

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystrické a soudců JUDr. Faisala Husseinho a JUDr. Mariana Kokeše v právní věci

navrhovatele: **Přípravný výbor na konání místního referenda dle § 10 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů**
sídlem Louka 37, 675 31 Jemnice
zastoupený advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.
sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor

proti
odpůrci: **město Jemnice**
sídlem Husova 103, 675 31 Jemnice

o návrhu na vyhlášení místního referenda na území města Jemnice,

takto:

I. **Vyhlašuje se** místní referendum v městě Jemnice o otázkách:

„1. Soublastíte 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)?

Pozn.: 1 dobytčí jednotka (DJ) = 500 kg živé hmotnosti zvířete. Propočítáním na jednotlivé kategorie zvířat se provede dle koeficientů v příloze č. 1 k vyhlášce č. 377/2013 Sb. část C)

2. Soublastíte 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?

3. Soublastíte 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 (jatek) o celkové kapacitě porážky větší než 400.000 kg ročně?

4. Soublastíte 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?‘

II. Místní referendum **se bude konat** současně s volbami do zastupitelstev obcí v roce 2022, tj. ve dnech 23. a 24. září 2022.

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

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Krajský soud v Brně obdržel návrh ze dne 16. 5. 2022, jímž se navrhovatel domáhal ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s §

57 odst. 1. písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“) vyhlášení referenda v městě Jemnici o následujících otázkách:

„1. Soubhlasíte 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 ustájecí kapacitě větší než 200 dobytčích jednotek (DJ)?

Pozn.: 1 dobytčí jednotka (DJ) = 500 kg živé hmotnosti zvířete. Propočítáním na jednotlivé kategorie zvířat se provede dle koeficientů v příloze č. 1 k vyhlášce č. 377/2013 Sb. část C)

2. Soubhlasíte 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?

3. Soubhlasíte 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 (jatek) o celkové kapacitě porážky větší než 400.000 kg ročně?

4. Soubhlasíte 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?“.

Současně navrhovatel navrhl, aby se předmětné místní referendum konalo současně s volbami do zastupitelstev obcí v roce 2022, tj. ve dnech 23. a 24. září 2022.

2. Navrhovatel uvedl, že dne 27. 4. 2020 vydalo zastupitelstvo odpůrce (dále jen „Zastupitelstvo“) usnesení č. 50/2/2022/ZM, jímž rozhodlo nevyhlásit místní referendum dle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu dle návrhu navrhovatele podaného Městskému úřadu Jemnice dne 18. 3. 2022. Zastupitelstvo svůj závěr odůvodnilo tak, že dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položených otázkách (zde otázky č. 1 až 4) rozhoduje ve zvláštním řízení. Z toho důvodu se navrhovatel domníval, že mu nezbylo, než se obrátit na zdejší soud, přičemž v některých podrobnostech odkázal na svůj návrh referenda a v něm uvedené odůvodnění.
3. Nad rámec výše uvedeného navrhovatel doplnil, že v zápise č. 2/2022 ze zasedání Zastupitelstva ze dne 27. 4. 2022 (dále také jen „Zápis“) se uvádí, že se odpůrce obrátil ve věci tohoto konkrétního referenda na Ministerstvo vnitra, přičemž mu bylo dne 14. 4. 2022 doručeno stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 14. 4. 2022, č. j. MV-71132-3/OV-2022 (dále jen „Stanovisko“), ke konání předmětného místního referenda. Odpůrce tak ve zde zmíněném Zápisu uvádí, že dle daného Stanoviska jsou otázky č. 1, 3 a 4, které jsou navrhovatelem navrženy pro konání místního referenda, nepřijatelné a nelze o nich místní referendum konat.
4. Jak navrhovatel uvádí, tak dle Stanoviska je referendová otázka přípustná, pokud je v souladu se třemi ustanoveními zákona o místním referendu, kterými jsou § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Podle § 6 zákona o místním referendu se tak v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce, kdy jde především o veškeré záležitosti místního charakteru, přičemž dle Stanoviska je v posuzovaném případě nutno vycházet z § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále jen „stavební zákon“ –, kde je uvedeno, že zastupitelstvo obce vydává územní plán (či jeho změny) v samostatné působnosti formou opatření obecné povahy, a nikoliv formou usnesení zastupitelstva obce. Dle Ministerstva vnitra tak je v rozporu se zákonem o místním referendu, aby bylo v místním referendu rozhodováno o tom, zda má zastupitelstvo obce vydat či změnit územní plán. Dle Stanoviska je ke změně již přijatého

územního plánu nutno se obrátit na krajský úřad nebo správní soud a z uvedeného podle názoru odpůrce vyplývá, že v místním referendu nemůže být rozhodováno o otázce č. 2.

5. V této souvislosti však navrhovatel odkazuje na náleží Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), dle kterého mj. nemůže konání místního referenda však bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti. Přitom schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou; územně plánovací dokumentace je výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Jak navrhovatel uvádí, tak z uvedeného má vyplývat, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 odst. písm. e), ani jiné ustanovení zákona o místním referendu. K tomu navrhovatel dodává, že z citované judikatury vyplývá, že v případě, že se jedná o řešení územního plánu ve fázi návrhu (v nyní řešeném případě ani ve fázi návrhu změna územního plánu není), nelze argumentovat, že tomuto brání právě ustanovení zákona o místním referendu.
6. Podle Stanoviska je zásadní skutečnost, že zastupitelstvo obce vydává územní plán (či jeho změny) v samostatné působnosti formou opatření obecné povahy, a nikoliv formou usnesení zastupitelstva obce. Dle navrhovatele však tato skutečnost nehraje roli, neboť stále se jedná o návrh územního plánu či jeho změny, který je řešen v rámci samostatné působnosti odpůrce, přičemž není rozhodné, zda se tak stane prostřednictvím usnesení nebo opatření obecné povahy.
7. Rovněž to, že v případě vydaného opatření obecné povahy je nutné se obrátit na krajský úřad či správní soud, dle navrhovatele vyhlášení uvedeného referenda nebrání. V daném případě se nejedná o rozporování již vydaného opatření obecné povahy, ale o to, aby Zastupitelstvo v samostatné působnosti rozhodlo o využití svého území, tedy o záležitosti bytostně jsoucí v samostatné působnosti obce. Nejedná se tedy v žádném případě o přezkum vydaných opatření obecné povahy a zásah do těchto procesů, ale o formulaci vůle města ve vztahu ke svému území, která by následně měla důsledek v rozhodnutí o pořízení a schválení změn územního plánu, resp. jejich nepřijetí. Jde tedy opět o rozhodnutí spadající do samostatné působnosti obce. Nadto z formulace § 54 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že je čistě na vůli zastupitelstva, v souladu s ústavním právem na samosprávu, pořizovaný návrh územního plánu nebo jeho změny neschválit, stejně tak jako rozhodnout, že se změna pořizovat bude či nebude, nebo dokonce, že pořizování změny bude zastaveno. Proces pořizování územního plánu a jeho změn je procesem dynamickým, který reaguje na potřeby obce a jejích občanů. Pokud bude vyjevna vůle obce směrem k využití svého území, a to vrcholnou formou přímé demokracie, tj. hlasováním občanů, pak této vůli nelze bránit tím, že taková otázka byla dříve „vyřešena“ v územním plánování. To by bylo absurdní a vedlo k tomu, že zatímco zastupitelstvo obce (jako orgán zmocněný občany) se může rozhodnout změnit svůj platný územní plán, tak občané též obce (jako zmocnitelé) tak učinit nemohou.
8. Možnost konat místní referendum o otázkách spojených s územním plánem dle navrhovatele navíc potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, publikovaném pod č. 2760/2013 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z této judikatury má být dle navrhovatele zcela zřejmé, že zastupitelstvo obce může v rámci samostatné působnosti iniciovat pořízení územního plánu, resp. jeho změny, přičemž též schvaluje zadání a pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a též rozhoduje o tom, zda návrh územního plánu či jeho změny schválí či nikoliv. Proto otázka toho, zda bude návrh územního plánu či jeho změny schválen čili nic, je zcela v působnosti zastupitelstva příslušné obce, přičemž zastupitelstvo není žádným způsobem při svém rozhodování vázáno jiným subjektem. Nic tedy nebrání tomu, aby v daném případě bylo o schválení či neschválení určité změny územního plánu rozhodnuto Zastupitelstvem na základě výsledku místního referenda.

9. Dle navrhovatele odpůrce poukazoval na skutečnost, že Stanovisko tvrdí, že z dostupných zdrojů plyne, že veřejnost k předloženému návrhu změny č. 2A Územního plánu Jemnice neuplatnila připomínky ani námitky a pořizovatel sdělil, že nebyly řešeny žádné rozpory. Dle navrhovatele je však nutné uvést, že změna č. 2A Územního plánu Jemnice se vůbec netýkala záležitostí, které jsou předmětem otázek nynějšího návrhu referenda. Proto je zcela nedůvodné, zda proti této změně veřejnost připomínky či námitky podávala, neboť předmětné plochy nebyly v rámci této změny řešeny. Připomínky a námitky lze podávat pouze k předmětu pořizované změny územního plánu.
10. V této souvislosti navrhovatel dodává, že změny č. 2B a 3 Územního plánu Jemnice do nynější doby nebyly schváleny, přičemž veřejnost k nim námitky podávala. Navrhovatel též uvádí, že původně byly změny 2A a 2B spojeny v jednu ucelenou změnu č. 2, přičemž došlo Zastupitelstvem k jejich rozdělení zřejmě z toho důvodu, že změna 2A obsahovala změny, ke kterým nebyly výraznější námitky. Občané již dříve žádali o změnu územního plánu, jejíž obsah je prakticky totožný s otázkou č. 4. Občané již dříve po Zastupitelstvu žádali, aby došlo k takovéto změně, avšak Zastupitelstvo to odmítlo. Občané tak neměli jinou možnost, jak změnu územního plánu prosadit, než skrze institut přímé demokracie, a podat návrh na vyhlášení místního referenda.
11. Zde navrhovatel odkazuje též na bod „ad. 19)“ Zápisu, ze kterého je patrné, že probíhá proces schvalování změny č. 5 Územního plánu Jemnice, přičemž předmětem této změny je vznik nové plochy pro zemědělskou výrobu v k. ú. Jemnice v lokalitě „U Bažantice“ pro společnost ZEOBS, spol. s r.o. (dále jen „ZEOBS“). Skutečnost, že tuto změnu územního plánu Zastupitelstvo zadalo, dokládá, s ohledem na názor Ministerstva vnitra, že konat místní referendum o předmětných změnách územního plánu lze, přičemž je nutno podotknout, že i k této změně č. 5 již veřejnost podala ve stanovené lhůtě námitky. S ohledem na konkrétní okolnosti věci se neuplatní závěry usnesení Krajského soudu v Praze z 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115, publikovaného pod č. 2937/2013 Sb. NSS, neboť nelze hovořit o tom, že by navrhované otázky byly totožné s námitkami proti jakékoliv změně územního plánu.
12. Navrhovatel je přesvědčen, že jeho návrh referenda naplňuje požadavky všech klíčových ustanovení zákona o místním referendu. V daném referendu totiž má být ve smyslu § 6 zákona o místním referendu rozhodováno o věcech v samostatné působnosti obce. Zároveň nejde o případ dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu, tedy o situaci, kdy není možné místní referendum pořádat, neboť by se rozhodovalo o otázce, o které se rozhoduje ve zvláštním řízení. S odkazem na komentářovou literaturu tvrdí navrhovatel, že v místním referendu konaném před schválením územního plánu lze vyjádřit názor místního společenství na způsoby řešení, o kterých bude zastupitelstvo teprve rozhodovat.
13. Navrhovatel navíc zdůrazňuje, že předmětné otázky v rámci návrhu referenda nesměřují jen ke změně Územního plánu Jemnice, ale obecně žádají o stanovení pravidel či parametrů, které by do budoucna stanovovaly, jaké typy výrobních závodů a jakých maximálních rozměrů lze na území města realizovat tak, aby jejich umístování bylo v souladu s ochranou práv (zejména práva vlastnického, práva na ochranu zdraví a životního prostředí města Jemnice). Nadto některé předmětné otázky směřují v rámci samostatné působnosti i k dalším možným krokům Zastupitelstva obecně nesouvisejících jen se změnami územního plánu. Podpůrně zde navrhovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 995/09, z něhož má plynout, že místní referendum, které se týká realizace určitého stavebního či průmyslového projektu na území města a související změny územního plánu pro realizaci takového záměru, konáno být může, přičemž nelze tvrdit, že takto stanovené otázky do místního referenda nelze zařadit.
14. Podle navrhovatele odpůrce při neschválení vyhlášení místního referenda dle návrhu referenda z velké části pouze odkazoval na Stanovisko, aniž by zde uvedené skutečnosti blíže odůvodnil či je

vyložil v souladu s konkrétními otázkami, které navrhovatel v návrhu referenda uvedl. Jeho usnesení tak je v zásadě nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje vlastní odůvodnění, pouze odkaz na stanovisko někoho jiného.

II. Vyjádření odpůrce a replika navrhovatele

15. Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 6. 6. 2022 uvedl, že by Krajský soud v Brně měl návrh zamítnout. V podrobnostech odpůrce uvedl např. to, že rozhodnutí Zastupitelstva o nevyhlášení místního referenda vycházelo nejen ze znalosti místních podmínek, ale i ze Stanoviska.
16. K otázce č. 4 odpůrce uvedl, že podle platného Územního plánu Jemnice, ve znění jeho změny č. 1, účinné od 12. 10. 2016 a změny č. 2A účinné od 18. 6. 2021, je zemědělský areál společnosti ZEOBS o výměře cca 6,2 ha, nacházející se v průmyslové a zemědělské části na okraji města Jemnice, určen pro zemědělskou výrobu, a to již od sedmdesátých let 20. století. Navíc z vyjádření Městského úřadu Moravské Budějovice, odboru výstavby a územního plánování ze dne 4. 4. 2022, č. j. MUMB/OVUP/8247/2022 (dále jen „Vyjádření“), vyplývá, jaké stavby podle platného územního plánu je možno v tomto areálu realizovat a využívat, a jaké nikoliv. Nepřípustné jsou podle tohoto Vyjádření například stavby pro bydlení, školství, zdravotnictví, sociální službu a kulturu, zařízení sportu a tělovýchovy a zařízení pro rekreaci, stejně jako veškeré stavby a zařízení, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím.
17. Otázka č. 4 je tedy dle odpůrce a) v rozporu s již schváleným existujícím územním plánem; b) závažným zásahem do vlastnického práva majitele areálu; c) zásahem do přenesené působnosti příslušných správních orgánů; d) zásahem do principu právní jistoty; e) v rozporu se zásadou presumpce správních aktů vydaných dosud správními orgány v řízeních podle stavebního zákona. Otázka č. 4 je tak nepřípustná dle § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu. Odpůrce zde odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2010, sp. zn. IV. ÚS 70/10, náleží Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, jakož i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47.
18. V souvislosti s otázkami č. 1 až 3 odpůrce uvedl, že 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. Orgány obce totiž musí mít právní nástroje k realizaci rozhodnutí v místním referendu, kterým byly zavázány. V místním referendu naopak nelze uložit orgánům obce provedení úkonů, které patří do přenesené působnosti dané obce, nebo které do působnosti této obce vůbec nenáleží, byť by se dotýkaly zájmů obce a jejích občanů. V opačném případě by omezení stanovené v § 6 zákona o místním referendu postrádalo smysl. Texty otázek č. 1, 2 a 3 sice naznačují, že by se měly vztahovat jen k samostatné působnosti obce, ale jejich realizace by se v převážné části vztahovala k přenesené působnosti obce, jakož i k přenesené působnosti jiných orgánů. Převážná část rozhodování o využití území a vzniku konkrétního druhu staveb se však vztahuje k přenesené působnosti, pro niž nelze činnost ze samostatné působnosti považovat za rozhodující a zavazující. Město Jemnice tak nemá právní možnosti, kterými by takových kategorických pokynů dle otázek č. 1, 2 a 3 dosáhlo. Otázky č. 1, 2 a 3 jsou tedy nepřípustné dle § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu a v rozporu s § 6 téhož zákona.
19. Dne 15. 6. 2022 obdržel soud navrhovatelovu reakci, v níž se vyjadřuje ke stanovisku odpůrce, přičemž opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47. Ve smyslu tohoto rozhodnutí navrhovatel tvrdí, že místní referendum v daném případě směřuje k vyjádření formulace vůle města ve vztahu ke svému území, která by následně měla důsledek v rozhodnutí o pořízení a schválení změn územního plánu, resp. jejich nepřijetí. Toto rozhodnutí spadá do výlučně samostatné působnosti obce (navrhovatel znovu zmiňuje § 44 ve spojení s § 55 stavebního zákona, resp. § 54 odst. 3 ve spojení s § 55 stavebního zákona). Podle navrhovatele si obec může regulovat své území dle svého uvážení, přičemž zastupitelstvo obce může měnit územně plánovací dokumentaci a bránit tak nežádoucím záměrům investora,

který vlastní pozemky na jejím území, pokud jde o řešení, které není vyloženě svévolné a projde tak testem proporcionality.

III. Posouzení návrhu

20. Krajský soud v Brně po posouzení návrhu dospěl k závěru, že daný návrh je **důvodný**. Soud ve věci rozhodl ve smyslu § 91a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) usnesením, přičemž jednání ve věci nebylo třeba nařizovat.
21. Podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. se lze u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat vyhlášení místního referenda. Tímto zvláštním zákonem je zákon o místním referendu. Krajský soud na úvod konstatuje, že návrh byl podán včas ve lhůtě 20 dnů od jednání Zastupitelstva (dne 27. 4. 2022) podle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu a osobou oprávněnou (přípravným výborem) podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu, ve spojení s § 91a odst. 2 s. ř. s. Zastupitelstvo na svém zasedání dne 27. 4. 2022 rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí [viz bod „ad. 27)“ Zápisu ze zasedání Zastupitelstva obce č. 2/2022, konaného dne 27. 4. 2018 v 18:05 hodin v sále Kulturního domu v Jemnici], kdy po provedené rozpravě přistoupilo k hlasování o nevyhlášení místního referenda s tímto výsledkem: Pro 20 zastupitelů, Proti 0 zastupitelů, Zdrželi se 0 zastupitelů, Nehlasovali 1 zastupitel.
22. Krajský soud dále uvádí, že rozhodnutí soudu o návrhu na vyhlášení místního referenda nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. Soud je tedy zákonem o místním referendu zmocněn k tomu, aby namísto zastupitelstva obce posoudil, zda jsou dány zákonné podmínky pro vyhlášení místního referenda o navržených otázkách (viz jejich citace výše).
23. Podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu má právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu přípravný výbor, jestliže zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b).
24. Podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu platí, že zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne
- „a) o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání (§ 15),*
- b) o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.“*
25. Účelem soudní ochrany návrhu přípravného výboru je tedy v daném případě dosáhnout vyhlášení místního referenda o otázce formulované v návrhu, pokud možno v navrženém termínu, nebrání-li tomu závažné důvody. Krajský soud se tedy byl povinen v posuzovaném případě předně zabývat naplněním podmínky stanovené v § 6 zákona o místním referendu, podle kterého lze místní referendum konat pouze o otázkách patřících do samostatné působnosti obce; soud rovněž musel zkoumat přípustnost konání místního referenda z pohledu § 7 téhož zákona. Podle § 7 zákona o místním referendu nelze místní referendum konat
- „a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,*
- b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,*
- c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen “starosta obce”), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen “primátor”), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen “rada obce”), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen “rada statutárního města”) a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,*

d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,

e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,

f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo

g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,

h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.”

26. Nejvyšší správní soud pak ve vztahu k § 6 a § 7 zákona o místním referendu v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, publikovaném pod 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 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.*
27. Navrhovatel se podaným návrhem domáhá, aby soud vyhlásil místní referendum o otázce týkající se budoucího využití území obce. Občané obce by na základě referenda měli vyjádřit souhlas či nesouhlas s požadavkem, aby orgány obce učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby jednotlivé plochy, které jsou na území obce, byly využity určitým způsobem.
28. 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 (ať už z hlediska stavebního, urbanistického a s tím souvisejícího hlediska životního prostředí apod.), představuje zákonem předvídaný způsob realizace jejich ústavního politického práva podílet se na správě věcí veřejných (resp. na výkonu územní samosprávy), a nelze v něm spatřovat omezování zastupitelské demokracie, či omezování funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu, resp. při podílu na ovlivňování procesů týkajících se využití území obce (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 20/2012-81, publikované pod č. 2901/2013 Sb. NSS). Ačkoli je ústavní systém České republiky primárně založen na principu zastupitelské demokracie, právní řád České republiky zná a upravuje také místní referendum jako formu demokracie přímé, a to jako výjimečný, doplňkový a *ad hoc* používaný instrument, což se legislativně projevuje právě tím, že pro jeho použití je nutno splnit celou řadu podmínek (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2018, č. j. 64 A 2/2018-81, bod 19.).
29. Záležitosti územního plánování spadají do samostatné působnosti obce, což vyplývá z § 6 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého platí mj. to, že zastupitelstvo obce „*a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu,*
b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu,
c) vydává v samostatné působnosti územní plán”.
30. Za použití argumentu *a maius ad minori* tedy zároveň platí, že zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti rovněž o změně územního plánu (§ 55 stavebního zákona).
31. 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.

32. Soud se, i při vědomí nutnosti diferencovaného přístupu k věci a potřeby bližšího odůvodnění, domnívá, že v obou zmíněných liniích lze v daném případě referendum konat.
33. V případě všech čtyřech otázek jde o to, aby město Jemnice v rámci své samostatné působnosti přijalo takovou změnu územního plánu, která na území obce zabránila realizaci určitých záměrů (nebo způsobu využití území obce), či naopak jiné varianty využití území obce umožnila.
34. Jak již bylo řečeno, obecně lze konstatovat, že o změnách územního plánu referendum konat lze. Jak se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, „[s]chvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“
35. Soud si je vědom, že z nálezu citovaného v předchozím odstavci je možné vyvodit dvojí, a to sice, že (jak již bylo opakovaně řečeno) obecně je referendum o otázkách územního plánování přípustné; na druhou stranu by však přinejmenším implicitně bylo možné dovodit, že takové místní referendum je přípustné toliko v určité fázi územního plánování, tedy kdy jde územní plán ve stadiu návrhu. Opět minimálně v implicitní rovině druhý z konstatovaných závěrů přebírá i judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. bod [24.] rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26). Z tohoto pohledu by bylo nutné zkoumat, v jaké fázi územního plánování (přijímání či změn územního plánu) navrhovatel usiluje o vyhlášení místního referenda.
36. Shora uvedené do jisté míry podporuje i usnesení Krajského soudu v Praze z 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115, z něhož lze dovodit právní názor, že pokud jsou otázky navržené přípravným výborem pro místní referendum obsahově totožné s námitkami podanými proti návrhu územního plánu, přičemž o těchto námitkách správní orgán již rozhodl před podáním návrhu na konání místního referenda, nelze takové místní referendum konat, neboť se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení ve smyslu § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Krajský soud v Praze zde také vyslovil, že „místní referendum představuje jednu z forem přímé demokracie, přičemž přímou demokracii je třeba vykládat jednak jako institucionální výraz principu suverenity lidu, umožňující rozhodování věci veřejného zájmu, a jednak jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS). Námitky proti návrhu územního plánu je třeba naopak vnímat primárně jako nástroj, prostřednictvím něhož mohou oprávněné subjekty hájit zejména svá subjektivní práva (nikoliv však výlučně). Především pak podle názoru zdejšího soudu nemůže institut místního referenda sloužit jako opravný prostředek sui generis, jebož smyslem by měla být náprava případného pochybení správního orgánu (ať již procesního charakteru či ve věci samé). Nelze samozřejmě v obecné rovině vyloučit situaci, kdy bude přípustné konání místního referenda o otázce, která se později stane předmětem rozhodování ve zvláštním řízení (tedy i rozhodování o námitkách proti návrhu územního plánu). Soud však nepovažuje za možné, aby občané obce v rámci místního referenda opětovně rozhodovali ve věci již příslušným správním orgánem ve zvláštním řízení rozhodnuté. Takový postup by ostatně byl i v příkrém rozporu s principem právní jistoty. Nepochybně se způsobem vypořádání, resp. posuzování případné nezákonnosti rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu, může být předmětem samostatného přezkumu např. formou dozorčích prostředků v rámci správního řízení (§ 94 a násl. správního řádu), vyloučeno za určitých okolností není ani napadení rozhodnutí o námitkách prostřednictvím žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, www.nssoud.cz). Zákon

konečně připouští též možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jako takového nebo jeho části (územního plánu) postupem podle § 101a násl. s. ř. s.“

37. Z pohledu citované judikatury Ústavního soudu a rozhodnutí Krajského soudu v Praze se tedy může jevit, že by soud v nynějším řízení měl zjišťovat, v jaké fázi územního plánování se Územní plán Jemnice, resp. jeho změna či změny, nachází, a zda v minulosti byly vůči němu (či vůči příslušným změnám) vneseny námitky, které již byly vypořádány. Soud tak konstatuje, že z předložených písemností plyne, že Územní plán Jemnice byl přijat již před lety, přičemž jeho změna č. 1 je účinná od 12. 10. 2016 a změna č. 2A od 18. 6. 2021. Také skutečnost, že zemědělský areál společnosti ZEOBS, nacházející se v průmyslové a zemědělské části na okraji města Jemnice, je určen pro zemědělskou výrobu již dlouhodobě (od sedmdesátých let 20. století), považuje soud mezi účastníky řízení za nespornou (viz vyjádření odpůrce k návrhu ve spojení s návrhem, navrhovatelovou replikou či Vyjádřením). Soud také nemá za daného stavu důvod rozporovat názor uvedený ve Vyjádření, jaké stavby je možné v předmětném areálu realizovat a jaké nikoli, kdy v zásadě je tam možné „[u]místění potravinářského závodu, který řeší zpracování ovoce, zeleniny, zpracování mléka a mléčných výrobků, porážku zvířat a zpracování masných výrobků, lze v této ploše umístit, neboť se jedná o stavby a zařízení zemědělské výroby či průmyslové výroby. Důležité je respektování požadavku, že se nesmí jednat o výrobu se silným negativním dopadem na prostředí, který musí být prokázán v případném správním řízení, které bude řešit již konkrétní záměr.“ Rovněž za nesporné považuje soud ve světle podání účastníků řízení, že veřejnost k předloženému návrhu změny č. 2A územního plánu města Jemnice neuplatnila připomínky ani námitky (viz s. 2 Stanoviska).
38. Soud také ze Zápisu zjistil, že Zastupitelstvo ve světle Vyjádření považovalo za bezpředmětné pokračovat v pořizování změny č. 4 územního plánu města Jemnice, která měla prověřit „*doplnění možnosti umístění potravinářské výroby v ploše VZ – zemědělská výroba (v rozsahu stávajícího střediska ZEOBS, spol. s r.o.)*“ [bod „*ad. 16*“ Zápisu, obdobně bod „*ad. 17*“], přičemž dle bodu „*ad. 19*“ Zápisu Zastupitelstvo schválilo zadání změny č. 5 územního plánu města Jemnice, kterážto změna měla řešit vznik nové plochy pro zemědělskou výrobu v k. ú. Jemnice v lokalitě „U Bažantnice“.
39. Z uvedeného dle soudu plyne, že veřejnost již v minulosti měla při pořizování a schvalování samotného Územního plánu Jemnice možnost se vyjádřit i k otázkám, které jsou tématem otázek navrhovaného referenda. Bez ohledu na to, co přesně bylo předmětem změny č. 2A Územního plánu Jemnice, měla veřejnost příležitost vyslovit se k využití území města pro zemědělskou a potravinářskou výrobu (minimálně otázky č. 1 až 3), či měla možnost navrhnout změnu plochy VZ při ulici Slavonická (otázka č. 4). Není pak ani z tvrzení navrhovatele a jím přeložených podkladů zcela zřejmé, že v současnosti probíhá taková změna územního plánu, která by mu (či veřejnosti, fyzickým nebo právnickým osobám) dávala prostor pro relevantní ingerenci do tohoto procesu.
40. Ze konstatování uvedených v předchozím odstavci by do jisté míry bylo možné dovozovat, že předmětné místní referendum není přípustné (přínejmenším v rovině dosažení změny územního plánu), neboť zde není (vyjma lokality „U Bažantnice“) územní plán (nebo jeho změna) „*ve stadiu návrhu*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05), a že skutečnost, že veřejnost nevyužila možnost podávat připomínky či návrhy, je obdobou případu, jak o něm pojednávalo usnesení Krajského soudu v Praze z 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115 (tohoto názoru bylo i Ministerstvo vnitra ve Stanovisku).
41. Krajský soud v Brně se však domnívá, že i přes shora uvedené je předmětné místní referendum přípustné. Dle názoru zdejšího soudu se totiž usnesení Krajského soudu v Praze z 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115, zabývalo situací, kdy místní referendum mělo v podstatě zvrátit podobu územního plánu, o jehož vydání příslušné zastupitelstvo rozhodlo dne 19. 12. 2012 (již dne 6. 12. 2012 schválilo vypořádání námitek), přičemž návrh na vyhlášení místního referenda byl tomuto zastupitelstvu doručen dne 11. 12. 2012, návrh na vyhlášení místního referenda byl Krajskému

soudu v Praze doručen dne 8. 1. 2013 a zároveň „navrhované otázky jsou obsahově totožné s námitkami, které již byly k návrhu územního plánu vzneseny v rámci jeho projednávání“. Soud se tak domnívá, že případ projednáváný Krajským soudem v Praze byl dosti specifický, pakliže navrhované referendum mělo za cíl zvrátit vypořádání bezprostředně vypořádaných námitek, jimiž se obec relevantně a výslovně zabývala (Krajský soud v Praze uvedl, „za těchto okolností“, které spočívaly také v tom, že navrhovatel nesouhlasil s rozhodnutím o námitkách a obratem na ně reagoval návrhem na vyhlášení referenda, dospěl k uvedeným závěrům). Nynější případ je však dle Krajského soudu v Brně odlišný v tom, že žádné korespondující námitky nebyly v procesu pořizování a schvalování (změn) Územního plánu Jemnice výslovně vypořádávány, návrh nepředstavuje bezprostřední reakci na odpovídající závěry odpůrce a zároveň současný návrh k soudu není podáván v době, kdy by se mělo referendum konat o otázce, která byla „právě“ vyřešena v procesu přijímání opatření obecné povahy.

42. Pokud Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, formuloval výše uvedené závěry, tak dle názoru zdejšího soudu z toho jednoznačně neplyne, že by výslovně definoval situace, kdy o otázkách územního plánování nelze konat referendum (např. jen mimo „stadium návrhu“). Krajský soud v Brně se přitom domnívá, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, plyne, že v intencích čl. 22 Listiny základních práv a svobod „je nutné vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat [...] restriktivním způsobem“. Ústavní soud tedy upřednostňuje takový výklad, který v případě pochybností upřednostňuje konání místního referenda [obdobně např. Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 21. 9. 2017, č. j. 43 A 1/2017, bod 18: „Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo (čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. V pochybnostech by tedy měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho nepřipustnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže je zjevné, že konání referenda o navržených otázkách je nepřipustné (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 – 26, publ. pod č. 2718/2012 Sb. NSS). Na základě shora uvedených obecnějších východisek tak přistoupil soud k rozhodnutí věci.“].
43. V judikatuře správních soudů také lze dohledat názor, že pořízení územního plánu je možné se domoci prostřednictvím místního referenda, které se koná ještě před schválením jeho zadání – příslušné usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 44 Ca 89/2009-31, tak rozšiřuje „časovou působnost“ nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05. byť tak dané usnesení činí výslovně jen k fázi před schválením zadání územního plánu (k pořízení zadání změny však formálně ani nemusí dojít – viz § 55a stavebního zákona); komentářová literatura zde v návaznosti na citované usnesení dovozuje, že místní referendum je obecněji nástrojem k iniciaci změny územního plánu ve smyslu § 44 stavebního zákona: „Kromě návrhu osob oprávněných podle § 44 StavZ je možné se domoci pořízení územního plánu/jeho změny prostřednictvím rozhodnutí občanů obce v místním referendu podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu“ (Roztočil, A., § 44 [Pořízení územního plánu]. In: Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016).
44. V této souvislosti zdejší soud konstatuje, že dle § 44 stavebního zákona o pořízení (resp. o změně) „územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce
- a) z vlastního podnětu,
 - b) na návrh orgánu veřejné správy,
 - c) na návrh občana obce,

d) na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce,

e) na návrh oprávněného investora“.

45. Pakliže je místní referendum pro obec a její orgány závazné, lze z toho dle mínění zdejšího soudu dovodit, že takové referendum, resp. jeho konkrétní výsledek, lze považovat za „závazný podnět“ buď k tomu, aby zastupitelstvo obce rozhodlo o iniciaci procesu změny územního plánu zprostředkovaně z „vlastního podnětu“, či jinak pojato „na návrh občana obce“, tedy jako na základě „závazného návrhu“ občanů obce vyjádřeného právě místním referendem (k tomu, že pro zodpovězení otázky, zda přistoupit ke změně územního plánu z vlastního podnětu, si obec může učinit představu prostřednictvím místního referenda, viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 20/2012-81).
46. Takovou možnost v jistém smyslu naznačil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, dle něhož „[z]ákazu, případně omezení výstavby větrných elektráren na území obce by tedy mohlo být v zásadě dosaženo, byť nikoliv neprodleně, změnou územního plánu. Zastupitelstvo obce by v takovém případě [bylo-li by zastupitelstvo obce výsledkem místního referenda zavázáno, aby v rámci samostatné působnosti zabránilo určité výstavbě na území obce] bylo zavázáno případný návrh územního plánu omezujícího výstavbu větrných elektráren na území obce schválit“. Ostatně další náznak toho, že je možné změnu územního plánu iniciovat místním referendem, obsahuje samotné usnesení Krajského soudu v Praze z 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115, dle něhož zákonná výluka spočívající v tom, že o položené otázce se rozhoduje ve zvláštním řízení „dopadá na situace, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Nepřípustné přitom je meritorně v takovém zvláštním řízení rozhodnout, nikoliv takové řízení iniciovat (viz Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha. Leges, 2011, str. 78 a násl.)“. V této souvislosti soud s přihlédnutím k níže uvedenému považuje za relevantní navrhovatelův argument, že se jeví jako nesprávné, že zatímco zastupitelstvo obce (jako orgán zmocněný občany) se může rozhodnout změnit svůj platný územní plán, tak občané též obce (jako zmocnitelé) tak učinit nemohou.
47. Soud se přitom nedomnívá, že by místní referendum bylo – i za podmínek nyní konkrétně posuzovaného případu – (snadno) zneužitelným nástrojem např. pro nahrazování bdělosti dotčených subjektů v procesu přijímání územního plánu (tedy opatření obecné povahy), obcházení „standardních“ přezkumných procesů opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., či pro nepřípustné ohrožení a rozkolísání právní jistoty dotčených subjektů, či pro zavázání obce k tomu, aby posléze schválila územní plán jsoucí v rozporu s právními předpisy.
48. Pokud jde o rovinu případné zneužitelnosti institutu místního referenda, je totiž třeba vzít v potaz, že podmínky pro konání místního referenda jsou poměrně přísné a zajišťující už z hlediska jeho návrhu dostatečnou reprezentativnost (viz § 8 odst. 2 zákona o místním referendu a tam obsažené počty podpisů podporující návrh referenda), nebo následně pro jeho platnost a závaznost (§ 48 zákona o místním referendu). Tyto podmínky samy o sobě brání (úspěšné) realizaci čistě svévolných či kapriciózních hlasování a zároveň zaručují značnou demokratickou legitimitu výsledků místního referenda, které lze důvodně brát jako významný projev přímé účasti občanů na samosprávě své obce.
49. Z pohledu obav, že místní referendum (resp. jeho výsledky) může orgány obce v procesu územního plánování svěst na scesti nezákonnosti, je třeba konstatovat, že sama závaznost výsledků místního referenda pro orgány obce nemůže vést k tomu, že orgány obce budou přistupovat k nezákonným řešením. K tomu se vyslovil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27: „Pro posouzení zákonnosti změny č. 2 považoval krajský soud za důležité, že odpůrkyně takto realizovala výsledek místního referenda, které nebylo nikým zpochybněno. V podstatě tak tvrdí, že výsledek referenda je dostatečným a legálním důvodem pro přijetí změny územního plánu v daném znění. Místní referendum proběhlo v Obci Tlustice v říjnu r. 2013 a jeho předmětem byl soublas

s výstavbou provozovny pro kremaci zvířat zájmového chovu na katastrálním území obce, na parcele č. 353/4; výsledkem byl nesouhlas, o němž byl stěžovatel vyrozuměn. Místní referendum je nástrojem ovlivnění správy věcí veřejných občany obce a Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26 (publ. pod č. 2718/2012 Sb. NSS), vyslovil, že možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda ke otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Podle § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce a jeho orgány závazné. I zde však lze poukázat na zmíněný rozsudek č. j. Ars 1/2012 - 26, podle něhož výsledek místního referenda nemůže nabrát posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů, a smyslem konání referenda proto nemůže být nabrání činnosti jiných orgánů, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Krajskému soudu nelze proto přisvědčit v závěru, že samotná existence závazného výsledku referenda je dostatečným podkladem pro změnu územního plánu tak, jak byla provedena, nehlédě na to, že změna č. 2 zaměření referenda přesahuje. Závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.“ K situacím, kdy není možné či nutné výsledkem referenda respektovat, potažmo jaké jsou možnosti postupu zastupitelstva obce v procesu schvalování územního plánu, včetně možnosti předložený návrh územního plánování vrátit k přepracování či jej neschválit, viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020-85, zejm. body [24] a [26], či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47.

50. Obdobně se vyjádřil i Krajský soud v Praze v bodě 32. usnesení ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020-84: „Otázku č. 1 Občanského referenda je třeba chápat tím způsobem, že v zásadě sice brání zastupitelstvu, aby schválilo územní plán, v němž by lokalita bývalé betonárny byla řešena odlišným způsobem, než který požaduje Občanské referendum, nicméně v případech, kdy by řešení požadované Občanským referendem nebylo realizovatelné (např. by se dodatečně ukázalo, že takové řešení by bylo v rozporu se zákonem), mohlo by zastupitelstvo nový územní plán přesto schválit, samozřejmě s náležitým odůvodněním svého postupu. Pakliže by totiž zastupitelstvo schválilo odlišné řešení dané lokality bez odůvodnění, proč řešení schválené v referendu nelze přijmout, mohla by tato skutečnost být za určitých okolností důvodem pro zrušení příslušné části územního plánu soudem.“ V tomtéž smyslu se Krajský soud v Praze vyslovil v bodě 43. svého usnesení, dle kterého: „Odpůrce se zjevně obává toho, že by Občanské referendum zavazovalo zastupitelstvo ke schválení nezákonného územního plánu. [...] Místní referenda v oblasti územního plánování se nachází (stejně jako proces pořizování územního plánu jako takový) na hranici mezi politickou vůlí samosprávného celku (ať již generovanou zastupitelstvem či občany prostřednictvím referenda) a dalšími zákonnými požadavky (ať již na ochranu veřejného zájmu hájeného zejména dotčenými orgány, nebo právy jednotlivých osob zejména na minimalizaci zásahu do jejich vlastnických práv). Zastupitelstvo, které územní plán schvaluje, tak stojí před často obtížným úkolem maximalizovat prosazení politické vůle obce za současného dodržení ostatních zákonných požadavků. Lze v této souvislosti říci, že ochrana veřejného zájmu, soulad s právními předpisy a požadavek na proporcionalitu zvoleného řešení ve vztahu ke jednotlivým vlastníkům nemovitých věcí představují mantinely, ve kterých může zastupitelstvo realizovat zájmy obce, ať již formulované jím samotným, nebo přímo občany prostřednictvím referenda. Z výše uvedeného je patrné, že zastupitelstvo nemůže schválit takový územní plán, který by byl v rozporu se zákonem. To má také dopady na míru závaznosti Občanského referenda. Jak bylo uvedeno výše, odpůrce neuvedl žádnou konkrétní argumentaci, která by nasvědčovala tomu, že řešení požadované Občanským referendem z takto vymezených mantinelů vykračuje. Pakliže by se následně ukázalo, že by řešení požadované Občanským referendem bylo skutečně nezákonné, není zastupitelstvo povinné takové řešení do územního plánu promítnout. Zastupitelstvo je za takové situace oprávněno (ba dokonce povinno) zvolit řešení, které bude v souladu se zákonnými požadavky. Tento postup pak pochopitelně bude třeba řádně vysvětlit v odůvodnění (viz bod 32 usnesení). Pro úplnost soud dodává, že v takovém případě nemůže zastupitelstvo na promítnutí výsledku referenda jednoduše rezignovat, ale je povinné se mu přiblížit natolik, nakolik to zákonné mantinely dovolí. Zároveň soud dodává, že tento závěr je zcela v souladu s odpůrcem obsáhlé citovaným rozsudkem NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27, jelikož v tomto rozsudku NSS zdůraznil, že výsledek referenda zavazuje pouze k úkonům souladným se zákonem, což je závěr, se kterým se soud ztotožňuje a který shora uvedená argumentace soudu zcela přebírá.“

51. S uvedenými závěry se zdejší soud plně ztotožňuje, přičemž i z pohledu právní jistoty subjektů dotčených referendem dodává, že předmětem místního referenda může být jakákoliv věc spadající do samostatné působnosti obce (s výjimkou taxativních případů, kdy toto referendum nelze konat); je tak zcela přirozené, že rozsah a povaha tohoto politického rozhodování je mnohdy způsobila např. zvýhodnit nebo naopak znevýhodnit některé občany. Přitom majiteli pozemku nemůže do jeho práv místní referendum přímo nijak zasáhnout. I rozhodnutí v místním referendu je závazné jen pro orgány obce nikoliv pro vlastníka pozemku (§ 49 zákona o místním referendu). 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, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují např. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, publikovaný pod č. 2919/2013 Sb. NSS, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Ars 5/2012-55, publikované pod č. 2800/2013 Sb. NSS, či náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Zároveň, dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, „*ani případná změna územního plánu nemůže být sama o sobě důvodem ke zrušení z moci úřední rozhodnutí o umístění stavby, případně dalších rozhodnutí v navazujících řízeních podle stavebního zákona, pokud již taková rozhodnutí nabyla právní moci před účinností změny územního plánu. To vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů (viz a contrario § 94 stavebního zákona, srov. též per analogiam rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, publ. pod č. 1815/2009 Sb. NSS).*“
52. Jinak řečeno by bylo třeba se existencí legitimního očekávání subjektu dotčeného případnou změnou územního plánu zabývat právě v procesu přijímání těchto změn. Určitý výsledek místního referenda neznámá, že bude přijata regulace, byť podpořená silnou demokratickou legitimitou, jsoucí přesně v intencích výsledků referenda. Změna územního plánu neznámá ani automatické zrušení rozhodnutí o umístění stavby či obdobných rozhodnutí dle stavebního zákona, pokud nabyla právní moci před účinností změny územního plánu. Některé související otázky je možné řešit také postupem dle § 102 stavebního zákona (náhrada za změnu v území).
53. Ve zkratce tak soud konstatuje, že předmětné místní referendum považuje v rovině mířící k případným změnám územního plánu za přípustné z hlediska § 6 i § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu. To se týká všech navrhovaných otázek (č. 1 až 4). Z výše uvedených důvodů se soud blíže nezabýval tím, v jaké přesné fázi se nachází proces přijímání změn územního plánu města Jemnice, ani jaký byly zcela konkrétní předmět již schválených změn, neboť tuto otázku nepovažoval v rámci svého shora vyjádřeného právního názoru za podstatnou.
54. Pokud jde o rovinu spočívající v případném konání města Jemnice v rámci souvisejících správních řízení zejména dle stavebního zákona, i v tomto rozsahu považuje soud navrhované místní referendum za plně přípustné (otázky č. 1 až 3).
55. Případné územní či stavební řízení, v jehož rámci by se rozhodovalo o umístění či povolení té které stavby totiž nespádá do samostatné působnosti obce, neboť představuje výkon přenesené působnosti. Příslušný stavební úřad by tak rozhodoval nezávisle na výsledku místního referenda. V rámci své samostatné působnosti by tak obec mohla výsledek řízení dle stavebního zákona ovlivnit toliko z pozice účastníka řízení, přičemž by takto toliko „neautoritativním“ způsobem tlumočila a prosazovala případné výsledky místního referenda. K této problematice se vyslovil např. Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 21. 4. 2005, č. j. 58 Ca 23/2005-41, publikovaném pod č. 661/2005 Sb. NSS, v němž dospěl k právnímu názoru, že výluka dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci

patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem, ovšem konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. také nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, a ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26). Výsledek místního referenda, spočívající např. v nesouhlasu občanů obce s určitou výstavbou, jsou orgány obce zavázány prosazovat těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26; k možnostem tzv. konzultativního referenda, jehož výsledkem je stanovisko obce k otázce, k níž má obec právo se jako dotčený subjekt vyjádřit, ne však o ní rozhodnout, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47). Jinak řečeno, „[n]evstřícný postoj obce v případném územním a stavebním řízení by byl stavebním úřadem posuzován tak jako jakýkoliv jiný nesouhlas dotčeného orgánu či účastníka řízení“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27).

56. Podle mínění soudu tak nelze hovořit o tom, jak dovozuje odpůrce, že město Jemnice „nemá právní možnosti, kterými by takových kategorických pokynů dle otázek č. 1, 2 a 3 dosáhlo“, neboť o využití území a vznik určitého druhu staveb se vztahuje v převážné části k přenesené působnosti obce, popř. jiných orgánů. Jak již soud vyložil, obec má možnost ovlivnit příslušná řízení z pohledu své samostatné působnosti z pozice účastníka řízení, tedy nikoli z pozice orgánu, který by ve věci sám rozhodoval; je třeba důsledně rozlišovat mezi přenesenou a samostatnou působností. Obec tak i za daného stavu má prostor a nástroje, jak vykonávat svou samostatnou působnost.

IV. Závěr a náklady řízení

57. Krajský soud, který shledal podaný návrh důvodným, tedy vlastním rozhodnutím vyhlásil místní referendum o navržených otázkách a zároveň určil termín jeho konání. Rozhodnutí soudu nahrazuje přijaté usnesení zastupitelstva odpůrce, přičemž podle § 13 odst. 3 věty poslední zákona o místním referendu platí, že ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního města rozhodovat o věci, která je předmětem otázek ve vyhlášeném místním referendu.
58. Soud dodává, že se blíže nezabýval otázkami, které nečinily strany spornými. Jde např. o splnění požadavku dle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu (jednoznačnost položených otázek) či dle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu (počet oprávněných osob, které podpíraly svým podpisem návrh přípravného výboru). V tomto směru totiž ani sám odpůrce zákonnost návrhu na konání místního referenda nijak nezpochyboval. Odpůrce nic nenamítal ani k termínu konání místního referenda, k němuž ve světle judikatury nemá ani zdejší soud žádných připomínek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42, publikovaný pod č. 3211/2015 Sb. NSS).
59. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Soud proto rozhodl v intencích tohoto ustanovení, ačkoli návrhovátelem požádal o přiznání náhrady nákladů řízení. V tomto směru však nic dalšího neuvedl, např. neupozornil na žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele.
60. Závěrem krajský soud doplňuje, že usnesení bude doručeno zástupci návrhovátele a odpůrci a současně bude vyvěšeno na úřední desce soudu; usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s. ř. s.). Krajský soud zároveň připomíná, že odpůrce tím není zbaven své povinnosti umístit písemné vyhotovení usnesení neprodleně po jeho obdržení na úřední desce, ačkoli vyvěšení bude mít v tomto případě již jen informativní povahu (§ 13 odst. 2 věta poslední zákona o místním referendu)

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 22. června 2022

JUDr. Zuzana Bystrická v.r.
předsedkyně senátu