

Obec Květnice

K Dobročovicům 35
25084 Květnice

k rukám starosty Stanislava Plocka a místostarostky Ing. Lenky Houžvičkové

Stanovisko k závaznosti výsledku místního referenda ve vztahu k řízení o územním plánu

Vážený pane starosto, vážená paní místostarostko,

v návaznosti na Váš přípis ze dne 25. 5. 2022, č. j. 580/2022, jsme vypracovali právní analýzu vztahu místního referenda konaného v obci Květnice dne 28. 6. 2009 a rozhodování zastupitelstva obce v řízení o vydání územního plánu, zejména potom aktuálně projednávaného návrhu změny č. 4 územního plánu obce. Vycházeli jsme z Vámi poskytnutých podkladů, zejména z platného územního plánu obce, návrhu změny č. 4 územního plánu, stanoviska advokátní kanceláře Becker & Poliakoff ze dne 18. 5. 2022 a nedatovaného stanoviska Mgr. Pavla Černoouse, advokáta, a dále z právních předpisů, judikatury soudů a veřejně dostupných podkladů, které jsou zmíněny v textu stanoviska.

Nejprve shrnujeme hlavní závěry, k nimž jsme dospěli, a tyto závěry v další části stanoviska podrobně odůvodňujeme.

A. Shrnutí hlavních závěrů

1. Z výsledků místního referenda konaného dne 28. 6. 2009 vyplývá pokyn k přijetí takového územního plánu nebo jeho změny, které nebudou přípouštět:
 - a. výstavbu více než dvoupodlažních budov v centru obce na místě „*stávajících hospodářských budov*“ (dle stavu k datu konání referenda),
 - b. výstavbu více než dvoupodlažních budov pro bydlení.
2. Uvedený výsledek referenda je pro zastupitelstvo obce závazný, a to až do doby, než se případně uskuteční jiné referendum, jehož platný a závazný výsledek předchozí referendum překoná. To však neznamená, že by zastupitelstvo mělo absolutní povinnost vydat takový územní plán, respektive jeho změnu, které výsledku referenda odpovídají. Při vydání územního plánu je totiž zastupitelstvo vázáno především zákonem, a teprve až v druhé řadě výsledkem referenda – pouze v případě, kdy má zastupitelstvo na výběr mezi dvěma zákonnými variantami, z nichž jedna je v souladu s referendem, a druhá v rozporu s ním, má zastupitelstvo povinnost vybrat variantu odpovídající výsledku referenda.
3. Pod kategorií zákonnosti územního plánu či jeho změny je třeba zařadit tzv. proporcionalitu, která v sobě zahrnuje mimo jiné zákaz změn v regulaci území, které nepřiměřeně zasahují

do legitimního očekávání vlastníků dotčených pozemků. Pokud tedy dochází ke zpřísnění regulace oproti dosavadnímu stavu, musí pro takový postup existovat dostatečně silné důvody uvedené v odůvodnění územního plánu či jeho změny; za takový důvod nelze považovat pouhý výsledek referenda.

4. Dle našeho názoru je zřejmé, že územní plán přijatý opatřením obecné povahy č. 1/2017 je rozporný s výsledky referenda v části, kde stanoví limit tří nadzemních podlaží pro budovy v plochách SK. Je otázka, zda bylo možné považovat územní plán v době jeho přijetí za nezákonný, neboť ve třípodlažní regulaci v zásadě navazoval na předtím platnou územní studii. V každém případě však územní plán nebyl s touto argumentací napaden návrhem na zrušení opatření obecné povahy, a nelze tedy předvídat, jak by se k této otázce postavily soudy.
5. **Lze konstatovat, že pokud by nyní došlo k vydání takové změny územního plánu, která by v souladu s výsledkem referenda z roku 2009 v plochách SK všechny budovy omezila maximální výškou dvou nadzemních podlaží, hrozil by obci okamžitý soudní spor s případnými finančními důsledky.** Vlastníci dotčených pozemků (včetně investora plánujícího výstavbu) by měli právo podat návrh na zrušení této změny územního plánu, kde by mohli uplatnit argumentaci o legitimním očekávání vyvolaném územním plánem z roku 2017, potažmo předtím platnou územní studií. Bylo by potom otázkou, zda by v posouzení správních soudů převážil výsledek referenda z roku 2009, nebo již téměř deset let trvající legitimní očekávání vlastníků pozemků vyvolané územním plánem a předtím územní studií. Pokud by soud změnu územního plánu zrušil a dospěl by k závěru, že je již třeba setrvat na limitu tří nadzemních podlaží, musela by obec s jistotou navrhovatelům nahradit náklady řízení, ale mohla by i odpovídat za škody, které jim vydáním nezákonné změny územního plánu způsobila. Takovými škodami by mohly být například zvýšené náklady investora v souvislosti se zastavením, a následným znovuoobením přípravy projektu.

B. Podklad pro výše uvedené závěry a doporučení

K bodu 1

Referendum konané v roce 2009 obsahovalo celkem tři otázky. Část první otázky a celá třetí otázka se jednoznačně vztahovaly ke konkrétnímu tehdy připravovanému projektu, a tyto otázky tedy nemají žádnou trvalou relevanci pro obecnou regulaci územního plánu. S ohledem na použití slova „zejména“ v první otázce a znění celé druhé otázky je však zřejmé, že tyto otázky jsou obecné a nevztahovaly se jen k tehdejšímu konkrétnímu projektu.

Z kladných odpovědí na tyto otázky tedy jednoznačně vyplývá pokyn zastupitelstvu obce, aby činilo kroky k přijetí takové regulace územního plánu, která nebude umožňovat výstavbu více než dvoupodlažních budov (a to všech, nejen obytných) v centru obce na místě „*stávajících hospodářských budov*“ (dle stavu k datu konání referenda; předpokládáme, že s ohledem na místní poměry je tato specifikace dostatečně konkrétní), ani výstavbu více než dvoupodlažních budov pro bydlení na území celé obce, a dále bude splňovat všechny další podrobné specifikace dle druhé otázky referenda (tyto ostatní specifikace jsou zřejmé v tuto chvíli vedlejší).

Je pravda, že Krajský soud v Praze (nikoliv Nejvyšší správní soud, jak se nesprávně uvádí na str. 3 posudku zpracovaného kanceláří Becker & Poliakov) v rozsudku ze dne 14. 8. 2018, č. j. 54 A 35/2018 -

82, bodu 33, uvedl, že „dvě ze tří otázek místního referenda mířily na konkrétní stavební záměry“. V daném kontextu je však jasné, že krajský soud se zde dopustil určitého neúmyslného zjednodušení, neboť si nevšiml, že část první otázky má obecnou platnost. To však v daném soudním případě nebylo vůbec podstatné, a tedy z uvedeného rozsudku krajského soudu nelze vyvozovat žádné dalekosáhlé důsledky. Můžeme tedy s velmi vysokou mírou pravděpodobnosti konstatovat, že výsledek referenda má ve výše popsaném rozsahu obecný dopad a netýkal se jen konkrétních projektů připravovaných v roce 2009. Argumentaci stanoviska advokátní kanceláře Becker & Poliakoff v tomto ohledu považujeme za nepřesvědčivou, zjevně odporující formulaci otázek referenda (přínejmenším druhé otázce), a považujeme za velice málo pravděpodobné, že by se s touto argumentací ztotožnily soudy.

V souladu se stanoviskem Mgr. Černoouse máme za to, že pojem „obytných domů“, jak je uveden ve druhé otázce, musí být rozumně vykládán tak, že zahrnuje veškeré stavby pro bydlení ve smyslu § 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Limity vyplývající z druhé otázky referenda tedy dle našeho názoru dopadají na všechny budovy, které alespoň v nadpoloviční většině plochy slouží pro trvalé bydlení. V každém případě je však tato otázka nepodstatná pro podlažnost v centru obce, neboť tam je stanoven limit dvou podlaží pro všechny budovy, nejen pro „obytné domy“.

K bodu 2

Ve výše popsaném rozsahu je referendum platné a závazné, neboť byla splněna kritéria podle § 48 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Podle § 49 téhož zákona je výsledek referenda závazný pro orgány obce jednající v samostatné působnosti, a to bez časového omezení, dokud případně nedojde k překonání původního výsledku novým platným a závazným referendem (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 20/2012 - 81, č. 2901/2013 Sb. NSS).

Závaznost referenda však v řízení o vydání územního plánu či jeho změny není absolutní. Řízení o vydání územního plánu je totiž v první řadě upraveno příslušnými ustanoveními stavebního zákona a k němu vydaných podzákoných předpisů, a výsledek referenda nemůže orgány obce zavázat k tomu, aby postupovaly v rozporu s právními předpisy. To vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015 - 27: „Krajskému soudu nelze ... přisvědčit v závěru, že samotná existence závazného výsledku referenda je dostatečným podkladem pro změnu územního plánu tak, jak byla provedena Závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.“

Jinými slovy, pokud by zastupitelstvo nemohlo v souladu se zákonem přijmout určitou změnu územního plánu z vlastní vůle, nemůže tak učinit ani na základě výsledku místního referenda. Na druhé straně, pokud zastupitelstvo má možnost určitou změnu v souladu se zákonem přijmout, mělo by tak na základě závazného výsledku referenda učinit.

K bodu 3

Omezení kritériem zákonnosti popsané výše je pro podobu územního plánu poměrně značné. Pod pojem zákonnosti územního plánu je totiž třeba podřadit i jeho proporcionalitu (přiměřenost), kterou soud zkoumá v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Každá regulace území představuje určitý zásah do vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků, a proto se musí jednat o regulaci racionální

a přiměřenou sledovanému účelu (zpravidla veřejnému zájmu). Správní soudy včetně jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu bohužel nejsou zcela konzistentní v tom, jak přísně test proporcionality aplikují, a nelze tedy s jistotou předvídat, jak v konkrétních případech toto posouzení dopadne (srov. např. kontrast rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54, a ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011 - 192).

V každém případě však platí, že pouhá skutečnost, že určitou regulaci vyžaduje závazné referendum, ani politické rozhodnutí zastupitelstva automaticky nevede k závěru, že je zvolená regulace proporcionální, a tedy zákonná (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 212/2015 - 27, a dále rozsudek téhož soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018 - 48, č. 4191/2021 Sb. NSS).

Vlastníci dotčených pozemků mají právo předpokládat, že územní plánování se řídí principem kontinuity, a že tedy nebude docházet k nedůvodným a nepředvídatelným zpřísněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50). Pokud tedy dochází ke zpřísnění existující regulace územního plánu, je třeba odůvodnit, proč je takové zpřísnění nezbytné, a z jakých důvodů se jedná o přiměřený zásah do vlastnického práva dotčených vlastníků. Lze si přitom představit, že soud by takové zpřísnění považoval za nepřiměřené, a tedy nezákonné, i když by bylo v souladu se závazným výsledkem referenda.

Nemůžeme tedy zcela souhlasit s názorem prezentovaným ve stanovisku Mgr. Černoouse v tom smyslu, že je zastupitelstvo obce v každém případě povinno řídit se výsledkem závazného referenda. Primárně je vždy třeba zkoumat, zda lze výsledek referenda provést při respektování principu proporcionality zásahu do práv dotčených vlastníků. Pokud princip proporcionality dodržet nelze, musí výsledek referenda ustoupit zákonným požadavkům na obsah územního plánu, a orgány obce jsou tedy nejen oprávněny, ale dokonce povinny výsledek referenda nerespektovat.

K bodu 4

S ohledem na výše uvedené je podle našeho názoru zcela zřejmé, že pokud územní plán obce Květnice č. 1/2017 zakotvil pro plochy SK limit tří podlaží, došlo k tomu v rozporu s výsledky referenda z roku 2009. Považujeme za možné, že pokud by tehdy územní plán byl soudně napaden s odůvodněním, že výsledku referenda v tomto bodě odporuje, potom by správní soud třípodlažní regulaci zrušil jako nezákonnou. Ani tehdy by takový výsledek soudního sporu nebyl jistý, protože předtím roli územního plánu obce plnila územní studie ze září roku 2012, která ve svém bodu 17 na straně 20 již v určité podobě třípodlažní budovy pro plochy SK připouštěla. Pokud je nám však známo, k napadení územního plánu z důvodu rozporu s výsledkem referenda nedošlo ve lhůtě 1 roku počítané od 1. 1. 2018 (srov. přechodné ustanovení čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb.). Není tedy k dispozici informace, jak by se soudy k takové argumentaci postavily v roce 2017, a tím méně po uplynutí dalších přibližně pěti let.

K bodu 5

Současný územní plán je tedy sice v rozporu s výsledky referenda z roku 2009, ale na druhé straně již od svého vydání vyvolává v dotčených vlastnících legitimní očekávání o své správnosti, neboť nebyl zrušen v soudním ani přezkumném řízení. Toto legitimní očekávání je tím silnější, že územní plán v daném ohledu již v době svého vydání navazoval na územní studii z roku 2012, která obsahovala obdobnou regulaci.

Je tedy možné, že pokud by obec nyní územní plán změnila tak, aby výsledky referenda naplnila, jednalo by se o změnu nezákonnou, neboť by mohlo jít o příliš intenzivní, a tedy nepřiměřený zásah, do zmíněného legitimního očekávání vlastníků. Vzhledem k tomu, že se jedná o otázku hraniční, podle našeho názoru nelze zodpovědně předpovědět, ke které z uvedených dvou možností by se soudy přiklonily.

Pokud obec nyní změnila územní plán tak, že dojde k respektování referenda z roku 2009 a maximální podlažnost budov v plochách SK bude stanovena na dvě nadzemní podlaží, lze očekávat vyvolání soudních sporů. Změnu územního plánu by pravděpodobně soudně napadl zejména dotčený vlastník (investor), který dosud počítal s třípodlažní regulací.

Obec by v případě prohry v řízení před soudy byla povinna nahradit navrhovateli (zřejmě investorovi) náhradu nákladů řízení. Je také možné, že by obec za tuto škodu odpovídala jako za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. V obecné rovině obec za škodu způsobenou nezákonným územním plánem (nebo jeho změnou) odpovídá, což výslovně dovodil rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, publikovaný pod č. 89/2016 Sb. NS civ. Takovou škodou by mohly být náklady vynaložené investorem na zastavení příprav projektu, a následně jejich opětovné obnovení.

S pozdravem

Daniel Askari

vedoucí advokát

Frank Bold Advokáti, s.r.o.