



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobců: **a) Jiří Horník**, bytem Černolice 178, Mníšek pod Brdy, **b) Jiří Mudr**, bytem Černolice 41, Mníšek pod Brdy, zastoupený JUDr. Jirím Horníkem, advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalované: **obec Černolice**, se sídlem úřadu Černolice 64, Mníšek pod Brdy, zastoupené JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., advokátem se sídlem Nad Petruskou 1, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2013, čj. 46 A 3/2013 - 24,

t a k t o :

- I.** Řízení o kasační stížnosti žalobce b) **se zastavuje**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce b).
- III.** Kasační stížnost žalobce a) **se zamítá**.
- IV.** Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce a).
- V.** Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce a).

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Podáním ze dne 8. 1. 2013 se žalobci a) a b) a přípravný výbor na vyhlášení místního referenda v obci Černolice domáhali, aby Krajský soud v Praze (1) vyhlásil místní referendum o otázkách blíže upřesněných v podání ve dnech 29. a 30. 3. 2013, a dále aby rozhodl, že (2) bod č. 1 usnesení zastupitelstva obce Černolice ze dne 19. 12. 2012, č. 3-21-2012/ZO, ve znění: „ZO *schválilo zařadit do programu jako bod č. 5 schválení územního plánu*“ je nezákonný a (3) usnesení zastupitelstva obce Černolice ze dne 19. 12. 2012, č. 5-21-2012/ZO, ve znění: „ZO *schvaluje usnesení k územnímu plánu v podobě, v jaké jej přečetl výkonný pořizovatel Ladislav Vich*“ je nezákonné.

II.

2. Krajský soud usnesením ze dne 9. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013 - 83, vyloučil k samostatnému projednání návrh v části, kterou se žalobci a) a b) domáhali ochrany před nezákonným zásahem [viz výše body (2) a (3) návrhu].

3. Rozsudkem ze dne 11. 3. 2013, čj. 46 A 3/2013 - 24, krajský soud výrokem I. odmítl žalobu v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v usnesení zastupitelstva žalované č. 5-21-2012/ZO a výrokem II. zamítl žalobu v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v bodu č. 1 usnesení zastupitelstva žalované č. 3-21-2012/ZO. Rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, je dostupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

4. Žalobci a) a b) [stěžovatelé a) a b)] brojili proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Nezákonnost bodu č. 1 usnesení zastupitelstva č. 3-21-2012/ZO)

5. Ve vztahu k výroku II., jímž byla žaloba zamítnuta v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího ve schválení bodu č. 1 usnesení zastupitelstva žalované č. 3-21-2012/ZO, stěžovatelé připomněli, že tímto bodem zastupitelstvo rozhodlo o změně programu jednání 21. zastupitelstva. Původně navržený bod č. 5 (vyhlášení místního referenda) byl nahrazen novým bodem č. 5 (schválení územního plánu). Návrh na vyhlášení místního referenda byl následně projednán jako bod č. 8, ačkoliv ze zápisu z jednání nevyplývá, že by taková změna programu byla skutečně formálně schválena. Takový postup stěžovatelé považovali za nezákonný, nikoliv jen nevhodný, jak tvrdil krajský soud.

6. Podle stěžovatelů krajský soud pochybil, pokud posoudil zcela odděleně otázku vlastního vyhlášení místního referenda a namítanou nezákonnost postupu zastupitelstva při úpravách programu jednání. Obě otázky spolu natolik úzce souvisí, že je nelze posoudit odděleně, resp. nelze odhlédnout od jejich vzájemných souvislostí. Proti vyloučení části návrhu k samostatnému projednání se stěžovatelé nemohli bránit. Krajský soud posoudil věc přísně formálně, proto není překvapením, že uzavřel, že předmětné usnesení zastupitelstva bylo přijato formálně v souladu se zákonem, tedy že zastupitelstvo mělo pravomoc provést změnu programu.

7. Podle stěžovatelů nebylo pochyb o tom, že ke změně programu došlo v souladu s § 84 a § 94 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, však ukládá zastupitelstvu další povinnosti, které omezují jeho pravomoc stanovenou zákonem o obcích. Podle § 13 zákona o místním referendu je zastupitelstvo povinno na nejbližším zasedání rozhodnout o návrhu na vyhlášení místního referenda. Zastupitelstvo nemůže prostřednictvím úpravy programu takové projednání znemožnit a o návrhu nerozhodnout, byť by takový postup byl souladný s § 94 zákona o obcích.

8. Stěžovatelé se domnívali, že obdobný závěr by se měl uplatnit tehdy, pokud by v důsledku úpravy programu jednání zastupitelstva bylo fakticky rozhodnuto o položených otázkách již před projednáním návrhu na vyhlášení místního referenda. Takový postup by byl nezákonný, protože místní referendum je výkonem přímé demokracie, která je nadřazena demokracii zastupitelské (viz čl. 2 odst. 2 Ústavy). Bylo by v rozporu se smyslem předmětné právní úpravy, pokud by zastupitelstvo urychleně rozhodlo o otázkách předložených v návrhu na vyhlášení místního referenda, aby fakticky zmařilo konání místního referenda, resp. uskutečnění jeho výsledků. Zastupitelstvo by se tímto postupem účelově vyhnulo vázanosti

výsledky místního referenda (viz § 49 zákona o místním referendu). Zastupitelská demokracie by tak byla vždy nadřazena demokracii přímé, což by bylo v rozporu s čl. 2 Ústavy. Byl-li by takový postup prohlášen za zákonný, umožňoval by zastupitelstvu eliminovat jakýkoliv návrh občanů na vyhlášení místního referenda.

9. Dále stěžovatelé zdůraznili, že místní referendum má nejen preventivní, ale i nápravnou funkci, pokud je zjevné, že zastupitelská demokracie selhala a zvolení zástupci jednají (nebo je pravděpodobné, že jednají) zcela v rozporu se zájmy svých voličů. Selhání zastupitelstva se projevilo právě účelovým odsunutím projednání návrhu na vyhlášení místního referenda tak, aby byl mezitím schválen územní plán.

10. Proti popsanému nezákonnému zásahu neexistuje žádný opravný prostředek, a to bez ohledu na skutečnost, že se stěžovatelé domáhali pouze určení, že zásah byl nezákonný (viz body III a IV petitu žaloby). V řízení podle § 91a s. ř. s. má soud omezenou možnost přezkumu, může posoudit pouze existenci nároku na vyhlášení místního referenda ve smyslu § 7 zákona o místním referendu, ale nemůže přihlídnout k jiným skutečnostem, např. k tomu, zda již bylo o předmětných otázkách fakticky rozhodnuto. Ani včasné podaná kasační stížnost by zřejmě neumožnila Nejvyššímu správnímu soudu rozhodnout jinak, než vyhlásit referendum, pokud by soud neshledal důvody pro nevyhlášení místního referenda (*pozn. NSS: kasační stížnost proti usnesení ze dne 30. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013 - 115, kterým krajský soud zamítl návrh na vyhlášení místního referenda z důvodu nepřijatelnosti, Nejvyšší správní soud odmítl pro opožděnost usnesením ze dne 7. 3. 2013, čj. Ars 1/2013 - 8*). Výsledek referenda by však již nebylo možné uskutečnit, protože v době vyhlášení výsledku by územní plán byl již schválen.

11. Stěžovatelé se domnívali, že posouzení předmětné otázky v řízení proti rozhodnutí o námitkách, případně v řízení proti opatření obecné povahy, není opravným prostředkem k zajištění ochrany práv stěžovatelů vyplývajících ze zákona o místním referendu, která jsou tvrzeným nezákonným zásahem přímo dotčena. V rámci zmiňovaných řízení je totiž přezkoumáván postup obce při vypořádání konkrétních námitek, resp. při vydání opatření obecné povahy, a dotčená práva jsou zcela odlišná. Nelze např. vyloučit, že námitka na vyřazení určité lokality z návrhu územního plánu bude vypořádána v souladu se zákonem a předmětná lokalita bude v územním plánu oprávněně, rozhodnutí v místním referendu by však mohlo legitimně zavázat zastupitele, aby tuto lokalitu z územního plánu vyloučili.

12. Prohlášení předmětného zásahu za nezákonný je jediným způsobem, jak lze vyjádřit, že došlo k porušení práv stěžovatelů. Důsledky takového prohlášení mají význam nejen pro samotné stěžovatele, ale mohou mít i dopad na některá navazující řízení, ve kterých se příslušné orgány a soudy nemohou zabývat zákonností postupu zastupitelstva ve vztahu k zákonu o místním referendu.

(Nezákonnost usnesení zastupitelstva č. 5-21-2012/ZO)

13. Ve vztahu k výroku I., jímž byla žaloba odmítnuta v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího ve schválení usnesení zastupitelstva žalované č. 5-21-2012/ZO, stěžovatelé namítli, že pouze požadovali, aby krajský soud prohlásil napadené usnesení za nezákonné (viz bod IV petitu žaloby). Jiné návrhy stěžovatelé nečinili, není tudíž zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že se stěžovatelé nedomáhali „*toliko vyslovení toho, že zásah byl nezákonný*“, a že proto není možné použít § 85 s. ř. s. poslední větu.

14. Stěžovatelé připomněli, že usnesením č. 5-21-2012/ZO zastupitelstvo žalované schválilo návrh územního plánu. Výrok I. napadeného rozsudku je nezákonný ze stejných důvodů, které stěžovatelé uvedli výše ve vztahu k usnesení č. 3-21-2012/ZO. Nelze totiž odhlédnout

od okolností, za nichž bylo usnesení č. 5-21-2012/ZO přijato, ani od rozsahu, ve kterém se dotýká práv stěžovatelů na výkon přímé demokracie. Tato práva vyplývají ze zákona o místním referendu a nelze je přezkoumat v jiném řízení.

15. Pro úplnost stěžovatelé dodali, že ve vztahu k opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP (územnímu plánu obce Černolice) je v současné době před krajským soudem vedeno řízení pod sp. zn. 50 A 7/2013, jehož se stěžovatelé účastní. Výkon výše uvedených práv nestojí ve fázi příslušných řízení proti sobě, byť výsledek může být rozdílný. Zastupitelstvo je vázáno výsledkem místního referenda, čímž může fakticky dojít k negaci určité části územního plánu, která by byla jinak při přezkumu opatření obecné povahy shledána souladná s právními předpisy.

16. Stěžovatelé se domnívali, že je nutné považovat za nezákonný zásah také usnesení o schválení územního plánu, protože bez jeho zpochybnění by nebylo možné uskutečnit výsledek místního referenda, pokud by bylo vyhlášeno a občané by se vyslovili k položeným otázkám kladně. Prohlášení kroků zastupitelstva za nezákonné je jedinou možností, jak tento důsledek zvrátit.

17. Závěrem stěžovatelé dodali, že výše uvedenou argumentací není dotčena možnost zrušit usnesení zastupitelstva pro nepřezkoumatelnost (viz text „*v podobě, v jaké jej přečetl výkonný pořizovatel Ladislav Vich*“). Rozhodnutí této otázky však zřejmě přísluší soudu v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy.

IV.

18. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti popsala vývoj přijímání územního plánu obce Černolice a návrhu na vyhlášení místního referenda. Zastupitelstvo žalované rozhodlo na svém zasedání dne 6. 12. 2012, že ke schválení územního plánu dojde na nejbližším dalším zasedání, které bylo plánováno na 12. 12. 2012. Pouhý den před plánovaným zasedáním tehdejší starosta obce Jiří Michal oznámil bez uvedení důvodu, že se zasedání zastupitelstva o týden odkládá. Důvody odkladu však byly zřejmé, dne 11. 12. 2012 byl obecnímu úřadu doručen návrh na vyhlášení místního referenda o územním plánu, který nebyl bez vad. Starosta proto účelově odložil zasedání zastupitelstva. Podobným postupem by mohla být činnost zastupitelstva paralyzována, pokud by se mělo vždy čekat na odstranění vad návrhu.

19. Dne 19. 12. 2012 se konalo zasedání zastupitelstva, bod týkající se schválení územního plánu nebyl do programu starostou zařazen. Na začátku zasedání proto bylo zařazeno schválení upraveného programu jako bod č. 3 programu. Ke změně programu a zařazení schválení územního plánu pod bodem č. 5 došlo v souladu s § 94 zákona o obcích. Zastupitelstvo schválilo navržené změny a doplnění programu usnesením č. 3-21-2012/ZO.

20. Usnesení č. 3-21-2012/ZO nesměřovalo přímo proti stěžovatelům a ani v jeho důsledku nedošlo k jakémukoliv zásahu vůči stěžovatelům. Zastupitelstvo rozhodlo pouze o zařazení bodu, o jehož projednání bylo rozhodnuto na předchozím zasedání a který starosta z blíže neurčeného důvodu na program nezařadil. Důsledky údajného nezákonného zásahu nenaplnují podmínku trvání nebo hrozby opakování zásahu. V žádném případě nelze určit, že zásah byl nezákonný.

21. Usnesením č. 5-21-2012/ZO byl schválen územní plán obce Černolice. Územní plán byl vydán ve formě opatření obecné povahy, se kterým neoddělitelně souvisí i samotné hlasování o něm. Krajský soud poukázal na to, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je nepřijatelná, je-li napadeným aktem opatření obecné povahy. V řízení o návrhu na zrušení předmětného územního plánu, na které stěžovatelé poukázali, krajský soud neshledal proces

schvalování územního plánu nezákonným (viz rozsudek krajského soudu ze dne 7. 5. 2013, čj. 50 A 7/2013 - 130).

22. Ve vztahu k návrhu na vyhlášení místního referenda žalovaná zdůraznila, že tento návrh nebyl i přes opravu bezvadný. Zastupitelstvo proto ještě před schvalováním změny programu rozhodlo, že se návrhem na vyhlášení místního referenda nebude zabývat. Při hlasování o bodu č. 8, ve kterém bylo jasně uvedeno, že zastupitelstvo rozhodne o konání místního referenda, pokud je návrh bez vady, se 3 zastupitelé vyslovili „pro“ a 4 „proti“. Do zápisu bylo v rozporu s navrženým usnesením uvedeno: „*Usnesení č. 8-21-2012/ZO: ZO zamítlo návrh na uspořádání místního referenda k územnímu plánu dne 26. ledna 2013.*“ Zastupitelstvo však o vyhlášení místního referenda ani o zamítnutí návrhu nerozhodlo. Zastupitelé totiž hlasovali o tom, zda se bude o návrhu na vyhlášení referenda vůbec hlasovat. Zápis z jednání zastupitelstva je chybný a tendenční, v současné době tuto záležitost vyšetřuje Policie ČR, které byl předán zvukový záznam ze zasedání, a také Ministerstvo vnitra připravuje nápravu.

23. Není proto pravda, že zastupitelstvo návrh na vyhlášení místního referenda zamítlo z důvodu, že již byl schválen územní plán. Návrh byl vadný a zastupitelstvo jej nemohlo projednat, a to bez ohledu na přijetí územního plánu. Zastupitelstvo nezamýšlelo změnou programu znemožnit vyhlášení místního referenda nezákonným způsobem.

24. Usnesení krajského soudu čj. 50 A 1/2013 – 115 ve věci místního referenda vychází sice z chybné formulace usnesení zastupitelstva, přesto potvrzuje, že referendum by nemohlo být vyhlášeno, i kdyby o návrhu zastupitelstvo rozhodlo podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu, a to bez ohledu na to, v jakém pořadí by byl předmětný bod na jednání zařazen. Krajský soud uzavřel, že byly naplněny předpoklady § 7 písm. e) zákona o místním referendu, podle kterého místní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Pokud je místní referendum nepřípustné, nemohlo dojít k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelů změnou programu a schválením územního plánu, tj. usneseními č. 3-21-2012/ZO a č. 5-21-2012/ZO.

25. Stěžovatelé argumentovali v kasační stížnosti nadřazeností přímé demokracie, podle žalované se však snažili využít institutu místního referenda k ochraně svých subjektivních zájmů a domáhali se změny rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu.

V.1

26. Stěžovatel b) vzal kasační stížnost zpět podáním ze dne 2. 8. 2013, Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku o zastavení řízení o kasační stížnosti stěžovatele b). Řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) tím není dotčeno.

27. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení o kasační stížnosti zastaveno.

V.2

28. Dále Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele a) v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

29. Kasační stížnost není důvodná.

(Námítka nezákonnosti bodu č. 1 usnesení zastupitelstva č. 3-21-2012/ZO)

30. Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu v tom, že posoudil odděleně namítanou nezákonnost postupu zastupitelstva při úpravách programu zasedání zastupitelstva dne 19. 12. 2012 a námítky vztahující se k vyhlášení místního referenda. Posouzení těchto dvou otázek v odlišných řízeních vyplývá z povahy a obsahu námitek uplatněných v podání ze dne 8. 1. 2013, které v sobě zahrnovalo návrh na vyhlášení místního referenda a současně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Tyto dva typy řízení mají samostatnou procesní úpravu, která je dána odlišným předmětem řízení, odlišným okruhem aktivně legitimovaných osob apod. (srov. § 82 až § 87 s. ř. s. k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a § 91a, § 92 a § 93 s. ř. s. k návrhu na vyhlášení místního referenda). Všechny námítky uplatněné v podání ze dne 8. 1. 2013 proto nemohly být posouzeny ve společném řízení a krajský soud usnesením čj. 50 A 1/2013 - 83 správně vyloučil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem k samostatnému projednání.

31. Námítka stěžovatele a), že se nemohl bránit proti vyloučení části návrhu k samostatnému projednání, nebyla důvodná. Nejvyšší správní soud předně podotýká, že způsob poskytnutí ochrany prostřednictvím příslušného typu řízení v rámci části třetí hlavy druhé soudního řádu správního je stanoven zákonem a soud je vázán pouze jím, nikoliv tvrzením žalobce (srov. § 2 s. ř. s. a rozsudek ze dne 19. 10. 2006, čj. 6 Aps 2/2005 – 60). Nemožnost bránit se samostatnou kasační stížností proti vyloučení věci k samostatnému projednání podle § 39 s. ř. s. pak vyplývá přímo ze zákona, protože podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná, směřuje-li proti rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení (srov. např. rozsudek ze dne 15. 2. 2012, čj. 6 Ads 15/2011 – 143).

32. Krajský soud nepochybil ani tím, že při posouzení tvrzeného nezákonného zásahu vymezil předmět řízení tak, že přezkoumal soulad změny programu jednání zastupitelstva se zákonem, ale nezabýval se námitkami vztahujícími se k posouzení zákonnosti nevyhlášení místního referenda. O návrhu na vyhlášení místního referenda krajský soud rozhodl již dříve v řízení podle § 91a s. ř. s. rozsudkem ze dne 30. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013 - 115, novému posouzení zákonnosti nevyhlášení místního referenda v řízení pod sp. zn. 46 A 3/2013 již proto bránila překážka *rei iudicatae*.

33. Postup krajského soudu neměl za následek zbavení stěžovatele a) účinné soudní ochrany, krajský soud pouze rozdělil námítky podle typu řízení, k němuž přináležely. Veškeré námítky uplatněné v podání ze dne 8. 1. 2013 byly přezkoumány v jednom ze dvou výše zmíněných řízení (pod sp. zn. 50 A 1/2013 nebo pod sp. zn. 46 A 3/2013). Stěžovatel a) ostatně ani netvrdil, že by krajský soud opomenul některou námitku zcela, ale pouze krajskému soudu vytkl, že nesprávně nezohlednil námítky týkající se nevyhlášení místního referenda v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

34. Nejvyšší správní soud nesouhlasil se stěžovatelem a), že krajský soud vytrhl posouzení zákonnosti předmětného zásahu z kontextu posuzované věci. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že si krajský soud byl vědom, že obsahem „odsunutého“ bodu programu byl návrh na vyhlášení místního referenda, tato skutečnost však podle krajského soudu neměla vliv na posouzení zákonnosti změny programu, byť byl postup zastupitelstva podle krajského soudu nevhodný.

35. Zdejší soud přisvědčil krajskému soudu, že otázka obsahu konkrétních bodů, jejichž zařazení na program zasedání či „odsunutí“ v rámci tohoto programu bylo zpochybněno, neměla v nyní posuzované věci vliv na závěr, že tvrzený zásah do práv stěžovatele a) nebyl nezákonný.

36. Konkrétní obsah programu zasedání zastupitelstva obce a seřazení jeho jednotlivých bodů je nepochybně součástí práva obce na samosprávu (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02). Podle citovaného náleží stát může zasáhnout do práva územních samosprávných celků na samosprávu pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy). Požadavek ochrany zákona nelze podle Ústavního soudu dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v zákonné úpravě, byť by byl takový výklad logický a nevzbuzující pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je přípustný pouze za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*. Jedná se o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, kterou je třeba vykládat a používat restriktivním způsobem.

37. Zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva až v průběhu tohoto zasedání připouští § 94 odst. 2 zákona o obcích. Ve výše zmíněném náleží Ústavní soud uzavřel, že nový bod nelze zařadit do programu až přímo na zasedání zastupitelstva pouze tehdy, pokud to s ohledem na povahu věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona (např. § 39 zákona o obcích stanoví povinnost obce nejméně 15 dnů před projednáním orgány obce zveřejnit záměr prodat, směniti nebo darovati nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku, jinak je právní úkon obce od počátku neplatný).

38. Přestože by v případě závažných otázek zastupitelstvo mělo využívat možnosti zařadit takovou otázku na program zastupitelstva až na jeho zasedání zdrženlivým a uváženým způsobem, který nevzbuzuje podezření o účelovém předložení návrhu „na poslední chvíli“, Ústavní soud připustil, že zákon takový postup umožňuje (samotné věcné řešení dané otázky je pak podrobena případným dalším zákonným podmínkám). Zákon o obcích nerozlišuje závažné a méně závažné body programu zasedání zastupitelstva, proto závažnost otázky, již se příslušný nový bod programu týká, nemá vliv na možnost zastupitelstva zařadit jej na program až v průběhu zasedání.

39. V nyní posuzované věci krajský soud uzavřel, že zastupitelstvo změnilo program jednání v souladu s § 94 zákona o obcích. Tento závěr stěžovatel a) nezpochybnil, ale naopak výslovně připustil, že není pochyb o tom, že ke změně programu došlo v souladu s předmětným ustanovením. Nejvyšší správní soud, který je vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (viz § 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), proto neshledal důvod se touto otázkou blíže zabývat.

40. Argumentace stěžovatele a) spočívala v tvrzení, že zastupitelstvo žalované obešlo zákon o místním referendu tím, že na program svého zasedání zařadilo schválení územního plánu a rozhodlo o otázkách, které byly předmětem návrhu na vyhlášení místního referenda, již před projednáním bodu týkajícího se tohoto návrhu. Stěžovatel a) se domníval, že takový postup zastupitelstva byl nezákonný a rozporný s čl. 2 odst. 2 Ústavy.

41. Této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Stěžovatel a) vyšel z mylné domněnky, že z čl. 2 odst. 2 Ústavy vyplývá nadřazenost místního referenda jakožto formy přímé demokracie nad demokracií zastupitelskou. Tato domněnka nebyla správná již jen z toho důvodu, že místní referendum nemá svůj ústavní základ v čl. 2 odst. 2 Ústavy, kterého se stěžovatel a) dovolával. Článek 2 odst. 2 Ústavy se výslovně týká pouze výkonu státní moci („Ústavní zákon může stanoviti, kdy lid vykonává státní moc přímo“). V případě místního referenda se však nejedná o výkon státní moci, ale o výkon moci samosprávné. Místní referendum postrádá obdobné ústavněprávní zakotvení, jaké má např. volební právo (čl. 18 Ústavy), jeho úprava je provedena pouze v právu „jednoduchém“ zákonem o místním referendu (blíže viz rozsudky ze dne 29. 8. 2012,

čj. Ars 1/2012 – 26, č. 2718/2012 Sb. NSS, a ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 3/2012 - 27, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09).

42. Bez ohledu na nesprávný odkaz na čl. 2 odst. 2 Ústavy Nejvyšší správní soud nesouhlasil se stěžovatelem a) ani v tom, že by místní referendum bylo nadřazeno zastupitelské demokracii. Na rozdíl od modelu silných přímých demokracií švýcarského typu referendum v České republice pouze komplementárně doplňuje rozhodování zvoleného sboru zastupitelů (blíže viz rozsudek ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012 – 43). Prostřednictvím místního referenda mohou občané usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a kontrolovat výkon místní samosprávy, to však neznamená, že by místní referendum mělo být automaticky nadřazeno právu obce na samosprávu.

43. Nejvyšší správní soud nedal za pravdu stěžovateli a) ani v námitce, že zastupitelstvo žalované obešlo zákon o místním referendu tím, že urychleně rozhodlo o schválení územního plánu ještě před projednáním bodu týkajícího se návrhu na vyhlášení místního referenda.

44. Schválení územního plánu bylo již jen konečnou fází procesu přijímání územního plánu, který trval po dobu několika let. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že o pořízení územního plánu přímo žalovanou zastupitelstvo rozhodlo již dne 30. 7. 2008 (pod sp. zn. 9 Aps 2/2013 v současné době probíhá před zdejším soudem řízení týkající se návrhu na zrušení části předmětného územního plánu). O schválení územního plánu zastupitelstvo jednalo na svém zasedání dne 6. 12. 2012, tedy ještě před podáním návrhu na vyhlášení místního referenda dne 11. 12. 2012. Samotné schválení územního plánu však bylo odloženo, protože bylo třeba nejprve zapracovat do územního plánu rozhodnutí o námitkách a připomínkách přijaté na tomto zasedání [zápis ze zasedání zastupitelstva dne 6. 12. 2012 je součástí spisu a jeho kopie byla zaslána stěžovateli a) spolu s vyjádřením žalované ke kasační stížnosti].

45. Stěžovatel a) tak měl dostatek času podat návrh na vyhlášení místního referenda, které by se vztahovalo k otázkám souvisejícím s územním plánem (návrh na vyhlášení místního referenda je možné podat, pokud je územní plán ve stádiu návrhu, blíže viz např. rozsudek čj. Ars 1/2012 - 26; v této souvislosti se Nejvyšší správní soud nijak nevyjadřuje k přípustnosti konkrétního návrhu, který byl předmětem posouzení krajským soudem v usnesení čj. 50 A 1/2013 – 115, protože Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost proti tomuto usnesení pro opožděnost usnesením čj. Ars 1/2013 – 8). Bylo tedy do značné míry otázkou „procesní taktiky“ stěžovatele a) [resp. přípravného výboru, jehož byl stěžovatel a) členem], v jaké časové fázi přijímání územního plánu podá návrh na vyhlášení místního referenda. Pokud přípravný výbor podal návrh až ve chvíli, kdy bylo zřejmé, že zastupitelstvo hodlá v nejbližší době schválit výslednou podobu územního plánu, musel si být vědom možnosti, že územní plán bude schválen dříve než bude rozhodnuto o návrhu na vyhlášení místního referenda.

46. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli a), že postup, který zvolilo zastupitelstvo v nyní posuzované věci, vede k eliminaci jakéhokoliv návrhu na vyhlášení místního referenda, a tím k popření smyslu samotné právní úpravy. Schválení nově zařazeného bodu na program zasedání zastupitelstva je možné jen tehdy, je-li takový návrh věcně připraven ke schválení a nebrání-li schválení jiné zákonné ustanovení (viz výše bod 37). Možnost zastupitelstva zařadit nový bod na program zasedání a schválit jej proto není neomezená.

47. V nyní posuzované věci byl bod týkající se schválení územního plánu zařazen na program zasedání poté, kdy byl takový krok dlouhodobě zastupitelstvem připravován a kdy byla výsledná podoba územního plánu dokončena. Bod týkající se schválení územního plánu byl projednáván

již na zasedání zastupitelstva dne 6. 12. 2012 a zastupitelstvo uložilo starostovi, aby do 5 dnů zapracoval do územního plánu připomínky a návrhy schválené zastupitelstvem dne 6. 12. 2012 a předložil územní plán do příštího zasedání zastupitelstva v takové podobě, aby jej bylo možné schválit (viz zápis ze zasedání zastupitelstva dne 6. 12. 2012). Přes zřejmou vůli zastupitelstva projednat schválení územního plánu v nejbližším možném termínu starosta nezařadil tento bod na program zasedání dne 19. 12. 2012. Pokud zastupitelstvo na zasedání dne 19. 12. 2012 přijalo usnesení č. 3-21-2012/ZO, jímž předmětný bod na zasedání doplnilo, Nejvyšší správní soud neshledal v takovém postupu účelové obcházení zákona o místním referendu. Zastupitelstvo neporušilo zákon ani tím, že bod týkající se schválení územního plánu předřadilo projednání bodu, který se týkal vyhlášení místního referenda. Postup zastupitelstva nepřekročil meze práva obce na samosprávu, jak je vymezil Ústavní soud (viz výše citovaný nálezn sp. zn. IV. ÚS 331/02).

48. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že rozhodování o využití určitého území prostřednictvím vydání územního plánu je výsledkem především politické procedury. Vůle politické jednotky, která o vydání územního plánu rozhoduje, je omezena požadavkem nevybočení z určitých věcných mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. V případě územního plánování jde vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 3/2007 - 40). Dotčené osoby mají v průběhu pořizování územního plánu právo uplatnit své námítky či připomínky, jejichž vypořádání orgánem přijímajícím napadené opatření obecné povahy může být následně posouzeno soudem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Vyhlášení místního referenda tedy není jediným způsobem, jímž občané obce mohou do výsledné podoby územního plánu zasáhnout a výkon místní samosprávy usměrnit. I z těchto důvodů je namístě přistupovat k omezení práva obce na samosprávu zdrženlivě.

(Námítka nezákonnosti usnesení zastupitelstva č. 5-21-2012/ZO)

49. Napadený rozsudek není nezákonný ani v části, ve které krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat ve schválení územního plánu usnesením zastupitelstva č. 5-21-2012/ZO.

50. Stěžovateli a) lze přisvědčit pouze potud, že krajský soud nesprávně uzavřel, že se žalobci a) a b) nedomáhali v řízení před krajským soudem pouze určení, že byl předmětný zásah nezákonný, a že proto nelze použít § 85 větu za středníkem s. ř. s. V bodu IV. petitu podání ze dne 8. 1. 2013 bylo navrženo, aby soud rozhodl, že „[u]snesení zastupitelstva obce Černolice č. 5-21-2012/ZO ze dne 19. 12. 2012 ve znění ‚ZO schvaluje usnesení k územnímu plánu v podobě, v jaké jej přečetl výkonný pořizovatel Ladislav Vich‘ je nezákonný“. Z takto formulovaného petitu nelze dovodit, že by se stěžovatel a) [resp. žalobci a) a b) v řízení před krajským soudem] domáhal něčeho jiného než určení, že byl zásah nezákonný.

51. Závěr krajského soudu o nepřipustnosti žaloby v části týkající se usnesení zastupitelstva č. 5-21-2012/ZO však byl správný, proto postačí odůvodnění tohoto závěru částečně korigovat.

52. Podle § 85 je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Jakkoliv zákonodárce počínaje 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.), předpokladem přípustnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je vždy to, že o nezákonný zásah vůbec jde (srov. rozsudek ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 Aps 7/2012 – 50, č. 2752/2013 Sb. NSS).

53. Krajský soud správně uzavřel, že schválení územního plánu usnesením zastupitelstva je součástí procesu přijímání opatření obecné povahy, jímž se územní plán vydává. Zákonnost

tohoto procesu (včetně zákonnosti schválení územního plánu zastupitelstvem) je pak možné přezkoumat v řízení podle § 101a s. ř. s. Stěžovatel a) se mýlil, pokud se domníval, že správní soud by nebyl oprávněn přezkoumat okolnosti schválení územního plánu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Správní soudy jsou oprávněny přezkoumat, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (blíže viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS; od 1. 1. 2012 tak soudy mohou zásadně učinit pouze na základě řádně uplatněné námitky navrhovatele, viz § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 303/2011 Sb.).

54. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že schválení územního plánu usnesením zastupitelstva obce není zásahem, ale neoddělitelnou součástí procesu vydání opatření obecné povahy, jehož přezkumu se lze domáhat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek čj. 1 Aps 7/2012 – 50), a to včetně tvrzené nepřezkoumatelnosti usnesení zastupitelstva. Žaloba podle § 82 s. ř. s. proti usnesení o schválení územního plánu je proto nepřípustná. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud již dále nezabýval námitkami, jimiž stěžovatel odůvodnil nezákonnost tvrzeného zásahu.

(Závěr)

55. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

56. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel a) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel b) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) [§ 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. *per analogiam*].

57. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože shledal, že žalovaná nevynaložila náklady spojené se zastoupením advokátem důvodně (srov. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). V této úvaze Nejvyšší správní soud vyšel z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, podle kterých orgány veřejné moci jsou zásadně schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem budou podle Ústavního soudu vynaloženy důvodně jen velmi výjimečně. Nejvyšší správní soud takové výjimečné okolnosti neshledal a žalovaná je ani netvrdila.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. září 2013

JUDr. Jan Passer v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Alena Filipová