

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Dvořáka a soudců Ondřeje Bartoše a Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Opatovice nad Labem**

zastoupený Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

odpůrkyni: **obec Opatovice nad Labem, IČ 002 74 011**
sídlem Pardubická 160, 533 45 Opatovice nad Labem
zastoupená Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

o návrhu na vyhlášení místního referenda na území obce Opatovice nad Labem

takto:

I. Vyhláší se místní referendum na území obce Opatovice nad Labem o otázce:

„Požadujete, aby orgány obce Opatovice nad Labem učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky k tomu, aby zabránily výstavbě průmyslové, výrobní, logistické, montážní nebo skladové haly na pozemcích parc. č. 2129, 2124, 2123, 2126, 2120, 2127, 2119/2, 2118/2, 2116, 2115/1 a st.p. č. 521/1, vše v k.ú. Opatovice nad Labem?“

II. Místní referendum se bude konat současně s volbou prezidenta republiky ve dnech 13. a 14. ledna 2023.

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

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Navrhovatel se včas podaným návrhem, doručeným soudem dne 11. 10. 2022, domáhal, aby krajský soud rozhodl dle § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) tak, že vyhlásí místní referendum v obci Opatovice nad Labem. Podstatný obsah referenda, tedy otázku ve smyslu § 8 odst. 3 a § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), o které má být hlasováno, navrhovatel formuloval tak, jak je uvedeno ve výroku I. usnesení shora.
2. Nyní projednávanému návrhu předcházelo soudní řízení vedené pod sp. zn. 52 A 39/2022, v němž se navrhovatel dožadoval určení, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky ve smyslu § 91a odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Návrh byl pro opožděnost odmítnut usnesením zdejšího soudu ze dne 27. 7. 2022, č.j. 52 A 39/2022-25.

3. Navrhovatel v aktuálním návrhu uvádí, že upravený návrh referenda s navrženou otázkou doručil obecnímu úřadu spolu s podpisovou listinou. Obecní úřad následně dne 5. 9. 2022 sdělil zmocněnci navrhovatele, že návrh nemá nedostatky co do náležitostí dle zákona o místním referendu. Dne 22. 9. 2022 se konalo zasedání zastupitelstva obce, přičemž zastupitelstvo svým usnesením nerozhodlo ani o vyhlášení nebo nevyhlášení referenda ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o místním referendu. Zastupitelstvo projednalo návrh, který měl směřovat k vyhlášení referenda, avšak tento nebyl dostatečným počtem hlasů schválen. K usnesení není připojeno odůvodnění, nicméně z diskuse zastupitelů obce se podává, že důvodem nepřijetí návrhu byla obava zastupitelů obce z možné finanční náhrady, popřípadě, že otázka je v rozporu s územním plánem obce.
4. Navrhovatel se dožaduje vyhlášení referenda, neboť má za to, že o předložené otázce lze referendum konat. Zastupitelstvo obce postupovalo v rozporu s ustanovením § 13 zákona o místním referendu. Předloženou otázku je dle judikatury třeba hodnotit nikoli formalisticky a restriktivně, nýbrž způsobem zohledňujícím skutečnost, že jde o jednu ze základních forem přímé demokracie.
5. Navržená otázka zcela jistě spadá do samostatné a nikoli přenesené působnosti orgánů obce. Jako možné postupy orgánů obce uvedl: (i) účast ve správních řízeních týkajících se výstavby hal v označené lokalitě, kde má obec postavení účastníka řízení, (ii) uzavření kupní nebo směnné smlouvy s vlastníkem pozemků v označené lokalitě nebo (iii) pořízení změny územního plánu obce v rozsahu pozemků v lokalitě definované parcelními čísly pozemkových parcel.
6. Navržená otázka není v rozporu s jednotlivými ustanoveními vyjmenovanými v § 7 zákona o místním referendu. Blíže odůvodnil, proč má za to, že není v rozporu ani s § 7 písm. d) a e) uvedeného zákona. Případný výsledek referenda, ve kterém občané vyjádří nesouhlas s realizací určitého developerského projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje právní normy, výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Výsledek referenda nemusí být pro zastupitelstvo obce závazný, pokud by konkrétní požadované řešení mělo být nezákonné. Ze znění otázky rovněž nevyplývá, že by se o ní mělo rozhodovat ve zvláštním řízení ve smyslu § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Teprve jedním z případných důsledků úspěchu referenda by bylo zahájení řízení o novém územním plánu či o jeho změně. V uvedených souvislostech navrhovatel odkázal na konkrétní judikaturu správních soudů, jež se zabývala obdobnými otázkami souvisejícími s budoucí výstavbou v obci.
7. Položenou otázku má navrhovatel za jednoznačnou a umožňující odpověď „ano“ či „ne“ ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Otázka není sugestivní ani kapciózní. Dotčené území, na němž má být hala vybudována, je jednoznačně určeno, rovněž jednoznačně jsou označeny napadené druhy možných záměrů výstavby v lokalitě. Označení obce je rovněž jednoznačné. Judikatura dovodila, že při posuzování nejen určitosti otázky se má přihlížet k místním realitám.
8. Závěrem navrhovatel dodává, že recentní judikatura směřuje k jednoznačnému trendu upřednostnit možnost konání místního referenda i o velmi vágně a pro vnějšího pozorovatele nejasně formulované otázce. Jinými slovy: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká a měl by i rozumět důsledkům svého rozhodnutí v hlasování.

II. Vyjádření odpůrkyně a replika navrhovatele

9. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasila. Ve vyjádření potvrdila, že usnesení o vyhlášení, resp. nevyhlášení referenda nevzniklo, neboť zastupitelstvo obce hlasovalo pouze o tom, zda referendum vyhlásí, přičemž pro přijetí usnesení nebylo dostatek kladných hlasů. Nedošlo však k situaci, kdy by zastupitelstvo o vyhlášení referenda vůbec nehlasovalo, ačkoli tak dle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu bylo povinno.
10. Namítla, že v návrhu otázky tak, jak byl předložen k hlasování zastupitelstvu nebyla obec správně a jednoznačně označena a mohlo dojít k záměně, namísto Opatovice nad Labem bylo uvedeno pouze Opatovice. Přitom poukázala na to, že obcí s názvem Opatovice se na území České republiky nachází více. Rovněž poukázala na to, že použitý pojem „orgány obce“ zahrnuje nejen radu a zastupitelstvo, což navrhovatel v dalším textu opomíjí. Formulace otázky obsahuje text „veškeré možné kroky“, přičemž však do úvahy připadá především požadavek změny územního plánu, potom je však odhad nákladů zjevně nesprávný.
11. K související otázce a obsahu územního plánu obce odpůrkyně uvedla, že ploch pod označením VL územní plán obsahuje více a pokud se navrhovatel snaží zabránit výstavbě hal v jedné dotčené lokalitě, vede to k závěru, že by mohlo dojít k diskriminaci vlastníků této části pozemků. Územní plán ze své podstaty není neměnný, avšak vlastníci pozemků mají legitimní očekávání, přičemž by tak došlo k jeho narušení. V obou případech pak vyvstává otázka rozporu s právními předpisy.
12. Z odůvodnění návrhu referenda plyne, že toto směřuje proti jakémukoli záměru výstavby průmyslové, výrobní, logistické, montážní nebo skladové haly. Toto vymezení není dostatečně konkrétní s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08, které se rovněž zabývalo možnou kolizí referenda s existujícím územním plánem. Schválený územní plán v dané lokalitě záměry uvedené v otázce přímo připouští a povoluje v území umístit. Vymezení nechtěného záměru tak není dostatečně určité.
13. Závěrem odpůrkyně uvedla, že jejím cílem není blokovat vyhlášení referenda, nicméně návrh má za neurčitý ve vymezení záměru a obsahující též chybu v označení orgánů.
14. Navrhovatel v replice setrval na názoru, že zastupitelstvo odpůrkyně bylo povinno rozhodnout tak, že jej vyhlásí nebo nevyhlásí. Nesouhlasil s tím, že by otázka navržená k referendu byla neurčitá. Je nepochybné, že se jedná o pozemky v katastru obce Opatovice nad Labem a tudíž i o záměr v této a ne jiné obdobně se jmenující, vzdálené obci. Odpůrkyně zjevně pomíjí místní kontext, který je z hlediska jednoznačnosti a srozumitelnosti klíčový.
15. Nejednoznačnost nespatřuje ani v označení orgánů obce, kdy samotná odpůrkyně zmiňuje především změnu územního plánu, přičemž odpovědným je zastupitelstvo obce. Dále poukazuje na znění § 49 zákona o místním referendu, které stanoví závaznost referenda pro zastupitelstvo a orgány obce.
16. Nepovažuje za diskriminační to, že se návrh týká pouze určité části v územním plánu obce. Ani správní soudy v jiných věcech takto nikdy neuvažovaly. Současně připojuje, že pokud by snad některé kroky měly být protizákonné, odpůrce by je nebyl povinen realizovat. Obdobně nesouhlasí s námitkou rozporu s principem legitimního očekávání.
17. Nesouhlasí s tím, že označení rozporované stavebního záměru je neurčité. Trvá na tom, že otázkou pro referendum brojí jak proti konkrétnímu záměru společnosti Czech Industrial Development, tak proti případným jiným určitým vymezeným typům staveb na daném území. Stavby jsou v otázce vymezeny jednoznačně. Názor uvedený v usnesení Ústavního

soudu ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08 považuje za překonaný v tom, že pozdější judikatura nezapovídá referendem iniciovat změnu územního plánu.

III. Posouzení návrhu krajským soudem

18. Soud věc pojednal při nařízeném jednání dne 9. 11. 2022 za účasti účastníků řízení a dospěl k tomu, že návrh je důvodný.
19. *Dle § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s. se lze návrhem u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat vyhlášení místního referenda.*
20. *Dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu má přípravný výbor, jestliže zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b).*
21. *Dle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu rozhodnutí soudu o návrhu podle § 57 odst. 1 písm. b) nabrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.*
22. Účelem soudní ochrany návrhu přípravného výboru je tedy v daném případě dosáhnout vyhlášení místního referenda o otázce formulované v návrhu, pokud možno v navrženém termínu, nebrání-li tomu závažné důvody.
23. Důsledkem posouzení návrhu jako důvodného je proto rozhodnutí o vyhlášení místního referenda. Soud je totiž zákonem o místním referendu zmocněn k tomu, aby namísto zastupitelstva obce posoudil, zda jsou dány zákonné podmínky pro vyhlášení místního referenda o navržené otázce.
24. Podstatou nyní projednávané věci bylo to, zda konání referenda o otázce předložené navrhovatelem je přípustné (§ 7 zákona o místním referendu), splňuje podmínky stanovené tímto zákonem a současně je otázka formulována dostatečně určitě a jednoznačně (§ 6 a § 8 zákona o místním referendu).
25. Jelikož obecní úřad odpůrkyně návrh přípravného výboru shledal bez vad ve smyslu § 12 odst. 1 ve spojení s § 10 a § 11 zákona o místním referendu a tento byl následně předložen zastupitelstvu odpůrkyně k hlasování, nebylo již zcela namístě, aby soud podrobně zkoumal případné vady návrhu přípravného výboru. Uvedenému stavu též odpovídal i závěrečný návrh navrhovatele, který se dožadoval vyhlášení referenda dle § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s. a nikoli již přezkumu ohledně případných nedostatků návrhu dle § 91a odst. 1 písm. a) s.ř.s. Pokud by tak soud postupoval a věnoval se obsírně kvalitě obsahu návrhu, zasahoval by ostatně částečně do kompetence odpůrkyně bez zákonného zmocnění.
26. Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy je lid zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústava dále v čl. 2 odst. 2 uvádí, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Institut místního referenda je sice typickou formou přímé (přesněji polopřímé) demokracie, jeho zakotvení toliko na zákonné, tedy podústavní úrovni, je však přípustné, neboť se nejedná o výkon státní moci, nýbrž o výkon samosprávy (srov. § 6 zákona o místním referendu). Jestliže se však zákonodárce rozhodl tento institut do českého právního řádu zavést, je třeba respektovat, že se jedná o jednu z forem podílu občanů na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
27. Úvodem krajský soud předesílá, že *„otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho*

neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno“ (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, *Lesík Bělka*). Z tohoto obecného požadavku na hodnocení referenda a jeho výsledků vycházel soud i v této věci. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) a dalších správních soudů jsou dostupná na internetové adrese <http://www.nssoud.cz>.

28. Východiskem posuzování otázek referenda je koncept pohledu běžného občana, což znamená, že běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že při posuzování určitosti otázky položené v referendu se přihlíží k místním realitám, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Stejně formulovaná otázka tak v jednom případě s ohledem na konkrétní místní poměry může být nejednoznačná, zatímco v jiném případě tomu tak nebude (viz např. bod 57 odůvodnění rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, *Radnice městské části Praha 7*, obdobně pak v rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS, *Bazén Zubří*).
29. S ohledem na znění navržené otázky má soud za to, že není třeba se podrobně zabývat naplněním podmínky uvedené v § 6 zákona o místním referendu, tedy zda se jedná o věc patřící do samostatné působnosti obce. Především, sama navržená otázka pojem samostatné působnosti používá a dále též judikatura správních soudů vcelku jednoznačně připouští otázky spojené s budoucím rozvojem obce. Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k dalšímu vývoji a rozvoji obce, v níž tito obyvatelé žijí (at' už z hlediska stavebního, urbanistického a s tím souvisejícího hlediska životního prostředí apod.), představuje zákonem předvídaný způsob realizace jejich ústavního politického práva podílet se na správě věcí veřejných (resp. na výkonu územní samosprávy), a nelze v něm spatřovat omezování zastupitelské demokracie, či omezování funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu, resp. při podílu na ovlivňování procesů týkajících se využití území obce (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 20/2012-81, publikované pod č. 2901/2013 Sb. NSS). Ačkoli je ústavní systém České republiky primárně založen na principu zastupitelské demokracie, právní řád České republiky zná a upravuje také místní referendum jako formu demokracie přímé, a to jako výjimečný, doplňkový a *ad hoc* používaný instrument, což se legislativně projevuje právě tím, že pro jeho použití je nutno splnit celou řadu podmínek (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2018, č. j. 64 A 2/2018-81, bod 19.)
30. Samostatná působnost je vymezena v § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů přičemž i záležitosti související s územním plánováním spadají do samostatné působnosti obce, což plyne z § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákon). Předložená otázka však nemíří toliko na případnou iniciaci změny územního plánu (§ 55 stavebního zákon) a orgánům odpůrkyně nestanoví jediný možný postup. Ostatní (nepočítané) možnosti zůstávají otevřené a vždy budou omezeny na věci v samostatné působnosti obce.
31. *Dle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne".*
32. Je třeba připustit, že v otázce použité přídavné jméno „*veškeré*“ samo o sobě jistou míru určitosti na první pohled snižuje, neboť může mířit na velmi širokou a blíže neurčenou množinu činností, které lze omezit prakticky jen tím, aby se jednalo o činnosti v samostatné působnosti obce a nejednalo se o kroky rozporné s právním pořádkem. Treba však přihlídnout k tomu, že účelem referenda je názorem voličů ve věci veřejné zavázat orgány

- obce k tomu, aby vyvíjely určitou, ale i blíže neurčenou činnost směřovanou k určitému cíli, který je však z položené otázky zřejmý, tj. zabránění výstavbě hal. Nadto, pojem „*veškeré potřebné kroky*“ či obdobné vyjádření se v referendových otázkách taktéž vyskytují. V judikatuře jej připouští i Nejvyšší správní soud, viz např. opakovaně v usnesení ze dne 4. 5. 2022, č. j. Ars 5/2021-40, bod 37, *Kovolis Hedvíkov*.
33. K použití obecnějších slov soud dodává, že jejich prostřednictvím dochází k naplnění požadavku na stručnost, přehlednost a nekomplikovanou skladbu položené otázky. Není tak žádoucí, aby otázky v referendu byly pokládány s takovou mírou detailu, kdy uvedou všechny možnosti, kterými mají jednotlivé orgány města postupovat v potenciálních situacích při změně územního plánu, jelikož taková otázka by mohla být v rozporu s požadavkem srozumitelnosti. Jinými slovy trvat na absolutní přehlednosti otázky a současně na její srozumitelnosti by mohlo vést k tomu, že referendovou otázku nepůjde zformulovat vůbec. K tomu viz bod 38 odůvodnění usnesení NSS *Kovolis Hedvíkov*.
 34. Mezi účastníky nepanovala shoda na tom, zda způsob hlasování o návrhu referenda zastupitelstvem odpůrkyně byl v souladu se zákonem. Postup zastupitelstva při hlasování o návrhu však nebyl pro ochranu práv navrhovatele zcela rozhodný, neboť své ochrany se domohl skrze jednu z možností ochrany zakotvené v § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. Soud k tomu jen poznamenává následující. Při důsledném výkladu § 13 odst. 1 zákona o místním referendu lze dát za pravdu navrhovateli v tom, že zastupitelstvo by mělo usnesením rozhodnout o vyhlášení referenda, nebo rozhodnout usnesením o tom, že referendum nevyhlásí. Jinou možnost zákon neuvádí. Zákon tak předpokládá přijetí usnesení, což znamená, že pokud zastupitelstvo neshromáždí dostatek hlasů pro vyhlášení referenda, zákon patrně předpokládá následné hlasování o tom, že referendum nebude vyhlášeno. Z podstaty možných výsledků hlasování se však podává, že může nastat i situace, kdy ani pro jedno z navržených usnesení nebude k dispozici dostatek hlasů, tedy nebude přijato ani jedno z usnesení. Tak by nastala při splnění zákonných požadavků (obojí hlasování) situace obdobná jako v nyní souzené věci, kdy o referendu nebylo prakticky rozhodnuto. Způsob hlasování o referendu se navrhovatele v praktické rovině nedotkl.
 35. Pokud odpůrkyně namítala neurčitost otázky formulované v návrhu referenda v označení obce, soud s námitkou nesouhlasí. Pro jistotu soud uvádí, že návrh otázky předložený odpůrkyni obsahoval název obce Opatovice, formulace otázky pro soudní řízení již označovala název obce Opatovice nad Labem (jde o název správný a úplný). Soud však již shora uvedl, že při posuzování otázky je třeba přihlížet k místním realitám a kontextu. V blízkosti se jiná obec téhož jména nenachází, sama odpůrkyně pak zmiňuje obce s obdobným názvem v okresech Přerov, Kutná Hora a Brno – venkov. Nadto dotčené pozemky byly jasně označeny správným názvem katastrálního území, které nebylo možné zaměnit. Nejedná se tedy o neurčité označení.
 36. Rovněž tak soud nemá za nejasnou úvodní část otázky s použitím formulace „...*orgány obce Opatovice nad Labem*...“. Běžně je otázka zavázaného subjektu v návrzích místních referend formulována s použitím slov obec (a název) či město (a název), přičemž judikatura toto běžně akceptuje. Použití slova „*orgány*“ dle soudu opět nemůže ani v dané věci či souvisejícímu kontextu přinést jakékoli nejasnosti. O to více, když formulace otázky výslovně uvádí, že se bude jednat o kompetence v samostatné působnosti. Obec projevuje vůli navenek právě svými orgány. Nadto ustanovení § 49 zákona o místním referendu používá pojem orgány obce/statutárního města, pokud uvádí, že rozhodnutí referenda zavazuje jak zastupitelstvo obce, tak (neurčené) orgány obce.
 37. K uvedené odpůrkyní tvrzené nejasnosti navrhovatel předložil při jednání soudu článek zveřejněný na webových stránkách odpůrkyně, ze kterého dovozuje, že odpůrkyně neměla

pochybnosti o tom, že návrh referenda se jí bude dotýkat i při tvrzeném a vytýkaném znění otázky. Odpůrkyně stvrdila při jednání soudu autenticitu článku. Soud toto toliko uvádí na podporu stanoviska o tom, že nedostatky v určitosti otázky neshledává.

38. Odpůrkyně dále namítala, že odhad nákladů případné realizace referenda ve smyslu § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu je pro případ změny územního plánu velmi podhodnocený a rovněž to, že navrhovatel shromáždil podpisy pro referendum již před tím, než o nákladech informoval. Podpisový arch navrhovatel nedokládá ponovu, a to přes to, že jeho první návrh podpořený shromážděnými podpisy obsahoval nedostatky. Signatáři se tak již nemohli seznámit s náležitostmi doplněného návrhu.
39. K odhadu nákladů soud uvádí, že otázka navržená pro referendum je pojata tak široce, že detailní alternativní odhad nákladů spojených s realizací referenda je prakticky vyloučený. Informace o nákladech spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu mohou být důležité pro rozhodnutí oprávněných osob v referendu. Pokud jim bude známo, že náklady budou nepřiměřeně vysoké, mohou se rozhodnout záměr nepodpořit, ačkoliv s ním jinak souhlasí. Je nicméně třeba zdůraznit, že zákon požaduje uvést pouze odhad těchto nákladů. Nelze tedy požadovat, aby se jednalo o jejich přesné vyčíslení (viz též rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č.j. Ars 3/2012-27, *Malenovice*). Nelze ani požadovat, aby do tohoto odhadu byly zahrnovány náklady, které jsou nejednoznačné, nepřímé, hypotetické či podmíněné přistoupením dalších okolností, nebo dokonce spekulativní a o kterých přípravný výbor či zastupitelstvo na základě racionálních důvodů předpokládá, že nevzniknou.
40. Je-li náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda, resp. usnesení o vyhlášení místního referenda odhad nákladů, nutno tuto náležitost interpretovat tak, že zákon vyžaduje přítomnost alespoň elementární úvahy na toto téma, což je předpokladem pro to, aby se její (ne)presnost, (ne)úplnost či (ne)správnost mohla stát předmětem kampaně před hlasováním. To je účel této náležitosti. Soudní přezkum by se měl v první řadě omezit na formální ověření, že zde určitá úvaha a informace v tomto směru obsažena byla, a bylo tak o čem v rámci kampaně vést spor; posouzení (ne)presnosti, (ne)úplnosti či (ne)správnosti odhadu nákladů ze strany soudu by se mělo omezit jen na výjimečné případy zcela zjevné nedostatečnosti, záměrného neuvedení známých a zásadních nákladů či vadnosti informací s ohledem na konkrétní okolnosti (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2016, č.j. Ars 4/2015-45, bod 70, *Obec Černolice*). Soud dodává, že o možných dopadech výsledků referenda se zcela jistě povede kampaň, jak předvídá § 32 zákona o místním referendu a voliči tak budou mít možnost získat dostatek informací.
41. K námitce využití předchozích podpisových archů soud uvádí, že ani zde není namístě konstatovat, že zákon o místním referendu byl porušen. Soud připomíná, že předmětný zákon sám předvídá možnost odstranit nedostatky návrhu referenda, a to v § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. K odstranění nedostatků zákon předvídá stanovení lhůty nejméně 7 dnů. Je tak zřejmé, že náležitosti návrhu ve smyslu § 10 zákona mohou být opraveny tak, že návrh bude doplněn, a to v relativně krátké lhůtě. Poté by nedávalo smysl, aby po navrhovateli bylo spolu s odstraněním vady požadováno předložení nového podpisového archu. Institut odstranění vad by tak pozbyl smyslu. Soud k tomu dodává, že se musí jednat o odstranění vad, jež se projevují v rozumné míře a nikoli o vady návrhu zcela podstatné. V dané věci, opět s ohledem na šíři otázky, resp. představitelných důsledků referenda, má soud za to, že absence bližšího propočtu nákladů není vadou tak podstatnou, aby bylo namístě žádat nové shromáždění a podpisy podporovatelů návrhu referenda dle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu.

42. *Dle § 7 písm. d) zákona místní referendum nelze konat, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy.*
43. Odpůrkyně namítala, že navržená otázka nese rysy diskriminace a může být rovněž v rozporu s legitimním očekáváním investora, který již pořídil pozemky a vede kroky k výstavbě. Soud postup jako diskriminační nespaturuje. Zcela jistě je možné souhlasit s tím, že územní plán obce může obsahovat více lokalit označených jako VL (výroba a skladování – lehký průmysl). Stejně tak je však zřejmé, že každá tato plocha je jinak polohově určena, má odlišnou vzdálenost od obytné zástavby, jiný potenciál vlivu na své okolí, atd. Z toho důvodu soud nespaturuje jistou neměnnost podmínek, ze kterých by bylo lze usoudit, že investor je znevýhodněn v porovnání s jiným subjektem, za totožných podmínek. Soud si dokáže představit možnou diskriminaci, např. v situaci, kdy by otázka položená v referendu zcela bezdůvodně a nepodloženě zvýhodnila investora A před investorem B. K tomu však v daném případě nedošlo.
44. Taktéž námitka narušení legitimního očekávání není naplněna. O legitimní očekávání se může jednat za stavu, kdy jde o jistou ustálenou dlouhotrvající praxi a dotčené subjekty nemají důvod očekávat jiný vývoj situace či jiné rozhodnutí. Pokud by již soud o legitimním očekávání měl pojednat, nejednalo by se o nyní posuzovaný případ. Samotné zařazení jistého území do konkrétní plochy pro výstavbu nemůže jakési neurčené legitimní očekávání založit. Odpůrce měl patrně na mysli očekávání v tom, že investor nebude omezován ve svých plánech výstavby. Je však běžnou praxí, že investor stavby (o to více stavby větších rozměrů) se může setkat s odporem vlastníků sousedních nemovitostí či dokonce širší veřejnosti tak, jak se tomu stalo v nyní projednávané věci. O legitimním očekávání tak nelze hovořit.
45. *Dle § 7 písm. e) zákona místní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení.*
46. Poslední z okruhu námitek zbývajících k vypořádání je to, zda lze konat referendum, jež může směřovat ke změně územního plánu a zda otázka musí být formulována proti konkrétnímu, nebo jinak zobecněnému plánu výstavby. Možnost konat referendum k otázkám směřujícím k územnímu plánování obce již soud připustil pod bodem 29. shora.
47. Podstata a hlavní účel místního referenda „*spočívá ve formování politické vůle uvnitř společnosti, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Výsledek místního referenda proto zavazuje orgány místní samosprávy k požadované činnosti, případně k cíli, kterého se mají snažit dosáhnout. Obdobně Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že „*smysl existence místního referenda spočívá v možnosti občanů vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor*“ (právní věta k rozsudku NSS ze dne 2. 10. 2014, č.j. Ars 3/2014-41). S tím koresponduje skutečnost, 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. 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 (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, či 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, č. j. Ars 1/2019–38, bod 25).

48. Výsledek místního referenda samozřejmě nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů. Smyslem konání referenda však není nahrazení jejich činnosti, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Konání místního referenda proto zásadně nemůže bránit ani skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26).
49. Dle Nejvyššího správního soudu však nemůže být sporu o tom, že záležitosti územního plánování spadají do samostatné působnosti obce (srov. rozsudek NSS ve věci *Lesík Bělka*, či rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, bod 32). Dle rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, „*působnost zastupitelstva obce ve věcech územního plánování a stavebního řádu je vymezena v § 6 odst. 5 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení zastupitelstvo obce mj. rozhoduje v samostatné působnosti o porřízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje v samostatné působnosti žádání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává v samostatné působnosti územní plán a vydává regulační plán. Územní plán porřizuje v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností, schvaluje ho ovšem v samostatné působnosti zastupitelstvo příslušné obce. Zákazu, případně omezení výstavby větrných elektráren na území obce by tedy mohlo být v zásadě dosaženo, byť nikoliv neprodleně, změnou územního plánu. Zastupitelstvo obce by v takovém případě bylo zavázáno případný návrh územního plánu omezujícího výstavbu větrných elektráren na území obce schválit.*“
50. Od výše uvedených názorů se Nejvyšší správní soud dosud neodchýlil a např. v bodě 31 rozsudku ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020–85, uvedl: „*I nadále zákon umožňuje, aby se občané vyjadřovali v referendu ke konkrétním otázkám územního plánování, a nikoli jen obecně k otázkám územního rozvoje, jak to navrhuje město v bodě 49 své kasační stížnosti (k tomu viz třeba již citovaný rozsudek Ars 4/2012, rozsudek ze dne 18. června 2013, čj. Ars 2/2013 - 59, nebo rozsudek ze dne 22. března 2021, čj. Ars 5/2020 - 44). Stejně jako mohou občané vyjádřit politický názor na otázku, o níž se bude rozhodovat ve zvláštním řízení v přenesené působnosti (viz právě zmíněný rozsudek ve věci Ars 1/2012, body 22 a 24, v němž šlo o referendum k vybudování výsypky a povolení těžby kaolínu), mohou jej vyjádřit i na otázku, na niž bude zastupitelstvo hledat odpověď v samostatné působnosti.*“
51. Opak neplatí ani z nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, v němž Ústavní soud uvedl, že „*konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozhodnutí NSS sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853)*“ a že „*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.*“
52. Interpretací nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 ve vztahu k možnosti konat referendum v jistých fázích územního plánování se mimo jiné zabývalo i nedávné usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, čj. 63 A 4/2022-65, které v bodech 34. až 43. odůvodnění shrnulo, že je třeba dovodit upřednostnění konání referenda, aniž by byly nutně definovány jen vybrané fáze územního plánování, kdy lze, či opačně nelze konat referendum. Referendum by však bylo nepřijatelné, pokud by se mělo konat v krátké době několika měsíců po přijetí územního plánu a mělo by být pokusem o zvrácení výsledků hlasování zastupitelstva o územním plánu. K tomu blíže usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013-115.
53. Krajský soud již též naznačil, že považuje za možné otázky, které se vymezují jak proti konkrétním, tak obecně pojatým záměrům, pokud jsou určitě vymezeny. Výhrady Ústavního soudu v usnesení ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08, na který odkazuje odpůrkyně,

do značné míry souvisely právě s odmítavým přístupem v situaci blíže nespecifikovaného záměru a snahou dosáhnout změny územního plánu. Ústavní soud v citované věci vyjádřil požadavek konkrétnosti napadeného záměru v situaci, kdy zastával názor nemožnosti dosáhnout referendem otevření možnosti změny územního plánu. Je však zřejmé, že tyto závěry již nelze nadále beze zbytku považovat za udržitelné, kdy pozdější judikatura správních soudů připouští konat referenda směřující k tomu, aby byly zahájeny činnosti směřující ke změně územního plánu. Vždy však půjde o záležitost časově dlouhodobou.

IV. Závěr a náklady řízení

54. Krajský soud, který shledal podaný návrh důvodným, tedy vlastním rozhodnutím vyhlásil místní referendum o navržené otázce a zároveň určil termín jeho konání. Rozhodnutí soudu nahrazuje přijaté usnesení zastupitelstva odpůrce, přičemž podle § 13 odst. 3 věty poslední zákona o místním referendu platí, že ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.
55. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 93 odst. 4 s.ř.s., podle kterého v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
56. Závěrem krajský soud doplňuje, že usnesení bude doručeno účastníkům a současně bude vyvěšeno na úřední desce soudu; usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s.ř.s.). Krajský soud zároveň připomíná, že odpůrce tím není zbaven své povinnosti umístit písemné vyhotovení usnesení neprodleně po jeho obdržení na úřední desce, ačkoli vyvěšení bude mít v tomto případě již jen informativní povahu (§ 13 odst. 2 věta poslední zákona o místním referendu).

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Pardubice, 9. listopadu 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu