

Reakce na vyjádření advokátní kanceláře Bébr/Seidlová/Petrů k přípustnosti otázky navrhované pro místní referendum v obci Nelahozeves

Mgr. Petra Urbanová, Mgr. Josef Kukla, Jaroslav Král, Stanislav Kuchta, Jaroslav Otásek, Květuše Dittrichová, Ing. Václav Turecký, Pavel Matoušek, Eliška Brázdová, členové zastupitelstva obce Nelahozeves

V Nelahozevsi dne 25. listopadu 2012

Reakce na vyjádření advokátní kanceláře Bébr/Seidlová/Petrů k přípustnosti otázky navrhované pro místní referendum v obci Nelahozeves

Vážení členové zastupitelstva,

dne 23. 11. 2012 obdržel přípravný výbor místního referenda v obci Nelahozeves vyjádření advokátní kanceláře, které zpochybňuje správnost navržené otázky v místním referendu.

Se závěry a předloženou argumentací se neztotožňujeme a tímto dopisem se na Vás obracíme se žádostí, abyste před rozhodnutím o vyhlášení nebo nevyhlášení referenda vzali v úvahu dále uvedené odůvodnění, proč považujeme právní názor advokátní kanceláře za chybný. V závěru také najdete vyjádření naší ochoty k diskuzi o případném novém znění otázky tak, aby zastupitelstvo bylo se svým rozhodnutím v bezpečí.

Hlavní argumenty advokátní kanceláře jsou:

- 1/ Navržená otázka nepřipustně zasahuje do přenesené působnosti obce.
- 2/ O věci, k níž směřuje navržená otázka, je vedeno zvláštní řízení.
- 3/ Nekonkrétnost otázky

Naše podrobné argumenty v "řeči právníků" najdete v příloze. Na tomto místě bychom rádi pouze shrnuli podstatu naší odpovědi.

1/ K argumentaci "přenesenou působností"

Obecní úřad Nelahozeves není obecným stavebním úřadem, tím je pro území obce Nelahozeves Městský úřad Kralupy nad Vltavou. Místní referendum tudíž do přenesené působnosti obce Nelahozeves v tomto ohledu nijak nezasahuje.

I kdyby však obec Nelahozeves disponovala nějakými pravomocemi vůči skládce v přenesené působnosti, rozhodnutí v referendu by do přenesené působnosti stejně nijak nezasahovalo, jak jednoznačně konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2012 sp. zn. Ars 3/2012-27.

Citujme z rozsudku: „...Případný závazný výsledek platného místního referenda ve smyslu § 48 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu bude pro orgány obce určující pouze ve věcech, které spadají do samostatné působnosti obce (§ 6 a § 49 zákona o místním referendu), nikoli ve věcech spadajících do přenesené působnosti.“

2/ K argumentaci o zvláštním řízení

Soudní judikatura se ustálila na výkladu, že výluka uvedená v § 7 odst. e) se týká pouze těch správních řízení, která vede příslušná obec v samostatné působnosti. Například Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007 ve věci ústavní stížnosti Mgr. L.

S., M. P., M. S. a Přípravného výboru pro konání místního referenda proti usnesení Krajského soudu v Praze, konstatoval: „...Konání místního referenda však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853).“

3/ Argumentace k nekonkrétnosti otázky

§ 8 odst. 3 zákona stanoví, že otázka musí být položena tak, aby na ni bylo možné jednoznačně odpovědět ano nebo ne. Je zjevné, že na otázku navrhovanou do referenda takto odpovědět lze. Žádné jiné podmínky ustanovení § 8 odst. 3 na charakter otázky neklade.

Jednoznačnost navržené otázky lze podpořit i rozsudkem Nejvyššího správního soudu, sp. zn. Ars 2/2012-43 ve věci Přípravný výbor pro konání místního referenda v Městské části Praha 7 za nepředraženou radnici proti Městské části Praha 7, ze dne 31. 10. 2012, v němž soud mj. uvádí:

„Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. ...Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.

Z nastíněného rámce tedy plyne, že 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.“

Jsme přesvědčeni, že poměříme-li předloženou otázku předloženou citací, musíme dojít k jednoznačnému závěru, že běžný občan Nelahozevsi se ve znění navržené otázky zorientuje velmi snadno a bude si při rozhodování vědom, o čem rozhoduje a jaké bude mít jeho rozhodnutí důsledky.

Závěr

Vážení členové zastupitelstva obce, věříme, že při rozhodování o vyhlášení či nevyhlášení referenda přihlédnete k výše popsané argumentaci (podrobněji rozvedené v příloze) a rozhodnete se referendum vyhlásit, v souladu s přáním velkého množství občanů naší obce – a zejména v souladu se zákonem.

Zároveň Vám navrhujeme kompromisní řešení situace pro případ, kdy se zastupitelstvo rozhodne referendum dle našeho návrhu nevyhlásit. Navrhujeme, aby v takovém případě zastupitelstvo samo vyhlásilo referendum na totéž téma s otázkou přeformulovanou tak, aby o její přípustnosti nemělo samo zastupitelstvo pochybnosti a zároveň aby smysl referenda zůstal zachován.

S pozdravem

Bc. Miloš Mojžíš
zmocněnec přípravného výboru místního referenda
V Úvoze 106, 277 51 Nelahozeves
tel. 602 592 862, e-mail: mojzis@nelahozeves.info

Příloha – podrobný rozbor vyjádření advokátní kanceláře Bébr/Seidlová/Petrů

Dopady místního referenda na přenesenou působnost obce

Jako jednu z překážek pro konání referenda advokátní kancelář uvádí, že navržená otázka nepřípustně zasahuje do přenesené působnosti obce.

Ve vyjádření advokátní kanceláře však postrádáme jmenovité uvedení alespoň jednoho úkonu, který by teoreticky obec Nelahozeves mohla v souvislosti s místním referendem činit v přenesené působnosti. Vyjádření pouze obecně uvádí, že by se mohlo jednat o „úkony v různých stupních územního a stavebního řízení, např. v souvislosti s územním rozhodnutím, se stavebním povolením, příp. změnou územního plánu, apod.“.

Obecní úřad Nelahozeves není obecným stavebním úřadem, tím je pro území obce Nelahozeves Městský úřad Kralupy nad Vltavou. Místní referendum tudíž do přenesené působnosti obce Nelahozeves v tomto ohledu nijak nezasahuje.

Pokud jde o případnou změnu územního plánu, roli pořizovatele, která je vykonávána v přenesené působnosti, by opět zastával Městský úřad Kralupy nad Vltavou.

I kdyby však obec Nelahozeves disponovala nějakými pravomocemi vůči skládce v přenesené působnosti, rozhodnutí v referendu by do přenesené působnosti stejně nijak nezasahovalo, jak jednoznačně konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2012 sp. zn. Ars 3/2012-27 ve věci Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Malenovice proti obci Malenovice:

„Dále je nutno mít na paměti, že realizace některých staveb je vázána na veřejnoprávní povolení (např. již zmíněné územní rozhodnutí či stavební povolení), o nichž rozhodují orgány vybraných obcí v přenesené působnosti jako obecné stavební úřady [srov. § 13 odst. 1 a 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „stavební zákon“]. Mohou tak nastat případy, kdy na jedné straně určitá obec usilující o vybudování určité stavby bude vystupovat v pozici stavebníka v samostatné působnosti, a na druhé straně orgány této obce budou o povolování této stavby rozhodovat v přenesené působnosti. V takovém případě se bude případné rozhodnutí v místním referendu o dané stavbě týkat jen výkonu samostatné působnosti a nijak nebude ovlivňovat výkon přenesené působnosti.

Funkcí místního referenda je totiž utváření politické vůle uvnitř obce jako samosprávné jednotky, kterou orgány této obce mají v rámci samostatné působnosti realizovat. Místní referendum se týká, jak vyplývá z § 6 zákona o místním referendu, věcí patřících do samostatné působnosti obce. Na základě argumentu a contrario lze z § 6 tohoto zákona dovodit, že v místním referendu není možné rozhodovat o věcech, které patří do přenesené působnosti obce. Výsledek místního referenda se tak nedotýká výkonu veřejné správy obcemi v oblasti tzv. přenesené působnosti.

Nejvyšší správní soud se proto nemohl ztotožnit s námitkami, že nyní posuzované místní referendum zasahuje do přenesené působnosti stěžovatele. **Případný závazný výsledek platného místního referenda ve smyslu § 48 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu bude pro orgány obce určující pouze ve věcech, které spadají do samostatné působnosti obce (§ 6 a § 49 zákona o místním referendu), nikoli ve věcech spadajících do přenesené působnosti.** Na tomto místě ještě Nejvyšší správní soud poznamenává, že Obecní úřad Malenovice není obecným stavebním úřadem ve smyslu § 13 stavebního zákona, tím je pro území obce Malenovice (stěžovatele) Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí. V případě stěžovatele proto nepůjde o výše popsaný případ, kdy obec může vystupovat v pozici

stavebníka a zároveň její orgán v pozici obecného stavebního úřadu. Obecná úvaha, že výsledek místního referenda se dotýká jen výkonu samostatné působnosti obce, nikoli však výkonu působnosti přenesené, pro stěžovatele jinak bezvýznamná platí.“

Shrneme-li citovanou pasáž, soud konstatoval, že pokud otázka jako taková spadá do samostatné působnosti obce, je rozhodnutí o takové otázce závazné pouze pro rozhodování v samostatné působnosti. Na úkony činěné v přenesené působnosti nemá žádný vliv, i když to v textu otázky není výslovně uvedeno. Doplňujeme, že termín *a contrario* použitý v rozsudku znamená, že jestliže zákon stanoví, že se vztahuje na určité případy, vyplývá z toho, že na ostatní případy se nevztahuje. Jinými slovy, zákon o místním referendu není ve vztahu k přenesené působnosti obcí vůbec účinný.

V případě obce Nelahozeves je jednoznačné, že otázka položená v referendu do samostatné působnosti obce spadá, například v souvislosti s rozhodováním zastupitelstva obce o změně územního plánu nebo v souvislosti s vyjádřeními, která v rámci různých řízení obec předkládá jako tzv. dotčená obec. Zároveň platí, že závazek nečinít žádné kroky ve prospěch výstavby skládky odpadů, který by byl dán kladným výsledkem referenda, by dopadal pouze na úkony činěné v samostatné působnosti.

Skládka jako privátní záměr

Advokátní kancelář ve vyjádření uvádí, že „obec sama žádnou výstavbu skládky odpadů ve svém územním obvodu ani jinde nechystá ani nerealizuje“ a dále v hrubých rysech popisuje probíhající územní řízení záměru Skládka Uhy – IV. etapa. Není nám jasné, proč je tato pasáž ve vyjádření uvedena, protože z textu není patrná žádná návaznost na posouzení přípustnosti otázky navrhované do referenda.

Zajímavá je pouze poslední věta odstavce, v níž advokátní kancelář upozorňuje, že „příslušný orgán obce již své stanovisko v tomto řízení předložil“ (myšleno územní řízení pro IV. etapu Skládky Uhy). K tomu dodáváme, že místní referendum samozřejmě nevynucuje zpětné revokování či revidování již vydaných stanovisek a vyjádření. Může pouze, v případě kladného výsledku, zavázat orgány obce do budoucnosti. Skutečnost, že obec se dosud k otázce skládky vyjadřovala určitým způsobem, je pro posouzení správnosti otázky zcela irelevantní a nemůže být důvodem pro nevyhlášení referenda, neboť zákon žádnou takovou překážku nezná.

Zvláštní řízení

Dále bychom se rádi vyjádřili ke konstatování advokátní kanceláře, že „o věci, k níž směřuje navržená otázka, je vedeno zvláštní řízení“. Je tím myšleno územní řízení záměru „Skládka Uhy – IV. etapa“ vedené stavebním úřadem v Kralupech nad Vltavou. Vyjádření nespécifikuje, zda advokátní kancelář spatřuje v této skutečnosti překážku pro konání referenda, ale vzhledem k tomu, že v úvodu vyjádření je citován § 7 odst. e) zákona, dovozujeme, že advokátní kancelář zřejmě toto stanovisko zastává.

K tomu dodáváme, že soudní judikatura se dlouhodobě ustálila na výkladu, že vyluka uvedená v § 7 odst. e) se týká pouze těch správních řízení, která vede příslušná obec v samostatné působnosti. Například Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007 ve věci ústavní stížnosti Mgr. L. S., M. P., M. S. a Přípravného výboru pro konání místního referenda proti usnesení Krajského soudu v Praze, jednoznačně konstatoval:

„Zákon o místním referendu v § 7 stanoví případy, kdy nelze místní referendum konat. Ve vztahu k posuzované věci je to v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve

zvláštním řízení [§ 7 písm. e) zákona o místním referendu]. Judikatura zaujala stanovisko, že uvedená výlučka dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853).“

Tento výklad je konzistentní i s výše popsanou argumentací, že zákon o místním referendu na přenesenou působnost orgánů vůbec nedopadá.

Protože územní řízení vedené Stavebním úřadem Kralupy nad Vltavou je vedeno v přenesené působnosti, toto řízení nemůže být v žádném případě překážkou pro konání místního referenda o uvedené otázce.

Údajná nekonkrétnost otázky

Odmítáme tvrzení advokátní kanceláře, že je „formulovaná otázka v rozporu s ustanovením § 8 odst. 3 Zákona, protože je příliš obecná, nekonkrétní, příliš široká, nejednoznačná a blíže neurčující konkrétní kroky, které orgány obce nemají podnikat.“ Citované tvrzení advokátní kancelář navíc neopírá o žádnou argumentaci, s výjimkou odkazu na jednu stížnost občana (viz dále).

§ 8 odst. 3 zákona stanoví, že otázka musí být položena tak, aby na ni bylo možné jednoznačně odpovědět ano nebo ne. Je zjevné, že na otázku navrhovanou do referenda takto odpovědět lze. Žádné jiné podmínky ustanovení § 8 odst. 3 na charakter otázky neklade.

Skládka není v návrhu otázky záměrně přímo pojmenována, aby nemohlo dojít k prolomení případného kladného výsledku referenda pouhým přejmenováním skládky. Otázka je tedy položena tak, aby se případný závazek orgánů obce nepodnikat kroky ve prospěch skládky vztahoval na jakoukoliv budoucí skládku odpadů v obci.

Stejně tak nejsou záměrně vyjmenovány konkrétní kroky, které by v případě kladného výsledku referenda nesměly orgány činit – otázka je naformulována tak, aby v případě kladného výsledku referenda nesměly činit kroky žádné (samozřejmě pouze v samostatné působnosti, viz výše). V tomto smyslu je znění otázky zcela jednoznačné.

Jednoznačnost navržené otázky lze podpořit i rozsudkem Nejvyššího správního soudu, sp. zn. Ars 2/2012-43 ve věci Přípravný výbor pro konání místního referenda v Městské části Praha 7 za nepředraženou radnici proti Městské části Praha 7, ze dne 31. 10. 2012, v němž soud mj. uvádí:

„Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako reasonable person a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměrování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.

Z nastíněného rámce tedy plyne, že 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.“

Jsme přesvědčeni, že poměříme-li předloženou otázku předloženou citací, musíme dojít k jednoznačnému závěru, že běžný občan Nelahozevsi se ve znění navržené otázky zorientuje velmi snadno a bude si při rozhodování vědom, o čem rozhoduje a jaké bude mít jeho rozhodnutí důsledky.

Tvrzení advokátní kanceláře, že by „kladná odpověď na takovou otázku mohla vést k výkladu mimořádně omezujícímu činnost orgánů obce“, je opět ve vztahu k posuzování správnosti otázky zcela irelevantní a nemůže být důvodem pro nevyhlášení referenda, žádná taková překážka není v zákoně uvedena. Navíc je třeba zdůraznit, že omezení činnosti orgánů obce ve vztahu ke skládce je samotnou podstatou položené otázky. Zda je toto omezení „mimořádné“, nehraje žádnou roli.

Odvolávání se na stížnost občana ze dne 12. 11. 2012 je také zcela bezpředmětné. Z podnětu občana vyplývá, že se cítí být oklamán ústním komentářem osoby, která prováděla sběr podpisů, nikoliv zněním otázky. Navíc jde o tvrzení jedné jediné osoby, které nebylo nijak doloženo, natož prokázáno, a je tedy v rovině tvrzení proti tvrzení. Podpisové archy podporující konání referenda přitom podepsalo 577 osob.

V pochybnostech pro referendum

V souvislosti s vyjádřením advokátní kanceláře bychom rádi upozornili i na nejnovější judikaturu související s posuzováním přípustnosti otázky pro místní referendum. V první řadě jde o nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. 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). Jinými slovy, **v pochybnostech pro referendum**. Shodně nálezy III. ÚS 995/09, III. ÚS 873/09, oba rovněž ze dne 9. 2. 2012 a usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2012, čj. III. ÚS 1890/09.

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. (...) 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 vyloženě 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.“

Reakce na vyjádření advokátní kanceláře Bébr/Seidlová/Petrů k přípustnosti otázky navrhované pro místní referendum v obci Nelahozeves

Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012-26 konstatoval:

„Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, 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. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“

Advokátní kancelář tuto judikaturu ve svém stanovisku vůbec nezohlednila.