

Analýza otázek pro místní referendum

Od: Mgr. Petr Bouda, Mgr. Alžbeta Nemeškalová Rosinová, Ph.D., Frank Bold
Advokáti, s.r.o.

Pro: Město Dobříš

Věc: Analýza otázek pro místní referendum ve městě Dobříš

Datum: 26. 8. 2022

Zadání

Předmětem této analýzy je posouzení níže uvedených otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu z hlediska jejich souladu s požadavky § 6, 7 a 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZMR**“) a určení, zda (případně o kterých z nich) lze místní referendum konat. Analýza je podkladem pro rozhodování zastupitelstva města Dobříš dle § 13 odst. 1 ZMR.

Znění navržených otázek:

Otázka č. 1:

Souhlasíte, aby zastupitelstvo města Dobříš bez zbytečných odkladů a v souladu s právními předpisy schválilo takovou změnu územního plánu města Dobříš, která v lokalitě Brodce vyjme ze zastavitelných ploch pozemky, které jsou k dnešnímu dni ve vlastnictví města Dobříše, s výjimkou pozemku parcelní číslo 1896/194 v katastrálním území Dobříš, který je zařazen do plochy využitelné pro občanské vybavení – tělovýchovné a sportovní zařízení?

Otázka č. 2:

Souhlasíte, aby zastupitelstvo města Dobříš zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace, kde je mimo jiné určeno, že z obytných ploch by neměla být zahajována výstavba v dalších lokalitách do doby realizace velké většiny rodinných domů v lokalitách: Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85%?

Otázka č. 3:

Má územní plán města Dobříše i jeho změny vylučovat rozšíření možnosti zástavby v okolní krajině oproti současnému stavu v lokalitách, které jsou k dnešnímu dni nezastavěným územím, s výjimkou případů, kdy by nutnost změny vyplývala z právního předpisu nebo kdyby se jednalo o veřejně prospěšné stavby?

1. Posouzení jednotlivých otázek

Všechny tři otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu se týkají Územního plánu města Dobříš, jako relevantní je tedy jejich posouzení z hlediska souladu s ustanoveními § 6, § 7 písm. d) a e) a § 8 odst. 3 ZMR. K naposled uvedenému ustanovení uvádíme, že nestačí, že na navrženou otázku lze odpovědět „ano“ nebo „ne“, ale že navržená otázka nesmí osoby oprávněné k hlasování dezinformovat, neumožní dvojí výklad, nebude kapciózní či sugestivní.¹

Již na úvod lze konstatovat, že **všechny navržené otázky jsou v souladu s § 6 ZMR, neboť spadají do samostatné působnosti orgánů města Dobříš** (včetně zastupitelstva města Dobříš).

Co se týká **souladu s § 7 písm. e) ZMR**, o navržených otázkách by nebylo možné konat místní referendum v případě, že by jejich znění odpovídalo námitkám již dříve uplatněným k návrhu Územního plánu města Dobříš či změny tohoto územního plánu, o kterých již bylo rozhodnuto v procesu pořizování územního plánu či jeho změny – v současnosti sice probíhá pořizování Změny č. 3 Územního plánu města Dobříš (dále jen „**Změna č. 3**“), přičemž lhůta pro podání připomínek v rámci společného jednání uplynula již dne 21. 2. 2022, avšak dosud o nich nebylo rozhodnuto.² Proto se tato překážka neuplatní.³

Dále uvádíme, že s ohledem na fakt, že nyní probíhá proces pořizování Změny č. 3, který však dosud nebyl ukončen, **není vyloučeno konat místní referendum o otázkách týkajících se obsahu územního plánu**, neboť zastupitelstvo města Dobříš je oprávněno Změnu č. 3 nejen vydat, ale též vrátit pořizovateli s pokyny k přepracování (které mohou reflektovat platné a závazné rozhodnutí v místním referendu), nebo ji zamítnout.⁴ **Překážkou konání místního referenda by totiž z hlediska § 7 písm. e) ZMR byla též situace, kdy by byla Změna č. 3 již vydána**, jak plyne z usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 9. 2008, sp. zn. 22 Ca 259/2008, které se zabývalo případem, kdy již byl územní plán obce ve vztahu k vymezenému území schválen, přičemž otázka fakticky směřovala k tomu, zda má být změněn.⁵ Tak je tomu v případě navržených otázek č. 1 a 3, navržená otázka č. 2 se týká naopak zachování konkrétního regulativu ve stávajícím územním plánu. Z obsahu navržené Změny č. 3 je zřejmé, že se – minimálně částečně – týká změn v lokalitě Brodce a změn některých ploch, které jsou dosavadním územním plánem vymezeny jako nezastavěné území.⁶

¹ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 93, viz též usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2009, sp. zn. 11 Ca 291/2009, publikované ve sbírce NSS pod č. 2042/2010.

² Viz odůvodnění změny č. 3 územního plánu města Dobříš, str. 28, dostupné z webových stránek města Dobříš: https://mestodobris.cz/assets/File.ashx?id_org=2796&id_dokumenty=485867

³ Viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č.j. 55 A 116/2020-84.

⁴ Viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, č.j. 50 A 1/2013-115, v němž je uvedeno, že: „*Návrh na konání místního referenda byl tedy v dané věci podán ještě před tím, než byl územní plán vydán zastupitelstvem obce. Vzhledem k tomu, že zastupitelstvo obce po projednání návrhu územního plánu nemusí územní plán vydat, ale může jej mimo jiné i vrátit pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání (§ 54 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006), není podle názoru soudu a priori vyloučeno, aby ještě v této fázi přijímání územního plánu mohlo být vyhlášeno místní referendum o otázkách týkajících se územního plánu.*“

⁵ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 81.

⁶ Srov. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2012, č.j. 57 A 75/2012-101: „*Druhou otázkou je zastupitelstvu ukládáno bezodkladně schválit změnu územního plánu, a to v rámci zcela konkrétního území vymezeného ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková, a zcela konkrétním způsobem, tedy na plochu urbanistické zeleně...V daném případě však v Plzni neexistuje žádný návrh územního plánu ani návrh změny územního plánu, který by měnil území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně a který by mělo zastupitelstvo města Plzně schvalovat. Za této situace nelze dle názoru zdejšího soudu konat místní referendum o druhé otázce, neboť jde o situaci identickou, na kterou poukazoval Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp.zn. I. ÚS 101/05. Na tomto názoru nemůže nic změnit ani námitka odpůrce, že se citovaný nálezh Ústavního soudu vztahoval ke staré právní úpravě, kdy se 18 57A 75/2012 územní plán nevydával formou opatření obecné povahy podle správního řádu jako nyní. I za účinnosti předchozí právní úpravy proces pořizování územního plánu probíhal v samostatné i přenesené působnosti obcí, tedy ve zvláštním řízení. Soud nevykládá, že je možné cestou místního referenda*

Proto se domníváme, že ani z tohoto hlediska nejsou navržené otázky v rozporu s § 7 písm. e) ZMR, neboť proces pořizování Změny č. 3 se stále nachází ve fázi před jejím vydáním a rozhodnutím o námitkách, tedy ve fázi, ve které lze konat místní referendum, jehož podstatou je obsah části územního plánu.⁷ To však nevylučuje možnost, že některá z navržených otázek bude v rozporu s § 7 písm. e) ZMR z jiného důvodu (viz níže).

Zbylá ustanovení § 7 ZMR nejsou relevantní, ledaže by o navržených otázkách již bylo v minulosti na území města Dobříš místní referendum konáno, rozhodnutí v místním referendu bylo platné a neuplynula od něj zákonem stanovená lhůta 24 měsíců [viz § 7 písm. h) ZMR].

1.1 Otázka č. 1

Otázka zavazuje zastupitelstvo města Dobříš ke schválení změny Územního plánu města Dobříš, spočívající ve vynětí pozemků v lokalitě „Brodce“, vlastněných městem Dobříš, ze zastavitelných ploch, vyjma jednoho konkrétního pozemku.

Z hlediska § 7 písm. e) ZMR, a rovněž z hlediska § 8 odst. 3 ZMR, by mohlo být problematické slovo „schválení“. Pokud totiž vyjdeme z § 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **StavZ**), pak se na změnu územního plánu uplatní obdobně ustanovení týkající se pořizování územního plánu. Ustanovení § 6 odst. 5 a), b), c) a g) StavZ následně vymezuje, jaké úkony činí zastupitelstvo obce v rámci procesu pořizování územního plánu:

- **rozhoduje** v samostatné působnosti o pořízení územního plánu,
- **schvaluje** v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu,
- **vydává** v samostatné působnosti územní plán,
- **vykonává další činnosti** podle tohoto zákona.

Podle § 54 odst. 1 StavZ předloží pořizovatel zastupitelstvu obce **návrh na vydání** územního plánu. Dle § 54 odst. 2 StavZ zastupitelstvo obce **vydá územní plán** po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Pokud se podle § 54 odst. 3 StavZ zastupitelstvo obce rozhodne územní plán nevydat (ať už proto, že nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání), pak vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne. **Z toho plyne, že zastupitelstvo z formálního hlediska návrh územního plánu neschvaluje:** buď jej vydá, avšak o vydání územního plánu nelze místní referendum konat právě pro rozpor s § 7 písm. e) ZMR a související judikaturou, nebo jej zamítne, nebo jej vrátí k přepracování s pokyny (jedině v naposled uvedeném případě by šlo uvažovat o „schválení pokynů“, pakliže by vrácení k přepracování bylo chápáno jako schválení pokynů pro samotné zpracování návrhu dle § 50 odst. 1 StavZ). Z dosud uvedeného je zřejmé, že StavZ rozlišuje, kdy zastupitelstvo obce schvaluje změnu územního plánu a kdy činí jiné úkony v procesu změny územního plánu.

poznat názory občanů na funkční využití konkrétního území na základě stávajícího územního plánu. Nevylučuje, že by takové poznání názorů obyvatel dané obce potažmo vyústilo v nutnost iniciovat změnu územního plánu. Nelze toho však dosáhnout otázkou položenou tak, jak je v daném případě formulována druhá otázka.“

⁷ Viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č.j. 55 A 116/2020-84 (které se týkalo otázek týkajících se připravovaného návrhu územního plánu) a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2017, č.j. 43 A 1/2017-50.

Ačkoliv by striktně vzato navržená otázka č. 1 mohla být z uvedeného důvodu v rozporu s § 8 odst. 3 ZMR (a patrně též s § 7 písm. e) ZMR),⁸ neboť není jasné, zda se „schválením“ změny Územního plánu města Dobříš rozumí „vydání“ změny Územního plánu města Dobříš, nebo „schválení“ pokynů pro zpracování změny Územního plánu města Dobříš, nebo jiného úkonu Zastupitelstva města Dobříš, a nerespektuje tak označení jednotlivých úkonů zastupitelstva v procesu pořizování změny územního plánu, správní soudy vydaly nejméně tři rozhodnutí, ve kterých posuzovaly buď otázky k rozhodnutí v místním referendu, které používaly sousloví „schválení územního plánu“, nebo samy použily uvedené formulace pro popis činnosti zastupitelstva obce v procesu tvorby územního plánu, přičemž ani v jednom případě soudy nedospěly k závěru, že by takto formulovaná otázka byla neurčitá a tedy v rozporu s § 8 odst. 3 ZMR, ani k závěru, že by takto navržená otázka byla v rozporu s § 7 písm. e) ZMR, tedy že je o ní rozhodováno ve zvláštním řízení, přestože se správní soudy dosud v žádném z uvedených rozsudků výslovně nezabývaly výše uvedenou otázkou:

- **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020-85**, ve kterém NSS přezkoumával otázku navrženou k rozhodnutí v místním referendu ve znění: *„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Řevnice schválilo územní plán v podobě, která v návrhových plochách území bývalé Eurovie v Řevnicích (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 se jedná o území C3) neumožní výstavbu jakýchkoli bytových domů a /nebo rodinných domů a jako jediné přípustné využití tohoto území se stanoví pouze: stavby občanské vybavenosti, a to zařízení školství a výchovy, zařízení kultury, zařízení tělovýchovy a sportu, veřejná prostranství, zeleň, drobná nerušící výroba a služby, místní komunikace?“* Proti navržené otázce brojilo město Řevnice kasační stížností, ve které uvedlo (jak shrnul NSS), že: *„krajský soud připustil trojí teoreticky možný výklad případné odpovědi ANO na první otázku občanského referenda, ale přiklonil se jen k jednomu z nich (tato odpověď podle soudu v zásadě brání zastupitelstvu, aby schválilo územní plán, v němž by lokalita bývalé betonárny měla sloužit jiným funkcím, než jaké požaduje referendum; pokud by se však později ukázalo, že požadavek referenda není proveditelný nebo by vedl k rozporu se zákonem, mohlo by zastupitelstvo nový územní plán přesto schválit, samozřejmě s náležitým odůvodněním). Město se obává, že při mnohosti výkladů by nemuselo zvolit ten správný a jeho postup by pak neobstál při soudním přezkumu územního plánu. Přípravný výbor měl podle něj použít ve své otázce jednoznačnou a obvyklou formulaci, tedy „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města v samostatné působnosti učinilo veškeré kroky směřující k...?“* NSS k této námitce uvedl, že: *„Ve shodě s krajským soudem pokládá Nejvyšší správní soud posuzovanou otázku za jednoznačnou a nedomnívá se, že bylo třeba ji přeformulovat. Jak plyne z judikatury, formulace otázek pokládaných v referendech by neměla být hodnocena přísně (tak již rozsudek NSS ze dne 31. října 2012, čj. Ars 4/2012–47, č. 2760/2013 Sb. NSS, bod 42) a vždy je třeba posuzovat položené otázky v kontextu veřejné debaty v dané obci. V Řevnicích probíhala během přípravy územního plánu debata o tom, jak naložit s územím bývalé betonárny, a občanské referendum bylo iniciativou*

⁸ **Ačkoliv by se výše uvedený důraz na přesnosti použitých výrazů v otázce č. 1 mohl jevit jako přepjatý formalismus (resp. slovíčkaření), v daném případě má různý výklad pojmu použitého v otázce č. 1 zásadní význam z hlediska toho, k čemu vlastně otázka zastupitelstvo města Dobříš zavazuje – zda k „vydání“ změny územního plánu města Dobříš s určitým obsahem, nebo k něčemu jinému. Pokud by totiž otázka č. 1 měla zavazovat zastupitelstvo města Dobříš k „vydání“ změny územního plánu, pak by taková otázka byla nepřipustná z hlediska § 7 písm. e) ZMR. V této souvislosti je třeba citovat rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2009, sp. zn. 44 Ca 15/2009, který zkoumal přípustnost otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu, která obsahovala pojem „stavební rezerva“. Krajský soud uvedl, že tento pojem neodpovídá ani pojmu „stavební uzávěra“, ani pojmu „územní rezerva“ (přičemž každý z těchto pojmů označuje odlišný právní institut s odlišným obsahem, srov. § 97 a § 23b StavZ), otázka proto nebyla položena jednoznačně z hlediska stavebního práva, tudíž nebyla položena jednoznačně dle § 8 odst. 3 ZMR.**

skupiny občanů, kteří si ve městě nepřáli výraznou novou bytovou výstavbu. Otázka, kterou přípravný výbor zformuloval, tak mířila právě k tomu, aby město bytovou výstavbu v tomto území nepřipustilo.“ A dále dodal, že: „Nejvyšší správní soud pokládá za správný i názor krajského soudu, podle něž není v tomto konkrétním případě žádný podstatný rozdíl mezi formulací „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města v samostatné působnosti učinilo veškeré kroky směřující k...?“; kterou použilo v městském referendu samo město, a formulací „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města schválilo územní plán...?“ Jak krajský soud vysvětlil, v Řevnicích se v době konání referenda předpokládal už jen jeden krok zastupitelstva v samostatné působnosti, a to právě schvalování návrhu nového územního plánu. Formulace otázky zvolená přípravným výborem tedy nevzbuzovala pochyby o tom, zda je souladná se zákonem. Krajský soud si přitom byl vědom toho, že zastupitelstvo vystupuje při rozhodování nikoli jako právnická osoba veřejného práva, ale jako orgán moci veřejné, byť v samostatné působnosti.“ Z uvedeného rozsudku **je však současně zřejmé, že se v něm NSS nezabýval nyní vznesenou námitkou**, že samotný pojem „schválení“ územního plánu je nejednoznačný z hlediska stavebního práva, a že tuto námitku nevzneslo ani město Řevnice ve své kasační stížnosti.

- **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47**, v němž NSS výslovně a opakovaně použil formulaci „zastupitelstvo schvaluje územní plán“, a uvedl, že: „Působnost zastupitelstva obce ve věcech územního plánování a stavebního řádu je vymezena v § 6 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Podle tohoto ustanovení zastupitelstvo obce mj. rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává v samostatné působnosti územní plán a vydává regulační plán. Územní plán pořizuje v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností, **schvaluje ho ovšem v samostatné působnosti zastupitelstvo příslušné obce.**“
- **usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 116/2020-84**, v němž soud mimo jiné uvedl, že: „Druhou podstatnou otázkou, kterou je třeba zodpovědět ještě před posouzením argumentace odpůrce, je, **jaký je v projednávané věci rozdíl mezi Občanským referendem, které hovoří (v obou otázkách) o schválení územního plánu, a Městským referendem, které hovoří o učinění veškerých kroků v samostatné působnosti.** Soud má za to, že mezi oběma formulacemi **není v projednávané věci žádný praktický rozdíl.** Textace Občanského referenda směřuje ke konkrétnímu úkonu zastupitelstva (schválení územního plánu), zatímco Městské referendum je v tomto ohledu širší. Nicméně tato skutečnost nemá v projednávané věci praktický význam, jelikož vzhledem ke stavu přípravy nového územního plánu Řevnic se předpokládá již pouze jedno rozhodování zastupitelstva v samostatné působnosti, a to právě rozhodování o schválení územního plánu.“ Ačkoliv bylo toto usnesení zrušeno výše uvedeným rozsudkem NSS ze dne 1. 9. 2021, č.j. Ars 6/2020-85, tuto část usnesení krajského soudu NSS výslovně potvrdil jako správnou.

Lze tedy uzavřít, že výklad, podle něhož je navržená otázka č. 1 v rozporu s § 8 odst. 3 ZMR a s § 7 písm. e) ZMR má v případném soudním přezkumu malou šanci na úspěch, a to i s ohledem na zásadu, podle které má soud přijmout takový výklad ZMR, který je možnému konání místního referenda nejpřívětivější.⁹

⁹ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 105. Též rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č.j. Ars 1/2012-26, ve kterém NSS uvedl, 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**

Problém z hlediska jednoznačnosti položené otázky č. 1 nepředstavuje ani odkaz na lokalitu Brodce. Ta je již ve stávajícím Územním plánu města Dobříš z roku 2010 vymezena v grafické části, v hlavním výkrese B2, kde jsou vymezeny jednotlivé „sektory města“ coby „pracovně vymezené části řešeného území (pouze pro potřeby územního plánu) pro označení a snazší identifikaci návrhových lokalit – jednotlivých změn“, přičemž vymezení sektorů uvádí lokalitu Brodce v sektoru 9. Jeho hranice jsou vyznačeny na uvedeném schématu území města Dobříš, jednoznačně je pak hranice sektoru 9 vyznačena v samotném Územním plánu města Dobříš, konkrétně ve výkrese B1 – výkres základního členění území, který je součástí Změny č. 2 Územního plánu města Dobříš. Lze konstatovat, že určení lokality Brodce (byť je vymezeno pouze pro potřeby územního plánu) je dostatečně určité.

Pro úplnost dále uvádíme, že redukce zastavitelných ploch na pozemcích města v lokalitě Brodce bude v praxi zahrnovat toliko **zastavitelné plochy pro bydlení**. Dle grafické části platného ÚP Dobříš jsou totiž jednotlivé zastavitelné plochy vyznačené černou tečkovanou linií a kódem Z (například „Z5(09)“ apod.). Takto vyznačené plochy v lokalitě Brodce zahrnují pouze plochy pro bydlení v rodinných domech – městské a příměstské. Jedinou výjimkou je plocha Z2 (OS), která je nicméně v referendové otázce výslovně vyloučena. Naopak plochy určené pro dopravní infrastrukturu a veřejná prostranství do těchto zastavitelných ploch zahrnuté nejsou a jsou vyznačeny samostatně šedou nebo bílou barvou. Těchto ploch se tedy referendová otázka netýká, tudíž ani platný a závazný výsledek místního referenda by neznemožnil realizaci této infrastruktury na pozemcích města.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že navržená otázka č. 1 není v rozporu s § 8 odst. 3 ZMR ani s § 7 písm. e) ZMR a rovněž není v rozporu s § 7 písm. d) ZMR, proto o ní lze konat místní referendum. Opačný výklad, tedy že o navržené otázce č. 1 nelze konat místní referendum, by byl v rozporu s dosavadní judikaturou správních soudů.

1.2 Otázka č. 2

Otázka č. 2 se týká zachování v Územním plánu města Dobříš stanovené zásady etapizace a jejího dalšího upřesnění při nejbližší změně územního plánu. Ačkoliv otázka č. 2 zavazuje zastupitelstvo města Dobříš k „zachování“ zásad etapizace v územním plánu, **nedochází v tomto případě k rozporu s ustanoveními § 7 písm. e) ZMR, ani k rozporu s § 8 odst. 3 ZMR** [a ani k rozporu s § 7 písm. d) ZMR].

Význam otázky č. 2 je totiž **zcela jednoznačný**, neboť ukládá zastupitelstvu blíže nespécifikovaným způsobem zachovat v územním plánu stávající etapizaci, a upřesnit ji při nejbližší změně územního plánu. Z hlediska vymezení kompetence zastupitelstva obce v procesu přijetí změny územního plánu je zřejmé, že zastupitelstvo obce má v samostatné působnosti právo činit úkony, které umožňují tohoto cíle dosáhnout – je to zastupitelstvo obce, které dle § 6 odst. 5 písm. a) StavZ a podle § 55 StavZ v kombinaci s § 47 odst. 1 StavZ rozhoduje o tom, zda se vůbec bude pořizovat změna územního plánu, a ačkoliv obsah změny územního plánu připravuje pořizovatel v přenesené působnosti, je to opět zastupitelstvo obce, které může návrh územního plánu zamítnout dle § 54 odst. 3 StavZ, nebo jej vrátit s pokyny k přepracování dle téhož ustanovení StavZ. **Na rozdíl od otázky č. 1 zde nedochází ani k potenciální formulační nejednoznačnosti z hlediska stavebního zákona.**

Závěry ohledně přípustnosti otázky č. 2 k rozhodnutí v místním referendu lze podpořit odkazem na již zmíněné usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, sp. zn. 44 A 62/2010, v němž

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.“

uvedený soud rozhodoval o otázce ve znění: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Milovice zachovalo současný platný územní plán v části města, a to v areálu letiště Boží Dar, umožňující provoz malého sportovního letiště, stavby pro bydlení, podnikání, sportování a další aktivity?*“, přičemž navržená otázka obsahuje totožnou formulaci „zastupitelstvo zachovává“, vztaženou k obsahu územního plánu. Krajský soud v Praze v citovaném usnesení uvedl, že: „*Přípustnost referenda je v projednávané věci dána tím, že se referendum nemá konat o otázce, zda zastupitelstvo města má či nemá vydat územní plán nebo územní plán změnit, ale o tom, zda občané města Milovice souhlasí s tím, aby zastupitelstvo města zachovalo současný platný územní plán...*“. Totožný závěr lze učinit ohledně otázky č. 2. Citované usnesení Krajského soudu v Praze navíc bylo publikováno ve sbírce Nejvyššího správního soudu pod č. 2158/2010, tedy se s ním NSS ztotožnil.

V souvislosti s problematikou etapizace v městě Dobříš je dále vhodné uvést, že realizaci velké většiny rodinných domů v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna jako podmínku pro zahájení obytné výstavby v dalších plochách, stanovil územní plán již v roce 2010, v současnosti tedy dané omezení trvá již 12 let. Pojem „*velká většina*“ nicméně **nebyl nijak definován**, v důsledku čeho je aktuálně podmínka etapizace značně neurčitá. Z tohoto důvodu je předmětem Změny č. 3 právě i požadavek na zpřesnění etapizace. **Není tedy jednoznačné, zda by definování „velké většiny“ jako 85% znamenalo potenciální zásah do práv dotčených vlastníků pozemků** (například z důvodu, že by tímto upřesněním fakticky došlo k prodloužení délky trvání etapizace) **či nikoliv**. Z judikatury správních soudů (například rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019-79) nicméně vyplývá, že obec by měla při prodloužení či zachování etapizace provést (ovšem v závislosti na uplatněných námitkách) test proporcionality, v rámci něhož je třeba zhodnotit zda etapizace vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda etapizace a sledovaný cíl spolu logicky souvisí, zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda etapizace omezuje své adresáty co nejméně a zda je následek etapizace úměrný sledovanému cíli.

Závazný výsledek místního referenda požadující zachování či prodloužení etapizace by při striktním výkladu vylučoval možnost města zohlednit výše uvedený test proporcionality a zvolit takové řešení, které by bylo přiměřené k právům dotčených vlastníků, v souladu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 StavZ a dalšími zákonnými ustanoveními. Touto situací se však zabýval rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27, který se týkal změny územního plánu obce Tlustice pořizované právě na základě výsledku místního referenda (podrobněji k tomuto rozsudku viz níže v rámci otázky č. 3). Z předmětného rozsudku vyplývá, že samotná existence závazného výsledku referenda není dostatečným podkladem pro změnu územního plánu a že závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat **způsobem souladným s právními předpisy**.

Bude-li se tedy konat o otázce č. 2 místní referendum, jehož výsledek bude platný a závazný, bude to znamenat povinnost města pokusit se v rámci nejbližší změny územního plánu (tj. zřejmě v rámci Změny č. 3) upřesnit etapizaci způsobem obsaženým v této otázce. Vyjde-li nicméně v průběhu procesu pořizování (zejména na základě námitek vznesených dotčenými vlastníky) najevo, že takové řešení v testu proporcionality neobstojí, nemusí ho dále město prosazovat, ale může ho modifikovat tak, aby bylo přiměřené a v souladu s právními předpisy.

V této souvislosti je vhodné upozornit na to, že skutečnost, že město Dobříš vydá změnu ÚP Dobříš týkající se etapizace na základě platného a závazného výsledku místního referenda, nevylučuje to, že tato změna bude následně předmětem soudního přezkumu na základě návrhu některého z vlastníků dotčených pozemků. Rovněž není vyloučeno, že takový návrh bude úspěšný například s ohledem na to, že soud shledá zachování etapizace jako nepřiměřený zásah do práv vlastníků pozemků nebo že nebude považovat výsledek místního referenda za dostatečný důvod pro takový zásah.

Současně lze upozornit na to, že pokud změna územně plánovací dokumentace představuje kvalifikovaný zásah s ohledem na délku svého trvání a rozsah omezení vlastnického práva, není

vyloučeno ani poskytnutí **finanční náhrady prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona**. Tento závěr dovodil Krajský soud v Praze v již výše zmiňovaném rozsudku č. j. 54 A 84/2019-79, a to přímo ve vztahu k prodloužení délky etapizace. Na případné povinnosti poskytnout náhradu dle § 102 stavebního zákona pak nic nemění skutečnost, že k vydání změny územního plánu došlo na základě výsledku místního referenda. Případná povinnost města poskytnout dotčeným vlastníkům náhradu za újmu spojenou s prodloužením etapizace sice nevylučuje přípustnost referendové otázky a možnost konání místního referenda o ní,¹⁰ může se ovšem jednat o argument v rámci veřejné diskuze ve městě o tom, jakým způsobem mají občané o této otázce hlasovat.

V tuto chvíli lze nicméně shrnout, že konání místního referenda o otázce č. 2 je přípustné, jelikož se nejedná o otázku, která by byla zcela zjevně v rozporu s právními předpisy nebo která by způsobila, že rozhodnutí v místním referendu bude v rozporu s právními předpisy ve smyslu § 7 písm. d) ZMR.

1.3 Otázka č. 3

Navržené znění otázky č. 3 není nejednoznačné z hlediska jejího smyslu: vyloučení jakékoliv výstavby na území, které je dosud platným Územním plánem města Dobříš, ve znění změn č. 1 a 2, vymezeno jako nezastavěné ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) StavZ, vyjma veřejně prospěšných staveb či vyjma případů, kdy by taková nutnost změny vyplývala z právního předpisu. Problémem otázky č. 3 z hlediska § 8 odst. 3 ZMR je však **nejednoznačnost území, jehož se má navržená otázka č. 3 týkat**. Obecné vymezení tohoto území v otázce č. 3: „*v lokalitách, které jsou k dnešnímu dni nezastavěným územím*“ je totiž podle našeho názoru nedostačující, neboť **bez znalosti aktuálního znění Územního plánu města Dobříš si osoby oprávněné hlasovat v místním referendu nemohou udělat představu, o jaké lokalitě se jedná**.

V této souvislosti lze odkázat na usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 9. 2008, sp. zn. 22 Ca 259/2008, který zamítnul návrh na vyhlášení místního referenda v obci Bystročice o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby obec Bystročice všemi dostupnými prostředky zabránila realizaci logistického centra, příjezdové komunikace, případně jiných skladových hal či průmyslových objektů na všech pozemcích mezi částí Žerůvky, biocentrem a rychlostní komunikací R 46?*“. Krajský soud v Ostravě uvedl, že **ačkoli území, kterého se má otázka týkat, nemusí být nutně vymezeno výčtem pozemků s jejich parcelními čísly a katastrálním územím, ale může být vymezeno jinak** (avšak vždy jen textově, nelze přiložit náčrt či výkres územního plánu), **nelze slevit z požadavků na určitost a nezaměnitelnost území vymezeného pokládánou otázkou**, protože pouze v takovém případě je možné na položenou otázku odpovědět ve smyslu § 8 odst. 3 ZMR. To v případě uvedené otázky naplněno nebylo.¹¹

Dále lze odkázat na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, č.j. 50 A 20/2012-81, který vyšel z výše uvedeného usnesení Krajského soudu v Ostravě a který konstatoval, že: **„Je zřejmé, že má-li se místní referendum týkat určitých lokalit, musí otázka, která bude oprávněným osobám položena v referendu, tyto lokality nezaměnitelným způsobem identifikovat, a to zejména z pohledu**

¹⁰ Zde lze analogicky vyjít z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012, který se týkal porušení smlouvy uzavřené mezi městem a developerem v důsledku prosazování výsledku místního referenda: „*Referendum nelze prohlásit za nepřípustné ani s odkazem na obavy obce z eventuálních soukromoprávních sankcí, které by po ní v návaznosti na výsledek místního referenda mohl eventuálně požadovat smluvní partner, se kterým obec před konáním místního referenda o navržené otázce uzavřela smluvní vztah. Může jít však o významný politický argument, kterým se orgány obce mohou snažit přesvědčit občany, aby v místním referendu hlasovali určitým způsobem.*“

¹¹ Podle Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 96.

místních obyvatel. Navrhovatelka se mylí, požaduje-li, aby z položené otázky vyplývalo, kdo je vlastníkem dotčených pozemků, neboť tento údaj nemá s identifikací lokality, která je hlavní prioritou, nic společného. **Ve vztahu k identifikaci dotčeného území soudní judikatura připouští, aby dané území bylo označeno i jiným způsobem (například místním názvem), než jen parcelními čísly jednotlivých pozemků.** Tento místní název, má-li danou lokalitu nezaměnitelně identifikovat, však musí být mezi místními obyvateli dlouhodobě vžit. Nelze jej například pro účely místního referenda nově vytvářet a ani nepostačí, jsou-li například dotčené lokality určitým způsobem označeny v územním plánu, jestliže nejde o lokality takto dlouhodobě pojmenováváné. **Jestliže pro dotčené lokality neexistuje vžitý místní název, nezbyvá, než s ohledem na požadavek určitosti a nezaměnitelnosti území použít identifikaci pomocí parcelních čísel, byť jejich dlouhý seznam může být do určité míry nepřehledný.** Trvat však na absolutní přehlednosti otázky a současně na její jednoznačnosti by mohlo vést k tomu, že otázku k určitému tématu by nebylo možné zformulovat vůbec.“

Z uvedených usnesení lze dovést závěr, že navržená otázka č. 3 je neurčitá a že lokality, které jsou nezastavěným územím, musí být vymezeny buď svými názvy, nebo výčtem pozemků s parcelními čísly (a katastrálním územím).

Dobrym příkladem může být výše uvedené usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, č.j. 50 A 20/2012-81, v němž soud vyhodnotil jako přípustnou otázku ve znění: „*Souhlasíte s tím, aby celé území, které je k 27. 6. 2012 vymezeno pozemky parc. č. 3938, 3937, 3939/1, 3939/2, 3939/3, 3939/4, 3939/5, 3939/6, 3939/7, 3941, 3942, 3943, 3945/1, 4049/11, 4182/2, 4182/10, 4183/1, 4183/2, 4183/3, 4183/4, 4183/5, 4183/6, 4183/7, 4183/8, 4183/9, 4184/1, 4184/2, 4184/3, 4184/4, 4184/5, 4185, 4186/3, 4187, 4188/1, 4188/2, 4189, 6211/1, 6211/2, 6211/15, 4095, 4098/15, 4098/16, 4098/17, 4098/19, 4101/5, 4101/55, 4101/56, 4101/57, 4101/58, 4103/1, 4103/2, 4103/3, 4103/4, část pozemku parc. 4094/1 (zahrnující plochu OS-2), 4101/7 (zahrnující plochu OS-2 a ZN-1), 4100/1 (zahrnující plochu DS), 4101/53 (zahrnující plochu OS-2 a ZN-1), 4098/20 (zahrnující plochu OS-2 a LR-1), 4098/1 (zahrnující plochu OS-2), 6211/34 (zahrnující plochu US-1 US-2), 6177/1 (zahrnující plochu DS), 4181 (zahrnující plochu US-6 a ZN-2) a 4182/1 (zahrnující plochu US-6, ZN-2, TI/Z a DS), všechny v k. ú. Černošice, bylo v územním plánu Černošice zachováno jako území, které není zastavitelnou plochou (§ 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů), kromě staveb dopravní a technické infrastruktury?“ Smysl navržené otázky je srovnatelný s posuzovanou otázkou č. 3, avšak namísto neurčitého vymezení lokalit jsou tyto uvedeny parcelními čísly, a navíc označením ploch v územním plánu.*

Přípustnou byla rovněž shledána otázka: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Milovice zachovalo současný platný územní plán v části města, a to v areálu letiště Boží Dar, umožňující provoz malého sportovního letiště, stavby pro bydlení, podnikání, sportování a další aktivity?*“, což konstatoval Krajský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 30. 7. 2010, č.j. 44 A 62/2010-19.

Ačkoli zcela shodná otázka týkající se všech lokalit nezastavěného území doposud nebyla v judikatuře správních soudů řešena, lze z výše citovaných rozhodnutí podle našeho názoru dovést, že navržená otázka č. 3 je neurčitá, a proto je v rozporu s § 8 odst. 3 ZMR a nelze o ní místní referendum konat.

Dále je třeba posoudit navržené znění otázky č. 3 **z hlediska souladu s § 7 písm. e) ZMR**, podle něhož nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Jak bylo uvedeno výše, smyslem otázky č. 3 je vyloučení jakékoliv výstavby na území, které je dosud platným územním plánem města Dobříš, ve znění změn č. 1 a 2, vymezeno jako nezastavěné ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) StavZ.

Protože znění otázky č. 3 uvádí toliko cílový stav, jakého má být dosaženo, a neuvádí konkrétní způsob, jakým má být tohoto cílového stavu dosaženo, ani neuvádí konkrétní orgán města Dobříš, který by byl kladnou odpovědí na tuto otázku vázán, platí, že v případě platného a závazného

rozhodnutí v místním referendu o otázce č. 3 jí budou v souladu s § 49 ZMR vázány orgány města Dobříš a rovněž zastupitelstvo města Dobříš, přičemž budou mít v samostatné působnosti volnost ve výběru zákonného způsobu, jakým cílového stavu požadovaného otázkou č. 3 dosáhnout. **Pouhý fakt, že se otázka č. 3 týká územního plánu, pak neznamená, že by byla v rozporu s § 7 písm. e) ZMR** (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.)

Zbývá posoudit, zda je navržená otázka v souladu s **§ 7 písm. d) ZMR**, podle něhož nelze místní referendum 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**. Důsledkem platného a závazného rozhodnutí v místním referendu o otázce č. 3 je povinnost orgánů obce docílit vyloučení jakékoliv výstavby na území, které je dosud platným územním plánem, ve znění změn č. 1 a 2, vymezeno jako nezastavěné, až na uvedené výjimky pro umístění veřejně prospěšných staveb a případů, kdy by taková „nutnost změny“, tj. změny nezastavěného území na území umožňující výstavbu, vyplývala z právního předpisu. Problémem je, že tímto způsobem může být plošně a disproportčně zasahováno do vlastnického práva vlastníků pozemků ve stávajícím územním plánu zařazených do nezastavěného území (vlastníků dotčených nemovitostí), kteří tak nebudou moci na dotčených pozemcích umístit prakticky žádné stavby, resp. je zasahováno do jejich možného legitimního očekávání na změnu územního plánu (pokud v minulosti učinilo město Dobříš kroky, které by ke vzniku tohoto očekávání vedly, např. by projednávalo změnu územního plánu města Dobříš, umožňující jim tyto pozemky zastavět, nebo by deklaroval, že změna územního plánu se zastavitelnosti takových pozemků nedotkne). Současně uvedený cíl v otázce č. 3 vylučuje jiné postupy vedoucí ke srovnatelnému výsledku, avšak s menšími zásahy do vlastnického práva a legitimního očekávání vlastníků dotčených nemovitostí.

Podle § 18 odst. 1 a 2 StavZ je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Z těchto ustanovení je zřejmý důraz na **proporcionalitu územního plánování**, tedy vyvážení soukromých a veřejných zájmů, který se pak projevuje v dalších ustanoveních, např. § 18 odst. 3 StavZ, dle něhož orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Ustanovení § 18 StavZ, vymezující cíle územního plánování, je pak konkretizováno v § 19 StavZ, který stanoví úkoly územního plánování. Navržené znění otázky č. 3 by tak mohlo být s těmito cíli územního plánování v rozporu, neboť neumožňuje zohlednit soukromé a veřejné zájmy vyváženým způsobem, namísto toho prosazuje konkrétní veřejný zájem, dá-li se tak cíl stanovený platným a závazným rozhodnutím v místním referendu v případě kladné odpovědi na otázku č. 3 nazvat.

Územní plán nebo jeho změny, které budou muset být v souladu s cílem stanoveným otázkou č. 3, mohou být dle našeho názoru problematické z hlediska požadavku na proporcionalitu územního plánu, stanovenou (coby jedno z pěti kritérií, kterým musí v rámci soudního přezkumu vyhovět každé opatření obecné povahy, tedy i územní plán) v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98,¹²

¹² „**Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy** (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) **spočívá v pěti krocích**; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); **za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.**“

v němž NSS uvedl, že: „*Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“ Ačkoliv se uvedený rozsudek NSS netýkal územního plánu, pozdější judikatura NSS již přezkoumávala z hlediska dodržení kritéria proporcionality též územní plány obcí, které jsou dle § 43 odst. 4 StavZ vydávány ve formě opatření obecné povahy ve smyslu § 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“).

Realizace rozhodnutí v místním referendu neumožňuje orgánům města Dobříš dosáhnout cíle takovým způsobem, který by minimalizoval zásahy do vlastnických práv vlastníků dotčených nemovitostí, protože konkrétní způsob dosažení cílového stavu je určen přímo rozhodnutím o otázce č. 3 v místním referendu. Tento fakt znemožňuje orgánům města Dobříš splnit cíle územního plánování, vymezené v § 18 odst. 1, 2 a 3 StavZ, neboť i v případě závěru o nezákonnosti navrženého Územního plánu města Dobříš (či jeho změny), kterou je realizováno rozhodnutí o otázce č. 3 v místním referendu, nebude mít zastupitelstvo města Dobříš jinou možnost, než takový územní plán (či jeho změnu) schválit.

V opačném případě totiž nebude cílového stavu, stanoveného platným a závazným rozhodnutím v místním referendu o otázce č. 3, dosaženo a zastupitelstvo města Dobříš tak **bude jednat v rozporu s platným a závazným rozhodnutím v místním referendu**. Ačkoliv samotný ZMR neobsahuje sankce v případě, že orgány města Dobříš nebudou respektovat rozhodnutí v místním referendu, a ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZř“) již neobsahuje sankci v podobě rozpuštění zastupitelstva obce rozhodnutím Ministerstva vnitra (je možný pouze postup dle § 124 Ozř, kdy by Ministerstvo vnitra pozastavilo platnost aktu, který je v rozporu s rozhodnutím v místním referendu, a případně by iniciovalo jeho zrušení),¹³ je třeba si uvědomit, že nerespektování rozhodnutí v místním referendu je porušením § 49 ZMR, a tedy **protiprávním jednáním**, které je jednak v rozporu s povinností péče řádného hospodáře, ke které jsou povinováni všichni zastupitelé města Dobříš (viz § 159 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů),¹⁴ jednak by územně plánovací dokumentace nerespektující rozhodnutí v místním referendu mohla být potenciálně napadnuta jako nezákonná buď podnětem k přezkumnému řízení dle § 174 odst. 2 SŘ, nebo podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.¹⁵

Z dosud uvedeného lze dovodit, že **znění otázky č. 3 je v rozporu s § 7 písm. d) ZMR**, podle něhož nelze konat místní referendum, „*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*

¹³ Postup podle § 124 Ozř je však možný pouze v případě, že orgány obce jednají v rozporu s rozhodnutím v místním referendu. Pokud jsou nečinné, nelze jim nařídít jednat určitým způsobem.

¹⁴ Povinnost jednat s péčí řádného hospodáře zahrnuje též povinnost jednat v souladu s právními předpisy i v případě, že by jejich porušení bylo pro obec výhodnější než jejich dodržení.

¹⁵ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 205

předpisy,“ konkrétně v rozporu s cíli územního plánování zakotvenými v § 18 odst. 1, 2 a 3 StavZ. Proto o navržené otázce nelze z tohoto důvodu konat místní referendum.

Současně však upozorňujeme na již výše zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27, který se týkal návrhu na zrušení Změny č. 2 Územního plánu obce Tlustice, kterou bylo realizováno rozhodnutí v místním referendu, kterým osoby oprávněné hlasovat v místním referendu vyjádřily nesouhlas s výstavbou provozovny krematoria domácích zvířat na území obce (otázka zněla: *„Souhlasíte s výstavbou provozovny krematoria pro zvířata ze zájmového chovu v katastrálním území Tlustice na pozemku , v lokalitě ?“*), přičemž navrhovatel namítal (mimo jiné) neproporcionalitu změny územního plánu, a také zásah do svého legitimního očekávání. NSS v této souvislosti odmítl názor Krajského soudu v Praze (jehož rozsudek přezkoumával), podle něhož obec Tlustice změnou č. 2 územního plánu: **„realizovala výsledek místního referenda, které nebylo nikým zpochybněno. V podstatě tak tvrdí, že výsledek referenda je dostatečným a legálním důvodem pro přijetí změny územního plánu v daném znění...Místní referendum je nástrojem ovlivnění správy věcí veřejných občany obce a Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012–26 (publ. pod č. 2718/2012 Sb. NSS), vyslovil, že možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo... Podle § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce a jeho orgány závazné. I zde však lze poukázat na zmíněný rozsudek č. j. Ars 1/2012–26, podle něhož **výsledek místního referenda nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů, a smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení činnosti jiných orgánů, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Krajskému soudu nelze proto přisvědčit v závěru, že samotná existence závazného výsledku referenda je dostatečným podkladem pro změnu územního plánu tak, jak byla provedena, nehledě na to, že změna č. 2 zaměření referenda přesahuje. Závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.**“**

NSS v uvedeném rozsudku nepřezkoumával místní referendum v obci Tlustice, ani se k němu nevyjádřil v tom smyslu, že toto místní referendum bylo konáno protiprávně, je však třeba podotknout, že **rozhodnutí v místním referendu nezavazovalo orgány obce Tlustice ke změně územního plánu**, aby tento v dané lokalitě vylučoval umístění krematoria domácích zvířat, natož na celém území obce, **ale pouze stanovilo cíl, kterého mají orgány obce Tlustice dosáhnout, aniž by jim určilo prostředky, jakými tohoto cíle mají dosáhnout** (např. námitkami v územním řízení k záměru, dohodou se stavebníkem o tom, že zanechá svého záměru, odkoupení pozemků stavebníka, nebo změnou územního plánu). Nyní řešená otázka č. 3 je však **odlišná**, protože stanoví **jednak cíl, kterého má být dosaženo** (vyloučení umístování a realizace staveb na dosud nezastavěném území města Dobříš), **jednak stanoví způsob, jak tohoto cíle dosáhnout** (tou je přijetí územního plánu města Dobříš či jeho změny, která uvedený cíl splní), přičemž tento způsob ignoruje požadavek na proporcionalitu a **navíc se netýká jedné konkrétní lokality, ale celého území města Dobříš**, resp. té jeho části, na nichž se nachází nezastavěné území (k tomu viz výše).

V této souvislosti je třeba poukázat také na dřívější rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012–26, který se týkal posouzení otázek: *„1. Jste pro vybudování výsypek JS a JV u lesíku Bělka? 2. Jste pro povolení těžby u lesíku Bělka?“* Obec Břežany napadla platnost rozhodnutí o těchto otázkách v místním referendu, avšak krajský soud tento návrh zamítl a NSS se s jeho rozsudkem ztotožnil, přičemž uvedl, že: *„krajský soud zcela správně dovodil přípustnost konání referenda o obou položených otázkách, jelikož jejich zodpovězení bylo podstatné z hlediska připravované změny územního plánu, což je nepochybně věcí samostatné působnosti obce. Jak správně uvedl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, smyslem předmětného referenda bylo získat názor občanů na těžbu kaolínu a povolení výsypek těžby, neboť změna územního plánu spočívala mimo jiné právě ve změně charakteru některých pozemků, resp. způsobu jejich užívání tak, aby mohlo dojít k umístění a zalesnění výsypek z těžby...Krajský soud se zcela správně*

vypořádal též s námitkou ohledně možné kolize provedení výsledků referenda s ustanoveními některých zvláštních zákonů (zákon o geologických pracích, horní zákon). Jak uvedl, o samotném povolení těžby a vybudování výsypek by samozřejmě rozhodovaly příslušné orgány státní správy v samostatném správním řízení, jehož výsledek nemůže nahradit rozhodnutí učiněné v místním referendu ani rozhodnutí zastupitelstva obce. Smyslem konání referenda tak nebylo nahrazovat činnost příslušných orgánů státní správy, nýbrž pouze zjistit názor občanů v rámci probíhajícího řízení o návrhu na změnu územního plánu na některé aspekty této změny.

Z dosud uvedeného názoru NSS dovozujeme, že rozhodnutí v místním referendu nemůže nahradit posouzení určitého záměru v souladu se zvláštními právními předpisy, tedy ani nahradit posouzení proporcionality navrženého řešení v Územním plánu města Dobříš či jeho změně, resp. posouzení souladu navrženého řešení s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 StavZ. O navržené otázce č. 3 tak nelze podle našeho názoru místní referendum konat pro rozpor s § 7 písm. d) ZMR, kdy cílem je vyloučit možnost, že by platné a závazné rozhodnutí v místním referendu bylo lze splnit pouze protiprávním jednáním.

I pokud by však přípustnost navržené otázky č. 3 potvrdil správní soud, pak by orgány města Dobříš mohly vyjít z obsahu rozsudku NSS v kauze obce Tlustice s tím, že pouhý souhlas občanů se změnou územního plánu města Dobříš určitým způsobem ještě sám o sobě není dostatečným důvodem pro přijetí takové změny. Město Dobříš by muselo pořízení územního plánu či jeho změny odůvodnit i jinými důvody, a navíc by bylo i nadále limitováno platnou právní úpravou, takže pokud by se ukázalo, že cílového stavu uvedeného v otázce č. 3 nelze dosáhnout pro rozpor s § 18 StavZ či jiného právního předpisu, mohlo by město Dobříš takovou změnu územního plánu odmítnout i přes platné a závazné rozhodnutí v místním referendu.

2. Závěr

Z výše uvedené analýzy navržených otázek vyplývá z hlediska jejich přípustnosti dle ZMR následující:

- Ačkoliv **otázka č. 1** nerespektuje terminologii stavebního zákona, domníváme se, že by byla v případném soudním přezkumu vyhodnocena spíše jako **přípustná** než jako nepřípustná, proto doporučujeme umožnit konání místního referenda o této otázce;
- **Otázka č. 2**, týkající se zachování etapizace v platném územním plánu **je v souladu s § 8 odst. 3 ZMR a také s § 7 písm. d) a e) ZMR a lze o ní konat místní referendum**. Právě uvedené ovšem neznamená, že by platné a závazné rozhodnutí v místním referendu o této otázce bránilo zohlednit při pořizování příslušné změny územního plánu otázku proporcionality etapizace vůči právům dotčených vlastníků či soulad výsledného řešení s právními předpisy. Právě naopak, z rozsudku NSS ve věci změny územního plánu obce Tlustice vyplývá, že závaznost výsledku místního referenda znamená, že obec musí jeho výsledek prosazovat způsobem souladným s právními předpisy, tedy včetně zohlednění např. cílů a úkolů územního plánování, přiměřenosti apod. Rozdíl mezi navrženými otázkami č. 2 a 3 z hlediska souladu s § 7 písm. d) ZMR pak spočívá v tom, že zatímco navržená otázka č. 2 není v požadavku na konkretizaci etapizace zcela zjevně v rozporu se zákonem, navržená otázka č. 3 je v požadavku na vyloučení zástavby v rozporu se StavZ (viz níže).
- **Otázka č. 3** lze podle našeho názoru považovat za **nejednoznačnou, a tedy v rozporu s § 8 odst. 3 ZMR**, neboť lokality, které jsou nezastavěným územím, musí být vymezeny buď svými názvy, nebo výčtem pozemků s parcelními čísly (a katastrálním územím). Otázka č. 3 však lokality, kterých se týká, nevymezuje ani jedním z těchto způsobů, a bez znalosti platného územního plánu nemají osoby oprávněné hlasovat v místním referendu možnost učinit si o obsahu navržené otázky konkrétní představu. **Už z tohoto důvodu o otázce č. 3 nelze místní referendum konat.**

Navržené znění otázky č. 3 lze navíc považovat za **rozporné s § 7 písm. d) ZMR**, neboť nedává orgánům města Dobříš možnost zvolit způsob dosažení požadovaného cílového stavu, který by byl proporcionální, resp. v souladu s cíli územního plánování dle § 18 odst. 1, 2 a 3 StavZ. I z tohoto důvodu o otázce č. 3 nelze místní referendum konat, **neboť by mohlo zavázat orgány města Dobříš k přijetí územního plánu města Dobříš či jeho změny v rozporu se zákonem.**

I v případě, že by správní soud dospěl k závěru, že o otázce č. 3 lze navzdory výše uvedenému místní referendum konat, neznamená to, že by platné a závazné rozhodnutí v místním referendu bylo samo o sobě dostatečným důvodem pro přijetí nového územního plánu města Dobříš či jeho změny, a **orgány města Dobříš by byly oprávněny nevydat územní plán či jeho změnu, pokud by tato byla v rozporu se zvláštními právními předpisy, včetně StavZ.**