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 Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj) a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda ve městě Dobříš**, zastoupen JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, a účastníka řízení: **město Dobříš**, se sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš, zastoupen Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, o návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti účastníka řízení proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2022, č. j. 43 A 69/2022 - 64,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel podal dne 22. 6. 2022 k Městskému úřadu Dobříš návrh na konání místního referenda podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“), a to o následujících otázkách:

> Otázka č. 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 Brodce vyjme ze zastavitelných ploch pozemky, které jsou k dnešnímu dni ve vlastnictví města Dobříše, s výjimkou pozemku parcelní číslo 1896/194 v katastrálním území Dobříš, který je zařazen do plochy využitelné pro občanské vybavení – tělovýchovné a sportovní zařízení?“

> Otázka č. 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: Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85 %?“
>
> Otázka č. 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?“

[2] Zastupitelstvo Města Dobříš místní referendum dne 8. 8. 2022 nevyhlásilo, neboť nebylo usnášeníschopné. Na následujícím zasedání dne 22. 8. 2022 zastupitelstvo usnesení o vyhlášení místního referenda nepřijalo. Navrhovatel měl však za to, že návrh na vyhlášení místního referenda splňuje všechny náležitosti podle § 10 zákona o místním referendu. Z těchto důvodů se s návrhem na vyhlášení místního referenda obrátil navrhovatel na Krajský soud v Praze.

[3] Krajský soud konstatoval, že navrhovatel se domáhal rozhodování občanů o otázce podoby územního plánu. O jeho pořízení rozhoduje zastupitelstvo v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 písm. a) až c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Současně nejde o otázky vyloučené podle § 7 zákona o místním referendu. Město Dobříš však ve vyjádření k návrhu uvedlo, že otázky odporují § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu, neboť vydání územního plánu je řízením podle zvláštního zákona. Prosazení zamýšleného výsledku otázky č. 1 by bylo v rozporu s právními předpisy. To se týká také otázky č. 2, jejíž realizace by vedla k neproporčnímu omezení vlastnických práv, a to z důvodu prodloužení doby etapizace. Otázku č. 3 mělo město Dobříš za nejednoznačnou a navíc rozpornou s § 7 písm. d) zákona o místním referendu, neboť nedává orgánům města Dobříš možnost zvolit způsob dosažení požadovaného cílového stavu, který by byl proporcionální, resp. souladný s cíli územního plánování dle § 18 odst. 1, 2 a 3 stavebního zákona. Z toho důvodu se krajský soud věnoval právě souladu navržených otázek s § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu.

[4] Krajský soud shledal, že otázky nebyly v rozporu s § 7 písm. e) zákona o místním referendu, podle nějž místní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Tato výluka nedopadá na pořizování územního plánu ani na přípravu jeho změny. V místním referendu lze rozhodnout o otázkách týkajících se cílového stavu, k němuž má územní plán směřovat. Naopak jím nelze rozhodovat o konkrétních námitkách, o což se však předložený návrh nesnaží. Nemožnost konat referendum pro rozpor otázek s právními předpisy by nastala pouze tehdy, pokud by byl onen rozpor zjevný. V ostatních případech však výsledek referenda nemusí být závazný, pokud by způsoboval nezákonný stav. Závaznost výsledku totiž znamená, že jej zastupitelstvo musí prosazovat v souladu s právními předpisy. Jestliže nezákonnost není na první pohled zjevná, nemůže krajský soud přezkoumávat toliko teoretickou nezákonnost výsledného opatření obecné povahy v řízení týkajícím se plánovaného místního referenda. Není zcela vyloučeno, že se některá navrhovaná opatření ukážou jako nezákonná či nepřiměřená. Je však úkolem orgánů města Dobříš takové situaci předejít.

[5] Pokud jde o jednoznačnost otázky ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, je při jejím posouzení třeba vzít v potaz místní reálie a srozumitelnost pro obyvatele dané obce. Vymezení lokalit v otázce č. 2 je jednoznačné, neboť s názvoslovím použitým v otázce pracuje existující územně plánovací dokumentace. Pokud jde o výkladové potíže spojené s určením toho, co znamená „velká většina", není nejednoznačnost způsobena zněním otázky č. 2, ale naopak existující podobou územního plánu. Zastavěnost jednotlivých ploch byli navíc oba účastníci schopni vyčíslit, byť se jejich údaje vzájemně mírně lišily. Namítaná nejednoznačnost otázek tak podle krajského soudu nenastala. Lokality a pozemky navíc nejsou vymezeny neurčitě. Je zřejmé, které pozemky jsou ve vlastnictví města Dobříše, jak uvádí otázka č. 1, stejně tak není pochyb o určitosti otázky č. 2. V případě otázky č. 3 je zřejmé, že se vztahuje k pozemkům v extravilánu. Krajský soud uznal, že ne každému je na první pohled zřejmý průběh hranice extravilánu a intravilánu. I bez této znalosti však lze o takto položené otázce rozhodovat. Krajský soud se však pozastavil nad časovým zakotvením otázek č. 1 a 3, neboť navrhovatel uvedl „k dnešnímu dni". Navrhovatel ovšem požadoval vyhlášení referenda společně s volbami, které probíhají ve dvou dnech. V období od vyhlášení referenda navíc může dojít ke změnám v územním plánu či ve vlastnické struktuře dotčených pozemků. Tato nejasnost však není dostatečným důvodem pro zamítnutí jinak bezvadného návrhu. Soud proto upravil časové určení tak, že otázky vztáhl ke dni právní moci napadeného usnesení o vyhlášení referenda (tj. ke dni zveřejnění usnesení na úřední desce soudu). Byl veden snahou o co největší naplnění smyslu otázek při současném zachování možnosti hlasujících ověřit si případně skutečný stav v katastru nemovitostí a v aktuálním územním plánu. Krajský soud tak místní referendum vyhlásil společně s volbou prezidenta republiky konanou ve dnech 13. a 14. 1. 2023.

II. Kasační stížnost města Dobříše

[6] Proti usnesení krajského soudu podalo město Dobříš (dále též „stěžovatel") kasační stížnost, kterou založilo na důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

[7] Stěžovatel má za to, že rozhodování o otázkách č. 1 a č. 2 je v místním referendu nepřípustné. Rozhodování o územním plánu je zvláštním řízením ve smyslu § 7 písm. e) zákona o místním referendu. V současné době je projednávána změna územního plánu č. 3. O této změně se rozhoduje podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Otázky jsou navíc obsahově totožné s řadou námitek a připomínek k pořizované změně územního plánu č. 3. Z toho důvodu není přípustné o těchto otázkách rozhodovat. Současně stěžovatel poznamenal, že někteří občané podali při projednávání změny územního plánu i námitky požadující opačný výsledek než navržené otázky. Je tak patrné, že jde o spor mezi občany, který by měl být řešen v řízení o námitkách proti změně územního plánu č. 3, nikoliv prostřednictvím místního referenda. Takový závěr ostatně plyne i z judikatury správních soudů. Stěžovatel si je vědom toho, že v uvedených judikátech bylo (na rozdíl od nynější věci) o námitkách již rozhodnuto. Tato skutečnost však nemá vliv na přípustnost otázek podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Navrhovatel se tak pouze snaží obejít zákonem předvídaný proces a díky načasování voleb se snaží dosáhnout výsledku rychleji než vyčkáním na výsledky projednání změny územního plánu. O účelovosti svědčí i to, že námitky obsahově totožné

s otázkami podala jedna z členek přípravného výboru. Otázky č. 1 a 3 jsou proto nepřípustné podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že krajský soud pochybil, pokud posoudil otázky č. 2 a 3 jako jednoznačné. Pokud jde o jednoznačnost otázky č. 2, není zřejmé, jakých lokalit se týká. Lokality „Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna“ nejsou nikde řádně vymezeny. Občan tak není schopen posoudit, jakých lokalit se otázka ve skutečnosti dotkne. Zde je přitom rozhodující hledisko průměrného občana. K naplnění požadavku určitosti by se nabízelo vymezení podle parcelních čísel. Tím spíše, pokud má být na základě výsledku referenda změněn územní plán. Městský soud v Praze v usnesení ze dne 25. 6. 2015, č. j. 50 A 5/2015 - 57, uvedl, že místa lze označit jak pomocí parcelních čísel, tak pomocí místních názvů, které mají pouze doplňkovou funkci. Všichni obyvatelé nemusí mít názvosloví zažité, a jestliže nejde o oficiální název určité lokality, pak si mohou občané vyložit rozsah lokalit rozdílně. Neurčitost otázky je patrná také ve srovnání s otázkou č. 1, v níž označená lokalita „Brodce“ odpovídá obsahu územního plánu. Naopak lokality obsažené v otázce č. 2 jsou vymezeny teprve ve změně územního plánu č. 3. Ten však není závazným podkladem, neboť jde pouze o návrh. Dále otázka č. 2 uvádí, že *„velkou většinou se v tomto případě rozumí 85 %“*, není však zřejmé, z jakých údajů o zastavěnosti se takové procentní vyjádření počítá. Běžný občan nemá informace o tom, kolik domů může být v jaké části města postaveno na doposud nezastavěných, ale zastavitelných pozemcích, ani jaká je nejvýše možná zastavěnost jednotlivých území města.

[9] Co se týče nejednoznačnosti otázky č. 3, není zřejmé, na jakém území by mělo být vyloučeno rozšíření možnosti zástavby oproti současnému stavu. Současně není zjevné, jakým způsobem by mělo být vyloučeno rozšíření zástavby oproti současnému stavu. Dle platné právní úpravy lze totiž novou výstavbu omezit buď 1) vymezením dotčených pozemků jako nezastavitelných, 2) vydáním stavební uzávěry nebo 3) vymezením omezujících podmínek regulace dotčeného území v územním plánu. Přitom každý z těchto způsobů by měl nepochybně jiné důsledky jak ve sféře vlastníků pozemků, kterých by se toto omezení mělo týkat, tak v celkovém uspořádání a rozvoji území města Dobříše. Z otázky nelze seznat, jakým způsobem by byly naplněny výsledky referenda. Občané by však měli vědět, o čem hlasují, a vyhodnotit tak důsledky svých rozhodnutí. Současně není jasné, zda má být výstavba omezena pro nejbližší změnu územního plánu, nebo pro jakoukoliv další změnu. Kladná odpověď na tuto otázku by ve svém důsledku znamenala konzervaci dané oblasti navždy. Výsledky místního referenda jsou totiž pro zastupitelstvo závazné, a to bez ohledu na změnu politické reprezentace.

[10] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítl nepřípustnost všech tří otázek ve smyslu § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Pokud by byla odpověď na otázku č. 1 kladná, znamenalo by to, že by pozemky v lokalitě Brodce musely být vymezeny jako nezastavitelné. Takový výsledek je však nepřijatelný, neboť stěžovatel by v lokalitě nemohl budovat ani stavby ve veřejném zájmu. Stěžovatel má naopak povinnost dbát o potřeby občanů a uspokojovat je svou činností. Bez míst, na nichž lze takové záměry provádět, nemůže tento svůj úkol splnit. Stěžovatel vázaný výsledkem referenda by tak musel postupovat v rozporu s právními předpisy, které mu ukládají povinnost uspokojovat tyto nejširší potřeby občanů. Otázkou č. 2 se navrhovatel snaží zpřísnit podmínky etapizace, které platí již 12 let. Kladná odpověď na položenou otázku by znamenala faktické zakonzervování současného stavu a omezení zástavby na existujících plochách. To je však

nepřípustné, zvlášť když se bytová situace v České republice dlouhodobě zhoršuje. Kladná odpověď na tuto otázku by také znamenala, že by současní vlastníci požadovali po stěžovateli náhradu podle § 102 odst. 2 stavebního zákona, neboť by na předem neurčenou dobu nemohli své pozemky využít k zástavbě. Je zde tedy zřejmý rozpor otázky č. 2 s právními předpisy. Krajský soud dospěl k opačnému závěru, ačkoliv sám na několika místech připouští, že navrhovaný výsledek může být nepřiměřený. Samotný § 7 písm. d) zákona o místním referendu hovoří pouze o možném rozporu s právními předpisy. Otázka č. 3 v sobě skrývá riziko nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků. Stěžovatel by tak byl opět vystaven riziku nároků na náhradu podle § 102 odst. 2 stavebního zákona. Výsledek referenda by navíc znemožnil stěžovateli zvolit si způsob dosažení požadovaného cílového stavu, který by byl proporcionální a souladný s cíli územního plánování dle § 18 odst. 1 až 3 stavebního zákona. I z toho důvodu je otázka č. 3 nepřípustná.

[11] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatel také navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Důvodnost spatřuje v tom, že na rozdíl od krajského soudu není Nejvyšší správní soud vázán lhůtou pro rozhodnutí podle § 91a odst. 3 s. ř. s. Při běžné délce řízení před Nejvyšším správním soudem hrozí, že by o kasační stížnosti bylo rozhodnuto až po uskutečnění referenda v lednu 2023. Stěžovatel a další osoby by v takovém případě mohli napadnout pouze nezákonný výsledek referenda. Zastupitelstvo stěžovatele by navíc muselo provést závazné výsledky referenda, které by však mohly následně být zvráceny rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.

III. Vyjádření navrhovatele a replika stěžovatele

[13] Navrhovatel se vyjádřil ke kasační stížnosti a současně k návrhu na přiznání odkladného účinku. Návrh na přiznání odkladného účinku považuje za nedůvodný a vedený snahou referendum zmařit. Účelovost dokládá e-mailovou komunikací mezi starostou stěžovatele a advokátní kanceláří HAVEL & PARTNERS s.r.o. Z ní plyne, že cílem návrhu na přiznání odkladného účinku je zabránit konání referenda souběžně s prezidentskými volbami v lednu 2023, což by přineslo vyšší účast občanů. Návrh tak sleduje jiný účel a je nepoctivým zneužitím práva a neměla by mu být soudem poskytnuta ochrana. Stěžovatel navíc odůvodnil hrozící újmu nezákonností položených otázek. Otázka zákonnosti však není důvodem pro přiznání odkladného účinku. Nynější situaci si stěžovatel zavinil sám svojí počáteční pasivitou. Realizace práva podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod navíc představuje důležitý veřejný zájem, což hovoří proti návrhu na přiznání odkladného účinku.

[14] Ke kasační stížnosti navrhovatel uvedl, že je zčásti založena na nepřípustných důvodech, neboť stěžovatel uplatnil důvody, které mohl uplatnit již v řízení před krajským soudem. Judikatura vztahující se k § 104 odst. 4 s. ř. s. se nyní neuplatní, neboť je třeba zohlednit specifika řízení ve věcech místního referenda. Pokud mají mít řízení ve věcech místních referend u krajských soudů smysl, aby soudy skutečně mohly ve stanovených lhůtách rozhodnout způsobem, který bude naplňovat požadavky na poskytování soudní ochrany, je nutné vztáhnout v těchto řízeních nepřípustnost vznášení nových právních

důvodů i na stěžovatele. Mezi nově uvedené skutečnosti patří například to, že lokality Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna nejsou nikde vymezeny, a dále to, že byly uplatněny připomínky či námitky určitých osob k návrhu změny územního plánu č. 3.

[15] Jestliže stěžovatel tvrdí, že referendum není přípustné podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu, protože jsou některé z otázek shodné s námitkami uplatněnými v průběhu pořizování změny územního plánu č. 3, není tato námitka důvodná. Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, uvedl, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nenastává rozpor s citovaným ustanovením. To je třeba vztáhnout též na přípravu změny územního plánu. Současně z ničeho neplyne, že by nebylo možné referendum konat, pokud zatím nebyly námitky vypořádány. V nynější věci lhůta pro podání námitek uplynula dne 12. 9. 2022 a dosud o nich nebylo rozhodnuto (tím spíše ne před podáním návrhu na vyhlášení místního referenda). Naopak navrhovatel podal návrh na vyhlášení místního referenda ještě před veřejným projednáním změny územního plánu č. 3. Stěžovatel měl možnost vyhlásit referendum již dne 8. 8. 2022, což neučinil. Místní referendum tak není obcházením stavebního zákona, jak se snaží naznačit stěžovatel.

[16] Co se týče nejednoznačnosti otázek č. 2 a č. 3, je třeba ji posuzovat nikoliv přísným právnickým okem, ale naopak pohledem běžného občana. Pokud jde o otázku č. 2, není pravda, že by zmíněné lokality nebyly nikde definovány. Naopak s nimi pracuje již územní plán, protože na něj zmíněná otázka přímo odkazuje. Pokud jde o procentuální vyjádření, se kterým polemizuje stěžovatel, připomíná navrhovatel, že v nynější věci nejde o určení dat, z nichž bude toto procento určeno. Naopak jde o to, že se kritérium „velké většiny“ nahradí hodnotou „85 %“. Se zmiňovanými lokalitami navíc dokázal stěžovatel pracovat, jestliže dokázal určit pojem „velká většina“ a vztáhnout jej ke konkrétnímu území, a to například ve zprávě o uplatňování územního plánu za období od května 2014 do října 2017. Starosta stěžovatele na zasedání zastupitelstva dne 28. 4. 2022 reagoval na dotaz jednoho z přítomných občanů právě ve vztahu k těmto konkrétním lokalitám. Je tak zřejmé, že si stěžovatel je vědom rozsahu těchto lokalit, byť nyní tvrdí opak.

[17] Pokud jde o tvrzení, že z otázky č. 3 není zřejmé, jakého území se dotýká, jak bude výsledek naplněn a do jaké míry se týká též budoucích změn územního plánu, uvádí navrhovatel, že z otázky je zřejmé, že území, kterého se požadavek na nerozšiřování zastavitelného území týká, je definováno nezastavěným územím. Nezastavěné území má na základě územního plánu vždy jasně dané hranice. Pokud by tomu tak nebylo a „nezastavěné území“ by bylo čímsi neurčitým, těžko si lze vůbec představit, jak by mohly např. stavební úřady vykonávat svěřenou agendu. Navrhovatel upřednostnil stručnost před složitým vypisováním jednotlivých parcelních čísel. Současně je zřejmé, že i naprostý laik má bez nahlédnutí do územního plánu alespoň hrubou představu, o jaké území by se mělo jednat. Navíc se lze ztotožnit s krajským soudem, že o dané otázce lze rozhodovat i na základě hodnotového přesvědčení voliče. Není pravda, že by v případě kladné odpovědi na otázku č. 3 byl kdokoliv omezen na svých právech. Otázka totiž obsahuje požadavek, aby územní plán neumožnil „rozšíření možnosti zástavby“ v lokalitách, které se aktuálně nacházejí v nezastavěném území.

[18] Pokud jde o faktické naplnění výsledku místního referenda v případě kladné odpovědi na otázku č. 3, prezentuje zde stěžovatel umělý problém. Požadované vyloučení možnosti další zástavby nemusí být explicitní. Souladné s kladnou odpovědí na otázku č. 3

bude, pokud bude v územním plánu vyloučeno rozšíření zástavby v daném území, tj. postačoval by i stav, kdy by územní plán něco takového neobsahoval. Tím, že možnost další zástavby nebude v územním plánu (a ani jeho změnách) v tomto území zanesena, bude již bez dalšího splněn požadavek (stav, který otázka požaduje), že je z územního plánu další zástavba vyloučena. Tomu již současný stav územního plánu odpovídá. Ze stejných důvodů jsou zbytečné úvahy, zda se má otázka č. 3 týkat jen nejbližší změny územního plánu č. 3 či všech dalších změn. Otázka č. 3 se vztahuje na všechny budoucí změny územního plánu. Pokud tyto změny nebudou obsahovat rozšíření možnosti zástavby v nynějším nezastavěném území, bude automaticky splněno, že je vylučují, a že tedy otázku č. 3 naplňují.

[19] Stěžovatel namítal, že otázka č. 1 je v rozporu s právními předpisy, neboť v případě kladné odpovědi by neumožňovala obci rozvíjet se, a pečovat tak o potřeby jejích občanů, což jí ukládá zákon. Z žádného právního předpisu však neplyne, že by každá část území obce měla být využitelná k zastavění, ani to, že by právě v lokalitě Brodce měl stěžovatel zajistit výstavbu. Argumentace potřebou výstavby veřejně prospěšných staveb působí účelově. Územní plán totiž počítá např. s mateřskou školou v jiné části města. Ostatně v lokalitě Brodce územní plán stanoví požadavky, které vylučují výstavbu staveb narušujících základní obytnou funkci lokality. Změny územního plánu č. 3 v tomto ohledu nepřinášejí žádnou podstatnou změnu. Využívání lokality Brodce k většímu stavebnímu rozvoji by naopak bylo nežádoucí kvůli jejímu překryvu s přírodním parkem Hřebeny a narušení jejího významu pro naplňování rekreačních potřeb obyvatel města. Nadto stěžovatel v minulosti sám deklaroval, že na těchto pozemcích výstavbu neplánuje. Navrhovatel také nesouhlasí s tvrzeným rozporem otázky č. 2 s právními předpisy. Stěžovatel tvrdí, že jde o zpřísnění podmínek etapizace, avšak otázka pouze vznáší požadavek na upřesnění etapizace a zachování jejích zásad. Územní plán i v současné podobě říká, že z „obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna“. Pojem „velká většina“ není nikde definován, a proto otázka č. 2 požaduje jeho zpřesnění. Otázka tak není zcela zřejmě v rozporu se zákonem a úvahy stěžovatele jsou pouze hypotetické. Stěžovatelův výklad by znamenal, že jakákoliv hypotetická nezákonnost výsledku referenda je překážkou jeho vyhlášení. S ohledem na procenta zastavěnosti v jednotlivých lokalitách (Nad Papežem 80 %, Javorová 87 %, Na Kole 83 %, Západní zóna 58 %) nelze uvažovat o tom, že by v případě kladné odpovědi na otázku č. 2 došlo k drastickému omezení výstavby, jak se snaží tvrdit stěžovatel. Tvrzení o tom, že by byl stěžovatel vystaven riziku platit náhrady podle § 102 odst. 2 stavebního zákona, není ničím podložené. Konečně, pokud jde o rozpor otázky č. 3 s právními předpisy, opakuje se motiv přechozí argumentace. Stěžovatelova tvrzení nejsou ničím podložená. Otázka č. 3 naopak svou textací brání tomu, aby se územní plán měnil překotně podle aktuální politické nálady. Možnost výstavby by stěžovateli zůstala v případech, kdy takové změny budou nutné. Stěžovatel navíc nepředkládá žádné skutkové okolnosti dokládající, že by byla nepřiměřeně zasažena individuální práva.

[20] Navrhovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[21] Stěžovatel na vyjádření navrhovatele reagoval replikou, v níž zdůraznil důvody pro přiznání odkladného účinku.

[22] Navrhovatel zareagoval duplikou, v níž se taktéž vyjádřil k důvodům pro přiznání odkladného účinku.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud přistoupil také k posouzení tvrzení navrhovatele o nepřípustnosti některých stěžovatelových námitek. Navrhovatel si je vědom toho, že omezení plynoucí z § 104 odst. 4 s. ř. s. se vztahuje pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem v postavení žalobce, v nynější věci v postavení navrhovatele. Jinými oslovy tato omezení se vztahují právě na osobu navrhovatele. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani navrhovatelův závěr o specifičnosti řízení ve věcech místních a krajských referend. Jakkoliv lze navrhovateli přitakat, že se toto řízení liší svým obsahem i pravomocemi soudu od běžnějšího řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí orgánu veřejné moci, nelze odhlédnout od toho, že se tato specifika již zcela nepromítají do řízení o kasační stížnosti. To je naopak ovládáno zpravidla stejnými zásadami, byť mu před krajským soudem přecházelo řízení vyznačující se určitými specifiky. Lze tak uzavřít, že toto omezení se na nynějšího stěžovatele neuplatní. Totéž lze říci i k námitce zákazu uplatňování skutkových novot ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s.

[26] Kasační stížnost lze shrnout do tří okruhů. Stěžovatel zaprvé namítá nepřípustnost otázek podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu, neboť jde o otázky, o nichž se rozhoduje ve zvláštním řízení. Zadruhé tvrdí, že jsou otázky nejednoznačné. Konečně zatřetí namítá, že by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu.

K souladu otázek s § 7 písm. e) zákona o místním referendu

[27] Podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu nelze referendum konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Takovým zvláštním řízením je podle stěžovatele řízení o pořízení územního plánu. Krajský soud s touto tezí nesouhlasil a Nejvyšší správní soud mu dává za pravdu.

[28] V místním referendu nelze uložit orgánům obce provedení úkonů spadajících do přenesené působnosti obce nebo nacházejících se zcela mimo její působnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012 - 47, č. 2760/2013 Sb. NSS). Zde je třeba odlišit odbornou proceduru pořizování územního plánu, kterou podle § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona uskutečňuje obecní úřad v přenesené působnosti a jejíž součástí je i vypořádání námitek k podobě územního plánu. Oproti tomu samotné rozhodnutí o pořízení a o konečném vydání územního plánu přijímá zastupitelstvo obce v samostatné působnosti, jak plyne z § 6 odst. 5 písm. a) a c) a § 44 stavebního zákona. Totéž lze samozřejmě vztáhnout také na změny územního plánu. Z toho vyšel Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05, podle nějž pokud je územně

plánovací dokumentace ve stadiu návrhu, konání místního referenda nic nebrání: „*Schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 písmeno b) zákona o obcích) v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 odst. písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu. V posuzované věci tomu tak bylo, neboť návrh na konání místního referenda byl podán v době, kdy byl územní plán teprve ve stádiu návrhu.*“

[29] Krajský soud si této skutečnosti byl vědom, neboť ji v bodě 33 napadeného usnesení výslovně zmiňuje. Skutečnost, že se určitá skupina občanů snaží dosáhnout uskutečnění referenda a současně se položené otázky částečně překrývají s námitkami některých občanů, uplatněnými při pořizování územního plánu, tedy může mít pro zákonnost vyhlášení místního referenda význam. Typicky tomu tak bude v případě, kdy se tato skupina pokusí místní referendum změnit v jakýsi dodatečný opravný prostředek proti výsledku vypořádání námitek. To se však netýká nynější věci, neboť jak správně poukazuje navrhovatel, návrh na vyhlášení místního referenda byl ke krajskému soudu podán značně dříve, než měla uplynout lhůta pro podání námitek. Lze tak dospět k závěru, že návrh na vyhlášení místního referenda nebyl podán v bezprostřední reakci na některé námitky, neřkuli na jejich vypořádání. Naopak byl podán ještě ve stádiu návrhu změny územního plánu. Sluší se nadto připomenout názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, totiž že omezení uvedená v § 7 zákona o místním referendu je třeba vykládat restriktivně. Nejvyšší správní soud k tomu v bodě 39 rozsudku ze dne 13. 10. 2022, č. j. Ars 4/2021 - 36, *Slavonické sakury*, uvedl: „*Zjištění názoru občanů města pomocí procedur předvídaných Listinou základních práv a svobod a provedených zákonem o místním referendu je legitimním a velmi vhodným postupem. Znalost vůle občanů k (ne)provedení určitých změn týkajících se prostředí, v němž žijí, je důležitým předpokladem pro další kroky orgánů města, které musí uvážit též aspekty ekonomické, politické a právní.*“ Tato námitka tedy není důvodná.

K jednoznačnosti otázek podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu

[30] Podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu platí, že otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“, nebo slovem „ne“. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v bodě 50 rozsudku *Slavonické sakury*: „*Z hlediska jednoznačnosti musí mít položená otázka v daném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Otázka by zároveň měla být přiměřeně stručná, přehledná a syntakticky nekomplikovaná. Na jednoznačnost otázky však nelze nahlížet rigorózním právnickým okem, ale pohledem běžného občana, který v referendu hlasuje a který musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, a měl by rozumět i důsledkům svého hlasování. Případná nejednoznačnost otázky tedy musí dosahovat určité intenzity, která je způsobilá běžnému občanovi navodit matoucí a víceznačné interpretace (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2018, č. j. Ars 3/2018-29).*“

[31] Stěžovatel namítl, že není zřejmé, jakých lokalit se týkají otázky č. 2 a 3, neboť v nich není dostatečně určitě označeno dotčené území. Krajský soud měl na rozdíl od stěžovatele za to, že z hlediska průměrného občana znalého místních reálií je vymezení území, o němž se hlasuje, dostatečně jednoznačné. Krajský soud současně uvedl, že lokality „Brodce, Nad Papežem, Javorová, Na Kole i Západní zóna" jsou již v současné době vymezeny v platném územním plánu. V tomto ohledu nelze hodnocení krajského soudu nic vytknout. Krajský soud přiléhavě odkázal na výše uvedený rozsudek č. j. Ars 2/2012 - 43. Z něj mimo jiné vyplývá, že jednoznačnost otázek nelze zkoumat přísným „okem právníka", ale hlediskem běžného občana, který zná místní reálie a poměry. Opačný výklad by ostatně popřel princip „v pochybnostech ve prospěch referenda", a naopak umožnil obcím, aby pořádání referend vždy zabránily s poukazem na nejednoznačnost otázek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, č. 2718/2012 Sb. NSS). Stěžovatel se tedy v tomto posouzení mýlí.

[32] Stěžovatel se taktéž mýlí v tom, že uvedené lokality nejsou nikde řádně vymezeny, a občané tak netuší, o čem by hlasovali. Je až s podivem, že s touto námitkou přichází právě stěžovatel v postavení účastníka řízení, neboť z podkladů založených ve spisu krajského soudu vyplývá pravý opak. Již „Zadání změny č. 3 územního plánu Dobříš" z ledna 2020 s těmito lokalitami pracuje a současně navrhuje jejich zpřesnění tak, aby bylo nepochybné, jaké plochy do těchto lokalit spadají. Stěžovatel také nechal zpracovat zprávu „Podíl zastavěnosti v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna". Soud si je vědom toho, že tento dokument je datován „září 2022", tedy po podání návrhu na vyhlášení místního referenda. To však nic nemění na skutečnosti, že jestliže je plochy s to vymezit stěžovatel, není zřejmé, proč by je neměli být schopni vymezit též obyvatelé města. V každém případě tyto dokumenty odkazují na stávající územně plánovací dokumentaci, která s uvedenými lokalitami pracuje.

[33] Co se týče údajů, z nichž je vypočtena míra zastavěnosti území, lze souhlasit s navrhovatelem, že tato polemika má v nynější věci omezenou relevanci. Je také třeba dát za pravdu krajskému soudu v tom, že výkladové potíže nejsou spojeny se samotným zněním otázky, ale jsou dány současnou podobou územního plánu. Ta totiž pracuje s pojmem „velké většiny", který je neurčitý. Požadavek na zpřesnění nemůže učinit otázku nejednoznačnou. Co se týče stěžovatelových pochybností o odbornosti občanů, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s krajským soudem. Ten poukázal na to, že rozhodnutí o pořizování změny územního plánu není natolik odborným procesem, aby vyloučil účast veřejnosti. Ostatně stavební zákon ji sám předpokládá. Tím spíše je možné o otázkách souvisejících se zadáním změny územního plánu konat místní referendum. Opačný závěr by naopak efektivně bránil konat místní referendum v podstatě kdykoliv, a to právě s poukazem na nedostatek odborných znalostí či informací na straně občanů. Vyhodnocení toho, zda má být v určitém území již zavedená etapizace zpřesněna, je přitom otázkou v zásadě hodnotovou, k jejímuž vyhodnocení není třeba odborných znalostí ani pregnantní výpočet současné míry zastavěnosti. Krajský soud uvedl, že oba účastníci jsou schopni již nyní zastavěnost jednotlivých lokalit procentuálně vyjádřit a rozdíly v jimi uvedených hodnotách jsou patrně způsobeny časovým odstupem mezi jednotlivými hodnoceními. Není tak důvod se domnívat, že byla položená otázka v této části pro průměrného občana nejasná.

[34] Pokud jde o namítanou nejednoznačnost otázky č. 3 ohledně vymezení území, souhlasí Nejvyšší správní soud plně s posouzením krajského soudu. Rozsah je totiž určen „nezastavěným územím“, které lze jednoznačně definovat jako protipól zastavěného území a zastavitelné plochy v územním plánu [§ 2 odst. 1 písm. f) a § 43 odst. 1 stavebního zákona]. Krajský soud poukázal na to, že hranice nezastavěného území je každému občanovi snadno dostupná, a to pohledem do současné podoby územního plánu. Naopak z hlediska srozumitelnosti by nebylo žádoucí bezpodmínečně trvat na tom, aby bylo dotčené území vymezeno parcelními čísly dotčených pozemků. Co se týče realizace výsledku hlasování o této otázce, nezbývá než zopakovat závěry krajského soudu, totiž že vlastní provedení bude na stěžovateli. Výběr vhodných prostředků, které budou současně v souladu s právní úpravou, je ponechán na jeho výběru. Tato námitka tedy není důvodná.

K souladu otázek s § 7 písm. d) zákona o místním referendu

[35] Stěžovatel namítá, že zákon pracuje s hrozbou možné nezákonnosti. Krajský soud přesto rozhodl, že otázky položené v referendu jsou přípustné a nejsou rozporné s právními předpisy. Nejvyšší správní soud však uvedený stěžovatelův pohled nesdílí. Stěžovatel totiž dovozuje i onu možnou, potenciální nezákonnost z důsledků potenciální odpovědi „ANO“. Tyto závěry jsou však spekulativní. Soud naopak musí přitakat navrhovateli, který ve vztahu k otázce č. 1 upozornil na to, že stěžovatel nemá povinnost realizovat určité záměry na konkrétních pozemcích. Navíc, jak konstatoval krajský soud, v případě kladné odpovědi bude na stěžovateli, aby výsledky referenda provedl způsobem souladným s právními předpisy. Tento závěr ostatně plyne také z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 263/09.

[36] Co se týče zpřísnění podmínek etapizace jako důsledku kladné odpovědi na otázku č. 2, ani zde nelze stěžovateli přitakat. Předně soud konstatuje, že ze samotné otázky ještě zpřísnění nevyplývá. Naopak je zřejmé, že navrhovatel usiluje o zpřesnění. Navíc jak zmínil krajský soud a nyní i navrhovatel, některé z lokalit jsou již podstatně zastavěny, a proto je hrozba blokace výstavby na nepřiměřeně dlouhou dobu spíše nepodloženou obavou.

[37] Konečně pokud jde o možnou nezákonnost otázky č. 3, je též v rovině spekulací. Tato otázka navrhuje zachování současného stavu a nerozšiřování možnosti výstavby v nezastavěném území. Současně však připouští výjimky v případě veřejně prospěšných staveb. Soudu tak není zřejmé, jak by ponechání nezastavitelného území v současném stavu (což navrhovatel prezentuje jako jednu z možných variant) mohlo zasáhnout do vlastnických práv majitelů pozemků nacházejících se na těchto plochách.

[38] Ani námitka rizika vzniku povinnosti k náhradě podle § 102 stavebního zákona není důvodná. Náhrady za změny v území (§ 102 stavebního zákona) náležejí v situaci, kdy byl pozemek dotčen stavební uzávěrou nebo kdy bylo zrušeno určení pozemku k zastavění a vlastníkovi tím vznikla prokazatelná majetková újma. Soud opakuje, že otázka č. 2 míří pouze na zpřesnění. Riziko vzniku povinnosti nahradit škodu je tak ryze spekulativní. S ohledem na výpočty momentální zastavěnosti přednesené účastníky má soud o existenci tohoto rizika pochyby. Naopak momentální vymezení etapizace pomocí pojmu „velké většiny“ se může jevit jako rizikové, neboť omezuje výstavbu na předem neurčený počet zastavěných pozemků a tento pojem je ponechán volné interpretaci. Navrhovatelem

požadované zpřesnění se tak nemusí stěžovateli jevit jako ideální, avšak nelze odhlédnout od jeho benefitů s ohledem na vyšší míru jistoty ohledně „konečného bodu“ etapizace, který lze, byť s určitými obtížemi, kvantitativně vyjádřit. Co se týče náhrad v případě kladné odpovědi na otázku č. 3, již z jejího samotného znění plyne, že se vztahuje na území v současné době nezastavěné. Do dispozice § 102 odst. 2 stavebního zákona tak nespadá.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl.

[40] S ohledem na věcné posouzení již Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o odkladném účinku. Z toho důvodu již také nezasílal stěžovateli na vědomí další dupliku navrhovatele ze dne 9. 12. 2022, která se věnovala pouze návrhu na přiznání odkladného účinku.

[41] Ze samotného odůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku je zjevné, že byl motivován stěžovatelovou obavou, že Nejvyšší správní soud nebude schopen rozhodnout ve věci samé před datem konání vyhlášeného místního referenda. Tato obava se nenaplnila. Stejně tak se nenaplnily ani stěžovatelovy obavy z proběhnutí nezákonně vyhlášeného místního referenda. Svým rozhodnutím Nejvyšší správní soud potvrdil, že vyhlášení místního referenda krajským soudem bylo zcela v souladu se zákonem. Zároveň nelze přehlédnout, že přestože stěžovatel zdůrazňoval časovou naléhavost projednání věci, sám o odkladný účinek nepožádal již ve své blanketní kasační stížnosti, nýbrž teprve v jejím doplnění, zaslaném na výzvu soudu až na samém konci zákonné lhůty.

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá v řízení ve věcech místního referenda žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení a který Nejvyšší správní soud aplikuje i na řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda.

P o u č e n í : Rozsudek nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 15. prosince 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu