

Florentinum, recepce A
Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1, Česká republika
Tel.: +420 255 000 111

Titanium Business Complex
Nové sady 996/25, 602 00 Brno, Česká republika
Tel.: +420 545 423 420

Poděbradova 2738/16, 702 00 Ostrava, Česká republika
Tel.: +420 596 110 300

Centrum Zuckermandel
Žižkova 7803/9, 811 02 Bratislava, Slovenská republika
Tel.: +421 232 113 900

Obec Květnice
K Dobročovicům 35
250 84 Květnice

k rukám: Ing. Lenka Houžvičková, místostarostka

doručeno e-mailem

V Praze dne 30. 6. 2022

ODBORNÉ PRÁVNÍ POSOUZENÍ SOULADU ÚZEMNÍHO PLÁNU S VÝSLEDKY MÍSTNÍHO REFERENDA A SOUVISEJÍCÍCH OTÁZEK

Vážení,

HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář („**HAVEL PARTNERS**“) byla požádána, aby provedla právní posouzení souladu aktuálně platného územního plánu obce Květnice s výsledky místního referenda, konkrétně otázky, zda současný územní plán, který v plochách „SK“ umožňuje výstavbu staveb se 3 nadzemními podlažními a plochými střechami, je v souladu s výsledkem místního referenda konaného v obci Květnice v roce 2009.

1. PODKLADOVÉ DOKUMENTY A INFORMACE

Při vypracování tohoto posouzení jsme vycházeli z Vámi poskytnutých informací, jakož i z informací veřejně dostupných, zejména z platných a účinných obecně závazných právních předpisů, z odborné literatury, judikatury, našich vlastních znalostí, zkušeností a právní praxe.

2. SHRNUTÍ ZÁKLADNÍHO PRÁVNÍHO STAVU

Dne 28. 6. 2009 proběhlo v obci Květnice místní referendum („**Referendum**“) podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů („**ZMR**“). Obsahem Referenda byly následující otázky:

- 1) *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Květnice bylo povinno neprodleně učinit veškeré kroky v samostatné působnosti, které by zabránily výstavbě více než dvoupodlažních budov v centru obce na místě stávajících hospodářských budov, zejména realizaci záměru "Rezidence Flores", o němž je vedeno řízení EIA pod č.j. 142294/2008/KUSKOŽP/Ja?*

- 2) *Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Květnice bylo povinno neprodleně učinit všechny kroky v samostatné působnosti, které jsou potřebné ke schválení změny územního plánu obce Květnice obsahující níže uvedené podmínky?*

Podmínky pro výstavbu obytných domů na území obce Květnice:

- *Maximální výška staveb v hřebeni: 12 m*
 - ***Sedlová, nebo (polo)valbová střecha s minimálním sklonem 30 stupňů, střešní krytina tašky***
 - ***Maximální počet nadzemních podlaží: dvě nadzemní podlaží***
 - *Minimální velikost parcely: 450 m²*
 - *Koeficient zastavěné plochy: 0,3 (maximální podíl plochy pozemků, na nichž je umístován záměr, který může být zastavěn nadzemními stavbami)*
 - *Koeficient zeleně: 0,55 (minimální podíl ploch zeleně k ploše pozemků, na nichž je umístován záměr)*
 - *Koeficient podlažních ploch: 0,6 (podíl maximální HPP objektů k ploše pozemků, na nichž je umístován záměr, a stanovuje kapacitu zástavby v nadzemní části objektů. HPP se pro tento účel stanoví součtem HPP ve všech nadzemních podlažích, vypočtených z vnějších rozměrů budov a počtu nadzemních podlaží.)*
- 3) *Souhlasíte s tím, aby bylo zastupitelstvo obce Květnice povinno neprodleně učinit veškeré kroky v samostatné působnosti potřebné k tomu, aby nebyl realizován projekt "Zahrady Květnice" na pozemcích parc. č. 550/28 a 550/26 v katastrálním území Květnice dříve, než bude dokončena příslušná infrastruktura (dostatečná kapacita ČOV, posílení vodovodní sítě vč. vodojemu, vyřešení dopravních obslužných tras)?*

Pro účely našeho posouzení vycházíme z Vašeho sdělení, že výsledkem Referenda byly kladné odpovědi na všechny výše uvedené otázky, a že Referendum proběhlo v souladu se ZMR, a že je v souladu se ZMR platné a závazné.

V roce 2017 byl zastupitelstvem obce Květnice schválen územní plán („**Územní plán**“), který mimo jiné pro plochy „SK – Smíšené obytné komerční“ stanoví podmínku maximálně 3 nadzemních podlaží. Pro plochy SK není v Územním plánu stanovena žádná regulace týkající se typu střech. To znamená, že typ střechy je v současné době v plochách SK na uvážení konkrétního stavebníka, který není Územním plánem limitován, a může tedy zvolit i např. plochou střechu, pokud mu takové řešení bude následně schváleno příslušným úřadem územního plánování a stavebním úřadem.

V současnosti obec Květnice připravuje změnu č. 4 Územního plánu („**Změna č. 4**“), která mimo jiné specifikuje regulaci v plochách SK, a to tak, že: (i) přípustné formy zastřešení jsou ploché nebo šikmé - sedlové, pultové, valbové a polovalbové, a (ii) přípustná jsou maximálně 3 nadzemní podlaží pro ploché střechy nebo maximálně 2 nadzemní podlaží + obytné podkroví pro ostatní přípustné typy šikmých střech.

Změna č. 4 tedy v plochách SK regulaci více specifikuje, ale pravidla umožňující výstavbu budov s 3 nadzemními podlažími a plochými střechami neruší.

3. ZÁVAZNOST REFERENDA, SOULAD S ÚZEMNÍM PLÁNEM

3.1 ZÁVAZNOST REFERENDA

Podle § 49 ZMR je **rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce závazné**. Komentářová literatura k tomuto dodává, že toto ustanovení „*nestanoví závaznost rozhodnutí v místním referendu jen pro zastupitelstvo, které bylo v době přijetí rozhodnutí v místním referendu,*

ale i pro zastupitelstvo, případně zastupitelstva, které vzejde či která vzejdou až z dalších voleb do zastupitelstev v obcích.¹

Zákon o místním referendu však explicitně nestanovuje dobu, po kterou je rozhodnutí přijaté v místním referendu pro zastupitelstvo obce závazné. K tomuto komentářová literatura uvádí, že „*Rozhodnutí přijaté v místním referendu má právní účinky do doby, než je nahrazeno rozhodnutím v novém referendu, které bude možné v téže věci podle § 7 písm. h) opakovat, resp. bude možné podat návrh na konání takového referenda, po 24 měsících od původního platného rozhodnutí v místním referendu.*“²

Je tedy nepochybné, že zastupitelstvo obce Květnice (ale i veškerá další zastupitelstva, která vzejdou z dalších voleb) je vázáno výsledky Referenda, dokud nebude jeho výsledek nahrazen novým referendem.

3.2 SOULAD S ÚZEMNÍM PLÁNEM

Výsledkem Referenda byly kladné odpovědi na všechny tři výše uvedené otázky. To znamená, že občané obce Květnice zavázali zastupitelstvo k tomu, aby:

- a) neprodleně učinilo veškeré kroky v samostatné působnosti, které by zabránily výstavbě více než dvoupodlažních budov v centru obce na místě stávajících hospodářských budov;
- b) neprodleně učinilo všechny kroky v samostatné působnosti, které jsou potřebné ke schválení změny územního plánu obce Květnice tak, aby bylo umožněno následující: sedlová, nebo (polo)valbová střecha s minimálním sklonem 30 stupňů, a maximálně 2 nadzemní podlaží.

Zastupitelstvo obce Květnice následně v roce 2017 schválilo Územní plán, který mimo jiné v plochách SK umožňuje výstavbu budov až s 3 nadzemními podlažími, a s plochými střechami. Navrhovaná Změna č. 4 tento stav v podstatě zachovává.

S ohledem na to, že dle ZMR není omezena doba platnosti Referenda, musíme konstatovat, že striktně vzato není aktuálně platný Územní plán, a též navrhovaná Změna č. 4, s výsledky Referenda v souladu.

Nicméně skutečnost, že se občané v Referendu vysloví pro nějaký záměr a zaváží výsledkem Referenda zastupitelstvo ke schválení určité regulace v územním plánu ještě neznamena, že zastupitelstvo musí skutečně územní plán v takové podobě schválit. Klíčové jsou také důsledky, které případný rozpor Územního plánu s výsledkem Referenda má. Těmto otázkám se věnujeme v další části tohoto posouzení.

4. POVINNOST ZASTUPITELSTVA SCHVÁLIT KONKRÉTNÍ REGULACI V ÚZEMNÍM PLÁNU

Územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Opatření obecné povahy je veřejnoprávní akt, který svou povahou stojí na pomezí mezi právním předpisem a správním rozhodnutím.

Je nutné říct, že zastupitelstvo je povinno při vydávání opatření obecné povahy, a tedy i při schvalování územního plánu, dbát nejen názoru občanů vyjádřeného v místním referendu podle ZMR, ale samozřejmě je povinno postupovat v souladu se všemi právními předpisy.

K tomu Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 2 As 212/2015-27 ze dne 12. 1. 2016 uvádí: „Podle § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění

¹ KOPECKÝ, Martin. § 49 (Závaznost místního referenda pro zastupitelstvo a další orgány). In: KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2018-2-27]. ASPI_ID KO22_2004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

² tamtéž

*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 nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů, a smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení 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, nehledě 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.***

Zákonným požadavkem je mimo jiné naplňování cílů a úkolů územního plánování ve smyslu § 18 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) („**Stavební zákon**“). Stavební zákon mimo jiné stanoví:

*„Cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro **udržitelný rozvoj území**, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro **hospodářský rozvoj**.“*

*„Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného **souladu veřejných a soukromých zájmů** na rozvoji území.“*

*„Územní plánování **ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí** přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území.“*

Zastupitelstvo je tak povinno postupovat i v souladu s výše uvedenými cíli územního plánování, tedy mimo jiné dbát o hospodářský rozvoj území, schválit takový územní plán, který bude vhodně vyvažovat veřejné a soukromé zájmy, a chránit a rozvíjet ve veřejném zájmu hodnoty území.

Krajský soud v Praze k tomu v rozhodnutí sp. zn. 54 A 27/2020-106 ze dne 26. srpna 2021 též uvádí:

*„**Zastupitelstvo by za takové situace bylo oprávněno (ba dokonce povinno) zvolit řešení, které bude v souladu se zákonnými požadavky. Tento postup by pak pochopitelně muselo řádně vysvětlit v odůvodnění. I v takovém případě by ale nemohlo zastupitelstvo na promítnutí výsledku referenda jednoduše rezignovat, ale bylo by povinno se mu přiblížit natolik, nakolik to zákonné mantinely dovolí. Zároveň soud dodává, že tento závěr je zcela v souladu s odpůrcem obsáhle 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.**“*

Z výše uvedeného tak vyplývá, že nelze automaticky schválit jakýkoliv územní plán, který požadují občané v místním referendu podle ZMR, ale je nutné dodržet i další zákonné požadavky, včetně cílů a úkolů územního plánování uvedených v § 18 Stavebního zákona.

5. DŮSLEDKY ROZPORU VÝSLEDKU REFERENDA S ÚZEMNÍM PLÁNEM

ZMR v § 49 stanoví, že „*Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné*“. Zásadní otázkou je, jaký je důsledek toho, pokud zastupitelstvo nebude jednat v souladu s výsledkem referenda. ZMR totiž situaci, kdy zastupitelstvo obce vydá usnesení v rozporu s § 49 ZMR, nijak neřeší.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, upravuje dozorovou pravomoc Ministerstva vnitra pro případy, že zastupitelstvo obce přijme usnesení, které je v rozporu se zákonem. Tato dozorová pravomoc se ovšem neuplatní na rozhodnutí a úkony podle správního řádu, tedy ani na vydávání územního plánu ve formě opatření obecné povahy. Do roku 2008 též existovala možnost rozpuštění zastupitelstva z důvodu, že by zastupitelstvo nepostupovalo v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, ovšem taková úprava je již zrušena.

Krajský soud v Praze v rozhodnutí sp. zn. 55 A 116/2020-84 ze dne 12. 11. 2020 naznačuje, že by rozpor územního plánu s výsledkem místního referenda mohl být důvodem pro zrušení takového územního plánu: „*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.*“

Niméně, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud se k této problematice spíše staví tak, že místní referendum týkající se územního plánu má hlavně funkci vyjádření názorů vůči politické reprezentaci, a **odpovědnost za jednání v souladu či nesouladu s výsledkem takového místního referenda je spíše politická.**

Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012 k tomu uvádí: „*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 RefMíst také výhradně směřuje.*“ Nejvyšší správní soud pak v rozhodnutí sp. zn. 2 As 212/2015-27 ze dne 12. 1. 2016 uvádí: „*I zde však lze poukázat na zmíněný rozsudek č. j. Ars 1/2012 - 26, podle něhož výsledek místního referenda nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů, a smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení činností jiných orgánů, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů.*“

Dále Nejvyšší správní soud v rozhodnutí Ars 11/2014-42 ze dne ze dne 5. 3. 2015 uvádí: „*Od odpovědnost za nedodržení závazného výsledku referenda je pak s ohledem na nynější právní úpravu především politická.*“

Na tomto místě musíme zmínit, že v rámci naší analýzy jsme kromě výše uvedeného rozhodnutí Krajského soudu v Praze sp. zn. 55 A 116/2020-84 ze dne 12. 11. 2020 nenašli žádný další rozsudek nebo jiné rozhodnutí, které by připouštělo zrušení územního plánu (opatření obecné povahy) nebo jakéhokoliv jiného rozhodnutí z důvodu, že zastupitelstvo nepostupovalo v souladu s § 49 ZMR.

Byť možnost zrušení Územního plánu, příp. Změny č. 4, v případě podání podnětu na přezkum či případného soudního přezkumu z důvodu rozporu s § 49 ZMR nemůžeme s absolutní jistotou vyloučit, s ohledem na výše uvedenou judikaturu máme ovšem za to, že takové riziko je spíše malé. Odpovědnost za jednání zastupitelstva v souladu s § 49 ZMR je totiž především politická a při přezkumu opatření obecné povahy, resp. Územního plánu či Změny č. 4 se posuzují jiné otázky. Nadto uvádíme, že lhůty pro přezkum Územního plánu již uplynuly.

6. SHRNUTÍ ZÁKLADNÍCH ZÁVĚRŮ

Závěry učiněné na základě tohoto posouzení je možné shrnout následujícím způsobem:

- **platnost a závaznost Referenda není dle ZMR nijak časově omezena, a tedy výsledek Referenda je nadále platný a závazný pro zastupitelstvo obce, které je stále povinno jednat v souladu s výsledky Referenda;**
- **vzhledem k tomu, že aktuálně platný Územní plán, a i navrhovaná Změna č. 4 stanoví pro plochy SK přípustnost 3 nadzemních podlaží a plochých střech, máme za to, že taková regulace není v souladu s výsledky Referenda;**
- **není však automaticky povinností zastupitelstva přijmout takový územní plán (či změnu územního plánu), která bude v úplném rozsahu vyhovovat výsledkům Referenda, neboť zastupitelstvo musí dbát i na soulad s právními předpisy, včetně cílů a úkolů územního plánování stanovených Stavebním zákonem;**
- **s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu máme za to, že nejednání v souladu s výsledkem Referenda nemá přímé právní dopady na vydaný Územní plán (či v budoucnu vydanou Změnu č. 4), a že důsledky jednání zastupitelstva v rozporu s § 49 ZMR by měly být spíše politického charakteru.**

7. DALŠÍ DŮLEŽITÉ SKUTEČNOSTI, PŘEDPOKLADY A VÝHRADY

Věříme, že Vám toto posouzení poskytne veškeré nezbytné podklady pro splnění svého účelu. Vzhledem ke složitosti problematiky jsme se omezili pouze na stručné posouzení otázek, které jsou předmětem tohoto posouzení.

Předmětem tohoto posouzení jsou výlučně otázky uvedené v úvodu tohoto stanoviska. Toto posouzení není komplexním právním stanoviskem ve věci místního referenda. Jeho předmětem není zejména posouzení jiných než výše uvedených otázek a podmínek. Toto posouzení rovněž nemůže nahradit právní radu ohledně kterékoliv konkrétní záležitosti spadající do jeho předmětu.

Předmětem tohoto posouzení nejsou obchodní, technické, finanční či daňové aspekty věci. Posouzení však nezbytně obsahuje informace takového charakteru týkající se výše uvedených záležitostí, které přebírá z jiných zdrojů. Jejich úplnost a správnost jsme však nebyli schopni ověřit, a tudíž za ně nemůžeme převzít odpovědnost. Tyto otázky by měly být posouzeny odborníky v příslušných oborech.

Není-li výslovně uvedeno jinak, není v tomto posouzení řešena otázka časové působnosti jednotlivých povinností, rizik a nároků. Vycházíme z předpokladu, že se řeší situace, které se řídí právními předpisy účinnými ke dni vyhotovení tohoto posouzení.

Toto posouzení bylo vypracováno podle práva České republiky a nebere v úvahu právo jiných států. Pokud by se jakákoliv otázka v rámci předmětu tohoto posouzení vztahovala k právu jiného státu než České republiky, je třeba k jejímu řešení přizvat právního poradce, který je oprávněn poskytovat právní služby podle příslušného právního řádu.

Toto posouzení je autorským dílem a bylo vypracováno výhradně pro Vás a nesmí být bez souhlasu advokátní kanceláře HAVEL PARTNERS zpřístupněno jakékoli třetí osobě. Udělením souhlasu k poskytnutí tohoto posouzení třetí osobě nepřijímá HAVEL PARTNERS žádnou odpovědnost ani závazek vůči takové třetí osobě.

V případě, že budete mít k výše uvedenému jakékoli dotazy či připomínky, můžete se na nás kdykoliv s důvěrou obrátit.

S pozdravem

HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář