

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka v právní věci

navrhovatele: **Přípravný výbor ke konání místního referenda v obci Velké Přítočno k otázkám výstavby na místě zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06 vymezených územním plánem Velkého Přítočna ve znění změny č. 1 a č. 2**

zastoupený JUDr. Janem Holubem, LL.M., advokátem
sídlem Kleinerova 1504/24, 272 01 Kladno

proti

odpůrkyni:

obec Velké Přítočno
sídlem Vítězná 16, 273 51 Velké Přítočno

zastoupená JUDr. Tomášem Nahodilem, advokátem
sídlem Pšencíkova 677/18, 142 00 Praha

o návrhu na vyhlášení místního referenda v obci Velké Přítočno,

takto:

I. Vyhláší se místní referendum v obci Velké Přítočno o těchto otázkách:

- „1. *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Velké Přítočno bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě komplexu bytových domů dle projektu „nové přítočno I“ na místě zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06 vymezených územním plánem Velkého Přítočna ve znění změny č. 1 a č. 2?*
2. *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Velké Přítočno vydalo negativní stanovisko (podalo nesouhlasné námítky a podniklo veškeré kroky k jejich prosazení) do územního řízení ve věci výstavby komplexu bytových domů dle projektu „nové přítočno I“ na místě zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06 vymezených územním plánem Velkého Přítočna ve znění změny č. 1 a č. 2 zahájeného odborem výstavby Magistrátu města Kladna a negativní stanovisko (nesouhlasné námítky) vydalo i do případného následného řízení stavebního?*
3. *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Velké Přítočno podniklo v samostatné působnosti veškeré kroky vedoucí ke změně územního plánu Velkého Přítočna u zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06, a to tak, aby využití pozemků parc. č. 121/4, 121/5, 121/6 a 121/82 bylo změněno z SV (smíšené obytné venkovské) na BV (bydlení venkovské)?“*

II. **Místní referendum v obci Velké Přítočno se bude konat** současně s volbami do zastupitelstev obcí **ve dnech 23. a 24. září 2022.**

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

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se návrhem doručeným soudu dne 4. 7. 2022 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 v obci Velké Přítočno (dále jen „návrh na zahájení řízení“).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

2. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 7. 3. 2022 byl Obecnímu úřadu ve Velkém Přítočně (dále jen „obecní úřad“) předložen návrh navrhovatele na konání místního referenda v obci Velké Přítočno, a to ve znění následujících otázek:
 1. „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Velké Přítočno bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě komplexu bytových domů dle projektu „nové přítočno I“ na místě zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06 vymezených územním plánem Velkého Přítočna ve znění změny č. 1 a č. 2?“ (dále jen „otázka č. 1“) a
 2. „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Velké Přítočno vydalo negativní stanovisko (podalo nesouhlasné námítky a podniklo veškeré kroky k jejich prosazení) do územního řízení ve věci výstavby komplexu bytových domů dle projektu „nové přítočno I“ na místě zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06 vymezených územním plánem Velkého Přítočna ve znění změny č. 1 a č. 2 zahájeného odborem výstavby Magistrátu města Kladna a negativní stanovisko (nesouhlasné námítky) vydalo i do případného následného řízení stavebního?“ (dále jen „otázka č. 2“) a
 3. „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Velké Přítočno podniklo v samostatné působnosti veškeré kroky vedoucí ke změně územního plánu Velkého Přítočna u zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06, a to tak, aby využití pozemků parc. č. 121/4, 121/5, 121/6 a 121/82 bylo změněno z SV (smíšené obytné venkovské) na BV (bydlení venkovské)?“ (dále jen „otázka č. 3“).

Návrh byl odůvodněn tím, že realizace projektu „nové přítočno I“ by znehodnotila ráz obce a život občanů v ní, a to zejména z důvodu: a) nesouladu projektu se „Základní koncepcí rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot“ a „Urbanistickou koncepcí“ zakotvenou v územním plánu obce ve znění změn č. 1 a č. 2, b) neúnosného zvýšení počtu obyvatel obce o cca 700 - 1 000 soustředěných v jedné lokalitě v severní části obce, c) zvýšení dopravní vytíženosti a s tím souvisejícího zvýšení úrovně hluku a znečištění ovzduší, d) trvalé a nezvratné změny charakteru obce, e) že stávající občanská vybavenost obce (škola, školka, kanalizace/ČOV apod.) neodpovídá kapacitně ani funkčně nárůstu počtu obyvatel v důsledku výstavby. Návrh dále obsahoval odhad nákladů na konání místního referenda ve výši cca 30 000 Kč (odměny pro členy komise a zaměstnance OÚ, hlasovací lístky a obálky, materiální vybavení apod.) a konstatování, že realizace rozhodnutí vzešlého z místního referenda nepředstavuje pro obec žádnou finanční zátěž. V návrhu jsou dále uvedeni členové přípravného výboru (včetně dat narození a míst trvalého pobytu) a určen jeho zmocněnec.

3. K návrhu na konání místního referenda bylo přiloženo celkem 18 podpisových listin s 247 uvedenými podporovateli. Podpisové listiny obsahovaly znění otázek tak, jak jsou uvedeny v návrhu na konání místního referenda a další povinné údaje dle § 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“).
4. Obecní úřad přezkoumal podaný návrh na konání místního referenda a přiložené podpisové archy. Zjistil nedostatek v tom, že navrhovatel neuvedl odhad nákladů realizace rozhodnutí vzešlého z místního referenda, a dále též v nečitelných či neuvedených údajích u 12 podporovatelů. U 5 podporovatelů uvedl, že nejsou oprávněnými osobami. Zároveň stanovil, že celkový počet podporovatelů musí po opravě dosáhnout počtu minimálně 30 % oprávněných osob, tj. 239. Přípisem ze dne 18. 3. 2022, č. j. 93/2022 vyzval obecní úřad navrhovatele, aby ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy opravil uvedené nedostatky. Výzva byla navrhovateli doručena dne 22. 3. 2022.

5. Na tuto výzvu reagoval navrhovatel podáním ze dne 13. 4. 2022, v němž náklady na realizaci rozhodnutí vzešlého z místního referenda specifikoval tak, že realizace rozhodnutí o otázkách č. 1 a č. 2 nepřinese náklady nad rámec běžně vykonávané agendy úřadu. Realizace rozhodnutí o otázce č. 3 představuje náklady ve výši cca 170 000 Kč nutných k pořízení změny územního plánu. Dle navrhovatele však v souhrnu bude realizace rozhodnutí o otázce č. 3 znamenat úsporu peněžních prostředků obce, protože změněný územní plán bude vylučovat výstavbu bytových domů vyžadujících zvýšení kapacity ČOV, což by podle odhadu navrhovatele představovalo částku v řádu vyšších jednotek milionů korun. Zároveň byly poskytnuty požadované identifikační údaje podporovatelů.
6. Obecní úřad přezkoumal doplněný návrh na konání místního referenda a uzavřel, že neshledal nedostatky ve formálních náležitostech návrhu podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu a že podpisové listiny k návrhu přípravného výboru dosahují požadovaného počtu 239 osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Zároveň návrh na konání místního referenda postoupil zastupitelstvu obce Velké Přítočno k rozhodnutí podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu. O tom vyrozuměl navrhovatele podle § 12 zákona o místním referendu dne 28. 4. 2022.
7. Dne 15. 6. 2022 zastupitelstvo odpůrkyně přijalo usnesení č. 294/2022/18, kterým mimo jiné rozhodlo, že nevyhlašuje místní referendum na návrh navrhovatele, a to z následujících důvodů: 1) „otázka č. 1 se přímo dotýká stavebního řízení, nelze konat místní referendum o otázkách týkajících se stavebního řízení, neboť ty do samostatné působnosti obce nespádají, nelze konat místní referendum o takových otázkách, má-li zastupitelstvo obce neprodleně zakázat a nepovolovat v katastru obce výstavbu, navíc v situaci, kdy stávající územní plán obce takovou výstavbu výslovně umožňuje a nový se neprojednává. Konat místní referendum o takové otázce je tedy nepřijatelné podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu, tj. že by tato otázka v něm položená byla v rozporu s právními předpisy“, 2) „o otázkách č. 2 a 3 je již pravomocně rozhodnuto Územním rozhodnutím – rozhodnutí o umístění stavby, Odboru výstavby – Oddělení územního rozhodování Magistrátu města Kladna č. j. OV/86/21-5/Hoř ze dne 12.05.2021, v právní moci dnem 17.06.2021, což zakládá nepřijatelnost konání místního referenda o téže otázce podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu, tedy že by otázky v místním referendu položené byly v rozporu s právními předpisy; podle § 93 odst. 1 stavebního zákona územní rozhodnutí platí dva roky (zde tedy do dne 17.06.2023), přičemž obec Velké Přítočno není na rozdíl od účastníka řízení, na něhož se toto územní rozhodnutí vztahuje (obchodní společnost BUPA VP s.r.o.) oprávněna od záměru, k němuž se vztahuje, upustit (§ 93 odst. 5 stavebního zákona), ani stavební úřad požádat o jeho změnu (§ 94 odst. 1 stavebního zákona).“ O přijatém usnesení byl navrhovatel vyrozuměn přípisem ze dne 16. 6. 2022 doručeným dne 20. 6. 2022.
8. Přílohou zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 15. 6. 2022 je i stanovisko k posouzení přípustnosti otázek navržených přípravným výborem k hlasování v místním referendu v obci Velké Přítočno ze dne 12. 6. 2022 vypracované zástupcem odpůrkyně. Dané stanovisko obsahuje závěry ve vztahu k otázkám č. 1 a č. 2, které odpovídají výše citovanému odůvodnění usnesení zastupitelstva odpůrkyně č. 294/2022/18. Nicméně stanovisko odůvodňuje nepřijatelnost otázky č. 3 tak, že podle judikatury nemá místní referendum sloužit k obcházení stavebního zákona a občané mají změnu územního plánu po jeho schválení iniciovat návrhem podle § 44 písm. c) stavebního zákona.

Obsah návrhu na zahájení soudního řízení

9. Navrhovatel v návrhu na zahájení řízení uvedl, že referendové otázky č. 1 a č. 2 spadají do výkonu samostatné působnosti obce a týkají se plánovaného stavebního projektu „nové přítočno I“, který má být realizován na plochách dle Územního plánu obce Velké Přítočno označených jako Z03, Z04, Z05 a Z06 a určených k zástavbě s funkčním využitím SV (smíšené obytné venkovské). Přitom je nesporné, co je předmětem navrhovaného referenda a o jaký stavební projekt jde. Navrhovatel zároveň nemá informace o tom, že by byla podána žádost o vydání územního rozhodnutí k uvedenému projektu, respektive že by územní řízení probíhalo. Dle vyjádření navrhovatele Magistrát města Kladna, odbor výstavby, dne 12. 5. 2021 vydal územní rozhodnutí,

č. j. OV/86/21-5/Hoř, o umístění stavby Velké Přítočno, příprava území pro výstavbu BD na pozemcích parc. č. 121/5, 121/82 v k.ú. Velké Přítočno. Vydané územní rozhodnutí umísťuje dopravní a technickou infrastrukturu. Jeho předmětem nejsou stavby bytových domů, které mají být zhotoveny v rámci projektu „nové přítočno I“.

10. Navrhovatel k přípustnosti jednotlivých otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu uvedl, že otázka č. 1 se týká výlučně jednání, která může odpůrkyně učinit v samostatné působnosti v rámci řízení, jež předchází realizaci projektu. Půjde předně o řízení vedená podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Ustanovení § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona zakládá účastenství obce v územním řízení, což platí i pro společné územní a stavební řízení. Obec jako účastník ve správních řízeních postupuje v rámci samostatné působnosti, protože nejde o výkon přenesené působnosti, nýbrž o uplatňování vlastních práv podle § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Kladné rozhodnutí o otázce č. 1 má však odpůrkyni zavazovat i při dalších jednáních v samostatné působnosti, a to i mimo rámec jakýchkoliv řízení. Zároveň otázka č. 1 nesměruje k tomu, aby odpůrkyně cokoli zakazovala nebo nepovolovala, což by skutečně vybočovalo z rámce samostatné působnosti obcí. Odpůrkyně pomíjí fakt, že případné námitky obce např. v územním řízení jsou jen jednou z okolností, s níž se příslušný správní orgán musí vypořádat, a nevedou tak bez dalšího k určitému rozhodnutí o návrhu stavebníka. Navrhovatel dále podotýká, že otázka č. 1 směřuje k tomu, jaký má odpůrkyně zaujmout postoj ke konkrétnímu návrhu využití ploch v intencích územního plánu obce. Navrhovatel poukazuje i na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), dle které skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení, nemůže bránit konání místního referenda (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2022, č. j. Ars 5/2021-40).
11. Otázka č. 2 v podstatě spadá pod rozsah otázky č. 1. Souhlasné rozhodnutí o této otázce by odpůrkyni zavázalo k jednání v územním, případně i stavebním řízení ohledně výstavby „komplexu bytových domů dle projektu nové přítočno I“. K její přípustnosti proto platí vyřčené ve zdůvodnění přípustnosti otázky č. 1. Překážku nepředstavuje ani vydané územní rozhodnutí o umístění dopravní a technické infrastruktury, protože se týká pouze přípravy území pro zamýšlený projekt „nové přítočno I“. Otázka č. 2 se vztahuje až k řízením, která souvisejí se stavbami bytových domů.
12. Navrhovatel má za to, že i otázka č. 3 je přípustná a nevyhlášení místního referenda o této otázce je nedůvodné. V případě změny územního plánu je již sama dispozice s řízením v samostatné působnosti. Odpůrkyně disponuje nástroji, kterými může změnit funkční využití ploch Z03-Z06 z využití SV (smíšené obytné venkovské) na využití BV (bydlení venkovské). Podle stavebního zákona je odpůrkyně oprávněna v samostatné působnosti iniciovat pořízení územního plánu (i jeho změny), schvalovat zadání a pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, využít určeného zastupitele a konečně návrh územního plánu vrátit k přepracování či jej neschválit, pokud by byl v rozporu s výsledky referenda. Navrhovatel odkazuje i na judikaturu, dle které je možné konat místní referendum i o otázkách územního plánování (např. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2022, č. j. Ars 5/2021-40, či usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022 č. j. 63 A 4/2022-65).
13. Závěrem navrhovatel soudu navrhl, aby stanovil, že se místní referendum v obci Velké Přítočno bude konat v termínu voleb do zastupitelstev obcí, tj. ve dnech 23. a 24. 9. 2022. Podle navrhovatele tak lze očekávat vyšší účast hlasujících. Konání místního referenda v termínu voleb do zastupitelstev obcí je navíc hospodárným řešením.

Vyjádření odpůrkyně, replika navrhovatele a duplika odpůrkyně

14. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu na zahájení řízení sdělila, že výstavba rodinných domů byla schválena v dotčených lokalitách Z3, Z4, Z5 a Z6 již v roce 2005. Během následujících sedmnácti let při změnách a úpravách územního plánu nepodala žádná z oprávněných osob jakoukoliv

připomínku k výstavbě na uvedených plochách. Žádná námitka nebyla vznesena ani na veřejných projednáních územního plánu či jeho změn. V roce 2020 zastupitelstvo obce projednalo územní studii dotčených lokalit a nikdo nevznesl námitku k plánované výstavbě. Poté investor zahájil procesy k získání územního rozhodnutí na umístění celé stavby, tj. potřebné infrastruktury a i bytových domů. Územní řízení bylo zahájeno a vlastníci sousedních nemovitostí (včetně členů přípravného výboru) mohli uplatnit své námitky, což neučinili. Odpůrkyně v průběhu let vydala několik souhlasných vyjádření k projektu „nové přítočno“, jelikož je v souladu s územním plánem obce. Není proto důvod nyní vydávat negativní stanoviska.

15. Odpůrkyně dále uvedla, že zmocněnec navrhovatele začal veřejně vystupovat proti plánované výstavbě v jeho sousedství poté, co investor zahájil nabídku bytů. Proti výstavbě vznikla i petice, na kterou byly získávány podpisy na základě informací zástupců petičního výboru, které byly zčásti nepravdivé a v některých případech i dezinformační. V březnu roku 2022 přípravný výbor předložil návrh na konání místního referenda. Zastupitelstvo při rozhodnutí o jeho nevyhlášení reflektovalo i analýzu zpracovanou právním zástupcem odpůrkyně, která je přílohou zápisu z příslušného zasedání zastupitelstva.
16. Podle odpůrkyně mohla každá oprávněná osoba uplatnit své námitky při projednávání územního plánu. Od roku 2005 však žádná námitka k dotčené lokalitě vznesena nebyla. Vzhledem k výše uvedenému je nyní nemožné, aby odpůrkyně činila kroky k zastavení výstavby, neboť toto nespadá do samostatné působnosti obce, která nevykonává činnost stavebního úřadu. Odpůrkyně tvrdí, že spadá pod pověřený úřad města Kladna – stavební odbor. Projekt „nové přítočno“ je v souladu s územním plánem a na dotčené území zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06 je již vydané územní rozhodnutí na umístění stavby. Z těchto důvodů odpůrkyně zastává názor, že otázky navržené přípravným výborem a případná rozhodnutí v místním referendu mohou být v rozporu s právními předpisy.
17. Závěrem svého vyjádření odpůrkyně vyjmenovala již vydaná rozhodnutí související s plánovanou výstavbou, která soudu zaslala v příloze. Odpůrkyně uvedla, že Magistrát města Kladna, odbor výstavby, vydal územní rozhodnutí, č. j. OV/86/21-5/Hoř, kterým se umístí stavba „Velké Přítočno, příprava území pro výstavbu BD na pozemcích parc. č. 121/4, 121/5 a 121/82 v k. ú. Velké Přítočno“ a které obsahuje 1) rozdělení pozemků parc. č. 121/4, 121/5 a 121/82 v k. ú. Velké Přítočno na 6 parcel pro následné umístění 6 bytových domů, 2) místní komunikaci na pozemku parc. č. 121/9, 3) komunikace kolem souboru bytových domů, 4) dešťovou kanalizaci, 5) vodovodní řad, 6) vodovodní přípojky, 7) kanalizační přípojky, 8) STL plynovod, 9) plynovodní přípojky, 10) veřejné osvětlení, 11) distribuční rozvody elektrické energie. Dále bylo vydáno stavební povolení, č. j. OV/3610/21-4/Dv, kterým se povoluje stavba „Velké Přítočno - příprava území pro výstavbu BD na pozemcích parc. č. 121/4, 121/5, 121/82 k.ú. Velké Přítočno - objekty pozemních komunikací“. Odpůrkyně dále podotkla, že souběžně probíhají další řízení, v nichž zaujala souhlasná stanoviska. Další územní řízení dle odpůrkyně vedena nebudou, pouze sloučené řízení stavební.
18. V doplňujícím vyjádření ze dne 11. 7. 2022 odpůrkyně uvedla, že realizace rozhodnutí přijatého v místním referendu o navržených otázkách by byla v rozporu s povinnostmi, které vyplývají odpůrkyni z již uzavřené smlouvy s investorem, jenž by mohl navíc uplatňovat vůči odpůrkyni nárok na náhradu škody za zmařenou investici.
19. Odpůrkyně dále uvedla, že návrh na konání místního referenda je předčasný, neboť žádný člen navrhovatele nevyužil postup podle § 44 písm. c) stavebního zákona, když návrh občanů na změnu platného územního plánu má přednost před podáním návrhu na konání místního referenda. Odpůrkyně odůvodňuje tento závěr usnesením Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08, z něhož plyne i to, že není přípustné konat místní referendum, jehož skutečným cílem je, aby se na daném území nestavělo nic anebo něco jiného, než co umožňuje územní plán obce.

20. Nepřípustnost otázky č. 1 k rozhodnutí v místním referendu odpůrkyně odůvodnila tím, že o otázkách týkajících se stavebního řízení referendum konat nelze, protože ty nespádají do samostatné působnosti obce (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47). Místní referendum nemůže být uskutečněno o tom, zdali má zastupitelstvo obce neprodleně zakázat a nepovolovat v katastru obce výstavbu, a to v situaci, za níž ji stávající územní plán umožňuje a nový se neprojednává. Otázka č. 1 je tak nepřípustná podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu.
21. K otázce č. 2 odpůrkyně uvedla, že o územním řízení referendum obecně konat lze, ale v tomto případě je konkrétní územní řízení pravomocně skončené (viz rozhodnutí Odboru výstavby – Oddělení územního rozhodování Magistrátu města Kladna, č. j. OV/86/21-5/Hoř, ze dne 12. 5. 2021, jež nabylo právní moci dne 17. 6. 2021). Otázka č. 2 je proto též nepřípustná podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Vydané územní rozhodnutí platí dva roky, tj. do 17. 6. 2023, a odpůrkyně není oprávněna od záměru upustit a ani stavební úřad požádat o jeho změnu.
22. Podle odpůrkyně je opět s odkazem na § 7 písm. d) zákona o místním referendu nepřípustná i otázka č. 3, protože místní referendum nemá sloužit k obcházení stavebního zákona, podle něhož mají občané procesně správně iniciovat změnu územního plánu.
23. Odpůrkyně dále navrhla, aby soud řízení podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přerušil a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu z důvodu jeho rozporu s ústavním pořádkem. Návrh odůvodnila zejména tím, že člen zastupitelstva vykonává mandát osobně v souladu se složeným slibem a není přitom vázán žádnými (ani zákonnými) příkazy. Mandát člena zastupitelstva je volný, též reprezentativní. Zastupitelé byli zvoleni, jelikož získali důvěru voličů k prosazování hodnot a cílů k dalšímu rozvoji obce. Tyto se pak promítají do rozhodování zastupitelů o jednotlivých návrzích projednávaných zastupitelstvem. Členu zastupitelstva nelze žádným zákonem, tedy ani zákonem o místním referendu, uložit, kdy, o čem a jak (hlasem pro/proti, zdržením se hlasování) má na schůzi zastupitelstva obce hlasovat. Dokonce mu nelze ani uložit, že se schůze musí účastnit, pokud by se rozhodl projevit svůj postoj tím, že se z projednávání tohoto bodu omluví. Zastupitelstvo v důsledku toho přestane být usnášeníschopné, klesne-li počet přítomných zastupitelů pod zákonem vyžadovaný počet. Ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, jehož se navrhovatel dovolává a které má být v tomto řízení použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, protože nerespektuje volný mandát členů zastupitelstva obce, kteří nejsou vázáni žádnými příkazy. Závěrem odpůrkyně navrhla návrh na zahájení řízení zamítnout.
24. Navrhovatel replikoval tím, že územní plánování je dynamickou záležitostí reagující na aktuální potřeby území. Je proto legitimní požadovat změnu územního plánu v případě, že se její potřeba stala pro občany zjevnou. V době pořizování územního plánu nebylo členům navrhovatele jakožto laikům zřejmé, že v dotčené lokalitě hrozí tak intenzivní zástavba, a to v situaci, kdy obec nedisponuje potřebnou infrastrukturou pro zamýšlený rozvoj. Dále není přesné tvrzení odpůrkyně, že pro dané území byla schválena a projednána územní studie jako územně analytický podklad podle § 30 stavebního zákona. Dle platného územního plánu výstavba v dotčeném území ani není podmíněna zpracováním územně analytického podkladu. Ve vztahu ke smlouvě o vybudování infrastruktury uzavřené dne 23. 10. 2020 mezi odpůrkyní a investorem navrhovatel uvedl, že otázky navrhované k rozhodnutí v místním referendu se vybudování infrastruktury nijak netýkají, když na její výstavbu bylo vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení na komunikace, jak dokládá sama odpůrkyně. Z toho důvodu by odpůrkyně ani neodpovídala za škodu pro porušení smluvních povinností. K přípustnosti otázky č. 1 navrhovatel opakuje, že tato otázka má dle jasné dikce zavazovat pouze k jednáním v samostatné působnosti. Nelze jí přičítat význam, který jde nad rámec jejího znění. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, považuje navrhovatel za nepřiléhavý. Ve vztahu k otázce č. 2 navrhovatel konstatuje, že není s odpůrkyní ve sporu ohledně toho, že územní řízení vedené Magistrátem města Kladna

pod sp. zn. Výst./86/21/328/Hoř je pravomocně skončeno územním rozhodnutím č. j. OV/86/21-5/Hoř. Nicméně otázka č. 2 se týká samotné stavby bytových domů, nikoliv výstavby „infrastrukturní přípravy“. K otázce č. 3 navrhovatel uvádí, že odkaz na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. II ÚS 3027/08 není přílehlavý. V dané věci šlo o to, že položená otázka byla v rozporu s územním plánem. V projednávaném případě však otázka č. 3 do stávajícího územního plánu nijak nezasahuje a nezpochybňuje jej. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. I ÚS 101/05 navrhovatel dovozuje, že je přípustná, když se zjevně týká otázky samostatné působnosti a směřuje právě do těch fází procesu přijímání, resp. iniciace, změny územního plánu, do kterých dle ustálené judikatury směřovat může. Navíc na zahájení řízení o změně územního plánu není právní nárok a rozhodnutí zastupitelstva o návrhu na pořízení změny územního plánu je nepřezkoumatelné.

25. Navrhovatel má dále za to, že k přerušení řízení a k předložení věci Ústavnímu soudu nejsou důvody. Otázky místního referenda byly opakovaně přezkoumávány z hlediska ústavnosti a Ústavní soud nikdy neměl pochyby o tom, že zákon o místním referendu je v souladu s ústavním pořádkem. Zastupitelé jsou při výkonu mandátu vázáni zákonem, a pokud návrh na vyhlášení místního referenda splňuje zákonné podmínky, měl by každý člen zastupitelstva svým hlasováním přispět k tomu, aby občané měli možnost realizovat svá politická práva prostřednictvím institutu přímé demokracie. Pokud by návrh nesplňoval zákonné podmínky, je zřejmě politickou povinností proti němu hlasovat. Případný spor mezi přípravným výborem a obcí o tom, zda jsou podmínky pro konání referenda splněny, rozhodne soud. Proto není pravdivé tvrzení odpůrkyně, že by zastupitelé museli místní referendum vyhlásit. Návrh odpůrkyně by mohl být vnímán tak, že směřuje k omezení samosprávné působnosti obcí, spíše však jde o „procesní obstrukci“, aby se referendum nemohlo konat současně s volbami do obecního zastupitelstva. Pro uvedené důvody navrhovatel na svém návrhu trvá.
26. V duplice odpůrkyně konstatovala, že výstavba bytových domů na zastavitelných plochách Z03, Z04, Z05 a Z06 plně respektuje urbanistickou strukturu obce a je souladná s charakterem území. Platné a závazné rozhodnutí v místním referendu má do budoucna fakticky znemožnit výstavbu v obci. V současné době obec disponuje dostačující infrastrukturou pro potřeby svých občanů. Růst počtu obyvatelstva je však přirozený a obce s ním musejí počítat. Odpůrkyně proto již několik let pracuje na dalším rozvoji, aby vybudovala potřebnou infrastrukturu pro všechny lokality regulované územním plánem. Se zastupitelstvem schválenou územní studií mohl investor dále pracovat (např. použít ji i pro vydání územního rozhodnutí), jelikož splňovala podmínky platného územního plánu obce. Pokud ji použil jako územně analytický podklad, šlo o jeho rozhodnutí, které ničemu neodporuje. Na smlouvu o vybudování infrastruktury odpůrkyně poukázovala proto, že vydané územní rozhodnutí na umístění stavby a některá následná stavební povolení byla vydána pouze k uvedenému projektu a v daném rozsahu, z čehož plyne, že jiný typ výstavby na místě samém není možný. K otázce č. 1 odpůrkyně dodává, že v samostatné působnosti nelze podnikat veškeré možné kroky vedoucí k zákazu výstavby, pokud je v souladu s územním plánem. Odpůrkyně je pouze účastníkem správních řízení ohledně projektu. Řízení vede pověřený úřad, který jako jediný v těchto řízeních rozhoduje. Proto může být otázka č. 1 a rozhodnutí o ní v rozporu s právními předpisy. K otázce č. 2 odpůrkyně podotýká, že vydané územní rozhodnutí se netýká pouze infrastruktury, ale mj. řeší i rozdělení pozemků parc. č. 121/4, 121/5 a 121/82 v k. ú. Velké Přítočno na 6 parcel pro následné umístění 6 bytových domů, vymezení veřejného prostoru, umístění komunikací a technické infrastruktury. Vydána jsou již i další stavební povolení. Dle odpůrkyně nelze do takto rozvinutého projektu zasadit jinou výstavbu. Investor má v současnosti podanou žádost o vydání společného povolení na bytové domy. Z těchto důvodů je i otázka č. 2, případně rozhodnutí o ní, v rozporu s právními předpisy. K otázce č. 3 odpůrkyně uvádí, že změnou územního plánu by v rozporu se stavebním zákonem zasahovala do vlastnických (i budoucích) práv investora a vlastníka, včetně práva podnikat a včetně jeho dobré víry v to,

že závazky odpůrkyně jako smluvního partnera budou splněny. Proto i otázka č. 3 a případné rozhodnutí o ní mohou být v rozporu s právními předpisy.

27. K návrhu na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu odpůrkyně doplnila, že skutečnost, že se Ústavní soud návrhem na zrušení ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu dosud nezabýval, nečiní dotčené ustanovení ústavně konformním. Odpůrkyně nemá nic proti tomu, aby k vyhlášení místního referenda docházelo z vůle samotného zastupitelstva obce, proto neměla důvod zahrnout do svého návrhu k posouzení Ústavním soudem další zákonná ustanovení.

Splnění procesních podmínek

28. 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. b) 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. V dané věci je zjevné, že návrh byl podán včas (zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o nevyhlášení místního referenda dne 15. 6. 2022, návrh na zahájení řízení byl soudu doručen dne 4. 7. 2022), osobou k tomu oprávněnou (přípravným výborem), k soudu věcně i místně příslušnému (není proto nepřípustný ve smyslu § 92 s. ř. s.) a splňuje všechny formální náležitosti na něj kladené. Soud proto přistoupil k jeho věcnému projednání. Soud o podaném návrhu rozhodl bez jednání, jak mu umožňuje § 91a odst. 3 věta druhá s. ř. s.

Posouzení věci soudem

29. Soud v první řadě uvádí, že účelem soudní ochrany v otázkách místního referenda je poskytnout ochranu ústavnímu právu občanů podílet se na správě věcí veřejných. Místní referendum je projevem přímé demokracie, a proto soud posuzuje otázky vyhlášení referenda prizmatem ústavního principu suverenity lidu. Vycházejí z těchto předpokladů správní soudy dovodily, že otázky přípustnosti konání místního referenda nelze hodnotit restriktivně a formalisticky, nýbrž způsobem zohledňujícím skutečnost, že jde o jednu z forem demokracie (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26).
30. Přípravný výbor je podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu oprávněn domáhat se soudní ochrany u soudu, jestliže zastupitelstvo obce rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. Dle tohoto ustanovení zastupitelstvo obce usnesením rozhodne o nevyhlášení referenda, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat. Podle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce, jestliže to rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí. Soud se proto musí zabývat tím, zdali jsou splněny zákonné podmínky pro vyhlášení místního referenda ve znění navržených otázek.
31. Z hlediska formálních náležitostí návrhu na konání referenda (zejména uvedení zákonem vyžadovaných údajů a předložení dostatečného počtu podpisů oprávněných osob) lze konstatovat, že po navrhovatelem provedeném doplnění návrhu na konání místního referenda ze dne 13. 4. 2022 tento nevykazuje žádné vady ani nedostatky. To ostatně odpůrkyně v soudním řízení ani nenamítá. Soud se proto mohl zabývat přípustností navržených referendových otázek.
32. Podle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Dle § 7 zákona o místním referendu nelze referendum 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 obce 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.

33. Podle § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích 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 svěří zákon. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v §84, § 85 a § 102 zákona o obcích, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro **uspokojování potřeb svých občanů**. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.
34. V návaznosti na výše uvedené zákonné podmínky soud nejprve přistoupil k posouzení, zdali navržené otázky spadají do samostatné působnosti obce a zda nejsou vyloučeny z rozhodnutí v místním referendu podle § 7 zákona o místním referendu. Přitom posuzované otázky se dle soudu nedotýkají výluk podle § 7 písm. a), b), c), f), g) a h) zákona o místním referendu. Soud proto blíže zkoumal, zdali nejsou vyloučeny z důvodů uvedených v písm. d) a e) tamtéž. Ostatně tímto směrem směřují i námitky odpůrkyně.
35. Otázka č. 1 zní: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Velké Přítočno bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě komplexu bytových domů dle projektu „nové přítočno I“ na místě zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06 vymezených územním plánem Velkého Přítočna ve znění změny č. 1 a č. 2?*“. Ze samotné textace otázky zjevně vyplývá, že případné kladné rozhodnutí v referendu o této otázce by zavazovalo zastupitelstvo odpůrkyně k činění kroků v samostatné působnosti. Navíc již samotné určení orgánu obce, který by měl být dle položené otázky č. 1 činný, naznačuje, že otázka č. 1 se týká výkonu samostatné působnosti, neboť zastupitelstvo podle § 84 odst. 1 zákona o obcích rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Nicméně i tak soud dále zkoumal, jaké kroky a v kterých oblastech může zastupitelstvo odpůrkyně učinit, a zdali opravdu spadají do oblasti samostatné působnosti obcí. Předně by odpůrkyně mohla v souladu s otázkou č. 1 vystupovat jako účastník územního či stavebního řízení [srov. § 85 odst. 2 písm. b), popř. § 109 stavebního zákona], tedy nikoli v nich rozhodovat jako správní orgán (v takovém případě by totiž šlo už o působnost přenesenou, srov. § 5 odst. 2 ve spojení s § 13 odst. 1 stavebního zákona). Vyloučena nejsou ani soukromoprávní jednání v souvislosti se zamýšleným projektem, např. uzavírání smluv s investorem. Ve vztahu k přípustnosti konání místního referenda o záležitostech územního plánování soud odkazuje na odůvodnění k otázce č. 3.
36. Odpůrkyně předně namítá, že konání referenda o otázce č. 1 je nepřípustné podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu, protože by tato otázka byla v rozporu s právními předpisy. Výkladem ustanovení § 7 písm. d) zákona o místním referendu se zabýval i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, v němž konstatoval: „*Místní, resp. krajské referendum, představují významné prvky přímé demokracie v politickém systému České republiky. Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny, požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem. (...) S ohledem na uvedené zásady výkladu politických práv je citované ustanovení zákona o tzv. výluce z přípustnosti referenda třeba vztáhnout toliko na případy, kdy položená otázka či eventuální výsledek referenda jsou v rozporu s právními normami kogentní povahy.*“ Soud vycházej

z uvedených předpokladů nedovodil rozpor otázky č. 1 s právními předpisy. Navrhovatel otázku č. 1 formuloval poměrně široce, nicméně je z ní zřejmé, že činné má být zastupitelstvo, tj. orgán obce rozhodující především v samostatné působnosti. Soud považuje za nesprávný závěr odpůrkyně, že otázka č. 1 se přímo dotýká stavebního řízení, které do samostatné působnosti nespadá, a proto je nepřipustná. Z otázky č. 1 neplyne, že by orgány odpůrkyně měly autoritativně a meritorně rozhodnout např. ve stavebním řízení o nepřipustnosti předmětné výstavby. Soud podotýká, že je nutné rozlišovat mezi tím, jestli obec vystupuje v příslušných řízeních jako účastník, nebo zda jsou její orgány příslušné k vedení správního řízení a k následnému rozhodnutí ve věci. Přitom platí, že konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, nebo usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, č. j. 58 Ca 23/2005-41, publikované pod č. 661/2005 Sb. NSS). V této souvislosti lze odkázat na odůvodnění soudu níže k přípustnosti otázky č. 2.

37. Za nepřipadný považuje soud odkaz odpůrkyně na rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, v němž se NSS zabýval tím, zdali rozhodnutí přijaté v místním referendu o otázce ve znění: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo Obce Chvalovice neprodlené zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren a současně zrušilo, nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o., IČ: 26918013, se sídlem v Brně, Olomoucká 3419/7?*“, není v rozporu s § 6 zákona o místním referendu. NSS v dané věci dovodil, že rozhodnutí v místním referendu je neplatné, neboť část rozhodnutí, kterým bylo zastupitelstvu obce uloženo nepovolit výstavbu větrných elektráren, je věcí, o níž nelze konat místní referendum, neboť nepatří do samostatné působnosti obce. Podle NSS formulace otázky implikovala, že o zákazu a nepovolení výstavby mělo být autoritativně rozhodnuto zastupitelstvem obce, a to v rámci samostatné působnosti obce. Nicméně v projednávané věci je otázka č. 1 formulována odlišně. Z jejího znění není patrný příkaz zastupitelstvu odpůrkyně zakázat či nepovolit výstavbu komplexu bytových domů. Slovní spojení „*aby nemohlo dojít k výstavbě komplexu bytových domů*“ je nutno chápat jako požadovaný směr, jakým by zastupitelstvo odpůrkyně v případě souhlasného rozhodnutí v místním referendu mělo postupovat, a to výslovně v mezích samostatné působnosti. K tomu soud uvádí pasáž z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, „*Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) ZMR. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici.*“ Uvedené závěry lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Zastupitelstvo odpůrkyně bude v případě kladného hlasování o položené otázce zavázáno ke krokům v samostatné působnosti, které mu svěřuje právní řád a které směřují k zabránění plánované výstavby. Mezi takové kroky bude typicky patřit výkon práv **účastníka** územního či stavebního řízení, mezi něž patří právo vyjádřit se k povolovanému stavebnímu záměru a vznášet proti němu účastnické námítky (srov. § 85 odst. 3 či § 114 odst. 1 stavebního zákona), případně vznášet námítky směřující obecně k ochraně práv jejich občanů (§ srov. § 85 odst. 4 stavebního zákona). Ke krokům v samostatné působnosti směřujícím k zabránění výstavby naproti tomu v žádném případě nelze řadit meritorní rozhodování o stavebním záměru, které náleží do přenesené působnosti vykonávané stavebním úřadem, jehož agendu orgány odpůrkyně v daném případě nevykonávají. **Uvedla-li odpůrkyně ve svém stanovisku, že ve věci plánované výstavby bude vedeno „sloučené řízení stavební“, pak měla patřně na mysli společné územní a stavební řízení podle § 94j a násl. stavebního zákona.** V takovém řízení však může vystupovat jako účastník ve smyslu § 94k písm. b) stavebního zákona, což spadá do samosprávné působnosti obce. I v tomto ohledu se nyní projednávaná věc liší od skutkového stavu, z něhož vycházel NSS ve věci sp. zn. Ars 4/2012.
38. Odpůrkyně ve vyjádření též namítá, že pokud by musela podle platného a závazného rozhodnutí v místním referendu postupovat, dostala by se do rozporu s povinnostmi, které jí vyplývají z uzavřené smlouvy s investorem. V důsledku toho by odpůrkyni hrozila povinnost nahradit

investorovi škodu za zmařenou investici. K těmto námitkám odpůrkyně odkazuje soud na judikaturu Ústavního soudu a správních soudů, dle které nelze žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým poukazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu zaujali postoj demokratickým aktem místního referenda. Referendum není nepřipustné ani s odkazem na možné obavy obce z eventuálních soukromoprávních sankcí, které by po ní v návaznosti na výsledek místního referenda mohla požadovat druhá smluvní strana, s níž obec před konáním místního referenda o navržené otázce uzavřela smluvní vztah (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, sp. zn. III. ÚS 873/09 a sp. zn. III. ÚS 995/09, či usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008-64, publikované pod č. 1818/2009 Sb. NSS). Soud nevidí důvod se v této věci od vyslovených závěrů jakkoliv odchýlit. V opačném případě by připustil, že by bylo možné znemožnit konání místního referenda jen tím, že obec uzavře smlouvu s třetí osobou, jejíž obsah by se otázkám položeným v referendu přičil. Lze proto konstatovat, že smluvní vztah mezi odpůrkyní a investorem nemůže být překážkou pro konání místního referenda. Zároveň jednání odpůrkyně v soukromoprávních vztazích ohledně plánovaného projektu s investorem (např. výpověď či odstoupení od dotčené smlouvy nebo neuzavření smlouvy jiné) spadají do rozsahu samostatné působnosti obcí ve smyslu § 35 zákona o obcích a mohou se dotýkat i hospodaření s obecním majetkem, které též představuje výkon práva na samosprávu.

39. Soud proto z uvedených důvodů neshledal, že by otázka č. 1 byla nepřipustná či že by nespadala do samostatné působnosti.

40. Otázka č. 2 v podstatě dále konkretizuje otázku č. 1. Týká se uplatnění nesouhlasných námitek (a veškerých kroků k jejich prosazení) do územního a případně i stavebního řízení ohledně stavby bytových domů podle projektu „nové přítočno“. Z navrženého znění otázky č. 2 plyne, že návrhovátelem předmětnou otázkou necílí na rozhodnutí ve věci samé či na způsob, jakým by měla být správní řízení vedena. Tyto případy by totiž spadaly pod výkon přenesené působnosti a nebylo by možné o nich místní referendum konat. Z navrženého znění dané otázky je naopak zřejmé, že zastupitelstvo odpůrkyně by bylo zavázáno k uplatnění námitek v územním či stavebním řízení z titulu účastenství obce. Judikatura se ustálila v názoru, že „místní referendum může mít povahu ratifikační (či decizní), kdy obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp. (Rígel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 55–56). I přes původní negativní postoj Ústavního soudu ke konzultativním místním referendům (srov. usnesení ze dne 31. 8. 2006 sp. zn. II. ÚS 706/04) se zmíněný typ referenda nakonec prosadil judikatorně (již citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05; usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 265/10), i prakticky, neboť od přijetí zákona o místním referendu proběhla celá řada místních referend konzultativního charakteru (k jednotlivým příkladům viz Rígel, F., op. cit., s. 57-58). Ani věcné vymezení možnosti konat konzultativní místní referendum není bezbřehé, jelikož je ohraničeno § 35 obecního zřízení.“ (dle rozsudku NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42). Místní referendum o otázce č. 2 lze dle výše uvedeného zařadit pod konzultativní referenda, neboť směřuje k aktivitě odpůrkyně jako účastníka v územním či stavebním řízení. Podle § 89 odst. 4 věty první stavebního zákona uplatňuje obec v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce, tj. námitky v rozsahu předvídaném § 35 odst. 1 zákona o obcích. Obdobně tak stanovuje i § 94n odst. 3 stavebního zákona ohledně námitek obce ve společném územním a stavebním řízení. Navíc upravuje-li zvláštní zákon působnost obcí a nestanoví-li, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost (§ 8 zákona o obcích). Lze proto dovodit, že uplatnění námitek v řízeních podle stavebního zákona obcí jako účastníkem spadá do rozsahu samostatné působnosti.

41. Odpůrkyně zdůvodnila nepřipustnost vyhlášení místního referenda o otázce č. 2 tím, že o otázce již bylo pravomocně rozhodnuto územním rozhodnutím vydaným Magistrátem města Kladna, odborem výstavby – oddělením územního rozhodování, dne 12. 5. 2021, č. j. OV/86/21-5/Hoř. Navrhovatel k tomu podotýká, že se jedná pouze o umístění stavby dopravní a technické infrastruktury, která má sloužit k budoucí výstavbě bytových domů na pozemcích parc. č. 121/4, 121/5 a 121/82 v katastrálním území Velké Přítočno. Soud konstatuje, že i odpůrkyně ve svém vyjádření shrnula obsah zmíněného územního rozhodnutí tak, že se týká stavby „Velké Přítočno, **příprava území** pro výstavbu BD na pozemcích parc. č. 121/4, 121/5 a 121/82 v k. ú. Velké Přítočno“ (zdůraznění doplněno soudem). Dále navíc uvedla, že se povede „sloučené řízení stavební“ či že investor podal žádost o vydání společného povolení na bytové domy. Z toho vyplývá, že **ve věci výstavby komplexu bytových domů dle projektu „nové přítočno I“ všechna potřebná správní řízení skončená nejsou.** Navíc dle soudu to není ani podstatné. Rozhodnutí o otázce č. 2 by zavazovalo zastupitelstvo odpůrkyně k uplatnění nesouhlasných námitek do příslušných řízení a k činění všech kroků k jejich prosazení. Z toho lze dovodit, že i kdyby byla celá výstavba pravomocně povolena, **odpůrkyně by mohla v intencích nesouhlasných námitek uplatnit právní nástroje na „odklizení“ pravomocného rozhodnutí (např. podat podnět k přezkumnému řízení, návrh na obnovu řízení, nebo správní žalobu).** Případné meritorní rozhodnutí může být eventuálně zrušeno i na základě dalších skutečností, kupříkladu správní žaloby jiného účastníka, v důsledku čehož by se věc vrátila opět do fáze správního řízení, v němž by odpůrkyně svá (negativní) stanoviska opět mohla uplatňovat. Pro tyto důvody soud nepokládá za rozhodující, zda příslušné územní řízení o umístění celé stavby již bylo pravomocně ukončeno či nikoliv. Zároveň soud zastává názor, že konání místního referenda o otázce č. 2 nebrání ani fakt, že by se o povolení výstavby bytových domů vedlo společné územní a stavební řízení podle § 94j a násl. stavebního zákona. Odpůrkyně by nesouhlasné námítky a další stanoviska mohla uplatňovat i v rámci tohoto řízení, jako jeho účastník dle § 94k písm. b) stavebního zákona. **Společné územní a stavební řízení integruje dvě samostatná řízení, tj. územní řízení a stavební řízení,** a proto by z podstaty věci kladné rozhodnutí v místním referendu o otázce č. 2 zavázalo zastupitelstvo odpůrkyně k činění úkonů i v rámci tohoto integrovaného řízení. Navíc navrhovatel nemůže předvídat rozhodnutí investora, **zdali využije právě tento procesní postup, který je pouze fakultativní. Soud proto konstatuje, že zdůvodnění odpůrkyně k nepřipustnosti otázky č. 2 není namístě.**
42. Překážku konání místního referenda o otázce č. 2 nepředstavuje ani skutečnost, že plánovaná výstavba je v souladu s územním plánem. Jak bylo výše uvedeno, obec uplatňuje v územním řízení námítky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. **Soulad s územním plánem přitom není jediným hlediskem, podle kterého se záměr žadatele posuzuje (srov. § 90 stavebního zákona).** Možnosti obce podat námítky proto nemohou být vyčerpány jen tím, že projekt vyhovuje předpokladům stanoveným v územně plánovací dokumentaci. Námítky mají směřovat k ochraně zájmů obce jako celku, tj. územního společenství občanů. Přitom konkrétní projekt může být v rozporu s těmito zájmy, i když je v souladu s územním plánem. Soud shrnuje, že ani otázku č. 2 nevyhodnotil tak, že by nespádala do rozsahu samostatné působnosti obcí nebo že by byla vyloučena z rozhodnutí v místním referendu podle § 7 zákona o místním referendu.
43. K otázce č. 3 lze uvést, že navrhovatel a odpůrkyně nejsou ve sporu ohledně skutečnosti, že místní referendum je obecně možné konat i o záležitostech územního plánování, neboť spadají do samostatné působnosti obce. Ostatně na tomto názoru setrvává i ustálená judikatura (srov. např. rozsudek NSS ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020-85, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2022, č. j. Ars 5/2021-40).
44. Podle § 6 odst. 5 stavebního zákona zastupitelstvo obce v samostatné působnosti rozhoduje o porřízení územního plánu, schvaluje zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a konečně územní plán i vydává. V projednávaném případě zastupitelstvo odpůrkyně může v samostatné působnosti učinit kroky vedoucí ke změně územního plánu u zastavitelných ploch



Z03, Z04, Z05 a Z06, a to tak, aby využití pozemků parc. č. 121/4, 121/5, 121/6 a 121/82 bylo změněno z SV (smíšené obytné venkovské) na BV (bydlení venkovské). Zastupitelstvo je totiž v samostatné působnosti oprávněno nad rámec výše uvedeného iniciovat pořízení změny územního plánu z vlastního podnětu podle § 44 písm. a) stavebního zákona, využít určeného zastupitele podle § 47 odst. 1 stavebního zákona, a také může předložený návrh územního plánu se svými pokyny vrátit k úpravě či jej zamítnout podle § 54 odst. 3 stavebního zákona. Uvedené závěry platí i pro pořízení změny územního plánu (srov. zejména § 55 odst. 2 stavebního zákona). Proto i otázka č. 3 spadá do samostatné působnosti obce.

45. Odpůrkyně však namítá, že místní referendum nemá sloužit k obcházení stavebního zákona, a tedy nejprve měla být iniciována změna územního plánu podle § 44 písm. c) stavebního zákona. Z tohoto důvodu je dle mínění odpůrkyně návrh navrhovatele na konání místního referenda předčasný. Odpůrkyně v této souvislosti argumentuje usnesením Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08, v němž Ústavní soud vyslovil, že „[v] kontextu projednávané věci tak obsah obecním zastupitelstvem schvalovaného územního plánu mohou občané obce do značné míry ovlivnit i prostřednictvím institutu místního referenda, a to až do okamžiku, kdy je tento (nový) územní plán obecním zastupitelstvem schválen (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009 ve věci sp. zn. 44 Ca 89/2009). Poté však již případný nesouhlas (některých občanů obce) s územním plánem (či jeho částí) není možno "obcházet" pomocí institutu místního referenda, nýbrž je třeba tento nesouhlas případně projektovat do iniciace jeho změny [srov. ustanovení § 44 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Pokud by se tedy jednalo o etapu návrhu změny územně plánovací dokumentace, bylo by nutno posuzovat otázku přípustnosti konání místního referenda s ohledem na závěry výše citované judikatury Ústavního soudu i soudů obecních (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010 ve věci sp. zn. 44 A 62/2010 a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2009 ve věci sp. zn. 44 Ca 15/2009).“ Ústavní soud vyšel z právního názoru vysloveného v jiném jeho nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, dle kterého „[s]chvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. 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 stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“ Odpůrkyně s ohledem na závěry výše uvedené dovozuje, že není možné konat místní referendum o změně územního plánu, jestliže se nový územní plán či jeho změna neprojednává a žádný z členů přípravného výboru nenavrhl pořízení jeho změny podle § 44 písm. c) stavebního zákona.

1. Soud však zastává názor, že z nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 výslovně ne plyne, že by nebylo možné vyhlásit místní referendum v jiné fázi než ve stadiu návrhu územního plánu. V tomto ohledu se soud ztotožňuje s právním názorem Krajského soudu v Brně, který usnesením ze dne 22. 6. 2022, č. j. 63 A 4/2022-65, vyhlásil místní referendum ve městě Jemnice o obdobných otázkách, tj. mimo jiné i ohledně změny tamního územního plánu. Krajský soud v Brně nepovažoval vzhledem ke svým závěrům za nutné zkoumat, v jaké fázi se nachází proces přijímání změn územního plánu města Jemnice, ani jaký byl zcela konkrétní předmět již schválených změn. Přitom dovedl, že: „Pokud Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, formuloval výše uvedené závěry, tak dle názoru zdejšího soudu z toho jednoznačně ne plyne, že by výslovně definoval situace, kdy o otázkách územního plánování nelze konat referendum (např. jen mimo „stadium návrhu“). Krajský soud v Brně se přitom domnívá, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, plyne, že v intencích čl. 22 Listiny základních práv a svobod „je nutné vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat [...] restriktivním způsobem“. Ústavní soud tedy upřednostňuje takový výklad, který v případě pochybností upřednostňuje konání místního referenda (podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, č. j. 63 A 4/2022-65, odst. 4). Podobně i zdejší soud dovedl, že „[m]ožnost občanů vyjádřit se formou místního referenda ke otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo (čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a vztahuje

se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, 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. V pochybnostech by tedy měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho nepřipustnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže je zjevné, že konání referenda o navržených otázkách je nepřipustné (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 – 26, publ. pod č. 2718/2012 Sb. NSS). Na základě shora uvedených obecnějších východisek tak přistoupil soud k rozhodnutí věci. „]. V judikatuře správních soudů také lze dohledat názor, že pořízení územního plánu je možné se domoci prostřednictvím místního referenda, které se koná ještě před schválením jeho zadání – příslušné usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 44 Ca 89/2009-31, tak rozšiřuje „časovou působnost“ nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05. byt' tak dané usnesení činí výslovně jen ke fázi před schválením zadání územního plánu (ke pořízení zadání změny však formálně ani nemusí dojít – viz § 55a stavebního zákona); komentářová literatura zde v návaznosti na citované usnesení dovozuje, že místní referendum je obecněji nástrojem k iniciaci změny územního plánu ve smyslu § 44 stavebního zákona: „Kromě návrhu osob oprávněných podle § 44 StavZ je možné se domoci pořízení územního plánu/jeho změny prostřednictvím rozhodnutí občanů obce v místním referendu podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu“ (Roztočil, A., § 44 [Pořízení územního plánu]. In: Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016)“ (dle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2017, č. j. 43 A 1/2017, odst. 18). V nyní posuzované věci nemá soud důvod se od těchto závěrů odchýlit.

2. Soud má dále za to, že je třeba odlišit, zdali se přípravný výbor domáhá konání místního referenda o změně územního plánu bezprostředně poté, co byl územní plán schválen, anebo k rozhodnutí v referendu navrhuje otázku ohledně změny územní plánu takřikajíc do budoucna, tedy nikoliv jako reakci na neúspěšné uplatnění případných námitek při předchozím projednávání návrhu územního plánu. Nepřípustnost konání místního referenda o otázkách, jež jsou obsahově totožné s námitkami, které byly proti územnímu plánu vzneseny v rámci projednávání, dovodil zdejší soud v usnesení ze dne 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115. Nicméně v nyní projednávané věci se návrhovátelem nedomáhá prostřednictvím místního referenda bezprostředně zvrátit výsledky pořizování územního plánu obce Velké Přítočno a jeho změn. **Otázka č. 3 není pokusem o opětovné projednání případných námitek. Naopak je dle soudu nutné otázku č. 3 chápat tak, že se jí řeší budoucí využití zastavitelných ploch Z03, Z04, Z05 a Z06. Proto se soud nedomnívá, že by mělo být v tomto případě znemožněno rozhodnout v místním referendu o navrhované změně územního plánu.**
3. Ostatně zastupitelstvo obce může přistoupit ke změně územního plánu i z vlastního podnětu podle § 44 písm. a) stavebního zákona. Obec si totiž může učinit představu o změně územního plánu, která je iniciována z jejího vlastního podnětu, mimo jiné právě prostřednictvím institutu místního referenda (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 20/2012-81). Obdobně lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2022, č. j. Ars 5/2021-40, v němž NSS zhodnotil jako přípustnou k rozhodnutí v místním referendu vyhlášeném z rozhodnutí zastupitelstva města otázku ve znění: „Má město Třemošnice učinit veškeré potřebné kroky ke změně Územního plánu města Třemošnice a celou či podstatnou část plochy označenou Z4 a plochu Z5 změnit na zónu určenou pro bydlení v rodinných domech a veřejné prostranství v zájmu plnění důležitého veřejného zájmu města?“ Přitom má dle NSS otázka jasný smysl „zavázat město Třemošnice k tomu, aby zahájilo proces změny územního plánu (tj. rozhodlo o pořízení a souladně s výsledkem referenda zadalo pokyny pro jeho vypracování – srov. [30] tohoto rozsudku), případně aby odmítlo řešení s výsledkem referenda nesouladné.“ (podle rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2022, č. j. Ars 5/2021-40). Soud se domnívá, že je nutné uvedenou judikaturu obdobně vztáhnout i na možnost občanů obce iniciovat místní referendum o změně územního plánu. V opačném případě by byla založena nedůvodná nerovnost mezi zastupitelstvem, jakožto orgánem obce, a samotným územním společenstvím občanů, kterému svědčí právo na samosprávu

(a z jehož vůle vyjádřené ve volbách ostatně i vzešlo personální složení zastupitelstva). Jak uvedl zdejší soud v usnesení ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 20/2012-81: „*Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k dalšímu vývoji a rozvoji obce, v níž žijí (z hlediska stavebního, urbanistického či z hlediska životního prostředí apod.), je zákonem předvídaný způsob realizace jejich ústavního politického práva podílet se na správě věcí veřejných (resp. na výkonu územní samosprávy), a nelze v něm spatřovat omezení funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu.*“

4. Soud dále nesdílí názor, že by navrhovatel obcházel postupy podle stavebního zákona. O návrhu občana obce o pořízení územního plánu či jeho změny v konečném důsledku rozhoduje podle § 46 odst. 3 stavebního zákona zastupitelstvo obce. Občan přitom nemá právní nárok na kladné rozhodnutí. Jeho návrh na změnu územního plánu je fakticky spíše podnětem (srov. Roztočil, A.: *Komentář k § 44*. In: Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 4/2015; a Doležalová V.: *Komentář k § 44*. In: Vávrová, E., a kol.: *Stavební zákon. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, 2021; dále srov. Fialová, E.: *Komentář k § 44*. In: Macháčková, J., a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. Nakladatelství C. H. Beck, 2018). V nyní projednávané věci je navíc zřejmé, že takový podnět členů přípravného výboru by nejspíše k zahájení procesu změny územního plánu nevedl. Z vyjádření odpůrkyně lze seznat, že projekt výstavby bytových domů v dotčených lokalitách zastupitelstvo podporuje, a proto nebude mít zájem na změně využití dotčených ploch, v jehož důsledku by realizace projektu nebyla možná. Za takového stavu se jeví jako nadbytečné trvat nejprve na postupu podle § 46 stavebního zákona. Naopak díky § 49 zákona o místním referendu by zastupitelstvo obce rozhodovalo o pořízení změny územního plánu de facto na základě závazného návrhu občana obce opřené o podporu významné části dalších občanů obce. Zároveň dosáhnout vyhlášení místního referenda, a tím spíše pak i kladného rozhodnutí o navržené otázce, není snadným úkolem. Lze opět přisvědčit Krajskému soudu v Brně v tom, že místní referendum není snadno zneužitelný nástroj, který by nahrazoval bdělost dotčených subjektů v procesu přijímání územního plánu, jelikož podmínky pro konání místního referenda jsou poměrně přísné, a to vzhledem k potřebnému počtu podpisů podporovatelů k jeho vyhlášení a k vyšší kvor nutných pro jeho platnost a závaznost dle § 48 zákona o místním referendu (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, č. j. 63 A 4/2022-65, odst. 47 a 48).
5. S ohledem na uvedené důvody soud shledal, že i otázka č. 3 (a odvozeně i otázka č. 1 ve vztahu ke krokům v oblasti územního plánování) spadá do rozsahu samostatné působnosti obce podle § 6 zákona o místním referendu a není nepřipustná podle § 7 téhož zákona.
6. Soud se nemůže ztotožnit ani s námitkami odpůrkyně, dle nichž nedává smysl, aby nyní začala vystupovat proti plánované výstavbě v dotčených lokalitách, když při projednávání územní plánu obce Velké Přítočno a jeho změn žádná z oprávněných osob nepodala námitku nebo připomínku k předmětným lokalitám. Předně, institut místního referenda slouží ke zjištění vůle místních občanů k významným a často i kontroverzním otázkám spadajícím do samostatné působnosti obce. Jeho prostřednictvím se občané podílejí na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny. Velmi trefně se k podstatě místního referenda vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, v němž uvedl, že „[m]ístní referendum může být zároveň hybatelem, který spolu s dalšími politickými právy s vazbou na místo (např. soubor práv občanů při jednání obecního zastupitelstva) podporuje aktivitu občanské komunity a posiluje demokratickou legitimitu. Jde o projev občanské kompetence vyjádřit se a rozhodovat o významných místních záležitostech. V této souvislosti je nutno zdůraznit potřebu rozšířit procedurální demokracii, v níž je primární důraz kladen na volby, o politické svobody občanů a jejich aktivní participaci. Místní referendum je tedy institutem umožňující svobodný a přímý projev vůle lokální komunity a posílení účasti občanů v komunální politice.“ NSS dále pokračuje, že „[r]efendum, které je iniciativou tzv. zdola, na základě aktivity přípravného výboru, navíc prověřuje kvalitu lokální demokracie a nabízí další kanál, díky kterému mají občané přímý vliv na tvorbu politických rozhodnutí v komunitě. Nelze opomenout ani zásadní roli místního referenda coby silného nástroje kontroly místní samosprávy, zejména pak při správě komunálního majetku a hospodaření obce.“ A konečně dodává, že „[n]a rozdíl od abstraktních a často vysoce politických otázek

spojených tradičně s národními referendy má místní referendum úzkou vazbu k lokálním problémům. Voliči v něm rozhodují o věcech, které dobře znají, o problémech, jež se jich často osobně dotýkají. Na půdorysu české zákonné úpravy funguje referendum tzv. zdola v praxi často jako poslední „veto“ občanů ve věcech náležejících do samostatné působnosti obce, demokratická pojistka na místní úrovni politického rozhodování.“ S ohledem na výše uvedené nelze občanům upřít možnost vyjádřit se k záležitostem dotýkajícím se jejich zájmů a zájmů obce prostřednictvím místního referenda. Nadto při projednávání územního plánu se neřeší konkrétní projekty v území. Územní plán je jedním ze základních koncepčních dokumentů, kterým se stanovuje základní směr rozvoje území obce. Stavební záměry se projednávají až v rámci realizačních nástrojů územního plánování a následně v postupech podle stavebního řádu. Až v těchto fázích mohou dotčené osoby získat přesný obraz toho, co se má v jejich sousedství postavit. Je proto přirozené, že se proti konkrétnímu stavebnímu projektu budou bránit až v souvislosti s územním, potažmo stavebním řízením, když při projednávání územního plánu nemusí mít reálnou vědomost o charakteristice konkrétního stavebního záměru, který bude podle územního plánu přípustný.

7. Nelze se ztotožnit ani se závěry odpůrkyně, že by činěním kroků vedoucím ke změně územního plánu zasáhla do vlastnických práv investora jako stavebníka, včetně jeho práva podnikat a dobré víry v plnění smluvních povinností ze strany odpůrkyně. Z rozhodnutí v místním referendu nevznikají ani nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy. Místní referendum umožňuje, aby občané obce usměrňovali orgány obce v otázkách veřejného zájmu. Též výhradně vůči orgánům obce rozhodnutí v místním referendu směřuje podle § 49 zákona o místním referendu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Případným zásahem do oprávněných zájmů dotčených osob je možné se zabývat právě při pořizování změny územního plánu. Dále soud podotýká, že změna územního plánu nemůže být sama o sobě důvodem pro zrušení pravomocného územního rozhodnutí (či dalších navazujících rozhodnutí podle stavebního zákona), které bylo přijato a nabylo právní moci před účinností změny územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47). Pravomocná rozhodnutí by z tohoto důvodu nemohla být změnou územního plánu dotčena.
8. Soud tedy dospěl k závěru, že všechny navržené otázky spadají do samostatné působnosti obce a nejsou nepřipustné podle § 7 zákona o místním referendu. Pro úplnost soud pouze podotýká, že hlouběji nezkoumal splnění podmínek, které účastníci nečinili spornými a které odpůrkyně nezpochybňovala. Podle soudu jsou všechny navržené referendové otázky jednoznačně položené podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu a návrh ani netrpí formálními nedostatky. Z těchto důvodů shledal soud návrh důvodným a vyhlásil místní referendum o navržených otázkách.
9. Termín pro konání referenda stanovil soud podle následujících východisek. 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. Dále lze dovodit, že nutný minimální předstih vyhlášení referenda před jeho konáním je určen § 17 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve spojení s § 27a odst. 1 zákona o místním referendu, ze kterých plyne, že koná-li se místní referendum společně v tytéž dny s volbami do zastupitelstev obcí, plní okrskové volební komise zřízené podle příslušného volebního zákona rovněž úkoly okrskových komisí pro místní referendum, přičemž jde-li o referendum konané na návrh přípravného výboru, může přípravný výbor delegovat do okrskové volební komise jednoho člena, popřípadě náhradníka, a to ve lhůtě stanovené pro delegování členů okrskové volební komise příslušným volebním zákonem, tzn. v daném případě nejpozději 30 dnů přede dnem voleb.
10. Soud vyšel z návrhu přípravného výboru, jelikož neshledal vážné důvody se od něj odchýlit, a stanovil termín konání místního referenda shodně s konáním voleb do zastupitelstev obcí, tj. na dny 23. a 24. 9. 2022. Ke dni vyhlášení tohoto usnesení zbývá do konání těchto voleb dostatečná a přiměřená doba pro přípravu místního referenda. Termín spadá i do rozmezí uvedeného v předchozím bodě. 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 do zastupitelstev obcí 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 a zvýšení legitimacy lokální politiky a kontroly politické reprezentace (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42).

11. Odpůrkyně současně ve svém vyjádření k návrhu na zahájení řízení navrhla, aby soud řízení přerušil podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Soud je povinen věc předložit Ústavnímu soudu k posouzení tehdy, pokud dojde k závěru, že zákon, jehož má být užito při řešení dané věci, je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy).
12. Ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu stanovuje, že „*zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání.*“
13. Soud se nejprve zabýval otázkou, zdali jsou splněny podmínky pro aplikaci čl. 95 odst. 2 Ústavy, tj. zdali se odpůrkyní tvrzený rozpor s ústavním pořádkem týká zákonného ustanovení, jehož má být při řešení nyní projednávané věci použito. Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 10. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 39/2000, přijal závěr, že soud je oprávněn k podání návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy tehdy, „*jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně „je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti...*“ Soud konstatuje, že v návaznosti na citované závěry není aktivně legitimován k předložení věci Ústavnímu soudu, neboť § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu v nyní projednávané věci vůbec neaplikuje, tedy k řešení věci dané ustanovení není použito. Už jen z tohoto důvodu není návrh odpůrkyně opodstatněný. Nicméně soud považoval za vhodné se k problematice ústavnosti § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu alespoň stručně vyjádřit.
14. Odpůrkyně namítá rozpor tohoto ustanovení s volným mandátem člena zastupitelstva, který podle § 69 odst. 4 zákona o obcích není při výkonu svého mandátu vázán žádnými příkazy. Dle odpůrkyně nelze členům zastupitelstva uložit, kdy, o čem a jak mají hlasovat.
15. Soud připomíná obecná ústavní východiska. Podle čl. 100 odst. 1 Ústavy jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Dle čl. 101 odst. 1 Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem, které rozhoduje o otázkách samosprávy, nejsou-li svěřeny zastupitelstvu vyšších územně samosprávných celků podle čl. 104 odst. 2 Ústavy. O možnosti konat místní referendum se Ústava přímo nezmiňuje. Nicméně z těchto skutečností nelze dovodit, že by místní referendum nebylo přípustné. Jeho právní základ je třeba hledat v čl. 21 odst. 1 Listiny, dle kterého mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.
16. Ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 873/09, Ústavní soud shrnul, že „*se v minulosti opakovaně zabýval vztahem předpisů o místním referendu k právům garantovaným článkem 21 odst. 1 Listiny, podle něhož mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců [srov. článek 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Ústavní soud konstatoval, že místní referendum postrádá obdobné ústavněprávní zakotvení, jaké má volební právo (článek 18 Ústavy), a jeho úprava je svěřena toliko právu jednoduchému. Ustanovení článku 21 odst. 1 Listiny nelze chápat tak, jako by samo o sobě zaručovalo právo občanů vyvolat místní referendum. K tomu může dojít jen po splnění podmínek dle platného zákona (zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů). Ochrana vyplývající z článku 21 Listiny se tudíž vztahuje pouze na případ hlasování v místním referendu, které již bylo vyhlášeno, nikoliv však na ochranu samotného vyhlášení tohoto hlasování [srov. usnesení ve věci sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25. 4. 2001 (U 16/22 SbNU 361), sp. zn. II. ÚS 706/04 ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. III. ÚS 40/06 ze dne 22. 2. 2007, dostupná v databázi rozhodnutí NALUS na <http://nalus.usoud.cz>]. Ústavní soud však v citovaných rozhodnutích zároveň dovedl existenci subjektivního veřejného práva iniciovat místní referendum, které sice samo o sobě nepoživá ochrany podle článku 21 odst. 1 Listiny (tak jako účast na již vyhlášeném referendu),*

je však možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem v intencích článku 36 odst. 1, 2 Listiny.“ Dále Ústavní soud pokračuje, že „[p]latný zákon o místním referendu zná vedle referenda vyhlášeného čistě z vůle zastupitelstva obce také referendum "vyvolané zdola", na návrh tzv. přípravného výboru [§ 8 odst. 1 písm. b) ZMR], které může představovat významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný veřejností obce vůči jejím orgánům. **Zastupitelstvo obce v případě, že jsou splněny všechny podmínky vyplývající ze zákona o místním referendu, má povinnost takové referendum vyhlásit, nehledě na to, zda zastupitelstvo samo jako orgán s konáním referenda k otázce navrhované přípravným výborem souhlasí či nikoli.** Rozhodnout podle § 13 odst. 1 písm. b) ZMR o tom, že se místní referendum nevyhlásí, může zastupitelstvo jen v případech, kdy v dané věci ex lege podle § 6 a 7 ZMR vůbec nelze místní referendum konat. **Na vyhlášení místního referenda z popudu přípravného výboru tedy za splnění zákonných podmínek vzniká právní nárok, jemuž je poskytována soudní ochrana** [§ 9 odst. 2 písm. c), § 57 odst. 1 písm. b) ZMR], a to do té míry, že se lze ve správním soudnictví návrhem ze strany přípravného výboru podle § 91a odst. 1 písm. b) soudního řádu správního přímo domáhat, aby soud k určité otázce místní referendum sám vyhlásil. Řízení je svěřeno správním soudům a vychází tak z práva zakotveného v článku 36 odst. 2 Listiny.“ (zvýraznění doplnil soud).

17. Z výše uvedených závěrů Ústavního soudu jednak vyplývá, že místní referendum je přípustným prvkem v českém ústavním systému s vazbami na čl. 21 odst. 1 Listiny, a jednak že zastupitelstvo podle § 13 zákona o místním referendu posuzuje, zdali jsou naplněny zákonné podmínky pro konání místního referenda. Pokud ano, je povinno rozhodnout o jeho vyhlášení podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, ačkoliv se zastupitelé nemusejí ztotožňovat s důvody pro jeho konání. Soud se ztotožňuje s názorem vyjádřeným v komentářové literatuře, že „právo na samosprávu má podle Ústavy územní samosprávný celek jako územně determinované společenství občanů, nikoliv orgány územního samosprávného celku (a to ani ústavně zakotvené zastupitelstvo). Orgány územního samosprávného celku jsou vykonavateli daného práva, ne však jeho subjekty. Právo na samosprávu tak nelze ztotožňovat se samostatným spravováním územního samosprávného celku jeho zastupitelstvem, což je jen jedna z komponent územní samosprávy“ (komentář k § 1 zákona o místním referendu z: RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. 1. vyd. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-85-1. Převzato z CODEXIS®, doplnku LIBERIS®). Občané obce se proto mohou vedle zastupitelstva vyjadřovat k otázkám spadajícím do rozsahu samostatné působnosti prostřednictvím místního referenda. Právo na samosprávu náleží vymezenému společenství občanů jako celku. Z tohoto důvodu nelze upřít občanům možnost, aby se místní referendum vůbec konalo s poukazem na volný mandát zastupitele.
18. Výkon mandátu člena zastupitelstva je upraven toliko na zákonné úrovni v § 69 odst. 4 zákona o obcích, dle kterého zastupitel vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy. Avšak zakotvení volného mandátu členů zastupitelstva obcí má i svoji ústavněprávní rovinnu, jak poznamenal NSS v rozsudku ze dne 14. 5. 2014, čj. 9 Aps 14/2013-72: „I z pohledu ochrany demokratických principů tvořících základ ústavního uspořádání České republiky je (a nejen proto) důvodné považovat jakýkoliv pokus o reálnou změnu reprezentativního mandátu na mandát vázaný za počin rozporný netoliko s výslovným textem Ústavy (vázaný mandát nepředpokládající), ale především s hodnotovými východisky, na nichž je ústavní uspořádání státních i územně samosprávných poměrů vybudováno.“
19. Člen zastupitelstva podle § 69 odst. 2 zákona o obcích slibuje, že bude svoji funkci vykonávat svědomitě, v zájmu obce a jejích občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky. Je zřejmé, že zastupitel, byť mu náleží reprezentativní mandát, nestojí nad zákony. Proto skutečnost, že zastupitel není při výkonu svého mandátu vázán žádnými příkazy, nelze chápat tak, že nemusí podle zákonů postupovat. Dané ustanovení chrání členy zastupitelstev obcí zejména před pokyny a příkazy od politických stran, jiných subjektů, kterými byli nominováni, či dokonce od voličů. Soud přitom, jak je výše uvedeno, neshledal, že by samotný institut místního referenda nebo § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, byly v rozporu s ústavním pořádkem.



Z toho důvodu ani nedovodil, že by povinnost zastupitelstva rozhodnout o vyhlášení místního referenda při splnění zákonných předpokladů kolidovala s volným mandátem zastupitelů obcí.

Závěr a náklady řízení

20. Soud považoval za nadbytečné provést důkaz listinami předloženými odpůrkyní, protože veškeré skutečnosti rozhodné pro posouzení věci dostatečně vyplývají ze správního spisu a skutečnosti týkající se průběhu projednávání návrhu na vyhlášení místního referenda orgány odpůrkyně nejsou mezi účastníky sporné. Z téhož důvodu soud neprováděl samostatné dokazování rozhodnutími a stanovisky vydávanými v souvislosti s územním a stavebním řízením vedeným Magistrátem města Kladna, neboť mezi účastníky bylo nesporné, že územní rozhodnutí ze dne 12. 5. 2021, č. j. OV/86/21-5/Hoř, bylo vydáno a že je účastníkům známo. Odpůrkyně jeho obsah dokonce shrnula i ve svém vyjádření. Nadto sama uvedla, že se ve věci výstavby povede „sloučené řízení stavební“. Ostatně, jak soud vyložil výše, otázku, zdali je územní řízení ve vztahu k stavbě bytových domů skončené, nepovažoval za rozhodnou.
21. 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Toto usnesení nabyvá právní moci dnem jeho vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Praha, 29. července 2022

JUDr. Věra Šimůnková
předsedkyně senátu