

Ministerstvo vnitra České republiky

Odbor voleb

náměstí Hrdinů 1634/3

140 21 Praha 4

DATOVOU SCHRÁNKOU

V Praze dne 29. července 2022

Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ve věci místního referenda ve městě Veverská Bítýška

Transparency International – Česká republika, o.p.s. (dále jen „TI“), je nevládní nezisková organizace zabývající se problematikou korupce a hospodárného nakládání s veřejnými rozpočty. V rámci své činnosti se TI dlouhodobě věnuje také otázkám spojeným s pořádáním místních referend. TI v rámci činnosti své právní poradny poskytla konzultace přípravnému výboru k návrhu na vyhlášení místního referenda ve Veverské Bítýšce týkající se eliminace rizika vzniku a šíření zápachu ze zamýšlené laminační linky na území města. Otázka položená v tomto referendu zní takto:

Požadujete, aby orgány obce Veverská Bítýška aktivně vyvíjely v rámci své samostatné působnosti maximální možné a přípustné úsilí k tomu, aby bylo v maximální možné míře eliminováno riziko vzniku a šíření zápachu ze vznikající laminační linky na území města?

Městský úřad Veverská Bítýška nejdříve informoval dne 31. 5. 2022 pod č.j. VB/1298/22/POD přípravný výbor, že návrh neobsahuje nedostatky, které by bránily předložení návrhu k projednání na zastupitelstvu města. Následně starosta města navrhl zastupitelstvu, aby referendum nevyhlásilo na základě stanoviska Oddělení právního a metodického řízení voleb Odboru voleb Ministerstva vnitra ze dne 18. 5. 2022, č.j. MV-89713-2/OV-2022. Zastupitelstvo města následně návrh projednalo a usnesením č. 26 ze dne 15. 6. 2022 rozhodlo o nevyhlášení místního referenda o výše uvedené otázce, aniž by byly naplněny podmínky § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen „z. m. r.“ nebo „zákon o místním referendu“) ve spojení s taxativním výčtem § 7 z. m. r., čímž zasáhlo do základních práv občanů města Veverská Bítýška, která jsou zaručena čl. 21 a 22 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod.

Stanovisko Ministerstva vnitra bylo podkladem pro usnesení zastupitelstva a jeho členům bylo rozesláno spolu s návrhem usnesení o nevyhlášení referenda. Z jednání zastupitelstva, jemuž

byli členové přípravného výboru přítomni, pak vyplynulo, že se jednalo o podstatný podklad pro přijetí usnesení o nevyhlášení místního referenda. TI je však přesvědčena, že toto stanovisko je neúplné, chybné a zavádějící. Ministerstvo zcela ignorovalo konstantní judikaturu, podle které je při posuzování přípustnosti konání referenda o určité otázce nutné vykládat právní předpisy a postupovat tak, aby bylo referendum spíše konáno, než nekonáno.¹ Místo toho došlo ke zkratkovitému a neúplnému posouzení významu navrhované otázky, což ministerstvo vedlo k závěru o nemožnosti konání takového referenda. Ministerstvo se jednak omezilo na jediné, v minulosti proběhnuvší správní řízení, o kterém konstatovalo, že vzhledem k jeho skončení již město nemůže podniknout žádné kroky, a dále konstatovalo, že mezi městem a subjektem projektujícím laminační linku neexistuje právní vztah. TI je přesvědčena, že tyto závěry jsou zcela vadné, neboť naprosto opomíjejí fakt, že jiná správní řízení mohou být v budoucnu zahájena, jakožto i možnost, že v tuto chvíli neexistující soukromoprávní vztah v budoucnu může vzniknout.

Závěry ministerstva jsou o to paradoxnější, že nejlepším momentem pro vyjasnění pozice města je chvíle, kdy žádné jednání či řízení neprobíhá, protože v takovou chvíli je pole působnosti výrazně širší. Je nepochybné, že je snazší smluvní podmínky vyjednat v předsmluvním jednání, než po uzavření smlouvy formou dodatků, na které druhá strana nemusí přistoupit. Existence či neexistence soukromoprávního smluvního vztahu navíc nemůže být na překážku konání místního referenda. V této souvislosti například Ústavní soud konstatoval závěr, že žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou nelze předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým odkazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu demokraticky zaujali postoj prostřednictvím místního referenda (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Není-li na překážku konání místního referenda existence soukromoprávního závazku, nemůže mu bránit ani neexistence takového závazku.

Je také třeba zmínit, že Ministerstvo vnitra vede přehled všech vyhlášených místních referend, a tedy mu z jeho úřední činnosti musí být znám okruh otázek, které jsou v rámci referend běžně zodpovídaný. Ministerstvo se ve svém stanovisku rovněž pouští do úvahy ohledně přípustnosti vydání obecně závazné vyhlášky v návaznosti na výsledek místního referenda. Lze akceptovat, že místní referendum není možné konat o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné

¹ Např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012.

vyhlášky, v obecné rovině však položená otázka může k přijetí obecně závazné vyhlášky směřovat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. října 2014, č. j. Ars 3/2014 – 41). V této souvislosti lze poukázat na to, že v minulosti byla napříč Českou republikou konána místní referenda o otázkách provozování hazardních her, resp. loterií a jiných podobných her na území obcí. Tato skutečnost je ministerstvu známa, jelikož obce mají povinnost hlásit konání místních referend ministerstvu, které zároveň vede přehled konaných a plánovaných místních referend.² Přitom primárním prostředkem regulace hazardních her z pozice obcí je úprava míst, na kterých se hazardní hry povoluje či naopak zakazuje provozovat, prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Z rozhodovací praxe pak vyplývá, že je nepřipustná formulace otázky, která by znění obecně závazné vyhlášky přímo obsahovala. Pokud tomu tak není a je stanoven pouze pokyn zastupitelstvu k vydání zákazu, není však ani stanoveno jakou formou by to mělo být učiněno, natož aby bylo přímo formulováno znění obecně závazné vyhlášky, pak je otázka přípustná (srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. září 2014, č. j. 40 A 15/2014-42). Obdobně pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že zákon nepřipouští konání místního referenda o konkrétním ‚paragrafovém‘ znění obecně závazné vyhlášky, nicméně nevylučuje konání místního referenda o konkrétně položené věcné otázce, byť by kladný výsledek referenda mohl být realizován (toliko) přijetím obecně závazné vyhlášky (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č.j. Ars 4/2014-99).

Právní závěr ministerstva, kdy v předposledním odstavci stanoviska uvádí, že nespátřuje prostor pro to, jak by mohly orgány města eliminovat vliv na životní prostředí je pak nejen důsledkem výše rozebrané chybné interpretace, ale rovněž nemá oporu v zákoně. Zákon o místním referendu „*absenci prostoru pro eliminaci rizika*“, tedy absenci prostředků jednání, jako důvod nevyhlášení nezná. Nepřipustnost takové argumentace potvrzuje i možnost konat referendum čistě konzultativního charakteru, kdy je otázka položena pouze informativně, například zdali *obyvatelé mají o něco zájem*. V takových případech je také výsledkem pouhé vědomí obce o určité skutečnosti, a referendum přitom možné konat nepochybně je. Tento aspekt místního referenda zmiňovala například Eliška Wagnerová ve svém odlišném stanovisku k rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. února 2005 sp. zn. IV. ÚS 223/04. Eliška Wagnerová konstatovala, že „*[p]rimárním účelem referenda je sice rozhodování občanů o konkrétních otázkách veřejného života namísto rozhodování jejich zástupců. Sekundárně však představuje*

² <https://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

každé referendum nástroj politického tlaku, a jako takový působí iniciačně k zahájení diskuse o konkrétním problému. Tento aspekt referenda je legitimní součástí základního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných.“

Vzhledem k zásahu, kterým bylo nevyhlášení místního referenda o výše uvedené otázce, zapříčiněnému právě i nesprávným stanoviskem ministerstva, pak přípravnému výboru nezbylo než podat návrh na vyhlášení místního referenda soudem.

Na základě tohoto návrhu následně Krajský soud v Brně vydal usnesení č.j. 64 A 5/2022 – 43 ze dne 21. července 2022, kterým místní referendum o výše uvedené otázce vyhlásil v termínu navrhovaném přípravným výborem. Krajský soud ve svém usnesení potvrdil přesvědčení TI o tom, že místní referendu lze o této otázce konat.

Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku zcela opomnělo význam místního referenda jako institutu přímé demokracie, prostřednictvím kterého se občané podílejí na správě věcí veřejných ve své obci. Zúžilo pak význam položené otázky a zkratkovitě posoudilo její význam. TI si je vědoma toho, že se jedná o konzultativní stanovisko, které pro zastupitelstvo obce není právně závazné. Přesto se domnívá, že ministerstvo svým postupem rozhodnutí zastupitelstva silně ovlivnilo, čímž zprostředkovaně zasáhlo do základních práv občanů, kteří by v důsledku nevyhlášení referenda nemohli projevit svůj názor na věc. Nelze opomíjet, že zastupitelé jsou volenými zástupci lidu, a nikoliv odbornou komisí s právními znalostmi. Stanovisku ministerstva tedy budou podvědomě přikládat váhu, neboť je to právě toto ministerstvo, které nad obcemi vykonává dozor v oblasti samostatné působnosti.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti TI zasílá v příloze ministerstvu usnesení Krajského soudu v Brně a žádá ho, aby vzalo usnesení na vědomí a napříště ho zohlednilo, bude-li v budoucnu některou obcí požádáno o stanovisko k místnímu referendu s otázkou v obdobném znění, jako v případě místního referenda, které se bude konat ve městě Veverská Bítýška.

S pozdravem



Transparency International – Česká republika, o.p.s.
JUDr. Adam Jareš
vedoucí právní poradny

Příloha: *Usnesení Krajského soudu v Brně č.j. 64 A 5/2022 – 43 ze dne 21. července 2022*