

Zadavatel:

Městská část Praha – Lipence

IČO 00241431

K Obci 47

155 31 Praha

Právní analýza k místnímu referendu a jeho dopadům

1

Zpracovatel:

David Zahumenský, advokátní kancelář, s.r.o.

se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

IČO: 08801568, DIČ CZ08801568

Zpracovali:

- a) Mgr. David Zahumenský, advokát
- b) Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D., právnička

I. ZADÁNÍ

1. Městská část Praha – Lipence (dále jen „MČ“) se na naši advokátní kancelář obrátila s žádostí o posouzení situace týkající se místního referenda zaměřeného na otázky územního plánování a realizace významného developerského záměru na území MČ (dále jen „Referendum“). Konkrétně položila MČ tyto otázky, na které budeme v rámci této analýzy odpovídat:

- 1) *Lze o otázkách uvedených v podpisové listině místní referendum v městské části Praha-Lipence konat podle § 6 zákona č. 22/2004 Sb.?*
- 2) *Co je v otázkách míněno „městskou částí Praha-Lipence v rámci samostatné působnosti? Zahrnuje to konání zastupitelstva, rady, starosty, komisi rady, výborů zastupitelstva, úřadu městské části ?*
- 3) *Po jakou dobu jsou výsledky místního referenda v České republice právně závazné? Jak mohou přestat být závazné? Lze referendum překonat nějakým jiným aktem? Pokud to nějak možné je a přestanou být závazné, znamená to, že již není nutné výsledky referenda respektovat, nebo je to nějak složitější?*
- 4) *Může přípravný výbor odvolat již jednou zastupitelstvem vyhlášené referendum?*
- 5) *Co je zde míněno „veškerými kroky“? Předpokládáme, že je to vyjádření ZMČ k podnětu na změnu územního plánu a podání námitek a připomínek k návrhu Metropolitnímu plánu ve veřejném projednání. Jaké další kroky jsou zde zahrnuty?*
- 6) *Pokud bude v referendu odsouhlasena otázka č.1, nesouhlas s rozšířením zastavitelné plochy, a investor se přesto rozhodne na nezastavitelné plochy provést urbanistickou soutěž s výhledem na případné nové referendum za dva roky, mohou se zastupitelé účastnit této soutěže např. jako členové poroty a za jakých podmínek?*
- 7) *Jsou stanoviska MČ v územním a stavebním řízení, která byla vynucená referendem, pro řízení závazná?*
- 8) *Pokud by byla v referendu odsouhlasena otázka č.2 požadující v zastavitelné ploše pouze dvoupodlažní domy, musí být tato podmínka uvedena v plánovací smlouvě/smlouvě o spolupráci, kterou by zastupitelstvo sjednávalo s investorem?*
- 9) *Lze považovat otázky tohoto referenda za diskriminační s ohledem na to, že se týkají různých pozemků v různých lokalitách ale pouze jednoho majitele? Má investor šanci na úspěch, pokud by otázky soudně napadl? A jak velkou?*
- 10) *Prosíme o komentář (návrh na doplnění, případná rizika) k záměru městské části vydat zvláštní číslo obecního zpravodaje s touto formou:*

1. strana: logo Lipeneckého Zpravodaje, s dodatkem „mimořádné vydání“ mapa/obrázek/infografika s vyznačením dotčených pozemků.

2. – 3. strana: obecné (faktické, apolitické) informace městské části k referendu

4. strana: ukázka hlasovacího lístku

5. strana: vyjádření vedení obce (starostka, místostarostka, radní). Pro vyjádření budou stanovena etická pravidla.

6. – 10. strana: vyjádření jednotlivých zvolených politických uskupení. Pro vyjádření budou stanovena etická pravidla.

11. – 12. strana: vyjádření iniciátora referenda a majitele pozemků. Pro vyjádření budou stanovena etická pravidla.

Termín vydání se bude odvozovat od termínu referenda, s tím, že roznos tohoto čísla bude dokončen maximálně 14 dní před samotným referendem.

- 11) Jaké prostředky jsou k dispozici kupř. členům přípravného výboru v situaci, kdy budou mít dojem, že MČ nerespektuje výsledky Referenda (tj. „nečiní veškeré kroky“)?
- 12) Pokud by výsledkem vaší analýzy bylo, že navržené otázky jsou sice pravděpodobně v souladu se zákonem, mohou být však v určitém ohledu napadnutelné, nebo neurčité, tj. výsledek referenda bude dávat prostor pro různé interpretace (zejména pokud jde o praktické dopady do dalšího postupu orgánů MČ), prosím zvažte, zda existuje postup, jak by šlo referendum zpřesnit tak, aby jeho výsledek byl méně sporný / napadnutelný, resp. více jednoznačný.

II. POPIS SITUACE

A. Stav v území a územní plánování

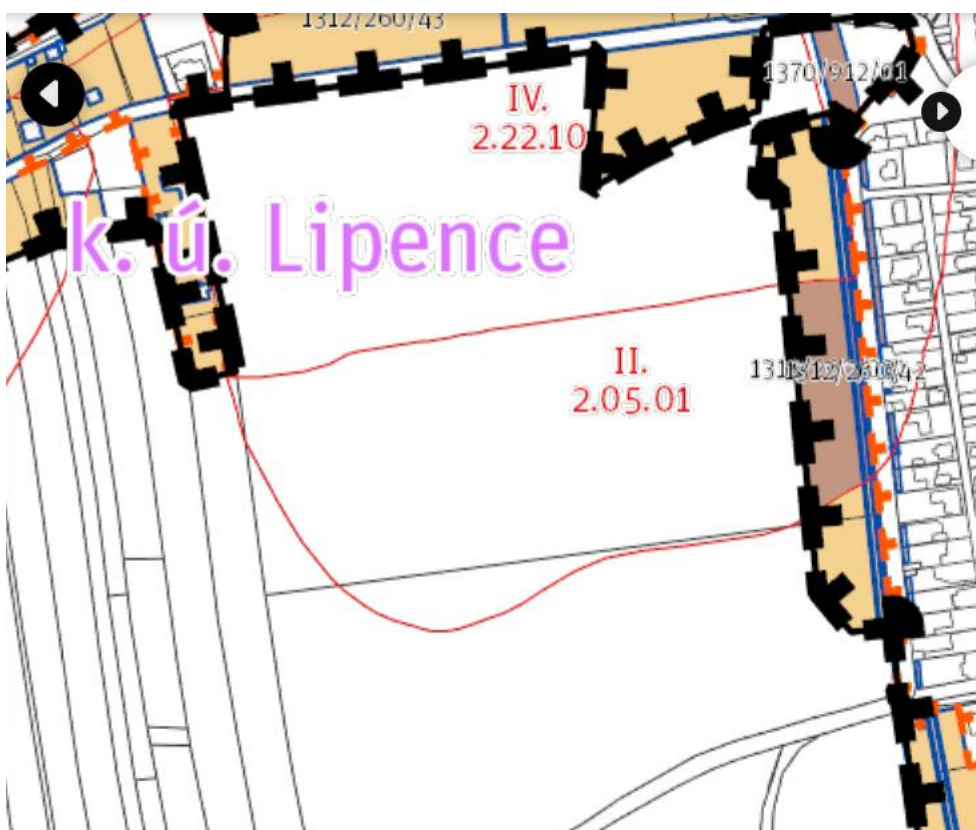
2. Referendum se týká těchto pozemků, vše v k. ú. Lipence (dále jen „Pozemky“):



- 2265/6:
 - Rozloha: 138836 m²
 - Druh: orná půda
 - Z toho 63574 m² ve **II. třídě ochrany**, zbytek IV. třída
- 2265/8:

- Rozloha: 69418 m²
- Druh: orná půda
 - Z toho 4757 m² ve **II. třídě ochrany**, zbytek IV. třída

Ve výkresu metropolitního plánu (dále jen „MP“) je průběh hranice II. třídy ochrany ZPF zobrazen takto:



- Pokud jde o půdy s II. třídou ochrany, bude třeba při vymezení zastavitelných ploch (tj. překlopení územní rezervy do zastavitelných ploch) najít a zdůvodnit v odůvodnění MP (případně změny Platného ÚP) převažující veřejný zájem nad zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Tímto zájmem může být ve smyslu judikatury NSS¹ i výstavba objektů pro bydlení: „Podle stěžovatelů vyhodnocují odpůrce i krajský soud výrazně převyšující veřejný zájem benevolentně. Otázka veřejného zájmu byla diskutována laicky a bez odborných podkladů. Krajský soud podle stěžovatelů pochybil, pokud označil odpůrcovo nepodložené tvrzení o naléhavé bytové potřebě za notorietu. NSS však má za to, že krajský

¹ Podle rozsudku NSS, čj. 2 As 160/2022 – 87, ze dne 27. 11. 2023.

soud nevycházel pouze z obecného tvrzení o potřebě bydlení. Výrazně převyšující veřejný zájem identifikoval právě v nezbytnosti nové zástavby, poukazoval také na prudký růst cen pozemků, obtížnou dosažitelnost bydlení a ovlivnění suburbanizace v příměstském okolí... Ze SEA... plyne také kladný přirozený přírůstek počtu obyvatel. Krajský soud uzavřel, že s ohledem na charakter městské části a její umístění nelze zástavbu situovat jinde. Dále argumentoval navázáním nově zastavovaných ploch na stávající zastavěné území a vyčerpáním možných rozvojových ploch. Rozvojové plochy navíc nebylo s ohledem na charakteristiky půdního fondu v území možné umístit mimo půdy II. a III. třídy ochrany... Podle NSS je zjevné, že krajský soud vycházel z obsahu správního spisu. Ani zde tedy nenastala situace, že by odpůrce nepřipustně odůvodnil změny územního plánu až dodatečně a krajský soud tyto změny přijal."

- 2259/8
 - Rozloha: 40967 m²
 - Druh: orná půda (IV. třída ochrany)

- 2249/1
 - Rozloha: 58820 m²
 - Druh: orná půda (IV. třída ochrany)

- 2250/1
 - Rozloha: 2735 m²
 - Druh: ostatní plocha

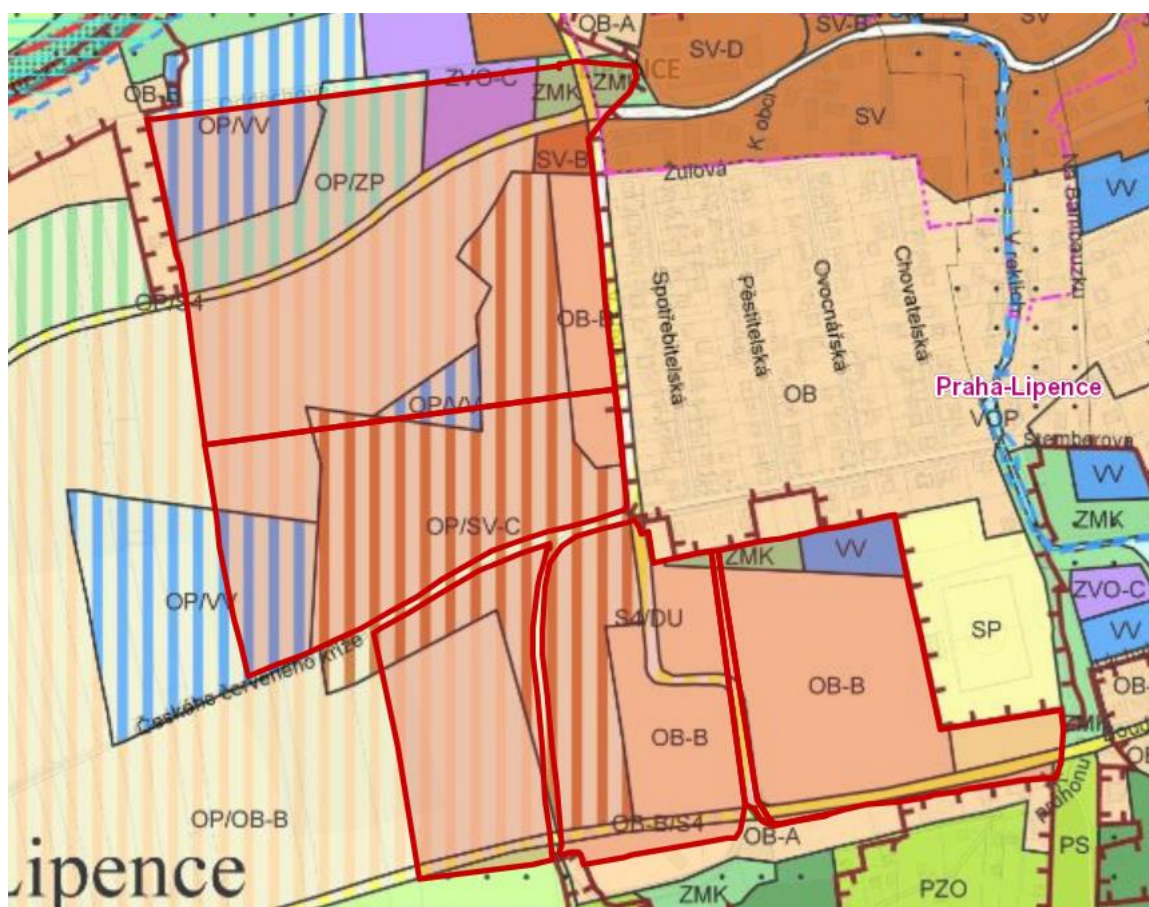
- 2257/1
 - Rozloha: 54414 m²
 - Druh: orná půda (IV. třída ochrany)

- 2181/4
 - Rozloha: 59007 m²
 - Druh: orná půda (IV. a V. třída ochrany)

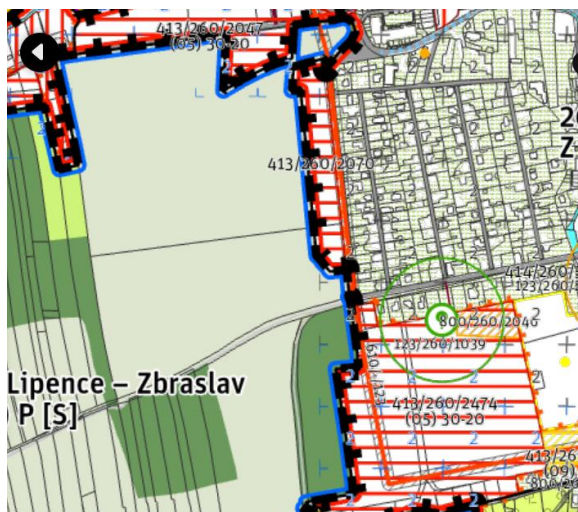
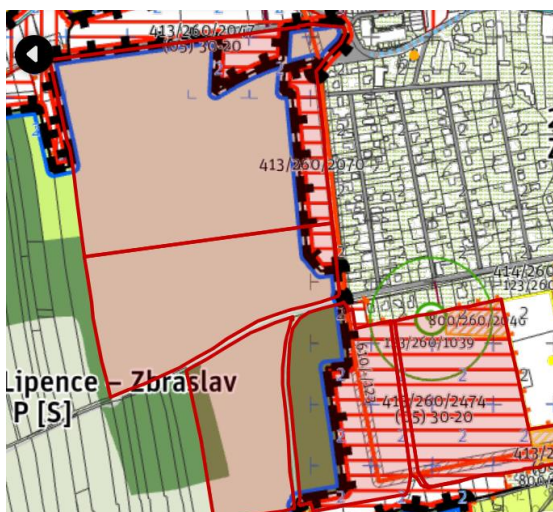
- 2179/1
 - Rozloha: 25393 m²
 - Druh: orná půda (IV. a V. třída ochrany)

3. Regulace Pozemků v platném Územním plánu hl. m. Prahy (dále jen „Platný ÚP“) je následující:

- Parc. č. 2265/6, 2265/8, 2259/8, 2249/1, 2250/1, 2275/1



- Regulace v návrhu MP:



Lokality MPP
Transformační a rozvojové plochy
Dokumenty ke stažení

912 / Lipence – Zbraslav

Zastavitelnost: nezastavitelná
Typ struktury: leso-zemědělská krajina
Způsob využití: nezastavitelná produkční
Míra stability: stabilizovaná

Cílový charakter lokality

Chránit a posilovat cílový charakter nezastavitelné, stabilizované, produkční lokality Lipence – Zbraslav se strukturou leso-zemědělské krajiny.

Lokality MPP Transformační a rozvojové plochy Dokumenty ke stažení

260 / Lipence

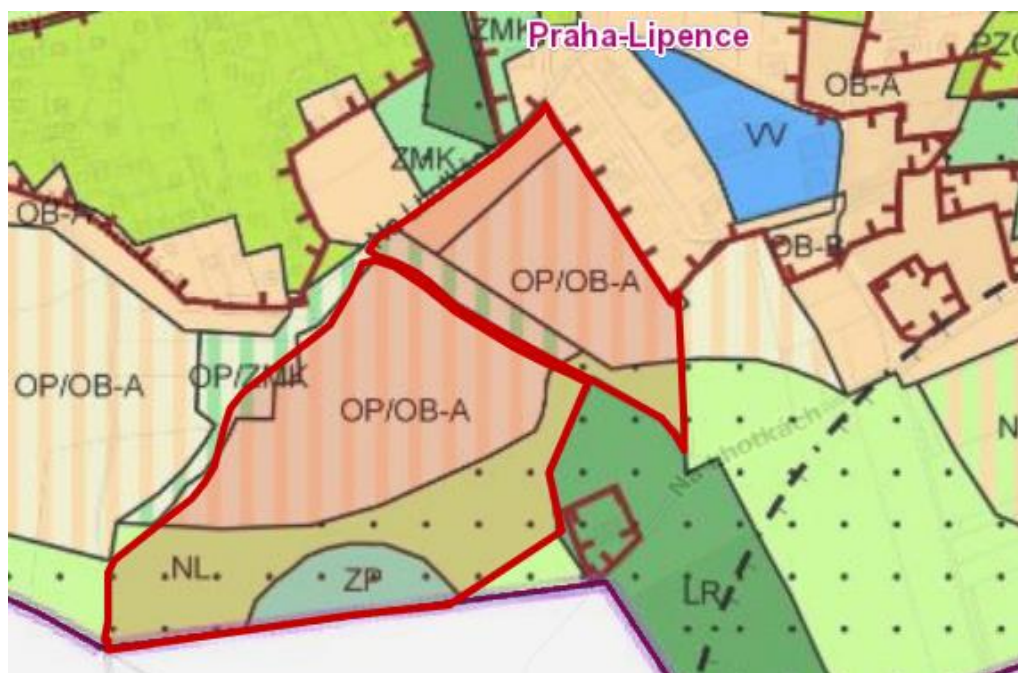
Zastavitelnost: zastavitelná stavební
Typ struktury: vesnická struktura
Způsob využití: zastavitelná obytná
Míra stability: stabilizovaná

Cílový charakter lokality

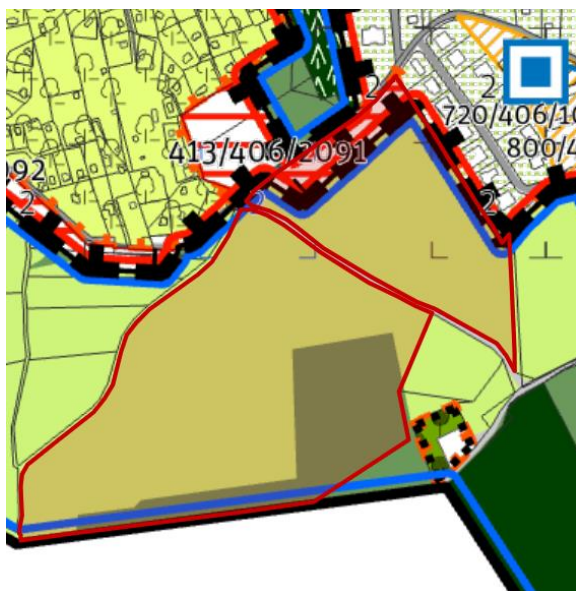
Dotvořit a posilovat cílový charakter zastavitelné, stabilizované, obytné lokality Lipence se strukturou vesnickou. Lokalita je součástí krajiny.

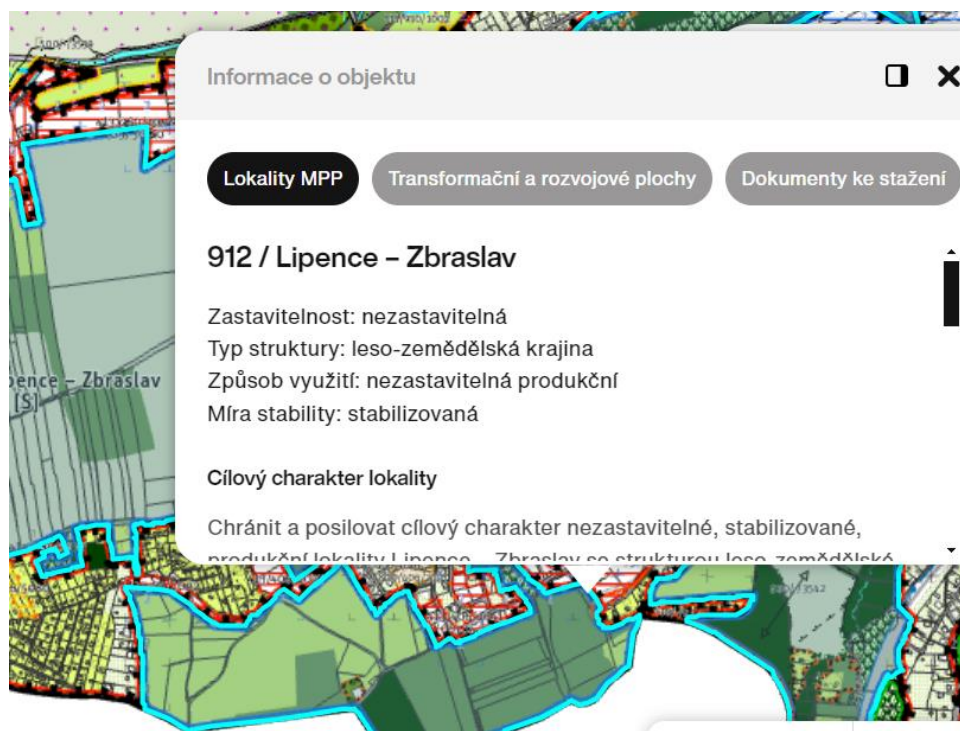


- Parc. č. 2181/4 a 2179/1

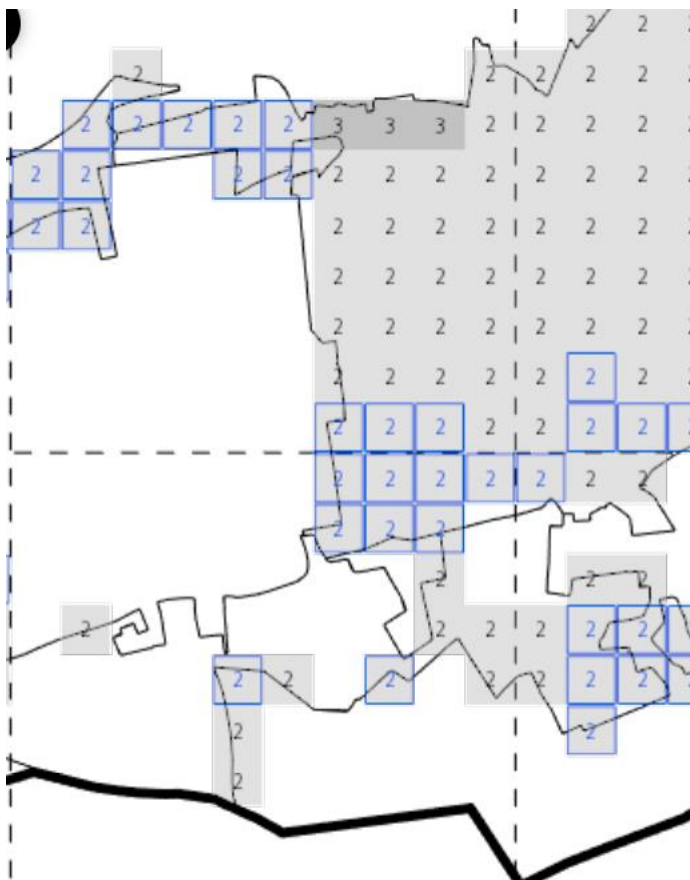


- Regulace v MP:





4. Podle MP vypadá schéma výškové regulace, což je pro řešené Pozemky a záměr, který na nich má být realizován, důležité, takto:



5. Z uvedeného je zřejmé, že naprostá většina Pozemků se nachází v plochách, které jsou podle Platného ÚP **územními rezervami s předpokládaným využitím pro OB-čistě obytné s kódem míry využití plochy A nebo B, SV-všeobecné smíšené s kódem míry využití plochy C, nebo VV-veřejné vybavení.**

6. **MP pak z velké části řadí Pozemky do nezastavitelných ploch.**

7. Vzhledem k tomu, že se teď MP nachází ve fázi po prvním veřejném projednání, je otázkou, do jaké míry budou úpravy, které v návrhu budou provedeny, považovány pořizovatelem za podstatné. Pokud by byly, muselo by se konat opakované veřejné projednání, tudíž by mohlo dojít k úpravě návrhu a vymezení jiného způsobu využití. Je ale důležité poznamenat, že k tomu by mělo správně dojít na základě námítky, či připomínky. **Pokud je pravda, že Spolumajitelé svoji námitku skutečně vzali zpět, pak není zřejmé, proč by se měl způsob využití měnit.** To nejsme schopni na základě dostupných materiálů posoudit.

B. Místní referendum

a) Obecně

8. MČ bude muset v souladu se zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen „ZMR“) vyhlásit konání místního referenda, které se bude konat na základě požadavku občanů. Referendum se má konat o těchto otázkách:

Otázka 1

Souhlasíte s tím, aby městská část Praha – Lipence v rámci samostatné působnosti činila **veškeré kroky k tomu, aby nedošlo ke změně platné i nově navrhované územně plánovací dokumentace za účelem vzniku nových ploch pro bydlení či ploch všeobecně smíšených** na pozemcích parc.č. 2265/6, 2265/8, 2259/8, 2249/1, 2250/1 a 2257/1 v k.ú. Lipence v oblasti mezi spojením ulic V Alejích, Českého červeného kříže, K Průhonu, K Obsinám a ulicí Ke Kazínu, a na pozemcích parc.č. 2181/4 a 2179/1 v k.ú. Lipence v oblasti louky pod hájovnou?

Otázka 2

Souhlasíte s tím, aby městská část Praha – Lipence v rámci samostatné působnosti činila **veškeré kroky k tomu, aby na pozemcích parc.č. 2265/6, 2265/8, 2257/1, 2249/1 a 2250/1 v k.ú. Lipence v oblasti mezi spojením ulic V Alejích, Českého červeného kříže, K Průhonu, K Obsinám a ulicí Ke Kazínu, které se nacházejí v ploše OB-A a OB-B, byla umožněna výstavba za účelem bydlení pouze v rodinných domech o maximálně dvou nadzemních podlažích?**

12

9. **Podpisová listina byla podepsána dostačujícím počtem občanů, přičemž kontrola provedená úřadem MČ proběhla s výsledkem, že jsou podklady v pořádku a konání referenda by nemělo nic po stránce formální bránit.**

Ke splnění podmínky uvedené v § 8 odst. 2 zákona, je zapotřebí **659 podpisů oprávněných osob.**

Po fyzické kontrole podpisových listin bylo zjištěno, že podpisové listiny obsahují celkem **892 podpisů oprávněných osob**, které splňují veškeré požadavky podle zákona.

Závěr:

Předložený „Návrh přípravného výboru na konání místního referenda v městské části Praha-Lipence spolu s 74 podpisovými archy, podaný na Úřad MČ Praha-Lipence dne 15. 7. 2024 a evidovaný pod Č.j.:1461/7-2024 **splňuje všechny požadavky zákona.**

Úřad MČ Praha-Lipence návrh s podpisovými listinami a tímto vyrozuměním předloží Radě MČ Praha-Lipence na jejím 88. jednání dne 30. července 2024 k dalšímu postupu.

Vyrozumění převzal dne:

Mgr. Radek Procházka

Ing. Petr Jindra
tajemník úřadu

MĚSTSKÁ ČÁST PRAHA-LIPENCE
Úřad městské části
K Obci 47, 155 31 Praha 5-Lipence
telefon: 257 921 167
-1-

2

10. Podle sdělení MČ by mělo být o vyhlášení referenda rozhodnuto na zastupitelstvu dne 16. 9. 2024. Přípravný výbor požadoval, aby bylo referendum spojeno se senátními volbami konanými na sklonku léta 2024.

13

b) Odpovědi k jednotlivým otázkám

11. V této části analýzy se zaměříme na odpovědi na jednotlivé otázky. Zdůrazňujeme, že se nejedná o vyčerpávající analýzu problematiky. Analýza se dále nevěnuje otázkám spojeným s případným přezkumem MP.

Otázka č. 1: Lze o otázkách uvedených v podpisové listině místní referendum v městské části Praha-Lipence konat podle § 6 zákona č. 22/2004 Sb.?

12. Ano, o otázkách položených v Referendu lze nepochybně místní referendum konat. To platí jak u obcí, které samy vydávají svůj územní plán, tak MČ, která navíc ve spojení s územně plánovací dokumentací hl. m. Prahy nevykonává vůbec žádnou veřejnou správu, ale jedná čistě v rámci své samostatné působnosti mimo výkon veřejné správy.

13. Zmíněný § 6 ZMR zní takto: V místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Významnější je podle našeho názoru § 7 ZMR, který určuje, kdy je místní referendum nepřípustné. Konkrétně je třeba posoudit § 7 písm. d) a e):

- 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;
- místní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení.

14. Ani tato právní úprava však referendum o územním plánu nevylučuje, což plyne z konstantní judikatury.

- Příklad č. 1: Město Jemnice²
 - V referendu se hlasovalo o těchto otázkách:
 - „Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činilo veškeré kroky k tomu, aby na území města Jemnice nemohlo dojít ke vzniku či zprovoznění chovu či skupiny chovů hospodářských zvířat v jedné lokalitě o celkové ustájovací kapacitě větší než 200 dobytčích jednotek (DJ)?“
 - Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činilo veškeré kroky k tomu, aby změnou územního plánu města Jemnice nemohla vzniknout plocha zemědělské výroby (VZ) o velikosti větší než 10.000 m², která by umožňovala výstavbu stájí?
 - Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činilo veškeré kroky k tomu, aby na území města Jemnice nemohlo dojít k výstavbě či zprovoznění závodu na porážku a zpracování zvířat (jatká) o celkové kapacitě porážky větší než 400.000 kg ročně?
 - 4. Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činilo veškeré kroky k tomu, aby v územním plánu města Jemnice plocha zemědělské výroby (VZ) při ulici Slavonická byla změněna na plochu smíšenou venkovskou (SV) umožňující mimo jiné také výstavbu rodinných domů?“

1. Pozn. Aut.: K tomuto se ještě vrátíme u otázky č. 5, kdy se budeme věnovat tomu, co se rozumí pod „veškerými možnými kroky“).

- Z rozhodnutí NSS: „Nejvyšší správní soud pak ve vztahu k § 6 a § 7 zákona o místním referendu v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, vyslovil, že „z citovaných ustanovení plyne přípustnost konání místního referenda ve všech věcech spadajících do samostatné působnosti obce s výjimkou

² Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, čj. 63 A 4/2022-65.

*taxativně uvedených případů. Samostatnou působnost obce blíže vymezuje ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to tak, že 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 svěřuje zákon." **Z téhož rozsudku plyne, že místní referendum týkající se změn územního plánu je obecně přípustné...***

- *V návaznosti na shora zmíněná ustanovení § 6 a § 7 zákona o místním referendu krajský soud uvádí, že **položená otázka se obecně nevymyká oblasti samostatné působnosti obce.** „Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k dalšímu vývoji a rozvoji obce, v níž [tito obyvatelé] žijí (z hlediska stavebního, urbanistického [a s tím souvisejícího] 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 [omezování zastupitelské demokracie, či] omezování funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu“, resp. při podílu na ovlivňování procesů týkajících se využití území obce (usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 20/2012-81, 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“ (usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2018, čj. 64 A 2/2018-81, bod 19.)...*

- **Příklad č. 2: město Třemošná**

- *V referendu se hlasovalo o této otázce: „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?“*
- *Z rozhodnutí NSS:³ „Předmětem první kasační námitky je, zda otázka č. 2 spadá do samostatné nebo přenesené působnosti obce z pohledu „průměrného občana“. Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku*

³ Podrobněji v rozsudku NSS č.j. Ars 5/2021 – 40 ze dne 4. 5. 2022.

*důvodnou, neboť **referendum je možné konat o záležitostech územního plánování a otázka je jednoznačná.***

- Příklad č. 3: obec Jenišov
 - V referendu se hlasovalo o této otázce: „Souhlasíte s budoucí výstavbou bytových domů na území obce Jenišov (tj. domů s více než třemi samostatnými byty, dvěma nadzemními podlažími a jedním podzemním podlažím a podkrovím, na území obce Jenišov)?“
 - Z rozhodnutí NSS:⁴ „Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud uvádí, že v nyní posuzovaném případě se zjevně jedná o konzultativní referendum, neboť položená otázka zjišťuje postoj občanů k budoucí výstavbě bytových domů na území obce Jenišov. Z povahy konzultativního referenda vyplývá, že otázka v něm položená je dostatečně obecná, a bude následně na orgánech obce, aby vůli občanů obce při výkonu samostatné působnosti vhodnými zákonnými nástroji provedly. **Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že je vadou vymezené otázky, pokud z ní nelze seznat konkrétní kroky, které hodlá obec proti budoucí výstavbě bytových domů podniknout, ani – s přihlédnutím k faktu, že jde o malou obec – konkrétní lokalita, na níž bude stavba bytových domů nežádoucí. Nelze ani přisvědčit výtce stěžovatele, že takto obecně vymezená otázka vede k arbitrárnímu až diskriminačnímu přístupu orgánů obce.**

*Třebaže výsledek referenda nemůže obec přímo zavazovat k povolení či nepovolení určitých staveb, lze souhlasit s krajským soudem, že rozhodování obce o svém rozvoji, pokud jde o plánovanou výstavbu, patří do její samostatné působnosti. **Obec má k dispozici řadu možností, jak vůli občanů uvést do praxe. Může se tak díť zejména v rámci územního plánování, ale uvažovat lze i o účastenství obce ve stavebním řízení či při vyjednávání s budoucími stavebníky, jak správně uvedl krajský soud.** V daném případě se proto nejedná o situaci, kdy by výsledek referenda zavazoval orgány obce k provedení úkonů, které by nespadaly do jejich působnosti.“*

- Příklad č. 4: město Černošice
 - V referendu se rozhodovalo o této otázce: "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,

⁴ Rozsudek NSS čj. Ars 6/2022 - 37 ze dne 8. 8. 2023.

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. č. 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) [stavebního zákona z roku 2006]], kromě staveb dopravní a technické infrastruktury?"

- Z rozhodnutí soudu:⁵ „Navrhovatelce nelze dát za pravdu ani ohledně jejího tvrzení, že místní referendum se týkalo věci, která má vyloučit činnost orgánu veřejné správy v oblasti výstavby či územního rozvoje, tedy v oblasti, v níž rozhodují orgány státní správy podle předpisů správního a stavebního práva. Jak již bylo uvedeno v úvodu, nezpochybnitelným účelem místního referenda bylo zjištění názoru občanů na rozšíření zastavitelných ploch na území města. Takové plochy jsou v zásadě vymezovány v rámci územního plánování, konkrétně prostřednictvím územního plánu (§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Vydání územního plánu, zejména pokud vedle vymezení zastavitelné plochy stanoví pro výstavbu určité regulativy, jistě omezuje orgány působící v oblasti stavebního a územního řízení, nicméně tak je tomu zcela v souladu se stavebním zákonem z roku 2006, neboť ten v § 43 odst. 5 předpokládá, že "[ú]zemní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí". Současně ale je vymezení území jako zastavitelné plochy předpokladem pro uplatňování pravomoci stavebních úřadů, neboť v jiných plochách je umísťování a povolování staveb značně limitováno. Současně není sporu o tom, že rozhodování o pořízení územního plánu patří do samostatné působnosti obce, což je oblast, v níž lze v zásadě konat místní referendum (§ 6 zákona o místním referendu)..."

⁵ Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 20/2012-81.

15. **Z uvedené judikatury je zřejmé, že se o územním plánování (tj. první otázce v Referendu) místní referendum konat dá a jde o běžnou situaci. Protože jde navíc o území městské části Prahy, zcela odpadá problém případného střetu s přenesenou působností nebo dotčenými orgány v rámci územního plánování.**

16. **Pokud jde o druhou otázku, je podle našeho názoru také pro místní referendum bez potíží přípustná. Je jasná a srozumitelná i pro laiky, konkrétní, nedává možnost několikerého výkladu a zavazuje MČ v rámci samostatné působnosti.**

Otázka č. 2: Co je v otázkách míněno „městskou částí Praha-Lipence v rámci samostatné působnosti? Zahrnuje to konání zastupitelstva, rady, starosty, komisi rady, výborů zastupitelstva, úřadu městské části ?

17. Podle našeho názoru jde o veškeré orgány MČ, které v rámci MČ vykonávají samostatnou působnost a které navenek vytvářejí nebo projevují vůli MČ. Jedná se tedy o jednání či konání (nebo do značné míry i nekonání) všech uvedených orgánů MČ.

18. V komentáři⁶ se k tomu dočteme: „Obecní zřízení užívá označení „samostatná působnost“ v § 7 odst. 1 jako legislativní zkratku pro samostatné spravování záležitostí obce [“Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“).]” Zákon o hlavním městě Praze užívá v § 2 odst. 1 označení „samostatná působnost hlavního města Prahy” **jako legislativní zkratku pro úkoly patřící do samosprávy hlavního města Prahy a označení „samostatná působnost městských částí” jako legislativní zkratku pro úkoly patřící do samosprávy městských částí.** V jiných zákonech, v nichž je užíváno označení „samostatná působnost obce”, se již nejedná o legislativní zkratku, ale o právní pojem, který vyjadřuje tu část působnosti, která náleží obci jako základnímu územnímu celku v rámci výkonu územní samosprávy...

Zákon o místním referendu užívá označení „obec” jako legislativní zkratku zahrnující obec, která není územně členěným statutárním městem, městskou část nebo městský obvod územně členěného statutárního města a městskou část hlavního města Prahy [srov. § 1 písm. a)] a označení „statutární město” jako legislativní zkratku zahrnující hlavní město Prahu a územně členěné statutární město [srov. § 1 písm. b)]. Tím dává označením „obec” a „statutární město” jiný obsah, než jak je obecně spojován s těmito pojmy.

19. Když se konalo v Plzni referendum o této otázce „Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?”, soud⁷ konstatoval: „V případě kladné odpovědi na první otázku v místním referendu a závaznosti rozhodnutí v

⁶ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-280-1.

⁷ Usnesení Krajského soudu v Plzni č.j. 57A 75/2012-101 ze dne 5. 11. 2012.

referendu, ***budou orgány obce zavázány v rámci samostatné působnosti tento záměr prosazovat, aniž by musely nastat další okolnosti. V takovém případě budou orgány obce jednotlivá dílčí rozhodnutí v rámci samostatné působnosti směřující k prosazování tohoto záměru poměřovat vůlí oprávněných osob vyjádřenou v místním referendu a z možných alternativ volit ty, které této projevené vůli vyhovují nejvíce.***"

20. Podle § 49 ZMR pak platí: Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.

21. Ústavní soud⁸ k tomu říká: „Dle názoru Ústavního soudu je třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích. Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. **Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 ZMR také výhradně směřuje.** 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.** Neplatí tedy tvrzení krajského soudu, že by samotným uspořádáním referenda s určitým výsledkem docházelo k prolomení smluvního závazku, přestože vůle občanů vyjádřená v referendu může např. k odstoupení od určité smlouvy nebo ke změně jejího obsahu směřovat."

19

22. **Evidentně se tedy počítá s tím, že výsledek místního referenda se při takto položené otázce týká skutečně všech orgánů obce (MČ) v samostatné působnosti.**

Otázka č. 3: Po jakou dobu jsou výsledky místního referenda v České republice právně závazné? Jak mohou přestat být závazné? Lze referendum překonat nějakým jiným aktem? Pokud to nějak možné je a přestanou být závazné, znamená to, že již není nutné výsledky referenda respektovat, nebo je to nějak složitější?

23. Výsledky místního referenda jsou závazné do okamžiku, než jsou změněny jiným referendem. Obecně platí (§ 7 písm. h) ZMR), že místní referendum nelze konat, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v **téže věci neuplynulo 24 měsíců**. Po uplynutí dvou let od posledního

⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012.

hlasování v místním referendu je možno konat referendum další. Jiný způsob, jak „překonat“ vůli občanů vyjádřenou v referendu, neexistuje.

24. Z judikatury plyne: „Navrhovatelce lze dát za pravdu v tom, že z otázky položené v referendu přímo nevyplývá, po jakou dobu by omezení výstavby na vyjmenovaných pozemcích mělo trvat. Jistě není vyloučeno, aby otázka pokládaná v referendu i takový údaj obsahovala (zejména řešily-li by se v místním referendu záležitosti dočasné povahy), současně ale zákon o místním referendu tento požadavek nestanoví. Není proto na závalu, jestliže otázka položená v referendu takový údaj neobsahuje, neboť zákon o místním referendu podrobně upravuje veškeré okolnosti ohledně platnosti a závaznosti rozhodnutí v místním referendu. Věcné a časové dopady rozhodnutí v místním referendu jsou přitom dle zákonné úpravy mj. závislé na účasti oprávněných osob a rovněž na výsledku hlasování. Předně rozhodnutí v místním referendu je podle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu platné, jestliže se ho účastnilo alespoň 35 % oprávněných osob. Platné referendum lze v téže věci podle § 7 písm. h) zákona o místním referendu opakovat, resp. návrh na konání takového referenda lze podat po 24 měsících. Druhou důležitou kategorií z hlediska věcných a časových účinků místního referenda je jeho závaznost. Podle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu je rozhodnutí v místním referendu „závazné, hlasovala-li pro něj nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob“. Závazné je podle § 49 zákona o místním referendu „pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města“. **Dobu, po kterou tomu tak bude, zákon neurčuje, a je proto třeba vyjít z toho, že závazné rozhodnutí v místním referendu zavazuje to té doby, než bude změněno novým referendem; to přitom bude možné konat až po uplynutí 24 měsíců. Toto další místní referendum samozřejmě může vedle zastupitelstva obce iniciovat též přípravný výbor.**

Lze uzavřít, že s ohledem na účast oprávněných osob a výsledky místního referenda bude omezení na pozemcích vyjmenovaných v otázce položené v referendu trvat do té doby, dokud nebude rozhodnutí v místním referendu změněno referendem novým, přičemž návrh na konání tohoto nového referenda lze podat nejdříve po 24 měsících. Toto jsou účinky, které zákon o místním referendu předpokládá, a nelze je zpochybňovat toliko odkazem na nevědomost oprávněných osob. O tomto důsledku konání místního referenda byly navíc oprávněné osoby informovány v místním periodiku „Černošice informační list“, které vyšlo v září 2012, kde v rubrice „Názory zastupitelů“ na straně 15 zastupitel T. H. uvádí: „Zákon jasně stanoví podmínky, za kterých je výsledek místního referenda závazný: pokud se jej zúčastní alespoň 35 % oprávněných voličů a současně pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina hlasujících, alespoň ale 25 %. **Tato zákonem definovaná závaznost znamená, že zastupitelstvo bude muset při schvalování změn v územním plánu výsledek referenda respektovat, tj. v případě kladné odpovědi v referendu nepovolit výstavbu na žádném z dotčených pozemků. Pokud v budoucnosti nastane potřeba výstavbu v konkrétní lokalitě povolit, bude to možné pouze na základě výsledků nového místního referenda k této věci.**

Institut místního referenda tedy na jedné straně dává občanům možnost vyjadřovat se a rozhodovat o správě věcí obecních, na straně druhé po nich požaduje odpovědnost za takto učiněná rozhodnutí, která jsou nuceni následně respektovat i samotní občané."⁹

25. V judikatuře kupř. najdeme také následující konstatování:¹⁰ „Ustanovení § 7 písm. h) zákona o místním referendu nestanovuje, že by se o téže věci nesmělo již nikdy hlasovat. Není zde definitivní překážka věci rozhodnuté jako například v soudním řízení [srov. např. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale je zde stanovena časová podmínka uplynutí 24 měsíců od platného rozhodnutí v místním referendu, z čehož lze dovozovat úmysl zákonodárce, aby byly vztahy, o nichž může být v místním referendu hlasováno, stabilizovány minimálně na 2 roky. Není totiž žádoucí, aby o téže otázce mohlo být hlasováno v krátké době opakovaně, protože by to fakticky mohlo zablokovat řešení uvedené věci, když by byla obec neustále ve fázi čekání na další a další výsledek hlasování, který by sice mohl být závazný, ale pouze dočasně, protože by v krátké době mohla být otázka rozhodnuta v místním referendu s opačným výsledkem, zejména tam, kde výsledek závazného referenda byl relativně těsný. Jedná se sice o hypotetickou situaci, ovšem jak ukazuje projednávaný případ, ne zcela nereálnou. Jak je patrné ze správního spisu, občané Podvek byli schopni a zároveň i ochotni opakovaně iniciovat konání místního referenda. Časová prodleva mezi jednotlivými referendy by přitom měla sloužit k tomu, aby zástupci obce mohli na závazný výsledek rozhodnutí v místním referendu věcně reagovat a činit kroky k jeho naplnění. Zároveň by měla tato doba posloužit i k jakémusi uklidnění atmosféry, neboť se může stát, že otázka, o které je v místním referendu hlasováno, vyvolá mezi občany silné emoce. Může dokonce občany rozdělit na dva tábory s protichůdnými názory, což by mohlo vést k patové situaci, kdy by vždy ta neúspěšná skupina občanů chtěla iniciovat nové hlasování, ve kterém by se pokusila znovu přesvědčit občany obce o své variantě řešení. Ovšem z výše nastíněného vyplývá, že takový postup není žádoucí a ani udržitelný, neboť by fakticky paralyzoval možnost obce přijímat věcná a konkrétní řešení k závazným výsledkům místního referenda, zvláště v situaci, kdy se jedná o náročnou stavební akci, jejíž příprava trvá měsíce až roky. **Pakliže má určitá část občanů za to, že místní referendum neproběhlo správně (v projednávané věci navrhovatel poukázal na neschopnost občanů porozumět s ohledem na jejich věk a zdravotní stav referendovým otázkám), dává jim zákon nástroje, které mohou konání takového referenda zpochybnit, avšak zákon neumožňuje, aby touto nápravou bylo vyhlášení nového místního referenda (ve lhůtě kratší než 24 měsíců od platného rozhodnutí). Platný výsledek místního referenda by měl být po zákonem stanovenou dobu 24 měsíců respektován a není přípustné v téže věci vyvolávat nové hlasování, a to ani za situace, že bylo rozhodnutí odhlasováno velmi těsnou většinou.** Veškeré výše uvedené důsledky je třeba mít na paměti při posuzování toho, zda se nově iniciované místní referendum nekoná v téže věci a zda jím nemůže být nastolena patová situace."

⁹ Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 20/2012-81.

¹⁰ Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, čj. 59 A 10/2022-27.

26. Jde-li o to, co se míní „totožnou otázkou“, soud řekl:¹¹ „Zdejší soud má za to, že jsou pro zodpovězení nastíněných otázek zásadní již výše uvedená obecná východiska,... která brání přílišné rigiditě a přepjatému formalismu a naopak zdůrazňují potřebu hledání smyslu a účelu v konkrétních úkonech přípravných výborů, které iniciují konání místního referenda tzv. zezdola. Rubem téže mince je ale zároveň potřeba zamezit tomu, aby bylo možné prostřednictvím institutu místního referenda paralyzovat rozhodovací činnost obce v konkrétní, předchozím místním referendem již determinované otázce. Podle názoru soudu by bylo nepřipustné, aby se za totožnou věc považovala pouhá shoda předmětu vyhlášeného referenda. Takový přístup by vedl k šablonovitému a v konečném důsledku zjevně příliš restriktivnímu vyhodnocení položených otázek. Ačkoli se tak v projednávaném případě zjevně v obou návrzích na vyhlášení místního referenda pojednává o splaškové kanalizaci v obci Podveky, má zdejší soud za to, že pouze tato skutečnost nezakládá totožnost věci. V projednávaném případě pak byly položeny otázky, které při prostém jazykovém vyhodnocení míří ke vzájemně si nekonkurujícím oblastem (vlastnictví vs. technické provedení), neboť vlastnictví splaškové kanalizace ještě nemusí vypovídat nic o tom, jaký typ kanalizace má být vybudován. O typu kanalizace by mohl něco vypovídat spíše výběr zhotovitele/dodavatele technologie. Zároveň má soud za to, že by nebylo přípustné, pokud by mohla být položena (dodatečně) otázka, která by byla ve svém obsahu vyčerpána již v prvním referendu. Pokud by bylo vyhlášeno referendum, ve kterém by se občané vyjádřili například k typu kanalizace (zvolili by tlakovou), nebylo by následně za splnění dalších podmínek § 7 písm. h) zákona o místním referendu možné konat referendum, ve kterém by se řešila otázka týkající se technického provedení, pokud by vylučovala realizaci rozhodnutí přijatého v dřívějším referendu. Pokud by tedy občané platně rozhodli, že chtějí tlakovou kanalizaci, nemohli by následně rozhodovat o tom, že chtějí napojení na kanalizaci v určitém provedení, které by bylo technicky vyloučené právě u tlakové kanalizace.

Na toto posouzení lze aplikovat i závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v bodu 41 rozsudku čj. Ars 2/2012-43, které se sice primárně vztahovaly k požadavku jednoznačnosti otázek ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, ovšem Nejvyšší správní soud tyto požadavky vztáhl i na situaci, kdy je rozhodováno o více otázkách, když uvedl, že „[p]oložená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.“ **Zejména pravidlo, že se otázky nesmí vzájemně vylučovat, avšak mohou být ve vztahu obecného a zvláštního, lze na projednávaný případ aplikovat jako podpůrný test pro zjišťování totožnosti věci** ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu. Pokud se totiž otázka položená v dřívějším referendu vylučuje s otázkou, o které má být teprve rozhodováno, je třeba taková referenda považovat za referenda o

¹¹ Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, čj. 59 A 10/2022-27.

totožné věci."

27. Lze tedy shrnout, že výsledky místního referenda, bylo-li hlasování platné a závazné, jsou pro samosprávu závazné „navždy“, pokud nedojde po více než dvou letech k novému hlasování v jiném referendu, jehož výsledek by byl odlišný od původního výsledku hlasování v místním referendu.

Otázka č. 4: Může přípravný výbor odvolat již jednou zastupitelstvem vyhlášené referendum?

28. Podle našeho názoru není takový postup vhodný. Jednou vyhlášené referendum by nemělo být rušeno.

29. Z judikatury¹² plyne: „Zákon o místním referendu neobsahuje ustanovení, které by výslovně upravovalo možnost zastupitelstva obce zrušit či odvolat již vyhlášené referendum. Již z toho je zřejmé, že zákonodárce s takovým postupem v zásadě nepočítal. Krajský soud přesto připouští, že by taková možnost přicházela v úvahu, a to na základě analogické aplikace § 13 odst. 3 zákona o místním referendu, podle něhož „(z)astupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda; o tomto rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce. Takové rozhodnutí nelze vykonat před uplynutím lhůty stanovené ve větě třetí. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí. Rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města podle věty první pozbývá dnem vyhlášení místního referenda platnosti. 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 referendu.“

Zastupitelstvo obce se tedy může atrahovat rozhodnutí o otázce, o níž mělo být rozhodnuto v referendu, pokud je s tím následně zmocněnec spokojen. **Po vyhlášení místního referenda už sice nemůže samo rozhodnout o navržené otázce, mohlo by však dle krajského soudu posoudit, že z důvodu vis maior už rozhodnutí v místním referendu není třeba, a v důsledku toho vyhlášení místního referenda odvolat.** O tomto rozhodnutí by pak zastupitelstvo obce bylo povinno informovat zmocněnce přípravného výboru, který by však opět ve shora uvedené lhůtě měl právo prohlásit, že na konání vyhlášeného místního referenda trvá. Takový postup by dle krajského soudu odpovídal principům, na kterých je zákon o místním referendu postaven, protože by umožnil odvolat místní referendum, o jehož bezpředmětnosti by byly přesvědčeny všechny dotčené strany a nebyly by dotčeny kompetence ani přípravného výboru, ani zastupitelstva

¹² Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 9. 2010, čj. 30 A 34/2010 – 65.

obce. Významným způsobem by s tím také eliminovala možnost případného soudního přezkumu, neboť všechny dotčené strany by jednaly ve shodě."

30. Popsaný případ je velmi specifický – soud připustil, že by tedy bylo možné teoreticky referendum po jeho vyhlášení odvolat, pokud by o dané otázce rozhodlo zastupitelstvo samo (v souladu s požadavky referenda). Proti tomuto postupu by se ale mohl přípravný výbor bránit.

31. Nedoporučujeme do jednou vyhlášeného referenda zasahovat, neboť takový postup není v souladu se ZMR.

Otázka č. 5: Co je zde míněno „veškerými kroky“? Předpokládáme, že je to vyjádření ZMČ k podnětu na změnu územního plánu a podání námitek a připomínek k návrhu Metropolitnímu plánu ve veřejném projednání. Jaké další kroky jsou zde zahrnuty?

32. Takto formulovaná otázka je naprosto obvyklá. Rozumí se tím široce pojatá povinnost samosprávy nejednat v rozporu s výsledkem hlasování v referendu, resp. i do značné míry aktivně naplňovat přání občanů.

33. Vzhledem k formulaci otázky č. 1 by mohl být oním krokem nejen podání podnětu ke změně Platného ÚP (ačkoliv vzhledem k přípravě MP je otázkou, zda je vůbec třeba podnět ke změně Platného ÚP řešit, navíc v situaci, kdy jsou pozemky z podstatné části územní rezervou), stejně tak v případě, že dojde k podstatné úpravě návrhu MP by to měla být připomínka k této změně regulace. Vedle toho je to nepochybně také návrh na případné zrušení regulace v MP (nebo změny Platného ÚP) podaný k soudu podle § 101a an. soudního řádu správního.

34. Ve vztahu k otázce č. 2 je to pak velmi široká paleta úkonů od aktivní účasti v řízení o případném povolení záměru (podání námitek, opravných prostředků apod.) nebo také případná snaha o uzavření vhodné plánovací smlouvy s investorem.

35. Z judikatury plyne k pojmu „veškeré kroky“ následující: „*Nejvyšší správní soud se tak nejdříve zabýval tím, zda otázka č. 2 spadá do samostatné působnosti obce. V souladu s judikaturou, ze které vycházel již krajský soud a kterou argumentuje i stěžovatel, „jsou-li orgány obce v místním referendu zavázány k provedení určitých úkonů, je třeba zkoumat, zda tyto úkony patří do samostatné působnosti dané obce a zda je lze v samostatné působnosti této obce realizovat“* Při tomto hodnocení se primárně vychází ze znění položené otázky, neboť pouze z ní lze zjistit obsah přijatého rozhodnutí. **Ohled se dále bere na zřejmý smysl a účel položené otázky.** V rámci rozhodování o platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu ovšem nelze přičítat rozhodnutí význam, který jde nad rámec položené otázky anebo je v přímém rozporu s jejím zněním. Dodatečný výklad rozhodnutí přijatého v místním referendu nemůže s poukazem na záměry iniciátora referenda měnit význam otázky, o níž oprávněné osoby hlasovaly a k níž tedy projevily svou vůli, nebo rozšiřovat úkony, k jejichž realizaci byly orgány obce

zavázány. "...

Pojem „veškeré potřebné kroky“ či obdobné vyjádření se v referendových otázkách taktéž vyskytují. Kromě výše citovaných usnesení Krajského soudu v Plzni a Krajského soudu v Brně lze odkázat i na usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 11. 2020, č. j. 52 A 3/2020 – 38, kterým bylo vyhlášeno referendum, zda „[...] souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městyse Ševětín podniklo veškeré kroky a opatření, aby dalšímu prodlužování těžby a drcení kamene v katastrálním území Ševětína zabránilo?“ **K použití obecnějších slov Nejvyšší správní 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.**¹³

36. V jiném rozhodnutí se uvádí: „K nynějšímu konkrétnímu případu pak lze uvést, že otázky č. 1 až 3 v podstatě směřují vůči dvěma liniím výkonu samostatné působnosti obce a otázka č. 4 k jedné z těchto linií. Pokud jde o otázky č. 1 až 3, lze je tedy interpretovat tak, že **město Jemnice má v rámci své samostatné působnosti činit kroky, které povedou ke znemožnění využití území obce k realizaci určitých záměrů zemědělského a potravinářského charakteru, přičemž zabránit tomuto využití lze jednak procesy územního plánování (přijetí změn územního plánu), jednak kroky na poli územních a stavebních řízení.** Otázka č. 4 pak míří „toliko“ na působnost obce na poli územního plánování, tedy k přijetí změny územního plánu.“¹⁴

- Připomínáme, že šlo o takto formulovanou otázku: „Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činiло veškeré kroky k tomu, aby v územním plánu města Jemnice plocha zemědělské výroby (VZ) při ulici Slavonická byla změněna na plochu smíšenou venkovskou (SV) umožňující mimo jiné také výstavbu rodinných domů?““

37. Z komentáře¹⁵ pak plyne, že „místní referendum může rozhodovat nejen o věci, o které je obec podle zákona oprávněna v samostatné působnosti (závazně) rozhodnout, ale i o jiných věcech náležejících do obecně vymezené samostatné působnosti, o nichž sice orgány obce nemají v samostatné působnosti pravomoc závazně jako orgány veřejné moci rozhodovat, ale v nichž mohou prosazovat zájmy místního společenství jiným způsobem (jako účastník řízení, jako dotčený orgán, jako smluvní strana vystupující vůči jiným právním subjektům apod.). V části literatury a judikatury je druhá skupina referend

¹³ Podrobněji v rozsudku NSS č.j. Ars 5/2021 – 40 ze dne 4. 5. 2022.

¹⁴ Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, čj. 63 A 4/2022-65.

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-280-1.

označována jako "konzultativní"... rozhodnutí přijaté v klasickém konzultativním referendu není závazné pro orgány, kterým je určeno, ale má doporučující povahu. I rozhodnutí přijaté v takovém referendu je závazné pro orgány obce, byť tato nemá pravomoc o nich mocensky jednostranně rozhodnout... Pozdější judikatura Ústavního soudu a rovněž i rozhodnutí NSS a dalších soudů se k možnosti konání místních referend, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout, staví kladně."

38. Jak vidno, soudy počítají s tím, že se obec musí zapojit jak v rámci územního plánování, tak v rámci povolování záměru, aby jednoduše skutečně nemohlo, pokud to bude v silách samosprávy, dojít k realizaci záměru v nežádoucích parametrech.

Otázka č. 6: Pokud bude v referendu odsouhlasena otázka č. 1, nesouhlas s rozšířením zastavitelné plochy, a investor se přesto rozhodne na nezastavitelné plochy provést urbanistickou soutěž s výhledem na případné nové referendum za dva roky, mohou se zastupitelé účastnit této soutěže např. jako členové poroty a za jakých podmínek?

Podle § 12 písm. w) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“) se urbanistickou soutěží rozumí postup hledání nejlepšího urbanistického řešení území anebo zhotovitele územní studie nebo územně plánovací dokumentace, při němž jsou předkládány a hodnoceny návrhy urbanistického řešení území. Tento pojem stavební zákon definuje zejm. ve vztahu k možnosti obce v územním plánu (§ 81 odst. 5) vymezit plochu nebo koridor, v nichž je rozhodování v území podmíněno architektonickou nebo urbanistickou soutěží. Architektonickou nebo urbanistickou soutěž může namísto obce zajistit v takovém případě na své náklady ten, kdo hodlá v této ploše nebo koridoru záměr realizovat. Předpokládáme proto, že nepůjde o tuto urbanistickou soutěž řešenou stavebním zákonem, ale o urbanistickou soutěž mimo proces územního plánování.

39. Domníváme se, že za správně zvolených podmínek participace MČ na přípravě této urbanistické studie možná je a takový postup nebude porušením první otázky položené v Referendu.

40. MČ nemá na 100 % zajištěnu možnost ovlivnit výslednou podobu Platného ÚP nebo MP na rozdíl od obce nebo města, kde zastupitelstvo územní plán samo vydává. Proto by se měla MČ včas zajímat o možnost, že záměr Spolumajitelů realizovaný bude, i přes veškeré kroky MČ proti němu, a pro tento stav se pokusit vyjednat to nejlepší řešení pro MČ.

41. Urbanistické soutěže pořádá v Praze zpravila Institut plánování a rozvoje (IPR)¹⁶ ve spolupráci s městem nebo soukromým investorem, jde-li o celoměstsky významné záměry, což patrně bude platit i pro případný záměr Spolumajitelů. Pro pořádání soutěží vydal IPR

¹⁶ <https://iprpraha.cz/vyhledavani/tag?tagId=190>

brožuru s názvem „Soutěžit se vyplatí“, která se spíše týká veřejně prospěšných staveb, ale lze ho zčásti využít i pro záměr Spolumajitelů (základní teze).¹⁷ Vycházíme dále z toho (i na základě upřesnění informací od MČ), že MČ sama urbanistickou soutěž ve spolupráci s investorem organizovat nebude a uvažuje právě o situaci, kdy by soutěž pořádal IPR se Spolumajiteli a následně by výsledky soutěže sloužily pro pořízení změny Platného ÚP nebo do budoucna MP. **Zapojení MČ by tedy nebylo proaktivní v tom smyslu, že by činila kroky ve prospěch změny Platného ÚP či MP.**

42. Pokud bude soutěž konat IPR s investorem, bude se soutěž pravděpodobně řídit pravidly České komory architektů (zejm. Soutěžní řád ČKA¹⁸), proto z nich dále budeme vycházet při zhodnocení toho, jaká může být role MČ v celém procesu a zda by to mohlo být v rozporu s výsledky Referenda.

43. Podle § 1 odst. 2 Soutěžního řádu ČKA se architektonickou soutěží rozumí postup hledání nejlepšího architektonického, urbanistického, krajinářského, výtvarného či konstrukčního řešení stavby, objektu či území a/nebo zhotovitele projektové dokumentace, územní studie nebo územně plánovací dokumentace, při němž jsou předkládány a hodnoceny návrhy architektonického, urbanistického či krajinářského řešení stavby, objektu či území.

44. Ustanovení § 7 stanoví soutěžní podmínky. ČKA má vypracovány vzorové soutěžní podmínky pro jednotlivé typy soutěží. Platí, že „soutěžní podmínky vypracovává obvykle odborník pověřený zadavatelem, a to popřípadě ve spolupráci s Českou komorou architektů. Zadavatel předloží Kanceláři Komory k posouzení verzi soutěžních podmínek určenou pro projednání na ustavující schůzi poroty v dostatečném předstihu před touto schůzí. Komora posoudí tyto soutěžní podmínky z hlediska jejich souladu se Soutěžním řádem, přičemž na toto posouzení má 21 dnů.“ **Už zde se otevírá široký prostor pro zajištění konzultativní účasti MČ. Neumíme si představit, proč by měla být ČKA proti něčemu takovému.**

45. V § 8 odst. 4 Soutěžního řádu ČKA se uvádí: Členy poroty jmenuje zadavatel z řad nepodjatých kvalifikovaných odborníků, zejména architektů, krajinářských architektů a urbanistů; v každé porotě musí být zastoupeni autorizovaní architekti. Členy poroty mohou být i zástupci zadavatele soutěže, budoucího uživatele a **představitelé místní správy**. Členem poroty nesmí být jmenována autorizovaná osoba, které bylo uloženo disciplinární opatření, a to až do jeho zahlazení. Ačkoliv nejsou členové místní správy často odborníky, mohou v porotě zasedat.

46. V § 8 odst. 9 Soutěžního řádu ČKA se píše: **Porota může, vyžaduje-li to povaha odevzdaných soutěžních návrhů, přizvat s předchozím souhlasem zadavatele ke své práci odborníky, kteří se nadále účastní těch částí jednání poroty, k nimž byli přizváni, avšak pouze s hlasem poradním.** MČ samozřejmě není tímto odborníkem v úzkém slova smyslu, ale porota má podle Soutěžního řádu ČKA přizvat k řešení situace i jiné subjekty,

¹⁷ https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/soutezit_se_vyplati.pdf

¹⁸ <https://www.cka.cz/sluzby/legislativa/pravni-predpisy/vnitri-rady-cka/soutezni-rad-cka.pdf>

než jen členy poroty.

47. Ve vzorových soutěžních podmínkách na webu ČKA se uvádí:

PŘÍZVANÍ ODBORNÍCI

Osoby přizvané jako odborníci jsou vybírány porotou, popř. zadavatelem k posouzení specifických aspektů řešení, pro které nejsou odborníci zastoupeni v porotě. Běžné je přizvání odborníka na ekonomické otázky, který jednotně hodnotí soutěžní návrhy z pohledu jejich ekonomických aspektů a eliminuje tak rozdílnost přístupů jednotlivých účastníků při výpočtu ekonomických ukazatelů. V případě konstrukčních soutěží je důležitým odborníkem statik, u soutěží na stavby např. odborník na technická zařízení budov, pro předměty dotčené památkovou ochranou odborník na památkovou péči a u soutěží krajinářských dendrolog či ekolog.

Přizvaní odborníci profesně posilují porotu, mohou se účastnit všech zasedání poroty, ale mají pouze poradní hlas. Pokud je to vhodné, vypracovávají v průběhu hodnotícího zasedání zprávu hodnotící návrhy z pohledu posuzovaného aspektu, jejíž zaměření a rozsah stanoví porota. Zpráva je předložena porotě před uzavřením hodnocení návrhů a rovněž je dokladována jako součást protokolu z hodnotícího zasedání.

48. Na podobném principu by byla přizvána MČ, Soutěžní řád ČKA jakožto vnitřní směrnice, která zavazuje pouze členy ČKA (jedná se pouze o zvyklosti architektonické soutěže, profesní předpis, nikoliv o právní předpis) této komory podle našeho názoru nezakazuje účast MČ jako konzultanta. ČKA je při soutěžích jen poradním orgánem, není žádným „rozhodcem“ nebo „dozorcem“. Neexistuje patrně ani důvod, proč by kvůli konzultativní účasti MČ měla ČKA odmítnout vystavit soutěži doložku regulérnosti.

49. Pokud jde o toto potvrzení regulérnosti, podle § 10 odst. 7 Soutěžního řádu ČKA platí, že Komora vydá potvrzení regulérnosti pouze soutěži, jejíž soutěžní podmínky byly schváleny porotou a zároveň:

- zajišťují práva účastníků na rovný, transparentní a nediskriminační přístup ze strany zadavatele, včetně práva na řešení rozporů;
- zajišťují dostatečnou dobu na vypracování soutěžního návrhu v souladu s § 5 odst. 1 tohoto Soutěžního řádu;
- zajišťují hodnocení návrhů porotou v souladu s § 8 a 10 tohoto Soutěžního řádu;
- neobsahují neoprávněné či diskriminační požadavky týkající se kvalifikace k účasti v soutěži;
- zajišťují odpovídající finanční ohodnocení soutěžících, tedy i odpovídající výši cen a odměn v souladu s § 12 tohoto Soutěžního řádu

50. S žádným z těchto požadavků není konzultativní účast MČ v rozporu, pokud budou podmínky schváleny (současně není dán žádný logický důvod plynoucí ze Soutěžního řádu ČKA pro jejich neschválení jen kvůli účasti MČ).

51. Doporučujeme tuto možnost řešit s IPR (pokud by byl zadavatelem soutěže, tudíž by rozhodoval o podmínkách soutěže) a požádat ho, aby takto koncipoval soutěžní podmínky předložené ČKA ke schválení, popř. se předem informoval u ČKA o možnosti konzultativní účasti MČ v situaci, kdy bude MČ vázána

Referendem.

52. Z hlediska právního podle našeho názoru není konzultativní účast v porotě, kdy by MČ pouze předestírala požadavky pro případ, že by se přes její veškeré úsilí nepovedlo záměru zabránit – není totiž nepochybně nikdy v souladu se zájmy samosprávy a jejích občanů, aby se rozhodovalo „o ní bez ní“ a takový postup, zejména pokud jej bude MČ včas transparentně deklarovat, popíše svoji roli pouhého účastníka, který se nebude podílet na prosazení určité podoby záměru a pouze bude hájit zájmy MČ, nebude v rozporu s výsledkem Referenda.

53. Architektonické soutěže se podle našeho názoru mohou členové zastupitelstva MČ nebo jiné subjekty z MČ zúčastnit (nedoporučujeme však účast v porotě s hlasovacím právem) a takové jednání nebude v rozporu s požadavky Referenda. Ideální bude spíše konzultativní (poradenská) role MČ při architektonické soutěži (striktně vzato totiž pokud by zástupce MČ měl hlasovací právo, měl by při každém hlasování hlasovat proti každému řešení, které neodpovídá výsledku referenda – tedy zřejmě proti každému navrhovanému řešení). Městské části doporučujeme zpracovat si pro případ účasti na soutěži transparentní etická pravidla, která budou schválena usnesením rady (nebo zastupitelstva).

Otázka č. 7: Jsou stanoviska MČ v územním a stavebním řízení, která byla vynucená referendem, pro řízení závazná?

29

54. Neexistuje nic jako „stanovisko vynucené referendem“. Je to jednoduše obyčejné stanovisko MČ jako každé jiné, jen je jeho obsah předurčen namísto zastupitelskou demokracií její přímou variantou.

55. Možnosti MČ v řízení o povolení záměru (které od 1. 7. 2024 nahradilo zvláštní řízení územní a stavební) záleží na konkrétních okolnostech. MČ může být referendem zavázána pouze v oblasti samostatné působnosti, kdy je její účast omezena na vystupování z pozice samosprávného celku a účastníka řízení – MČ tak má zejména možnost podat námitky podle § 190 stavebního zákona, vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, opravné prostředky a další vyjádření. Tyto úkony nejsou pro stavební úřad závazné v tom smyslu, že by stavební úřad měl vyhovět přání MČ. Stavební úřad se musí s uplatněnými námitkami vypořádat v rozsahu, jak to řeší judikatura správních soudů, aby jeho rozhodnutí nebylo nepřezkoumatelné. MČ může žádat přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů, ať již v rámci odvolacího řízení nebo (pak jde pouze o podnět) také mimo něj.

56. Samostatnou otázkou je souhlas s použitím nemovitosti ve vlastnictví hlavního města Prahy, pokud by ji investor pro realizaci výstavby potřeboval použít (např. pro napojení dopravní či technické infrastruktury). Zde je pozice samosprávy typicky silnější. Podle § 184 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je povinnou přílohou žádosti o povolení záměru souhlas vlastníka dotčené nemovitosti, pokud by nebyl ani na výzvu doložen, je to

důvodem pro zamítnutí žádosti stavebním úřadem.

57. Pokud by se jednalo o nemovitosti, které jsou ve správě MČ, pak by referendem byla MČ zavázána neposkytnout souhlas k realizaci takové výstavby, která by byla v rozporu s výsledky referenda.

58. Dále do úvahy přichází také stanovisko vlastníka či správce dopravní a technické infrastruktury, které ale není tak silné jako souhlas vlastníka dotčeného pozemku (jedná se o stanovisko, se kterým se stavební úřad musí vypořádat), navíc situace v Praze má v tomto ohledu svá specifika.

59. **Stanoviska, vyjádření apod. ke kterým dospěje MČ (včetně usnesení rady nebo zastupitelstva) na základě respektování referenda nejsou odlišná od jiných stanovisek či usnesení.**

Otázka č. 8: Pokud by byla v referendu odsouhlasena otázka č. 2 požadující v zastavitelné ploše pouze dvoupodlažní domy, musí být tato podmínka uvedena v plánovací smlouvě/smlouvě o spolupráci, kterou by zastupitelstvo sjednávalo s investorem?

60. Máme za to, že MČ by v případě platného a závazného referenda měla usilovat o to, aby taková smlouva byla uzavřena (jako jeden z „veškerých kroků“), pokud jde o pozemky, na kterých je již dnes podle Platného ÚP výstavba umožněna (a které jsou podobně řešeny podle aktuálního návrhu MP). Sjednání takové smlouvy (ať již soukromoprávní či veřejnoprávní) je další možností, jak MČ může „pojistit“ to, že záměr bude respektovat parametry předpokládané místním referendem.

61. Pokud jde o zbytek pozemků, které jsou dnes zejména v územní rezervě nebo nezastavitelné s funkčním využitím NL či jiná zeleň, je otázkou, zda v takovém případě lze uzavřít veřejnoprávní plánovací smlouvu podle stavebního zákona, neboť MČ bude stěží poskytovat investorovi nějakou efektivní spolupráci a součinnost při realizaci záměru (ta bude případně podmíněna splněním odkládací podmínky). Podle § 130 odst. 1 stavebního zákona se ale plánovací smlouvou rozumí veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi stavebníkem a obcí, městskou částí hlavního města Prahy nebo krajem nebo vlastníkem veřejné infrastruktury, **jejímž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem.**

62. Je otázkou, zda by o těchto pozemcích, které dnes nejsou zastavitelné, teoreticky bylo možno uzavřít nějakou nepojmenovanou soukromoprávní smlouvu, příp. smlouvu s odkládací podmínkou či smlouvu o smlouvě budoucí, která by reagovala na možnost, že v budoucnu dojde ke změně územního plánu (bez jakékoli nápomocné ingerence MČ) a bude třeba řešit dopady záměru na MČ (např. zátěž infrastruktury).

63. Takový postup by podle našeho názoru nemusel být rozporný s výsledkem Referenda (bude-li otázka č. 2 platně a závazně odsouhlasena). Nicméně toto je otázka pro další

posouzení této specifické problematiky (včetně toho, že aktuálně je ještě poměrně nejasné, ve kterých případech bude možné soukromoprávní smlouvy o spolupráci uzavírat a kdy se bude jednat o veřejnoprávní plánovací smlouvu).

64. Referendum by podle našeho názoru zavázalo MČ k tomu vyvinout snahu o uzavření veřejnoprávní plánovací smlouvy podle stavebního zákona s podmínkou realizace pouze dvoupodlažních domů pro pozemky, na kterých je již podle Platného ÚP nebo i podle návrhu MP vymezena zastavitelná plocha nebo zastavěné území. Pro zbytek pozemků spíše nelze o uzavření veřejnoprávní plánovací smlouvy uvažovat, dokud MČ nevyčerpá veškeré kroky, aby výstavbě bránila. Teprve v situaci, kdy se Spolumajitelům podaří dosáhnout změny způsobu využití a budou mít navzdory úsilí MČ zastavitelné pozemky, bude možno o plánovací smlouvě uzavřené za účasti MČ uvažovat. Teoreticky by bylo možno připustit, že by šla uzavřít (zřejmě) soukromoprávní smlouva o smlouvě budoucí či s odkládací podmínkou, s tou je ale spojeno několik otazníků a rizik (i kvůli nejasnosti, zda/na kolik vůbec ještě lze soukromoprávní smlouvy uzavírat).

Otázka č. 9: Lze považovat otázky tohoto referenda za diskriminační s ohledem na to, že se týkají různých pozemků v různých lokalitách ale pouze jednoho majitele? Má investor šanci na úspěch, pokud by otázky soudně napadl? A jak velkou?

65. Otázky položené v referendu nemohou mít diskriminační charakter. Je zcela obvyklé, že jsou zaměřeny proti jednomu konkrétnímu záměru proti konkrétním pozemkům či ploše podle územního plánu. Spolumajitelé nebo jiný subjekt nemají možnost se s tímto argumentem proti výsledku Referenda obrátit na soud, resp. to samozřejmě mohou zkusit, nicméně budou neúspěšní. Tohoto problému se MČ nemusí obávat. Navíc i kdyby Spolumajitelé nějakou žalobu podali, s MČ a její činností, resp. odpovědností za tuto činnost to nijak nesouvisí.

66. Druhou věcí je přezkum výsledku referenda. Ten řeší ZMR v § 58. Podle tohoto ustanovení platí, že návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba (tj. podle § 2 ZMR každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce) nebo přípravný výbor, mají-li za to, že:

- došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek,
- bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo
- bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.

67. Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.

68. Z toho je zřejmé, že „diskriminační otázky“ nepodléhají soudnímu přezkumu, neboť nejsou splněny požadavky ZMR pro přístup k soudu ve věci referend.

69. Není nám navíc známo, zda jsou nebo nejsou Spolumajitelé občanů Lipenců. Pokud ne, nemohli by se ve věci referenda na soud obracet vůbec. V usnesení NSS se k postavení majitelů pozemků dotčených referendem uvádí: „*Stěžovatelka dovozuje své postavení v řízení jako osoby zúčastněné z toho, že vlastní podstatnou část pozemku, kterého se týká plzeňské referendum. Osobou zúčastněnou by však mohla být jen tehdy, pokud by byla vyhlášením referenda přímo dotčena na svých právech. O ničem takovém však nelze v případě vlastníka pozemku hovořit. Přímou dotčenou na právech je vyhlášením referenda rozhodnutím soudu bezesporu statutární město Plzeň, tedy odpůrce. Majiteli pozemku nemůže do jeho práv místní referendum přímo nijak zasáhnout. Ostatně i rozhodnutí v místním referendu je závazné jen pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města, nikoliv pro vlastníka pozemku (§ 49 zákona o místním referendu). K dopadům místního referenda na soukromoprávní vztahy se ostatně obšírně vyslovil též Ústavní soud, podle něhož: "Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 [zákonu o místním referendu] také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce [...] je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici" (nález ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09)."*¹⁹

70. Ústavní soud k tomu dodal: „*V obecné rovině stojí za zopakování (ve smyslu širšího shrnutí nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 263/09 a sp. zn. III. ÚS 873/09), co v nich bylo dovozeno, totiž že i za situace vázanosti obce smluvními vztahy nelze místní referendum vyloučit, jelikož prioritu má vůle občanů obce vyjádřit se k otázce, jež je pro jejich život v obci významná. **Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách; jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce, a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 zákona o místním referendu také výhradně směřuje. Výsledek referenda znamená, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici, přičemž samotným uspořádáním referenda dojít k prolomení smluvních závazků obce dojít nemůže, a stejně tak žádným smluvním ujednáním obce nelze vyloučit občany z přímého podílu na správě veřejných věcí...***

¹⁹ Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Ars 5/2012-55.

Obec, případně zavázaná určitým (v dané chvíli nadto nejistým) výsledkem následného referenda, může přirozeně činit jen to, co po právu činit může, a pro případ, že ji výsledek referenda zaváže k jednáním kolizním se závazky dříve přijatými, ponese za to standardní soukromoprávní odpovědnost. Je na obci, aby její povahu, rozsah, případně i náhradově škodové důsledky vysvětlila občanům potud, aby v referendu projeví svoji vůli i se zřetelem k těmto důsledkům kompetentně...

Úsudek Nejvyššího správního soudu, že stěžovatelka není osobou oprávněnou podat ve věci předmětného referenda kasační stížnost, je tím doložitelný i "podústavně", a tato "správnost" současně nemá do ústavněprávní roviny protichůdné relevantní implikace, resp. Ústavní soud je nezjistil."²⁰

71. Šlo sice o řízení o vyhlášení místního referenda soudem, nicméně použitelné tyto závěry nepochybně jsou i na přezkum výsledků hlasování v místním referendu.

72. Otázky v referendu nemohou být diskriminační ve smyslu položené otázky (pokud by kupř. směřovaly proti určité skupině obyvatel kvůli jejich rase, národnosti atp., pak by takové referendum pro rozpor se zákonem ani nemohlo proběhnout, to ale není v žádném případě otázkou k řešení v posuzovaném případě). Považujeme šanci, že by s tímto argumentem Spolumajitelé uspěli u soudu, za nulovou.

Otázka č. 10: Prosíme o komentář (návrh na doplnění, případná rizika) k záměru městské části vydat zvláštní číslo obecního zpravodaje s touto formou (termín vydání se bude odvozovat od termínu referenda, s tím, že roznos tohoto čísla bude dokončen maximálně 14 dní před samotným referendem):

- **1. strana: logo Lipeneckého Zpravodaje, s dodatkem „mimořádné vydání“ mapa/obrázek/infografika s vyznačením dotčených pozemků.**
- **2. – 3. strana: obecné (faktické, apolitické) informace městské části k referendu**
- **4. strana: ukázka hlasovacího lístku**
- **5. strana: vyjádření vedení obce (starostka, místostarostka, radní). Pro vyjádření budou stanovena etická pravidla.**
- **6. – 10. strana: vyjádření jednotlivých zvolených politických uskupení. Pro vyjádření budou stanovena etická pravidla.**
- **11. – 12. strana: vyjádření iniciátora referenda a majitele pozemků. Pro vyjádření budou stanovena etická pravidla.**

²⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2013, sp. zn. III.ÚS 600/13.

73. Základní požadavky na obsah a vyváženost radničních zpravodajů definuje zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon v § 4a: Vydavatel periodického tisku územního samosprávného celku je povinen poskytovat objektivní a vyvážené informace o územním samosprávném celku a poskytnout přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva územního samosprávného celku, týkající se tohoto územního samosprávného celku.

74. Postup je ale třeba hodnotit zejména z hlediska pravidel pro kampaň k referendu. Ta upravuje ZMR v § 32:

- Starosta obce nebo primátor může **vyhradit plochu pro představení otázky**, popřípadě otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu, a to nejméně 10 dnů přede dnem konání místního referenda.
- Koná-li se místní referendum společně podle § 16 odst. 2, musí možnost využívání vyhrazené plochy odpovídat zásadě rovnosti.
- V den hlasování je zakázána kampaň v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost.

75. V § 51 odst. 3 se ještě dočteme: Koná-li se místní referendum na návrh přípravného výboru, nejsou součástí výdajů podle odstavců 1 a 2 výdaje spojené s činností přípravného výboru, se získáním podpisů oprávněných osob podporujících konání místního referenda a náklady na kampaň.

76. V judikatuře²¹ se mj. dá dohledat: „Pokud jde o povinnost informovat oprávněné osoby o konání místního referenda, které se koná z rozhodnutí zastupitelstva, stanoví zákon o místním referendu v § 14 povinnost uvést v usnesení o vyhlášení místního referenda náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu. Toto usnesení pak musí být vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Zákon o místním referendu však výslovně nestanoví povinnost vést následně k místnímu referendu informační kampaň. Nicméně ze smyslu a účelu konání místního referenda a z obecných povinností obce pečovat o všestranný rozvoj obce včetně účelného vynakládání finančních prostředků z rozpočtu obce (§ 2 odst. 2 obecního zřízení) lze dovodit povinnost obce, koná-li se místní referendum z jejího podnětu, informovat oprávněné osoby objektivním a dostatečným způsobem o konání místního referenda. Je to ostatně i v jejím zájmu, neboť stěží bude obec vynakládat nemalé finanční prostředky na uspořádání místního referenda, s tím, aby se o jeho konání dozvědělo co nejméně osob a toto referendum z důvodu nízké účasti oprávněných osob posléze nebylo platné. Současně by obec měla dát oprávněným osobám prostor pro vedení kampaně. Tím soud nemá na mysli, že by sama obec měla vést volební kampaň a přesvědčovat oprávněné občany k zaujetí určitého názoru. Jde pouze o to, aby obec nebránila stoupencům a odpůrcům nabízených řešení, aby se snažili spoluobčany přesvědčit o správnosti svých názorů...

²¹ Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 20/2012-81.

V projednávané věci má soud přitom za to, že v tomto ohledu odpůrce své povinnosti dostál. Ve vydáních v červenci, září a říjnu 2012 periodika "Černošice informační list", které je distribuováno do všech domácností a které je rovněž dostupné na webových stránkách odpůrce (<http://www.mestocernosice.cz/mesto/informacni-listy/>), bylo k připravovanému místnímu referendu zveřejněno dostatečné množství informací. I v případě konání místního referenda pak platí obecná zásada "každý nechť si střeží svá práva". V důsledku této zásady lze po občanech obce, kteří chtějí v obci prosadit určitý záměr, požadovat, aby v případě, že se – byť z iniciativy zastupitelstva obce - koná místní referendum v kontroverzní otázce, sami svým aktivním přístupem (kampaní) působili na jiné oprávněné osoby. Ostatně k tomu, aby se občané k navržené otázce vyjádřili a podpořili tak kladnou nebo zápornou odpověď na otázku položenou v místním referendu, byli občané vyzváni (ve vydání místního periodika v červenci 2012) a byl jim v dalších číslech periodika k tomu poskytnut prostor."

77. V komentáři²² se uvádí: „Zákonná úprava nezakazuje vést kampaň pro místní referendum, naopak v § 32 předpokládá, že v rámci vyhlášeného místního referenda bude prováděna kampaň pro představení otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu (srov. např. KS Ústí nad Labem 15 Ca 141/2009-59, Sb. NSS 2005/2010). Od osob a jejich seskupení, která provádějí kampaň, lze očekávat snahu pozitivně i negativně ovlivnit oprávněné osoby v tom, zda a případně jak mají v místním referendu hlasovat. Nejvyšší správní soud např. uvedl, že kampaň prováděná před hlasováním ve volbách a také v místním referendu je zcela legitimní, odpovídající principu svobody hlasování a není ničím jiným než realizací některých ústavně zaručených základních práv, zejména svobody projevu a práva na šíření informací (viz bod 37 NSS Ars 2/2013-59, Sb. NSS 2919/2015)."

35

78. Dobrým, nebo spíše špatným příkladem z praxe ve vztahu k dopadům nesprávně vedené kampaně je kampaň k referendu v Kladně,²³ v rámci kterého v Kladně rozhodovali občané o této otázce: „Souhlasíte s tím, aby Statutární město Kladno na celém svém území, z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě, učinilo veškeré možné kroky ve své samostatné působnosti k bezodkladnému zamezení provozu hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách?" Místní referendum nebylo platné, neboť se jej nezúčastnilo alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Na soud se obrátil přípravný výbor (a občan) a tvrdil, že město Kladno od samého počátku činilo vše pro to, aby realizaci místního referenda zmařilo. Přípravný výbor se dokonce musel domáhat vyhlášení referenda soudem. **Soud rozhodl, že hlasování skutečně bylo neplatné.**

²² KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-280-1.

²³ Celkový případ neúspěšné snahy města Kladna zabránit konání referenda je popsán na stránkách NSS: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/volebni-senat-rozhodoval-ve-vecech-mistnich-referend-a-volebni-kampane>

79. Zástupci přípravného výboru namítali tyto vady průběhu referenda

- porušení zásad pro vedení kampaně,
- znemožnění účasti oprávněných osob hlasovat v místním referendu,
- vady v seznamech oprávněných osob a
- další vady (např. nedostatečné zapečetění volebních schránek).

80. Nyní se zaměříme jen na porušení zásad vedení kampaně. Soud dospěl k těmto závěrům:

- „Ani v případě kampaně pro místní referendum nelze opomíjet ústavní dimenzi politické soutěže, proto se i na ni vztahují principy ústavního práva, konkrétně zásady svobodné politické soutěže a neutrality veřejné moci podle čl. 5 Ústavy a čl. 2 odst. 1, čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny (viz rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, bod 35). Současně musí být dodržena i zásada rovnosti zbraní, neboť kampaň pro místní referendum se ve své podstatě neliší od kampaně vedené před volbami. V jejím rámci probíhá přesvědčování voličů, resp. zde oprávněných osob hlasovat v místním referendu, jejich mobilizace a utvrzení v názoru na řešenou otázku.“
- Aby však kampaň pro místní referendum byla vedena řádně v souladu s principem rovnosti, je třeba mimo jiné zajistit, aby se podporovatelům a odpůrcům zejména ze strany obce, na jejímž území se má místní referendum uskutečnit, dostalo rovného zacházení a přiměřeného prostoru k prezentaci svých postojů, a to zejména ve sdělovacích prostředcích, kterými obce disponují... Společné oběma kampaním (volební i pro místní referendum) je ale to, že se dotýkají záležitostí veřejného života a otázky v nich řešené jsou předmětem veřejného zájmu.
- **Dále platí, že do kampaně před referendem by veřejná moc v zásadě (až na zjevné excesy) neměla zasahovat... zde se Ústavní soud vyjádřil i k vystupování starostů a jiných funkcionářů obecní samosprávy v obecních sdělovacích prostředcích a dovedl, že pozici starosty nelze využít pro svoji volební kampaň ani pro volební kampaň někoho jiného.“**
- Krajský soud proto shrnul, že je „zjevné, že v lednovém vydání Měsíčníku Kladno byla vedena kampaň proti samotnému konání místního referendu, resp. vyzývající k neúčasti v něm.“ Soud by přitom ještě považoval „**za legitimní, pokud by na základě požadavku obce, resp. jejího vedení, vyšel kupříkladu v obecním zpravodaji článek, v němž by byla vysvětlena podstata otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu se zasazením do potřebného kontextu. Na takovém postupu by soud nespátkoval žádnou vadu, pokud by svým provedením odpovídal a nasvědčoval zájmu pouze informovat občany obce o konání místního referenda s tím, že jim zároveň poskytne objektivní informace.**“ To se ale nestalo. Navíc přípravný výbor požádal o publikaci tetu v městském zpravodaji, k tomu ale nedošlo (jedním

- z důvodů bylo, že článek obsahuje neověřené informace).
- Vedle toho soud spatřoval „porušení zásady neutrality veřejné moci i v postupu odpůrce, který nechal z městských finančních prostředků vytisknout letáky vyzývající k ignorování místního referenda s uvedením důvodů „proč nehlasovat v referendu“ a dále financoval zřízení webových stránek www.kladnosrozumem.cz s podobným vyzněním... Odpůrcům konání místního referenda se tak dostalo od územního samosprávného celku disponujícího veřejnými prostředky zcela nepřiměřené a nedůvodné výhody oproti podporovatelům místního referenda, zejména přípravnému výboru, jenž si musel vystačit s vlastními zdroji. V návaznosti na citovanou judikaturu Ústavního soudu lze konstatovat, že odpůrce v kampani nepřipustně využil prostředky, které ostatním nebyly dostupné – peníze z městského rozpočtu, logo města dodávající punc oficiality a věrohodnosti a také městské periodikum.“
 - Soud totiž dospěl k závěru, že „zjištěné nezákonnosti dosahují takové intenzity, že přinejmenším mohly ovlivnit výsledek místního referenda, a je tedy namístě se důvodně domnívat, že pokud by k nim nedošlo, byl by výsledek místního referenda odlišný.“
 - Soud viděl problém hlavně v tom, že **„zejména v důsledku „předreferendové“ kampaně odpůrce a jeho postupu vůči navrhovatelům, potažmo příznivcům konání místního referenda, mohlo dojít k deformaci vůle občanů města Kladna**, neboť odpůrce se zjevně snažil o to, aby oprávněné osoby místní referendum zcela ignorovaly a zároveň aby navrhovatelé neměli možnost, jak o místním referendu informovat zejména v komunikačních prostředcích v držení odpůrce, resp. představit občanům města Kladna svůj pohled na otázku řešenou v místním referendu...

Soud má za prokázané, že odpůrce s konáním místního referenda zjevně nesouhlasil. V tomto směru postačí odkázat na články v Měsíčníku Kladno, v nichž se píše i o tom, že místní referendum bylo „Kladeňákům vnuceno ojedinělým soudním rozhodnutím“ a že nejlepší je místní referendum ignorovat. **Odpůrce se tímto svým postojem snažil podřývat legitimitu místního referenda, snižoval jeho význam a očividně jednal s cílem odradit oprávněné osoby od účasti. Jeho povinností však bylo, aby místní referendum zrealizoval tak, aby se občané města Kladna mohli svobodně k položené otázce vyjádřit.** Odpůrce naopak svým jednáním flagrantně porušil ústavní principy rovnosti zbraní, neutrality veřejné moci a svobodné politické soutěže, což v demokratickém právním státě nelze připustit. **Podstatnou pro výsledné rozhodnutí soudu je však ta skutečnost, že v důsledku nezákonného a neústavního postupu odpůrce přinejmenším mohla být**

deformována vůle osob oprávněných se místního referenda zúčastnit, což významným způsobem zpochybňuje dosažený výsledek hlasování. Vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu nelze brát jako trest za porušení příslušných předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimního výsledku místního referenda."

81. Na základě výše uvedeného doporučujeme být mimořádně opatrní, pokud jde o zasahování MČ do předreferendové kampaně. **Obecně by se starosta nebo někdo další z vedení MČ neměl prakticky vůbec vyjadřovat k samotné otázce**, leda je možno uvádět praktické věci k samotnému průběhu hlasování (kde bude, jak vypadá lístek, kdy se bude konat atp.). NSS²⁴ k tomu ještě říká: „Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že účast občanů na rozhodování ve formě referenda představuje realizaci politického práva. Jedná se o politické rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si bude vytvářet názor na položenou otázku, odkud získá potřebné informace apod. **Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitým řešením je především věcí kampaně vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Do této kampaně, která by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně neměla zasahovat.** Rovněž v nyní projednávané věci proto bylo zejména na stoupencích a odpůrcích nabízených řešení, aby se snažili spoluobčany přesvědčit o správnosti svých názorů. Právě v rámci této politické soutěže pak měly zaznít i případné argumenty a protiargumenty ohledně vybudování výsypek a povolení těžby. Jedním z těchto argumentů mohla být právě spojitost zvažovaných řešení s připravovanou změnou územního plánu."

38

82. Jde-li o Spolumajitele, mohou se nepochybně považovat za odpůrce Referenda (i s dalšími subjekty). Měli by proto dostat prostor pro kampaň stejně jako jej dostane přípravný výbor.

83. Odpůrci by podle soudu²⁵ měli mít v rámci předreferendové kampaně následující možnosti: „Nejvyšší správní soud má však za to, že v rámci rovnosti zbraní v kampani před referendem **by měla být plakátovací plocha přístupná odpůrcům i podporovatelům, stejně jako případný obecní zpravodaj či další informační prostředky by měly dodržovat zásadu vyváženosti a dát přiměřený prostor k vyjádření i druhé straně...**

Ze spisové dokumentace (fotografie úřední desky v Brušperku, obsahu Brušperského zpravodaje č. 3/2013) a obsahu webu www.brusperk-mesto.cz plyne, že v rámci veřejných informačních prostředků, placených z obecních rozpočtů, byla uveřejněna jednak informace o konání referenda, jednak informační text podporující variantu „ano“, tedy výstavbu bazénu, včetně podrobného zdůvodnění a projektové

²⁴ Rozsudek NSS čj. Ars 1/2012 - 26 ze dne 29. 8. 2012.

²⁵ Rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2013, čj. Ars 3/2013 - 29.

dokumentace. **Tento text k referendu je sice svou podstatou převážně informační, když obsáhle popisuje projekt, jeho výhody a možnostech financování; nelze však konstatovat, že jde o text nezaujatý nebo vyvážený, protože protiargumenty či nevýhody projektu v něm absentují.** Je proto zjevné, že text má přesvědčit svého čtenáře o výhodách projektu. O to je významnější, že oponentní text v informačních prostředcích placených z veřejných rozpočtů naprosto chybí... Lze tedy mít za prokázané, že v rámci oficiálních kanálů (úřední deska, zpravodaj, veřejná diskuse) nebylo oponentům umožněno, aby své protiargumenty občanům předložili.

Soud důrazně připomíná, že radniční noviny nesmí být monopolním mocenským nástrojem momentální obecní vlády, ale mají poskytovat vyvážené zpravodajství o životě v obci, a to včetně názorů, které se neslučují s aktuální politikou rady obce. Pro veřejný život v obci, otevřený demokratický diskurs a férovou politickou soutěž je zcela zásadní, aby byla vyslyšena i druhá strana a byly připuštěny i kritické, často nepohodlné oponentní názory. Důležitým požadavkem zůstává tedy i poskytnutí veřejného prostoru oponentním názorům či opozičním zastupitelům. **Nepostačuje tedy, aby proběhla negativní i pozitivní kampaň financovaná ze soukromých prostředků. Taková kampaň může nepochybně doplnit (a zpravidla doplní) informace z veřejně placených informačních prostředků, to však nemůže znamenat, že z kampaně z obecních prostředků mohou být vytlačeny opačné postoje a radniční noviny, úřední deska nebo obecní web se stanou monologem vládnoucí obecní většiny.** Z čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze totiž dovodit zásadu neutrality státu, a to i ve vztahu k některé z politických ideologií, které reprezentují politické strany. Přitom je zřejmé, že stát, stejně jako obce a města, představují jednu z forem veřejnoprávních korporací a není dán žádný rozumný a legitimní důvod, pro který by se tento princip politické neutrality neměl vztahovat i na ne-státní veřejnoprávní korporace, disponující veřejnou mocí a veřejnými prostředky."

84. **Doporučujeme proto ve smyslu uvedené judikatury dát prostor pro kampaň přípravnému výboru. Jde-li o Spolumajitele, měli by jako odpůrci Referenda (pokud tak hodlají vystupovat), dostat rovnocenný prostor.**
85. **MČ by měla zůstat, pokud možno, neutrální. Doplní-li svoje otázky k Referendu, může je samozřejmě vysvětlovat. Vzhledem k tomu, že otázky nebudou moci být protichůdné k otázkám přípravného výboru, nemělo by se ani stát, že by MČ musela zaujmout jednu nebo druhou stranu, ale bude schopna si zachovat neutrální postoj. Je třeba akceptovat fakt, že vzhledem k mimořádnému významu referend pro demokracii jsou soudy výrazně nakloněny ochraně zájmů občanů.**

Otázka č. 11: Jaké prostředky jsou k dispozici kupř. členům přípravného výboru v situaci, kdy budou mít dojem, že MČ nerespektuje výsledky Referenda (tj. „nečiní veškeré kroky“)?

86. Je třeba rozlišit situaci před samotným hlasováním v Referendu a po něm. Nejprve pojďme k fázi, která předchází vyhlášení výsledků Referenda.

87. Podle § 13 odst. 3 ZMR 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**. To je důležité. Pokud by se v tomto období MČ pokusila o rozhodování v rozporu s uvedeným ustanovením, mohlo by to naplnit i podstatu skutkovou podstatu trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „TZ“). Vzhledem k postavení MČ v procesu územního plánování ale existuje jen minimální pravděpodobnost, že by zastupitelé byli schopni reálně uvedený trestný čin spáchat.

88. Pokud jde o odpovědnost civilní ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), pak je opět ve vztahu k možnostem MČ rizikové kupř. uzavřít jakoukoliv smlouvu se Spolumajiteli o spolupráci v rozporu s otázkami v referendu (nicméně toto nepředpokládáme, že by MČ hodlala udělat, zmiňujeme to jen pro pořádek), a to kvůli odpovědnosti zastupitelů jako tzv. řádných hospodářů (ze smlouvy by teoreticky mohla vzniknout odpovědnost k náhradě škody, neboť MČ by výsledkem referenda byla zavázána ji porušovat).

40

89. TZ dále zná trestný čin maření přípravy a průběhu voleb a referenda (§ 351), který spočívá v tom, že někdo:

- jinému násilím nebo pohrůžkou násilí nebo lstí brání ve výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu anebo jiného takovým způsobem k výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu nutí,
- jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu poskytne, nabídne nebo slíbí finanční, majetkový nebo jiný obdobný prospěch, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle,
- padělá údaje v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely nebo v jiném dokumentu souvisejícím s volbami nebo referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého,
- vědomě nesprávně sečte hlasy či poruší tajnost hlasování, nebo
- jinak hrubým způsobem maří přípravu nebo průběh voleb do zákonodárního sboru nebo zastupitelstva územního samosprávného celku anebo přípravy nebo průběh referenda, až do vyhlášení jejich výsledků,

90. Ten, kdo se tohoto trestného činu dopustí, může být potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.

91. Judikatura k uvedenému ustanovení TZ se týká zejm. manipulací s trvalými pobyty voličů. Zajímavý případ řešil Okresní soud v Mostě, který obviněné uznal vinnými přečinem maření přípravy a průběhu voleb a referenda, přičemž každý z nich byl odsouzen k trestu odnětí svobody na osm měsíců s odkladem na jeden rok. Obvinění se podle skutkových závěrů soudu dopustili uvedeného přečinu tím, že při vzájemném osobním jednání s leaderem a kandidátem volební strany Mostečané Mostu P. B. tohoto ovlivňovali, aby u voličů zapsaných ve volebním seznamu pro volební okrsek č. 20 v M. – Ch. zajistil, aby tito při volbách do zastupitelstva Statutárního města Mostu konaných ve dnech 10. a 11. 10. 2014 volili nejen kandidáty strany Mostečané Mostu, ale aby zároveň svými preferenčními hlasy volili i kandidátku volební strany Sdružení Mostečané Mostu H. J., **za což mu přislíbili pro tyto voliče uspořádat zábavu s pohoštěním zdarma.** Rozsudek soudu prvního stupně napadli oba obvinění odvoláními, z jejichž podnětu Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem zrušil rozsudek soudu prvního stupně ohledně obou obviněných ve výročí o trestech a znovu rozhodl tak, že každého z obviněných **při nezměněném výroku o vině odsoudil k peněžitému trestu v celkové výměře 50 000 Kč a obviněným pro případ, že by peněžitý trest nebyl ve stanovené lhůtě vykonán, stanovil náhradní trest odnětí svobody na čtyři měsíce.** Dovolání bylo zamítnuto. (Usnesení NS sp. zn. 7 Tdo 505/2018 ze dne 25. 4. 2018.)
92. Z toho rovněž plyne, že je třeba si dávat pozor na vyváženost předreferendové kampaně, ačkoliv je současně nutno uvést, že trestní postih je ve věcech ovlivňování výsledků referendum velmi zřídka a nepravděpodobný, což ale neznamená, že by trestní oznámení nemohlo být podáno a řešeno.
93. Pokud jde o respektování vyhlášených výsledků Referenda, pak je třeba uvést, že prakticky neexistuje efektivní nástroj, který by měli nespokojení voliči k dispozici, pokud pomineme politickou odpovědnost. ZMR sice říká v § 49, že je výsledek referenda po orgány obce závazný, ale neříká už, jak tuto povinnost výsledek referenda respektovat, vymáhat.
94. Podle § 92 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „ZHMP“) platí pouze to, že v situaci, kdy by zastupitelstvo městské části nebo jiný orgán městské části nepostupoval **v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum,** musí primátor hlavního města Prahy **vyzvat zastupitelstvo městské části, aby do 2 měsíců zjednálo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo městské části neučiní, zastupitelstvo hlavního města Prahy je rozpustí.** Proti tomuto rozhodnutí může městská část podat žalobu k soudu. **K sankcím za nerespektování referenda ZHMP nestanoví nic dalšího.**
95. Do poloviny roku 2008 přitom § 92 odst. 4 zněl takto: **Nebude-li zastupitelstvo městské části** nebo jiný orgán městské části postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum nebo **s výsledky místního referenda** konaného v záležitosti samostatné působnosti městské části hlavního města Prahy na území městské části hlavního města Prahy, vyzve primátor hlavního města Prahy

zastupitelstvo městské části, aby do 2 měsíců zjednálo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo městské části neučiní, zastupitelstvo hlavního města Prahy je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může městská část podat žalobu k soudu.

96. Ustanovení změnil zákon č. 169/2008 Sb., v jehož důvodové zprávě se píše: „Dále se navrhuje vypustit sankci v podobě rozpuštění zastupitelstva obce za neprovedení rozhodnutí přijatého v místním referendu bez náhrady. **Rozpuštění zastupitelstva obce za neprovedení rozhodnutí přijatého v místním referendu totiž znamená, že stát fakticky nepřímo ukládá obci, jak má postupovat v oblasti samosprávy – a to pod hrozbou rozpuštění jejího zastupitelského orgánu, zvoleného v demokratických volbách, což je situace z ústavního hlediska problematická /zvláště když z rozhodnutí přijatého v místním referendu zpravidla nevyplývá pro orgány samosprávy konkrétní pozitivní postup/. Problematické je i to, že k rozpuštění zastupitelstva obce za neprovedení rozhodnutí přijatého v místním referendu, což je ve své podstatě sankce politické povahy, dochází v rámci správního dohledu státu. **I při zrušení této sankce zůstane pochopitelně zachována politická odpovědnost zastupitelstva a nebude narušen ani správní dozor nad samosprávou, který se v ústavních limitech realizuje rušením nezákonných aktů orgánů samosprávy – jimiž jsou i ty, které nerespektují zákonem stanovenou závaznou povahu rozhodnutí přijatého v místním referendu.**“**

97. Z toho tedy plyne, že prakticky jediným nástrojem, který občanům zbývá, aby vymohli postup podle výsledků Referenda (tak jak je oni chápou), spočívá ve snaze zrušit usnesení nebo rozhodnutí orgánů MČ podle pravidel ZHMP (§ 110 a násl.) určených pro dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských částí hlavního města Prahy. Bude zejména záležet na Magistrátu, jak celou věc posoudí.

98. Do úvahy teoreticky připadá také **zásahová žaloba**,²⁶ kterou se mohou pokusit občané použít v situaci vrchnostenského působení MČ v rozporu s výsledkem Referenda, kdy by do úvahy nepřicházel jiný prostředek nápravy.

99. **Případné konstatování nezákonnosti usnesení by mohlo mít negativní důsledky kupř. na plánovací smlouvu. Jedná se ovšem jen o obecné konstatování, bude třeba posuzovat jednotlivé případy, které v budoucnu nastanou.**

100. Pokud jde o možnost **trestně právních následků** nerespektování výsledků místního referenda, vycházíme z toho, že k řešení je z hlediska MČ především výše popsaná konzultativní účast v architektonické soutěži, příp. uzavření plánovací smlouvy nebo soukromoprávní smlouvy s odkládací podmínkou a že jiné kroky, které by se mohly občanům zdát rozporné s výsledky Referenda, neanalyzujeme. Navíc je postavení zastupitelů nebo radních v MČ Prahy specifické, neboť kupř. ve vztahu

²⁶ Podle § 82 an. zákona č. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

k územnímu plánování mají městské části na výsledné opatření obecné povahy podobný vliv jako veřejnost, **pozice zastupitelů i radních je tedy v MČ výhodnější než v jiných samosprávách, kde může snáze dojít k podezření ze spáchání některých trestných činů úředních osob.**

101. Na základě toho se domníváme, že je velmi malá pravděpodobnost (je prakticky vyloučeno), že by skutečně orgány činné v trestním řízení dospěly k závěru, že by přijetí usnesení rady MČ nebo zastupitelstva MČ ve vztahu ke smlouvě s investorem nebo konzultativní účasti v architektonické soutěži mohlo mít za následek vznesení obvinění vůči zastupitelům. Jak jsme výše dovodili, postup MČ by v těchto případech byl možný i v souladu s výsledkem Referenda. Judikaturu jsme k této otázce ve vztahu k referendu nedohledali, ani odborná literatura se tématu nevěnuje.

102. Mezi trestnými činy, které by teoreticky přicházely do úvahy, podle nás jsou tyto dva:

- Zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329): *Trestného činu se dopustí úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch*
 - vykonává svou pravomoc **způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu,**
 - překročí svou pravomoc, nebo
 - **nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci,**

43

Kvalifikovaná skutková podstata počítá mj. s tím, že musí být výše popsáným činem způsobena vážná porucha v činnosti orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci. Trestná je i příprava. To, že by konzultativní účast MČ v architektonické soutěži nebo sepsání vhodné smlouvy s investorem s odkládací podmínkou, mohlo způsobit vážnou poruchu v činnosti samosprávy, je jen obtížně představitelné.

- Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330): *Trestného činu se dopustí úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu, bude potrestána odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti.*
 - Podle komentáře²⁷ „zmaření splnění důležitého úkolu spočívá buď v úplném znemožnění splnění úkolu, nebo v jeho nesplnění v relevantním čase, pokud je časový limit jeho zásadní součástí. Zákonem chráněno je splnění pouze důležitého úkolu. Zda se jedná o důležitý úkol, je nutno posoudit zejména z hlediska jeho společenského významu a dopadu jeho případného nesplnění.“

²⁷ Drašík Antonín a spol. *Trestní zákoník: komentář; I. díl. (§ 1 až 232)*. Vydání první. - Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-790-4.

103. **Z obou skutkových podstat je patrné, že je nutné buď úmyslné jednání cílené na zisk prospěchu pro sebe nebo jiného nebo způsobení škody nebo jen nedbalostní jednání směřující ke změření důležitého úkolu. Ani jednoho se však MČ konzultativní účastí v architektonické soutěži nebo jednáním o smlouvě nebo podepsáním smlouvy s odkládací podmínkou podle našeho názoru nedopustí.**
104. Pokud bude MČ postupovat tak, jak plyne z našeho doporučení – tj. bude činit veškeré kroky proti záměru, ale současně, protože si je vědoma limitů městských částí hl. m. Prahy v územním plánování a povolování záměrů, bude chránit zájmy MČ a jejích obyvatel pro případ, že její úsilí zajistit výkon výsledků Referenda nepovede k úspěchu (MP nebo Platný ÚP budou změněny tak, že záměr Spolumajitelů bude moci být realizován), bude taktéž vyjednávat o nejlepších podmínkách pro MČ zatíženou rozsáhlým záměrem Spolumajitelů, **domníváme se, že skutkové podstaty obou trestných činů nebudou naplněny.**

c) Doporučení k datu konání referenda

105. Podle § 13 odst. 1 ZMR platí, že zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne buď o tom, že vyhlásí místní referendum, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání, nebo o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat. Vzhledem k tomu, že jsme uzavřeli, že o otázkách jednoznačně referendum konat lze, pak je namístě referendum podle uvedených pravidel vyhlásit, jinak je značná pravděpodobnost, že přípravný výbor dosáhne poměrně snadno vyhlášení referenda soudem.
106. Přípravný výbor se podle dostupných zdrojů domníval, že by mohlo být Referendum vyhlášeno již se senátními volbami. Vzhledem k tomu, že nejbližší zastupitelstvo MČ se sejde až 16. 9. 2024 a volby do Senátu jsou 20. a 21. 9. 2024, je nereálné, aby se Referendum mohlo konat s těmito volbami.
107. Z ustanovení zákona o místním referendu je zřejmé, že místní referendum lze realizovat nejdříve cca měsíc po jeho vyhlášení (§ 13 odst. 2 počítá s vyvěšením usnesení zastupitelstva po dobu 15 dnů na úřední desce; § 21 odst. 2 počítá s tím, že 25 dnů přede dnem hlasování starosta stanoví minimální počet členů okrskové a místní komise).
108. Skutečnost, že hlasování nebude spojeno s volbami do senátu v tomto roce, tak nelze považovat za kladení překážek ze strany MČ, jakkoliv se to přípravnému výboru nelíbí. Ze zběžné kontroly webu MČ lze snadno zjistit, že kupř. ani v roce 2022, ani v roce 2023²⁸ se zasedání v červenci či srpnu nekonalo, tudíž nebylo možno předpokládat, že se

²⁸ <https://www.praha-lipence.cz/urad-a-samosprava/zastupitelstvo-mc/zapisy-a-usneseni-zastupitelstva-mc/>

ihned po podání návrhu s podpisovými listinami a jejich rychlé kontrole uskuteční mimořádné zastupitelstvo, které vyhlásí konání referenda tak, aby se konalo spolu se senátními volbami.

109. Bylo věcí přípravného výboru, aby bezvadný návrh na vyhlášení Referenda předložil MČ včas, aby o něm mohlo být rozhodnuto včas a Referendum bylo vyhlášeno spolu se senátními volbami ve smyslu § 15 ZMR: *Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Dnem vyhlášení místního referenda je první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města na úřední desce příslušného obecního úřadu nebo na úřední desce magistrátu statutárního města. Koná-li se místní referendum z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, nesmí být den konání místního referenda stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.*

110. Vyhlášení referenda na zářijovém zastupitelstvu je proto podle našeho názoru souladné s právními předpisy. Přípravný výbor mohl navíc v souladu s judikaturou²⁹ žádat, aby se referendum konalo později spolu s jinými volbami: **„Je tedy obecně přípustné, aby přípravný výbor ve svém návrhu termínoval místní referendum na dobu souběžného hlasování ve volbách, o nichž víme, že v budoucnosti nastanou, jen nevíme přesně kdy (dies certus an, incertus quando). Pokud se však má tento termín odehrát v ne příliš blízké budoucnosti, jako je tomu v nyní posuzovaném případě (příští řádné volby do zastupitelstev obcí se mají konat na podzim roku 2018, příští řádné volby do Poslanecké sněmovny na podzim roku 2017, do Senátu ve volebním obvodu 47 na podzim roku 2018), musí brát zastupitelstvo obce ohled nejen na platnost místního referenda, ale též na jeho aktuálnost, resp. realizovatelnost rozhodnutí, jež má být v místním referendu přijato. Totéž oprávnění pak nemůže být upřeno ani soudu, má-li rozhodnout o vyhlášení místního referenda, neboť rozhodnutí soudu podle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva. Přitom soud, nemaje na rozdíl od zastupitelstva možnost zvažovat vhodnost či účelnost možných termínů pro konání místního referenda vzhledem ke specifickým místním podmínkám, se přirozeně přikloní k zákonnému standardu, tj. vyhlásí místní referendum tak, aby se konalo do 90 dnů, není-li v blízkém časovém horizontu k dispozici vhodnější termín souběžný s nějakými volbami.“**

111. V daném případě, jestliže přípravný výbor tento postup nevyžadoval (spojit šlo Referendum kupř. s volbami do poslanecké sněmovny v roce 2025), pak je na MČ, jaké datum v rámci zákonných limitů zvolí. Doporučujeme respektovat i další pokyn NSS:³⁰ *„Nejvyšší správní soud se s tímto názorem bezesbytku ztotožňuje. Má-li referendum splnit svůj účel a nebýt pouhou Potěmkinovou vesnicí, předstírající prvky přímé demokracie při jejich faktické neexistenci, je třeba podřídit organizaci referenda včetně volby termínu snaze o to, aby výsledky referenda byly platné. Jen takový výklad vede k naplnění smyslu*

²⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014-42.

³⁰ Rozsudek NSS čj. Ars 3/2014 - 41 ze dne 2. 10. 2014.

a účelu právní úpravy. Tím není právo občanů vymoci si organizaci referenda, nýbrž možnost vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor. **To ovšem nastane pouze tehdy, je-li hlasování platné mimo jiné z hlediska minimální účasti v hlasování. Přístup bez dalšího nadřazující náklady organizace referenda nad zájmem na co nejvyšší účasti občanů by pak mohl vést k tomu, že nižší finanční prostředky směřované k termínu s pravděpodobně menší účastí budou vynaloženy zcela vniveč. Taková situace je jistě nežádoucí.**

d) Společné konání místních referend

112. Podle § 16 odst. 2 je možné společně konat místní referendum, je-li podáno více návrhů přípravného výboru, popřípadě rozhodne-li o konání místního referenda zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města podle § 14. Podle tohoto ustanovení (tj. § 14) platí, že zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může rozhodnout o konání místního referenda prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.

113. To znamená, že by na zasedání dne 16. 9. 2024 (nebo i později) mohlo zastupitelstvo MČ rozhodnout o souběžném konání dvou referend – toho, které je podle návrhu přípravného výboru a toho, které by bylo podle požadavků MČ. Vzhledem k tomu, že návrh přípravného výboru má ale předstih před případným referendem MČ, pak nesmí otázky MČ být v rozporu s těmi, o kterých se bude Referendum konat podle návrhu přípravného výboru. Otázky předložené občanům k hlasování ze strany MČ mohou jen vhodně doplňovat otázky předložené přípravným výborem. To plyne z výkladu § 16 odst. 1: *Návrhy přípravného výboru se posuzují jednotlivě v pořadí, v jakém byly podány obecnímu úřadu nebo magistrátu statutárního města. Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města rozhodne, že místní referendum o později podaném návrhu přípravného výboru nevyhlásí, jestliže jde o obsahově stejnou otázku, **nebo se později podaný návrh přípravného výboru obsahově vzájemně vylučuje s dříve podaným návrhem přípravného výboru.***

114. V komentáři³¹ se k tomu dočteme: „Zastupitelstvo, k jehož rozhodnutí byl předložen návrh přípravného výboru, by mělo posoudit nejprve tento návrh, a referendum na základě vlastního rozhodnutí by mohlo vyhlásit, jen pokud není konflikt s otázkou podle návrhu přípravného výboru. V případě, že návrh přípravného výboru obsahuje více navrhovaných otázek, mělo by je zastupitelstvo analogicky s úpravou § 16 odst. 1 posuzovat rovněž postupně a nevyhlašovat hlasování o otázce, která by byla v konfliktu s předchozí vyhlášenou otázkou. V případě, že je podáno více návrhů přípravného výboru, resp. návrhů přípravných výborů, popř. vedle referenda k návrhu přípravného výboru rozhodlo i samo zastupitelstvo o referendu, lze konat tato místní referenda společně. Zastupitelstvo by mělo při vyhlášení společného konání místních referend vzít v úvahu

³¹ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-280-1.

vhodnost termínu a v případě, že by se měl zastupitelstvem stanovený termín odchýlit od data navrženého přípravným výborem, mělo by se tak stát v zájmu předpokládaného zajištění dostatečné účasti hlasujících."

115. Upozorňujeme, že i v této oblasti jsou soudy na samosprávy velmi přísné. Z judikatury³² tak kupř. plyne: „Odpověď na první otázku je kladná. Otázky v obou referendech se týkají využití týchž lokalit v připravovaném územním plánu odpůrce, účastníci se na kolizi obou referend shodují, a soud tak konstatuje, že není pochyb, že obě referenda jsou referendy o téže věci ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu. I odpověď na druhou otázku je kladná. Podle § 16 odst. 1 zákona o místním referendu „se návrhy přípravného výboru posuzují jednotlivě v pořadí, v jakém byly podány obecnímu úřadu nebo magistrátu statutárního města. Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města rozhodne, že místní referendum o později podaném návrhu přípravného výboru nevyhlásí, jestliže jde o obsahově stejnou otázku, nebo se později podaný návrh přípravného výboru obsahově vzájemně vylučuje s dříve podaným návrhem přípravného výboru“. Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 9. 2014, č. j. 66 A 4/2014-33, „[z]ákon o místním referendu výslovně neřeší kolizi návrhu přípravného výboru s iniciativou zastupitelstva vyhlásit místní referendum o shodné věci. Soud má ale za to, že je třeba postupovat analogicky se shora uvedeným ustanovením tak, že v případě podání návrhu přípravného výboru v době, kdy je již vyhlášeno referendum zastupitelstvem, nebude moci být vyhlášeno referendum o návrhu přípravného výboru. A to platí i naopak.“ Soud se s právním názorem vyjádřeným v usnesení Krajského soudu v Brně ztotožňuje. Uvedená situace představuje klasický případ tzv. mezery v zákoně, kterou je nutno vyplnit analogií. Pokud by k tomu totiž soudy nepřistoupily, mohla by nastat situace, že by se souběžně konala dvě referenda o stejné věci, přičemž není vyloučeno, že by jimi bylo dosaženo odlišných a vzájemně neslučitelných výsledků. Takový stav by byl ve zjevném rozporu s účelem zákona o místním referendu, a je tedy namístě vyplnit mezeru v zákoně analogickou aplikací § 16 odst. 1 zákona o místním referendu a uplatnit zásadu priority nejen na souběh dvou návrhů na vyhlášení místního referenda podaných přípravnými výbory, ale i na situace, kdy jeden z návrhů je návrhem zastupitelstva. Pro úplnost soud dodává, že tento názor zastávají rovněž oba účastníci. Soud tak shrnuje, že pokud je v projednávané věci Občanské referendum přípustné (k tomu viz dále), bránila tato skutečnost tomu, aby bylo vyhlášeno Městské referendum.“

116. Pokud jde o to, jak otázky formulovat, je opět třeba nahlédnout do rozhodnutí správních soudů:³³ „Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. Ars 2/2012-43 na základě dikce citovaného ustanovení dovodil, že „[p]ožadavek jednoznačnosti otázek upravuje § 8 odst. 3 ZMR, který předepisuje, že otázka položená v referendu musí být jednoznačně formulována tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem ‚ano‘ nebo slovem ‚ne‘. Pro hlasování jsou tedy logicky vyloučeny otázky doplňovací, problematika místního

³² Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, čj. č. j. 55 A 116/2020 – 84.

³³ Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 52 A 3/2020-38 ze dne 2. 11. 2020.

referenda musí být uvozena režimem otázky zjišťovací. Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního" (důraz doplněn)... Krajský soud v této souvislosti připomíná, že Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. Ars 2/2012-43 výslovně připustil, že položené otázky mohou být vzájemně ve vztahu obecného a speciálního. Z toho ovšem vyplývá, že i v případě norem vzešlých z místního referenda se uplatní jedno z obecných kolizních pravidel, dle něhož norma speciální má přednost před normou obecnou (*lex specialis derogat legi generali*). Jinými slovy obecné pravidlo plynoucí z formulace otázky č. 2 může být v takovém případě modifikováno zvláštním pravidlem obsaženým v otázce č. 1...

Za této situace ani hypotetická varianta výsledku referenda spočívající v záporné odpovědi na otázku č. 1 a kladné odpovědi na otázku č. 2 nepředstavuje rozpor, který by referendum vedené současně o obou těchto otázkách znemožňoval. V tomto ohledu je proto zcela lhostejno, zda se takováto varianta jeví jako „logická“ či nikoli, resp. zda je rozumné, aby výsledek referenda na jedné straně zastupitelstvu umožnil přijmout změnu územního plánu týkající se nové linky na zpracování kamene, přičemž by na straně druhé zároveň požadoval přijetí všech ostatních myslitelných kroků, jimiž by další těžbě a zpracování kamene zabránilo. Takovéto posuzování nepřísluší ani zastupitelstvu odpůrce, ani krajskému soudu. Leží totiž zcela na bedrech v referendu hlasujících občanů, kteří svobodně o dalším směřování jejich obce rozhodnou."

117. **Průběh takových společných referend je dle komentáře následující:** „Pro každé z vyhlášených referend musí být vytištěny samostatné hlasovací lístky (viz § 33) a vydány vlastní úřední obálky (§ 34 odst. 4). Otázka platnosti a závaznosti hlasování v každém z místních referend bude posuzována samostatně."

118. **Uzavíráme tedy, že je možné, aby MČ vyhlásila souběžně s Referendem podle návrhu přípravného výboru také svoje vlastní referendum za splnění požadavků na vzájemný soulad otázek.**

119. Vzhledem k tomu, že jsme z celého případu došli k závěru, že MČ má především zájem v situaci, kdy i přes její veškerou snahu a kroky vyžadované referendem podle návrhu přípravného výboru, dojde ke změně Platného ÚP nebo regulace obsažené v MP, na základě čehož bude možné realizovat záměr i bez souhlasu MČ, podílet se na uzavření vhodně formulované plánovací smlouvy, která by zajistila vybudování dostatečných kapacit veřejné infrastruktury na území MČ, domníváme se, že by otázka MČ mohla být formulována kupř. takto:

- **Souhlasíte s tím, aby v případě, kdy městská část Praha – Lipence vyčerpá veškeré možné kroky v rámci své samostatné působnosti**

směřující k tomu, aby nedošlo ke změně platné i nově navrhované územně plánovací dokumentace za účelem vzniku nových ploch pro bydlení či ploch všeobecně smíšených na pozemcích parc. č. 2265/6, 2265/8, 2259/8, 2249/1, 2250/1, 2257/1 v k. ú. Lipence v oblasti mezi spojením ulic V Alejích, Českého červeného kříže, K Průhonu, K Obsinám a ulicí Ke Kazínu a na pozemcích parc. č. 2181/4 a 2179/1 v k. ú. Lipence v oblasti louky pod hájovnou a aby na uvedených pozemcích byla umožněna výstavba za účelem bydlení pouze v rodinných domech o maximálně dvou nadzemních podlažích jednala s vlastníky pozemků a stavebníky o plánovací smlouvě, která by zajistila co nejvýhodnější podmínky pro doplnění potřebných kapacit veřejné infrastruktury na území MČ Praha - Lipence?

120. Současně ale upozorňujeme, že případná odpověď NE je pro MČ „riziková“ (a vzhledem k negativnímu naladění občanů ve vztahu k záměru hrozí, že skutečně na odpověď NE dojde), je pro MČ k politické úvaze, zda riziko podstoupí či nikoliv. Pokud by MČ otázku nedoplnila, domníváme se, že poté, co vyčerpá veškeré své kroky proti záměru a již bude jasné, že jí žádné další efektivní způsoby bránění výstavbě nezbývají, že by se mohla podílet na uzavření plánovací smlouvy i bez výslovného „zmocnění“ občany a že takové jednání již nebude v rozporu s výsledky Referenda.

121. Podobně teoreticky nelze vyloučit uzavření smlouvy i dříve s odkládací podmínkou „pro případ, že se záměru nepodaří zabránit“, kdy by ale bylo nutno nejprve vyřešit řadu dílčích otázek (včetně nadefinování momentu, kdy již skutečně MČ nemá šanci záměru nijak zabránit).

49

II. ZÁVĚR

122. O obou otázkách navržených přípravným výborem lze konat místní referendum.

123. Položené otázky zavazují všechny orgány MČ v samostatné působnosti k tomu, aby postupovaly v souladu s danou otázkou.

124. Výsledek místního referenda, bylo-li hlasování platné a závazné, je pro MČ závazný bez časového omezení. Po dvou letech je ale možné vyhlásit nové referendum, jehož výsledek může MČ zavázat odlišně od nyní konaného Referenda.

125. Podle našeho názoru otázka č. 1 nevylučuje, aby se zástupce MČ účastnil urbanistické soutěže, ideálně se statusem konzultačním (bez hlasovacího práva).

126. Pokud bude MČ zavázána otázkou č.2, měla by usilovat také o uzavření smlouvy se Spolumajiteli tak, aby se výsledek Referenda odrazil i v této smlouvě.

Pokud jde o ostatní pozemky, teoreticky by bylo možné uvažovat o uzavření smlouvy, která by řešila situaci do budoucna pro případ, že se MČ nepodaří zabránit změně Platného ÚP či MP. Pokud tato situace nastane, doporučujeme věc posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti a zvážit, zda je na místě uzavřít soukromoprávní či veřejnoprávní smlouvu.

127. Považujeme za krajně nepravděpodobné, že by se někomu podařilo Referendum (resp. jeho výsledek, bude-li platný a závazný) s úspěchem napadnout u soudu. Spoluvlastníci pro takové napadení otázek nemají žádnou zvláštní aktivní legitimaci, neboť soudy dovozují, že výsledek místního referenda se jich přímo nedotýká.

128. MČ by měla zajistit podmínky pro vyváženou kampaň příznivců i odpůrců Referenda. Orgány MČ by měly zůstat co nejvíce neutrální.

129. Nedoporučujeme, aby zástupci MČ po vyhlášení Referenda podnikali kroky, který by mohly být v rozporu s výsledkem referenda nebo do průběhu Referenda zasahovali takovým způsobem, že by se jednalo o maření Referenda. Stejně tak nedoporučujeme, aby v případě, že bude Referendum platné a závazné, orgány MČ jednaly v rozporu s výsledkem Referenda. A to i přesto, že sankce za nerespektování výsledku místního referenda jsou primárně v oblasti politické odpovědnosti. Je třeba mít pořád na mysli, že referendum je soudy přísně chráněný nástroj přímé demokracie.

130. Vzhledem k tomu, že termín navržený přípravným výborem není realizovatelný, je na zastupitelstvu, aby takový termín stanovilo v souladu s § ZMR, tedy do 90 dnů od jeho vyhlášení.

131. Je teoreticky možné, aby MČ vyhlásila souběžně s Referendem své vlastní referendum za splnění požadavků na vzájemný soulad otázek.

V Brně dne 25. 8. 2024

Mgr. David Zahumenský, advokát