

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Milana Podhrázkého ve věci

navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda,**
zastoupený zmocněncem Vlastimilem Zaviačičem,
bytem Halasova 714, Velké Přílepy,

proti

odpůrci: **obec Velké Přílepy,**
sídlem Pražská 162, Velké Přílepy,

o návrhu na vyhlášení místního referenda,

takto:

- I. Vyhláší se místní referendum v obci Velké Přílepy o otázkách:
 - „1. Souhlasíte s výstavbou přeložky silnice II/240 (propojení dálnic D7 –D8) přes katastry obce Velké Přílepy a se zanesením koridoru pro tuto přeložku do územního plánu obce?
 2. Souhlasíte s výstavbou sjezdu z přeložky silnice II/240 (propojení dálnic D7 – D8), který přivede dopravu do Kladenské ulice a dále do centra obce Velké Přílepy?“
- II. Místní referendum se bude konat současně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ve dnech 20. a 21. října 2017.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- 1 Navrhovatel se návrhem podle § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 24. 8. 2017 domáhal s odkazem na § 57 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“) vyhlášení místního referenda v obci Velké Přílepy o následujících otázkách:

„1. *Souhlasíte s výstavbou přeložky silnice II/240 (propojení dálnic D7 – D8) přes katastry obce Velké Přílepy a se zanesením koridoru pro tuto přeložku do územního plánu obce?*

2. *Souhlasíte s výstavbou sjezdu z přeložky silnice II/240 (propojení dálnic D7 – D8), který přivede dopravu do Kladenské ulice a dále do centra obce Velké Přílepy?**

Současně navrhl, aby se místní referendum konalo současně s konáním voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ve dnech 20. a 21. října 2017.

- 2 Navrhovatel uvedl, že podal dne 26. 6. 2017 návrh na konání místního referenda o shora uvedených otázkách. Zastupitelstvo odpůrce během svého zasedání dne 14. 8. 2017 vzalo návrh na vědomí s tím, že byl podán v souladu se zákonem, přesto však nepřijalo usnesení o vyhlášení místního referenda. Podle jeho názoru vyhlášení referenda nebrání § 7 písm. d) zákona o místním referendu. V této souvislosti poukázal na náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 263/09, publ. pod č. 27, sv. 64 Sb.ÚS (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz). Dále uvedl, že na rozdíl od věci posuzované Ústavním soudem v usnesení ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08, je v tomto případě územní plán ve fázi projednávání návrhu a občané se chtějí k jeho schválení vyjádřit nejen formou podání námitek a připomínek (do 26. 6. 2017), ale i formou místního referenda. Podle názoru navrhovatele nebrání vyhlášení referenda ani § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Tato výlučka dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti v samostatném řízení. Konání místního referenda však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (k tomu odkázal na usnesení Krajského soudu v Plzni, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 58 Ca 23/2005-41, publ. pod č. 661/2005 Sb.NSS). Ani to, že se územně plánovací dokumentace schvaluje jako opatření obecné povahy, nebrání tomu, aby se konalo v procesu jejich schvalování místní referendum o otázce, které se navrhovaný územní plán týká. Pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda o otázce týkající se návrhu územního plánu § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu (k tomu odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, publ. pod č. 48, sv. 44 Sb.ÚS). Navržené otázky, resp. odpovědi na ně spočívají v názoru občanů na to, zda má či nemá obec podporovat výstavbu přeložky silnice II/240 v katastru obce. Předmět navržené otázky tedy nepochybně patří do samostatné působnosti obce a konání referenda nebrání, že změna územního plánu bude předmětem řízení konaného v přenesené působnosti.
- 3 Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že návrh na vyhlášení místního referenda obsahoval všechny zákonem vyžadované náležitosti, odmítnut byl však z důvodu nepřípustnosti. Tento většinový názor zastupitelstva se opíral o stanoviska subjektů, s nimiž odpůrce tuto otázku konzultoval. V daném případě má být vyjádřen prostý souhlas či nesouhlas občanů s výstavbou přeložky silnice II/240 a jejím zanesením do územního plánu obce. Odpůrce namítá, že má být rozhodováno o otázce nespádající do samostatné působnosti obce (§ 6 zákona o místním referendu). Jedná se o projekt nadmístního významu, přičemž tíživá dopravní situace je diskutována a její řešení připravováno minimálně 15 let na úrovni krajské i státní. Skutečnost, zda přeložka bude či nebude realizována v katastru odpůrce, nepodléhá rozhodovací pravomoci odpůrce v samostatné působnosti. Zásaditosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, pak mohou být součástí

územního plánu, pouze pokud to krajský úřad nevyloučí, jak vyplývá z § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Kraj přitom oznámil, že takový souhlas nebude možný.

- 4 Odpůrce dále namítl, že pochybnosti jsou i o tom, zda se nejedná o vyluku podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu, neboť o položené otázce se rozhoduje ve zvláštním řízení. Proti návrhu územního plánu lze podat námitky, které jsou projednávány ve zvláštním řízení. Místní referendum tedy nelze vyhlásit, pokud je otázka obsahově totožná s podanou námitkou, pokud o ní již bylo rozhodnuto. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, se týká referenda o otázkách týkajících se územního plánu ve stadiu návrhu, kdy nebrání konání referenda ani uvedená vyluka. Jednalo se konkrétně o změnu územního plánu spočívající ve zvýšení počtu rodinných domů v obci. O změnách spočívajících v začlenění závazné nadřazené územně plánovací dokumentace, však není rozhodováno v řízení vedeném obcí, ale v řízení jiných subjektů. Citovanou judikaturu tedy v tomto případě nelze aplikovat.
- 5 Odpůrce namítl, že na navržené otázky dopadá i vyluka podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Vyjádření prostého nesouhlasu občanů s výstavbou sice neporušuje žádné právní předpisy. Případný nesouhlas s umístěním přeložky v obci a jejím začleněním do územního plánu by však zavazoval odpůrce k postupu v rozporu s právními předpisy, neboť je povinen se řídit schválenou územně plánovací dokumentací Středočeského kraje.
- 6 Odpůrce konečně namítl, že otázky nejsou správně formulovány. První části otázek by snad mohly být položeny v referendu odděleně, ale jako souvětí již ani jedna z otázek neobstojí. Výsledek referenda by mohl být v rozporu s právními předpisy, neboť ukládá obci postupovat tak, aby přeložka nevedla v katastru obce a směřuje k nezačlenění přeložky do územního plánu, což je postup protiprávní. Druhá otázka pak obsahuje nepřipustné desinformační a sugestivní informace.
- 7 Závěrem odpůrce doplnil, že v počátečních fázích výstavby je vhodné, aby občané mohli vyjádřit svůj souhlas či nesouhlas. V některých případech je ale nutné navrhnout řešení, vybrat variantu nebo nasměrovat postup obce, aby mohl být výsledek referenda závazný. Není-li tomu tak, je nutno výsledek referenda interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů prostředky, které jim dává právní řád dispozicí. Přeložka je stavbou krajského i státního významu a odpůrce považuje výslednou variantu za nejpříjemnější. V případě prostého vyjádření nesouhlasu s výstavbou, není zřejmé, jak by měla obec postupovat a jakým způsobem se mají zastupitelé obce k projektu v jeho aktuální fázi postavit. Jednoduchým odmítnutím podle odpůrce postupovat nelze, neboť přeložka byla dlouhodobě projednávána, schválena krajem a realizována bude. Ze všech těchto důvodů odpůrce považuje za vhodné, aby občané mohli vyjádřit svou vůli a byli informováni o možnostech dalšího postupu a jeho důsledcích. Nebylo však možné změnit otázky a navrhovatelem nebylo akceptováno ani rozhodnutí obce o vyhlášení vlastního referenda s přípustnými otázkami.
- 8 Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že v současné době probíhá proces EIA, jehož účelem je posouzení jednotlivých variant řešení z hlediska životního prostředí a finální varianta trasy přeložky silnice II/240 ještě nebyla nalezena. Pokud jde o tvrzení, že se referendum týká nadřazené územně plánovací dokumentace, uvedl, že Zásady územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“) byly v části aglomeračního úseku mezi napojením na D7 u Tuchoměřic a obcí Tursko zrušeny rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2015, č. j. 50 A 63/2017 – 45, a trasa silnice není v aktuálně platných ZÚR obsažena. Stanovisko obce k případné trase silnice a jejímu zanesení do územního plánu je tak v samostatné působnosti obce. Nesouhlas s vedením trasy silnice přes katastr obce je legitimním stanoviskem občanů a v případě dostatečné účasti na referendu se stane závazným stanoviskem obce.
- 9 Z obsahu odpůrcem předloženého spisu vyplývá, že navrhovatel doručil odpůrci dne 26. 6. 2017 návrh na konání místního referenda o shora uvedených otázkách. V odůvodnění návrhu se uvádí, že „[p]lánovaná výstavba propojení dálnic D7 a D8 je největší dopravní stavbou v historii obce a ovlivní tak kvalitu

života na mnoho desetiletí. Zejména při absenci dostavby severní části pražského okruhu. Koridor pro výstavbu této přeložky II/240 je plánován nejbližší hranici obydleného území obce a to i přesto, že Velké Přílepy jsou jednoznačně největší dotčenou obcí na jeho trase. Navíc je stavba plánována západní částí katastru obce, kdy při převládajícím západním proudění v regionu je vliv hluku a exhalací na obyvatele z této dopravní stavby předpokládán a velice podstatný. Ani zástupci kraje, ani zástupci obce přes žádosti občanů nepředložili žádné informace ani studie o budoucí plánované intenzitě dopravy v obci Velké Přílepy.“

- 10 Ze zápisu z veřejného zasedání zastupitelstva odpůrce a usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 14. 8. 2017 plyne, že uvedeného dne byl projednáván návrh na vyhlášení místního referenda (7. bod programu). Starostka odpůrce konstatovala, že „*návrh byl v pořádku a nebyl tedy důvod k jeho zamítnutí.*“ Zároveň informovala zastupitelstvo o tom, že podle stanovisek Ministerstva vnitra a Krajského úřadu Středočeského kraje, není referendum o položených otázkách přípustné pro rozpor s § 6, resp. § 7 písm. c) a d) zákona o místním referendu. Na základě těchto stanovisek v zastupitelstvu „*vznikly obavy, zda výsledky referenda nebudou shozeny soudem*“, neboť otázky byly „*položeny nešťastným způsobem.*“ Následně bylo o návrhu hlasováno s výsledkem, že usnesení o vyhlášení referenda nebylo přijato, když z přítomných zastupitelů byli 2 pro, 4 proti a 3 se zdrželi hlasování. Z následné rozsáhlé debaty s občany vyplynulo, že občané požadovali vyhlášení referenda, aby orgány obce změnily své dosud souhlasné stanovisko s výstavbou přeložky silnice II/240 v katastru odpůrce. Někteří zastupitelé se během debaty vyslovili pro konání místního referenda, avšak o jinak formulovaných otázkách, které budou jednoznačné, nezavádějící a nebudou zasahovat do působnosti kraje. Závěrem zastupitelstvo přijalo usnesení č. 67/2017, podle něhož byl schválen „*záměr na vyhlášení místního referenda zastupitelstvem na téma přeložky II/240.*“
- 11 Soudu je dále z vlastní činnosti známo, že rozsudkem zdejšího soudu ze dne 20. 3. 2015, č. j. 50 A 63/2014-45, bylo zrušeno opatření obecné povahy – ZÚR v části textového a grafického vymezení koridoru D057 v úseku Tuchoměřice (R7) - Tursko. Zrušená část ZÚR zahrnuje koridor pro výstavbu přeložky silnice II/240, který měl být zčásti veden přes území odpůrce, a to v jeho severozápadní části (přesné vymezení zrušeného koridoru lze zjistit v mapovém portálu Středočeského kraje v sekci územně plánovací dokumentace na adrese https://gis.kr-stredocesky.cz/js/reg_up/).
- 12 Soud se dále s ohledem na námítky odpůrce seznámil s obsahem návrhu územního plánu odpůrce (verze 04/2017) upraveného po společném jednání podle § 50 stavebního zákona (dále též jen „*upravený návrh územního plánu*“), který je mj. vyvěšen na internetových stránkách pořizovatele Městského úřadu Černošice (www.mestocernosice.cz) a jehož obsah je zjevně znám oběma účastníkům řízení. Upravený návrh územního plánu vymezuje v severozápadní části území odpůrce plochu koridoru nadmístní dopravní stavby. Tato plocha se kryje s vymezením koridoru D057 v úseku Tuchoměřice (R7) – Tursko pro výstavbu přeložky silnice II/240 v zrušené části ZÚR. Odůvodnění upraveného územního plánu uvádí, že: „*Územím obce prochází koridor dopravní stavby dle ZÚR Středočeského kraje - vedení aglomeračního okruhu – stavba D057. (...) Koridor byl ze ZÚR vypuštěn, územní plán Velkých Přílep v této části území vymezuje koridor pro dopravní stavbu z důvodů, že se jedná o dlouhodobě uvažovanou stavbu (již v ÚP VÚC) a STČ kraj s ní nadále počítá.*“
- 13 Z veřejné vyhlášky Městského úřadu Černošice (dále jen „*pořizovatel*“) ze dne 9. 5. 2017 vyplynulo, že dne 19. 6. 2017 se konalo veřejné projednání upraveného návrhu územního plánu. Námítky dotčených osob a připomínky k upravenému návrhu územního plánu bylo možné podat nejpozději do 26. 6. 2017 (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Pořizovatel sdělil soudu k jeho výzvě, že proti upravenému návrhu územního plánu byly včas uplatněny námítky požadující, aby byl vypuštěn aglomerační okruh nadmístní dopravní stavby „*Přeložka silnice II/240 (propojení dálnic D7-D8)*“ označený ve výkresech jako koridor nadmístní dopravní stavby. Tuto námítku uplatnil zástupce veřejnosti Ing. Špidler, Vlastimil Zaviačič (který je zároveň zmocněncem navrhovatele) a Spolek Kamýk zastoupený rovněž Vlastimilem Zaviačičem.

- 14 Dále ze zprávy o uplatňování Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, kterou schválilo zastupitelstvo kraje dne 28. 6. 2016 usnesením č. 153-23/2016/ZK, vyplývá, že je v ní obsažen požadavek na prověření vymezení "Koridoru silnice II/101 a II/240: úsek Tuchoměřice (D7) – Tursko, vč. napojení do MÚK Středokluky" v rámci aktualizace ZÚR.
- 15 Krajský soud v Praze na úvod konstatuje, že návrh byl podán osobou oprávněnou [§ 57 odst. 1 písm. b) téhož zákona] a je včasný, neboť byl podán ve dvacetidenní lhůtě od jednání zastupitelstva, na němž bylo rozhodnuto o tom, že se místní referendum nevyhlásí [§ 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu]. Protože návrh splňuje i další zákonné náležitosti, soud jej věcně přezkoumal v intencích ustanovení § 91a a § 93 s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že návrh je důvodný.
- 16 Soud dále konstatuje, že má za splněné veškeré formální náležitosti návrhu podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu včetně podpisové listiny obsahující dostatečný počet podpisů oprávněných osob, což ostatně nerozporoval ani odpůrce.
- 17 Ačkoliv navrhovatel zformuloval návrh na vyhlášení referenda jako dvě otázky, ve skutečnosti se tyto otázky týkají tří věcí, a to (1.) výstavby přeložky silnice II/240 přes katastry odpůrce, (2.) zanesení koridoru pro přeložku silnice II/240 do projednávaného územního plánu obce a (3.) výstavby sjezdu z přeložky silnice II/240. Již z formulace otázek je tak zřejmé, že okruh otázek navrženého místního referenda se neomezuje výlučně na obsah projednávaného územního plánu, nýbrž má mnohem širší dopad, neboť je zaměřeno zejména na obecný postoj obce k plánované výstavbě přeložky silnice II/240 a sjezdu z této silnice. Jak plyne ze zápisu z jednání zastupitelstva dne 14. 8. 2017 i z odůvodnění návrhu na vyhlášení místního referenda, spočívá jeho smysl právě ve zjištění názoru občanů obce na plánovanou výstavbu těchto komunikací a v této souvislosti se dotýká i zanesení koridoru stavby do připravovaného územního plánu odpůrce. Neomezuje se však pouze na otázky zanesení těchto dopravních staveb do územně plánovací dokumentace, tj. ZÚR a územního plánu odpůrce. Potřebě širšího nazírání na předmět místního referenda ostatně odpovídá i formulace ustanovení § 6 zákona o místním referendu, která hovoří obecně o „*věcech*“, které jsou předmětem místního referenda, a nikoliv o konkrétním znění otázek.
- 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 nepřípustnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže je zjevné, že konání referenda o navržených otázkách je nepřípustné (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.
- 19 Podle ustanovení § 13 odst. 1 zákona o místním referendu zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání po předložení návrhu na vyhlášení místního referenda rozhodne „*o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání*“ [písm. a)], nebo o tom, „*že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat*“ [písm. b)]. Výkladem citovaného ustanovení soudní judikatura dovodila (srov. např. usnesení zdejšího soudu ze dne 22. 6. 2009, č. j. 44 Ca 44/2009-33, publ. pod č. 1921/2009 Sb. NSS), že při rozhodování o návrhu na vyhlášení místního referenda je třeba posoudit, zda se v případě navrhovaného místního referenda jedná o věc patřící do samostatné působnosti obce (§ 6 zákona o místním referendu) a dále zda v dané věci není konání místního referenda vyloučeno podle § 7 zákona o místním referendu. Pokud není dán důvod nepřípustnost místního referenda podle § 6 či § 7 zákona o místním referendu, posuzuje se dále, zda navrhovaná otázka či otázky splňují požadavek vyplývající

z § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, tedy zda je otázka „jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem ‘ano’ nebo slovem ‘ne’.“ Pokud zastupitelstvo obce shledá soulad navrhovaného místního referenda se shora uváděnými předpoklady, je jeho povinností místní referendum vyhlásit; neučiní-li tak, může jeho rozhodnutí o vyhlášení místního referenda k návrhu přípravného výboru nahradit soud (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu).

- 20 S ohledem na výše uvedené soud nejprve přistoupil k hodnocení toho, zda se otázky navrhované k hlasování v místním referendu týkají věcí patřících do samostatné působnosti obce § 6 zákona o místním referendu. Pokud jde o výstavbu přeložky a sjezdu (body ad 1. a 3.), lze konstatovat, že realizaci takové stavby předchází celá řada rozhodnutí a postupů správních orgánů, které z převážné většiny nespádají do samostatné působnosti obce. Například o umístění těchto staveb rozhoduje obecný stavební úřad v přenesené působnosti (§ 13 odst. 5 stavebního zákona) a o povolení staveb rozhoduje příslušný silniční správní úřad jako speciální stavební úřad v přenesené působnosti (§ 16 odst. 1 a 44a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Nicméně skutečnost, že věci, které jsou předmětem referenda, nespádají do samostatné působnosti odpůrce, ještě sama o sobě konání místního referenda o těchto otázkách nevyklučuje. Místní referendum může mít povahu ratifikační (či decizní), kdy obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp. (Rigel, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 55-56; srov. též rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42, publ. pod č. 3211/2015 Sb. NSS, bod 22). Mezi takové věci bezesporu patří např. řízení o posuzování vlivů záměru na životní prostředí EIA, řízení o umístění stavby. Obec, v jejímž území se záměr má nacházet, je v těchto případech účastníkem řízení a přísluší jí tedy z toho plynoucí práva, např. právo vyjádřit se k záměru, podávat námitky atd. Navržené otázky v tomto případě nezní, zda mají být uvedené stavby povoleny, nýbrž pouze tak, zda občané s jejich výstavbou souhlasí. Navrhované místní referendum má tedy v tomto ohledu pouze konzultativní povahu. Otázky, tak jak byly položeny, se tedy týkají věcí, které patří do samostatné působnosti odpůrce.
- 21 Pokud jde o zanesení koridoru pro přeložku silnice II/240 do projednávaného územního plánu obce (bod ad 2.), lze odkázat na § 6 odst. 5 stavebního zákona, podle něhož zastupitelstvo obce mimo jiné „a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořizování 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“. Tedy i o zanesení koridoru dopravních staveb nadmístního významu do územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. V daném případě odpůrce není vázán ani obsahem ZÚR (§ 36 odst. 5 stavebního zákona), neboť ty byly v části upravující koridor D057 zrušeny rozsudkem zdejšího soudu, a nemá tak povinnost zanést koridor nadmístního významu do územního plánu. Nic mu ovšem nebrání v tom, aby v územním plánu v rámci své samostatné působnosti plochu pro stavbu přeložky vymezil, neboť to Krajský úřad Středočeského kraje nevyloučil (§ 43 odst. 1 poslední věta stavebního zákona; srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35, publ. pod č. 3475/2016 Sb. NSS). Předmět místního referenda se bezesporu dotýká obsahu ZÚR, nelze se však ztotožnit s názorem odpůrce, že nepatří do jeho samostatné působnosti.
- 22 S ohledem na výše uvedené proto soud učinil dílčí závěr, že předmětem místního referenda je věc spadající do samostatné působnosti odpůrce a vyhlášení referenda tedy nebrání § 6 zákona o místním referendu.
- 23 Soud proto dále hodnotil, zda lze v projednávané věci v případě navrhovaného místního referenda shledat některý z důvodů pro nepřipustnost jeho konání. Podle ustanovení § 7 zákona o místním referendu nelze místní referendum konat o „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, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy 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.“ V daném případě nepřichází v úvahu nepřipustnost konání referenda z důvodů uvedených v § 7 písm. a), b), c), f) a g) zákona o místním referendu. Z přeložených podkladů nelze shledat ani to, že by se v téže věci místní referendum v posledních 24 měsících již konalo [důvod nepřipustnosti podle § 7 písm. h) citovaného zákona].

- 24 Odpůrce namítal, že otázka položená v referendu (mínil zřejmě 1. otázku), resp. výsledek referenda o této otázce zavazoval odpůrce k postupu, který je v rozporu se zákonem. Této námitce však nelze přisvědčit. Za současného stavu, kdy předmětný koridor není v ZÚR obsažen, nemá odpůrce povinnost plochu pro koridor v územním plánu vymezit. Má sice možnost tak učinit vzhledem k tomu, že to Krajský úřad ve svém stanovisku nevyloučil (§ 43 odst. 1 poslední věta stavebního zákona), nicméně není k tomu vázán. Pokud tedy nebude koridor pro přeložku silnice II/240 do územního plánu zanesen, nejedná se o postup odporující zákonu. Samozřejmě je třeba počítat s možností, že by v budoucnu mohly být ZÚR aktualizovány s tím výsledkem, že by byl koridor pro komunikaci D057 do ZÚR znovu zanesen, což ostatně již deklaroval Středočeský kraj ve shora citované zprávě o uplatňování Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. I s takovou možností však právní úprava obsažená ve stavebním zákoně počítá. Uplatnilo by se pak ustanovení § 54 odst. 5 stavebního zákona a územní plán by se stal v části, která by byla rozporná se ZÚR, neaplikovatelným a odpůrce by měl povinnost územní plán změnit takovým způsobem, aby byl v souladu se ZÚR (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35, publ. pod č. 3475/2016 Sb.NSS, bod 27). V takovém případě by s ohledem na podstatně změněné skutkové okolnosti byl překonán případný negativní výsledek místního referenda. Odpůrce by pak byl oprávněn (i povinen) rozhodnout o vymezení koridoru pro D057 v územním plánu, neboť by byl vázán obsahem ZÚR. Soud neshledal rozpor otázek nebo možného výsledku místního referenda s právními předpisy z důvodu uvedeného odpůrcem a ani z jiných důvodů. Referendum tak není nepřipustné podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu.
- 25 Odpůrce dále namítal, že o otázce položené v navrhovaném referendu se rozhoduje ve zvláštním řízení, přičemž poukázal na možnost uplatnit námitky proti návrhu územního plánu. Ustanovení § 7 písm. e) zákona o místním referendu 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. Nepřipustné 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.). Výkladem popisovaného ustanovení se již opakovaně zabývala soudní judikatura, a to dokonce i ve vztahu k procesu přijímání územních plánů. Jak v tomto ohledu plyne především z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), na který navrhovatel odkazuje, „pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu“.
- 26 Jak již bylo shora uvedeno, proti upravenému návrhu územního plánu byly podány námitky, které požadují vypuštění koridoru nadmístní dopravy určeného pro výstavbu přeložky silnice II/240. Z ustanovení § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, potom plyne, že „o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. (...) Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy“. Zákon tedy pro rozhodnutí o námitkách vznesených proti návrhu územního plánu jasně stanoví přesný procesní postup (předpokládá zvláštní řízení), jímž je správní orgán vydávající opatření

obecné povahy vázán (zastupitelstvo obce při vydávání územního plánu). Obdobnou situací se zdejší soud zabýval v usnesení ze dne 30. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013-115, publ. pod č. 2937/2013 Sb.NSS. Dospěl přitom k závěru, že pokud jsou otázky navržené přípravným výborem pro místní referendum obsahově totožné s námitkami podanými proti návrhu územního plánu (§ 54 odst. 2 stavebního zákona), 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 [§ 7 písm. e) zákona o místním referendu]. V uvedeném případě se však jednalo o zvláštní situaci, kdy osoby, které podaly námitky proti návrhu územního plánu a jejich námitkám nebylo vyhověno, iniciovaly návrh na vyhlášení místního referenda o otázkách, které byly obsahově totožné s neúspěšnými námitkami. Zdejší soud v této souvislosti uvedl: „*Za těchto okolností má soud za to, že v projednávané věci jsou naplněny předpoklady dané ustanovením § 7 písm. e) zákona o místním referendu, podle něhož nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Ostatně i z textu samotného návrhu vyplývá, že stěžejním motivem podání návrhu na vyhlášení místního referenda v dané věci je nesouhlas navrhovatele se způsobem jednání zastupitelstva a rozhodnutí o podaných námitkách. (...) podle názoru zdejšího soudu nemůže institut místního referenda sloužit jako opravný prostředek sui generis, jehož 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.*“

- 27 V projednávané věci se skutkové okolnosti od uvedeného případu liší, a to tím, že o námitkách podaných proti vymezení koridoru nadmístní komunikace – silnice II/240 v územním plánu odpůrce dosud nebylo zastupitelstvem odpůrce rozhodnuto. V nynější fázi řízení o územním plánu odpůrce jsou námitky teprve zpracovávány pořizovatelem. Podstatná je také skutečnost, že ve shora uvedené věci se otázky položené v referendu týkaly změn návrhu územního plánu v pouze relativně úzce vymezených oblastech obce s dopadem na omezený počet dotčených osob. Oproti tomu v nyní projednávané věci má otázka zanesení koridoru do územního plánu, která je předmětem referenda, zásadní význam pro další rozvoj obce a dotýká fakticky všech občanů odpůrce, nejenom osob oprávněných k podání námitek proti návrhu územního plánu odpůrce (§ 52 odst. 2 stavebního zákona). V projednávaném případě tedy podle názoru zdejšího soudu nelze občanům upírat právo vyjádřit se k otázce budoucí podoby území odpůrce resp. územního plánu, neboť by tím byla popřena podstata jejich práva přímo se podílet na správě veřejných věcí. Soud proto dospěl k závěru, že vyhlášení referenda nebrání ani § 7 písm. e) zákona o místním referendu.
- 28 Poté co soud dospěl k závěru, že místní referendum není nepřijatelné, zabýval se dále tím, zda formulace navržených otázek odpovídá požadavkům vyplývajícím z § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Problematikou formulace referendové otázky se zabýval NSS v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, publ. č. 2799/2013 Sb. NSS, v němž uvedl: „*Požadavek jednoznačnosti otázek upravuje § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, který předepisuje, že otázka položená v místním 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 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. (...) případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.*“

- 29 Navrhované otázky místního referenda v nyní projednávané věci uvedeným požadavkům dostojí. Na otázky lze odpovědět jednoznačně „ano“ či „ne“. Otázky jsou stručně a výstižně formulované, jejich význam odpovídá obecnému chápání použitých termínů, otázky nejsou ani vnitřně rozporné, nekonkrétní či neurčité. Na závalu není ani skutečnost, že první otázka spojuje dvě dílčí podotázky týkající se výstavby přeložky silnice II/240 a jejího zanesení do územního plánu odpůrce. Obě části této otázky spolu natolik úzce souvisí, že jejich spojení nebrání oprávněným občanům uvést jednu společnou odpověď na položenou otázku, aniž by tím byl dotčen její smysl. Pokud jde o druhou otázku, namítl odpůrce, že obsahuje sugestivní a dezinformační informace. S tímto názorem se však soud neztotožňuje. Otázka obsahuje vedlejší větu, v níž je uvedeno, že předmětný sjezd z přeložky silnice II/240 „přivede dopravu do Kladenské ulice a dále do centra obce Velké Přílepy.“ Jedná se však pouze o popis, jehož účelem je specifikovat napojení sjezdu na stávající komunikace v obci. Použití slov „přivede dopravu“ sice může do jisté míry vzbuzovat dojem, že dojde po vybudování sjezdu k zvýšení dopravního ruchu v obci. V tomto ohledu by bylo jistě vhodnější formulovat otázku jinak, např. „Soubhlasíte s výstavbou sjezdu z přeložky silnice II/240 (propojení dálnic D7 – D8), který bude dopravně napojen na místní komunikaci v Kladenské ulici a dále na centrum obce Velké Přílepy?“ Nicméně podle soudu převažuje obecný význam použitého spojení, jež vystihuje skutečnost, že doprava by měla být ze sjezdu vedena směrem do Kladenské ulice a dále do centra obce. Soud tedy neshledal, že by druhá otázka byla dezinformační či sugestivní.
- 30 Pokud jde o termín konání místního referenda, zabýval se soud zejména tím, zda lze vyhlásit místní referendum tak, aby se konalo v navrženém termínu voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu, tj. 20. a 21. října 2017 (viz rozhodnutí Prezidenta republiky č. 135/2017 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky). Zákon o místním referendu nestanoví žádnou minimální lhůtu, která musí uplynout od vyhlášení místního referenda do dne jeho konání. Soud však vážil, zda lze s ohledem na den účinnosti tohoto usnesení místní referendum fakticky uspořádat. Zákon o místním referendu upravuje několik povinností, které je třeba před konáním místního referenda splnit, a to do určité doby přede dnem hlasování. Podle ustanovení § 21 odst. 2 zákona o místním referendu starosta obce (primátor) stanoví 25 dnů přede dnem hlasování, s přihlédnutím k počtu oprávněných osob v hlasovacím okrsku minimální počet členů okrskové a místní (městské) komise. Dále podle ustanovení § 31 odst. 1 zákona o místním referendu starosta obce zveřejní nejpozději 15 dnů přede dnem konání místního referenda oznámení o době a místě konání místního referenda, a to způsobem v místě obvyklým. Nejméně 10 dnů přede dnem konání místního referenda pak podle ustanovení § 32 odst. 1 zákona o místním referendu starosta obce nebo primátor může vyhradit plochu pro představení otázky. Krom toho je třeba předpokládat, že určitý čas (byť o tom zákon nehovoří) si vyžádá i samotné vytištění hlasovacích lístků. Nelze ovšem opomenout, že při stanovení termínu místního referenda je žádoucí stanovit takové datum, které zvýší pravděpodobnost, že výsledky referenda budou platné, což se přirozeně nabízí, koná-li se referendum souběžně s volbami (srov. rozsudek NSS ze dne ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42, publ. pod č. 3211/2015 Sb. NSS, bod 33). Soud je proto toho názoru, že i při relativně krátké době od účinnosti tohoto usnesení lze uvedené lhůty dodržet a místní referendum ve stanoveném termínu uspořádat.
- 31 Ze všech výše uvedených důvodů proto soud vyhlásil místní referendum v obci Velké Přílepy o otázkách navržených návrhovatelem [§ 91a odst. 3 ve spojení s § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.].
- 32 O nákladech řízení rozhodl soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., jež stanoví, že v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
- 33 Usnesení bude doručeno účastníkům řízení a současně bude vyvěšeno na úřední desce soudu. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. září 2017

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Pavlína Švejdová