

## Posudek vedoucího na diplomovou práci

Název diplomové práce: **Místní referendum**  
Diplomantka: **Tereza Jedličková**  
Vedoucí: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.  
Oponent: JUDr. David Kryška, Ph.D.

### I.

*K tématu (předmětu) práce:*

Téma je jasně vymezené. Přes jeho jistou šíři se autorce podařilo jej vyčerpat, aniž by zabíhala do zbytečných podrobností. Předmětem jejího zájmu byly nejen stěžejní hmotněprávní aspekty místního referenda, ale i proces jeho vyhlášení a související soudní ochrana. V centru zájmu autorky je místní referendum konané na návrh přípravného výboru, tedy iniciované „zdola“, které v praxi svým významem i četností převažuje nad referendem vyhlášeným z rozhodnutí zastupitelstva obce. Méně pozornosti autorka věnovala samotnému procesu konání místního referenda.

Téma je velmi aktuální, a to ze dvou důvodů. Za první, s ohledem na nebývalý rozmach místních referend po celé republice během posledních zhruba 8 let, kdy se místní referenda stávají významným korektivem disfunkcí v činnosti politických reprezentací obecní samosprávy. Za druhé, s ohledem na množství zajímavé a celkově dosud nezpracované judikatury správních soudů a Ústavního soudu.

*K systematické práci:*

Práce je logicky rozdělena 9 kapitol (kromě Úvodu a Závěru). Kapitola 1 se věnuje o ústavních a mezinárodněprávních základech místního referenda. Kapitola 2 se zabývá přípustností (působností) místního referenda a zákonnými výlukami z ní. V kapitole 3 se autorka zabývá přípravným výborem a návrhem na konání místního referenda. V kapitolách 4 a 5 pojednává o procesu posouzení návrhu obecním úřadem a zastupitelstvem a následného vyhlášení místního referenda. Kapitola 6 se zabývá otázkami platnosti a závaznosti místního referenda, kapitola 7 pak stěžejními problémy soudní kontroly. V kapitole 8 se autorka věnuje zvláštním druhům místních referend o oddělení části obce, sloučení obcí či o připojení obce. Kapitola 9 shrnuje vybraná statistická data. V Závěrech autorka shrnuje analyzovanou problematiku a dospívá k vcelku rozumným návrhům *de lege ferenda*.

*K obsahu práce:*

*Obecně:*

Práce je obsahově hodnotná, zajímavá, na řadě míst zcela originální a zasluhovala by publikaci některých vybraných pasáží. Autorka v práci tvůrčím způsobem zpracovala velké množství dostupné judikatury, a to nejen zveřejněných rozhodnutí Nejvyššího správního

soudu a Ústavního soudu, ale i jinak obtížně dohledatelných rozhodnutí krajských soudů. Výrazným přínosem její práce je analýza kolidujících judikátů, potažmo dílčích názorů v nich vyjádřených. Autorka na řadě míst polemizuje s právními názory soudů, popřípadě s nimi nesouhlasí, vždy však na základě předchozího pečlivého právního odůvodnění a s následnou syntézou, jež ústí v preferenci toho či onoho kolidujícího názoru. Tak např. na str. 33, kde vyslovuje nesouhlas s právním názorem vysloveným v rozhodnutí Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 44/2009; podle tohoto rozhodnutí zastupitelstvo obce je oprávněno přezkoumat návrh na konání místního referenda i z formálních hledisek podle § 10 a 11 zákona č. 22/2004 Sb., které je jinak podle zákona příslušný ověřovat obecní úřad. Nebo na str. 33-34, kde se autorka zabývá výkladem zákonné slovní vazby „nejbližší zasedání zastupitelstva“ ve smyslu § 12 odst. 4 cit. zákona v těch případech, kdy se zastupitelstvo sice sejde, ale v počtu, který není usnášeníschopný.

V některých pasážích práce je autorka v rozboru judikatury tak pečlivá, že práce získává možná až trošku příliš kazuistický charakter. Ten by jinak jistě bylo docela dobře možné rozvolnit vlastním výkladem zákonných institutů ze strany autorky.

#### *Konkrétně:*

V kapitole 1 je zdařilý výklad čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod z toho hlediska, zda formulace „*právo podílet se na správě věcí veřejných ... přímo*“ dopadá na zákonem založené právo vyvolat místní referendum (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05).

V kapitole 2 se autorka zabývá těmito dílčími problémy ohledně zákonných výluk z přípustnosti (působnosti) místního referenda: konzultativní a ratifikační místní referendum zejména v souvislosti s vydáváním územních plánů či jejich změn (oddíly 2.1. a 2.2.), referenda o smluvních závazcích obcí (oddíl 2.3.), referenda o obecně závazných vyhláškách obcí, zejména v souvislosti se zákazem hracích automatů (oddíl 2.4.).

V kapitole 3 na str. 20-21 je třeba ocenit zajímavou úvahu o možnosti podpůrného použití ustanovení nového občanského zákoníku o společnosti (§ 2716 a násl. NOZ) na přípravný výbor (viz usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 49/2012).

V kapitole 4 oceňuji na str. 25-26 úvahy o podpůrné použitelnosti části první a čtvrté správního řádu na postup obecního úřadu při posuzování návrhu přípravného výboru na konání místního referenda, na str. 26 pak úvahy o povaze a obsahu výzvy obecního úřadu k odstranění nedostatků uvedeného návrhu (autorka dovozuje, že jde z materiálního hlediska o procesní správní akt), včetně aspektů soudního přezkumu této výzvy podle § 91a odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

V kapitole 5 (oddíl 5.5.) je zajímavý rozbor problému kolize dvou referend, přesněji řečeno (1) referenda vyhlášeného na základě rozhodnutí zastupitelstva obce a (2) návrhu přípravného výboru na konání referenda o téže otázce. Zajímavá je rovněž nejednotná judikatura k tomuto problému – Krajský soud v Praze (44 A 62/2010) x Krajský soud v Brně (66 A 4/2014).

V kapitole 6 na str. 43 autorka správně upozorňuje na absenci donucovacích i sankčních prostředků pro případy, kdy orgány obce nerespektují rozhodnutí přijaté v místním

referendu. Na str. 44 pak nastiňuje otázku nevykonatelnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu pro následný rozpor s právními předpisy.

V Závěru jsem našel dva inspirativní návrhy *de lege ferenda*, s nimiž souhlasím. Za první, vynuocovací (či sankční) prostředky pro případ, že by orgány obce nerespektovaly rozhodnutí přijaté v místním referendu. Za druhé, omezení správního uvážení zastupitelstva obce při určení termínu konání místního referenda, zejména v souvislosti se souběžným termínem voleb.

*K práci s prameny:*

Nad rámec výše uvedeného shrnuji, že autorka zpracovala rozsáhlé množství relevantní judikatury. Samozřejmě neopomněla ani práci s literárními prameny (komentáře, články). V pramenech si umí najít to, co je pro její práci podstatné.

*K formální stránce práce:*

Autorka píše jasně, srozumitelně a zřetelně úsporně. Na některých místech by podle mne mohla být i podrobnější a více rozvinout své vlastní úvahy.

Na str. 52 nepovažuji za vhodný výraz „protizákonnost“; spíše „nezákonnost“ či „protiprávnost“.

*Shrnuji:*

Celkově hodnotím práci jako zdařilou a kvalitní.

*Otázky k obhajobě:*

Lze považovat za závazné takové rozhodnutí v referendu, které se stalo nevykonatelným pro dodatečný rozpor s právními předpisy?

## II.

Práce je **způsobilá k obhajobě**. S výhradou průběhu obhajoby ji předběžně navrhuji klasifikovat známkou „výborně“.

V Praze dne 27.5.2015

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.  
Katedra správního práva a správní vědy PF UK v Praze