

MÍSTNÍ REFERENDUM JAKO INSTITUT PŘÍMÉ
DEMOKRACIE A PŘÍKLADY DOBRÉ A ŠPATNÉ
PRAXE V LETECH 2015 A 2016

Transparency International - Česká republika (TI) je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezení. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran, justici či organizovanému zločinu), TI také vyšetřuje konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.



Praha, 2017

Tato publikace vznikla v rámci projektu *REinforcing direct democracy in BELarus*.

Transparency International – Česká republika o.p.s. děkuje za finanční podporu

Visegrádskému fondu a Ministerstvu zahraničních věcí Nizozemska.

Více informací o projektu na www.transparency.cz/reinforcing-direct-democracy-in-belarus/

Autoři: Mgr. Aneta Jarešová a Mgr. Adam Jareš

©2017 Transparency International - Česká republika, o.p.s.

OBSAH

Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016	4
Místní referendum jako institut přímé demokracie	4
Ústavní základy České republiky	5
Krajské referendum	6
Místní referendum – stručný přehled právní úpravy	6
Místní referenda konaná v letech 2015 a 2016	8
Data získaná o místních referendech konaných v letech 2015 a 2016	9
Vyšší podíl místních referend realizovaných shora	10
Nízký počet výzev k opravě či úpravě návrhu na konání místního referenda.....	10
Platnost a závaznost realizovaných místních referend	11
Souběh místních referend s volbami.....	11
Přestupky spáchané v souvislosti s místním referendem	12
Témata místních referend	13
Náklady vynaložené na provedení místních referend.....	13
Soudní ochrana místního referenda.....	14
Dobrá a špatná praxe v místních referendech v letech 2015 a 2016.....	15
Příklad dobré praxe	17
Obec Protivanov	17
Příklady špatné praxe	19
1. Městský obvod Ostrava – Jih	19
2. Statutární město Brno	23
3. Obec Černolice	29
4. Obec Podolí	34

Předkládaný text vychází z legislativního zakotvení institutu místního referenda v právním řádu, dosavadní judikatury, z Analýzy místních referend 2014 ve snaze poskytnout co nejkomplexnější teoretický i praktický přehled o realizaci tohoto institutu na území České republiky a poskytnout pomůcku budoucím organizátorům místních referend. Text zabývající se referendy, která se konala v průběhu let 2015 a 2016, a příklady dobré a špatné praxe vychází z dat poskytnutých Ministerstvem vnitra a samotnými obcemi.

Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016

Místní referendum jako institut přímé demokracie

Místní referendum představuje jednu z forem přímé demokracie umožňující faktickou realizaci **politického práva podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců** zakotveného v Listině základních práv a svobod¹. Odráží zejména **princip suverenity lidu**, podle kterého je lid zdrojem veškeré státní moci, umožňuje **rozhodování věcí veřejného zájmu** a také **právo občanů podílet se přímo na správě věcí veřejných**. Místní referendum jako takové, ale i jeho iniciace a vlastní hlasování, představují zásadní způsob participace občanů na lokální politice a kontrole místní politické reprezentace.

Podstata a hlavní účel institutu místního referenda spočívají ve formování politické vůle uvnitř určitého společenství, kterou následně orgány obce realizují navenek. Spíše bychom se tedy přikláněli k vnímání místního referenda jako platformy pro komunikaci mezi občany obce a jimi zvolenými zástupci, nežli jako poslední možnost občanů vyslovit se ke kontroverzním rozhodnutím volených zástupců (např. investičním záměrům, problematickým změnám územního plánu či jiným sporným záležitostem).

Právě zjišťování názoru občanů ve vztahu ke konkrétní problematice umožňuje nejenom její vhodné řešení, ale také předchází problémům vznikajícím z nedostatečné komunikace a nedostatečné informovanosti občanů, kteří se mohou (často právem) cítit ukřivděni, je-li o otázce, která se jich přímo dotýká, rozhodováno bez nich. Jak vyplývá z jednoho z příkladů negativní praxe realizovaných místních referend, právě nedostatečná komunikace byla na vině vzájemných sporů mezi občany obce a zastupiteli v městském obvodu Ostrava Jih. Jako příklad praxe pozitivní lze naopak vyzdvihnout městy Protivanov, který s cílem zjistit názor občanů ve vztahu k zamýšlenému rozšíření větrného parku inicioval před samotným místním referendem také anketu. K těmto příkladům pak konkrétněji v části Příklady dobré a špatné praxe místních referend realizovaných v letech 2015 a 2016.

Zastupitelstva obcí by tedy neměla vnímat místní referendum jako institut s negativními konotacemi, jenž by měl omezovat funkci institucionalizované samosprávy, ale naopak jako

¹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších ústavních předpisů

nástroj směřující k zajištění funkcí samosprávy v nejširším významu, veřejného zájmu a spokojeného života v obci.

Ústavní základy České republiky

Článek 1 odst. 1 Ústavy definuje Českou republiku jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Přímá volba prezidenta republiky by mohla ukazovat na hybridní model mísící parlamentní a prezidentskou formu vlády, nicméně Ústava koncipuje Českou republiku jako zastupitelskou demokracii v parlamentní podobě. Ústava tak vychází primárně ze **všeobecné, přímé, rovné a tajné volby zastupitelů lidu**, přičemž tyto volby ovlivňují nejenom stávající obsazení nejenom zastupitelských sborů, ale také zásadní otázky fungování státu a jeho budoucí směřování.

Ústava předpokládá přímé rozhodování občanů formou referenda v případě ratifikace mezinárodní smlouvy (musí tak být ale stanoveno ústavním zákonem). Ustanovení o obecném referendu na ústavní úrovni s níže uvedenou výjimkou chybí, a to i přesto, že tehdejší prezident Václav Havel v rámci ručně psaných komentářových připomínek k Ústavě, vznikající spolu s novým státem, na absenci tohoto nástroje přímé demokracie upozorňoval.² Uspořádání celostátního referenda je možné za podmínek, které zavedla tzv. euronovela Ústavy³. O referendu tak Ústava hovoří přímo pouze v čl. 10a odst. 2 Ústavy, jenž stanoví, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou jsou pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, je třeba souhlasu Parlamentu, pokud ústavní zákon nestanoví, že je k ratifikaci třeba souhlasu daného v referendu.

Přestože primární motivací přijetí čl. 10a, byl vstup České republiky do Evropské unie, umožňuje jeho obecná formulace i případné další přenesení některých pravomocí orgánů České republiky na jakoukoli mezinárodní organizaci a instituci. Tato obecná formulace také umožňuje realizaci obdobného referenda i do budoucna a jeho užití se přijetím ústavního

² SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 25. ISBN 978-80-7400-590-9

³ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů

zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii⁴ (a samotným referendem dne 13. a 14. června roku 2003) nevyčerpalo.

Základ úpravy místního referenda pak lze primárně nalézt v čl. 100 odst. 1 Ústavy, podle něhož jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, a dále v čl. 21 odst. 1 LZPS, podle něhož mají občané právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Z těchto ustanovení vychází zákony upravující krajské a místní referendum.

Krajské referendum

Jak plyne z důvodové zprávy k zákonu o krajském referendu⁵, zavedení tohoto institutu sledovalo posílení postavení krajské samosprávy, která byla uvedena v život v roce 2000. Krajská referenda tak měla sloužit jako vedlejší zdroj legitimacy krajské moci, jíž chyběla dlouhodobá tradice. Zákon o krajském referendu taktéž vznikl ve snaze poskytnout občanům možnost vyjádřit se k otázkám, které přesahují sféru obce a zároveň stále náleží do kompetence územní, resp. krajské samosprávy.

Přestože zákon o krajském referendu vstoupil v účinnost 1. ledna 2011, nekonalo se do doby vzniku tohoto textu žádné krajské referendum, ačkoli bylo možné zaznamenat úsilí o jeho vyhlášení.⁶ Je otázkou, co je příčinou tak malého zájmu o tento institut přímé demokracie; zda náročnost procesu vyhlášení krajského referenda, problematické vytipování oblastí, o nichž lze krajské referendum konat, či absence zájmu občanů participovat na rozhodování o otázkách, které přesahují rámec obce, nebo neochota krajských zastupitelstev zjišťovat názor občanů ve vztahu ke konkrétním problémům.

Místní referendum – stručný přehled právní úpravy

Provádění místního referenda, jako nástroje přímého rozhodování společenství občanů o souhlasu či nesouhlasu s konkrétně položenými otázkami týkajícími se samosprávy to-

⁴ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů

⁵ Zákon č. 118/2010, o krajském referendu, ve znění pozdějších právních předpisů

⁶ <http://www.bezkorupce.cz/blog/2013/09/24/tiskova-zprava-k-prvni-mu-krajskemu-referendu-platit-musi-vinici/#more-18789>

hoto společenství, upravuje zákon o místním referendu⁷(dále také jako „ZMR“).

Místní referendum se koná **tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva**. Právem hlasovat v místním referendu disponuje, tedy je oprávněnou osobou pro hlasování v místním referendu

- (i) občan obce se státním občanstvím České republiky, který alespoň druhý den konání místního referenda dosáhl věku nejméně 18 let a je v den konání místního referenda přihlášen k trvalému pobytu v obci, nebo
- (ii) občan obce se státním občanstvím státu Evropské unie, který alespoň druhý den konání místního referenda dosáhl věku nejméně 18 let a je v den konání místního referenda přihlášen k trvalému pobytu v obci.

Hlasovat oproti tomu nemůže osoba, která je v době hlasování omezena na svobodě z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, má omezenou svéprávnost k výkonu práva hlasovat v místním referendu, má omezenou osobní svobodu na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo osoba, která vykonává vojenskou činnou službu, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.

K hlasování v místním referendu dochází v jednom dni. Výjimkou z tohoto pravidla je konání místního referenda současně s volbami. V těchto případech se referendum koná v dobu, která je stanovena pro konání voleb – hlasování v místním referendu může tedy proběhnout ve více dnech.

Otázka v místním referendu musí být v první řadě položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovy „ano“, nebo „ne“. Stávající právní úprava ZMR definuje předmět místního referenda pozitivním i negativním způsobem. Pozitivně ZMR stanoví, že místní referendum lze konat o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Negativním uzavřeným výčtem jsou pak vymezeny oblasti, o kterých není možné vyvolat hlasování v místním referendu (místní referendum tak například nelze konat o místních poplatcích, zřízení orgánů obce, volbě a odvolání starosty atd.).

K vyhlášení místního referenda dochází podle ZMR dvěma způsoby, a to na základě

⁷ zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

rozhodnutí zastupitelstva obce; nebo na návrh přípravného výboru, na jehož základě rozhodne zastupitelstvo o vyhlášení místního referenda.

ZMR rozlišuje ve věci výsledku místního referenda mezi dvěma pojmy – platností a závazností místního referenda. **Platnost** znamená, že se místního referenda účastnilo potřebné množství oprávněných osob, a to, že nebyla soudem vyslovena neplatnost rozhodnutí nebo neplatnost hlasování v místním referendu. K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob.

Pro **závaznost** platného rozhodnutí přijatého v místním referendu pro orgány obce pak je nutné, aby pro takové rozhodnutí **hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se hlasování zúčastnily, a zároveň se musí jednat alespoň o 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.**

Soudní přezkum ve věcech místního referenda se rozpadá do dvou samostatných oblastí. V prvním případě se jedná o přezkum předběžný, jenž připadá v úvahu v období, kdy místní referendum ještě nebylo vyhlášeno. Přípravný výbor je oprávněn domáhat se soudní ochrany, pokud

- a) nesouhlasí s výzvou k odstranění vad návrhu na konání místního referenda; anebo
- b) zastupitelstvo obce nerozhodlo o návrhu přípravného výboru nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí.

Přezkum následného charakteru připadá v úvahu po vyhlášení a dále samotném hlasování v místním referendu. K soudu tak může být podán návrh na vyslovení neplatnosti hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.

Místní referenda konaná v letech 2015 a 2016

Přestože léta 2015 a 2016 nepředčila v počtu konaných místních referend rok 2014, kdy jich bylo uspořádáno 47, a jednalo se tak o historicky největší počet realizovaných všelidových hlasování v historii novodobé české státnosti, lze jim přičíst mnoho jiných pozitiv. Například relativně vysoký podíl místních referend vyvolaných shora (z rozhodnutí zastupitelstva) a poměrně vysoký podíl platných a zároveň závazných místních referend.

Historický rekord z roku 2014 lze pravděpodobně přičítat vyšší občanské angažovanosti a zájmu o věci veřejné i hojnému počtu voleb, s nimiž je i v souladu s rozsáhlou judika-

turou na místě místní referendum spojit s cílem získat dostatečný počet hlasů oprávněných osob. Zatímco v roce **2015** se nekonal žádný volby a uspořádáno bylo pouze **9 místních referend**, v roce **2016** se konaly volby do krajských zastupitelstev a dále doplňovací volby do Senátu Parlamentu České republiky. S těmito volbami bylo spojeno **13 místních referend** a celkově se v daném roce konalo **21 místních referend**. Počet místních referend tak úměrně kopíruje počet voleb, jež se konají v daném roce. V případě statutárního města Brna dokonce čekali organizátoři místního referenda na volby, se kterými by spojili konání místního referenda, po dva roky.⁸

Termín voleb do Poslanecké sněmovny České republiky byl 20. a 21. října 2017, volby prezidenta republiky by pak měly připadnout na leden 2018. V obou případech jde o volby s vysokou účastí voličů,⁹ a lze tak předjímat, že v ruku v ruce s vysokým zájmem o volby samotné, budou akcentována i témata místní, pro něž bude nadmíru vhodné uspořádat všeličové hlasování.

Přestože se čísla týkající se počtu konaných místních referend mohou zdát relativně vysoká, dodejme na závěr, že je nutné je spojit s počtem obcí, kterých je v České republice téměř **6 300**. Z tohoto pohledu i rekordní číslo 47 ukazuje na relativně sporadické užívání místního referenda coby institutu přímé demokracie.

Data získaná o místních referendech konaných v letech 2015 a 2016

Řadu z místních referend realizovaných v letech **2015 (9 místních referend)** a **2016 (21 místních referend)** lze do jisté míry označit za příklady dobré praxe, a to hned z několika důvodů. Místní referenda byla převážně realizována z rozhodnutí zastupitelstva obce, pokud bylo místní referendum iniciováno přípravným výborem, pak k výzvám k opravě či úpravě návrhu na vyhlášení místního referenda docházelo minimálně a jednalo se převážně o mar-

⁸ Zajímavé přitom je, že z Analýzy místních referend 2014 vyplynulo, že spojení s volbami nezaručuje místním referendům dostatečnou účast oprávněných voličů a tedy automatickou platnost a závaznost, což ostatně ukazuje i zmíněný příklad města Brna, jehož voličská účast se pohybovala okolo 23,8 %.

⁹ Přestože volby prezidenta republiky byly dosud realizovány pouze jednou, lze nejenom ze zřejmé důležitosti voleb samotných, ale i z voličské účasti, (dle informací Českého statistického úřadu byla účast v prvním kole 61,31% a v kole druhém 59,11%) usuzovat na vysoký zájem voličů i v roce 2018. Údaje o volební účasti viz <http://volby.cz/pls/prez2013/pe41?xjazyk=CZ&xv=0>

ginálie. Místní referenda byla z velké části platná a závazná, nedocházelo v souvislosti s nimi k přestupkům a jejich pořádání bylo relativně nenákladné. Nyní tedy blíže k těmto jednotlivým aspektům.

Vyšší podíl místních referend realizovaných shora

Místní referenda byla v **19** případech, tedy z převážné části, realizována z rozhodnutí zastupitelstva obce, což by mohlo do značné míry naznačovat snahu a ochotu zvolených zástupců zjišťovat názor občanů ve vztahu k závažným tématům spadajícím do samostatné působnosti konkrétní obce.

Nízký počet výzev k opravě či úpravě návrhu na konání místního referenda

Jedenáct místních referend bylo realizováno zdola, tedy na návrh přípravného výboru. Ten byl v pěti případech vyzván k opravě/úpravě návrhu, přičemž ve třech případech se jednalo o marginálie (doplnění vlastnoručních podpisů členů přípravného výboru, odstranění nulových nákladů spojených s místním referendem či oprava konání místního referenda v jednom dni vzhledem k tomu, že nebylo spojeno s konáním žádných voleb). Tyto vady byly opraveny přímo na zasedání zastupitelstva se souhlasem zmocněnce, nebo v dodatečné lhůtě.

V případě města Zlína shledal magistrát po prostudování podpisových archů některé údaje jako nesprávné, či neúplné a došel k závěru, že chybí 912 podpisů oprávněných osob pro to, aby mohlo být referendum vyhlášeno. Ve stanovené lhůtě byl magistrátu doručen opravený a doplněný návrh na konání místního referenda, jenž dle zjištění magistrátu obsahoval o 4 uznatelné podpisy více, nežli požaduje ZMR. V návaznosti na tuto skutečnost bylo následně zmocněnci přípravného výboru písemně sděleno, že návrh splňuje požadavky stanovené zákonem, a že bude v souladu se zákonem předložen radou města k projednání na nejbližším zasedání zastupitelstva.

V případě statutárního města Brna byl přípravný výbor vyzván ke dvěma doplněním. V prvním případě se jednalo o výzvu k doplnění nákladů spojených s realizací jedné z otázek položených v místním referendu a dále k doplnění podpisů oprávněných osob. Tuto výzvu přezkoumával Krajský soud v Brně a dospěl k závěru, že návrh přípravného výboru skutečně vykazoval vytčené vady. Přípravný výbor tak doplnil údaj o nákladech a dále 5 813 podpisů. Po tomto doplnění byl přípravný výbor vyzván k opakovanému odstranění vad, přičemž vy-

čtena byla opět nedostatečná podpora oprávněných osob. I tuto výzvu přezkoumával Krajský soud v Brně, v tomto případě však dospěl k názoru opačnému, totiž že statutární město Brno chybně vyřadilo 447 osob, návrh přípravného výboru tak disponoval dostatečným množstvím podpisů a neměl nedostatky.

Přestože na základě komunikace se členy přípravných výborů by autoři textu mohli dojít k jiným závěrům, z předložené dokumentace jednotlivých obcí se ve většině případů nedalo uvažovat o snahách o obstrukci vyhlášení místních referend, a tak se zdá, že jejich realizaci nebylo ze strany vedení jednotlivých obcí bráněno; ani v přímém rozporu s výslovným zněním ZMR, či kreativněji v otázkách zákonem výslovně neřešených.

V této souvislosti je však na místě připomenout případ Prahy 10, jež v roce 2014 obstruovala vyhlášení místního referenda zdola, aby nakonec z rozhodnutí zastupitelstva vyhlásila místní referenda tři, do nichž včlenila čtrnáct různých otázek. Otázka přípravného výboru tak nejenom, že zanikla v množství dalších témat, ale rozhodovalo se o ní v termínu druhého kola doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu České republiky, jež standardně vzbuzuje minimální zájem ze strany voličů. Nebylo tak překvapením, že místní referendum o otázce, jež hýbala veřejností dané městské části, nebylo ani platné ani závazné. Jak již ale bylo výše uvedeno, zápisy z jednání zastupitelstev, jež byly zkoumány jako součást analytického materiálu, nic obdobného nenaznačují.

Platnost a závaznost realizovaných místních referend

Převážná většina realizovaných místních referend byla zároveň platná i závazná. Z celkového počtu **30 místních referend** realizovaných v rozhodném období jich bylo **22 platných a závazných**, oproti 8 místním referendům, jež nebyla ani platná ani závazná. Jedná se jednoznačně o posun pozitivním směrem, neboť v roce 2014 bylo z celkového počtu 47 místních referend platných a závazných pouze 24, tedy pouze přibližně polovina.

Souběh místních referend s volbami

V souladu se zákonem a rozsáhlou judikaturou se celkově **13 místních referend** konalo zároveň s volbami. Jednalo se konkrétně o volby do zastupitelstev krajů, jež se odehrávaly 7. a 8. října 2016.

Většina obcí zvolila pro konané místní referendum jinou místnost nežli tu, v níž se odehrávalo hlasování o předmětných volbách. Ve čtyřech obcích hlasovali občané v místním

referendu ve stejné místnosti, v níž se odehrávaly volby. Přestože se nejedná o praxi ideální a Ministerstvo vnitra daný postup příliš nedoporučuje, je nutné si uvědomit, že z kapacitních důvodů není vždy možné hlasovat o místním referendu a volbách ve dvou samostatných místnostech. Je proto nutné hlasovací prostory alespoň jednoznačně a zřetelně oddělit.

Toto oddělení hlasovacích prostor jednotlivé obce ve svých odpovědích aktivně potvrzovaly. Důvodů, pro které by se hlasování ve volbách a místním referendu mělo uskutečnit ve dvou různých místnostech, je několik. Předně sčítání hlasů okrskovou volební komisí může být přítomen pouze zákonem určený okruh osob (§ 40 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších právních předpisů), obdobně u místního referenda je to opět jiný okruh osob (§ 42 ZMR). Sčítání hlasů by tedy mělo probíhat odděleně. Konání místního referenda je dále výkonem místní samosprávy, proto je také hrazeno z rozpočtu obce, oproti volbám, které jsou hrazeny z rozpočtu státního atd. Společné konání voleb a hlasování v místním referendu v jedné místnosti však možné je, a to za striktního oddělení hlasovacích prostor.¹⁰

Jednou z nejčastějších obstrukčních praktik obcí je umístění hlasovací místnosti pro místní referendum do nejvyššího patra a nejvzdálenější místnosti oproti místnosti pro hlasování ve volbách, která je umístěna nejbližší ke vchodu budovy. Obce tak činí, aby snížily dostupnost hlasovacích místností pro referendum některým, zejména starším občanům, popř. aby nezbudily zájem hlasovat v občanech, kteří o konání referenda buď nevěděli, nebo zájem hlasovat příliš nemají. Obecně by tedy bylo možné dodat, že **je vhodnější konat hlasování o místním referendu zároveň s volbami ve stejné místnosti (za předpokladu zřetelného oddělení hlasovacích prostor), nežli hlasování o místním referendu oddělit do nějaké vzdálené místnosti.**

Přestupky spáchané v souvislosti s místním referendem

Z dostupných informací dále vyplynulo, že v souvislosti s konáním místních referend nedošlo ke spáchání žádných přestupků, a to ani dle ZMR ani jiných zákonů. Opět se jedná o posun směrem k většímu souladu s příslušnou legislativou oproti roku 2014, kdy došlo ke spáchání přestupků ve třech obcích. V jednom případě se nicméně jednalo o přestupek dle

¹⁰ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 3/2014-41 či stanovisko Odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra <http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-spolecne-konani-voleb-a-mistniho-referenda.aspx>

zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, kdy daná obec zveřejnila část podpisových archů na webové stránce obce spolu s osobními údaji jednotlivých petentů. V případě jedné obce však v rozhodném období vyvěšení výsledků místního referenda musela asistovat Policie České republiky, neboť starosta odmítl plnit svou zákonnou povinnost a odmítl vyvěsit na úřední desku výsledky o hlasování v místním referendu.

Témata místních referend

Tematicky vedla místní referenda zabývající se **územním plánováním** – z celkového počtu se jich této oblasti věnovalo **11**. V **7 místních referendech** se rozhodovalo ve věci **průmyslu, energie a odpadového hospodářství**. **Šest** místních referend se zabývalo **nakládáním s obecním majetkem**. Pouze **3 místní referenda** se zabývala **obecním pořádkem** a ve všech případech se jednalo konkrétně o úpravu hazardních her pomocí obecně závazné vyhlášky. Jednalo se o poměrně výrazný propad tohoto tématu, jež bylo hitem místních referend roku 2014. Zbývající **3 místní referenda** byla zařazena do kategorie **ostatní** – jednalo se konkrétně o obec Škvorec, jež v místním referendu rozhodovala o vstupu do projektu svazkových škol, městský obvod Ostrava Jih, rozhodující o sloučení mateřské a základní školy, a v neposlední řadě o obec Králíky, jež rozhodovala o umístění ženské věznice na území obce.

Tematicky byl zajímavý nejenom pokles referend z oblasti veřejného pořádku, ale především pak tři konkrétní místní referenda. Jednalo se konkrétně o již zmíněné Králíky, a také obce Slavětice a Bavorov. Všechny tři obce totiž rozhodovaly o relativně ožehavých tématech. V případě Králíků o umístění ženské věznice, v případě Slavetic o úložišti jaderného odpadu a v případě Bavorov o výstavbě dálnice. Ve všech těchto referendech bylo hlasováno o poměrně sporných otázkách, které většinou u občanů vzbuzují nesouhlas. Přesto však občané ve všech těchto platných a závazných referendech vyslovili souhlas jak s umístěním věznice a jaderného úložiště, tak i výstavbou dálnice vedené katastrálním územím obce.

Náklady vynaložené na provedení místních referend

Náklady místních referend byly v průměru relativně nízké. Čtyři obce realizovaly místní referendum s náklady do 5 000 Kč, třináct obcí do 10 000 Kč, tři obce do 20 000 Kč, čtyři obce do 50 000 Kč, jedna obec do 100 000 Kč a jedna obec do 200 000 Kč.

Čtyři obce s nejvyššími náklady:

Říčany – 259 159 Kč

Zlín – 754 693 Kč

Ostrava Jih – 1 134 982 Kč

Brno – 3 814 022 Kč

Celkové náklady ve výši blíží se 4 milionům jsou v případě města Brna poněkud zarážející. Dáme-li je do souvislosti s daty získanými v roce 2014, zjistíme, že výrazně převyšují nejvyšší náklady na místní referendum, jež organizovala městská část Praha 10. Tehdy se náklady vyšplhaly k částce 1 776 478 Kč, přičemž celkové náklady na organizaci tří místních referend překročily hranici 4,5 milionů korun. Náklady je však nutné porovnat s počtem osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, kdy v případě města Brna je uvedeno 306 981 osob, oproti 82 903 oprávněným osobám městské části Praha 10. Přestože se jedná téměř o čtyřnásobně vyšší počet oprávněných osob, je stále otázkou, zda náklady na realizaci místního referenda byly přiměřené. Zajímavá je rovněž skutečnost, že místní referenda dvou obcí s nejvyššími náklady, tedy města Brno a Ostrava Jih, byla rovněž přezkoumávána soudní cestou prostřednictvím žaloby a kasační stížnosti, avšak soudy návrhům přípravných výborů převážně nevyhověly.

Soudní ochrana místního referenda

Celkem se soudní ochrany domáhal přípravný výbor ve **3 případech**. Jednalo se o obec Podolí, městský obvod Ostrava Jih a statutární město Brno, přičemž ve dvou případech doputovala věc prostřednictvím kasační stížnosti až k Nejvyššímu správnímu soudu a v jednom případě prostřednictvím ústavní stížnosti až k Ústavnímu soudu. Naproti tomu v obci Černolice bylo místní referendum vyhlášeno z rozhodnutí zastupitelstva obce a rozhodnutí přijaté v místním referendu bylo následně napadeno jedním z občanů prostřednictvím **návrhu na prohlášení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu**.

Tyto případy, podřazují autoři textu pod negativní praxi, a to i přesto, že kasačním stížnostem ani ústavní stížnosti nebylo vyhověno, a návrhy byly až na výjimky zamítnuty/odmítnuty.

V poměru k celkovému počtu místních referend realizovaných v letech 2015 a 2016 tvoří tato „negativní praxe“, o jejímž označení lze navíc poněkud polemizovat s ohledem na

výroky soudů, poměrně malou výšeč. Jak již bylo řečeno výše, zkoumaná místní referenda se z analytického materiálu jevila poměrně standardně, bez zásadních nesrovnalostí, které by mohly naznačovat pokusy o překažení místního referenda či jiné obstrukce v realizaci tohoto institutu přímé demokracie.

Dobrá a špatná praxe v místních referendech v letech 2015 a 2016

Řadu z místních referend realizovaných v letech 2015 a 2016 lze do značné míry označit za příklady dobré praxe z důvodů blíže rozvedených výše. Hovoříme-li o dobré praxi, máme na mysli organizaci místního referenda na základě rozhodnutí zastupitelstva obce nebo návrhu přípravného výboru na konání místního referenda v souladu se ZMR bez jakýchkoli excesů či jiných nezvyklostí.

Především v případě organizace místního referenda zdola se tedy jedná o situaci, kdy se nejprve řádně zformuje přípravný výbor, který obecnímu úřadu předloží bezvadný návrh na konání místního referenda podpořený příslušným počtem podpisů oprávněných osob. Obecní úřad přezkoumá návrh spolu s podpisovými archy ve lhůtě ne delší než 15 dnů od jeho podání. Zjistí-li nesprávné či neúplné údaje, vyzve obecní úřad zmocněnce přípravného výboru ve lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dní, k nápravě.

V případě, že je návrh přípravného výboru bezvadný, je předložen zastupitelstvu k projednání na jeho nejbližším zasedání. Zastupitelstvo na tomto nejbližším zasedání rozhodne usnesením o tom, že referendum vyhlásí, a zároveň stanoví den jeho konání. Vyhlášením místního referenda se rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva na úřední desce po dobu 15 dnů. Místní referendum se pak koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, pokud přípravný výbor v návrhu na konání místního referenda nestanovil datum pozdější. Již samu tuto organizaci v souladu se zákonem lze označit za dobrou praxi.

V ideálním případě by se dalo pokračovat tak, že se místní referendum spojí s některými z voleb, avšak hlasování se uskuteční v oddělené místnosti. Hlasování v místním referendu se zúčastní dostatečný počet oprávněných osob zaručující platnost a závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu. V souvislosti s místním referendem nedojde k žádnému přestupku a jeho hlasování nebo v něm přijaté rozhodnutí nebudou předmětem soudního přezkumu.

Jako příklad pozitivní praxe za všechna místní referenda realizovaná v určeném období, byl vybrán městys Protivanov, který, jak již bylo zmíněno výše, znají autoři textu ze své předchozí praxe. Přestože se jedná o místní referendum vyhlášené na základě usnesení zastupitelstva, tedy shora, bez formace přípravného výboru, zápisy z jednání zastupitelstva vykazují řadu pozitivních aspektů, které zasluhují zvýšenou pozornost.

Případy řešené soudní cestou podřazují autoři textu pod negativní praxi, a to i přesto, že většině návrhů přípravných výborů, kasačním stížnostem ani stížnosti ústavní nebylo vyhověno, a návrhy byly převážně odmítnuty nebo zamítnuty. Konkrétně se jednalo o městský obvod Ostrava Jih, statutární město Brno, obce Černolice a Podolí.

V poměru k celkovému počtu místních referend realizovaných v letech 2015 a 2016 tvoří „negativní praxe“, o jejímž označení lze navíc poněkud polemizovat s ohledem na výroky soudů, poměrně malou výseč, což nelze vnímat jinak, nežli jako pozitivní signál v budoucnu realizovaným místním referendům a občanské aktivitě obecně.

Příklad dobré praxe

Obec Protivanov

V roce 2015 se v rámci zastupitelstva obce začala diskutovat rekonstrukce a navazující rozšíření větrného parku ze stávajících dvou o dalších pěti větrných elektráren. Ze zápisu zastupitelstva vyplývá řada pozitivních skutečností, jež lze jednoznačně označit za příklady dobré praxe.

Předně se zastupitelé shodli na tom, že do tématu je nutné zapojit občany obce. Proto byla navržena anketa a na výsledky jejího hlasování mělo navazovat místní referendum. Poměrně důsledné zjištění názorů občanů obce bylo odůvodněno tím, že zvažovaná výstavba přesahuje volební období současného zastupitelstva. Ze zápisu z jednání zastupitelstva dále vyplývá, že zastupitelé považovali za neakceptovatelnou navrhovanou platbu obci ve výši 1 % z ročního obratu větrného parku. Zohlednili přitom situaci na trhu se zelenou energií a fakt, že podmínky provozovatelů jiných větrných elektráren jsou zajímavější. V neposlední řadě na jednání zastupitelstva zaznělo, že by zastupitelé a jejich rodinní příslušníci neměli přijímat pozvání k prohlídkám větrného parku ze strany jeho provozovatele, aby nedošlo k situacím, jež by mohly nahrávat případnému střetu zájmů, a že zastupitelé včetně svých rodin mají možnost si větrné elektrárny blíže prohlédnout spolu s dalšími občany v rámci dne otevřených dveří. Zastupitelé závěrem tohoto bodu schválili usnesení o schválení ankety a místního referenda k větrným elektrárnám v poměru 10:1.

V březnu roku 2016 byla realizována anketa, která ukázala, že se občané obce nestaví k větrným elektrárnám negativně, nevdají jim a neobávají se jejich případného negativního vlivu na své zdraví. Dotazníkového šetření se zúčastnilo 53 % občanů obce starších 18 let a téměř polovina respondentů (47 %) se přiklonila k rozšíření větrného parku.

V červenci téhož roku byly připraveny podklady k vyhlášení místního referenda, jež mělo navázat na výsledky dotazníkového šetření. Termín konání místního referenda měl být stanoven na 7. a 8. října 2016, aby se (v souladu s řadou doporučení a ustálenou judikaturou) shodoval s volbami do zastupitelstva Olomouckého kraje. Stejně jako v těchto volbách se o místním referendu mělo hlasovat v budově úřadu městyse Protivanov, ovšem opět v souladu s doporučením, tentokrát Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, v jeho oddělené části, tj. v jiné místnosti.

V závěru jednání místního zastupitelstva bylo usnesením vyhlášeno místní referendum o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městyse Protivanov podporovalo rozšíření stávající větrného parku nacházejícího se v katastrálním území Protivanov o dalších maximálně pět větrných elektráren?*“ Podklady byly přijaty a usnesení o vyhlášení místního referenda bylo schváleno v září roku 2016 v poměru 7:2.

Místního referenda se zúčastnilo 48,9 % oprávněných osob, místní referendum bylo tedy platné. Ze zúčastněných osob se pro ANO vyjádřilo 225 (56,82 %) a pro NE 155 (39,14 %). Místní referendum tak bylo rovněž závazné vzhledem k tomu, že se pro rekonstrukci a rozšíření větrného parku vyjádřilo více než 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.

V blízkosti městyse Protivanov je větrný park provozován již deset let. Za tuto dobu měli občané možnost se s větrným parkem seznámit, získat s ním určité zkušenosti a utvořit si na něj kvalifikovaný názor. Zastupitelé obce považovali tento názor za důležitý a poměrně intenzivně jej zjišťovali při zvažování, zda přijmout některou z variant nabídek investora počínající rekonstrukcí stávajících dvou větrných elektráren až po rozšíření větrného parku o dalších pět větrných elektráren. Zastupitelé se o názor svých občanů zajímali především proto, že stavba přesahovala jejich stávající mandát.

Právě tyto situace jsou ideální k realizaci místního referenda, neboť jsou to především občané dané obce, kteří by měli v obdobných věcech rozhodovat přímo. Chvályhodné jsou nicméně i snahy o omezení potenciálního střetu zájmů a obezřetné zvažování situace na poli se zelenou energií s cílem získat pro obec co možná nejvyšší plnění.

Příklady špatné praxe

1. Městský obvod Ostrava – Jih

Případ městského obvodu Ostrava Jih je ukázkovým příkladem toho, jak zásadní je komunikace volených zástupců s občany a jak její nedostatek způsobuje mezi oběma skupinami konflikty s rozsáhlými důsledky. Problém vznikl sloučením mateřské a základní školy. Rozhodnutí zastupitelstva byla vyčítána absence jakýchkoli pravidel či školské koncepce vůbec. Rozhodnutí bylo přijato proti vůli veřejnosti, tzv. silou, a bez konzultace či komunikace s občany, kterým nebyl vymezen prostor k vznesení dotazů ani k diskusi. Důsledkem nedostatečné informovanosti a nezájmu zvolených zástupců byla relativně pochopitelná vlna nevole, jež se proti rozhodnutí vznesla, a přetavila se ve snahu toto rozhodnutí změnit cestou místního referenda.

Došlo ke zformování přípravného výboru místního referenda, jemuž se podařilo shromáždit 10 336 podpisů oprávněných voličů, tedy dostatečný počet k tomu, aby byl městský obvod povinen vyhlásit místní referendum. Návrh přípravného výboru byl následně postoupen Úřadu městského obvodu Ostrava Jih a projednáván na jednání rady, a zápis z tohoto jednání¹¹ ukazuje na řadu problematických aspektů.

Na jednání rady byli přizváni dva hosté – zmocněnec a členka přípravného výboru. Jak vyplývá ze zápisu, byli členové přípravného výboru dotazováni na to, zda skutečně trvají na vyhlášení místního referenda a zda si uvědomují, že je nutná účast alespoň 30 000 oprávněných občanů, aby bylo rozhodnutí přijaté v místním referendu závazné pro zastupitelstvo městského obvodu. Dále zda si uvědomují, že obdobné místní referendum se svými náklady bude blížit čtyřem milionům korun, a zda by nebylo vhodné tyto finanční prostředky vynaložit účelněji, například k opravě chodníků, nákupu hraček nebo tabulí do škol či na jiné investice. Zmíněno bylo mimo jiné také to, že podpisové archy podepsalo 3 000 voličů dvakrát, za což může městský obvod v přestupkovém řízení udělit pokutu až 3 000 Kč za jeden podpis. Přestože tak rada na začátku svého jednání konstatovala, že byly naplněny formální podmínky pro vyhlášení místního referenda, musel přípravný výbor čelit otázkám, jež šly zcela nad rámec ZMR a terminologií trestního práva by bylo možné označit je za otázky sugestivní¹²

¹¹ Zápis z 57. Schůze Rady městského obvodu Ostrava Jih konané dne 25. 2. 2016

¹² Otázky položené návodně s předem vloženou odpovědí.

a kapciózní.¹³ Dle našeho názoru se tedy jednalo o postup naprosto nestandardní.

Členové přípravného výboru argumentovali tím, že k ničemu obdobnému nemuselo dojít, kdyby byla veřejnost v dostatečném předstihu řádně informována a k rozhodnutí nedošlo poměrně překotně, takřka za zády občanů.

Zápis z následného jednání zastupitelstva městského obvodu nasvědčuje dalším problematickým aspektům. Pomineme-li přehazování odpovědnosti za náklady na realizaci místního referenda ze strany zastupitelstva na přípravný výbor, jsou podstatné dva momenty, které se vztahují k časovému vývoji celé věci. Předně byla diskutována změna znění jedné z referendových otázek, která vzhledem k rychlému sloučení škol pozbyla na aktuálnosti, a byla pozměněna z původního „*Souhlasíte s tím, aby došlo ke sloučení...*“ na „*Souhlasíte s obnovením, resp. Zřízením ZŠ a MŠ...*“. Přípravný výbor argumentoval tím, že návrh na konání místního referenda byl podán ještě před samotným sloučením, a kdyby nebylo ve věci překotně rozhodnuto, vyčkalo se výsledků petice a věc se s občany řádně prodiskutovala, nemuselo k pozměnění otázky a této sporné situaci dojít. Názor právních analýz na daný stav se lišil v závislosti na tom, pro kterou stranu byly zpracovávány.

Druhým významným bodem, jemuž v rámci diskuse na zasedání zastupitelstva městského obvodu nebyla věnována taková pozornost, jakou by si věc zasloužila, byl návrh na posun konání místního referenda na dřívější datum. Vzhledem k časové souslednosti se mělo podle zápisu ze zasedání zastupitelstva (a návrhu přípravného výboru k soudu) jednat o jeden z nejbližších termínů, jež by zákon o místním referendu umožňoval.

V rámci jednání byla diskutována i možnost přistoupit na otázky přípravného výboru a rozhodnout o nich usnesením bez vyhlášení místního referenda. Znovuobnovení základní školy však nebylo v poměru 11:12:18 (pro/proti/zdrželo se) schváleno.

Místní referendum se konalo dne 30. 4. 2016 a z celkového počtu 86 394 oprávněných občanů se zúčastnilo pouze 3,6 %. Uspořádané místní referendum proto nebylo platné. Výsledek hlasování byl následující – pro odpověď ANO na otázku „*Souhlasíte s tím, aby došlo ke sloučení Základní školy a mateřské školy Ostrava-Hrabůvka, Mitušova 8, příspěvkové organizace a Základní školy a mateřské školy Ostrava Hrabůvka, Mitušova 16, příspěvkové or-*

¹³ Otázky položené klamavě s použitím nepravdivých skutečností.

ganizace?“ hlasovalo 318 (10,31 %) a pro odpověď NE 2 667 (86,51 %). V případě druhé otázky „Souhlasíte s tím, aby k jakýmkoliv rozhodnutím ze strany Rady a Zastupitelstva městského obvodu Ostrava-Jih, týkajícím se slučování nebo rušení základních a mateřských škol na území městského obvodu Ostrava-Jih, bylo ze strany Rady a Zastupitelstva městského obvodu Ostrava-Jih přistoupeno vždy až po předchozím veřejném projednání s občany a zpracování odborné koncepce nezávislou třetí osobou.“ hlasovalo ve prospěch odpovědi ANO 2 803 oprávněných voličů (90,92 %) a ve prospěch odpovědi NE 231 (7,49 %). Minimální počet hlasů nutných pro závaznost místního referenda byl 21 599, místní referendum tak nebylo pro zastupitelstvo městského obvodu závazné.

Na konflikty předcházející místnímu referendu navázaly další, řešené prostřednictvím Krajského soudu v Ostravě a Nejvyššího správního soudu.

Přípravný výbor se obrátil na Krajský soud v Ostravě s návrhem na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Svůj návrh odůvodnil několika argumenty. Namítal, že starosta rozhodl o tom, že nevyhradí plochy městského obvodu pro představení otázek místního referenda, a že s velkou mírou pravděpodobnosti úmyslně poškodil banner přípravného výboru informující o místním referendu a jeho otázkách. Dále, že městský obvod obstruoval povolení k záboru veřejného prostranství k umístění bannerů a v den voleb ve volebních místnostech realizoval nepřípustnou kampaň proti místnímu referendu.

Ve vyjádření městského obvodu k návrhu přípravného výboru na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu adresovaného Krajskému soudu v Ostravě zaznělo, že starosta nemá povinnost vyhradit plochy městského obvodu, ale že tak, dle zákona, učinit může, že poškození banneru šetří orgány činné v trestním řízení a o pachateli nelze jakkoli spekulovat. Městský obvod dále uvedl, že v souvislosti s umístěním bannerů žádal o dva posudky, šlo o aktuální a platný statický posudek a dále stanovisko Policie ČR, že panely neohrožují bezpečnost chodců a silničního provozu. V neposlední řadě se městský obvod ohradil vůči údajné kampani a uvedl, že před samotným místním referendem došlo k distribuci letáku, jenž byl graficky navržen tak, aby vzbuzoval dojem, že se jedná o listinu vydanou městským obvodem. Jednalo se nicméně o podvrh, který v dané době šetřila Policie ČR. Vůči tomuto letáku se chtěl městský obvod ohradit, v den místního referenda tak distribuoval jinou písemnost určenou výlučně členům volební komise proto, aby mohli relevantně zodpovídat

případné dotazy voličů. Se spornými momenty z doby před a v průběhu konání místního referenda se soud nicméně nevypořádal, neboť přípravný výbor zmeškal poněkud nešťastně lhůtu k podání návrhu.

Přípravný výbor sice doručil návrh poslední den lhůty, avšak až ve 21:32. Aby však byla lhůta zachována, musel by být návrh učiněn u soudu nejpozději do **16:00 hod.** Tato lhůta je stanovena fixně a nelze ji ani prodloužit, ani prominout její zmeškání. Krajský soud v Ostravě proto návrh přípravného výboru pro opožděnost odmítl. Tento postup následně rovněž potvrdil i Nejvyšší správní soud, jenž argumentoval ustálenou judikaturou v dané věci.

Přestože ve věci nebylo vydáno rozhodnutí soudu, jsou autoři textu toho názoru, že by přípravnému výboru vyhověno nebylo. V úvahu připadající obstrukce a zásahy městského obvodu nebyly takové povahy a razance, aby dokázaly odradit tak vysoké procento potenciálních voličů, přesněji řečeno, že by představovalo tak zásadní ovlivnění účasti voličů, kterých se dostavilo pouze 3,57 %. Je také otázkou, zda by některá ze skutečností uváděných přípravným výborem skutečně mohla naplňovat podmínky podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování ve smyslu § 58 odst. 1 ZMR.

Zdá se tedy, že nastolené téma místního referenda nebylo pro oprávněné voliče dostatečně zajímavé. Nízká míra voličské účasti a občanského aktivismu obecně pak zaujme o to více, uvědomíme-li si, že se v městském obvodu Ostrava Jih jednalo o historicky první konané místní referendum, a právě pro tuto svou výjimečnost mohlo a mělo vzbudit větší zájem.

Kritizované jednání zvolených zástupců a jejich nevstřícný postoj vůči občanům a potažmo též tomuto nástroji přímé demokracie tak ukazují na potenciálně větší místní samosprávy. Tímto problémem je nezájem občanské veřejnosti o dění v obci a o věci veřejné obecně, přitom právě proaktivní vztah k veřejnému dění se dlouhodobě ukazuje jako nejúčinnější nástroj ke kontrole veřejných financí a vyšší míře politické kultury vůbec.

2. Statutární město Brno

Historie místního referenda o poloze osobního železničního nádraží, realizovaného společně s volbami do zastupitelstev Jihomoravského kraje dne 7. a 8. října 2016, se začala psát již v létě roku 2014, kdy začal sběr podpisů, a pak především na podzim téhož roku, kdy se přípravný výbor obrátil třikrát na Krajský soud v Brně, jednou na Nejvyšší správní soud a v neposlední řadě též na Ústavní soud prostřednictvím ústavní stížnosti. Vzhledem k této poměrně dlouhé cestě, kterou přípravný výbor absolvoval s cílem uskutečnit místní referendum, je zklamáním, že místní referendum nebylo vzhledem k nízké účasti oprávněných osob ani platné ani závazné.

Případ místního referenda v Brně je v označení špatné praxe poněkud hraniční a lze uvažovat nad sdílenou odpovědností jak na straně zastupitelstva statutárního města, tak přípravného výboru. Pouze jeden z pěti výroků soudu totiž konstatoval, že statutární město postupovalo v rozporu se zákonem, když neoprávněně neuznalo určitou část podpisů vyjadřujících podporu místnímu referendu. Přípravný výbor si pak mohl na sběr dostatečného množství podpisů vyhradit více času, respektive se sběrem začít dříve tak, aby původně vytyčený termín, shodný s komunálními volbami, byl realizovatelný vzhledem k procedurálním náležitostem nutným za účelem vyhlášení místního referenda. Mimo výše uvedené je dále nutné pamatovat na poměrně vysoké náklady na realizované místní referendum a – obdobně jako v případě městského obvodu Ostrava Jih – nedostatečný zájem veřejnosti o hlasování v tomto referendu, v jehož důsledku nebylo referendum platné ani závazné. Je otázkou, čím byl tento nezáměr veřejnosti způsobem, zda obecně laxním přístupem veřejnosti k věcem veřejným, nezájmem o konkrétně nastolené téma, anebo zda mohla hrát roli relativně dlouhá doba (více než dva roky) mezi prvními kroky přípravného výboru a skutečným konáním místního referenda, během které mohl zájem o toto téma ze strany původně angažované veřejnosti opadnout.

Podíváme-li se na vývoj celé věci, je na místě nejprve zmínit obsah otázek, jež přípravný výbor formuloval v návrhu na konání místního referenda ze dne 1. 8. 2014:

1. *Souhlasíte s tím, aby město Brno podniklo bezodkladně všechny kroky v samostatné působnosti k modernizaci železniční stanice „Brno - hlavní nádraží“ v dosavadní poloze podél ulice Nádražní?*

2. *Souhlasíte s tím, aby město Brno podniklo bezodkladně všechny kroky v samostatné působnosti s cílem prosadit, aby se nejlepší řešení modernizace železniční stanice „Brno - hlavní nádraží“ určilo prostřednictvím soustavy otevřených návrhových soutěží?*

Návrh podaný přípravným výborem na konání místního referenda o těchto otázkách byl statutárním městem označen jako vadný, přičemž nedostatky byly spatřovány v absenci odhadu nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a dále v nedostatečném počtu podpisů oprávněných osob. Přípravný výbor se proto obrátil na Krajský soud v Brně s návrhem na určení, že návrh na konání místního referenda neměl nedostatky. Krajský soud v Brně dospěl po posouzení věci k závěru, že podaný návrh soudu není důvodný, neboť návrh na konání místního referenda má skutečně nedostatky. K vytýkané absenci odhadu nákladů soud konstatoval, že v případě první referendové otázky poskytl přípravný výbor určitou „minianalýzu“, v níž srovnává vlastní variantu řešení s alternativou proklamovanou statutárním městem Brnem, přičemž variantu obsaženou v místním referendu prohlašoval za méně nákladnou. Soud dospěl k závěru, že tento minimální odhad opírající se o racionální úvahu, aniž by byl zcela extenzivní, je dostatečný, a místní samospráva není oprávněna návrh na konání místního referenda v tomto případě blokovat. V případě druhé referendové otázky však dospěl k závěru, že odhad nákladů, jakožto povinná náležitost návrhu na konání místního referenda, zcela absentuje, od čehož nebylo možné odhlédnout, přestože v porovnání s otázkou číslo jedna by se jednalo o náklady naprosto zanedbatelné.

V neposlední řadě se soud zabýval vytýkaným nedostatkem podpisů oprávněných osob, konkrétněji pak námitkami související s obsahem samotného odůvodnění výzvy a její přezkoumatelností, a dále přezkumem samotných podpisů na podpisových listinách. Předně bylo konstatováno, že výzva k odstranění vad nespadá v jedno s rozhodnutím správního orgánu, musí nicméně obsahovat alespoň základní odůvodnění. Soud prostudováním spisu došel k závěru, že přípravný výbor seznam duplicit a zjištěných nedostatků obdržel, ačkoli se tak stalo až po podání návrhu soudu. Svou argumentaci na základě tohoto seznamu však již přípravný výbor nedoplnil a nereagoval tak na konkrétní zjištění statutárního města Brna. Co se ověření samotných podpisů týče, soud provedl kontrolu počtu podpisů, ověřil závěry o nečitelnosti podpisů, ověřil chybějící údaje u jednotlivých záznamů, nedostatečný věk petentů a nedostatky v místě trvalého bydliště podepsaných osob. V návaznosti na tato zjištění pak soud pokračoval kontrolou duplicit a osob, které nebyly ztotožněny v základních regis-

trech. Již samotné zjištění ohledně nečitelných záznamů, osob s nedostatečným věkem, s chybějícími údaji a nesprávně uvedeným místem bydliště odůvodnilo závěr, že návrh nebyl podpořen dostatečným počtem podpisů oprávněných osob.

Statutární město Brno eviduje 308 472 oprávněných osob. Aby bylo město vázáno návrhem přípravného výboru na vyhlášení místního referenda, je nutné, aby tento návrh podpořilo svým podpisem 6 % oprávněných osob, tedy nejméně 18 508 osob. Přípravný výbor k návrhu doložil 21 101 podpisů, přičemž město za platné uznalo pouze 13 527 podpisů. Soud sice v rámci následného soudního přezkumu některé podpisy uznal jako chybně vyřazené, i přesto přípravný výbor nedisponoval dostatečným počtem podpisů oprávněných občanů.

Abychom tedy soudem posuzovanou věc shrnuli. Návrh přípravného výboru na vyhlášení místního referenda nebyl seznán jako důvodný. Magistrát sice neoprávněně vyzval přípravný výbor k doplnění nákladů v případě otázky č. 1, ale zcela po právu jej vyzval k doplnění nákladů v případě otázky č. 2. Návrh nadto nebyl podpořen dostatečným počtem podpisů.

Soud se mimo výše uvedené zabýval celou řadou zajímavých otázek (procesními právy statutárního města Brna, odhadem nákladů, jakožto povinnou náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda, dále významem odhadu pro rozhodování podporovatelů místního referenda, možností uvést předpokládané náklady nikoli přesnou částkou, nýbrž rozmezím nákladů od minimální po maximální atd.), tento detailní vhled do rozhodovací činnosti soudu by však již přesahoval účel našeho textu.

Přípravný výbor následně podal ke Krajskému soudu v Brně další podání. Tentokrát se jednalo o návrh na vyhlášení místního referenda na dny konání komunálních voleb. Podstata problému spočívala v tom, že přípravný výbor ve lhůtě, jež mu poskytl magistrát města Brna k opravě návrhu, doplnil ke dni 1. 9. 2014 dalších 5 813 podpisů oprávněných osob a údaj o odhadu nákladů. Termín jednání zastupitelstva byl stanoven na den poté, tedy 2. 9. 2014, přičemž přípravný výbor byl toho názoru, že se jedná dle ZMR o nejbližší zasedání zastupitelstva, na němž mělo být místní referendum projednáno a vyhlášeno. Soud byl tedy nucen položit si otázku, zda měl být návrh na konání místního referenda předložen k projednání zastupitelstvu, jež se konalo druhý den po doručení doplněného návrhu.

Soud poměrně obšírně argumentoval v tom smyslu, že pro předložení návrhu na konání místního referenda je podstatné ověření vad, neboť k projednání může být předložen pouze bezvadný návrh. Musí tedy nastat jedna z následujících situací – návrh musí být prověřen z hlediska případných vad, anebo musí nastat domněnka bezvadnosti v důsledku nečinnosti obce, tj. nevyrozuměním zmocněnce přípravného výboru ve lhůtě 30 dnů od podání návrhu na konání místního referenda. Vzhledem k tomu, že přípravný výbor předložil doplnění obsahující 5 813 podpisů, bylo nutné tyto podpisy řádně prověřit, aby byl zastupitelstvu předložen návrh bezvadný. Kdyby k tomuto prověření nedošlo a automaticky by byl předložený návrh ve znění svého doplnění považován za bezvadný, nastala by paradoxní situace, kdy by původně vadný návrh na konání místního referenda mohl být zhojen pouze formálním předložením doplnění, jež by se již dále nekontrolovalo. Tento postup by byl přirozeně v rozporu se smyslem a účelem ZMR. Úkony přípravného výboru směřující k odstranění vad je tedy, dle soudu, nutné podrobit stejné kontrole, jako původní návrh.

Krajský soud ve věci lhůt ke kontrole návrhu doplnil, že samospráva by měla být maximálně vstřícná a pružná a lhůty by měly být přiměřené charakteru odstraňovaných vad.

V neposlední řadě se soud vyjádřil k předčasnosti návrhu. Stejně jako v případě nového návrhu nelze považovat za nejbližší zasedání zastupitelstva to zasedání, jež probíhá ve lhůtě pro ověření bezvadnosti návrhu, nelze ani za nejbližší zasedání považovat to, jež probíhá v rámci přiměřené lhůty pro kontrolu odstranění vad doplněného návrhu. Zastupitelstvo v době podání návrhu na vyhlášení místního referenda ještě nerozhodlo – ani rozhodnout nemohlo –, a proto lhůta k podání soudu ještě v dané době nemohla začít běžet. Soud tak v pořadí druhý návrh přípravného výboru odmítl jako předčasný. Stejně jako v prvním případě se soud vypořádával s ostatními námitkami přípravného výboru, jež však jdou nad rámec účelu tohoto textu.

Třetím krokem přípravného výboru byl stejně jako v prvním případě návrh soudu na určení, že původní návrh na konání místního referenda ze dne 1. 8. 2014, který byl doplněný na výzvu zastupitelstva statutárního města dne 1. 9. 2014, nemá vady. Napotřetí dal Krajský soud v Brně přípravnému výboru za pravdu, když konstatoval, že návrh je důvodný, když bylo chybně vyřazeno na 447 podpisů a místnímu referendu tak byla vyjádřena dostatečná podpora oprávněných osob. I po doplnění ze dne 1. 9. 2014 byl totiž přípravný výbor vyzván sta-

tutárním městem Brnem k doplnění 414 podpisů. Soud však kontrolou jednotlivých záznamů v petičních arších dospěl k závěru o chybném vyloučení některých řádků především z následujících důvodů: zjevně chybně vyloučené osoby (vyloučení pro neuvedení písmena rozlišujícího konkrétní vchod v adrese trvalého bydliště), změny v trvalém bydlišti v průběhu shromažďování podpisů (za předpokladu, že oprávněná osoba i nadále splňuje požadavek trvalého pobytu na území statutárního města), neztotožnění hovorových forem jmen a příjmení atd.

Soud tak dospěl k závěru, že návrh na konání místního referenda nemá vady. Přípravný výbor byl totiž vyzván k předložení dalších 414 podpisů, avšak soud dospěl k závěru, že nejméně 447 podpisů bylo vyřazeno chybně. Návrh byl tedy podpořen dostatečným počtem osob, a protože se jednalo o jedinou vytýkanou vadu, nezbylo nežli konstatovat bezvadnost návrhu.

Dne 25. 11. 2014 bylo na zasedání zastupitelstva města Brna vyhlášeno místní referendum s totožnými otázkami dle návrhu přípravného výboru a zároveň byl stanoven termín konání současně s volbami do zastupitelstev krajů v září nebo v říjnu roku 2016 (termín komunálních voleb v září roku 2014 pro opakovaný přezkum návrhu na vyhlášení místního referenda územní samosprávou a soudem již uplynul).

Přestože bylo místní referendum vyhlášeno zcela dle návrhu přípravného výboru, obrátil se přípravný výbor na Nejvyšší správní soud, a podstatou sporu se stala otázka, zda návrh na vyhlášení místního referenda ke dni 1. 8. 2014 byl či nebyl bezvadný. Přípravný výbor na přezkumu v rámci kasační stížnosti trval na základě argumentace, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu může mít významný vliv na budoucí komunální i soudní praxi.

Nejvyšší správní soud nicméně kasační stížnost odmítl, neboť konstatoval, že nebyly naplněny podmínky pro soudní ochranu místního referenda. Soudní ochrana návrhu přípravného výboru o místním referendu je totiž výslovně určena pro situace, kdy se přípravný výbor marně domáhá vyhlášení místního referenda a je-li tohoto výsledku dosaženo, jako v případě tohoto návrhu přípravného výboru místního referenda, není zde již další prostor pro soudní ochranu. Motiv případného vlivu na budoucí komunální a soudní praxi pak nelze, dle Nejvyššího správního soudu, brát v potaz, neboť by se jednalo o ochranu ryze hypotetických práv a nelze vést řízení pouze za účelem vyslovení názorů teoreticky použitelných v dal-

ších předpokládaných řízeních, zcela bez účinků na projednávanou věc.

Přípravný výbor se s výrokem Nejvyššího správního soudu neztotožnil a prostřednictvím ústavní stížnosti se obrátil na Ústavní soud, protože v odmítnuté kasační stížnosti spatřoval porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odstavec 1 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud věc posoudil a návrh odmítl jako neopodstatněný. V odůvodnění se plně ztotožnil s výše uvedenými výroky Nejvyššího správního soudu a dále argumentoval v tom smyslu, že namítaný zásah do ústavně zaručených práv přípravného výboru by mohl nastat tehdy, pokud by bylo přípravnému výboru odepřeno domáhat se svého nároku či jiného rozhodnutí u nezávislého a nestranného soudu, popřípadě by soud bezdůvodně odmítl jednat a rozhodnout o podaném návrhu, případně by zůstal v řízení nečinný. Nic takového však Ústavní soud neshledal. Proti usnesení Ústavního soudu není přípustný žádný řádný ani mimořádný opravný prostředek či jiná forma obrany, a tak byly možnosti soudní ochrany přípravného výboru definitivně vyčerpány.

Vzhledem k celému vývoji nelze a priori konstatovat, že se jednalo o příklad špatné praxe výlučně na straně statutárního města Brna, ačkoli se jeho aktivita odrážející se v počtu vyškrtnutých podpisů a poměrně vysoké chybovosti v tomto vyškrtávání může jevit jako poněkud přehnaná. Případ nicméně ukázal na jednu ryze praktickou stránku snah o vyhlášení místního referenda, a to nutnost zahájit sběr podpisů v dostatečném předstihu před navrhovaným termínem konání místního referenda tak, aby jeho dokončení umožňovalo nejenom přezkum ve lhůtě 15 dnů, ale i případný přiměřený přezkum návrhu doplněného a následné předložení zastupitelstvu k projednání a vyhlášení. Jedná se o časově poměrně náročný proces, v jehož důsledku se původně navržený termín pro konání místního referenda může ukázat jako nerealizovatelný, neboť v mezidobí uplyne. Je pak otázkou, zda vyhlášení místního referenda o dva roky později, i když shodně s termínem nejbližších nadcházejících voleb, nepůsobilo, že věc ztratila na aktuálnosti, což se projevilo v poměrně malé účasti oprávněných osob (23,8 %), v neplatnosti a následné nezávaznosti místního referenda o poloze osobního železničního nádraží ve statutárním městě Brně.

3. Obec Černolice

Jádro problému obce Černolice, v jehož důsledku Krajský soud v Praze rozhodoval nejprve o návrhu na vyhlášení místního referenda a o dva roky později o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, spočívalo ve sporné změně územního plánu, jež se odehrála na přelomu roku 2012/2013.

Územní plánování obecně je poměrně častým zdrojem nespokojenosti na straně občanů a příčinou sporů mezi nimi a zastupitelstvem obce. Právní poradna TI především v průběhu roku 2013 řešila rozsáhlou řadu problémů spojenou s tímto fenoménem.¹⁴

Na podzim roku 2012 byl v obci Černolice projednáván návrh územního plánu, k němuž bylo na veřejném projednání vzneseno velké množství připomínek a námitek. Zastupitelstvo obce však dílčí připomínky a námítky odmítlo projednat a schválilo pouze způsob jejich vypořádání navržený pořizovatelem územního plánu, a to aniž by s tímto materiálem byla veřejnost seznámena.

V důsledku tohoto postupu byl zformován přípravný výbor, jenž inicioval vyhlášení místního referenda ohledně nejproblematictějších bodů územního plánu. Starosta návrh předložil na nejbližším zasedání zastupitelstva, kde však došlo nejprve ke schválení samotného územního plánu a následně k odmítnutí místního referenda.

Přípravný výbor se tedy s návrhem na konání místního referenda obrátil na krajský soud, který nejprve konstatoval, že ze zápisu z jednání zastupitelstva ani z následného vyjádření starosty nebylo zřejmé, na základě jakých důvodů zastupitelstvo místní referendum odmítlo vyhlásit, což soud, jak již bylo výše uvedeno, označil za situaci dosti nestandardní.

Následně přikročil k posouzení otázek položených v navrhovaném místním referendu z hlediska tří podmínek, jež je nezbytné splnit, aby soud mohl místní referendum vyhlásit namísto zastupitelstva obce. Při rozhodování o vyhlášení místního referenda – ať již zastupi-

¹⁴ Společným jmenovatelem podnětů se zpravidla ukázal finanční prospěch, který změna územního plánu přinesla osobám spřízněným se členy zastupitelstva obce. Dané skutečnosti uvádí autoři pouze na okraj, aniž by obdobnou praxí chtěli spojovat právě s obcí Černolice. Její postup byl však, i dle vyjádření Krajského soudu v Praze, dosti nestandardní.

telstvem obce nebo soudem – na návrh přípravného výboru je totiž nutné navrhované otázky posoudit, zda svou podstatou spadají do samostatné působnosti obce, zda jejich položení není dle zákona nepřípustné (§ 7 ZMR, kdy se například nesmí konat místní referendum o místních poplatcích a rozpočtu obce, o zřízení orgánů obce a jejich vnitřním uspořádání, o odvolání starosty obce, v případech, kdy se o otázce rozhoduje ve zvláštním řízení atp.) a v neposlední řadě z hlediska toho, zda je otázka položena dostatečně jasně a srozumitelně.

Soud v případě podmínky první dospěl k závěru, že věc spadá do samostatné působnosti obce, neboť zastupitelstvo v samostatné působnosti rozhoduje o pořízení územního plánu, zadání návrhu, pokynů pro zpracování a v neposlední řadě jej rovněž vydává formou opatření obecné povahy. Navíc zdůraznil, že je naopak žádoucí znát názor veřejnosti na případné změny území třeba i prostřednictvím místního referenda.

Dále se soud zabýval posouzením otázek z hlediska jejich případné nepřípustnosti. Jak z navrhovaných otázek vyplynulo, aplikace důvodů pro nepřípustnost nepřicházela v dané věci vůbec v úvahu (až na jedinou výjimku, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení). Judikatura se problematice územního plánování ve spojitosti s konáním místního referenda zabývala poměrně obsáhle a konstatovala, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání to konání místního referenda. Návrh na konání místního referenda byl sice podán ještě předtím, než byl územní plán zastupitelstvem vydán, problém však způsobila obsahová totožnost otázek navržených v místním referendu s námitkami, jež byly vzneseny během projednávání územního plánu, a to i za situace, kdy o nich bylo rozhodnuto bez projednání, a jejich odůvodnění se stalo až součástí samotného územního plánu.

Soud argumentoval v tom smyslu, že místní referendum představuje jednu z forem přímé demokracie, která ale nemůže sloužit jako opravný prostředek svého druhu, který by měl napravovat případné pochybení správního orgánu. Občané obce tak nemohou pomocí místního referenda rozhodovat o věci příslušným správním orgánem již rozhodnuté ve zvláštním řízení. Soud však dodal, že občané mají k dispozici jiné právní prostředky k obraně nežli samotné místní referendum, především pak přezkum pomocí dozorčích prostředků, napadení rozhodnutí o námitkách prostřednictvím správní žaloby či návrh na zrušení patření obecné povahy, jakožto formy, jejímž prostřednictvím je územní plán vydáván.

Vzhledem k tomu, že soud uznal konání místního referenda o předložených otázkách

za nepřípustné, neposuzoval otázky již z pohledu jejich jednoznačnosti a návrh přípravného výboru zamítl.

Přípravný výbor se s návrhem na vyhlášení místního referenda po zamítavém rozhodnutí Krajského soudu v Praze obrátil na Nejvyšší správní soud, ten však kasační stížnost pro opožděnost podání odmítl.

Jak plyne z usnesení Krajského soudu v Praze vydaného o dva roky později, občané obce návod na použití dostupných opravných prostředků použili, neboť původní rozhodnutí obce o námitkách k tehdy pořizovanému územnímu plánu bylo pravomocně zrušeno rozsudkem téhož soudu v jiném řízení.

Věc však měla další pokračování, jež pravděpodobně plynulo z nového obsazení zastupitelstva obce po komunálních volbách konaných na podzim roku 2014. Nové zastupitelstvo totiž vyhlásilo nové místní referendum, které se konalo dne 24. 5. 2015, o otázkách týkajících se způsobu využití totožných pozemků, jako v případě předchozího (nevyhlášeného) místního referenda. Toto místní referendum vyhlášené z rozhodnutí zastupitelstva obce bylo pro dostatečnou účast oprávněných občanů platné i závazné, bylo však napadeno návrhem o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Navrhovatel, občan obce Černolice, byl toho názoru, že místní referendum bylo zneužito současnou politickou reprezentací za účelem zproštění se odpovědnosti obce vyplývající z dohod uzavřených dříve s developery ve vztahu k lokalitám, jež byly předmětem sporné změny územního plánu, jejího následného zrušení z rozhodnutí soudu a v neposlední řadě též napadeného místního referenda. Navrhovatel dovozoval také další pochybení ve vztahu k nejednoznačnosti otázky, nedostatku odůvodnění, neurčitosti území a nákladů spojených s provedením rozhodnutí přijatého v místním referendu. Ve vztahu k odhadu nákladů totiž akcentoval, že obec odstoupením od smluv s developery, kteří již investovali do rozvoje obce v řádech milionů korun, bude povinna finanční prostředky vrátit.

Soud nicméně dospěl k názoru, že návrhu nelze pro následující důvody vyhovět. Zrušením části územního plánu v lokalitách – jichž se místní referendum týkalo – rozsudkem Krajského soudu v Praze došlo k tomu, že tyto lokality přestaly být regulovány územním plánem vzhledem k tomu, že nabytím právní moci rozsudku k těmto lokalitám obec žádný

územní plán neměla. Za takové situace je zastupitelstvu uloženo bezodkladně rozhodnout o pořízení změny územního plánu, přičemž je nanejvýše žádoucí znát názor veřejnosti na případné využití takovýchto pozemků.

Soud dále vyhodnotil, že otázky byly položeny jednoznačně a území označeno nezáměnitelně. K nákladům spojeným s provedením rozhodnutí přijatým v místním referendu argumentoval soud ustálenou judikaturou, že totiž žádná smluvní ujednání mezi obcí a třetí osobou nemohou předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných a dále že případné vyrovnání s developerskou společností nesouvisí přímo s místním referendem a vzájemné vyrovnání může být předmětem dalšího jednání, jakož i soudního řízení.

Soud proto návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu s odkazem na výše uvedené zamítl.

Autoři textu nejsou obeznámeni s vývojem celé kauzy, neboť při sběru analytického materiálu si vyžádali pouze ty dokumenty, jež přímo souvisí s místním referendem realizovaným v roce 2015. Obec samotná šla nad žádost o informace, když poskytla též dokumenty související s návrhem na vyhlášení místního referenda v roce 2013. Bez znalosti průběhu celé věci, zápisů z jednání zastupitelstva ve vztahu ke změnám územního plánování, změn v zastupitelstvu, soudních rozhodnutí směřujících ke zrušení sporné části územního plánu atp., je proto těžké kauzu celistvě hodnotit.

Vývoj celé situace okolo územního plánu přinesl obci Černolice řadu změn. Postup celé věci se jeví tak, že obec uzavřela s developerskou společností předběžné dohody, na jejichž základě začal developer investovat do obecní kanalizace v řádech milionů korun. S cílem poskytnout developerovi protiplnění v podobě vhodných území k zástavbě došlo ke změně územního plánu, aniž by byly projednány připomínky a námitky a zachován postup dle stavebního zákona. Tento postup vzbudil v občanech nevoli, došlo ke zformování přípravného výboru a aktivním krokům vůči zastupitelstvu. Přestože místní referendum vyhlášeno nebylo, došlo ke zrušení sporné změny územního plánu prostřednictvím soudu. Tyto kroky se rovněž promítly i v komunálních volbách, když dva členové přípravného výboru byli zvoleni do zastupitelstva obce. Právě toto zastupitelstvo následně z vlastního rozhodnutí vyhlásilo místní referendum o využití předmětných lokalit.

Autoři textu nechtějí spekulovat nad motivacemi zainteresovaných osob tak, jak činil například občan obce, když tvrdil, že současné zastupitelstvo se chce prostřednictvím místního referenda vyvázat z uzavřených dohod, aby mohli realizovat vlastní investiční zájmy. Stejně tak nechtějí ani hodnotit motivaci sporně přijaté změny územního plánu. Vývoj celé věci nicméně ukazuje, jak komplexně, za použití nejenom ZMR, ale také jiných zákonných nástrojů, je někdy nutné k problematice přistupovat.

4. Obec Podolí

Obec Podolí zaznamenala obdobné tendence k obstrukci jako například v obci Štětí v roce 2014. Přípravné výbory se v těchto případech domáhaly soudní ochrany v návaznosti na kroky zastupitelstev obcí, které sice místní referenda vyhlásily, ale termínově byla konání místních referend stanovena odlišně oproti návrhům přípravných výborů, které navrhovaly souběh místního referenda a voleb.

V obci Podolí, obdobně jako v obci Černolice, byl předmětem otázek v navrženém v místním referendu územní plán, využití jednotlivých pozemků a jejich ponechání v nadregionálním biocentru a majetku obce. Termín konání místního referenda stanovil přípravný výbor na dny 7. a 8. 10. 2016, tedy shodně s volbami do zastupitelstva Jihomoravského kraje. Zastupitelstvo obce však na svém nejbližším zasedání vyhlásilo místní referendum na den 17. 9. 2016 s odkazem na finanční úsporu, nedostatečné personální zázemí a organizační a administrativní náročnost souběhu voleb a hlasování v místním referendu. V důsledku tohoto rozhodnutí se přípravný výbor s návrhem na vyhlášení místního referenda obrátil na Krajský soud v Brně.

Judikatura již dříve dovodila, že přípravný výbor má právo na to, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum v termínu podle jeho návrhu, a tomuto návrhu je poskytována soudní ochrana v případě, že místní referendum bylo sice vyhlášeno, ale v jiném než požadovaném termínu. Krajský soud tak shledal naplnění zákonem stanovených podmínek k projednání návrhu na vyhlášení místního referenda přípravným výborem a dále posuzoval, zda zastupitelstvem odlišně stanovený termín konání místního referenda nelze pokládat za svévoli, či jej k volbě tohoto termínu vedly závažné důvody, které by volbu jiného termínu ospravedlňovaly.

Soud uvedl, že konání místního referenda zároveň s volbami podstatně posiluje a umožňuje faktickou realizaci politického práva tak, jak je zakotveno v Listině základních práv a svobod. Místní referendum dle soudu představuje významný způsob občanské participace, jakož i prostředek ke zvýšení demokratické legitimacy lokální politiky a kontroly místní politické reprezentace. Upřednostněn by tedy měl být termín, který zvýší pravděpodobnost, že výsledky místního referenda budou platné a závazné, což se přirozeně nabízí tehdy, je-li místní referendum spojeno s volbami. Soud dále společné konání voleb a místního referenda považoval za ekonomičtější a efektivnější variantu, a naopak z organizačního hlediska

i vzhledem k nedostatku pracovních sil dovodil, že je výhodnější přípravy spojit nežli absolvovat duplicitní zátěž opakující se v časovém odstupu několika týdnů.

Krajský soud tak nenalezl argumenty, jež by ospravedlňovaly postup zastupitelstva, které zvolilo pro místní referendum jiný termín konání, nežli navrhl přípravný výbor. Využil proto práva dle ZMR a vlastním rozhodnutím vyhlásil místní referendum na termín 7. a 8. 10. 2016, tedy souběžně s termínem voleb do krajských zastupitelstev.

Soud se v dané věci zabýval i dalšími dílčími otázkami (personální obsazení komisí voleb a místního referenda, výkladem slova „neprodleně“ ve vztahu k vyrozumění zmocněnce přípravného výboru atd.), jež jdou opět nad rámec tohoto textu.

Problematika preference data navrženého místním referendem již byla hojně judikována, a soud se tak od zavedené soudní praxe nikterak neodklonil. Realizované referendum bylo úspěšné ve smyslu jeho platnosti a závaznosti, a tak pozemky zůstaly v majetku obce a zachováno zůstalo rovněž jejich využití zakotvené v územním plánu. Přestože obec deklarovala, že v souvislosti s místním referendem nedošlo ke spáchání žádného přestupku, uvedla, že vyvěšení výsledků na úřední desce obce musela být přítomna Policie České republiky, neboť starosta obce odmítl výsledky vyvěsit.

Místnímu referendu a jeho vyhlášení se tak dostalo oprávněné soudní ochrany, ale dostatečná účast oprávněných zajistila také platnost a závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu pro zastupitelstvo obce a tento institut přímé demokracie tak plně dostal svému účelu.

Transparency International - Česká republika, o.p.s.

Sokolovská 143
180 00 Praha 8
Tel. +420 224 240 895-7

„Hlídáme veřejný zájem, hájíme efektivní a odpovědnou správu země“

Bankovní číslo účtu Transparency International - Česká republika, o.p.s. vedeného u Fio banky, a.s. (pobočka banky na Praze 1) je 2100385154/2010

www.transparency.cz
posta@transparency.cz
[@Transparency_CZ](https://www.instagram.com/Transparency_CZ)



© Transparency International - Česká republika, o.p.s.
Všechna práva vyhrazena.