



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj) a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Řevnice**, jednajícího zmocněncem M. T., bytem S. 1143, Ř., zastoupeného Mgr. Pavlem Duškou, advokátem, se sídlem Václavská 12, Praha 2, proti odpůrci: **město Řevnice**, se sídlem náměstí Krále Jiřího z Poděbrad 74, Řevnice, zastoupenému Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, o návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2021, č. j. 54 A 27/2020 - 106,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **s e v r a c í** soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1.000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 13. 7. 2020 podal navrhovatel zastupitelstvu odpůrce návrh na vyhlášení místního referenda ve městě Řevnice (dále jen „občanské referendum“) tak, aby se konalo v souběhu s volbami do krajských zastupitelstev ve dnech 2. a 3. 10. 2020, a to o dvou otázkách. Druhá z nich není pro kasační řízení důležitá; první zněla takto:

*„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Řevnice schválilo územní plán v podobě, která v návrhových plochách území bývalé Eurovie v Řevnicích (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 se jedná o území C3) **neumožní výstavbu jakýchkoli bytových domů a/nebo rodinných domů** a jako jediné přípustné využití tohoto území se stanoví pouze:*

stavby občanské vybavenosti, a to zařízení školství a výchovy, zařízení kultury, zařízení tělovýchovy a sportu, veřejná prostranství, zeleně, drobná nerušící výroba a služby, místní komunikace?“ (zvýraznil soud)

[2] Zastupitelstvo na svém zasedání dne 7. 9. 2020 rozhodlo, že občanské referendum nevyhlásí a místo toho vyhlásí místní referendum o přeformulované otázce (dále jen „městské referendum“). První otázka (ta jediná je nyní sporná), která byla občanům v tomto referendu položena, zněla takto:

*„Souhlasíte s tím, aby město Řevnice učinilo veškeré kroky v samostatné působnosti k tomu, aby návrhová plocha areálu betonárny v Řevnicích (podle návrhu územního plánu prezentovaného na veřejném projednání v lednu 2018 území označené jako C3) **umožňovala umístění staveb všech vyjmenovaných způsobů využití**: občanská vybavenost (např. mateřská škola, ordinace lékařů, obchody, zařízení pro kulturu a sport jako jsou hřiště, služby), kanceláře, drobná nerušící výroba, **bydlení**, plochy s veřejnou zelení, parky, komunikace a technická infrastruktura?“ (zvýraznil soud)*

[3] Nevyhlášení občanského referenda zdůvodnilo zastupitelstvo tím, že rozhodnutí v něm přijaté by mohlo být v rozporu s právními předpisy a o otázkách není možné konat místní referendum, neboť jejich obsah nepatří do samostatné působnosti obce. Městské referendum proběhlo ve dnech 2. a 3. 10. 2020. Rozhodnutí, které v něm bylo přijato, je platné. Na první otázku převážila odpověď NE, pro niž však nehlasovalo dost občanů, a rozhodnutí proto nebylo pro zastupitelstvo závazné.

[4] Navrhovatel se obrátil na Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) a žádal jej, aby vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu. Krajský soud usnesením ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020 - 84, návrhu částečně vyhověl a vyslovil neplatnost rozhodnutí o první otázce (výrok I), ve zbytku návrh zamítl (výrok II) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Shledal, že občanské referendum bylo v souladu se zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, a proto zastupitelstvo odpůrce nebylo oprávněno o obdobných, v případě otázky č. 1 však obsahově pozměněných otázkách městské referendum vyhlásit. Kasační stížnost odpůrce proti tomuto usnesení zamítl Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudkem ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020 - 85.

[5] Vedle toho se navrhovatel obrátil dne 11. 9. 2020 na krajský soud s návrhem podle § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jímž se domáhal ve smyslu § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu vyhlášení místního referenda ve městě Řevnice. Toto referendum by se mělo konat o otázce v tom znění, jak ji původně sám pro občanské referendum naformuloval (ve vztahu k druhé otázce, týkající se zřízení pásu veřejné zeleně, krajský soud řízení pro zpětvzetí zastavil, takže není předmětem nynějšího přezkumu). Krajský soud mu vyhověl a usnesením ze dne 26. 8. 2021, č. j. 54 A 27/2020 - 106, napadeným nyní kasační stížností, vyhlásil místní referendum o takto naformulované otázce, a to ve dnech 8. a 9. 10. 2021 (tj. v souběhu s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu, vyhlášenými rozhodnutím prezidenta republiky publikovaným pod č. 611/2020 Sb.).

[6] Krajský soud neshledal žádné důvody, které by bránily vyhlášení občanského referenda, takže zastupitelstvo odpůrce postupovalo nezákonně, jestliže návrhu navrhovatele nevyhovělo. Vyšel z toho, že otázky navržené v občanském referendu míří na schvalování územního plánu, tedy činnost zastupitelstva vykonávanou v samostatné působnosti. Argumentace odpůrce, že konkrétní podobu územního plánu nemůže zastupitelstvo ovlivnit, nemá oporu v platné

pokračování

právní úpravě. Zastupitelstvo sice nemůže přímo zasahovat do textu návrhu územního plánu v tom smyslu, že by mohlo při rozhodování o návrhu územního plánu tento návrh změnit. Zastupitelstvo nicméně volí tzv. určeného zastupitele, který se společně s pořizovatelem územního plánu podílí na koncipování obsahu návrhu územního plánu. Argument odpůrce o bezmocnosti zastupitelstva navíc kontrastoval s jeho vlastními tvrzeními o zřízení výboru zastupitelstva, jenž se zabývá územním plánováním a jehož výstupy byly předány architektům k zapracování do upraveného návrhu územního plánu. Orgány samosprávy tak v daném případě významně ovlivňovaly obsah návrhu územního plánu.

[7] Krajský soud neshledal namítaný rozpor s § 7 písm. d) zákona o místním referendu, ostatně odpůrce ani nespécifikoval, v čem by otázka či na ni navazující územní plán musely být v rozporu s právními předpisy. V zásadě pouze tvrdil, že by se v průběhu procesu pořizování územního plánu mohlo objevit něco, co by bránilo jeho přijetí v intencích požadovaných občanským referendem. Taková argumentace by mohla být důvodná, jen pokud by již v současnosti bylo zřejmé, že územní plán v podobě požadované občanským referendem nemůže být přijat bez porušení konkrétní právní normy. Areál betonárny je tzv. *brownfield* v zanedbaném stavu, jehož přestavbu má umožnit právě pořizovaný územní plán. Podstatou otázky č. 1 v občanském referendu je, zda přípustné způsoby využití daného území mají (kromě staveb občanské vybavenosti a staveb pro nerušící výrobu a služby) zahrnovat i stavby pro bydlení. I kdyby byla odpověď na otázku č. 1 občanského referenda závazná, stále by bylo možné dané území smysluplně využít, a to pro činnosti, které odpovídají dosavadnímu způsobu využití (výrobní plocha – byť v porovnání se stávajícím stavem jen nerušící činnosti), a dále pro občanské vybavení. Neschválení nové funkce tohoto území (funkce bydlení) nekoliduje s kogentními ustanoveními právních předpisů ani s ochranou veřejných zájmů. Otázka č. 1 občanského referenda je tedy uvnitř mantinelů, v nichž činí zastupitelstvo politická rozhodnutí o podobě územního plánu.

[8] Krajský soud neshledal ani rozpor s § 7 písm. g) zákona o místním referendu, a to ani pohledem judikatury NSS, která konstatovala, že toto ustanovení „*činí nepřipustným referendum o obecně závazné vyhlášce přípravným výborem přímo formulované v ‚paragrafovém‘ znění právního předpisu*“ (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014 - 99, č. 3148/2015 Sb. NSS). Na územní plány jakožto opatření obecné povahy nedopadá § 7 písm. g) zákona o místním referendu a otázky občanského referenda i přes svou konkrétnost stále nepředstavují „paragrafové znění“ ve smyslu uvedené judikatury, jelikož jednak vůbec neřeší řadu parametrů, které se v souvislosti s vymezením ploch v územních plánech uvádějí, jednak ponechávají pořizovateli stále dostatek prostoru pro řádné legislativně-technické provedení návrhu územního plánu. Občanské referendum zjevně nestanoví podmínky pro schválení územního plánu, které by nemohly být zahrnuty do pokynů zastupitelstva při vrácení návrhu územního plánu k přepracování dle § 54 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

[9] Krajský soud neshledal konečně ani rozpor otázky položené v občanském referendu s § 7 písm. e) zákona o místním referendu, neboť podle nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, je schvalování územně plánovací dokumentace „*v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou*“, a „*pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ustanovení § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu*“. Z vyjádření odpůrce k návrhu vyplývá, že proces pořizování územního plánu se nachází ve fázi připravovaného opakovaného veřejného projednání návrhu, tj. podstatně upravený návrh bude veřejně představen, v návaznosti na což budou teprve předkládány stanoviska, námítky a připomínky. Proces pořizování územního plánu se tedy stále nachází ve fázi před vydáním územního plánu a rozhodnutím o námítkách,

tedy ve fázi, v níž lze konat místní referendum, jehož podstatou je obsah části územního plánu (viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2017, č. j. 43 A 1/2017 - 50).

II. Kasační řízení

[10] Proti usnesení krajského soudu podalo město Řevnice (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Nejprve namítá, že krajský soud nemohl ke dni 26. 8. 2021 o podaném návrhu vůbec rozhodovat. Usnesením ze dne 22. 9. 2020, č. j. 54 A 27/2020 - 27, totiž řízení přerušil podle § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s. z důvodu, že rozhodnutí soudu závisí na otázce platnosti kolizního městského referenda, kterou není v tomto řízení soud oprávněn řešit. Řízení bylo přerušeno do vyhlášení výsledků městského referenda, bude-li neplatné, jinak do marného uplynutí lhůty pro podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v městském referendu, popřípadě marného uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o takovém návrhu, a bude-li podána, pak do právní moci rozhodnutí NSS o ní. Stěžovatel podal ve věci městského referenda kasační stížnost, o níž nebylo do dne vydání nyní napadeného usnesení krajského soudu rozhodnuto. Krajský soud se přesto rozhodl na návrh navrhovatele pokračovat v řízení, ovšem z důvodů, které stěžovatel pokládá za absurdní. Bylo-li ve výroku usnesení o přerušení jasně uvedeno, že se řízení přerušuje do rozhodnutí o kasační stížnosti, musí soud tuto podmínku splnit. Stěžovatel nemůže být trestán za to, že soud chce revokovat svoje rozhodnutí, které nyní považuje za nesprávné. Krajský soud při vydávání předchozího usnesení spoléhal bezdůvodně na to, že NSS rozhodne v nepřiměřeně krátké době. Je navíc zvláštní, že se navrhovatel obrátil na krajský soud s žádostí o pokračování v řízení až nyní. Pokud by skutečně navrhovateli šlo o to, aby se město Řevnice rozvíjelo podle jeho představ, měl reagovat již loni na podzim a udělat všechny podle něj potřebné kroky včas. To, že podal zmíněný návrh až nyní, považuje stěžovatel za obstrukční jednání. Tímto postupem se stěžovatel dostal do právní nejistoty, a proto krajskému soudu – neúspěšně – navrhl, aby řízení bylo znovu přerušeno do doby, než bude rozhodnuto o podané kasační stížnosti v řízení pod sp. zn. Ars 6/2020. Chybou krajského soudu mu byla zkrácena lhůta pro vyjádření k návrhu navrhovatele na pouhých 5 dnů, a to v době letních dovolených.

[12] Krajský soud se také nezabýval stěžovatelovými obavami z technické nemožnosti vyhlásit místní referendum „na poslední chvíli“. Jedním ze zásadních problémů je ustavení komise podle § 21 a § 27 zákona o místním referendu v kombinaci s § 14e zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k blížícímu se datu voleb nebude možné tento termín řádně splnit a delegovat člena komise za navrhovatele, neboť k tomu musí dojít 30 dnů přede dnem voleb.

[13] Dále stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku nepřipustnosti konání místního referenda z důvodu rozporu otázky č. 1 položené přípravným výborem v návrhu na konání místního referenda s § 6, § 7 písm. d) a písm. e) zákona o místním referendu. Zdůraznil, že se nebrání myšlence, aby jej místní referendum zavázalo učinit v samostatné působnosti veškeré možné kroky. Otázka předložená přípravným výborem je však nesprávná. Je nadále přesvědčen, že při výkonu své samostatné působnosti nedisponuje nástroji, jimiž by mohl naplnit závazek plynoucí z rozhodnutí v občanském referendu, který směřuje nikoliv k učinění veškerých možných kroků v rámci procesu územního plánování, ale k přijetí zcela konkrétní regulace. Otázka referenda vyhlášená soudem na návrh přípravného výboru vnucuje do území jako jediné přípustné využití občanské vybavení (zařízení školství a výchovy), které je pro toto území nevhodné a lze je vybudovat v jiných částech města. Stěžovatel znovu upozorňuje na nebezpečí spočívající v tom, že přijetí regulace požadované občanským

pokračování

referendem omezí vlastníka na jeho vlastnickém právu. Pro takový zásah přitom stěžovatel nebude mít jiný důvod než samotné referendum, s čímž se nemůže vyrovnat. Krajský soud navíc sám uznal, že by řešení požadované v místním referendu mohlo vést k nezákonnému výsledku. Pak ovšem neměl občanské referendum vyhlašovat.

[14] V nynější situaci se navíc občanské referendum fakticky dožaduje toho, aby byla změněna stávající regulace. Stěžovatel totiž již upravil návrh územního plánu, který nyní pouze přejímá dosavadní územní plán. Referendum již nebrotí proti nově připravované regulaci (bytové zástavbě), ale žádá, aby stěžovatel zasáhl do dosavadních klidných poměrů. Takový zásah do vlastnického práva není přiměřený. Navrhovatel navíc sbíral podpisy pod návrh občanského referenda v jiné situaci, kdy skutečně mělo dojít ke změně funkčního využití území, protože návrh územního plánu zamýšlel umožnit rezidenční výstavbu. Konání téhož referenda proti nově navržené regulaci je však již proti smyslu původního návrhu. Přípravnému výboru a lidem, kteří podpisové listiny podepsali, šlo o omezení výstavby bytových a rodinných domů. To se s novou regulací stalo, takže není vůbec zřejmé, zda by občané znovu podepsali takovou podpisovou listinu, pokud by mělo občanské referendum jít proti nově navržené regulaci v podstatě přejeté ze stávajícího územního plánu. V upraveném návrhu regulace se pro plochu, které se místní referendum týká, jasně uvádí, že funkce bydlení je nepřipustná krom služebních bytů. Místní referendum tedy nebude brojit proti původně plánované regulaci, ale proti stávajícímu využití území, které má být „překlopeno“ do územního plánu. Fakticky si tedy občanské referendum vynutí zásah do poklidně užívaného vlastnického práva, který nebude odůvodněn ničím jiným než právě občanským referendem. Proto se stěžovatel domnívá, že bude výsledná podoba územního plánu podle požadavku občanského referenda nezákonná. Občanské referendum požaduje, aby územní plán jako jediné přípustné využití tohoto území stanovil pouze stavby občanské vybavenosti (zařízení školství a výchovy, zařízení kultury, zařízení tělovýchovy a sportu, veřejná prostranství, zeleň, drobná nerušící výroba a služby, místní komunikace). Je však možné, že si vlastník na svém pozemku žádné občanské vybavení nepřeje. Pro regulaci požadovanou občanským referendem nejsou žádné důvody a nevyplývají ani ze stanovisek dotčených orgánů, šlo by tedy o svévolný a diskriminační zásah.

[15] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby bylo usnesení krajského soudu zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Požádal také o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť pokud by se místní referendum nyní konalo a stěžovatel následně s kasační stížností uspěl, pak by mezitím proběhnuvší místní referendum mohlo být prohlášeno za neplatné. Hrozí mu tak, že bude nucen konat občanské referendum, což je spojeno nejen s přímými náklady z obecního rozpočtu na jeho konání, ale může to vést rovněž k nutnosti přepracovat návrh územního plánu a opakovat znovu veřejné projednání návrhu.

[16] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že k přerušení řízení krajský soud přistoupil výlučně z důvodu nezákonného postupu stěžovatele, s nímž se soudy musely vypořádat v řízení o neplatnosti rozhodnutí přijatého v městském referendu. Původní úvaha krajského soudu při přerušení řízení v usnesení č. j. 54 A 27/2020 - 27 byla logická a přiměřená, neboť ze statistik rozhodování volebního senátu NSS plyne, že řízení o kasační stížnosti ve věcech místního referenda přesahující 3/4 roku tvoří pouze několik výjimek. Navíc usnesením o přerušení řízení není soud ve smyslu § 55 odst. 2 věty druhé s. ř. s. vázán. Vzhledem ke skutečnosti, že NSS následně rozsudkem č. j. Ars 6/2020 - 85, zamítl kasační stížnost odpůrce ve věci městského referenda, není navrhovateli zřejmé, v čem konkrétně by mohla reálně spočívat jakákoliv újma způsobená stěžovateli procesním postupem krajského soudu. Ten svým nyní napadeným usnesením vyhlásil občanské referendum o otázce č. 1 v dostatečném časovém předstihu k tomu, aby navrhovatel mohl řádně delegovat členy okrskových volebních komisí v souběhu se sněmovními volbami.

[17] Kasační stížnost není důvodná ani v části, v níž brojí proti otázce položené ve vyhlášeném občanském referendu. Stěžovatel zjevně nesprávně nadřazuje zadání územního plánu schváleného zastupitelstvem obce oproti zadání na základě místního referenda a novou úpravu v připravovaném územním plánu odpůrce předem označuje za bezdůvodnou. Úprava využití dotčeného území, které se domáhají občané občanským referendem, nebyla v procesu přijímání územního plánu jakkoliv posouzena, byť se tak mohlo stát např. variantním řešením návrhu územního plánu. Bohužel se nic nezměnilo na tom, že se stěžovatelem není možné dospět k přijatelné dohodě o omezení nadměrné výstavby ve městě. Výsledek občanského referenda, pokud bude rozhodnutí v něm přijaté platné a závazné, by přinesl relativně dlouhodobé řešení, kterého chtějí občané dosáhnout, a tím závazně definovat zájem města zákonem předvídaným způsobem.

[18] Nejsou dány důvody pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť kasační stížnost je zjevně nedůvodná a přiznání odkladného účinku by fakticky vedlo k nemožnosti naplnění účelu občanského referenda jeho konáním alespoň v náhradním termínu spolu se sněmovními volbami.

III. Právní hodnocení

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] V první námitce vytýká stěžovatel krajskému soudu, že nerespektoval své vlastní usnesení o přerušení řízení ze dne 22. 9. 2020, č. j. 54 A 27/2020 - 27, kterým předseda senátu řízení přerušil z důvodu, že probíhá řízení o otázce platnosti kolizního městského referenda. To je dle NSS nutno pokládat ve smyslu § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. za *jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé*. Podle svého obsahu tedy nešlo o obligatorní přerušení řízení podle § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s., na něž krajský soud v usnesení o přerušení řízení nepřesně odkázal. Řízení bylo přerušeno do vyhlášení výsledků kolizního referenda, nebude-li platné; jinak do marného uplynutí lhůty pro podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v kolizním referendu bude-li platné; popřípadě do marného uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o takovém návrhu; a bude-li podána, pak do právní moci rozhodnutí NSS o ní. Jinak řečeno, krajský soud přerušil své řízení v nyní přezkoumávané věci sp. zn. 54 A 27/2020 týkající se vyhlášení občanského referenda, dokud nebude závazně vyřešena platnost proběhnuvšího městského referenda, včetně případného soudního přezkumu, a to i před NSS. Tento svůj závěr následně přehodnotil a ještě před vydáním rozsudku NSS č. j. Ars 6/2020 - 85 rozhodl na návrh navrhovatele usnesením ze dne 11. 8. 2021, č. j. 54 A 27/202 - 81, o pokračování v řízení.

[21] Takový postup je v souladu s právem. Uvedené přerušení řízení věcně nebylo přerušením obligatorním ve smyslu § 48 odst. 1 a 2 s. ř. s., nýbrž přerušením fakultativním podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.: *Předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže*
(...)

d) zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.

[22] Toto fakultativní přerušení řízení tedy závisí na úvaze předsedy senátu a je do značné míry v jeho dispozici. Z judikatury NSS navíc plyne, že pokud je výsledek řízení vedeného před krajským soudem ovlivněn jiným řízením vedeným před krajským soudem, je na krajském soudu, zda vyčká i na případné rozhodnutí NSS o kasační stížnosti, bude-li podána: „*Krajský soud je*

pokračování

oprávněn, nikoliv však povinen, přerušit podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. řízení, jestliže před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasační stížnosti směřující proti rozsudku krajského soudu v související věci.“ (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 83/2011 - 273) K vyčkávání až do rozhodnutí NSS tedy krajský soud nebyl podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. povinen.

[23] V nynějším případě nelze krajskému soudu vytknout, pokud vyvažoval zájem na rychlosti vlastního řízení (jehož délka je navíc v § 91a odst. 3 s. ř. s. omezena třicetidenní lhůtou) se zájmem na tom, aby se jeho rozhodovací činnost nedostala do kolize s právními názory vyslovenými v souvisejícím soudním řízení. Nejprve tak přerušil řízení po dobu řešení související otázky městského referenda, a to až do případného rozhodnutí NSS, následně však, poté co souhrn těchto souvisejících řízení trval natolik dlouho, že by krajský soud nestihl ve věci rozhodnout tak, aby se občanské referendum mohlo konat v čase voleb do Poslanecké sněmovny, rozhodl se oba zájmy znovu vyvážit a ukončit přerušení řízení.

[24] Důvody svého postupu jasně a přesvědčivě vyložil v bodě 16 nyní napadeného usnesení a z ničeho není patrné, že by jeho postupem vznikla účastníkům řízení podstatná újma na procesních či hmotných právech. Není vůbec patrné, v čem stěžovatel spatřuje, že je „*trestán za to, že soud snad chce revokovat svoje rozhodnutí, které z nějakých nepochopitelných důvodů považuje za nesprávné*“. Sám uvádí pouze tolik, že v reakci na usnesení o pokračování v řízení podal v souvisejícím řízení před NSS žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, což jistě nelze pokládat za trest. Dále pak uvádí, že mu byla zkrácena lhůta pro vyjádření k návrhu navrhovatele, k čemuž ovšem krajský soud v bodě 17 nyní napadeného usnesení podotkl, že se stěžovateli přesto podařilo zpracovat podání o patnácti stranách (listy 89 – 96 spisu krajského soudu) a že soud byl připraven akceptovat i pozdější stěžovatelovo vyjádření. Nelze tedy shledat, že by bylo pokračováním v řízení stěžovateli znemožněno či podstatně zkomplikováno, aby uplatnil svou argumentaci, ostatně tak zjevně komplexně učinil. Naopak, pokud by krajský soud v řízení nepokračoval, patrně by znemožnil konání občanského referenda v době voleb do Poslanecké sněmovny.

[25] V další námitce stěžovatel poukázal na své obavy z technické nemožnosti vyhlásit občanské referendum na poslední chvíli. Zejména uvedl nemožnost včas, tedy alespoň 30 dnů přede dnem voleb, delegovat člena volební komise za přípravný výbor, vzhledem k blížícímu se datu voleb do Poslanecké sněmovny, a tedy i datu místního referenda. Uvedená námitka není zjevně důvodná. Napadené usnesení bylo vyhlášeno již dne 26. 8. 2021, téhož dne nabylo podle § 93 odst. 5 s. ř. s. právní moci, není tedy zjevné, co by objektivně znemožňovalo navrhovateli, aby za něj byl člen volební komise delegován 30 dnů před datem voleb. Zda se tak skutečně stalo, není relevantní pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu, které bylo vydáno šest týdnů před ohlášeným datem voleb a místního referenda, tedy v době, kdy se tak jistě stát mohlo.

[26] Co se týče obsáhlé kasační námítky, podle níž je otázka položená v občanském referendu nepřijatelná pro rozpor s § 6 a § 7 písm. d) a písm. e) zákona o místním referendu, na ni už NSS fakticky odpověděl ve svém rozsudku č. j. Ars 6/2020 - 85. Již v něm totiž potvrdil názor vyslovený krajským soudem v usnesení č. j. 55 A 116/2020 - 84, že městské referendum bylo vyhlášeno nezákonně. Jeho vyhlášení totiž stěžovatel odůvodnil údajnou nezákonností otázky, jež měla být položena v občanském referendu. Tento předpoklad ovšem jasně odmítl krajský soud i NSS. Oba soudy vyšly z toho, že občanské a městské referendum se tematicky překrývají, a konání jednoho tedy vylučuje konání druhého ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu, a že pokud by občanské referendum bylo přípustné, bránilo by to zastupitelstvu vyhlásit městské referendum (§ 16 odst. 1 téhož zákona *per analogiam*). Navrhovateli daly oba soudy za pravdu v tom, že občanské referendum přípustné bylo, a tudíž mělo být vyhlášeno.

Nejvyšší správní soud již v bodě 16 rozsudku č. j. Ars 6/2020 - 85 označil otázku položenou v občanském referendu, jež bylo nakonec vyhlášeno krajským soudem, za „jednoznačnou a nedomnívá se, že bylo třeba ji přeformulovat. Jak plyne z judikatury, formulace otázek pokládáných v referendech by neměla být hodnocena přísně (tak již rozsudek NSS ze dne 31. října 2012, č. j. Ars 4/2012 - 47, č. 2760/2013 Sb. NSS, bod 42) a vždy je třeba posuzovat položené otázky v kontextu veřejné debaty v dané obci. V Řevnicích probíhala během přípravy územního plánu debata o tom, jak naložit s územím bývalé betonárny, a občanské referendum bylo iniciativou skupiny občanů, kteří si ve městě nepřáli výraznou novou bytovou výstavbu. Otázka, kterou přípravný výbor zformuloval, tak mířila právě k tomu, aby město bytovou výstavbu v tomto území nepřipustilo“. To současně znamenalo, že městské referendum bylo vyhlášeno nezákonně. Zastupitelstvo navíc klíčovou otázku přeformulovalo tak, že tím znehodnotilo její smysl (viz bod [2] nynějšího rozsudku), a občan, který chtěl zabránit bytové výstavbě v lokalitě bývalé betonárny, neměl v městském referendu jak hlasovat.

[27] Na tomto místě tak NSS pouze potvrzuje, že setrvává na názoru vysloveném v rozsudku č. j. Ars 6/2020 - 85, tedy že otázka navržená návrhovatelem pro občanské referendum, které nyní vyhlásil krajský soud napadeným usnesením, je souladná se zákonem. V tomto rozsudku NSS komplexně posoudil zákonnost této otázky pohledem § 6 zákona o místním referendu, tedy zda věc patří do samostatné působnosti obce (body 20–24), i pohledem § 7 písm. d) (body 25–29) a písm. e) (body 30–32) téhož zákona, na které nyní NSS již pouze odkazuje a které jsou v souladu se závěry, k nimž v nyní napadeném usnesení dospěl krajský soud.

[28] K nynějšímu doplnění argumentace ze strany stěžovatele NSS pouze podotýká, že jím stěžovatel brojí fakticky jen proti tomu, že mu odpověď na otázku položenou v občanském referendu může spolu s požadavky zákonné úpravy přípravy územního plánu zmenšit manévrovací prostor při rozhodování o využití území dotčeného občanským referendem. Není však nic překvapivého, natož nepřipustného, pokud je rozhodovací autonomie orgánů místní samosprávy omezována zákonem a vůlí občanů projevenou v místním referendu. Samotným smyslem fungování orgánů místní samosprávy by naopak mělo být právě naplňování požadavků zákona a vůle občanů samosprávného celku.

[29] I v tomto ohledu postačuje odkázat na body 24 a 26 rozsudku NSS č. j. Ars 6/2020 - 85, podle nichž „zákon od města nežadá, aby na určitém území umísťovalo právě bytovou výstavbu, resp. mu neukládá povinnost zajistit na svém území výstavbu nových bytů. Pokud město ve svém územním plánu vyjádří zájem umožnit na některých plochách bytovou výstavbu, neprojevuje se v tom požadavek zákona, ale samostatná úvaha samosprávné korporace, která se může pohybovat ve velmi širokých mezích. Do takové úvahy může legitimně vstupovat i rozhodování v referendu. Rozhodnutí, které by případně bylo přijato v občanském referendu, by přitom neukládalo orgánům obce úkoly, které nepatří do samostatné působnosti obce. (...) Pokud by se v průběhu územního plánování objevil ‚odborný‘ (nikoli ‚politický‘) důvod, pro který musí být plocha bývalé betonárny určena k bytové výstavbě, nemohli by zastupitelé výsledek referenda respektovat, jak už to popsál krajský soud (...). Lze si však jen těžko představit, o jaký odborný důvod by mohlo jít“.

[30] Pokud se stěžovateli tento manévrovací prostor pro využití dotčeného území oproti době, kdy návrh v červenci 2020 předložil návrh na vyhlášení občanského referenda, ještě zúžil dalšími kroky při přípravě územního plánu, jak stěžovatel tvrdí v bodech 33 a násl. kasační stížnosti, může to přičíst jedině tomu, že se namísto vyhlášení občanského referenda ve lhůtách předpokládaných zákonem rozhodl vyhlásit městské referendum, jež následně krajský soud i NSS označily za nezákonné. Rozhodně pak z těchto kroků podniknutých samotným stěžovatelem nemůže plynout nemožnost či nepřipustnost otázky položené v občanském referendu.

[31] V závěru kasační stížnosti stěžovatel také požadoval, aby NSS dále vyjasnil vztah mezi rozhodováním v místním referendu a přijímáním územního plánu obce. K tomu však NSS stejně

pokračování

jako v rozsudku č. j. Ars 6/2020 - 85 podotýká, že mu v nynějším řízení nepřísluší přezkum samotného územního plánu, a jak uvedl v jeho bodě 32: „Soud nemá v úmyslu ani obecně pojednávat o všech možných podobách otázek, které se týkají územního plánování a které mohou být v místním referendu položeny. To je úkol spíše pro doktrínu, nikoli pro soudní orgán, který vždy rozhoduje v individuální věci a neměl by se pouštět do zobecnujících vykladů, pokud si to daná věc nevyžaduje.“

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Kasační stížnost odpůrce nebyla důvodná, proto ji soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[33] Rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něž nemá v řízení ve věcech místního referenda žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Toto ustanovení se užije i v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda (viz rozsudky NSS ze dne 20. 4. 2017, č. j. Ars 1/2017 - 44, č. 3587/2017 Sb. NSS, bod 60, nebo ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017 - 60, č. 3641/2017 Sb. NSS, bod 60).

[34] Vzhledem k tomu, že NSS rozhodl ve věci samé bez zbytečného odkladu, nerozhodoval již samostatně o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Z tohoto důvodu NSS výrokem III rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000 Kč za tento návrh stěžovateli. Tato částka mu bude vyplacena z účtu NSS k rukám zástupce odpůrce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. září 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu