

PRÁVNÍ ANALÝZA
STANOVISKA MINISTERSTVA VNITRA ČR
K OTÁZKÁM PRO MÍSTNÍ REFERENDUM – MĚSTO PLZEŇ

Klient:	Martin Marek
Datum:	14. září 2012
Zadání:	Právní analýza Stanoviska Ministerstva vnitra ČR ze dne 31. 8. 2012, č. j. MV-93069-2/VES-2012 k otázkám pro místní referendum – Město Plzeň.

I. Skutkový stav

Přípravný výbor ve smyslu § 9 zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu (ve složení Martin Marek, Otakara Březiny 22, Plzeň, Martin Hytba, Družby 1, Plzeň, Štěpánka Balcarová, Vrchlického 16, Plzeň, Miroslav Klas, Pod Stráží 25, Plzeň, Filip Kastl, Skupova 6, Plzeň, Vladimíra Nová, V Lužánkách 6, Plzeň, Petr Vaněk, Kyjevská 44, Plzeň, Martin Potůček, Prokopova 13, Plzeň) dne 6. 8. 2012 podal u Magistrátu města Plzně návrh na vyhlášení místního referenda na území statutárního města Plzně.

Přesné znění otázek navržených k rozhodnutí referendem:

1. Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Invest? ANO/NE

2. Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně? ANO/NE

K těmto otázkám vydalo Ministerstvo vnitra ČR doporučující stanovisko ze dne 31. 8. 2012, č. j. MV- 93069-2/VES-2012 (dále jen „stanovisko“), ve kterém druhou otázku označilo za nepřipustnou ve smyslu ust. § 7 odst. d) zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu (dále jen „ZMR“) a z důvodu vzájemné souvislosti dovodilo rovněž nepřipustnost první otázky.

II. Právní analýza

Stanovisko se opírá o usnesení Ústavního soudu, které se týká skutkově odlišné situace. Stanovisko rovněž dostatečně nereflektuje aktuální vývoj judikatury a příslušnou odbornou literaturu.

Stanovisko velmi obsáhle cituje usnesení Ústavního soudu, **čj. II. ÚS 3027/08**. Ústavní soud se zde zabýval případem, kdy byl usnesením Krajského soudu v Ostravě zamítnut návrh, aby bylo v obci Bystročice vyhlášeno místní referendum o otázce: **"Souhlasíte s tím, aby obec Bystročice všemi dostupnými právními prostředky zabránila realizaci logistického centra, příjezdové komunikace, případně jiných skladových hal či průmyslových objektů, na všech pozemcích mezi částí Žerůvky, biocentrem a rychlostní komunikací R 46?"**.

Podle Ústavního soudu byla takto položená otázka formulována příliš široce a obecně („... případně jiných skladových hal či průmyslových objektů“), takže navrhovatelé ve skutečnosti nebrojili pouze proti konkrétnímu stavebnímu záměru, nýbrž účelem referenda bylo dosažení výsledku, který by byl v rozporu s platným územním plánem. Proto v tomto případě Ústavní soud akceptoval závěr krajského soudu, že takto položená otázka odporuje existujícímu územnímu plánu, a proto je nepřipustná ve smyslu ustanovení § 7 odst. d) ZMR.

V případě nynějšího navrhovaného místního referenda je situace odlišná, než v případě místního referenda v obci Bystročice, neboť otázky jsou položeny jinak.

První otázka neodporuje platnému územnímu plánu, neboť brojí proti „výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest“, přičemž výstavba „obchodního zařízení“ je pouze jedním z celé škály možných funkčních využití příslušné plochy podle platného územního plánu. Příslušná plocha, na které se nachází Dům kultury Inwest má podle platného územního plánu stanoveno funkční využití „smíšené území centrální“ a platné regulativy pro ni stanoví jako dominantní využití „bytové domy, stavby pro administrativu a veřejnou správu, obchodní domy, stavby pro ubytování, stavby a zařízení pro kulturní účely, stavby a zařízení pro zdravotnictví, stavby a zařízení pro školství, církevní stavby a zařízení, polyfunkční centra“.

Druhá otázka je formulována jiným způsobem, než otázka hodnocená Ústavním soudem v místním referendu v obci Bystročice. Předmětem druhé otázky je legální změna územního plánu a nikoli jeho porušování. Takto položená otázka nemůže odporovat platnému územnímu plánu, neboť stavební zákon změny územního plánu umožňuje a předpokládá (srov. § 55 stavebního zákona) a zastupitelstvo je oprávněno je schvalovat (v samostatné působnosti). Druhá otázka tedy nemůže být nepřípustná ve smyslu ust. § 7 odst. d) ZMR, jak stanovisko mylně dovozuje na str. 4.

Pokud se v usnesení Ústavního soudu, čj. II. ÚS 3027/08 hovoří o „obcházení“ územního plánu pomocí institutu referenda (ve stanovisku zvýrazněno na str. 3), pak je třeba zdůraznit, že u nyní navrhovaného referenda druhá otázka nesměřuje proti platnému územnímu plánu, tak jako tomu bylo u otázky v referendu v obci Bystročice, ale k legální změně územního plánu, takže zde nelze hovořit o „obcházení“. Nadto je nyní situace odlišná i co do vyčerpání postupů změny územního plánu, které v případě referenda v obci Bystročice doporučoval Ústavní soud. Nyní navrhovanému místnímu referendu předcházela petice, kterou od roku 2010 podepsalo 9200 občanů, a již město Plzeň nevzalo v potaz. Po petici si členové přípravného výboru dle zákona o obcích vyžádali díky podpisům 0,5 % občanů projednání přijetí změny územního plánu v zastupitelstvu. Zastupitelstvo návrh sice projednalo, ale nepřijalo. Členové přípravného výboru tedy vyčerpali možnosti změny územního plánu, o kterých se zmiňuje Ústavní soud v případě referenda v obci Bystročice, a proto nyní (v souladu s aktuální judikaturou – viz. níže) přistupují k uspořádání místního referenda jako k další legální cestě dosažení změny územního plánu.

Z výše uvedených důvodů se způsob, jakým stanovisko pracuje s usnesením Ústavního soudu, čj. II. ÚS 3027/08, jeví jako nepřiléhavý.

* * *

Mezi relevantní judikaturou je třeba na prvním místě zmínit průlomový nálezný Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. **I. ÚS 101/05**. Ústavní soud zde odlišil samostatnou a přenesenou působnost obce a jasně odlišil proces pořizování územně plánovací dokumentace a samotný akt jejího schválení. Ústavní soud zde konstatoval, že „Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována.“, čímž otevřel cestu k použití místního referenda v otázkách územního plánování, zcela v souladu s účelem a smyslem místního referenda a územního plánování.

Užití místního referenda, jako cesty k dosažení změny územního plánu, bylo následně aprobováno např. Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 2. 6. 2011, čj. **2 Ao 3/2011 – 150** a rovněž v rozsudku ze dne 27. 10. 2011, čj. **2 Ao 6/2011 – 210**. Nejvyšší správní soud zde návodně konstatoval, že „pokud navrhovatelé uvádějí, že politická vůle většiny obyvatel města je jiná (což dokládají peticemi, anketami apod.), než je vůle zastupitelstva, nemohl by z tohoto důvodu soud přikročit ke zrušení napadené změny územního plánu. Jde o otázku politickou, kterou soudu posuzovat nepřísluší. V tomto ohledu je třeba upozornit na jiné cesty, jimiž mohou místní obyvatelé dosáhnout požadované změny. V první řadě to je volba takových zastupitelů, kteří budou postupovat proti stavbě centra. V druhé řadě lze užít i institutu místního referenda. Ústavní soud svým nálezem ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. **I. ÚS 101/05**, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 44, náleží 48, vyšel z toho, že schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda žádné zákonné ustanovení.“

Podobně bylo místní referendum, jako nástroj změny územního plánu, akceptováno v usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, čj. 15 Ca 141/2009-59 a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, čj. 15 Ca 140/2009-60. V těchto případech byla otázka v místním referendu formulována takto: „Má zastupitelstvo obce umožnit změnou územního plánu výstavbu skladovacího areálu obilovin na parcele 301/1 v katastrálním území obce Lišnice?“. Referendum bylo dvakrát přezkoumáváno krajským soudem a v obou případech dospěl soud k závěru, že „rozhodnutím, které vzešlo z místního referenda, byl vysloven platný a závazný souhlas osob oprávněných hlasovat v místním referendu se změnou územního plánu obce Lišnice.“

* * *

Stanovisko rovněž nereflektuje aktuální judikaturu Ústavního soudu, ohledně smyslu a účelu místního referenda a ohledně výkladu ustanovení ZMR omezujících vyhlášení místního referenda. Hned v úvodu, na str. 2, se stanovisko odvolává na starší judikaturu krajských soudů, podle které je ust. § 13 odst. 1 písm. a) ZMR (konkrétně obrat „o navržené otázce místní referendum konat“) třeba vykládat extenzivně. Stanovisko pak na str. 4 opírá svůj závěr o nepřipustnosti druhé otázky výslovně o § 7 písm. d) ZMR.

Z aktuálního nálezu Ústavního soudu, ze dne **9. 2. 2012, čj. III. ÚS 263/09** (shodně nálezy III. ÚS 995/09, III. ÚS 873/09 ze stejného dne; aprobovaný rovněž usnesením Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2012, čj. III. ÚS 1890/09), ovšem plyne, že ustanovení právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba vykládat naopak restriktivně. Ústavní soud zde dospěl k těmto závěrům: „Místní, resp. krajské referendum, představují významné prvky přímé demokracie v politickém systému České republiky. Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny, požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle

názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem. (...) Ústavní soud konstatuje, že výlukový bod dle § 7 písm. d) ZMR je třeba vykládat teleologicky - s přihlédnutím k účelu a smyslu zákona o místním referendu. Předmětem místního referenda v České republice bývají právě záležitosti nejrůznějších sporných investičních projektů (a jim předcházejícího nakládání s komunálním majetkem), které mohou mít zcela zásadní dopad na životní prostředí a životní podmínky občanů obce (srov. Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 60 až 63). Místní referendum iniciované "zdola" přípravným výborem (účelovým společenstvím alespoň tří oprávněných osob ve smyslu § 2, § 9 odst. 1 ZMR) představuje často poslední možnost občanů obce zaujmout stanovisko ke kontroverzním investičním záměrům s dalekosáhlými důsledky, jejichž projednání neproběhlo transparentně - nejen v případech vyložene korupčního jednání, ale i tam, kde orgány obce pouze místní veřejnost nedostatečně informovaly o skutečných parametrech projektu. Dle Ústavního soudu místní referendum je významnou demokratickou pojistkou proti selhání či nezákonnému postupu volených orgánů obce. (...) S ohledem na uvedené zásady výkladu politických práv je citované ustanovení zákona o tzv. výluce z přípustnosti referenda třeba vztáhnout toliko na případy, kdy položená otázka či eventuální výsledek referenda jsou v rozporu s právními normami kogentní povahy.“

Závěr stanoviska Ministerstva vnitra ČR, podle kterého je druhá otázka nepřípustná ve smyslu ust. § 7 písm. d) ZMR, vychází z extenzivního výkladu tohoto ustanovení a je proto v rozporu s výše citovanými aktuálními závěry Ústavního soudu.

* * *

Nesprávné jsou rovněž závěry stanoviska ohledně **akcesority obou referendových otázek**, uvedené na jeho str. 5. První otázka se týká pouze prostoru po Dům kultury Inwest a druhá zahrnuje přibližně dvojnásobně větší prostor, vymezený ulicemi Americká, Denisovo Nábřeží, Pražská a Sirkova. Podle odborné literatury Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011 (akceptované Ústavním soudem, viz citace výše), může být v místním referendu paralelně položeno více otázek, které mohou být ve vztahu obecného a zvláštního (str. 93). Pokud jde o dotčenou plochu, jsou obě otázky skutečně ve vztahu obecného a zvláštního, ale pokud jde o závazek zastupitelstva, který má z referenda vzejít, jsou obě otázky odlišné. Závěry o nepřípustnosti jedné otázky nelze v žádném případě automaticky vztahovat na obě otázky.

Nadto, i kdyby otázky spolu souvisely tak úzce, jak dovozuje stanovisko, pak i tehdy by bylo nutné zkoumat přípustnost každé zvlášť a nikoli jako „*de facto* jednu otázku“ (srov. stanovisko str. 5). Podle závěrů odborné literatury, jestliže zastupitelstvo podle ust. § 13 odst. 1 ZMR hlasuje o více otázkách, z nichž ne všechny jsou přípustné, pak tato okolnost sama o sobě nevyklučuje konat místní referendum o otázkách, které netrpí vadami. V takovém případě by zastupitelstvo nebylo oprávněno nevyhlásit referendum jako celek, ale muselo by vyhlásit hlasování pouze o otázkách, které vyhovují požadavkům zákona (viz. Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 119). Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že mezi více otázkami v místním referendu nemůže existovat tak úzký akcesorický vztah, s jakým pracuje stanovisko v závěrech uvedených na str. 5.

III. Závěr

Nelze se ztotožnit se závěrem stanoviska Ministerstva vnitra ČR, že by konání místního referenda o výše citovaných otázkách bylo nepřípustné a že je zde dostatek důvodů pro to, aby zastupitelstvo statutárního města Plzně takto navržené místní referendum nevyhlásilo. Naopak, z právní analýzy je zřejmé, že důvody, které stanovisko překládá, jsou nesprávné nebo přinejmenším sporné.

Z výše provedené právní analýzy plyne, že druhá navržená otázka neodporuje platnému územnímu plánu a není nepřípustná ve smyslu ust. § 7 písm. d) ZMR. Rovněž není správný závěr, že nepřípustnost jedné otázky lze automaticky vztáhnout na obě otázky.

Stanovisko rovněž nereflektuje dostatečně aktuální vývoj judikatury, zejm. náleží Ústavního soudu, ze dne 9. 2. 2012, čj. III. ÚS 263/09, ze kterého plyne, že ustanovení právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba vykládat restriktivně, tak aby byl zachován smysl a účel zákona o místním referendu jako demokratické pojistky, která má umožnit občanům podílet se na správě věcí náležejících do samostatné působnosti jejich obce (typicky v otázkách územního plánování a životního prostředí).

V Brně dne 14. září 2012

Vypracovali:

Mgr. Sandra Podskalská, advokátka
Mgr. Jan Plšek, advokátní koncipient

Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o.
zapsaná v OR KS Brno, oddíl C, vložka 63531
Dvořákova 13, 602 00 Brno
IČ: 283 39 640
tel.: 545 213 975
email: brno@aksikola.cz

Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o.