

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudkyně zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **M. T.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Duškou, advokátem, sídlem Václavská 12, Praha 2, proti odpůrci: **město Řevnice**, sídlem náměstí Krále Jiřího z Poděbrad 74, Řevnice, zastoupenému Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. listopadu 2020, čj. 55 A 116/2020 - 84,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel M. T. je zmocněncem přípravného výboru pro konání místního referenda v obci Řevnice. Dne 13. července 2020 podal přípravný výbor návrh na vyhlášení **občanského referenda** o dvou otázkách. Druhá z nich není pro kasační řízení důležitá; první zněla takto:

> *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Řevnice schválilo územní plán v podobě, která v návrhových plochách území bývalé Eurovie v Řevnicích (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 se jedná o území C3)* ***neumožní výstavbu jakýchkoli bytových domů a/nebo rodinných domů*** *a jako jediné přípustné využití tohoto území se stanoví pouze: stavby občanské vybavenosti, a to zařízení školství a výchovy, zařízení kultury, zařízení tělovýchovy a sportu, veřejná prostranství, zeleň, drobná nerušící výroba a služby, místní komunikace?* (zvýraznil soud).

[2] Zastupitelstvo na svém zasedání dne 7. září 2020 rozhodlo, že občanské referendum nevyhlásí a místo toho vyhlásí **městské referendum**. První otázka (ta jediná je nyní sporná), která byla občanům v tomto referendu položena, zněla takto:

> *Souhlasíte s tím, aby město Řevnice učinilo veškeré kroky v samostatné působnosti k tomu, aby návrhová plocha areálu betonárny v Řevnicích (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 území označené jako C3)* ***umožňovala umístění staveb všech vyjmenovaných způsobů využití:*** *občanská vybavenost (např. mateřská škola, ordinace lékařů, obchody, zařízení pro kulturu a sport jako jsou hřiště, služby), kanceláře, drobná nerušící výroba,* ***bydlení,*** *plochy s veřejnou zelení, parky, komunikace a technická infrastruktura?* (zvýraznil soud)

[3] Nevyhlášení občanského referenda zdůvodnilo zastupitelstvo tím, že rozhodnutí přijaté v referendu by mohlo být v rozporu s právními předpisy a o otázkách není možné konat místní referendum (neboť jejich obsah nepatří do samostatné působnosti zastupitelstva).

[4] Městské referendum proběhlo ve dnech 2. a 3. října 2020. Rozhodnutí, které v něm bylo přijato, je platné. Na první otázku převážila odpověď NE, pro niž však nehlasovalo dost občanů, a rozhodnutí proto není pro zastupitelstvo závazné.

[5] Navrhovatel se obrátil na Krajský soud v Praze a žádal jej, aby vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu. Krajský soud návrhu částečně vyhověl a vyslovil neplatnost rozhodnutí o první otázce (výrok I), ve zbytku návrh zamítl (výrok II) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Vyšel z toho, že občanské a městské referendum jsou referendy v téže věci [a konání jednoho tedy vylučuje konání druhého, viz § 7 písm. h) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu], a že pokud by občanské referendum bylo přípustné, bránilo by to zastupitelstvu vyhlásit městské referendum (§ 16 odst. 1 téhož zákona *per analogiam*). Navrhovateli pak dal za pravdu i v tom, že občanské referendum přípustné bylo:

- Územní plán, ačkoli je pořizován v přenesené působnosti, je schvalován v působnosti samostatné (§ 6 zákona o místním referendu) a zastupitelstvo může jeho obsah výrazně ovlivnit.
- Město, které je v této věci odpůrcem, ani neupřesnilo, v čem spatřuje rozpor otázky či rozhodnutí, jež by z referenda vzešlo, s právními předpisy [§ 7 písm. d) zákona o místním referendu]. I kdyby byla odpověď na první otázku závazná, stále by bylo možné sporný areál betonárny rozumně využít. Právní předpisy ani ochrana veřejných zájmů nevyžadují, aby toto území sloužilo právě k bydlení.

– Schvalování návrhu územního plánu není rozhodováním ve zvláštním řízení, které má na mysli § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Od rozhodování ve formalizovaném správním řízení je odlišuje to, že zastupitelstvo zde má široký prostor pro politickou úvahu.

[6] Občanské referendum tedy mělo být podle krajského soudu vyhlášeno – a to současně znamená, že městské referendum bylo vyhlášeno nezákonně. Tato nezákonnost měla vliv na platnost rozhodnutí o první otázce: zastupitelstvo ji totiž přeformulovalo tak, že tím znehodnotilo její smysl. Občan, který chtěl zabránit bytové výstavbě v lokalitě bývalé betonárny, neměl v městském referendu jak hlasovat.

II. Kasační řízení

[7] Proti rozsudku krajského soudu podalo město Řevnice **kasační stížnost**. Problematické je podle něj už to, že krajský soud připustil trojí teoreticky možný výklad případné odpovědi ANO na první otázku občanského referenda, ale přiklonil se jen k jednomu z nich (*tato odpověď podle soudu v zásadě brání zastupitelstvu, aby schválilo územní plán, v němž by lokalita bývalé betonárny měla sloužit jiným funkcím, než jaké požaduje referendum; pokud by se však později ukázalo, že požadavek referenda není proveditelný nebo by vedl k rozporu se zákonem, mohlo by zastupitelstvo nový územní plán přesto schválit, samozřejmě s náležitým odůvodněním*). Město se obává, že při mnohosti výkladů by nemuselo zvolit ten správný a jeho postup by pak neobstál při soudním přezkumu územního plánu. Přípravný výbor měl podle něj použít ve své otázce jednoznačnou a obvyklou formulaci, tedy „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města v samostatné působnosti učinilo veškeré kroky směřující k…?*“ Formulace přípravného výboru hrozí tím, že město by pak muselo hradit dotčenému vlastníkovi vysoké náhrady za změny v území. Úvahy soudu ke smyslu otázky považuje město v této části za vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné. Dovozovat zpětně, že je možný prakticky jakýkoli výklad otázky, podle města nelze.

[8] K § 6 zákona o místním referendu město uvedlo, že zastupitelstvo nemůže přímo ovlivňovat podobu návrhu územního plánu: nejde totiž o žádné politikum, jak tvrdí krajský soud. Město zdůraznilo, že přílišné zásahy do podoby územního plánu mimo stanovené procesy mohou vést i ke zrušení územního plánu. Pokud by pak ani přepracování stávajícího návrhu územního plánu [§ 53 odst. 3 a § 51 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] neobsahovalo funkční využití požadované přípravným výborem, zastupitelé by nemohli územní plán schválit a město by nemělo žádný územní plán.

[9] Městu je jasné, že samotné neschválení obytné funkce pro určitou lokalitu není v rozporu s právními předpisy, a tedy s § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Ačkoli však vlastník nemá nárok na určité funkční využití, soud bude k návrhu na zrušení územního plánu přezkoumávat i to, zda byl zásah do vlastnického práva přiměřený. Tuto otázku je tak třeba v procesu územního plánování zkoumat, ne mít předem jasně dané řešení, k němuž má proces dospět.

[10] Město nadále pochybuje [s ohledem na § 7 písm. e) zákona o místním referendu] o tom, zda se za současného stavu právní úpravy vůbec mohou konat referenda o podobě územního plánu. Pokládá za nežádoucí, aby výsledek místního referenda přímo zasahoval do zvláštního správního procesu a předurčoval jeho podobu.

[11] Navrhovatel ve svém **vyjádření** nesouhlasil s žádnou z těchto námitek. Město podle něj není oprávněno posuzovat vhodnost otázek formulovaných přípravným výborem. Krom toho město ani nezpochybňuje, že otázka je jasná: obává se jen možných důsledků kladné odpovědi. Pokud by město mělo zájem jen na přepracování otázky, mohlo ji zastupitelstvo přeformulovat tak, aby byl zachován její původní smysl, to se ale nestalo. Navrhovatel zdůraznil, že pořizovatel při tvorbě územního plánu postupuje podle zadání města, nikoli podle představ vnucených mu někým jiným. Město ani neříká, proč by zde konkrétně mělo jít o nepřiměřený zásah do vlastnických práv vlastníka pozemků bývalé betonárny.

[12] Město v **replice** setrvalo na tom, že občané mohou v referendu vyjádřit názor, ale nesmí obec zavázat ke konkrétnímu veřejnoprávnímu rozhodování. Ve fázi po veřejném projednání již zastupitelstvo nemůže usilovat o konkrétní podobu územního plánu a nepodrobit ji hodnocení ze všech hledisek podle stavebního zákona. Dále město popsalo současný stav přípravy územního plánu a podrobněji popsalo hrozící zásah do práv dotčeného vlastníka.

[13] Navrhovatel v **duplice** připomněl, že město mohlo údajnou překážku pro konání referenda odstranit tím, že by přeformulovalo úvod otázky tak, jak to samo navrhuje (*aby zastupitelstvo učinilo veškeré možné kroky...*) – nikoli tím, že samo položilo otázku podstatně obsahově odlišnou. Připojil úvahy o tom, jak se věc bude dále vyvíjet, pokud krajský soud v jiném řízení (54 A 27/2020) vyhlásí občanské referendum.

[14] Na to město reagovalo stručnou **triplikou**, v níž s navrhovatelovými úvahami polemizovalo.

III. Právní hodnocení

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Ve shodě s krajským soudem pokládá Nejvyšší správní soud posuzovanou otázku za jednoznačnou a nedomnívá se, že bylo třeba ji přeformulovávat. Jak plyne z judikatury, formulace otázek pokládaných v referendech by neměla být hodnocena přísně (tak již rozsudek NSS ze dne 31. října 2012, čj. Ars 4/2012 - 47, č. 2760/2013 Sb. NSS, bod 42) a vždy je třeba posuzovat položené otázky v kontextu veřejné debaty v dané obci. V Řevnicích probíhala během přípravy územního plánu debata o tom, jak naložit s územím bývalé betonárny, a občanské referendum bylo iniciativou skupiny občanů, kteří si ve městě nepřáli výraznou novou bytovou výstavbu. Otázka, kterou přípravný výbor zformuloval, tak mířila právě k tomu, aby město bytovou výstavbu v tomto území nepřipustilo.

[17] Výklad smyslu otázky, který zaujal krajský soud, je podle Nejvyššího správního soudu rozumný. Z ničeho nevyplynulo, že by referendum mělo být pouze konzultativní (jedna krajní možnost) ani že by zablokování bytové výstavby v areálu betonárny bylo podmínkou, bez níž by vůbec nemohl být schválen územní plán (druhá krajní možnost). Samo město ve svých kasačních podáních dává krajskému soudu za pravdu v tom, že skutečný smysl otázky (resp. občanského referenda) leží někde uprostřed: pokusit se zabránit tomu, aby v areálu betonárny vznikly nové byty, a to v mezích zákonných postupů územního plánování (tedy nikoli za cenu porušení zákona). Obavy města, že připustit právě takový smysl otázky znamená vystavit se riziku neúspěchu, pokud by územní plán byl v budoucnu podroben soudnímu přezkumu, nejsou namístě a soud jim ani příliš nerozumí.

[18] Stejně tak je pro soud nepochopitelný argument, podle nějž by městu hrozilo, že bude hradit dotčenému vlastníkovi vysoké náhrady za změny v území, pokud by proběhlo občanské referendum a zvítězila by odpověď ANO. Náhrady za změny v území (§ 102 stavebního zákona) náležejí v situaci, kdy byl pozemek postižen stavební uzávěrou nebo kdy bylo zrušeno určení pozemku k zastavění a vlastníkovi tím vznikla prokazatelná majetková újma. Současný územní plán umisťuje podle města do dotčeného území drobnou výrobu a služby a zakazuje rušivou průmyslovou výrobu. Město se domnívá, že vítězství občanského referenda by pro vlastníka pozemků bývalé betonárny znamenalo „*tvrdou restrikci vlastnického práva*“. Tato domněnka ale není správná: otázka občanského referenda mířila k tomu, že v území *může* být zachována drobná neruší výroba a služby, které tam mohly být doposud. Krom toho by se tam daly umisťovat stavby občanské vybavenosti, veřejná prostranství, zeleň a místní komunikace. Město je přesvědčeno, že nyní může vlastník využívat své pozemky mnohem intenzivněji, než by mu to chtělo umožnit občanské referendum. Soudu není jasné, jak to město myslí, protože drobná výroba a služby by v území mohly zůstat: o žádnou restrikci tu tak nejde a není ani pravda (což město také tvrdí), že by vlastník nemohl své území vůbec komerčně využívat. Je pochopitelné, že vlastníku vyhovuje záměr města, podle nějž by mohlo území sloužit k bytové výstavbě, ale tento jeho postoj nezakládá žádné právo na konkrétní způsob využívání území, kterého by se mohl s úspěchem domáhat u soudu.

[19] Nejvyšší správní soud pokládá za správný i názor krajského soudu, podle nějž není v tomto konkrétním případě žádný podstatný rozdíl mezi formulací „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města v samostatné působnosti učinilo veškeré kroky směřující k…?*“, kterou použilo v městském referendu samo město, a formulací „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města schválilo územní plán…?*“ Jak krajský soud vysvětlil, v Řevnicích se v době konání referenda předpokládal už jen jeden krok zastupitelstva v samostatné působnosti, a to právě schvalování návrhu nového územního plánu. Formulace otázky zvolená přípravným výborem tedy nevzbuzovala pochyby o tom, zda je souladná se zákonem. Krajský soud si přitom byl vědom toho, že zastupitelstvo vystupuje při rozhodování nikoli jako právnická osoba veřejného práva, ale jako orgán moci veřejné, byť v samostatné působnosti. Nejvyšší správní soud nerozumí námitce města, podle níž krajský soud toto jeho postavení řádně nezhodnotil.

K § 6 zákona o místním referendu:
patří věc do samostatné působnosti obce?

[20] K § 6 zákona o místním referendu (*V místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města*) město zdůraznilo, že územní plánování je vysoce odborným procesem, který se spravuje přísnými pravidly. Varovalo proto před tím, aby se z tohoto procesu dělalo politikum.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu je úvaha města založena na nepřiléhavém rozlišování mezi „odborným, tj. správným“ a „politickým, tj. podezřelým (věcně pochybným)“. Město používá slovo „politikum“ spíše ve významu „politikaření“, tj. dosahování cílů ve veřejném životě podloudnými prostředky. Ve skutečnosti však proces územního plánování politický je (v obvyklém, nepejorativním slova smyslu) a liší se tím od rozhodovacích procesů, které se používají ve správním řízení. Tím soud nepopírá, že územní plánování má i svou velmi významnou odbornou stránku. Současně jde ale o proces, který přímo předpokládá kvalifikovanou iniciativu a aktivní zapojení obce, o jejíž území jde (resp. zapojení jejího zastupitelstva), a umožňuje široké veřejnosti, aby se opakovaně vyslovovala k záměrům, jak naložit s územím obce. Jak tedy správně uvedl už krajský soud v bodě 37 svého rozsudku, zastupitelstvo není v procesu územního plánování jen pasivním aktérem, ale aktivním hybatelem. Právě ono v podstatné míře určuje, jak bude územní plán ve svých jednotlivých částech vypadat. Z ustanovení, která k tomu citoval krajský soud, upozorňuje Nejvyšší správní soud zejména na § 54 odst. 3 stavebního zákona (*V případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne*).

[22] Soud souhlasí s tím, že zastupitelstvo by nemělo zasahovat do podoby územního plánu „*mimo stanovené procesy*“, jak to plyne i z rozsudku ze dne 16. prosince 2010, čj. 1 Ao 6/2010 - 130, č. 2445/2011 Sb. NSS, který město cituje. Takový postup však od zastupitelstva nikdo nežádá: vrácení návrhu pořizovateli s pokyny k úpravě neobchází žádný proces, ale je naopak postupem v mezích zákona, jímž by zastupitelstvo mohlo naplnit požadavek občanů hlasujících v místním referendu pro odpověď ANO.

[23] Město dále upozorňuje na to, že při úpravě návrhu by mohla vedle neproblémové varianty (*návrh, který by byl upraven postupem podle stavebního zákona, by obsahoval funkční využití podle požadavků přípravného výboru, prošel by veřejným projednáním a dotčený vlastník by proti němu nevznesl námitky*) nastat i varianta problematická: upravený návrh by neobsahoval kýžené funkční využití, zastupitelé by jej tedy podle města nemohli schválit a obec by neměla územní plán. Touto úvahou se ovšem město opětovně vrací k jednomu z krajních výkladů referendové otázky, který samo pokládá za nesprávný a který zavrhl i krajský soud (viz body [6] a [17] výše). Město zdůrazňuje, že ve fázi po veřejném projednání již zastupitelstvo nemůže usilovat o konkrétní podobu územního plánu a nepodrobit ji hodnocení ze všech hledisek podle stavebního zákona.

[24] Podle soudu zde ale město polemizuje s úvahami, které nikdo nevyslovil. Vrácením návrhu pořizovateli s pokyny k úpravě by se dosáhlo právě toho, že nově požadovaná varianta funkčního využití území by byla zhodnocena ze všech zákonných hledisek. Jak přitom správně podotkl navrhovatel, zákon od města nežádá, aby na určitém území umisťovalo právě bytovou výstavbu, resp. mu neukládá povinnost zajistit na svém území

výstavbu nových bytů. Pokud město ve svém územním plánu vyjádří zájem umožnit na některých plochách bytovou výstavbu, neprojevuje se v tom požadavek zákona, ale samostatná úvaha samosprávné korporace, která se může pohybovat ve velmi širokých mezích. Do takové úvahy může legitimně vstupovat i rozhodování v referendu. Rozhodnutí, které by případně bylo přijato v občanském referendu, by přitom neukládalo orgánům obce úkoly, které nepatří do samostatné působnosti obce. Tím se tato věc liší od věci řešené v již zmíněném rozsudku ve věci Ars 4/2012, kde soud vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v referendu. Tam většina hlasujících občanů ukládala zastupitelstvu obce, aby „*neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren*“, a to v situaci, kdy stávající územní plán takovou výstavbu umožňoval a nový se neprojednával. Krom toho „*nepovolení*“ zjevně mířilo nikoli k územnímu plánování, ale k rozhodování ve stavebním řízení, které do samostatné působnosti nespadá.

K § 7 písm. d) zákona o místním referendu:
mohlo by být rozhodnutí v místním referendu v rozporu s právními předpisy?

[25] S tím souvisí i další námitka, která se týká důvodu nepřípustnosti místního referenda podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu (*Místní referendum nelze konat, 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*).

[26] I zde soud souhlasí s navrhovatelem, že město spatřuje rozpor s právními předpisy v důsledcích možné odpovědi ANO, které ale popisuje nepřesně či spekulativně. Město tvrdí, že referendum nemůže předem stanovit, jaké funkční využití bude nakonec přijato pro určitou lokalitu. Z referendové otázky ale takový požadavek neplyne: referendum míří jen k tomu, aby město (jeho zastupitelstvo) o určité funkční využití usilovalo a tento svůj záměr nechalo posoudit v procesu územního plánování. Podle města nestačí na počátku určit, jaká bude funkční regulace v jednotlivých plochách, a v procesu územního plánování už jen hledat argumenty pro toto předem zvolené řešení. Město má pravdu v tom, že územní plán nevzniká takto jednoduše a mechanicky; současně ale město přehlíží, že na počátku územního plánování stojí právě určitá představa obce o tom, jak by chtěla své území regulovat. Ne vždy bude taková představa udržitelná v celém svém rozsahu a původní záměr může během přípravy i projednávání návrhu územního plánu doznat podstatných změn. Úvodní představu však musí zformulovat právě obec a tuto její představu mohou legitimně dotvářet i občané – ať už svými individuálními podněty, nebo kolektivní formou, tedy prostřednictvím referenda. Pokud by se v průběhu územního plánování objevil „odborný“ (nikoli „politický“) důvod, pro který musí být plocha bývalé betonárny určena k bytové výstavbě, nemohli by zastupitelé výsledek referenda respektovat, jak už to popsal krajský soud (viz bod [6] výše). Lze si však jen těžko představit, o jaký odborný důvod by mohlo jít.

[27] Soud pokládá za neopodstatněnou i obavu města z toho, že by respektováním pokynu uloženého referendem mohlo nepřiměřeně zasáhnout do vlastnických práv majitele dotčených pozemků. Není pravda – jak to město tvrdí v replice – že vlastník by v takovém případě nemohl využívat území tak jako dosud, ba že by je vůbec nemohl využívat komerčně. To už soud vyvrátil v bodě [18] výše.

[28] Město odkázalo na rozsudek ze dne 12. ledna 2016, čj. 2 As 212/2015 - 27, v němž Nejvyšší správní soud rozhodoval o tom, zda občané mohou referendem zamezit výstavbě nežádoucích objektů. V oné věci šlo o krematorium pro malá zvířata a soud tam vyslovil myšlenku, že provozovna tohoto typu je v obecné rovině „*legální a možná i potřebná*“, proto nelze jejímu vzniku bezdůvodně bránit. Vlastník, který chtěl krematorium zřídit, kupoval svůj pozemek za situace, kdy územní plán takovou provozovnu umožňoval a i stavební úřad s jeho záměrem vyslovil předběžný souhlas. Zastupitelstvo obce po proběhlém referendu schválilo změnu územního plánu právě s cílem zamezit výstavbě krematoria a krajský soud jeho postup schválil. Nejvyšší správní soud však krajskému soudu vytkl, že při posuzování proporcionality změny územního plánu nehodnotil, zda je dán veřejný zájem na tom, aby na pozemku nevzniklo zvířecí krematorium.

[29] Tento odkaz považuje soud za nepřípadný. Úvaha o tom, že nelze bezdůvodně bránit činnostem, které se jinde běžně provozují, byla ve věci 2 As 212/2015 motivována konkrétními skutkovými okolnostmi. V nynější věci nevystupuje žádný vlastník, který by pozemky kupoval coby určené k bytové zástavbě, a proces územního plánování v Řevnicích neprobíhal proto, aby znemožnil konkrétní záměr, jehož uskutečnění vlastník právem očekával (naopak probíhala komplexní příprava zcela nového územního plánu). Z rozsudku ve věci 2 As 212/2015 obecně plyne, že pouhý nesouhlas s určitým záměrem, který občané vyslovili v referendu, nemusí být dostatečný k tomu, aby změna územního plánu prošla testem proporcionality u soudu. Obec by proto v takovém případě měla shromáždit i pozitivně formulované věcné důvody, pro něž územní plán mění. Argumenty vyslovené ve věci 2 As 212/2015 ale nemohou vést k nevyhlášení občanského referenda v nynější věci. Jak už bylo víckrát zdůrazněno, upravený územní plán musí být samozřejmě posouzen ze všech zákonných hledisek (viz bod [23] výše).

K § 7 písm. e) zákona o místním referendu:
rozhoduje se o položené otázce ve zvláštním řízení?

[30] Podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu nelze místní referendum konat *v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení*. Město pokládá za překonaný nález Ústavního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. I. ÚS 101/2005, podle nějž toto ustanovení (ani jiné ustanovení zákona o místním referendu) nebrání konání místního referenda o otázkách územního plánování, pokud je územní plán ve stadiu návrhu. Město argumentuje tím, že dříve se územní plán vydával formou obecně závazné vyhlášky, kdežto nyní jde o opatření obecné povahy vzešlé z vysoce formalizovaného procesu.

[31] Ani s touto argumentací soud nesouhlasí. Jeho vlastní judikatura svědčí o tom, že základní postoj vyjádřený Ústavním soudem za jiné právní úpravy se nezměnil ani v současnosti (viz např. rozsudek ze dne 29. srpna 2012, čj. Ars 1/2012 - 26, č. 2718/2012 Sb. NSS, body 24 a 25, rozsudek ze dne 12. února 2014, čj. Ars 1/2014 - 34, nebo rozsudek ze dne 17. března 2016, čj. Ars 4/2015 - 45, body 48 a 49). I nadále tak zákon umožňuje, aby se občané vyjadřovali v referendu ke konkrétním otázkám územního plánování, a nikoli jen obecně k otázkám územního rozvoje, jak to navrhuje město v bodě 49 své kasační stížnosti (k tomu viz třeba již citovaný rozsudek Ars 4/2012, rozsudek ze dne 18. června 2013, čj. Ars 2/2013 - 59, nebo rozsudek ze dne 22. března 2021, čj. Ars 5/2020 -

44). Stejně jako mohou občané vyjádřit politický názor na otázku, o níž se bude rozhodovat ve zvláštním řízení v přenesené působnosti (viz právě zmíněný rozsudek ve věci Ars 1/2012, body 22 a 24, v němž šlo o referendum k vybudování výsypek a povolení těžby kaolínu), mohou jej vyjádřit i na otázku, na niž bude zastupitelstvo hledat odpověď v samostatné působnosti.

[32] Město v kasační stížnosti polemizovalo i s výňatkem z komentáře (blíže neupřesněného) k tomuto ustanovení zákona a přimlouvalo se za to, aby „*soudy upřesnily, v jakých mantinelech se mohou pohybovat otázky směřující k podobě územního plánu*“. Na výňatek z komentáře není třeba reagovat, protože se jej nedovolával ani krajský soud, ani navrhovatel. Soud nemá v úmyslu ani obecně pojednávat o všech možných podobách otázek, které se týkají územního plánování a které mohou být v místním referendu položeny. To je úkol spíše pro doktrínu, nikoli pro soudní orgán, který vždy rozhoduje v individuální věci a neměl by se pouštět do zobecňujících výkladů, pokud si to daná věc nevyžaduje.

K současnému postupu města ve věci územního plánu

[33] Účastníci ve svých podáních částečně také informovali soud o současném vývoji přípravy územního plánu v Řevnicích a o dalším soudním sporu, který souvisí s referendem. Navrhovatel pak vyslovil přání, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil i ke správnému postupu zastupitelstva poté, co krajský soud vyhlásí občanské referendum ve věci vedené pod sp. zn. 54 A 27/2020 (toto řízení je přerušeno právě kvůli kasačnímu řízení v nynější věci). Navrhovatel se domnívá, že zastupitelstvo by v takové situaci nemohlo upravit návrh územního plánu tak, že na pozemcích bývalé betonárny ponechá současné využití: to by totiž bylo v rozporu s rozhodnutím ANO. Ostatně podle navrhovatele není město oprávněno o územním plánu rozhodovat už od svého nezákonného rozhodnutí o nevyhlášení občanského referenda.

[34] Nejvyšší správní soud i vůči navrhovateli opakuje – jako to právě sdělil městu – že se nebude vyjadřovat k jiným (byť souvisejícím) otázkám než k těm, které byly vymezeny napadeným rozsudkem krajského soudu. Zdrženlivý postoj je tu namístě o to více, že by tu nešlo o obecné úvahy, ale o konkrétní argumentaci k živé záležitosti, která je a patrně ještě bude předmětem rozhodování krajského soudu. Občanské referendum bylo sice již vyhlášeno (usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 26. srpna 2021, čj. 54 A 27/2020-106), ale dosud neproběhlo, natož aby v něm padla odpověď ANO. I pokud snad již město upravilo návrh územního plánu tak, jak bylo právě popsáno, z ničeho není zřejmé, že takto upravený návrh územního plánu bude skutečně schválen. Kdyby se tak však stalo a občané nebyli s výsledkem spokojeni, mohl by o takovém sporu rozhodovat jen krajský soud v řízení o přezkumu opatření obecné povahy. Stejně tak by krajskému soudu příslušelo, aby jako první hodnotil právní problémy vzešlé z případného občanského referenda. Vést k tomu další úvahy nyní by bylo nejen nevhodné, ale i předčasné.

K nákladům řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem

[35] Město kromě výroku I (vyslovení neplatnosti referenda) napadlo i výrok III (o náhradě nákladů řízení). Navrhovatel to kritizoval, protože město podle něj neuplatnilo

žádné věcné výhrady proti výroku III. Nejvyšší správní soud však souhlasí s městem v tom, že výrok III je ve vztahu k výroku I výrokem souvisejícím, a kdyby město se svou kasační stížností uspělo, byl by rozsudek krajského soudu zrušen nejen ve výroku I, ale i ve výroku III. Naopak má navrhovatel pravdu v tom, že město nemůže žádat o náhradu nákladů kasačního řízení, pokud se současně domáhá rušícího výroku. Po zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení by totiž o nákladech kasačního řízení rozhodoval krajský soud v novém řízení o žalobě (§ 110 odst. 3 soudního řádu správního).

[36] Dalším důvodem, pro nějž v této věci nelze žádat o náhradu nákladů řízení, je § 93 odst. 4 soudního řádu správního, podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda. Nejvyšší správní soud zastává setrvale názor, že § 93 odst. 4 se uplatní nejen v řízení u krajského soudu, ale i v navazujícím řízení o kasační stížnosti (tak již rozsudky ze dne 20. dubna 2017, čj. Ars 1/2017 - 44, č. 3587/2017 Sb. NSS, bod 60, nebo ze dne 31. srpna 2017, čj. Ars 2/2017 - 60, bod 60).

[37] I v tomto typu řízení by bylo možné přiznat náhradu nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele podle § 60 odst. 8 soudního řádu správního. Navrhovatel spatřuje takové důvody v tom, že město postupovalo úmyslně nezákonně (vyhlášením vlastního referenda o účelově pozměněné otázce). Město dále svým postupem způsobilo, že navrhovatel musí platit za právní služby již ve dvou sporech u krajského soudu a zatím jednoho u Nejvyššího správního soudu. Konečně podaná kasační stížnost v podstatné části kopíruje vyjádření města v řízení před krajským soudem a jejím hlavním cílem je oddálit vyhlášení občanského referenda krajským soudem.

[38] Nejvyšší správní soud nepovažuje tyto okolnosti za důvody hodné zvláštního zřetele. Otázka položená v městském referendu skutečně znehodnotila otázku zformulovanou pro účely občanského referenda. Z ničeho však neplyne, že by se město při formulaci znění otázky dopustilo úmyslné a hrubé nezákonnosti; ostatně je k vyhlášení městského referenda přivedly posudky od dvou advokátních kanceláří, které zpochybňovaly možnost položit otázku v původním znění. Nic výjimečného není ani na tom, že se město brání kasační stížností proti rozsudku, který mu neprospívá, a že k tomu používá argumentaci, s níž neuspělo před krajským soudem.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Kasační stížnost města nebyla důvodná, proto ji soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního). Učinil tak krátce poté, co město navrhlo (podáním ze dne 17. srpna 2021), aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek; o tomto návrhu proto soud samostatně nerozhodoval.

[40] Rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti se opírá o § 93 odst. 4 soudního řádu správního, podle nějž nemá v řízení ve věcech místního referenda žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Toto ustanovení se užije i v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. září 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu