným územím*** pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy. Je tedy zjevné, že navrhované otázky obsahují pojmy, které jsou v podstatě „samovysvětlující“.
40. Podstatné však je, že otázky necílí na nějaký konkrétní záměr či projekt, jako tomu bylo v případě analýzou otázek uváděných rozsudků Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 9. 2008, č. j. 22 Ca 259/2008-22, ve kterém nebylo referendum vyhlášeno pro přílišnou otevřenost (vágnost) vymezeného území v 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*“, a zdejšího soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 20/2012-81, který zamítl návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby celé území, které je k 27. 6. 2012 vymezeno pozemky parc. č. 3938, 3937, 3939/1, 3939/2, 3939/3, 3939/4, 3939/5, 3939/6, 3939/7, 3941, 3942, 3943, 3945/1, 4049/11, 4182/2, 4182/10, 4183/1, 4183/2, 4183/3, 4183/4, 4183/5, 4183/6, 4183/7, 4183/8, 4183/9, 4184/1, 4184/2, 4184/3, 4184/4, 4184/5, 4185, 4186/3, 4187, 4188/1, 4188/2, 4189, 6211/1, 6211/2, 6211/15, 4095, 4098/15, 4098/16, 4098/17, 4098/19, 4101/5, 4101/55, 4101/56, 4101/57, 4101/58, 4103/1, 4103/2, 4103/3, 4103/4, část pozemku parc. č. 4094/1 (zahrnující plochu OS-2), 4101/7 (zahrnující plochu OS-2 a ZN-1), 4100/1 (zahrnující plochu DS), 4101/53 (zahrnující plochu OS-2 a ZN-1), 4098/20 (zahrnující plochu OS-2 a LR-1), 4098/1 (zahrnující plochu OS-2), 6211/34 (zahrnující*

plochu US-1 US-2), 6177/1 (zahrnující plochu DS), 4181 (zahrnující plochu US-6 a ZN-2) a 4182/1 (zahrnující plochu US-6, ZN-2, TI/Z a DS), všechny v k. ú. Černošice, bylo v územním plánu Černošice zachováno jako území, které není zastavitelnou plochou [§ 2 odst. 1 písm. j) [stavebního zákona z roku 2006], kromě staveb dopravní a technické infrastruktury?“.

41. Otázka č. 1 se vztahuje ke **všem pozemkům ve vlastnictví odpůrce** ve vymezených lokalitách s výjimkou jedné parcelním číslem vymezené konkrétní parcely. S ohledem na to, že se jedná o parcely ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, je možné otázku chápat i jako „zákaz zástavby městských pozemků v určité lokalitě“. Za těchto okolností má soud za to, že nelze klást nepřiměřené nároky na vyjmenovávání konkrétních parcelních čísel, jichž se má tento zákaz týkat. Odpůrce ostatně proti této otázce nebrojí a nenamítá, že by nebylo známo, jak je vymezena lokalita B. a které pozemky tam vlastní.
42. Neurčitost vymezení lokalit odpůrce nenamítá ani ve vztahu k otázce č. 2.
43. Otázka č. 3 se vztahuje ke **všem pozemkům v nezastavěném území** čili k **pozemkům v extravilánu** a lze ji volně parafrázovat tak, zda se má „znemožnit rozšiřování zastavěného území“. I tato otázka je zcela jednoznačná, byť soud chápe, že ne každý je nutně obeznámen s přesným průběhem hranice intravilánu v platném územním plánu. I bez této konkrétní znalosti (kterou však lze jednoduše nabýt), lze o uvedené otázce rozhodovat na základě hodnotového přesvědčení o (ne)správnosti rozšiřování zástavby.
44. Soud ve shodě s návrhovatelem poukazuje též na to, že územní plán, jeho změny a úplné znění, stejně jako zastupitelstvem obce schválená zpráva o uplatňování územního plánu, musí být veřejnosti přístupné jak způsobem umožňující dálkový přístup, tak i fyzicky k nahlédnutí (viz § 165 odst. 3 stavebního zákona). Stejně tak jsou veřejně přístupné údaje katastru nemovitostí na webových stránkách <https://nahlizeniidokn.cuzk.cz>.
45. Občané tady mají v případě přetrvávajících nejasností možnost se s vymezením lokalit, zastavitelných ploch a nezastavěného území, stejně jako s aktuálním stavem zastavěnosti seznámit, jakkoliv lze již jen s ohledem na obsáhlou diskuzi, která je zachycena v zápisu z jednání zastupitelstva odpůrce ze dne 28. 8. 2022, předpokládat, že jde v nemalé míře o okolnosti, které jsou předmětem živé veřejné diskuze a jsou značnému počtu občanů dobře známy. Obecné informovanosti oprávněných osob o skutkových detailech a dopadech různých variant odpovědi na položené otázky může jistě přispět i sám odpůrce tím, že odpovídajícím způsobem zveřejní i toto usnesení (k tomu je ostatně stejně povinen dle § 13 odst. 2 zákona o místním referendu). Další debata o vhodnosti či nevhodnosti myslitelných výsledků referenda, případně pravdivosti jednotlivých východisek a předpokladů prezentovaných oběma účastníky, bude předmětem kampaně před konáním místního referenda, do které se mohou zapojit i představitelé většiny v zastupitelstvu odpůrce, samozřejmě při zachování zásad férové kampaně a nestrannosti odpůrce jako takového (srov. § 32 zákona o místním referendu).
46. Soud se však musel zastavit u časového zakotvení posuzovaného stavu u otázky 1 a otázky 3, které operují s termínem „k dnešnímu dni“. Uvedený termín je matoucí již jen proto, že návrhovatel požaduje a od počátku požadoval spojení hlasování s volbami, přičemž v takovém případě se hlasování koná ve dvou dnech (§ 5 odst. 1 zákona o místním referendu). Je navíc možné, že v období od vyhlášení referenda do jeho konání může dojít ke změnám, např. může odpůrce přijmout projednávanou změnu č. 3 územního plánu a

rozšířit zastavitelné plochy, čímž by došlo k diametrální změně materiálního obsahu otázky 3. Stejně tak může v odpůrce v mezidobí pozbýt či naopak nabýt pozemky v lokalitě B. Jakkoliv to odpůrce nenamítal a navrhovatel nepožadoval, je v probíhající řízení na soudu, aby drobně upravil navržené otázky tak, aby co nejvíce korespondovaly s deklarovanou vůlí navrhovatele a současně předešel nejasnostem v hlasování oprávněných osob. Bylo by přehnaným formalismem odporujícím ústavně garantovanému právu lidu na přímý výkon moci prostřednictvím referenda, kdyby soud jinak bezvadný návrh na vyhlášení referenda zamítl jen pro uvedenou termínovou nejasnost. Soud proto veden snahou o co největší naplnění výše vyloženého smyslu otázek při současném zachování možnosti hlasujících ověřit si případně stav skutkový stav v katastru nemovitostí a v aktuálním územním plánu upravil časové určení tak, že otázky vztáhl **ke dni právní moci tohoto usnesení o vyhlášení referenda** (ta nastává již zveřejněním tohoto usnesení na úřední desce soudu a přesný den je tedy jednoznačně určen – soud datum uvádí pro určitost i do výroku rozhodnutí). K tomuto dni je tedy u otázky 1 fixován výčet pozemků ve vlastnictví odpůrce, na které se má případná regulace vztahovat. Odpůrce tedy nebude moci předejít účinku případného platného a závazného rozhodnutí v referendu tak, že některé pozemky převede. Jakkoliv může odpůrce v mezidobí se svým majetkem za splnění zákonných podmínek, které se na obce vztahují, volně disponovat, budou transakce již činěny při vědomí toho, že na takto vymezený výčet pozemků se může rozhodnutí v referendu vztahovat. Pokud naopak nějaké pozemky v lokalitě B. odpůrce nově získá, výsledek referenda o otázce 1 se jich týkat nebude. Otázka 3 je pak vztažena k aktuálně platné územně plánovací dokumentaci a hranici intravilánu, což je zjevně cílem navrhovatele. Jinými slovy, navrhovatel si evidentně přeje zabránit rozšiřování zastavitelných ploch oproti současnosti, nikoliv zamezit rozšiřování až po jejich případném rozšíření projednávanou změnou aktuálního územního plánu (tento druhý výklad by navíc nezbytně vedl k závěru o neurčitosti otázky 3 jako takové). Případné budoucí platné a závazné rozhodnutí v referendu tedy nemůže být zmařeno urychleným přijetím změny nynějšího územního plánu.

47. Jelikož soud dospěl k závěru, že byl podán bezvadný návrh na konání referenda, jeho otázky se týkají samostatné působnosti obce, nejsou vyloučeny z rozhodnutí v referendu podle § 7 zákona o místním referendu a současně jde (po drobné úpravě soudem v otázce termínu a gramatické úpravě v označení zastupitelstva odpůrce) o jednoznačné otázky zjišťovací (s binární možností odpovědi pouze ano či ne), vyhlásil referendum namísto zastupitelstva obce, a nahradil tím jeho vůli.
48. Nejzazší termín pro konání referenda stanoví § 15 zákona o místním referendu, dle kterého se místní referendum koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější.
49. Navrhovatel požaduje, aby bylo referendum vyhlášeno souběžně s volbami prezidenta republiky.
50. Judikatura správních soudů (srovnej např. rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 30. 7. 2010, č. j. 44 A 62/2010-19, či rozhodnutí NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42) přitom dovodila, že „*přípravný výbor má právo na to, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum v termínu podle jeho návrhu, a tomuto právu je poskytována soudní ochrana (...)*“. Soud tedy má v zásadě vycházet z návrhu přípravného výboru, neshledá-li vážné důvody odchylné se od něj.

51. Předseda Senátu vyhlásil podle čl. 56 odst. 8 a s přihlédnutím k čl. 56 odst. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a § 3 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), volbu prezidenta republiky a stanovil dny jejího konání na pátek a sobotu 13. a 14. 1. 2023 (viz rozhodnutí předsedy Senátu vyhlášené pod č. 207/2022 Sb.).
52. Ke dni vyhlášení tohoto usnesení zbývá do konání těchto voleb dostatečná a přiměřená doba pro přípravu místního referenda, přesahující zákonem stanovenou obvyklou lhůtu jen o 18 dní, proto soud nemá důvod odchylovat se od termínu požadovaného návrhovatelem. Konání voleb a referenda souběžně ostatně § 5 odst. 1 zákona o místním referendu aprobuje a jde o praxi obvyklou. Zvolená lhůta je vhodná i z toho důvodu, že souběžné hlasování v místním referendu a ve volbách zpravidla provází větší účast, a podporuje tak participaci občanů na správě obce a umožňuje faktickou realizaci politického práva ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zvýšení legitimacy lokální politiky a kontroly politické reprezentace (k tomu srov. např. rozsudek *Radnice městské části Praha 7* a rozhodnutí NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014- 42).

Závěr a náklady řízení

53. Soud o podaném návrhu tedy bez jednání (§ 91a odst. 3 s. ř. s.) rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.
54. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Praha 27. září 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu