

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Antonín Bouček**

**Místní referendum**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Eliška Klimentová, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 8. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 115 784 znaků včetně mezer.

Antonín Bouček

V Praze dne 31. srpna 2024

### **Poděkování**

Rád bych tímto poděkoval vedoucí své diplomové práce, JUDr. Elišce Klimentové, Ph.D., za její vstřícný přístup, cenné podněty a za čas, který nad touto prací strávila.

Zvláštní poděkování patří mé rodině za podporu v průběhu celého studia.

# Obsah

Úvod.....	7
1. Přímá demokracie.....	9
2. Právní úprava místního referenda .....	11
2.1 Ústavní zakotvení.....	11
2.2 Mezinárodněprávní úprava.....	13
2.3 Zákonná úroveň.....	14
3. Území, na němž lze konat místní referendum.....	15
3.1 Místní referenda na území části obce.....	15
4. Přípustnost místního referenda.....	17
4.1 Samostatná působnost obce.....	17
4.2 Konzultativní a ratifikační referenda.....	17
4.3 Výluky z přípustnosti .....	20
4.4 Místní referenda o smluvních závazcích obce .....	20
4.5 Místní referenda o územním plánu.....	21
4.6 Místní referenda o obecně závazných vyhláškách .....	24
5. Oprávněná osoba.....	25
6. Návrh na konání místního referenda .....	27
6.1 Přípravný výbor a jeho složení.....	27
6.2 Náležitosti návrhu přípravného výboru.....	29
6.2.1 Sběr podpisů.....	29
6.2.2 Formulace položené otázky.....	32
6.3 Přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru.....	34
6.3.1 Obecní úřad .....	34
6.3.2 Zastupitelstvo obce.....	36
6.4 Vyhlášení místního referenda .....	38

6.4.1	Rozhodnutí bez vyhlášení místního referenda .....	40
6.4.2	Termín konání místního referenda .....	41
6.4.3	Vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce.....	43
6.4.4	Kolize návrhů .....	43
7.	Platnost a závaznost místního referenda .....	45
7.1	Platnost .....	45
7.2	Závaznost .....	45
7.3	Podmínky platnosti v praxi .....	46
7.4	Exkurs: Krajské referendum.....	48
7.5	Závaznost místního referenda pro zastupitelstvo a další orgány.....	48
8.	Soudní přezkum.....	50
8.1	Specifika soudní ochrany ve věcech místního referenda .....	50
8.2	Předběžná ochrana.....	51
8.2.1	Ochrana ve věci odstranění vad.....	51
8.2.2	Ochrana ve věci vyhlášení místního referenda.....	51
8.2.3	Spojení návrhů.....	52
8.3	Následná ochrana .....	52
8.4	Řízení o kasační stížnosti .....	53
8.5	Řízení před Ústavním soudem .....	53
8.6	Místní referendum v Kladně.....	53
9.	Využití institutu v praxi .....	57
	Závěr.....	59
	Seznam použitých zkratk.....	61
	Seznam použité literatury a pramenů .....	62
	Knižní literatura .....	62
	Články v odborných časopisech .....	63
	Internetové zdroje .....	63

Seznam použité judikatury .....	64
Rozhodnutí Ústavního soudu.....	64
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu .....	64
Rozhodnutí krajských soudů .....	65
Abstrakt .....	67
Klíčová slova.....	67
Abstract .....	68
Keywords .....	68

# Úvod

Česká republika patří mezi země, kde lid vykonává státní moc prostřednictvím volených zástupců. Podmínkou přímého výkonu státní moci je přijetí ústavního zákona, to se dosud stalo v jediném případě – referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Přijetí ústavního zákona o celostátním referendu, který by možnosti přímé participace lidu rozšířil, nelze v nejbližší době očekávat. Jediným funkčním institutem přímé demokracie, byť pouze na lokální úrovni, tak zůstává i po více než třiceti letech existence demokratického státu místní referendum.

Občané mohou v místním referendu nejen hlasovat, ale také jej při splnění zákonných podmínek sami vyvolat. Tento proces je nezávislý na vůli zastupitelského orgánu obce, na vyhlášení místního referenda existuje právní nárok. Je možné domáhat se ochrany ve správním soudnictví. Institut místního referenda tak může sloužit jako pojistka v případech, kdy se názor volených zástupců odlišuje od názoru občanů. Dalším možným využitím je kvalifikované zjištění názoru občanů, pokud chce sama obec posílit legitimitu svého rozhodnutí, nebo pokud prosazuje zájmy obce navenek vůči jiným orgánům.

V praxi je v místních referendech rozhodováno o pestrém okruhu záležitostí, týkajících se života v obci. Občané mohou v zásadě rozhodnout o těch věcech, které spadají do samostatné působnosti obce. Položené otázky se nejčastěji týkají způsobu využití území obce, nakládání s obecním majetkem, případně směřují proti umístění nepopulárních staveb. Ačkoli jsou místní referenda součástí komunální politiky již desítky let, stále představují spíše výjimečnou možnost rozhodování.

Právní úprava institutu místního referenda je obsažena v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Uspořádání diplomové práce bude z tohoto zákona vycházet, práce se však nebude zabývat ustanoveními technické povahy, která se týkají zajištění průběhu hlasování a která do značné míry odpovídají úpravě, obsažené v ostatních volebních zákonech. Hlavním předmětem zájmu budou podmínky přípustnosti konání místních referend a procedura jejich vyhlášení. Při analýze těchto aspektů bude věnován prostor související judikatuře. Práce si také klade za cíl zjistit, proč fungování místního referenda generuje stabilně vysoký počet soudních sporů. Pokud je důvodem nedostatečná zákonná úprava, pokusí se autor nabídnout možnosti jejího upřesnění.

Místní referendum není jediným institutem přímé demokracie, který pozitivní právní úprava na lokální úrovni zná. Možnost přímé participace na samosprávě vyšších územních samosprávných celků je upravena zákonem č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Dosud se však žádné krajské referendum nekonalo. To je překvapivé vzhledem k tomu, že úprava krajského referenda prakticky kopíruje koncepci místního referenda. Předkládaná práce se proto pokusí nalézt důvody, které využití krajského referenda brání a zda stejné důvody nejsou překážkou širší využitelnosti referenda místního.

Práce vychází z právního stavu k 1. 7. 2024.



# 1. Přímá demokracie

Cílem demokracie je co největší účast na správě státu. Vláda je uskutečňována lidem.<sup>1</sup> Ve většině moderních demokratických států se tak děje prostřednictvím zastupitelské demokracie. Vlastní výkon moci a přijímání rozhodnutí zajišťují zvláštní orgány, které jsou k tomu legitimovány na základě volby lidem.<sup>2</sup> I v těchto státech je však tato základní organizační forma často doplňována instituty přímé demokracie, kdy je státní moc lidem vykonávána nezprostředkovaně. Státy založené čistě na přímé demokracii v současnosti neexistují, neboť pro zajišťování všech úkolů moderního státu je přímá demokracie nevhodná. Většinou se jedná o tzv. polopřímé, též plebiscitní demokracie.<sup>3</sup> Užití institutů přímé demokracie je běžné v mnoha členských státech USA, v Evropě se - kromě Švýcarska - uplatňují jen výjimečně, byť je postupný nárůst patrný.

Zastánci přímé demokracie zdůrazňují možnost účastnit se na rozhodování veřejných věcí i pro politicky neaktivní osoby. Argumentují vyšší legitimitou takto přijatých rozhodnutí. Jsem toho názoru, že pokud se osoba na rozhodování přímo podílela, lépe snáší přijaté rozhodnutí, i když výsledek nedopadl podle jejích představ.

Odpůrci naopak poukazují na neschopnost mas orientovat se v politických a vysoce odborných otázkách. Problémem je i aspekt odpovědnosti za přijatá rozhodnutí. Nelze opomenout ani riziko zneužití přímé demokracie k destabilizaci společnosti.<sup>4</sup>

Nejrozšířenější formou přímé demokracie je *referendum*. Referendum má mnoho společných znaků s volbami. V referendu však nejsou voleni zástupci lidu, ale hlasující se vyjadřují ke konkrétní otázce. Ta má často zásadní význam pro stát, případně se týká kompetencí místní samosprávy. Referendum může být iniciováno voleným orgánem, nebo vyvolané „zdola“. Referenda se dají klasifikovat podle různých kritérií. Podle místa konání (celostátní, regionální a místní), podle nezbytnosti k přijetí rozhodnutí (obligatorní nebo fakultativní), či pohledem vyvolaných důsledků (závazná nebo konzultativní).<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021, s. 135

<sup>2</sup> PAVLÍČEK, V., op. cit., s. 273

<sup>3</sup> PAVLÍČEK, V., op. cit., s. 295

<sup>4</sup> PAVLÍČEK, V., op. cit., s. 302

<sup>5</sup> PAVLÍČEK, V., op. cit., s. 297

Referendum „zdola“ vyvolané se někdy označuje jako *lidová iniciativa*<sup>6</sup>. Většinou se pod tímto pojmem rozumí možnost hlasujících domáhat se změny právního řádu.<sup>7</sup> Příkladem je institut tzv. evropské občanské iniciativy, zakotvený v čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.<sup>8</sup>

Dalším termínem je *plebiscit*, který je buď vnímán jako synonymum referenda, jindy je definován jako rozhodování o otázkách suverenity státu navenek, zejména změn státních hranic.<sup>9</sup>

V současnosti se již téměř nevyskytují *lidová shromáždění obyvatel*. Je pozoruhodné, že na místní úrovni s nimi počítala Ústava ČSFR, prováděcí úprava však nebyla nikdy přijata.

Někteří autoři ve výčtu způsobů přímé participace uvádějí i *petice*, při nich se však přímo nerozhoduje, ale je vyvíjen tlak na rozhodnutí příslušných orgánů.<sup>10</sup>

Mezi instituty přímé demokracie se nezařazuje ani přímá volba veřejných činitelů (např. prezident), neboť tímto způsobem není vyjadřován názor na konkrétní otázku.

---

<sup>6</sup> PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 23

<sup>7</sup> PAVLÍČEK, V., op. cit., s. 299

<sup>8</sup> Viz též zák. č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě

<sup>9</sup> PECHANEC, P., op. cit., s. 25

<sup>10</sup> PAVLÍČEK, V., op. cit., s. 302

## 2. Právní úprava místního referenda

### 2.1 Ústavní zakotvení

Úprava místního referenda na ústavní úrovni je velice stručná. Termíny referendum a místní referendum nejsou v Ústavě ani Listině vůbec užívány (s výjimkou ratifikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10a odst. 1 Ústavy).

Ustanovení čl. 2 odst. 2 Ústavy nahrazuje slovo referendum opisnou formulací „[ú]stavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“. Toto ustanovení se týká pouze výkonu státní moci a nikoli výkonu územní samosprávy. Zakládá tedy pouze možnost konání referenda celostátního.

Podle jiného výkladu, se kterým se neztotožňuji, citované ustanovení konání místního referenda umožňuje.<sup>11</sup> Zastánci tohoto výkladu vnímají sloveso „může“ jako možnost volby mezi zákonem ústavním a běžným při provádění (i celostátního) referenda. Dle mého názoru však vyjadřuje možnost svěřit výkon státní moci přímo lidu, přičemž forma (ústavní zákon) je již předepsána. Navíc místní referendum lze považovat za výkon státní moci jen stěží, pouze při značně extenzivním vnímání pojmu státní moc a opuštění tradičního vnímání státní moci jako podmnožiny moci veřejné.<sup>12</sup> Dalším problematickým aspektem tohoto přístupu je skutečnost, že subjektem přímo vykonávajícím moc při místním referendu není lid, ale občané obce.

Co se týče místního referenda, je Ústava ještě skoupější, možnost konání místního referenda neuvádí výslovně ani opisně. Ustanovení čl. 8 Ústavy zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. V hlavě sedmé Územní samospráva, kde by se úprava místního referenda dala očekávat, nalezneme čl. 101 odst. 1, který nezmiňuje jiný způsob samostatné správy obce než prostřednictvím zastupitelstva. Ustanovení čl. 101 odst. 2 přiznává obdobnou výsadu krajskému zastupitelstvu.<sup>13</sup> Přímé rozhodování občanů prostřednictvím místního nebo krajského referenda tak není při doslovném výkladu čl. 101 odst. 1 resp. 2 přípustné. Zmínka o (místním) referendu z předchozí Ústavy ČSFR nebyla do nové české Ústavy převzata.<sup>14</sup> Bylo by vhodné tento nedostatek napravit, uspokojivé ústavní zakotvení místního referenda včetně

---

<sup>11</sup> MATES, P. Ještě jednou k místnímu referendu. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 12, s. 14.; stejně tak HAMULÁK, O. Referendum v českém právním prostředí. *Právo - Časopis pro právní teorii a praxi*. 2008, č. 2, s. 31-37.

<sup>12</sup> HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 1223

<sup>13</sup> Viz čl. 99 Ústavy

<sup>14</sup> Na rozdíl od situace na Slovensku, kde i „nástupnická“ ústava místní referendum výslovně připouští.

prováděcí zákonné úpravy trvalo pouze od 1. 7. do 31. 12. 1992, kdy byl již účinný zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu a zároveň Ústava ČSFR v čl. 86 odst. 3 uváděla: „*O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce*“.

Se skutečností, že v Ústavě není místní referendum zakotveno, koresponduje zdrženlivý postoj Ústavního soudu k tomuto institutu.

Přípustnost konání místního referenda je možné dovodit z čl. 21 odst. 1 Listiny, který uvádí, že „*[o]bčané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*“. Ústavní soud však vykládá citované ustanovení tak, že zaručuje pouze právo účastnit se již vyhlášeného referenda, nikoli konání referenda vyvolat.<sup>15</sup> Uznává sice existenci subjektivního veřejného práva iniciovat místní referendum, tomuto však nepřiznává ochranu podle čl. 21 odst. 1 Listiny, ale pouze ochranu práva na spravedlivý proces v intencích čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.<sup>16</sup> Právo hlasovat v místním referendu chrání Ústavní soud stejně jako volební právo, právu iniciovat konání místního referenda však (na rozdíl od vypisování voleb jako základní zásady fungování demokratického státu) tuto ochranu odpírá. Odkazuje na skutečnost, že vyvolání místního referenda není ústavním pořádkem výslovně ani předpokládáno.<sup>17</sup> Judikatura Ústavního soudu není v čase konstantní, převládá však zmíněné restriktivní pojetí. Pokud se v některých rozhodnutích naopak zdůrazňuje právo vyvolat místní referendum plynoucí přímo z čl. 21 odst. 1 Listiny, není při tom dřívější judikatura zmiňována,<sup>18</sup> případně je její překonání komentováno pouze stran závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu dle čl. 89 odst. 2 Ústavy,<sup>19</sup> aby se v následujících kauzách<sup>20</sup> (opět bez přesvědčivého odůvodnění) vrátil soud k restriktivnímu výkladu. Některá rozhodnutí kombinují oba přístupy,<sup>21</sup> nikdy však není čl. 21 odst. 1 Listiny podrobněji analyzován.

Dle mého názoru je třeba na právo hlasovat v místním referendu nahlížet tak, že v sobě zahrnuje i právo konání místního referenda vyvolat na základě návrhu přípravného výboru. Listina pro správu věcí veřejných zakotvuje dvě možnosti správy veřejných věcí „*přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*“. Pokud by ústavně zaručené právo hlasovat v místním

---

<sup>15</sup> Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25. 4. 2001; usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 706/04 ze dne 31. 8. 2006; usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 40/06 ze dne 22. 2. 2007

<sup>16</sup> Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 4908/12 ze dne 9. 1. 2013

<sup>17</sup> Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25. 4. 2001

<sup>18</sup> Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005; nález ÚS sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007

<sup>19</sup> Usnesení ÚS sp. zn. IV. ÚS 265/10 ze dne 14. 4. 2010

<sup>20</sup> Např. usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 440/12 ze dne 26. 11. 2013

<sup>21</sup> Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 3825/14 ze dne 5. 11. 2015; usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 102/23 ze dne 18. 4. 2023; usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 1722/23 ze dne 7. 5. 2024

referendu bylo závislé na rozhodnutí volených zástupců, nejednalo by se o rovnocenné alternativy. Znění citovaného článku (užití spojky *nebo*) nepreferuje žádnou z nich. Skutečnost, že z praktických důvodů je v drtivé většině případů užito demokracie zastupitelské, neznamená její nadřazenost demokracii přímé. Naopak, výchozí (neodvozenou) formou je ta přímá. Tomu nasvědčuje i pořadí, ve kterém jsou alternativy uvedeny. Tento názor by mohl být označen za příliš radikální a nekriticky stranící přímé demokracii, přesto ho nepovažuji za nelogický. Za zmínku stojí i čl. 22 Listiny, který při výkladu politických práv akcentuje nutnost „*umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*“, tedy chrání i politické síly vyvolávající referendum tzv. „zdola“, v případě místních referend přípravné výbory.<sup>22</sup> Ustálený pohled Ústavního soudu na institut místního referenda dobře vystihuje vyjádření, že „*[a]čkoli je ústavní systém České republiky primárně založen na principu zastupitelské demokracie, právní řád České republiky zná a upravuje také místní referendum jako formu demokracie přímé, a to jako výjimečný, doplňkový a ad hoc používaný instrument, což se legislativně projevuje právě tím, že pro jeho použití je nutno splnit celou řadu podmínek.*“ Tento poměrně přesný popis úlohy místního referenda a postavení přímé demokracie vůbec je správními soudy často citován, recentně například Krajským soudem v Brně ve věci místního referenda v obci Velký Beranov.<sup>23</sup>

I přes značné nedostatky ústavního zakotvení místního referenda se jedná spíše o teoretický problém, neboť existuje prováděcí zákonná úprava a správní soudy zaujímají k místnímu referendu převážně kladný postoj.

## 2.2 Mezinárodněprávní úprava

Obecné právo přímé participace na správě věcí veřejných je zakotveno i v mezinárodněprávních pramenech. Ustanovení čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>24</sup>, stejně tak čl. 21. odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv uvádí právo občanů podílet se na správě veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Podobná úprava je v čl. 3 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy, místní referendum konkrétně zmiňuje její čl. 5 při změně hranic místních samosprávných jednotek. Právo Evropské unie ponechává úpravu místního referenda na členských státech, ale stanovuje rovné podmínky volebního práva ve volbách do zastupitelstev

<sup>22</sup> Usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 1722/23 ze dne 7. 5. 2024

<sup>23</sup> Usnesení KS v Brně sp. zn. 64 A 2/2018 ze dne 30. 7. 2018

<sup>24</sup> Vyhlášený vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

obcí bez ohledu na příslušnost k členskému státu<sup>25</sup>, což se odráží i v okruhu osob oprávněných hlasovat v místním referendu (viz část 5).

## 2.3 Zákonná úroveň

Historicky první právní úpravou místního referenda byl zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Tento zákon, z něhož byla později úprava voleb vyčleněna, byl nahrazen dosud účinným zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon“). Tento zákon obsahuje komplexní úpravu týkající se tohoto institutu. Kromě stanovení přípustnosti místního referenda vymezuje území pro jeho konání a osoby oprávněné hlasovat, popisuje úkony přípravného výboru a proces vyhlašování místního referenda. Dále upravuje technické aspekty ohledně průběhu hlasování, fungování komisí pro hlasování, sčítání hlasů a vyhlášení výsledků. Významné je stanovení pravidel pro platnost a závaznost rozhodnutí v referendu. Součástí zákona je i ustanovení o přestupcích a výčet možností soudního přezkumu.

Soudní ochranu ve věcech místního referenda zakotvuje kromě tohoto zákona i soudní řád správní v dílu 4 „Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda“.

S konáním místních referend počítá zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, oba obsahují také úpravu zvláštních typů referend o sloučení, připojení a oddělení části obce, resp. městské části.

Na postup orgánů územních samosprávných celků podle zákona o místním referendu se správní řád nepoužije (§ 54 zákona), kromě ustanovení o doručování, úřední desce a při řízení o přestupcích. I při postupech, které nejsou správním řízením, je možná subsidiární aplikace základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2-8, § 177 odst. 1 SpŘ).

---

<sup>25</sup> Čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie

### 3. Území, na němž lze konat místní referendum

Území, na kterém lze konat místní referendum definuje § 1 zákona. Podle něj lze tak činit

- a) v obci, není-li územně členěným statutárním městem, v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy,
- b) na území hlavního města Prahy a na území územně členěného statutárního města,
- c) na území části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem, stanoví-li tak zvláštní zákon.

Z tohoto ustanovení plyne, že místní referendum nelze konat na území vojenských újezdů, kde je výkon územní samosprávy omezen.

Pro území vyjmenovaná v § 1 písm. a) zákona používá zákon legislativní zkratku „obec“.

Pro území vypočtená v § 1 písm. b) zákona je zavedena legislativní zkratka „statutární město“. Tato zkratka nezahrnuje všechna statutární města uvedená v § 4 odst. 1 obecního zřízení, ale pouze ta, která využívají práva členit své území na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy (§ 4 odst. 2 obecního zřízení). Naproti tomu tato zkratka zahrnuje území hlavního města Prahy, které statutárním městem podle obecního zřízení není, ale je hlavním městem podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Pokud v následujících částech této práce používám pojem obec, případně orgány obce, rozumí se tím souhrnně obě zákonem zavedené zkratky „obec“ a „statutární město“.

#### 3.1 Místní referenda na území části obce

Ustanovení § 1 písm. c) zákona zakotvuje možnost konat místní referendum na území části obce, stanoví-li tak zvláštní zákon.

Zvláštní zákon (§ 20 odst. 1 obecního zřízení) upravuje místní referendum o vytvoření městského obvodu nebo městské části ve statutárním městě, které se koná na části území statutárního města. Možnost konat referendum o zrušení již existujícího městského obvodu nebo městské části spadá však pod případy vymezené § 1 písm. a) zákona.<sup>26</sup> Zřídit nebo zrušit městský obvod nebo městskou část lze na základě rozhodnutí zastupitelstva, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci, v tom případě by byl nutný souhlas v referendu.

---

<sup>26</sup> KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016., s. 4

Dalším případem je místní referendum o oddělení části obce (§ 21 obecního zřízení). Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a musí tvořit souvislý územní celek. O oddělení části obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad na základě kladného výsledku místního referenda v té části obce, která se chce oddělit. (§ 22 odst. 1 obecního zřízení). Oddělující se část, stejně jako obec zmenšená po oddělení, musí mít alespoň 1 000 občanů. Některé dříve vzniklé obce tyto podmínku nesplňují (z celkového počtu obcí v České republice pouhých 20 % z nich má více 1 000 občanů), další takové však vzniknout nemohou. K zákazu vzniku malých obcí se vyjádřil i Ústavní soud. I když připustil nerovnost mezi požadavky, kladenými na existující a teprve vznikající obce, nepovažoval tuto za protiústavní zásah do práva na samosprávu. Případné zrušení stávajících malých obcí by bylo závažným zásahem do již nabytých práv, preskriptivní omezení vzniku malých obcí je však racionálním opatřením k zajištění efektivity samosprávy i výkonu přenesené působnosti.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 1403/09 ze dne 19. 4. 2010



## 4. Přípustnost místního referenda

### 4.1 Samostatná působnost obce

Pro posouzení přípustnosti konání místního referenda je zásadní otázka samostatné působnosti obce. Ustanovení § 35 odst. 1 obecního zřízení obecně vymezuje okruh záležitostí, které sem spadají, činí tak kombinací pozitivního a negativního vymezení. Do samostatné působnosti obce zahrnuje záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce a nejsou svěřeny (z důvodu širšího významu) do působnosti vyšších územních samosprávných celků nebo státních orgánů, a další záležitosti svěřené do samostatné působnosti zákonem. Podle principu subsidiarity (v souladu s čl. 3 odst. 1 Charty místní samosprávy) mají být veřejné záležitosti lokálního významu spravovány obcemi.

Ustanovení § 35 odst. 2 obecního zřízení pak poskytuje demonstrativní výčet záležitostí (vždy však omezený principem subsidiarity v odst. 1), o které obec pečuje. Jedná se v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Do samostatné působnosti spadá výčet činností, které náleží do působnosti zastupitelstva obce a rady obce, s výjimkou vydávání nařízení obce (vydávání obecně závazných vyhlášek, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu, hospodaření s obecním majetkem, schvalování programu rozvoje obce, rozhodování o zřizování orgánů obce, plnění úkolů obce podle zákona o místním referendu atd.).<sup>28</sup>

### 4.2 Konzultativní a ratifikační referenda

V souvislosti s problematikou samostatné působnosti je třeba zmínit dělení místních referend na ratifikační a konzultativní. Ratifikační referenda (nazývána též decisní) se týkají věcí, ve kterých je obec oprávněna v samostatné (nikoliv přenesené) působnosti závazně rozhodnout. Případy, kdy obec sama tuto pravomoc nemá, ale pouze v samostatné působnosti prosazuje (například jako dotčený orgán nebo účastník řízení) stanovisko vplynuvší z referenda, se označují jako konzultativní referenda. Judikatura Ústavního soudu původně konzultativní referenda nepřipouštěla, s tím, že „[m]ístní referendum může z povahy věci být vypsáno pouze o otázkách, o nichž by byli oprávněni rozhodovat (zvýrazněno autorem) volení

---

<sup>28</sup> HEJČ, D. In: POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D., CHMELÍK, V., RIGEL, F., ŠKOP, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 190-191

*zástupci obce, neboť rozhodnutí přijaté v místním referendu toto rozhodnutí nahrazuje.*<sup>29</sup> Později byla tato judikatura překonána a konzultativní referenda jsou akceptována. Tato referenda totiž nenahrazují konečné autoritativní rozhodnutí obce, ale rozhodnutí obce o tom, jaký postoj bude v dané věci zastávat.

Často se konzultativní referenda konají v případech, kdy se jedná o umístění nepopulární stavby, například úložiště jaderného odpadu. Skutečným cílem pak není zjistit názor občanů (ten bývá stejně jako názor zastupitelstva jednoznačně odmítavý), ale posílit politickou váhu stanoviska obce a zaštitit jej nezprostředkovaně vyjádřenou vůlí občanů. Ve zkoumaném vzorku referend konaných v letech 2006 až 2023 je takových referend několik desítek (viz část 9).

V praxi soudy kladou důraz na formulaci referendové otázky, která nesmí zavazovat k překročení rámce samostatné působnosti obce. V místním referendu v Novém Městě nad Metují navrhovaná otázka ve znění *„Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru Vladivostok – okolo nádraží ČD – pod Malecím – nad Vrchoviny a požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu Nového Města nad Metují v trase Spy – Vladivostok – Osma – Nahořany?“* obstála před Nejvyšším správním soudem, jenž v odůvodnění uvedl, že *„[v] projednávané věci si místní referendum neklade za cíl autoritativní rozhodnutí orgánů obce o věci náležející do samostatné působnosti kraje. ... Navržená otázka je formulována tak, že zavazuje orgány obce vyvíjet snahu právními i politickými prostředky rozhodnutí kraje zvrátit, nikoli rozhodnout nad rámec své samostatné působnosti namísto orgánů kraje, a proto Nejvyšší správní soud považuje položenou otázku za otázku spadající do samostatné působnosti obce.“*<sup>30</sup>

Naproti tomu ve věci návrhu na vyhlášení místního referenda ve městě Říčany o otázce *„Souhlasíte s tím, aby město Říčany a jeho orgány bez zbytečného odkladu podnikly veškeré kroky ke zrušení všech regulací dopravy, které byly a budou zavedeny v rámci projektu ‚Projekt Parkování pro domácí – Říčany‘ (zóny placeného stání, realizované od roku 2021)?“* Krajský soud v Praze návrh zamítl z důvodu, že *„ať již jde o nařízení (resp. opatření obecné povahy jako hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení) vydávané na základě § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, či o místní úpravu provozu*

---

<sup>29</sup> Usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 706/04 ze dne 31. 8. 2006

<sup>30</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 11/2014 ze dne 5. 3. 2015, 3211/2015 Sb. NSS

provedenou podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, vždy půjde o záležitosti spadající do přenesené působnosti obce, nikoli do působnosti samostatné. Odpůrce nemůže v samostatné působnosti podniknout žádné kroky, které by vedly ke zrušení dopravní regulace zavádějící parkovací zóny (slovy navrhovatele zóny placeného stání), resp. místní regulace dopravy s těmito zónami související. Taková pravomoc je obci svěřena pouze v rámci přenesené působnosti. Navrhovatel tedy bezpochyby požadoval konání místního referenda ve věci (resp. věcech), které nepatří do samostatné působnosti obce. O takových záležitostech však v místním referendu rozhodovat nelze.<sup>31</sup> Přípravný výbor otázku přeformuloval tak, aby respektovala hranice mezi samostatnou a přenesenou působností. Referendum se pak konalo o otázce ve znění „Souhlasíte s tím, aby město Říčany (resp. jeho orgány) činilo v samostatné působnosti bez zbytečného odkladu takové kroky, které budou působit na orgány města v přenesené působnosti a budou směřovat ke zrušení dopravních regulací zavedených v rámci projektu *Parkuj dobře v Říčanech?*“, nebylo však kvůli nízké účasti platné. Lze namítnout, že průměrná hlasující osoba má jen přibližnou představu o diferenciaci působností obce, pokud vůbec rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností vnímá. Otázky položené v referendu pak mohou působit zbytečně komplikovaně. Aby však mohlo přijaté rozhodnutí obec zavazovat, je precizní formulace otázky nutná. Orgány obce musí mít právní nástroje k realizaci otázky přijaté v referendu. K provedení úkonů, které patří do přenesené působnosti obce nebo do působnosti obce nenáleží vůbec, nelze obec zavazovat.<sup>32</sup>

Jak ratifikační, tak konzultativní referenda jsou přitom pro orgány obce závazná. Termín konzultativní referendum je do značné míry matoucí, neboť je běžně užíván jako synonymum nezávazného referenda.<sup>33,34</sup> Rozhodnutí přijaté v takovém referendu není závazné pro orgány, kterým je určeno, ale má pouze doporučující povahu.<sup>35</sup> V případě konzultativních místních referend je však „konzultativnost“ atributem stanoviska obce ve vztahu k orgánu, který závazně rozhodne. Tímto orgánem může být i orgán stejné obce, který bude vykonávat přenesenou působnost. Nedokonalé dělení referend na ratifikační a konzultativní je přesto v literatuře běžné<sup>36</sup> a převzala ho i judikatura. Ačkoli se autor pokoušel pro konzultativní místní referenda

<sup>31</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 43 A 70/2021 ze dne 20. 10. 2021

<sup>32</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 4/2012 ze dne 31. 10. 2012, 2760/2013 Sb. NSS

<sup>33</sup> ŠIMÍČEK, V. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 2.*, doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 528

<sup>34</sup> Srov. usnesení KS v Praze sp. zn. 55 A 116/2020 ze dne 12. 11. 2020 „...je zřejmé, že nebylo záměrem přípravného výboru vyvolat čistě konzultativní (tedy nezávazné) referendum...“

<sup>35</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 29

<sup>36</sup> Přestože si tito autoři uvědomují nepřesnost termínu *konzultativní referendum*, nebrání jim to v jeho užívání, srov. MATES, P. K omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 6, s. 14; VEDRAL, J. K novému

nalézt výstižný jednoslovný přívlastek, který by je charakterizoval jako referenda „zavazující k prosazování“, nebyl úspěšný. Nicméně vzhledem k ustálené judikatuře, která konzultativní místní referenda akceptuje, ztrácí tento terminologický problém na aktuálnosti oproti době, kdy ještě Ústavní soud konzultativní referenda nepřipouštěl.<sup>37</sup>

### 4.3 Výluky z přípustnosti

S ohledem na výše uvedené lze stanovit základní pravidlo přípustnosti konání místního referenda. Může se konat v záležitostech, které jsou v zájmu obce a občanů obce, ale nepřesahují lokální význam (definice samostatné působnosti). Tento okruh je pak dále zúžen zákonem o místním referendu (§ 7).

V místním referendu se dle § 6 zákona rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce, pozitivní vymezení je doplněno stanovením zákonných výluk v § 7 zákona. Tyto vyčleňují věci, které sice jsou samostatnou působností obce, ale místní referendům o nich nemůže rozhodovat. Místní referendům je nepřípustné a nelze ho konat

- a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce,
- b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce a o jejich vnitřním uspořádání,
- c) o volbě a odvolání starosty, jakož i dalších volených nebo jmenovaných členů orgánů obce,
- d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, nebo
- h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců

### 4.4 Místní referenda o smluvních závazcích obce

Ustanovení § 7 písm. d) zákona nepřipouští konání místního referenda, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí

---

zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 3, s. 11-12; SVOBODA, P. Konzultativní místní referendům – ano či ne? *Acta Universitatis Carolinae – Juridica*. 2010, č. 1, s. 149-160

<sup>37</sup> Usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 706/04 ze dne 31. 8. 2006

v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy. Otázka nesmí být v rozporu nejen se zákony (včetně zákona o místním referendu), ale ani s mezinárodními smlouvami. Pravidlo dopadá i na podzákoné předpisy. Uvedené vyplývá z pravidla, že při výkonu samostatné působnosti se obec řídí zákonem (při vydávání obecně závazných vyhlášek), v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.<sup>38</sup>

V rozporu s právními předpisy nesmí být jak znění položené otázky, tak její zamýšlený účinek. Užití kondicionálu neodkazuje do budoucnosti (tj. mohlo by se dostat do rozporu při následné změně právní úpravy), ale na fakt, že rozhodnutí v referendu nelze předvídat. Zatímco kladná odpověď na referendovou otázku může být v souladu s předpisy, záporná odpověď na tutéž otázku s nimi bude v rozporu.

Na otázku, zda se výše uvedená výluka vztahuje i na smluvní závazky obce, odpovídaly soudy zpočátku nejednotně. Podle prvního výkladu<sup>39</sup> bylo nepřipustné, aby výsledek místního referenda zavazoval obec k nesplnění smluvního závazku, čímž by došlo k porušení zásady *pacta sunt servanda* a souvisejících ustanovení občanského zákoníku.<sup>40</sup> Opačný výklad, ke kterému se přiklonil i Ústavní soud,<sup>41</sup> zohledňuje pouze kogentní normy a staví do popředí smysl a účel místního referenda. Ten spočívá ve formování politické vůle uvnitř společnosti, kterou mají orgány obce teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, samotným uspořádáním referenda nedochází k prolomení smluvního závazku.<sup>42</sup> Orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Hrozba soukromoprávních sankcí může být významným politickým argumentem v kampani před hlasováním, nemůže však být překážkou konání místního referenda. V opačném případě by hrozilo nebezpečí, že by byly účelově uzavírány smlouvy s třetími stranami, které by měly potenciál zmařit konání prakticky jakéhokoliv místního referenda.

## 4.5 Místní referenda o územním plánu

Ustanovení § 7 písm. e) zákona nepřipouští konání místního referenda v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Pokud orgány obce rozhodují v samostatné působnosti coby správní orgán o právech či povinnostech fyzických nebo právnických osob,

---

<sup>38</sup> § 35 odst. 3 obecního zřízení

<sup>39</sup> Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 16/2009 ze dne 12. 2. 2009

<sup>40</sup> § 1724 a násl. obč. zák.

<sup>41</sup> Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012

<sup>42</sup> Usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 2929/22 ze dne 29. 11. 2022

pak na tato správní řízení daná výluka dopadá. Pokud má však být určitá věc předmětem správního řízení konaného v působnosti přenesené, pak to konání místního referenda nebrání.<sup>43</sup>

Referenda týkající se územního plánu obce jsou v zásadě přípustná, neboť územně plánovací dokumentace je schvalována v samostatné působnosti obce, zatímco předcházející proces je otázkou přenesené působnosti. Postoj soudů k referendům o územních plánech se v průběhu času měnil, vývoj judikatury byl i odrazem právní úpravy, kdy byl územní plán přijímán formou obecně závazné vyhlášky a později opatřením obecné povahy. Východiskem je právní názor Ústavního soudu, že dokud je územní plán ve stadiu návrhu nebo zadání, nebrání žádné ustanovení zákona konání referenda s cílem ovlivnit jeho obsah.<sup>44</sup> Některé soudy netolerovaly ani referendem vyvolané opakované projednávání dříve vypořádaných námitek.<sup>45</sup> Poté, co byl nový územní plán obecním zastupitelstvem schválen, bylo však již případný nesouhlas s jeho zněním projektovat do iniciace jeho změny využitím standardního postupu dle stavebního zákona, institutem místního referenda nesměl být tento postup obcházen. I ve stádiu již schváleného územního plánu šlo prostřednictvím místního referenda bránit realizaci konkrétního stavebního záměru, referendová otázka ale nesměla mířit obecně na využití určitého území.<sup>46</sup>

Od popsaného výkladu omezující využitelnost místního referenda (k dosažení změny územního plánu) pouze ve stadiu návrhu územního plánu se částečně odchýlil Krajský soud v Praze ve věci místního referenda ve městě Řevnice.<sup>47</sup> Ten zdůraznil, že místní referenda v oblasti územního plánování se nachází na hranici mezi politickou vůlí samosprávného celku (ať již generovanou zastupitelstvem či občany prostřednictvím referenda) a dalšími zákonnými požadavky (veřejný zájem či práva jednotlivých osob zejména na minimalizaci zásahu do jejich vlastnických práv). V případě, že by se následně ukázalo, že řešení požadované referendem by bylo nezákonné, není zastupitelstvo povinné takové řešení do územního plánu promítnout. Nemůže však na promítnutí výsledku referenda zcela rezignovat, ale je povinné se mu přiblížit, nakolik to zákonné mantinely dovolí. Předmětem místního referenda může být (mimo zákonné výluky) jakákoliv věc spadající do samostatné působnosti obce, je tak přirozeně způsobilé některé občany nepřímo zvýhodnit či znevýhodnit. Tento aspekt (ovlivnění výkonu

---

<sup>43</sup> Usnesení KS v Plzni sp. zn. 58 Ca 23/2005, 661/2005 Sb. NSS

<sup>44</sup> Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007

<sup>45</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009 ze dne 14. 9. 2009

<sup>46</sup> Usnesení MS v Praze sp. zn. 12 Ca 5/2009 ze dne 4. 12. 2009; usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3027/08 ze dne 1. 12. 2011

<sup>47</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 55 A 116/2020 ze dne 12. 11. 2020; ve stejné věci rozsudek NSS sp. zn. Ars 6/2020 ze dne 1. 9. 2021

vlastnického práva změnou územního plánu) považují za významný nejen z pohledu § 7 písm. e), ale rovněž písm. d) (viz výše). Ve městě Řevnice se jednalo o novém vymezení přípustných způsobů využití pozemků po bývalé betonárně. Zájem vlastníka pozemků směřoval k povolení bytové výstavby, tj. rozšíření přípustného využití. Ke zhoršení právního postavení vlastníka tedy formálně nedošlo. Soud však poznamenal, že by shledával referendum přípustným i v situaci, kdy by zavazovalo k přijetí územního plánu vylučujícího takové způsoby využití území, které dosud možné byly. Zda by k tomu došlo z důvodu místního referenda, nebo z vůle zastupitelstva, považoval za irelevantní.

Krajský soud v Brně<sup>48</sup> judikoval, že výsledek místního referenda může pro zastupitelstvo obce představovat závazný pokyn pro iniciaci pořízení územního plánu či jeho změny, případně pro následné schvalování. Závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy. Je zřejmé, že místní referenda tohoto typu soud považuje z hlediska § 7 zákona za zásadně přípustná. Soud argumentuje také tím, že o pořízení a změně územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce mj. z vlastního podnětu nebo na návrh občana obce.<sup>49</sup> Soud dovozuje, že výsledek referenda představuje závazný podnět, na jehož základě zastupitelstvo rozhodne o iniciaci procesu změny územního plánu „*zprostředkovaně z vlastního podnětu*“, potažmo na „*návrh občanů obce*“. Obě nabízené konstrukce jsou dle mého názoru značně nepřesné, celkově však lze s názorem soudu souhlasit.

Podobně jako v předchozím odstavci se k problematice staví i Krajský soud v Hradci Králové<sup>50</sup> ve věci místního referenda v obci Třemošnice, které se týkalo využití pozemků tamější rozvojové zóny. Jedna z otázek zněla takto: „*Má město Třemošnice učinit veškeré potřebné kroky ke změně Územního plánu města Třemošnice a celou či podstatnou část plochy označenou Z4 a plochu Z5 změnit na zónu určenou pro bydlení v rodinných domech a veřejné prostranství v zájmu plnění důležitého veřejného zájmu města?*“ Tato otázka by dle dřívějšího výkladu<sup>51</sup> nepochybně neobstála pro rozpor s § 7 písm. e) zákona, protože zcela zjevně směřuje přímo k vyvolání procesu změny územního plánu. Krajský soud v Hradci Králové a následně i Nejvyšší správní soud<sup>52</sup> však otázku shledaly přípustnou.

---

<sup>48</sup> Usnesení KS v Brně sp. zn. 63 A 4/2022 ze dne 22. 6. 2022, 4381/2022 Sb. NSS

<sup>49</sup> Soud odkazuje na ustanovení stavebního zákona č. 183/2006 Sb., účinná úprava je v § 109 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon

<sup>50</sup> Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 52 A 69/2012 ze dne 18. 11. 2021

<sup>51</sup> Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007

<sup>52</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 5/2012 ze dne 13. 12. 2012

Na zmíněném judikатурním vývoji lze dobře ilustrovat postupné rozšiřování „pole působnosti“ místního referenda, navzdory na první pohled striktnímu vymezení (nejen této) zákonné výluky.

#### **4.6 Místní referenda o obecně závazných vyhláškách**

Ustanovení § 7 písm. g) zákona nepřipouští konání místního referenda o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Také tato výluka je v praxi soudy vykládána mírněji, než by umožňovalo její doslovné znění, aby nedošlo k nepřiměřenému zúžení přípustnosti referenda. Tvorba obecně závazných vyhlášek je odbornou činností, která vyžaduje legislativně-technické znalosti, kterými oprávněné osoby zpravidla nedisponují. Z toho důvodu nelze konat referendum o konkrétně formulované („paragrafové znění“) obecně závazné vyhlášce. Je ale možné vyjádřit politický postoj k řešení otázky, který bude následně implementován do znění obecně závazné vyhlášky.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 4/2014 ze dne 22. 10. 2014, 3148/2015 Sb. NSS



## 5. Oprávněná osoba

Pro vymezení okruhu osob oprávněných hlasovat v místním referendu jsou stejné podmínky jako ve volbách do zastupitelstev obcí. Oprávněnou osobou dle § 2 zákona ve spojení s § 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí<sup>54</sup> je

- občan obce za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu a
- státní občan jiného státu, který v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, je držitelem potvrzení o přechodném pobytu na území nebo povolení k trvalému pobytu a je přihlášen k pobytu v této obci, městě nebo hlavním městě Praze, dosáhl věku nejméně 18 let a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv

Prékážky výkonu práva hlasovat vypočítává přímo § 4 zákona:

- a) omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody,
- b) omezení svéprávnosti k výkonu práva hlasovat v referendu,
- c) omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo
- d) výkon vojenské činné služby, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících

Volební právo občanů cizího státu, a tedy i právo hlasovat v místním referendu dříve záviselo na podmínce trvalého pobytu tohoto občana. I když je přihlášení k trvalému pobytu vyžadováno i u občanů ČR, jednalo se o nerovné vymezení podmínek. Občan cizího státu musí pro získání povolení k trvalému pobytu splnit řadu podmínek (mj. nejméně pětiletý nepřetržitý přechodný pobyt na území ČR), zatímco trvalý pobyt občana ČR má jen evidenční povahu. Proto bylo volební právo upraveno, i s ohledem na eurokonformní výklad.<sup>55</sup>

Místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva (§ 3 zákona). Principy hlasovacího práva vycházejí z práva

---

<sup>54</sup> Zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

<sup>55</sup> Čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie

volebního. Odborná literatura někdy tyto termíny nerozlišuje důsledně, a i v souvislosti s místním referendem hovoří o právu volit, volební účasti a podobně.

## 6. Návrh na konání místního referenda

Ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) zákona zakotvuje právo přípravného výboru (složeného z oprávněných osob) podat návrh na konání místního referenda. Tato možnost je pro institut místního referenda zásadní. Přípravným výborem vyvolané referendum neplní pouze funkci zjištění názoru oprávněných osob, ale poskytuje možnost jejich přímé participace na rozhodování v obci, nezávisle na volených zástupcích. Často představuje „poslední pojistku“ jak zvrátit rozhodnutí, se kterým veřejnost nesouhlasí. Bývá považována i za kontrolní mechanismus v případech s korupčním potenciálem, kdy se zastupitelstvo snaží rozhodnout bez veřejné debaty, neboť nestojí o zbytečnou publicitu.<sup>56</sup> Podobně vnímají „zdola“ iniciované referendum i soudy<sup>57</sup>, které často citují z rozsudku Nejvyššího správního soudu<sup>58</sup>, v němž konstatoval, že „[n]a rozdíl od abstraktních a často vysoce politických otázek spojených tradičně s národními referendy má místní referendum úzkou vazbu k lokálním problémům. Voliči v něm rozhodují o věcech, které dobře znají, o problémech, jež se jich často osobně dotýkají. Na půdorysu české zákonné úpravy funguje referendum tzv. zdola v praxi často jako poslední ‚veto‘ občanů ve věcech náležejících do samostatné působnosti obce, demokratická pojistka na místní úrovni politického rozhodování. Zastupitelstvo obce totiž má zákonnou možnost o takto kritických otázkách místního života samo vyhlásit referendum, zjistit bezprostřední pohled občanů na připravované řešení a případně od nich získat silný mandát pro zásadní změnu obecního života. Pokud zastupitelstvo obce takovou možnost odmítá a snaží se, aniž jsou pro to dány zákonné důvody, všemi dostupnými prostředky místní referendum zablokovat, může to být zároveň signálem, že je ‚cosi shnilého v Království dánském‘.“

### 6.1 Přípravný výbor a jeho složení

Přípravný výbor tvoří nejméně tři osoby z okruhu osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Jeho jménem jedná zmocněnec, přípravný výbor totiž není právnickou osobou. Přesto jsou mu přiznána zásadní oprávnění k naplnění účelu, tedy iniciaci místního referenda, ale i v oblasti soudní ochrany. Podle § 9 odst. 2 zákona přípravný výbor navrhuje uspořádání místního referenda, deleguje členy do komisí pro hlasování a má procesní legitimaci ve

---

<sup>56</sup> PODHRÁZKÝ, M.: Neomezení „gubernátoři“ nebo politická objednávka? Výkonná moc, státní zastupitelství a korupce v územní samosprávě. In HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 245

<sup>57</sup> Viz např. usnesení KS v Plzni sp. zn. 77 A 97/2021 ze dne 20. 8. 2021

<sup>58</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 2/2012 ze dne 31. 10. 2012, 2799/2013 Sb. NSS

správním soudnictví ve věci předběžné i následné ochrany (viz část 8). Je též oprávněn podat ústavní stížnost.<sup>59</sup>

Krajský soud v Ostravě<sup>60</sup> dovedl, že i když to zákon nezakazuje, složení přípravného výboru není možné po zahájení sběru podpisů měnit, neboť vůle občanů směřuje nejen k navrhovaným otázkám, ale i přímo k osobám, pod jejichž záštitou se referendum navrhuje. S tímto závěrem, který nemá oporu v zákonném textu, nesouhlasil Krajský soud v Praze<sup>61</sup>, který vyjádřil přesvědčení, že uvedení jmen členů přípravného výboru na podpisových arších je formální náležitostí, která sice slouží k informaci pro oprávněné osoby o tom, kdo se podílí na přípravě místního referenda a kdo je za jeho přípravu odpovědný, ale zachování totožnosti složení přípravného výboru až do okamžiku podání návrhu není nezbytnou podmínkou pro to, aby se mohlo místní referendum konat. *„Zákon o místním referendu nestanovuje formální podmínku, že složení přípravného výboru musí být neměnné. ... Klíčová je především otázka (položená v referendu – pozn. aut.), která se oproti otázce na podpisovém archu nemůže změnit, a jedinou důvěrou, kterou podepisující volič svým podpisem vyjadřuje, může spojovat jen s tím, ... že uvedení členové přípravného výboru budou řádně činit kroky směřující k vyhlášení místního referenda (zejména vůči orgánům obce či případně vůči správním soudům...), a že tedy návrh na konání místního referenda, k němuž sbírají podpisy, také skutečně podají. Tohoto úkolu se ovšem mohou zhostit i jiní než na podpisovém archu uvedení členové přípravného výboru, kteří se do jeho aktivit zapojí až později. V situaci, kdy již byl návrh podán, pak nemá smysl ověřovat, zda tato důvěra nebyla zklamána, neboť to je patrné již z toho, že návrh má příslušný obecní úřad v ruce. Jakákoliv jiná důvěra spojená se jmény členů přípravného výboru postrádá zákonný podklad a míjí se i se smyslem činnosti přípravného výboru. Nejedná se o volební klání, v němž členové přípravného výboru usilují o výkon veřejné funkce, a proto prezentují své kvality, nýbrž jen a pouze o získání podpory pro to, aby se o určité otázce veřejně hlasovalo, pro což by osobní kvality jednotlivých členů přípravného výboru neměly být jakkoliv rozhodné. Byť v praxi přípravné výbory mnohdy zároveň vedou i kampaň za to, aby oprávněné osoby na otázku v následném hlasování také konkrétním způsobem odpověděly, taková kampaň, v níž by již mohlo hrát roli, kdo takový názor prezentuje, není zákonem předpokládaným smyslem existence přípravného výboru, a proto ani není důvod kontrolovat totožnost osob v okamžiku sběru podpisů a v okamžiku podání návrhu. ... Obecní úřad v principu ani nemá nástroj, jak ověřit, kdo byl v určitou dobu členem přípravného výboru (založení a činnost*

<sup>59</sup> Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005

<sup>60</sup> Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 347/2005 ze dne 24. 11. 2005

<sup>61</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 59 A 38/2022 ze dne 29. 11. 2022

přípravného výboru nejsou formalizované, existence přípravného výboru nepodléhá schvalovacímu procesu žádného správního orgánu a členové se nikde neregistrují – pozn. aut.) *ani kdy byl ten který podpis připojen na podpisový arch, aby tyto údaje mohl vzájemně poměřovat.*“ Odlišně by bylo nutno posoudit situaci, pokud by přípravný výbor zneužil jméno veřejně známé osoby za účelem větší důvěryhodnosti. Důsledkem takového jednání by mohlo být vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.

Zákon neupravuje pravidla rozhodování uvnitř přípravného výboru, se zohledněním základních demokratických principů je tedy vhodná podpůrná aplikace obecných ustanovení o společnosti.<sup>62</sup> Vztah obecné a zvláštní úpravy byl potvrzen již před účinností nového občanského zákoníku.<sup>63</sup>

## 6.2 Náležitosti návrhu přípravného výboru

Podle § 10 odst. 1 zákona musí návrh přípravného výboru obsahovat

- a) označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje,
- b) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu,
- c) odůvodnění návrhu,
- d) odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce
- e) označení zmocněnce z členů přípravného výboru,
- f) jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, adresa pobytu, a jejich vlastnoruční podpisy.

### 6.2.1 Sběr podpisů

Přílohu návrhu přípravného výboru, která je jeho součástí, tvoří podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Náležitosti podpisové listiny stanoví § 11 odst. 1 zákona, podle něj musí každý podpisový arch obsahovat

- a) označení území, na němž se má místní referendum konat,
- b) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu,
- c) jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu,
- d) upozornění na možný přestupek a sankci za něj

---

<sup>62</sup> § 2716 a násl. obč. zák.

<sup>63</sup> Usnesení KS v Plzni sp. zn. 57 A 49/2012 ze dne 31. 7. 2012

Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.

Návrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem alespoň v obci nebo v její části

do 3 000 obyvatel ..... 30 % oprávněných osob,

do 20 000 obyvatel ..... 20 % oprávněných osob,

do 200 000 obyvatel ..... 10 % oprávněných osob,

nad 200 000 obyvatel ... 6 % oprávněných osob

Okruh osob oprávněných hlasovat v místním referendu odpovídá okruhu osob oprávněných volit do zastupitelstva obce a je evidován ve stálém seznamu voličů<sup>64</sup>. Počet oprávněných osob se zjišťuje dle § 55 zákona z počtu obyvatel podle stavu k 1. lednu toho roku, v němž byl návrh přípravného výboru podán. Dovojuje se, že i počet obyvatel určující požadované procento oprávněných osob se bude vztahovat k tomuto datu.<sup>65</sup>

Požadovaný počet podpisů je odstupňován ve vazbě na počet obyvatel v obci. Zvolené řešení může vést ke kuriózní situaci v případě, že počet obyvatel je blízký vymezené hranici. Může se snadno stát, že v obci s počtem obyvatel těsně pod stanovenou hranicí bude potřeba mnohem více podpisů než ve srovnatelné obci s počtem obyvatel těsně nad touto hranicí.

Je zřejmý úmysl zákonodárce stanovit mírnější požadavky v lidnatějších obcích, za současného zachování určité míry reprezentativnosti vzorku oprávněných osob. I přesto je konání referend ve velkých městech spíše raritní. Důvody lze ilustrovat dalším hypotetickým příkladem.

V obci se 150 obyvateli, z nichž je 100 oprávněných osob, bude zapotřebí alespoň 30 podpisů. V obci se 150 000 obyvateli a 100 000 oprávněných osob, bude třeba alespoň 10 000 podpisů oprávněných osob. Zatímco v první obci je možné získat požadovanou podporu během jedné návštěvy restauračního zařízení, ve druhé obci bude přípravný výbor čelit značným organizačním a logistickým výzvám, nemluvě o otázkách finančních.

---

<sup>64</sup> § 28 odst. 2 zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

<sup>65</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 53

Přes výše uvedené považuji zákonné podmínky za relativně vhodně nastavené. Je nutné se smířit s tím, že přímé rozhodování občanů je ve větších obcích komplikovanější. V těch nejmenších obcích je získání podpory snadné, ale zajisté zde bude upřednostňován méně formální způsob řešení problémů. Místní referendum se tak jeví nejvhodnějším pro středně velké obce, což potvrzuje i praxe.

Sběr podpisů je vždy v praxi zatížen jistou měrou chybovosti, kdy dochází k vyřazení petentů například z důvodu nečitelnosti, absence nebo nepravdivosti některých údajů či duplicitního uvedení osob<sup>66</sup>. Nejsou uznány ani podpisy osob, které v okamžiku přezkoumání návrhu již nejsou oprávněnými osobami, případně jimi nebyly vůbec. Soudy však bylo opakovaně deklarováno, že při vyřazování podpisů se obecní úřad musí vyvarovat příliš formalistického přístupu.<sup>67</sup> Důvodem k vyřazení není

- použití opakovacího znaménka (totožná adresa členů rodiny)
- předtištění názvu obce přípravným výborem
- jméno uvedeno zkratkou nebo v hovorové formě (pokud je význam jednoznačný)
- vyplnění údajů (vyjma podpisu) jinou osobou
- vyplnění jen posledních dvou číslic roku narození
- změna trvalého pobytu v rámci obce

Požadavek zákona, aby identifikační údaje uvedla podepisující osoba, je splněn i v případě, že je nadiktuje osobě, která provádí sběr podpisů. Zákon stanoví nezbytnost vlastnoručního podpisu, zbylé údaje *a contrario* mohou být vyplněny kteroukoli osobou eventuelně předem vytištěny. Nejvyšší správní soud však poznamenává, že v praxi bude ověřování toho, zda uváděný petent podpisovou listinu skutečně podepsal, zcela výjimečné. Proces ověřování identifikačních údajů petentů bude založen na příslušných registrech (informační systém evidence obyvatel), ke kterým má obecní úřad přístup.<sup>68</sup>

Možnost zpětvzetí podpisu zákon neupravuje. Lze dovodit, že je přípustné kdykoli do okamžiku předložení návrhu přípravného výboru obecnímu úřadu. Později by již mohlo dojít k narušení procesu vyhlášení místního referenda.

---

<sup>66</sup> Mezi oprávněné osoby podporující návrh přípravného výboru musí být pro účely § 8 odst. 2 zákona počítány (jen jednou) i takové osoby, které se na podpisové listiny podepsaly více než jednou, nejsou-li dány jiné překážky, pro které by musely být takové osoby vyloučeny. Viz usnesení KS v Praze sp. zn. 59 A 38/2022 ze dne 29. 11. 2022

<sup>67</sup> Usnesení KS v Brně sp. zn. 65 A 8/2014 ze dne 17. 10. 2014; rozsudek NSS sp. zn. Ars 1/2017, 3587/2017 Sb. NSS

<sup>68</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 1/2022, 4384/2022 Sb. NSS

Odůvodnění návrhu a odhad nákladů, které uvádí § 10 odst. 1 písm. c) resp. d) zákona, nemůže být vyžadované ve formě odborné ekonomické analýzy dopadů referenda. Postačí obecné vysvětlení účelu zamýšleného referenda doplněné alespoň přibližnou představou o tom, jak rozpočet obce zatíží jeho uspořádání a realizace rozhodnutí.<sup>69</sup> Pokud je přípravný výbor toho názoru, že realizací rozhodnutí přijatého v referendu nevzniknou žádné náklady, bude i úplná absence informace o nákladech pouze formální vadou.<sup>70</sup>

## 6.2.2 Formulace položené otázky

Otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“. Otázek může být navrženo i více, nesmí se navzájem vylučovat, mohou na sebe však navazovat ve vztahu obecné a zvláštní. Otázka nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá.<sup>71</sup> Jednoznačnost se posuzuje z pohledu adresátů, tj. oprávněných osob, které mají k území specifický vztah. Běžně se proto ve znění otázek vyskytují neoficiální pomístní názvy. Případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek odmítat s poukazem na jejich údajnou nejednoznačnost.<sup>72</sup> Nežádoucí striktní interpretace jednoznačnosti se dopustil Krajský soud v Ostravě v usnesení týkajícím se místního referenda v obci Zubří.<sup>73</sup> Položenou otázku ve znění *„Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?“* shledal nejednoznačnou s odůvodněním, že *„vyznívá zcela obecně a není v ní žádná vazba na projekt, jemuž se navrhovatel snaží zabránit. Běžný volič nemusí vědět, o čem rozhoduje a čeho se otázka týká, a tudíž by ani nemusel rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v takovém místním referendu. Otázka je formulována tak, že z ní nevyplývá ani existence již konkrétního projektu, ani skutečnost, že se má jednat o projekt, v němž má být nakládáno s prostředky města. Otázka...není pro absenci určitosti přípustná.“* Nejvyšší správní soud<sup>74</sup> byl jiného názoru a zdůraznil, že při posuzování určitosti otázky položené v referendu se přihlíží k místním reáliím, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Zohlednit je třeba i veřejnou diskuzi o tématu a kampaň v souvislosti s referendem. O nejednoznačnost

---

<sup>69</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 4/2014, 3148/2015 Sb. NSS; rozsudek NSS sp. zn. Ars 4/2015 ze dne 17. 3. 2016, 3414/2016 Sb. NSS

<sup>70</sup> Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 24 A 2/2021 ze dne 11. 1. 2022

<sup>71</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 2/2012 ze dne 10. 12. 2012, 2799/2013 Sb. NSS

<sup>72</sup> Tamtéž

<sup>73</sup> Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 65 A 45/2017 ze dne 16. 6. 2017

<sup>74</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 2/2017 ze dne 31. 8. 2017, 3641/2017 Sb. NSS



by se jednalo tehdy, „pokud by se v obci diskutovalo o výstavbě několika krytých bazénů s různými investory, nebo by se v místě nacházelo více krytých bazénů a byla vedena diskuze, který z nich má být zbourán, či naopak rekonstruován.“ V daném kontextu byla otázka prohlášena za jednoznačnou.

Míra konkrétnosti otázky musí být přípravným výborem pečlivě volena také s ohledem na budoucí kontrolu ze strany občanů. Příliš obecné znění ponechá orgánům obce velkou míru uvážení při respektování výsledku referenda. Naopak příliš detailní vymezení může být pro oprávněné osoby nesrozumitelné.<sup>75</sup> V praxi se lze setkat jak s případy velice podrobného vymezení otázky (např. „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Dobšice podnikalo v rámci své samostatné působnosti kroky směřující ke stavebním úpravám objektu sběrného dvora v Libněvsi, č. parc. 42/46, k. ú. Dobšice u Žehuně, za účelem vybudování druhé hasičské zbrojnice v obci s klubovnou pro schůze SDH Dobšice, s tepelným čerpadlem, krbem na tuhá paliva, garáží, koupelnou, WC, skladem, za cenu z roku 2020 ve výši 2 429 587 Kč a s tím související kroky směřující k přijetí finanční dotace ve výši pouhých 50 % z uznatelných nákladů?*“), tak s úspornými otázkami nesplňujícími ani požadavky lingvistické stavby („*Větrné elektrárny v katastru obce?*“).

Navrhovaná otázka nesmí být v rozporu s § 7 písm. h) zákona. Platné rozhodnutí v místním referendu je časově omezenou překážkou konání referenda v téže věci. Občané mohou formou referenda projevit v budoucnosti odlišný názor, zákonodárce požaduje odstup 24 měsíců z důvodu právní jistoty a poskytnutí času pro realizaci závazného rozhodnutí. Problematice totožnosti hlasované otázky se věnoval Krajský soud v Praze ve věci místního referenda v obci Podveky.<sup>76</sup> To se konalo dne 14. 5. 2021 o otázce „*Souhlasíte s tím, aby splaškovou kanalizaci a ČOV v obci Podveky vlastnila VHS Vrchlice – Maleč a.s. se sídlem Ku Pátku 387, 284 01 Kutná Hora (dále jen VHS)?*“ Závazný výsledek referenda zněl ve prospěch vlastnictví kanalizace společností VHS. Dne 22. 11. 2021 předložil přípravný výbor obecnímu úřadu Podveky návrh na konání místního referenda o otázce „*Souhlasíte s tím, aby v Podvekách, v Ježovicích, v Útěchvostech a v Zalíbené byla vybudována spádová (gravitační) splašková kanalizace?*“. Zastupitelstvo návrh zamítlo s odkazem na § 7 písm. h) zákona. Přípravný výbor se obrátil na soud, aby referendum o předmětné otázce vyhlásil. Ten konstatoval, že výluka přípustnosti referenda v téže věci se nepochybně vztahuje na případy

---

<sup>75</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 4/2012 ze dne 31. 10. 2012, 2760/2013 Sb. NSS

<sup>76</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 59 A 10/2022 ze dne 23. 3. 2022, 4348/2022 Sb. NSS

zcela totožné otázky či syntakticky přeskupené otázky,<sup>77</sup> ale vždy je třeba posoudit konkrétní význam, v jakém je vnímána hlasujícími osobami. To je žádoucí i u na první pohled odlišně zaměřených otázek. V popisovaném případě se sice obě referenda týkají shodného předmětu vyhlášeného referenda (splaškové kanalizaci v obci Podveky), pouze tato skutečnost ale nezakládá totožnost věci. Otázka prvního referenda směřuje k vlastnictví kanalizace, navrhované druhé referendum by rozhodovalo o technickém provedení kanalizace. I přesto soud dovedl nepřipustnost konání druhého referenda, což zdůvodnil celkovým kontextem kampaně před referendem ze dne 14. 5. 2021. Běžnému občanu hlasujícímu v tomto referendu muselo být zřejmé, že rozhoduje o vlastnictví kanalizace determinujícím i technické řešení, neboť společnost VHS byla v kampani zřetelně spojována s gravitační kanalizací, a to i samotným přípravným výborem (ten tuto skutečnost zdůrazňoval v odůvodnění návrhu i prostřednictvím letáků v kampani).

## **6.3 Přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru**

### **6.3.1 Obecní úřad**

Návrh na uspořádání místního referenda spolu s podpisovou listinou předkládá přípravný výbor příslušnému obecnímu úřadu k posouzení (§ 12 zákona). V této fázi přezkumu se pouze posuzuje, zda předkládaný návrh naplňuje formální požadavky zákona. Obecnímu úřadu nepřísluší posuzovat přípustnost konání místního referenda o navržené otázce (§ 6 a § 7 zákona), ani vhodnost použití tohoto prostředku deklarovanou v odůvodnění návrhu.<sup>78</sup> Ačkoliv se jak v § 10, tak v § 11 zákona hovoří o znění otázek navržených k rozhodnutí v referendu, nevyplývá z nich, že by se měl obecní úřad zabývat tím, zda lze o navržené otázce referendum konat. Jedná se zde pouze o ověření, zda návrh obsahuje jednu z náležitostí – tj. znění otázky. Přípustnost otázky položené v referendu se řeší až ve fázi rozhodování zastupitelstva o vyhlášení referenda.<sup>79</sup> Úkolem obecního úřadu je pouze kontrola, zda návrh přípravného výboru a podpisové archy obsahují zákonné náležitosti (§ 10 a § 11 zákona) a předkládané údaje jsou správné a úplné. V praxi to zahrnuje především zjišťování, zda je návrh přípravného výboru podpořen dostatečným počtem oprávněných osob. Pokud obecní úřad neobjeví nedostatky, neprodleně po uplynutí pořádkové lhůty 15 dnů pro posouzení návrhu vyrozumí zmocněnce o

---

<sup>77</sup> Výjimku potvrzující pravidlo ilustruje soud hypotetickým příkladem, upozorňujícím na limity čistě jazykového výkladu. Občané kladně odpoví na otázku: „Souhlasíte s tím, aby obec postavila na kopci A rozhlednu?“ Rozhledna se postaví a o půl roku později bude podán návrh na konání nového referenda o identicky znějící otázce. Tentokrát by občané rozhodovali o stavbě druhé (další) rozhledny a otázka je přípustná.

<sup>78</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 7/2012 ze dne 20. 7. 2012, 2719/2012 Sb. NSS

<sup>79</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 2/2017 ze dne 31. 8. 2017, 3641/2017 Sb. NSS

této skutečnosti. Toto vyrozumění není rozhodnutím (viz výklad níže), nenabývá právní moci ani vykonatelnosti.<sup>80</sup> Před uplynutím lhůty 30 dnů dle § 12 odst. 3 zákona je proto možné vytknout dodatečně zjištěné nedostatky, přestože původní vyrozumění svědčilo o opaku.

Jestliže v návrhu obecní úřad shledá nedostatky, podle povahy vad návrh zmocněnci přípravného výboru vrátí a neprodleně ho písemně vyzve, aby tyto nedostatky ve stanovené lhůtě ne kratší 7 dnů odstranil. Když obecní úřad využije této možnosti a stanoví nejkratší možnou lhůtu, je to pro přípravný výbor problematické. Pokud jsou vytýkány chybné údaje v podpisových listinách, pro přípravný výbor je časově velmi náročné údaje opravit, zejména ve větších obcích se stovkami či tisíci petentů.

Ani výzva k odstranění nedostatků není rozhodnutím, měla by však obsahovat přiměřené poučení o právech a povinnostech přípravného výboru.<sup>81</sup> Pokud vykazuje vady i opravený návrh, z povahy věci je přípustné, aby obecní úřad výzvy opakoval, dokud nebude návrh bezvadný. Zákon se k opakovaným výzvám nevyjadřuje, analogicky lze použít úpravu „první“ výzvy. Judikatura omezila opakované výzvy pouze na původně vytýkané nedostatky, které nebyly uspokojivě napraveny. Nepřipustila vytýkání dalších nových vad z důvodu nebezpečí oddalování vyhlášení referenda.<sup>82</sup>

Ve výzvě musí být obecním úřadem určité a jasně specifikováno, čeho se vady týkají. V případě vad jednotlivých podpisů (v širším slova smyslu) Nejvyšší správní soud vyslovil požadavek na srozumitelnou specifikaci důvodu vyškrtnutí.<sup>83</sup> *„Přípravný výbor musí být na základě formulace jednotlivých vad uvedených ve výzvě schopen se rozhodnout o svém následujícím postupu. Musí mít možnost vyhodnotit, zda se jedná o takovou vadu, kterou lze odstranit kontaktováním osoby, jejíž podpis byl vyškrtnut (např. v důsledku nesprávně uvedené adresy či v důsledku neuvedení křestního jména), a vyžádáním si nových podpisů těchto osob ... s vyloučením rizika duplicitního podpisu, nebo zda se jedná o vadu neodstranitelnou (např. podpis fiktivní osoby, trvalý pobyt mimo obvod obce), a je tudíž třeba se pokusit o sběr podpisů od dalších, dosud nepodepsaných, osob, popř. zda je vada vytknuta neoprávněně a je na místě se bránit soudní cestou.“*

---

<sup>80</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 75

<sup>81</sup> Tamtéž

<sup>82</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 17/2012 ze dne 14. 3. 2013

<sup>83</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 4/2014 ze dne 22. 10. 2014, 3148/2015 Sb. NSS

K odstranění nedostatků podpisové listiny by obecní úřad měl vyzývat pouze tehdy, jestliže by po odečtení vadných podpisů počet osob podporujících konání referenda klesl pod potřebnou mez.<sup>84</sup>

Při přezkoumávání zmíněných náležitostí nepostupuje obecní úřad podle správního řádu ani jiného procesního předpisu. Na tyto postupy se s výjimkou doručování nevztahuje podle § 54 zákona správní řád, i přesto se při nich uplatní základní zásady činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy.<sup>85</sup>

Postup obecního úřadu při přezkumu návrhu na konání referenda je vykonáván v samostatné působnosti, která mu nemůže být odňata ve prospěch jiného právního orgánu, byť by byl věcně příslušný. Na rozdíl od voleb do zastupitelstva také nese obec veškeré náklady spojené s konáním referenda.

V § 12 odst. 3 zákona je zakotvena nevyvratitelná právní domněnka bezvadnosti návrhu v případě, že obecní úřad nerozumí zmocněnce o tom, že návrh nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění (nebo nebyla výzva dostatečně konkrétní).

Návrh přípravného výboru lze mít za bezvadný<sup>86</sup>, pokud

- a) obecní úřad nerozumí zmocněnce, že návrh nemá nedostatky,
- b) vznikla nevyvratitelná právní domněnka bezvadnosti, nebo
- c) správní soud rozhodl, že návrh nemá nedostatky

Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce k projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání (§ 12 odst. 4 zákona).

### **6.3.2 Zastupitelstvo obce**

Zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne (§ 13 zákona)

- a) o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání
- b) o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat

---

<sup>84</sup> Usnesení KS v Plzni sp. zn. 30 Ca 73/2005 ze dne 26. 10. 2005

<sup>85</sup> § 177 odst. 1 SpŘ

<sup>86</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 83

O přijatém usnesení zastupitelstvo neprodleně vyrozumí zmocněnce a zároveň toto usnesení vyvěsí na úřední desce.

Rozsah přezkumu návrhu zastupitelstvem obce není zákonem přesně definován, pouze je stanoveno, že má rozhodnout, zda o navržené otázce lze konat referendum. S přihlédnutím k tomu, v jakém pořadí zákon vyjmenovává jednotlivá stadia posuzování návrhu (obecní úřad, zastupitelstvo obce), a k výše zmíněné judikatuře, lze dovodit, že obecní úřad posuzuje (pouze) formální nedostatky, zatímco zastupitelstvo posuzuje (pouze) soulad návrhu s § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona. Ne vždy se však soudy ztotožnily s nastíněným důsledným rozdělením fází přezkumu, například ve věci referenda v obci Běloky<sup>87</sup> Krajský soud v Praze vymezení, že „[z]astupitelstvo obce při rozhodování o vyhlášení místního referenda...posuzuje nejen to, zda je či není v dané věci konání místního referenda vyloučeno podle § 7 zákona o místním referendu, ale též to, zda otázka splňuje požadavek podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, tedy zda je otázka jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět ‚ano‘ nebo ‚ne‘, jakož i případné nedostatky návrhu, které obecní úřad neodhalil.“ Soud tedy nevyklučuje možnost duplicitního přezkumu formálních náležitostí. Pokud však obecní úřad některé nedostatky neodhalil (a nevyzval k jejich odstranění), nastoupila domněnka bezvadnosti návrhu. Zastupitelstvo o takových nedostatcích tedy hlasovat nemůže, nadto k posuzování formálních náležitostí nedisponuje ani potřebnými kapacitami a oprávněními (přístup k základním registrům a evidenci obyvatel).<sup>88</sup> Je ale nutno poznamenat, že domněnka bezvadnosti návrhu přípravného výboru nastupuje jen v případě zhojitelných vad (např. když návrh není podpořen dostatečným množstvím podpisů). Pokud na takovou vadu obecní úřad kvalifikovaně neupozorní, pak kvůli ní (byť by byla zcela zjevná) již zastupitelstvo nemůže odmítnout vyhlášení místního referenda. Jak uvedl Krajský soud v Plzni<sup>89</sup>, pokud je vada takové intenzity, že ani zastupitelstvo samo z vlastního podnětu by nemohlo místní referendum vyhlásit, nemůže je vyhlásit ani na návrh přípravného výboru, a to ani tehdy, kdy obecní úřad nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění ve stanovené lhůtě. Takovou situací by podle soudu byl například rozpor s § 1 zákona vymežujícím území, na němž lze místní referendum konat, nebo překážka dříve podaného obsahově totožného návrhu dle § 16 odst. 1 zákona.

<sup>87</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 44 Ca 44/2009 ze dne 22. 6. 2009

<sup>88</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011. s. 118-119

<sup>89</sup> Usnesení KS v Plzni sp. zn. 30 Ca 59/2006 ze dne 10. 7. 2006, 964/2006 Sb. NSS

Otázce odstranitelnosti vad se věnoval i Nejvyšší správní soud, který ve věci místního referenda v obci Zubří<sup>90</sup> uvedl, že „vady návrhu ve smyslu § 12 zákona o místním referendu jsou v zásadě vždy odstranitelné (doplnění odůvodnění návrhu nebo dalších podpisů), proto je ... nastaven proces napravení těchto vad, který by u neodstranitelných vad nepřicházel v úvahu. Oproti tomu, pokud je shledána zastupitelstvem podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu nepřipustnost položené otázky, jedná se z povahy věci o neodstranitelnou vadu, neboť pro jakkoliv jinak zformulovanou otázku jsou nepoužitelné podpisové listiny, které musí znění otázky obsahovat. I proto § 13 s žádným možným odstraňováním tohoto nedostatku návrhu nepočítá.“

V již zmiňované kauze referenda v Bělokách<sup>91</sup> uvedené „nedostatky návrhu, které obecní úřad neodhalil“ budou právě oněmi odstranitelnými vadami. Možnost tyto vady odstranit by ale byla odepřena z důvodu, že v rámci přezkumu zastupitelstvem není proces nápravy vad možný. Z toho důvodu považuji názor soudu (Běloky)<sup>92</sup>, ke kterému se přiklánějí i někteří autoři<sup>93</sup>, za nesprávný.

Lze shrnout, že zastupitelstvo bude (kromě výše uvedeného) posuzovat přípustnost konání referenda zakotvenou v § 6 a § 7 zákona, rovněž posoudí splnění požadavků srozumitelnosti a jednoznačnosti otázky. Navíc musí brát na zřetel i kogentní pravidla obsažená v jiných ustanoveních tohoto zákona.<sup>94</sup>

Pokud jsou splněny všechny zákonné náležitosti, vznikne na vyhlášení místního referenda soudně vymahatelný právní nárok. Přípravnému výboru pak svědčí existence subjektivního veřejného práva na iniciování místního referenda.<sup>95</sup>

## 6.4 Vyhlášení místního referenda

Úpravu svolání a konání zasedání zastupitelstva obce obsahuje obecní zřízení, podle § 92 se zastupitelstvo obce schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Toto ustanovení je z pohledu místního referenda významné, aby nedošlo k ohrožení aktuálnosti předkládaného návrhu. Zákon o místním referendu v § 13 odst. 1 uvádí, že o vyhlášení místního

---

<sup>90</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 2/2017 ze dne 31. 8. 2017, 3641/2017 Sb. NSS

<sup>91</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 44 Ca 44/2009 ze dne 22. 6. 2009

<sup>92</sup> Tamtéž

<sup>93</sup> Srov. NAHODIL, T., ŘÍČKA, T. *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami*. Vyd. 1. Praha: Linde, 2004, s. 40-41

<sup>94</sup> Usnesení KS v Plzni sp. zn. 30 Ca 59/2006 ze dne 10. 7. 2006, 964/2006 Sb. NSS

<sup>95</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 83

referenda rozhodne zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání. I na první pohled jasné pravidlo poskytuje obci prostor na oddalování vyhlášení referenda.

Skutečnost, zda je nejbližší zasedání zastupitelstva označeno jako řádné či mimořádné, není pro vyhlášení místního referenda relevantní. Zákon o místním referendu zasedání blíže nespecifikuje a ani § 92 obecního zřízení žádnou diferenciaci (s výjimkou náhradního zasedání) neupravuje. Proti účelovému označování zasedání zastupitelstva za mimořádné se vymezil i Krajský soud v Hradci Králové.<sup>96</sup>

Komplikovanější je otázka usnášeníschopnosti zasedání zastupitelstva. Podle převládajícího názoru je za zasedání povinované projednáním návrhu na konání referenda považováno to, které je svoláno na nejbližší termín poté, co nastoupí domněnka bezvadnosti návrhu. Není rozhodné, zda toto zasedání bude usnášeníschopné.<sup>97,98</sup> Tomu nasvědčuje i dikce § 92 odst. 3 obecního zřízení „*jestliže...není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce*“ kdy ukončeno může být jen to, co alespoň minimální dobu existovalo.

K odlišnému závěru, že ukončení zasedání zastupitelstva obce logicky znamená jeho nekonání, dospěl Krajský soud v Praze.<sup>99</sup> K této argumentaci se přikláním i já<sup>100</sup>, přesto jsem toho názoru, že i v těchto případech svědčí přípravnému výboru právo domáhat se, aby rozhodnutí zastupitelstva nahradil soud. Znění § 57 odst. 2 písm. b) zákona „*Návrh je třeba podat nejpozději do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce ..., kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.*“ je třeba aplikovat i situace, kdy zasedání zastupitelstva není usnášeníschopné. Pod autorem zvýrazněná slova lze patrně zahrnout i „svolaná, ale nekonaná“ zasedání. Smysl a účel zákona to podle mne vyžaduje.

Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu (§ 13 odst. 3 věta poslední zákona).

---

<sup>96</sup> Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 115/2009 ze dne 26. 11. 2009

<sup>97</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 84

<sup>98</sup> Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 31 Ca 147/2009 ze dne 14. 10. 2009

<sup>99</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 44 A79/2010 ze dne 20. 9. 2010

<sup>100</sup> *Ad absurdum* si lze představit situaci, kdy nebude přítomen žádný člen zastupitelstva.

## 6.4.1 Rozhodnutí bez vyhlášení místního referenda

Toto rozhodnutí je nutné odlišit od referenda, vyhlášeného čistě z vůle zastupitelstva obce podle § 14 zákona.

Ustanovení § 13 odst. 3 zákona dává zastupitelstvu obce možnost o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda. O tomto rozhodnutí musí zastupitelstvo neprodleně písemně vyrozumět zmocněnce. Toto rozhodnutí nelze vykonat před uplynutím lhůty 7 dnů, ve které může zmocněnec prohlásit, že na konání místního referenda trvá. Pokud tak zmocněnec učiní, zastupitelstvo obce místní referendum na nejbližší zasedání vyhlásí a rozhodnutí pozbývá platnosti dnem vyhlášení místního referenda.

Judikatura na základě analogické aplikace tohoto ustanovení připouští i možnost zastupitelstva obce zrušit či odvolat již vyhlášené referendum, což není zákonem výslovně upraveno. Krajský soud v Hradci Králové<sup>101</sup> vyslovil názor, že po vyhlášení místního referenda už sice nemůže zastupitelstvo obce samo rozhodnout o navržené otázce, mohlo by však posoudit, že z důvodu vis maior už rozhodnutí v místním referendu není třeba, a v důsledku toho vyhlášení místního referenda odvolat. O tomto rozhodnutí by pak zastupitelstvo obce bylo povinno informovat zmocněnce přípravného výboru, který by však opět ve shora uvedené lhůtě měl právo prohlásit, že na konání vyhlášeného místního referenda trvá. Takový postup by dle soudu odpovídal principům, na kterých je zákon postaven, protože by umožnil odvolat místní referendum, o jehož bezpředmětnosti by byly přesvědčeny všechny dotčené strany a nebyly by dotčeny kompetence ani přípravného výboru, ani zastupitelstva obce. Významným způsobem by s tím také eliminovala možnost případného soudního přezkumu, neboť všechny dotčené strany by jednaly ve shodě.

Účelem tohoto ustanovení je nepochybně hospodárnost, zastupitelstvo obce se tak může vyhnout poměrně vysokým výdajům spojeným s konáním místního referenda a vybavením hlasovací místnosti pro okrskové komise. Tyto výdaje hradí obec ze svého rozpočtu (§ 51 odst. 1 zákona).

Při nekonání místního referenda podle tohoto ustanovení se ovšem neúčelně vynaloženými výdaji stanou ty, spojené s činností přípravného výboru při sběru podpisů a náklady na kampaň. Tyto výdaje obec nehradí podle § 51 odst. 3 zákona. Z tohoto ustanovení mimochodem literatura dovozuje nepřipustnost vynakládání obecních prostředků na vedení

---

<sup>101</sup> Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 A 34/2010 ze dne 6. 9. 2010, 2193/2011 Sb. NSS



kampaně v případě, kdy je místní referendum vyhlášeno na návrh přípravného výboru. Jinak by došlo k nežádoucímu narušení principu rovnosti zbraní v kampani.<sup>102</sup>

Lze konstatovat, že tato možnost je v praxi jen stěží využitelná.<sup>103</sup> V případě referend konfrontačního charakteru (občané vs. „radnice“) bude zastupitelstvo raději doufat v neplatnost či nezávaznost referenda, než aby předem „vzdalo boj“. U manifestačních referend je záměrem posílit legitimitu názoru prosazovaného obcí navenek (referendum není prostředkem, nýbrž cílem). Manifestační referenda jsou běžně vyhlášována zastupitelstvem obce, což by postup podle tohoto ustanovení stejně vylučovalo.

F. Rigel také poznamenává<sup>104</sup>, že aplikací tohoto ustanovení se odpírá možnost oprávněných osob odpovědět na navrženou otázku, což zasahuje do samé podstaty institutu místního referenda (tj. zjištění názoru občanů). Ze samotné skutečnosti, že oprávněná osoba podpořila návrh na konání referenda, nelze předvídat, jak by na navrženou otázku při hlasování odpovídala.

## 6.4.2 Termín konání místního referenda

Termín konání místního referenda stanoví zastupitelstvo obce zároveň s rozhodnutím o jeho vyhlášení. Podle § 15 zákona se místní referendum koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení (první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce na úřední desce), není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Koná-li se místní referendum z rozhodnutí zastupitelstva obce, nesmí být den konání místního referenda stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce (ústavní princip vlády na omezenou dobu).

Hlasování v místním referendu se podle § 5 odst. 1 zákona koná v jednom dni. Zákon neurčuje konkrétní den v týdnu ani minimální dobu konání hlasování. Stanovení příliš krátké doby hlasování je způsobilé porušit subjektivní veřejné právo iniciovat místní referendum.<sup>105</sup> Koná-li se hlasování v místním referendu současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky, do Evropského parlamentu nebo s volbou prezidenta republiky, pak se koná ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb. Touto dobou se rozumí celá doba, po kterou se volby konají, byť to není výslovně uvedeno. Tak to bude nepochybně chápat průměrný občan, ustanovení považují za

---

<sup>102</sup> RIGEL, F., op. cit., s. 208

<sup>103</sup> RIGEL, F., op. cit., s. 122

<sup>104</sup> RIGEL, F., op. cit., s. 121

<sup>105</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 19

jednoznačné. J. Vedral<sup>106</sup> však připouští i výklad, že doba voleb představuje pouze časový rámeček, který může místní referendum využít jen částečně.

Z § 15 zákona vyplývá právo přípravného výboru navrhnout termín konání místního referenda. Tím je zastupitelstvo při vyhlášení referenda zásadně vázáno s výjimkou situací, kdy by stanovením odlišného termínu byla lépe zajištěna dostatečná účast oprávněných osob při hlasování.<sup>107</sup> Pokud zastupitelstvo vyhlásí místní referendum v jiném termínu, než navrhl přípravný výbor, má přípravný výbor oprávnění domáhat se soudní ochrany ve věcech místního referenda. Tento závěr však nemá oporu v zákoně, § 57 odst. 1 písm. b) zákona přiznává přípravnému výboru právo domáhat se ochrany pouze v případech, kdy zastupitelstvo rozhodlo o nevyhlášení referenda nebo bylo nečinné. Soudy takto fakticky rozšiřují možnosti přezkumu.<sup>108</sup>

Přípravný výbor může navrhnout i termín ve vzdálenější budoucnosti (např. v souběhu s ještě nevyhlášenými volbami), v těchto případech posoudí zastupitelstvo též dopady na aktuálnost referenda a realizovatelnost rozhodnutí v referendu přijatém.<sup>109</sup> Meze uvážení zastupitelstva stran termínu navrženého přípravným výborem korigoval Krajský soud v Ústí nad Labem.<sup>110</sup> Zastupitelstvo města Lovosice nestanovilo dobu konání referenda na termín voleb do zastupitelstva města s poukazem na faktické technické problémy. Uvedlo, že v případě konání místního referenda současně s volbami do zastupitelstva města, musí být konány volby a místní referendum v oddělených místnostech, hlasování se musí uskutečnit do oddělených hlasovacích schránek, samostatně musí být stanoven zapisovatel pro každou komisi. Dále i sčítání hlasů musí být provedeno odděleně. Při souběžném konání voleb a místního referenda nedojde k úspoře nákladů, ale naopak při samostatném konání místního referenda nebude nutné pořizovat nové vybavení hlasovacích místností, zajišťovat nové personální síly včetně jejich proškolení, popřípadě zajišťovat oddělené hlasovací místnosti. Náklady v případě konání místního referenda ve společném termínu s volbami do zastupitelstva města by tak byly odhadem cca ještě o 50 000 Kč vyšší. Soud argumentaci<sup>111</sup> zastupitelstva vzal v úvahu, ale rozhodl, že „zájem na co nejširší účasti občanů při hlasování v místním referendu převyšuje

---

<sup>106</sup> VEDRAL, J.: K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 3, s. 12

<sup>107</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 11/2014 ze dne 5. 3. 2015, 3211/2015 Sb. NSS

<sup>108</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 3/2014 ze dne 2. 10. 2014

<sup>109</sup> Tamtéž

<sup>110</sup> Usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 8/2014 ze dne 11. 9. 2014

<sup>111</sup> Argumenty jsou již neaktuální. Za tehdejšího právního stavu nebyl souběh referenda s volbami upraven. Bylo proto zapotřebí zajistit náležitosti (komise, prostory, vybavení) pro referendum a volby zvlášť. To zákonitě vedlo k nevhodným a organizačně náročným řešením, která byla pro veřejnost matoucí. Po dlouhodobé kritice byl proto do zákona vložen § 27a, který tyto situace vhodně upravil.

*zájem na úspoře finančních prostředků, byť i ten je z hlediska města pochopitelně významný. Při poměrování významu vzájemně si konkurujících zájmů, upřednostnil soud ... zájem ... na tom, aby občané města dostali možnost hlasovat v místním referendu v termínu, v němž lze předpokládat jejich vyšší účast při hlasování, před zájmem druhým, tedy úsporou finančních prostředků.“* Jak vyplývá ze zmíněného soudního rozhodnutí, v případě konání místního referenda souběžně s termínem voleb se očekává větší účast hlasujících osob v referendu, z tohoto důvodu přípravné výbory tyto termíny preferují. Ani konání místního referenda ve společném termínu s volbami však není zárukou úspěchu (tj. dosažení platnosti rozhodnutí), některé volby mají tradičně nízkou účast (např. volby do Evropského parlamentu), navíc ne každý volič bude mít zájem také o místní referendum. Místní referendum se totiž týká jen jednotlivé věci (často úzce vymezené), zatímco odevzdání hlasu v jakýchkoli volbách má komplexnější a dlouhodobější dopady. Přesto je souběh s volbami důležitý přinejmenším z důvodu, že může zvýšit účast o osoby, které by při samostatném konání referenda neměly dostatečnou motivaci se dostavit. Judikatura upozorňuje i na občany, kteří „*když už se do volební místnosti dostaví, budou hlasovat i v místním referendu.*“<sup>112</sup>

### **6.4.3 Vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce**

Ustanovení § 14 zákona dává zastupitelstvu obce možnost iniciovat konání místního referenda z vlastní vůle. Zastupitelstvo může rozhodnout o konání místního referenda prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce. V usnesení o vyhlášení místního referenda se uvedou stejné náležitosti jako v případě návrhu přípravného výboru (podle § 10 odst. 1 zákona), s výjimkou náležitostí týkajících se složení přípravného výboru a podpisové listiny.

### **6.4.4 Kolize návrhů**

Podle § 16 odst. 1 zákona se návrhy přípravného výboru posuzují jednotlivě v pořadí, v jakém byly podány obecnímu úřadu. Zastupitelstvo obce rozhodne, že místní referendum o později podaném návrhu přípravného výboru nevyhlásí, jestliže jde o obsahově stejnou otázku, nebo se později podaný návrh přípravného výboru obsahově vzájemně vylučuje s dříve podaným návrhem přípravného výboru.

Ze znění tohoto ustanovení nevyplývá, zda se kolize týká více návrhů téhož přípravného výboru, nebo návrhů různých přípravných výborů. Z jazykového výkladu se přikláním k první variantě. K této situaci ale v praxi moc často docházet nebude.

---

<sup>112</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 51 A 5/2023 ze dne 16. 2. 2023

Další eventualitou, kterou zákon nepředvídá, je možná kolize návrhu přípravného výboru s iniciativou zastupitelstva vyhlásit místní referendum o shodné věci.

Podle Krajského soudu v Brně<sup>113</sup> je v těchto případech třeba postupovat analogicky s uvedeným ustanovením tak, že v případě podání návrhu přípravného výboru v době, kdy je již vyhlášeno referendum zastupitelstvem, nebude moci být vyhlášeno referendum o návrhu přípravného výboru a naopak.

Tento výklad poskytuje zastupitelstvům účinnou možnost, jak zamezit platnému rozhodnutí v místním referendu. Když se mezi občany rodí záměr vyvolat konání místní referendum, je to v rámci komunity brzy obecně známo. Průvodním jevem sběru podpisů je vždy určitá publicita. Postupovat v utajení není možné a ani účelné. Pokud zastupitelstvo samo vyhlásí referendum o totožné otázce ještě před podáním návrhu přípravným výborem, může záměrně zvolit nevhodný termín.

---

<sup>113</sup> Usnesení KS v Brně sp. zn. 66 A 4/2014 ze dne 11. 9. 2014

## 7. Platnost a závaznost místního referenda

### 7.1 Platnost

K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (§ 48 odst. 1 zákona).

Pro výpočet požadované účasti se nezjišťuje počet obyvatel obce dle stavu k 1. lednu daného roku (ten se používá pro posouzení dostatečné podpory návrhu přípravného výboru), ale rozhodující je výpis ze seznamu oprávněných osob, který při hlasování může eventuelně doplnit okrsková komise [§ 36 odst. 3 a 5, § 44 odst. 3 písm. b), § 45 odst. 3 písm. b) zákona].

Pojem platnost se neomezuje pouze na splnění požadované účasti, je to také skutečnost, že nedošlo k vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v rámci soudního přezkumu (§ 58 zákona).

Po dobu 24 měsíců od platného rozhodnutí v místním referendu nelze podat návrh na konání nového referenda v téže věci [§ 7 písm. h) zákona].

### 7.2 Závaznost

Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (§ 48 odst. 2 zákona).

Počet oprávněných osob, které se zúčastnily místního referenda by měl odpovídat počtu platně hlasujících oprávněných osob (osob, které platně hlasovaly pro jednu z odpovědí, nebo se zdržely hlasování neoznačením žádné odpovědi).<sup>114</sup> F. Rigel<sup>115</sup> do tohoto okruhu zahrnuje všechny oprávněné osoby, kterým byla vydána úřední obálka a hlasovací lístek. Toto vymezení však nevyklučuje osoby, které platně nehlasovaly. O nich lze jen stěží tvrdit, že se místního referenda zúčastnily.

Nezbytným předpokladem pro závaznost referenda je jeho platnost, může však nastat situace, že referendum bude platné a zároveň nezávazné. Takové případy nejsou příliš časté, dochází k nim, pokud je podmínka platnosti splněna jen těsně a zároveň je poměr kladných a

---

<sup>114</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 187

<sup>115</sup> RIGEL, F., op. cit., s. 193

záporných odpovědí vyrovnány. V praxi většinou platí, že pokud se referenda účastní dostatečný počet hlasujících, jsou v názoru jednotní.

Pro místní referenda, ve kterých se rozhoduje o územních změnách dle obecního zřízení (oddělení části obce, sloučení obcí, připojení obce k jiné obci), stanoví § 48 odst. 3 zákona odlišné podmínky. Ty jsou oproti obecné úpravě přísnější a nepoužívají pojmy platnost a závaznost. Rozhodnutí o územních změnách je přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob,

- a) v případě oddělení, v té části obce, popřípadě částech obce, která se má oddělit,
- b) v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán.

### 7.3 Podmínky platnosti v praxi

Podle mého názoru je konstrukce platnosti a závaznosti zbytečně složitá a podmínka 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech by mohla být z § 48 odst. 2 zákona vypuštěna. Takto jednoduše byla stanovena hranice ve znění účinném do 30. 6. 2008, byla však příliš přísná a vyžadovala pro platnost rozhodnutí účast nadpoloviční většiny oprávněných osob zapsaných v seznamech. Bylo absurdní, že pro platnost rozhodnutí v místním referendu (vztahujícího se většinou pouze k jedné konkrétní záležitosti) byla vyžadována účast vyšší, než je průměrná volební účast ve volbách do zastupitelstev obcí. Dnes je hranice mírnější, přesto bývá především ve větších městech<sup>116</sup> náročné podmínku splnit. F. Rigel<sup>117</sup> kritizuje, že unifikovaná hranice platnosti nerespektuje fakt, že obce jsou rozdílně lidnaté. Je to nelogické, neboť pravidla pro podporu návrhu přípravného výboru na konání referenda tuto skutečnost zohledňují (§ 8 odst. 2 zákona). Navrhuje proto navázání podmínky na volební účast v posledních volbách do místního zastupitelstva. Vychází přitom z logiky, že může-li být ve věci rozhodnuto zastupitelstvem, které volil určitý počet osob, tím spíše může tento počet osob rozhodnout přímo.

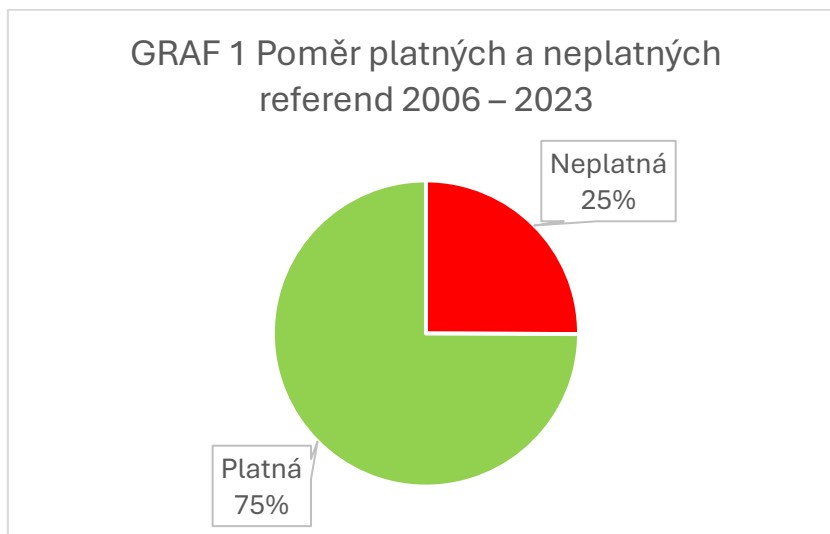
Důsledky stanovení jednotné hranice platnosti jsou zřejmé při porovnání následujících dvou grafů. Platná referenda lze zásadně chápat jako zároveň závazná (počet případů, kdy tomu tak nebylo, je zcela zanedbatelný). Ze zkoumaného vzorku jsou vypuštěna referenda o

---

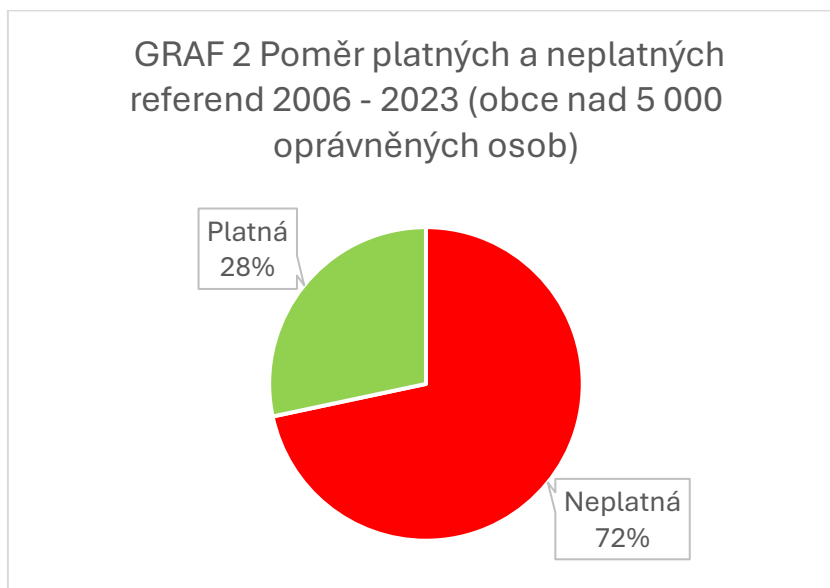
<sup>116</sup> Termín město v této kapitole používám v běžném slova smyslu pro vyjádření lidnatosti, nikoli jako označení některých obcí dle obecního zřízení.

<sup>117</sup> RIGEL, F., op. cit., s. 196

územních změnách. Zdroj dat pro grafy 1 a 2: Statistika hlášených referend vedená Ministerstvem vnitra<sup>118</sup> (viz část 9).



Podle GRAFU 1 se podmínka platnosti referenda zdá být vhodně nastavena (ve smyslu, aby referendum bylo platné pouze při dostatečném počtu hlasujících – to se podařilo v 75 % konaných referend). Pokud však omezíme zkoumaný vzorek pouze na obce s alespoň 5 000 oprávněnými osobami<sup>119</sup>, získáme v GRAFU 2 zcela odlišné výsledky:



Z GRAFU 2 je zřejmé, že ve větších obcích je stanovená hranice platnosti příliš vysoká – v 72 % případů bylo referendum neplatné. Proto vnímám návrhy na její změnu jako legitimní.

<sup>118</sup> Tabulka hlášení místních referend 2006 – 2024 vedená Ministerstvem vnitra ČR, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

<sup>119</sup> Počet oprávněných osob zpravidla (v závislosti na demografickém složení obce) představuje 70 – 80 % z celkového počtu obyvatel. Takto omezený vzorek tak obsáhne téměř všechna města včetně těch menších.

Nabízí se též srovnat podíl platných referend před a po datu 1. 7. 2008, aby bylo možné posoudit, jak se projevilo zmírnění podmínek pro platnost referenda účinné od uvedeného data (z 50 % na 35 %). Údaje naznačují, že po 1. 7. 2008 se tento podíl překvapivě příliš nezměnil. To může být způsobeno tím, že po zmírnění podmínek se konají i referenda, o nichž by se za přísnější úpravy ani neuvažovalo kvůli minimální šanci na úspěch.

Rozhodl jsem se toto srovnání do práce nezařadit, protože by nemělo dostatečnou vypovídající hodnotu. Statistika Ministerstva vnitra nabízí data od roku 2006, takže znemožňuje relevantní posouzení většího časového úseku před datem 1. 7. 2008. Navíc jsou data za rok 2007 zkreslena konáním velkého množství referend o radarové základně USA v Brdech – tato referenda provázela značný zájem hlasujících, takže se splněním přísné hranice platnosti nebyly žádné problémy.

## **7.4 Exkurs: Krajské referendum**

Vysoká míra „neúspěšnosti“ referend konaných ve městech poskytuje i odpověď na otázku, proč se dosud nekonalo žádné krajské referendum. Podmínky pro krajské referendum jsou identické s podmínkami pro největší města (počet podpisů, platnost, závaznost). Vzhledem k rozloze krajů a jejich lidnatosti (obyvatelstvo je navíc nekompaktní) vynikne přísnost podmínek ještě výrazněji. Občasné pokusy<sup>120</sup> krajské referendum iniciovat proto ztroskotají již ve fázi sběru podpisů. Pokud se právní úprava nezmění, nadále bude krajské referendum „spícím“ institutem přímé demokracie.

## **7.5 Závaznost místního referenda pro zastupitelstvo a další orgány**

Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce a orgány obce závazné (§ 49 zákona).

Přijaté rozhodnutí zavazuje orgány obce, na jejímž území se konalo, pokud zajišťují výkon samostatné působnosti. Protože se místní referendum nemůže týkat výkonu státní moci, nezavazuje rozhodnutí v místním referendu orgány obce při výkonu zákonem svěřené státní správy v rámci přenesené působnosti.<sup>121</sup>

Rozhodnutí přijaté v místním referendu nezavazuje jen aktuální zastupitelstvo, ale též zastupitelstva vzešlá z dalších voleb do zastupitelstev obcí. Právní účinky rozhodnutí přijatého

---

<sup>120</sup> Z poslední doby například snaha vyvolat v Moravskoslezském kraji referendum o vojenské základně v Mošnově.

<sup>121</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 190



v místním referendu trvají, dokud není nahrazeno dalším rozhodnutím v novém referendu, které bude možné konat po 24 měsících od platnosti původního.<sup>122</sup> Posouzení, zda zastupitelstvo či jiné orgány obce respektují závaznost referenda, je problematické především v případech, které zahrnují „využití veškerých zákonných prostředků“.

Do roku 2008 měl orgán vykonávající dozor nad samosprávnými celky pravomoc rozhodnout o rozpuštění zastupitelstva v případě, že zastupitelstvo (nebo jiný orgán obce) nepostupovalo v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu konaném v záležitosti samostatné působnosti obce a přes výzvu dozoruujícího orgánu nezjednalo do 2 měsíců nápravu. Od roku 2008 již tato univerzální sankce neexistuje, možnost rozpustit zastupitelstvo je omezena toliko na případ, pokud by se nesešlo jako usnášeníschopné po dobu delší 6 měsíců, a na případ, kdy by zastupitelstvo (nebo jiný orgán obce) nepostupovalo v souladu s usnesením soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum a přes výzvu dozoruujícího orgánu nezjednalo do 2 měsíců nápravu.<sup>123</sup>

Nelze přehlédnout, že v roce 2008 došlo k zmírnění podmínek pro platnost a závaznost rozhodnutí přijatého v referendu, vyvážením však bylo výrazné omezení použitelnosti sankce rozpuštění zastupitelstva.

---

<sup>122</sup> Usnesení KS v Praze, sp. zn. 50 A 20/2012 ze dne 22. 11. 2012, 2901/2013 Sb. NSS

<sup>123</sup> § 89 odst. 1 a 2 obecního zřízení

## 8. Soudní přezkum

### 8.1 Specifika soudní ochrany ve věcech místního referenda

Soudní ochrana ve věcech místního referenda je poskytována ve správním soudnictví. Úprava soudní ochrany je obsažena v hlavě XI zákona a v díle 4 soudního řádu správního „Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda“.

Úprava obecné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 soudního řádu správního) se ve věcech místního referenda neaplikuje, přednost má výše zmíněná speciální úprava. Ta zakotvuje i několik odlišností, ve kterých se zrcadlí především zásada rychlého poskytnutí soudní ochrany, společná pro referendum i volby.

Lhůta k podání návrhu na zahájení řízení má povahu hmotněprávní.<sup>124</sup> Lhůta je zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin. Lhůtu nelze prodloužit ani prominout její zmeškání (§ 53 odst. 1 a 2 zákona, § 93 odst. 3 s. ř. s.). Podle § 93 odst. 2 s. ř. s. lze návrh, jímž se řízení zahajuje, nebo úkony, jimiž se řízením nebo jeho předmětem disponuje, provést pouze písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu. Pokud je návrh podán u nepříslušného soudu, ten jej jako nepřipustný odmítne a příslušnému soudu ho nepostupuje [srov. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zmíněným ustanovením musí přípravný výbor věnovat zvýšenou pozornost. Ačkoli má zpravidla sám zájem na rychlosti řízení, přísné požadavky podání návrhu se mohou obrátit proti němu.

Účastníky řízení jsou přípravný výbor (pokud existuje) a příslušná obec (či její část) a navrhovatel (§ 91a odst. 2 s. ř. s.).

Soud nemá ve vztahu k orgánům obce kasační, ale reformační pravomoc (může určit, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a může místní referendum vyhlásit).<sup>125</sup>

I ve věci samé rozhoduje krajský soud usnesením, rozhodne do 30 dnů a jednání není třeba nařizovat (§ 53 odst. 1, § 91a odst. 3 s. ř. s.). Tato lhůta je významnou odlišností, která zajišťuje rychlou soudní ochranu, neboť předmět místního referenda může rychle pozbyť aktuálnosti. Usnesení soudu nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

---

<sup>124</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 206; viz též usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 155/2009 ze dne 19. 5. 2009

<sup>125</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 207

Ve vazbě na zvláštní zákon<sup>126</sup> obsahuje soudní řád správní identicky koncipovanou úpravu týkající se krajského referenda.

## **8.2 Předběžná ochrana**

Tato ochrana je poskytována ve fázi před vyhlášením místního referenda, kdy přípravný výbor hodlá iniciovat konání místního referenda. Ačkoli není přípravný výbor právnickou osobou, má procesní legitimaci k podání dvou typů návrhů [§ 9 odst. 2 písm. c) a § 57 odst. 1 zákona ve vazbě na § 91a s. ř. s.].

### **8.2.1 Ochrana ve věci odstranění vad**

Podle § 57 odst. 1 písm. a) zákona má přípravný výbor právo domáhat se ochrany u soudu, jestliže nesouhlasí s výzvou obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona. V tomto případě může podat návrh, aby soud určil, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky [§ 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Návrh je třeba podat ve lhůtě 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad. Soud přezkoumává formální náležitosti návrhu přípravného výboru v rozsahu určeném § 10 a § 11 zákona, nepřísluší mu přezkoumávat, zda je navrhovaná otázka v souladu se zákonem (to přísluší výhradně zastupitelstvu).<sup>127</sup> Z formulace § 57 odst. 1 písm. a) zákona podle mne vyplývá, že tento formální přezkum se omezuje pouze na vady vytčené výzvou obecního úřadu (viz podkapitola 6.3.1).

### **8.2.2 Ochrana ve věci vyhlášení místního referenda**

Přípravný výbor může podat návrh na vyhlášení referenda, jestliže zastupitelstvo obce nerozhodlo o jeho návrhu nebo rozhodlo, že referendum podle návrhu nevyhlásí [§ 57 odst. 1 písm. b) zákona], nebo vyhlásí v jiném termínu<sup>128</sup>. Návrh je třeba podat ve lhůtě 20 dnů od jednání zastupitelstva obce, kde měl být projednán návrh přípravného výboru, nebo kde rozhodlo o nevyhlášení referenda. Podle § 57 odst. 3 zákona v těchto případech rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. Z uspořádání zákona lze dovodit, že i rozsah soudního přezkumu bude odpovídat rozsahu přezkumu zastupitelstva - § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona – tj. přípustnost navržené otázky, bez posuzování formálních náležitostí návrhu. Soudy však nejsou v tomto přístupu jednotné (viz podkapitola 6.3.2).

---

<sup>126</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

<sup>127</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 209

<sup>128</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 3/2014 ze dne 2. 10. 2014

### 8.2.3 Spojení návrhů

Při důsledném rozboru § 12 zákona je možno učinit závěr, že spojení obou výše uvedených návrhů do jednoho řízení není možné. Pokud jsou přípravnému výboru vytknuty vady, neuplatní se domněnka bezvadnosti jeho návrhu (§ 12 odst. 3 zákona *a contrario*). Pokud soud následně určí, že návrh nedostatky nemá, stane se bezvadným. Až od tohoto okamžiku musí zastupitelstvo postupovat dle § 12 odst. 4 zákona (projednání na nejbližším zasedání). Současně podaný návrh mířící proti postupu zastupitelstva (které dosud zákon neporušilo), by měl být odmítnut pro předčasnost. V praxi soudy takto důsledně nepostupují a referendum vyhlašují.<sup>129</sup>

### 8.3 Následná ochrana

Tato ochrana je poskytována, pokud již hlasování v místním referendu proběhlo. Pro podání návrhu je aktivně legitimována kromě přípravného výboru (pokud místní referendum bylo vyhlášeno na jeho návrh) také každá oprávněná osoba<sup>130</sup>.

Ustanovení § 58 zákona uvádí možnost podat návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, má-li navrhovatel za to, že

- a) došlo k takovému porušení zákona (o místním referendu), které mohlo ovlivnit jeho výsledek – v těchto případech soud zkoumá, zda je vztah mezi porušením zákona a výsledkem referenda a zda porušení zákona bylo tak intenzivní, že bylo způsobilé ovlivnit výsledek referenda; vždy však rozhoduje v souladu se zásadou zdrženlivosti (hlasování by mělo být spíše platné)
- b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, nebo
- c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat (zde je chybný odkaz na § 6 zákona, neboť výluky z přípustnosti obsahuje § 7 zákona).

Z uspořádání tohoto ustanovení není zřejmé, v jakých případech má být podán návrh na vyslovení neplatnosti hlasování a kdy návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí. F. Rigel<sup>131</sup> dovozuje, že první z nich míří na případy, kdy došlo k závažnému porušení ustanovení o průběhu hlasování – písm. a), zatímco druhý z nich se vztahuje na rozhodnutí o nepřijatelné otázce – písm. b) a c). Soud by měl návrh posuzovat podle skutečného obsahu. Důsledek

<sup>129</sup> Usnesení KS v Praze sp. zn. 59 A 38/2022 ze dne 29. 11. 2022

<sup>130</sup> Posuzuje se k termínu proběhlého referenda.

<sup>131</sup> RIGEL, F., op. cit., s. 244

kladného rozhodnutí soudu bude však stejný v obou případech – nenastane účinek platnosti podle § 48 zákona, ani závaznosti pro orgány obce (§ 48 odst. 2 a § 49 zákona). Žádný z návrhů nepovede automaticky k vyhlášení nového referenda.<sup>132</sup>

## 8.4 Řízení o kasační stížnosti

Ve věcech místního referenda je od roku 2012 přípustná kasační stížnost (§ 102 a násl. s. ř. s.). Pro řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem neplatí lhůta 30 dní. Pokud je kasační stížnost důvodná, zruší Nejvyšší správní soud rozhodnutím usnesení krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení. Pokud pro to byly důvody již v řízení před krajským soudem, může Nejvyšší správní soud sám rozhodnout, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, vyhlásit místní referendum, vyslovit neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu, nebo vyslovit neplatnost hlasování v místním referendu (§ 91a odst. 1 s. ř. s.). Řízení tak obsahuje i prvky apelačního systému.

Nejvyšší správní soud sjednocuje judikaturu a často koriguje formalistický přístup krajských soudů, někdy se ho však dopouští sám. Celkově lze konstatovat, že správní soudy rozhodují převážně ve prospěch konání místního referenda a ve stejném duchu přistupují k nejasnostem či mezerám v zákoně.

## 8.5 Řízení před Ústavním soudem

Aktivní legitimaci podat ústavní stížnost má podle § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu pouze fyzická osoba, právnická osoba nebo zastupitelstvo územního samosprávného celku. Ústavní soud judikoval, že toto právo přísluší i přípravnému výboru, přestože není právnickou osobou.<sup>133</sup> Po zavedení možnosti podat ve věcech místního referenda kasační stížnost již probíhá před Ústavním soudem menší množství řízení. Zejména za účinnosti předchozího zákona o místním referendu<sup>134</sup> se k místním referendům Ústavní soud často vyjadřoval, byť se stavěl poněkud rezervovaně k jejich ústavnímu zakotvení (viz kapitola 2.1).

## 8.6 Místní referendum v Kladně

Přestože je soudní ochrana rychlá a účinná, proces vyhlášení a konání místního referenda poskytuje řadu možností k obstrukcím, takže může být složité konání místního referenda dosáhnout.

---

<sup>132</sup> KOPECKÝ, M., op. cit., s. 218

<sup>133</sup> Viz náleží ÚS sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005

<sup>134</sup> zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

To je i případ místního referenda o provozu hazardních her ve Statutárním městě Kladno (dále jen „město“). Tato medializovaná kauza téměř didaktickým způsobem ilustruje koncepci soudní ochrany ve věcech místního referenda. Ohledně výše zmíněné teorie dělení referend z hlediska vztahů v místní komunitě není pochyb, že právě toto je učebnicový příklad tzv. konfrontačního referenda. Přípravný výbor usiloval o zamezení provozu hazardních her a dne 27. 9. 2022 podal na magistrát města návrh na vyhlášení místního referenda o otázce „*Souhlasíte s tím, aby Statutární město Kladno na celém svém území, z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě, učinilo veškeré možné kroky ve své samostatné působnosti k bezodkladnému zamezení provozu hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách?*“ Magistrát města po posouzení formálních náležitostí shledal návrh vadným z důvodů, že nebyla zachována totožnost složení přípravného výboru a že nebyl podpořen dostatečným počtem oprávněných osob (duplicitní podpisy byly magistrátem vyškrtuty zcela). Přípravný výbor byl vyzván k odstranění nedostatků, a protože z větší části s výzvou nesouhlasil, domáhal se u soudu určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a vyhlášení místního referenda (viz podkapitola 8.2.3).

Dne 29. 11. 2022 Krajský soud v Praze rozhodl<sup>135</sup>, že návrh nedostatky nemá a vyhlásil místní referendum na navrhovaný termín 1. kola prezidentských voleb ve dnech 13. a 14. 1. 2023.

Proti tomuto rozhodnutí se bránilo podáním kasační stížnosti jak město, tak provozovatel hazardních her v Kladně, akciová společnost Euro Queen. Město navrhovalo přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, ten Nejvyšší správní soud nepřiznal.<sup>136</sup> Město později vzalo kasační stížnost zpět, protože se referendum mezitím již uskutečnilo, Nejvyšší správní soud proto řízení zastavil.<sup>137</sup> Kasační stížnost společnosti Euro Queen a.s. Nejvyšší správní soud odmítl<sup>138</sup> jako návrh podaný zjevně neoprávněnou osobou. Společnost totiž nebyla a správně ani neměla být účastníkem řízení, či osobou zúčastněnou na řízení.<sup>139</sup>

Místní referendum se ve dnech 13. a 14. 1. 2023 uskutečnilo, nicméně z důvodu nesplnění minimální účasti alespoň 35 % oprávněných nebylo platné. Podle přípravného výboru bylo

---

<sup>135</sup> Usnesení KS v Praze č. j. 59 A 38/2022-206 ze dne 29. 11. 2022

<sup>136</sup> Usnesení NSS č. j. Ars 7/2022-149 ze dne 3. 1. 2023

<sup>137</sup> Usnesení NSS č. j. Ars 7/2022-161 ze dne 25. 1. 2023

<sup>138</sup> Usnesení NSS, č. j. Ars 7/2022-153 ze dne 4. 1. 2023

<sup>139</sup> Společnost Euro Queen podala ještě ústavní stížnost, která byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Rozhodnutí přijaté v místním referendu totiž nezasahuje přímo do práv třetích osob (Usnesení ÚS sp. zn. III.ÚS 102/23 ze dne 18. 4. 2023).

příčinou nízké účasti nezákonné jednání města během kampaně před konáním referenda. Proto podal k soudu návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu konaném a na stanovení termínu opakovaného referenda. V návrhu uvedl, že kampaň města vyzývala občany k neúčasti v hlasování, přičemž byla financována z rozpočtu města (tisk letáků, propagační webové stránky atd.). Město zdůrazňovalo ekonomické přínosy provozu hazardních her, přípravnému výboru nebyla poskytnuta možnost prezentovat veřejnosti opačné argumenty. Město bránilo přípravnému výboru v přístupu ke komunikačním prostředkům, neposkytlo mu prostor v městem vydávaném periodiku ani na informačních panelech. Dále přípravný výbor namítal nedostatky při hlasování spojeném s volbou prezidenta, zejména v informování uvnitř volebních (hlasovacích) místností a množství hlasovacích lístků.

Krajský soud v Praze většinou argumentů přípravného výboru přisvědčil a konstatoval, že město při kampani postupovalo v rozporu s ústavními principy rovnosti, neutrality veřejné moci a svobodné politické soutěže. Stran průběhu hlasování soud shledal porušení zákona o místním referendu (pravidla společného konání referenda a voleb). Soud dospěl k tomu, že zjištěné nezákonnosti dosahovaly takové intenzity, že byly způsobilé ovlivnit výsledek místního referenda. Proto soud usnesením ze dne 16. 2. 2023 určil, že hlasování v místním referendu bylo neplatné, nicméně pro nedostatek pravomoci v daném řízení (zákon totiž svěřuje rozhodnutí o vyhlášení referenda zastupitelstvu - § 8 odst. 1 zákona) současně zamítl návrh na určení nového termínu konání opakovaného referenda.<sup>140</sup>

Přípravný výbor 17. 3. 2023 podal návrh, aby se opakované místní referendum konalo současně se sněmovními volbami v roce 2025. Rada města na mimořádné schůzi dne 19. 3. 2023 ale prohlásila termín navržený přípravným výborem za nevhodný a nesplňující požadavek aktuálnosti. Primátor proto navrhl hlasování na sobotu 15. 4. 2023.

Přípravný výbor se domníval, že termín opakovaného referenda je v rozporu se zákonem a rozhodnutí soudu, jelikož porušuje požadavek, aby město usilovalo o platnost hlasování v místním referendu. Termín 15. 4. 2023 považoval za účelový, protože by opět vedl téměř s jistotou k nízké účasti a přípravnému výboru neposkytoval dostatek času na zajištění prostředků a realizaci kampaně za situace, kdy oprávnění občané měli stále v živé paměti městem nezákonně vedenou kampaň proti zákazu hazardu.

---

<sup>140</sup> Usnesení KS v Praze č. j. 51 A 5/2023-70 ze dne 16. 2. 2023

Usnesením ze dne 13. 4. 2023<sup>141</sup> Krajský soud v Praze vyhověl návrhu přípravného výboru na vydání předběžného opatření<sup>142</sup> a tímto městu uložil se zdržet organizace zajištění opakovaného hlasování v místním referendu, které bylo stanoveno na sobotu dne 15. 4. 2023.

Dne 27. 4. 2023<sup>143</sup> pak tento soud rozhodl, že aktuálnost předmětu referenda nebude ohrožena a že opakované hlasování v místním referendu proběhne v termínu nejbližších voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Proti tomuto rozhodnutí podalo město kasační stížnost. Dne 8. 8. 2023 Nejvyšší správní soud, s odůvodněním, že pouhé riziko neaktuálnosti předmětu referenda nepředstavuje důvody pro odchýlení se od návrhu přípravného výboru, tuto stížnost zamítl.<sup>144</sup>

Jak bude tento příběh pokračovat, se tedy ukáže pravděpodobně až v říjnu 2025. Pokud se tentokrát přípravnému výboru podaří mobilizovat občany k větší účasti a referendum bude závazné, možná dostanou soudy příležitost zabývat se i tímto aspektem.

---

<sup>141</sup> Usnesení KS v Praze č. j. 54 A 25/2023-31 ze dne 13. 4. 2023

<sup>142</sup> Předběžné opatření bývá ve věcech místního referenda užíváno výjimečně, protože jsou soudy vázány lhůtou 30 dnů.

<sup>143</sup> Usnesení KS v Praze č. j. 54 A 25/2023 -42 ze dne 27.04.2023

<sup>144</sup> Rozsudek NSS č. j. Ars 5/2023 – 62 ze dne 8. 8. 2023



## 9. Využití institutu v praxi

V této části práce se budu věnovat reálnému využití místních referend v letech 2006 až 2023. Jako zdroj dat jsem použil statistiku konaných místních referend, kterou vede Ministerstvo vnitra.<sup>145</sup> Údaje nejsou zcela kompletní z důvodu, že některé obce neplní informační povinnost zakotvenou v § 47 odst. 1 zákona, která jim ukládá oznámit vyhlášení místního referenda, výsledek hlasování a provedení přijatého rozhodnutí Ministerstvu vnitra do 5 dnů od té které skutečnosti. Pro účely této práce a získání základní představy je však jejich přesnost dostačující.

První místní referenda se území dnešní České republiky konala pouze na základě Ústavy ČSFR ještě před přijetím prvního zákona o místním referendu<sup>146</sup> v roce 1992. V těchto referendech se rozhodovalo o osamostatňování<sup>147</sup> obcí, existence nově vzniklých obcí nebyla posléze zpochybňována.<sup>148</sup> Po přijetí zákonné úpravy se počet konaných referend postupně zvyšoval, stejně jako okruh jejich témat, jak vyplývá z dohledatelné judikatury (především Ústavního soudu). Ucelenější údaje však nejsou k dispozici, protože Ministerstvo vnitra vede zmíněnou statistiku až od roku 2006. Nelze tak bohužel ani zjistit, jak se v četnosti konaných referend odrazilo přijetí nového zákona o místním referendu v roce 2004.

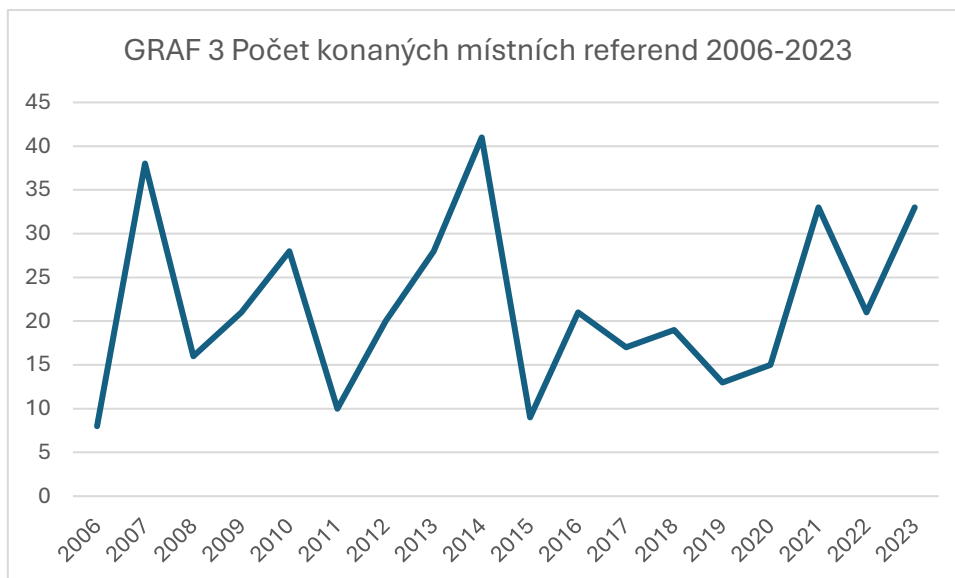
---

<sup>145</sup> Tabulka hlášení místních referend 2006 – 2024 vedená Ministerstvem vnitra ČR, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

<sup>146</sup> zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

<sup>147</sup> Tato vlna osamostatňování byla následkem státem řízeného umělého slučování obcí do větších celků, ke kterému docházelo před rokem 1989.

<sup>148</sup> MATES, P.: Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, č. 2, s. 55



Celkem se ve sledovaném období let 2006 až 2023 konalo 391 místních referend, ročně se tedy v České republice koná v průměru 22 místních referend. Jak je zřejmé z uvedeného grafu, mezi jednotlivými roky jsou poměrně velké rozdíly. Ve sledovaném období došlo dvakrát (2007, 2010) k velkému množství referend v různých obcích týkajících se totožné věci. V roce 2007 se jednalo o výstavbu radarové základny USA na území Vojenského újezdu Brdy (konzultativní referenda se konala v sousedících obcích<sup>149</sup>), v roce 2010 pak o rozšíření letiště ve Vodochodech.

Pokud odhlédneme od těchto anomálií, pak nelze vysledovat žádné další významné skutečnosti, které by počet referend v konkrétním roce mohly ovlivnit. Jistý význam má konání voleb v daném roce (především těch s tradičně vysokou účastí, například v roce 2014), ale většinou jen do té míry, že se konání referend během roku koncentruje do společných termínů. Celkově lze shrnout, že počet konaných místních referend je z dlouhodobého hlediska stabilní, nic nenasvědčuje tomu, že by tento institut získával na popularitě.

Mezi nejčastější témata konaných referend patří územní plány, realizace konkrétních staveb, nakládání s majetkem obce, těžba nerostných surovin, provoz hazardních her či výstavba větrných elektráren. V drtivé většině případů je rozhodnutí občanů konzervativní a přejí si zachovat stávající stav věcí.

<sup>149</sup> Na území vojenského újezdu není možné místní referendum konat (srov. § 1 zákona *a contrario*).

## Závěr

Institut místního referenda má již řadu let své pevné místo v komunální politice. Občané využívají možnosti přímo rozhodnout o rozmanitých otázkách, týkajících se života v obci. V různě velkých obcích po celém území republiky již proběhly stovky referend. Tento souhrnný počet se může zdát vysoký, pokud se však vezme v potaz celkový počet obcí v České republice (k 1. lednu 2024 je to 6 254 obcí), je zřejmé, že většina občanů se s místním referendem nikdy nesešla. Jistému statutu výjimečnosti institutu odpovídá i fakt, že o konání místních referend se zpravidla informuje v celostátních sdělovacích prostředcích, přestože mívají jen lokální význam.

Vyšší míře využití brání zejména podmínky pro platnost referenda, ve větších městech je obtížné dosáhnout požadované účasti hlasujících. Pokud se zde místní referenda konají, často bývají neplatná. *De lege ferenda* se nabízí stanovit tyto podmínky s ohledem na počet obyvatel, analogicky dle podmínek podpory návrhu přípravného výboru. Zbytečně komplikovaná je také koncepce platnosti a závaznosti rozhodnutí.

V případě krajského referenda je nastavení podmínek platnosti jen těžko řešitelným problémem. Vzhledem k velikosti krajů je jejich obyvatelstvo značně heterogenní a už jen získání dostatečné podpory pro vyhlášení referenda je nesnadné, nemluvě o účasti oprávněných osob při hlasování. Proto se dosud žádné krajské referendum neuskutečnilo a ani v budoucnosti to nelze očekávat.

Když se v obci místní referendum koná, zpravidla s ním přípravný výbor ani orgány obce nemají žádnou dřívější zkušenost, což může vést ke sporům při procesu vyhlášení. Řešením by mohlo být zpřehlednění a doplnění právní úpravy, aby legislativní nedostatky nemusela zacelovat judikatura. S ohledem na rozsah záležitostí, ve kterých lze místní referendum konat, je však stanovení jednoznačných a pro laiky přehledných pravidel obtížné. Za vhodné považuji například upřesnit pravidla, kdy je zastupitelstvo obce vázáno termínem navrženým přípravným výborem nebo opětovné zavedení univerzální sankce rozpuštění zastupitelstva, pokud obec nepostupuje v souladu se závazným rozhodnutím.

I přes uvedené nedostatky považuji současný stav za uspokojivý, při soudních sporech je rozhodováno ve prospěch konání místního referenda. Díky přípustnosti kasační stížnosti ve věcech místního referenda od roku 2012 dochází i k postupné stabilizaci dříve nejednotné judikatury krajských soudů. Pokud přípravný výbor postupuje pečlivě, věnuje pozornost sběru

podpisů a vhodně formuluje referendovou otázku, má reálnou šanci na úspěch i v případech, kdy se tomu orgány obce snaží všemi prostředky zabránit.

## Seznam použitých zkratek

<b>Ústava</b>	ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
<b>Ústava ČSFR</b>	ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>Listina</b>	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
<b>zákon</b>	zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
<b>správní řád, SpŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>soudní řád správní, s. ř. s.</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>obecní zřízení</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
<b>obč. zák.</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>Charta místní samosprávy</b>	Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy
<b>KS</b>	krajský soud
<b>MS</b>	městský soud
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>ÚS</b>	Ústavní soud

# Seznam použité literatury a pramenů

## Knižní literatura

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1

HENDRYCH, D., a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1

HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 285 s. ISBN 80-210-3611-7

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, 549 s. ISBN 978-80-7400-919-8

KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 248 s. ISBN 978-80-7552-280-1

KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 906 s. ISBN 978-80-7676-422-4

KÜHN, Z., KOUCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1073 s. ISBN 978-80-7598-479-1

NAHODIL, T., ŘÍČKA, T. *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde, 2004, 141 s. ISBN 80-7201-502-8

PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021, 536 s. ISBN 978-80-7502-506-7

PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 182 s. ISBN 978-80-7357-700-1

POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D., CHMELÍK, V., RIGEL, F., ŠKOP, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s. ISBN 978-80-7400-739-2

RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, 288 s. ISBN 978-80-87212-85-1

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 2.*, doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 1076 s. ISBN 978-80-7676-747-8

## **Články v odborných časopisech**

HAMUĚÁK, O. Referendum v českém právním prostředí. *Právo - časopis pro právní teorii a praxi*. 2008, č. 2, s. 31-37

MATES, P. Ještě jednou k místnímu referendu. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 12, s. 14

MATES, P. K omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 6, s. 14

MATES, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, č. 2, s. 55

SVOBODA, P. Konzultativní místní referendum – ano či ne? *Acta Universitatis Carolinae – Juridica*. 2010, č. 1, s. 149-160

VARVAŘOVSKÝ, P. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*. 2007, č. 7, s. 115-118

VEDRAL, J. K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 3, s. 11-12

## **Internetové zdroje**

Tabulka hlášení místních referend. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2024-07-30]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

# **Seznam použité judikatury**

## **Rozhodnutí Ústavního soudu**

Usnesení sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25. 4. 2001

Nález sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005

Usnesení sp. zn. II. ÚS 706/04 ze dne 31. 8. 2006

Usnesení sp. zn. III. ÚS 40/06 ze dne 22. 2. 2007

Nález sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007

Usnesení sp. zn. IV. ÚS 265/10 ze dne 14. 4. 2010

Nález sp. zn. IV. ÚS 1403/09 ze dne 19. 4. 2010

Usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3027/08 ze dne 1. 12. 2011

Nález sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012

Usnesení sp. zn. I. ÚS 4908/12 ze dne 9. 1. 2013

Usnesení sp. zn. III. ÚS 440/12 ze dne 26. 11. 2013

Nález sp. zn. III. ÚS 3825/14 ze dne 5. 11. 2015

Usnesení sp. zn. III. ÚS 2929/22 ze dne 29. 11. 2022

Usnesení sp. zn. III. ÚS 102/23 ze dne 18. 4. 2023

Usnesení sp. zn. III. ÚS 1722/23 ze dne 7. 5. 2024

## **Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**

Rozsudek sp. zn. Ars 2/2012 ze dne 31. 10. 2012

Rozsudek sp. zn. Ars 4/2012 ze dne 31. 10. 2012

Rozsudek sp. zn. Ars 2/2012 ze dne 10. 12. 2012

Rozsudek sp. zn. Ars 5/2012 ze dne 13. 12. 2012

Rozsudek sp. zn. Ars 3/2014 ze dne 2. 10. 2014

Rozsudek sp. zn. Ars 4/2014 ze dne 22. 10. 2014



Rozsudek sp. zn. Ars 11/2014 ze dne 5. 3. 2015

Rozsudek sp. zn. Ars 4/2015 ze dne 17. 3. 2016

Rozsudek sp. zn. Ars 1/2017 ze dne 20. 4. 2017

Rozsudek sp. zn. Ars 2/2017 ze dne 31. 8. 2017

Rozsudek sp. zn. Ars 6/2020 ze dne 1. 9. 2021

Rozsudek sp. zn. Ars 1/2022 ze dne 4. 8. 2022

Usnesení sp. zn. Ars 7/2022 ze dne 3. 1. 2023

Usnesení, sp. zn. Ars 7/2022 ze dne 4. 1. 2023

Usnesení sp. zn. Ars 7/2022 ze dne 25. 1. 2023

Rozsudek sp. zn. Ars 5/2023 ze dne 8. 8. 2023

## **Rozhodnutí krajských soudů**

Usnesení KS v Plzni sp. zn. 30 Ca 73/2005 ze dne 26. 10. 2005

Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 347/2005 ze dne 24. 11. 2005

Usnesení KS v Plzni sp. zn. 30 Ca 59/2006 ze dne 10. 7. 2006

Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 155/2009 ze dne 19. 5. 2009

Usnesení KS v Praze sp. zn. 44 Ca 44/2009 ze dne 22. 6. 2009

Usnesení KS v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009 ze dne 14. 9. 2009

Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 31 Ca 147/2009 ze dne 14. 10. 2009

Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 115/2009 ze dne 26. 11. 2009

Usnesení MS v Praze sp. zn. 12 Ca 5/2009 ze dne 4. 12. 2009

Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 A 34/2010 ze dne 6. 9. 2010

Usnesení KS v Praze sp. zn. 44 A79/2010 ze dne 20. 9. 2010

Usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 7/2012 ze dne 20. 7. 2012

Usnesení KS v Plzni sp. zn. 57 A 49/2012 ze dne 31. 7. 2012

Usnesení KS v Praze, sp. zn. 50 A 20/2012 ze dne 22. 11. 2012

Usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 17/2012 ze dne 14. 3. 2013

Usnesení KS v Brně sp. zn. 66 A 4/2014 ze dne 11. 9. 2014

Usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 8/2014 ze dne 11. 9. 2014

Usnesení KS v Brně sp. zn. 65 A 8/2014 ze dne 17. 10. 2014

Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 65 A 45/2017 ze dne 16. 6. 2017

Usnesení KS v Brně sp. zn. 64 A 2/2018 ze dne 30. 7. 2018

Usnesení KS v Praze sp. zn. 55 A 116/2020 ze dne 12. 11. 2020

Usnesení KS v Plzni sp. zn. 77 A 97/2021 ze dne 20. 8. 2021

Usnesení KS v Praze sp. zn. 43 A 70/2021 ze dne 20. 10. 2021

Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 52 A 69/2012 ze dne 18. 11. 2021

Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 24 A 2/2021 ze dne 11. 1. 2022

Usnesení KS v Praze sp. zn. 59 A 10/2022 ze dne 23. 3. 2022

Usnesení KS v Brně sp. zn. 63 A 4/2022 ze dne 22. 6. 2022

Usnesení KS v Praze sp. zn. 59 A 38/2022 ze dne 29. 11. 2022

Usnesení KS v Praze sp. zn. 51 A 5/2023 ze dne 16. 2. 2023

Usnesení KS v Praze sp. zn. 54 A 25/2023 ze dne 13. 4. 2023

Usnesení KS v Praze sp. zn. 54 A 25/2023 ze dne 27. 4. 2023

# Místní referendum

## Abstrakt

Předkládaná práce se zabývá místním referendem, jediným běžně používaným institutem přímé demokracie v České republice. Místní referendum umožňuje občanům rozhodovat o důležitých otázkách ovlivňujících komunální politiku. Na rozdíl od komunálních voleb se rozhodnutí v místním referendu týká konkrétní otázky o budoucnosti života v obci. Hlavním cílem této práce je provést analýzu právní úpravy a odpovídající rozsáhlé judikatury, se zaměřením na problémy, které jsou nejčastějším předmětem sporů. Práce sestává z úvodu, devíti částí a závěru. První část se věnuje přímé demokracii, podává stručný přehled jejích forem a popisuje výhody a nevýhody tohoto uspořádání ve srovnání se zastupitelskou demokracií. Část druhá se zabývá právní úpravou tohoto institutu v pramenech mezinárodní, ústavní a zákonné úrovně. Též popisuje koncepci zákona o místním referendu, nejdůležitějšího předpisu upravujícího tuto problematiku. Část třetí se týká vymezení území, na kterém je možné místní referendum konat. Část čtvrtá se zabývá okruhem záležitostí, které spadají do samostatné působnosti obcí a o kterých je přípustné v místním referendu rozhodovat. Rozebírá nejběžnější předměty místních referend a popisuje zákonem stanovené výluky z přípustnosti místního referenda. Pátá část vymezuje okruh oprávněných osob a překážky výkonu hlasovacího práva. Část šestá rozebírá náležitosti návrhu přípravného výboru na konání místního referenda, proces přezkumu návrhu ze strany obce a postup při vyhlášení místního referenda. Část sedmá se zabývá platností a závazností rozhodnutí přijatého v místním referendu. Analyzuje vztah mezi velikostí obce a volební účastí a hodnotí přiměřenost zákonných podmínek. Osmá část se týká předběžné a následné soudní ochrany ve věcech místního referenda. Část devátá přibližuje na základě statistických údajů využívání institutu v praxi let 2006 až 2023. V závěru autor hodnotí celkové dopady právní úpravy a předkládá několik návrhů *de lege ferenda*.

## Klíčová slova:

místní referendum, přímá demokracie, místní samospráva

# **Local referendum**

## **Abstract**

This thesis examines local referendum, the only instrument of direct democracy commonly used in the Czech Republic. Local referendum allows residents to influence public life and decide on important issues affecting municipal politics. Unlike municipal elections, it focuses on individual decision about the future of a local authority. The main purpose of this thesis is to provide analysis of the legislation, including some proposals for its improvement, and explore relevant case-law. The thesis consists of an introduction, nine parts and a conclusion. Part One gives the brief overview of direct democracy, its forms and advantages and disadvantages of this arrangement in comparison to representative democracy. Part Two describes corresponding international and constitutional legislation, as well as and composition of Local Referendum Act, the main legal source regulating this issue. Part Three specifies the areas where local referendums can be held. Part Four focuses on the most frequent subjects of local referendums that fall under the independent competence of municipalities. The part also depicts issues that local referendum cannot cover, defined by Local Referendum Act. Part Five deals with the suffrage and exclusions for some residents not entitled to vote. Part Six explores all conditions preparatory committee has to fulfill in order to call a local referendum. Special attention is given to citizen support for committee's proposal, review procedures of municipal authorities and setting the voting day. Part Seven specifies quorum of participation that leads to binding force of the decision in local referendum and analyses relationship between the size of municipality and the voter turnout. In Part Eight all types of judicial review procedures at administrative courts are enumerated. Part Nine shows real use of local referendums in practice, based on statistics between 2006 and 2023. In conclusion the author assesses efficiency of legal regulation and presents several proposals for amendments.

## **Keywords:**

local referendum, direct democracy, local self-government