

# ŠIKOLA & PARTNEŘI

advokátní kancelář

## **Krajský soud v Plzni**

Veleslavínova 21/40

306 17 Plzeň

---

## **Ke sp. zn. 57A 75/2012**

*Navrhovatel:* **Přípravný výbor** pro účely místního referenda ve složení:

Martin Marek, nar. [REDACTED], bytem [REDACTED], Plzeň (zmocněnec přípravného výboru)

Martin Hyťha, nar. [REDACTED], bytem [REDACTED], Plzeň

Štěpánka Balcarová, nar. [REDACTED], bytem [REDACTED], Plzeň

Miroslav Klas, nar. [REDACTED], bytem [REDACTED], Plzeň

Filip Kastl, nar. [REDACTED], bytem [REDACTED], Plzeň

Vladimíra Nová, nar. [REDACTED], bytem [REDACTED], Plzeň

Petr Vaněk, nar. [REDACTED], bytem [REDACTED], Plzeň

*Zastoupený:*

Mgr. Luděk Šikolou, advokátem Advokátní kanceláře Šikola a partneři, s. r. o., se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, zapsaným v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 10497, ID DS: 7m74799

*Odpůrce:* **Statutární město Plzeň**  
nám. Republiky 1, 306 32 Plzeň

## **Replika k vyjádření odpůrce ze dne 18. 10. 2012**

**a**

## **vyjádření k podjatosti soudců**

Příloha:

- Příloha č. 5 návrhu usnesení zastupitelstva města Plzeň pro zasedání dne 17. 9. 2012

Dvořákova 13, 602 00 Brno  
+420 545 213 975 / +420 542 213 373  
brno@aksikola.cz / [www.aksikola.cz](http://www.aksikola.cz)

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

zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Krajským soudem v Brně, oddíl C, vložka 63531  
IČO: 28359640 / DIČ: CZ28359640 / bankovní spojení: FIO banka, a.s., č.ú. 2100053299/2010

Dne 23. 10. 2012 byla právnímu zástupci navrhovatele doručena výzva zdejšího soudu ze dne 22. 10. 2012 k případnému podání repliky a poučení navrhovatele o možnosti namítnout podjatost soudce a o lhůtě rozhodnutí soudu.

## I. Vyjádření k podjatosti soudců

Navrhovatel nevznáší námitku podjatosti k žádnému ze soudců, uvedených ve výzvě a poučení soudu ze dne 22. 10. 2012.

## II. Replika navrhovatele k vyjádření odpůrce k návrhu

### Ad čl. II. K procesnímu postupu

K této části vyjádření odpůrce navrhovatel plně odkazuje na text svého návrhu.

### Ad čl. III. K termínu vyhlášení místního referenda

Navrhovatel setrvává na svém návrhu a plně odkazuje na argumentaci v návrhu.

### Ad čl. IV. K nepřipustnosti druhé otázky

#### K bodu 1.

Odpůrce zastává názor, že „zvláštním řízením“ ve smyslu § 7 odst. e) zákona o místním referendu (dále jen „ZMR“) je řízení s širším významem než jen „správní řízení“ a odkazuje na citaci **Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 78.** Navrhovatel považuje za vhodné upozornit, že tento dílčí závěr odborné literatury pochází nejpozději z roku 2011, takže nemohl reflektovat aktuální sérii nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, III. ÚS 995/09, III. ÚS 873/09 a a usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2012, čj. III. ÚS 1890/09 (vše uvedeno již v návrhu), ze kterých plyne, že ustanovení právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda (zejména ust. § 7 ZMR), je třeba vykládat restriktivně, tak aby byl zachován smysl a účel zákona o místním referendu.

Navrhovatel dále považuje za vhodné navázat na výše uvedenou citaci odpůrce a doplnit ji o další větu, která příslušný odstavec uzavírá: „*Nepřipustné je pouze meritorně v takovém zvláštním řízení v referendu rozhodnout, nikoli řízení iniciovat*“ (Rigel, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 78.). Závěry této odborné literatury tedy ve skutečnosti nehovoří ve prospěch názoru odpůrce, ale spíše ve prospěch stanoviska navrhovatele, neboť i v nyní projednávaném případě nejde o meritorní rozhodování v konkrétním zvláštním řízení.

Na str. 4 svého vyjádření odpůrce uvádí, že se **názory soudů** v posledních několika letech ustálily na závěru, že místní referendum, které si má vynutit přijetí nového územního plánu nebo změnu stávajícího územního plánu, je nepřípustné. Navrhovatel k tomu namítá, že **názory soudů nejsou zdaleka tak jednoznačné a ustálené, jak prezentuje odpůrce**. Sám navrhovatel v návrhu předložil několik judikátů, ze kterých plyne názor opačný. Rovněž z již mnohokrát citované literatury jednoznačný závěr v tomto směru neplyne (srov. Rigel, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 78 až 84). Nadto navrhovatel znovu opakuje, že v této práci z roku 2011 nemohl autor reflektovat výše uvedené aktuální závěry Ústavního soudu v nálezech ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, III. ÚS 995/09, III. ÚS 873/09 a usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2012, čj. III. ÚS 1890/09 (vše uvedeno již v návrhu).

Odpůrce na str. 6 nahoře prezentuje údajně obecný přístup Ústavního soudu a správních soudů a to s odkazem na Rigel, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 81. Navrhovatel považuje za vhodné uvést, že tento názor, podle kterého je referendum přípustné pouze o tom, zda zachovat stávající územní plán a nikoli již o jeho změně, zcela jistě není obecným přístupem Ústavního soudu a správních soudů, ale spíše parafrázi části odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 07. 2010, čj. 44 A 62/2010 – 19. Tento rozsudek byl sice publikován pod č. 2185/2010 Sb. NSS, avšak publikovaná pasáž se týkala mezi soudního přezkumu návrhu na vyhlášení místního referenda a stanovení termínu konání místního referenda a nikoli přípustnosti referenda při územním plánování.

Odpůrce také znovu odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 70/10. K jeho nepřiléhavosti pro nyní projednávaný případ (zejména pro zcela jiný způsob položení otázky) se navrhovatel podrobně vyjádřil již v návrhu.

Odpůrce na str. 5 dole odkazuje rovněž na usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 15/2009. Avšak podle informací navrhovatele se toto referendum v obci Makotřasy neuskutečnilo kvůli použití neurčitého pojmu v otázce „stavební rezerva“, neboť nebylo zřejmé, zda měl přípravný výbor na mysli stavební uzávěru či územní rezervu. Dále odpůrce odkazuje na usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009, avšak prezentovaná úvaha soudu (stejně jako v předchozím případě) zde figuruje pouze jako *obiter dictum* a nikoli jako rozhodovací důvod, což má co do přesvědčivosti poněkud jinou váhu, než když podobnou poznámku, resp. zobecňující úvahu, učiní Nejvyšší správní soud, jako sjednocovatel správní judikatury. V tomto smyslu navrhovatel rovněž nemůže přijmout odpůrcovou kritiku (str. 6) navrhovatelových odkazů na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2011, čj. 2 Ao 3/2011 – 150 a rozsudek ze dne 27. 10. 2011, čj. 2 Ao 6/2011 – 210, neboť okrajové poznámky Nejvyššího správního soudu jsou přinejmenším stejně přesvědčivé (a podepřená přinejmenším stejně stručnou argumentací) jako poznámky krajských soudů, na které odkazuje odpůrce.

Nadto navrhovatel znovu namítá, že odpůrcem uváděné názory, obsažené jako *obiter dictum* ve starších judikátech, jsou nyní do značné míry relativizovány aktuálními závěry Ústavního soudu v nálezech ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, III. ÚS 995/09, III. ÚS 873/09 a usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2012, čj. III. ÚS 1890/09 (vše uvedeno již v návrhu), ze kterých plyne, že ustanovení právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda (zejména ust. § 7 ZMR), je třeba vykládat restriktivně, tak aby byl zachován smysl a účel zákona o místním referendu.

Dále na str. 4 svého vyjádření odpůrce prezentuje názor, že by se pořizování územního plánu jako **opatření obecné povahy** odehrává převážně v řízení (ve smyslu § 172 až 174 správního řádu) vedeném v přenesené působnosti (obecním úřadem), některé kroky činí zastupitelstvo v samostatné působnosti, takže úkony zastupitelstva při vydávání územního plánu (resp. změny územního plánu) je třeba zahrnout pod § 7 odst. e) ZMR.

Navrhovatel namítá, že toto pojetí bylo překonáno právě, již mnohokrát zmiňovaným, nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. **I. ÚS 101/05**, ve kterém Ústavní soud zcela jasně tyto dvě procesní části vydávání územního plánu jako opatření obecné povahy oddělil („*Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována.*“).

Odpůrce na str. 4 až 5 zpochybňuje relevanci tohoto nálezu. Předně navrhovatel podotýká, že tento náleze Ústavního soudu není průlomový pouze pro něj (jak v poznámce pod čarou naznačuje odpůrce), ale stal se průlomovým i pro rozhodovací praxi správních soudů („**Po tomto rozhodnutí i krajské soudy začínají místní referenda dotýkající se územního plánování připouštět.**“, Rigel, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 81).

Dále odpůrce argumentuje, že se náleze vztahuje ke staré právní úpravě, kdy se územní plán nevydával formou opatření obecné povahy. K tomu navrhovatel namítá, že **ustálená judikatura považuje za opatření obecné povahy i územní plány (a jejich změny) vydané za účinnosti staré právní úpravy**. K tomu lze odkázat na dávno etablovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 07. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74, podle kterého „(...) *k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitka odpůrce, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, je proto lichá. Změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření.*“ Podpůrně navrhovatel podotýká, že užití referenda pro změnu územního plánu výslovně doporučil Nejvyšší správní soud v jeho již v návrhu zmiňovaných rozsudcích 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, tedy již v době účinnosti nové právní úpravy.

Odpůrce rovněž namítá, že náleze Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 vychází ze skutkově „podstatně jiné“ situace, než jaká je v nyní projednávaném případě. Odpůrce nejprve namítá, že závěr Ústavního soudu platí toliko „**pokud je územní plán ve stádiu návrhu**“. Navrhovateli nezbyvá než znovu ocitovat příslušnou pasáž nálezu (zvýrazněno navrhovatelem): „*Schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 písmeno b) zákona o obcích) v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 odst. písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu.*“

Podle názoru navrhovatele je zřejmé, že **Ústavní soud zde nejprve dovodil obecnější závěr** a teprve pak z něj dovodil (obrat „z uvedeného vyplývá“) konkrétní pravidlo pro konkrétní případ, který posuzoval. Skutková okolnost, že územní plán je ve stádiu návrhu, není uvedena jako podmínka obecnějšího závěru, ale pouze jako skutková okolnost tehdy projednávaného

případu. Právní úvaha Ústavního soudu o oddělení procesu pořizování územního plánu obecním úřadem od aktu jeho schválení zastupitelstvem, dle názoru navrhovatele, není omezena pouze na skutkovou okolnost, že je územní plán ve stádiu návrhu, ale **má obecnější platnost**. Takto zřejmě uvažoval i Nejvyšší správní soud, když užití referenda pro změnu územního plánu výslovně doporučil v jeho již zmiňovaných rozsudcích 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.

Dále odpůrce namítá, že v nyní projednávaném případě (na rozdíl od situace řešené v nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05) **neexistuje žádný návrh** územního plánu, ani návrh příslušné změny územního plánu. Navrhovatel je přesvědčen, že právě **tím spíše je zde dán prostor pro konání referenda**. Pokud podle Ústavního soudu nebrání konání místního referenda ust. § 7 odst. písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu za situace, kdy je územní plán ve stádiu návrhu, tím spíše by nemělo nic bránit konání místního referenda, když není ani vypracován jeho návrh, resp. návrh jeho změny.

## **K bodu 2.**

Navrhovatel považuje za vhodné krátce reagovat i na vyjádření odpůrce **k otázce nákladů** realizace rozhodnutí přijatého v místním referendu. Odpůrce na str. 7 dole uvádí, že **částka 436 mil. Kč** odpovídá pouze strážlivému odhadu Magistrátu města Plzně. Navrhovatel k tomu namítá, že tento odhad je postaven na chybném výpočtu a vychází spíše z nejhoršího scénáře, který se v praxi nemusí vůbec naplnit.

V důvodové zprávě k návrhu usnesení zastupitelstva města Plzeň pro zasedání dne 17. 9. 2012 (přiložena již k návrhu) je na str. 6 dole **k první referendové otázce** uvedeno, že náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu se odvíjejí od jednotlivých uskutečněných kroků v samostatné působnosti města Plzně a jejich úspěšnosti, přičemž odhad těchto nákladů se pohybuje v rozmezí od cca desítek až stovek milionů Kč.

Rovněž **ke druhé referendové otázce** jsou v důvodové zprávě k návrhu usnesení zastupitelstva města Plzeň pro zasedání dne 17. 9. 2012 náklady uvedeny jako „kalkulace“. Ve výpočtu náhrad podle **§ 102 stavebního zákona** je kalkulováno s aktuální cenou pozemků dle aktuálního znaleckého posudku, určenou podle stávajícího využití v souladu s územním plánem (11.873 Kč/m<sup>2</sup>)<sup>1</sup> a s cenou pro urbanistickou zeleň (3.500 Kč/m<sup>2</sup>). Podle ust. § 102 stavebního zákona se však výše náhrady vypočítává jiným způsobem - náhrada se stanoví ve výši rozdílu mezi cenou stavebního pozemku sjednanou v kupní smlouvě (tedy cenou skutečně zaplacenou) a znalecky zjištěnou cenou obvyklou pozemku, který není určen k zastavění. Takovou úvahu však magistrát města Plzeň neprovedl, neboť nevycházel z kupních cen daných pozemků, ale z cen podle aktuálního odhadu jeho znalce. Výpočet, uvedený v důvodové zprávě (potažmo ve vyjádření odpůrce k návrhu), je tedy chybný a pravděpodobně nadsazený.

Pokud jde o odpůrcem namítaný **údajný nesoulad s právními předpisy**, navrhovatel upozorňuje, že odpůrcem namítaný údajný rozpor s pravidly hospodaření a tedy údajný rozpor s ust. § 7 písm. d) ZMR je novou úvahou, která nebyla podkladem rozhodování zastupitelstva o místním referendu (viz. důvodová zpráva) a kterou odpůrce dodatečně konstruuje až nyní před soudem ve svém vyjádření k návrhu. Nadto navrhovatel namítá, že odpůrcem

<sup>1</sup> Viz. Příloha č. 5 návrhu usnesení zastupitelstva města Plzeň pro zasedání dne 17. 9. 2012: „- *aktuální znalecký posudek na obdobný typ pozemků v daném území 11,87 tis. Kč/m<sup>2</sup>*“

konstruovaná souvislost údajného porušení pravidel hospodaření a ust. § 7 písm. d) ZMR je skutečně velmi vzdálená, neboť mezi aplikací odpůrcem citovaných pravidel hospodaření a změnou územního plánu, leží řada právních kroků, ke kterým může a nemusí dojít a jejich výsledek není předem znám (např. rozhodnutí soudů o náhradách). V této souvislosti lze rovněž připomenout, že dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120 **poskytnutí náhrady v případě zásahu do vlastnických práv není předpokladem zákonnosti opatření obecné povahy.**

### **K bodu 3.**

Odpůrce znovu odkazuje na Doporučující stanovisko Ministerstva vnitra ČR ze dne 31. 8. 2012 č. j. MV- 93069-2/VES-2012. Navrhovatel upozorňuje, že v tomto stanovisku sice Ministerstvo odkazuje na ust. § 7 písm. d) ZMR, ale ze zcela jiných důvodů než odpůrce v předchozím bodu č. 2. Toto stanovisko, resp. právní názory v něm obsažené, navrhovatel již podrobil rozsáhlé kritice jak přímo v návrhu, tak odkazem na právní analýzu Advokátní kanceláře Šikola a partneři, s.r.o., ze dne 14. 9. 2011 (připojena k návrhu), a na své argumentaci tímto setrvává.

### **Ad čl. V. K nepřipustnosti první otázky**

Pokud jde o údajnou přílišnou obecnost pojmu „*obchodní zařízení*“, navrhovatel znovu upozorňuje na platné funkční regulativy k územnímu plánu města Plzně. 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 pod rubrikou s názvem „*STAVBY, OBJEKTY A ZAŘÍZENÍ DOMINANTNÍ*“ 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*“. Dále funkční regulativ uvádí podrobný a rozsáhlý výčet přípustných staveb, objektů a zařízení doplňkových a souvisejících. Podle názoru navrhovatele lze na základě těchto funkčních regulativů pojem „*obchodní zařízení*“ vyložit s dostatečnou určitostí. Zejména pojem „*obchodní dům*“ lze nepochybně považovat za „*obchodní zařízení*“, např. s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, čj. 5 As 49/2010 – 82, podle kterého lze pod pojmem „*zařízení*“ rozumět mimo jiné stavbu či upravenou plochu k uspokojování nějaké lidské aktivity nebo potřeby (sportovní zařízení, kulturní zařízení, zdravotnické zařízení), vedoucí v některých případech i k vnímání slova „*zařízení*“ jako označení instituce.

**Odpůrce však nerozporuje přípustnost konat místní referendum o první otázce jako takové, ale její souvislost s otázkou druhou považuje za natolik těsnou, že nepřipustnost druhé otázky by údajně měla vést bez dalšího k nepřipustnosti otázky první.**

Zde odpůrce opět odkazuje na stanovisko Ministerstva vnitra ČR ze dne 31. 8. 2012 č. j. MV- 93069-2/VES-2012 a názor, že obě referendové otázky od sebe nelze oddělovat.

Navrhovatel považuje za vhodné opět stručně upozornit, že takový názor nenachází oporu v odborné literatuře, v dosavadní judikatuře a především v zákoně (srov. ust. § 11 odst. 1 písm. b) ZMR). V podrobnostech navrhovatel odkazuje na svůj návrh a opět na právní

analýzu Advokátní kanceláře Šikola a partneři, s.r.o., ze dne 14. 9. 2011 (připojena k návrhu), a tímto setrvává na své dosavadní argumentaci.

Odpůrce dále na str. 8 prezentuje názor, že občané svými podpisy podpořili konání referenda o obou otázkách, a proto nelze referendum vyhlásit pouze o jedné z nich. Odpůrce výslovně spekuluje, že určitá část občanů, kteří svými podpisy podpořili konání referenda, mohla být k podpisu motivována „vidinou parku“, a proto nelze vyhlásit referendum pouze o první otázce. Navrhovatel nemůže tento názor odpůrce nechat bez reakce. Předně je třeba zdůraznit, že zákonné požadavky na obsah podpisových archů (§ 11 ZMR) byly přípravným výborem dodrženy a tyto zákonné požadavky výslovně připouští možnost navržení více otázek, když ust. § 11 odst. 1 písm. b) ZMR stanoví: „**podpisový arch musí obsahovat (...) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu**“. V této fázi celého procesu je naprosto nemístné spekulovat o důvodech, proč ten který občan na podpisový arch připojil svůj podpis či nikoli. Presentovaná úvaha odpůrce popírá základní principy místního referenda, neboť směšuje požadavek na konání referenda a jeho případný výsledek. V tuto chvíli je prokazatelné pouze to, že občané přesvědčivým počtem podpisů podpořili konání místního referenda a že si přejí o dvou navržených otázkách konzultativního charakteru rozhodnout a dát tím zastupitelstvu závazný pokyn k určitému chování. Teprve v samotném hlasování v místním referendu se prokáže, zda občané chtějí na položené otázky odpovědět ANO nebo NE a tedy k jakým krokům chtějí své zastupitelstvo zavázat.

Podle názoru navrhovatele spolu obě otázky nesouvisejí tak úzce, aby nebylo možné hlasovat pouze o jedné z nich, resp. aby jedna otázka bez druhé pozbývala smyslu; naopak obě otázky obstojí jak samostatně, tak i společně (v podrobnostech viz návrh). Proto nelze z údajné nepřipustnosti druhé otázky dovozovat nepřipustnost otázky první, jak to činí odpůrce.

**I na základě všech výše uvedených skutečností navrhovatel setrvává na svém návrhu na vyhlášení místního referenda.**

V Brně dne 30. 10. 2012

Přípravný výbor  
zastoupený Mgr. Luděkem Šikolou,  
advokátem

X

---

Mgr. Luděk Šikola  
advokát

Příloha:

- Příloha č. 5 návrhu usnesení zastupitelstva města Plzeň pro zasedání dne 17. 9. 2012