

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatele: I. T.

dalšího účastníka: obec Jenišov,
sídlem Jenišov 88, Jenišov,

o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaného v obci Jenišov ve dnech 23. a 24. září 2022,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení..

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V obci Jenišov se souběžně s volbami do zastupitelstva obce ve dnech 23. a 24. září 2022 konalo místní referendum o otázce „*Souhlasíte s budoucí výstavbou bytových domů na území obce Jenišov (tj. domů s více než třemi samostatnými byty, dvěma nadzemními a jedním podzemním podlažím a podkrovím, na území obce Jenišov)?*“. Většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, hlasovala proti budoucí výstavbě bytových domů.
2. Ve vztahu k tomuto referendu se soud zabýval tím, zda je konzultativní referendum přípustné obecně, či zda je lze považovat za přípustné v poměrech souzeného případu, a dále se zabýval tím, zda nepřilíš zdařilá definice bytového domu ovlivňuje srozumitelnost otázky položené v referendu.

II. Řízení před soudem

3. Navrhovatel podal dne 3. 10. 2022 u zdejšího soudu návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, který obsahoval celkem dva návrhové body. Prvním z nich navrhovatel namítl nezpůsobilost otázky pro místní referendum. Tu spatřoval v tom, že (a) předmět otázky nepatřil do samostatné působnosti obce. O

potenciální výstavbě bytových domů mělo být rozhodnuto ve stavebním řízení, nikoliv v místním referendu. (b) Otázka byla příliš obecná, neboť potenciální výstavba se vztahovala na celé území obce. V některých lokalitách obce však územní plán výstavbu umožňoval a zároveň ani neprobíhalo řízení o jeho změně. (c) Otázku považoval za ryze konzultativní. Občanům obce nebyly sděleny žádné konkrétní kroky, které by obec ohledně výstavby plánovala učinit. Výsledek hlasování místního referenda by v případě poskytnutí takových informací mohl dopadnout odlišně. (d) S tím souvisela i skutečnost, že obec ani žádné kroky do budoucna neplánovala. V usnesení zastupitelstva obce Jenišov č. 15/5/2022 ze dne 8. 7. 2022 obec uvedla, že s náklady na realizaci místního referenda se nepočítá, neboť jde pouze o vyjádření občanů k dané problematice. Napadené rozhodnutí samo o sobě postrádalo realizační část, a z toho důvodu mělo být zrušeno. Druhý návrhový bod se týkal zmatečného znění otázky. Obec na bytový dům vztáhla negativně definici rodinného domu, který byl definován vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Takové znění nebylo přesné, neboť bytovým domem mohla být i jiná stavba pro bydlení, která požadavky dle definice uvedené v závorce otázky nesplňovala. Vadná formulace otázky umožňovala dvojí výklad, přičemž nebylo zřejmé, ke kterému se přiklonit.

4. Obec Jenišov považovala návrh za nedůvodný. K prvnímu návrhovému bodu uvedla, že nenahrazovala činnost stavebního úřadu, nýbrž pouze zjišťovala názor občanů obce na danou věc. O samotné výstavbě by již v budoucnu bylo rozhodnuto ve stavebním řízení. Na zákonnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nic neměnila skutečnost, že se otázka vztahovala na celé území obce ani její ryze konzultativní povaha. Rozhodnutí v místním referendu nemuselo obsahovat realizační část. Co se týkalo druhého návrhového bodu, obec za bytový dům považovala ten, který nesplňoval definici rodinného domu podle vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Otázka byla pro občany obce formulovaná zcela jasně a srozumitelně. Nad rámec toho v ní žádný odkaz na právní předpis nebyl obsažen. V případě možného rozporu, který popsal navrhovatel, by vždy mělo přednost znění otázky.

III. Posouzení věci

5. Návrh není důvodný. Konzultativní referendum je přípustné a v poměrech souzeného případu není důvod dospět k jinému závěru. Otázka položená v referendu vskutku nebyla formulována nejlépe, je však srozumitelná a obsah rozhodnutí v referendu lze zjistit běžnými výkladovými metodami.
6. Námitky navrhovatele proti položení otázky mimo samostatnou působnost obce nejsou důvodné, implicitně je ostatně zpochybňuje i argumentace *ad b)* obsažená v samotném návrhu. Do samostatné působnosti přirozeně patří i to, aby obec spolupůsobila na tom, jakým způsobem se bude rozvíjet. Způsoby, jakými tak může činit, se různí: samotnému navrhovateli je ovšem známa přinejmenším možnost přípravy (změny) územního plánu. Mezi další způsoby patří účastenství obce ve stavebním řízení či jen prosté vyjednávání s budoucími stavebníky. Obec tedy položila spornou otázku v mezích své samostatné působnosti a je na ní, aby rozhodnutí přijaté v referendu v budoucnu uplatnila zákonným

způsobem.

7. Obecnost otázky z povahy věci nezákonnost rozhodnutí v referendu nezpůsobuje. Navrhovatel nijak nevysvětlil, v čem by území obce Jenišova bylo tak specifické, že jeho občané nemohou chtít, aby na celém území obce nebyly (další) bytové domy. Pokud stávající územní plán stavbu bytových domů umožňuje, je na obci, aby vůli občanů provedla, například i změnou tohoto územního plánu. Občané rozhodující v referendu však nepochybně územním plánem vázáni nejsou. Výhody či nevýhody zákazu stavby bytových domů na celém území obce pak měly být vyloženy v kampani pro jednotlivé varianty rozhodnutí. Nedostatky ve formování politické vůle obyvatel Jenišova, nebo dokonce absenci politické podpory pro jedno z řešení, soud nahrazovat nemůže. Pokud tedy něco v kampani chybělo, bylo na zastáncích jednotlivých zájmů, aby se v kampani prosadili.
8. Námitky *ad c)* se nemohly prosadit již jen proto, že jsou v rozporu s jinou částí argumentace navrhovatele. Pokud jde o otázku bez jakékoliv realizační fáze a vztahu ke konkrétním záměrům, jak navrhovatel namítal, stěží lze zároveň tvrdit, že existuje nějaké skutečné riziko nákladů v podobě nároků ze zmařených investic. Buďto realizace rozhodnutí v referendu ohrožuje nějaký konkrétní záměr a existuje tedy způsob, jak odhadnout případné náklady, nebo žádný konkrétní záměr neohrožuje, a pak náklady zodpovědně odhadovat nelze. To platí tím spíše, že sám navrhovatel namítl, že obec neplánuje žádné konkrétní kroky, jak rozhodnutí v referendu uvést v život. Podle navrhovatele se tedy rozhodnutí v referendu v konečném důsledku nevztahuje k žádnému konkrétnímu záměru a zároveň nejspíš nemá být nijak konkrétně realizováno. Pak si ovšem nelze „velmi dobře modelovat situaci“, kdy takové rozhodnutí v referendu bude obec „stát milion korun.“ Protože navrhovatel neuplatnil žádnou konkrétní (nikoliv hypotetickou) argumentaci, soud posoudil tento okruh námitek jako spekulativní.
9. Nedůvodná je pak i námitka, že čistě konzultativní referendum je nepřípustné. V rozhodovací činnosti je jednoznačně ustáleno, že konzultativní referenda přípustná jsou (srov. např. judikaturu cit. v usnesení NSS č. j. Ars 4/2021-36 ze dne 13. 10. 2022). Stále jde o závazně a formálně vyjádřený názor občanů obce na konkrétní věcnou otázku, který stěží lze nahradit tombolou, jak navrhovatel zmínil. Obdobně lze odkázat na to, že mezi funkce voleb jako rozhodnutí o otázkách personálních patří mimo jiné i funkce integrační a funkce závazné politické statistiky. Tak jako volby nelze nahradit průzkumem veřejného mínění, nelze konzultativní referendum nahradit tombolou. V německy mluvících zemích je ostatně závazné i nezávazné konzultativní referendum často označováno jako *Volksbefragung* [srov. např. Poier, K. Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Länder und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick in Neumann, P. (eds.). Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009: Deutschland, Österreich, Schweiz. Nomos. Baden-Baden 2010. Str. 38–40].
10. Druhá skupina námitek směřovala proti formulaci samotné otázky položené v referendu. Navrhovatel správně poukázal na to, že obec Jenišov do této otázky vložila definici bytového domu, která jen zdánlivě odpovídá tomu, co lze dovodit z § 2 písm. a) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání

území.

11. Podle tohoto ustanovení se pro účely vyhlášky rozumí stavbou pro bydlení 1. *bytový dům*, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určena, a 2. *rodinný dům*, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví.
12. Otázka formulovaná obcí se kvůli obsahu upřesňující závorky vskutku dotýká jen části množiny bytových domů, neboť například nezahrnuje dvojpodlažní bytové domy. To ji však nečiní neurčitou či matoucí. Nikde v otázce, ani v podkladech, které navrhovatel soudu zaslal, obec neodkazovala na vyhlášku č. 501/2006 Sb. Případný rozpor definicí bytového domu v této vyhlášce a definicí v otázce položené v referendu k rozhodnutí je třeba vyřešit ve prospěch definice provedené přímo v otázce, protože ta byla předmětem rozhodování v referendu. Běžný hlasující občan rozhodoval právě o této otázce, nikoliv o tom, co si do ní projektoval při znalosti definic z vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.
13. Otázka tedy byla položena jasně a bylo na ni možné odpovědět jasně „ano“ či „ne.“ Jinou věcí je, že nepřilíš povedená definice bytového domu v otázce ztěžuje rozhodnutí. To však není dáno tím, že by se otázka protivila zákonným požadavkům, ale tím, že komplexní otázky lze málokdy uspokojivě vyřešit pomocí binárního myšlení a odpovídání.
14. I zde však platí, co bylo uvedeno výše. Pakliže podle navrhovatele i obce tato otázka fakticky nemá být uvedena do praxe, protože je čistě konzultativní, stěží mohou vzniknout interpretační problémy při jejím prosazování. Zároveň si pak obec na základě rozhodnutí v referendu může učinit vlastní úvahy o tom, jak se postavit k záměrům otázkou neřešeným. Pro běžného hlasujícího občana je totiž zásadní intenzita využití území, členitost a velikost budov. Potud je vcelku zřejmé, jak se postavit například k bytovým domům se třemi bytovými jednotkami a čtyřmi nadzemními podlažími.

IV. Závěr

15. Na základě výše uvedených důvodů soud shledal, že otázka položená v referendu spadala do samostatné působnosti obce, byla přípustná a rozhodnutí přijaté v místním referendu nebylo neplatné z žádného důvodu, který navrhovatel označil. Jeho návrh proto soud zamítl.
16. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení ve věcech místního referenda (§ 94 odst. 4 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u

Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 31. října 2022

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu