

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta



Tereza Jedličková

## **MÍSTNÍ REFERENDUM**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 7. dubna 2015

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Tereza Jedličková

## **Poděkování**

Poděkování patří především vedoucímu práce dr. Svobodovi, za jeho zájem, vstřícný a pečlivý přístup a velké množství připomínek, rad a nápadů na vylepšení. Mým rodičům patří poděkování za neutuchající podporu a zázemí ke studiu, které snad letos po osmnácti letech završím.

# Obsah

Úvod .....	6
<b>1 Ústavní a mezinárodněprávní úprava místního referenda .....</b>	<b>9</b>
<b>2 Přípustnost místního referenda a zákonné výluky z ní .....</b>	<b>11</b>
2.1 Konzultativní a ratifikační místní referenda .....	11
2.2 Místní referenda o územních plánech .....	14
2.3 Místní referenda o smluvních závazcích obcí.....	17
2.4 Místní referenda o obecně závazných vyhláškách.....	18
<b>3 Přípravný výbor a návrh na konání místního referenda .....</b>	<b>20</b>
3.1 Přípravný výbor pro konání místního referenda .....	20
3.2 Náležitosti návrhu na konání místního referenda .....	21
3.3 Sběr podpisů.....	24
<b>4 Posouzení návrhu obecním úřadem .....</b>	<b>25</b>
4.1 Postup obecního úřadu z hlediska procesního .....	25
4.2 Výzva obecního úřadu - právní povaha a náležitosti .....	26
4.3 Obsah výzvy.....	29
4.4 Opakované výzvy.....	31
<b>5 Posouzení návrhu zastupitelstvem obce a vyhlášení místního referenda .....</b>	<b>32</b>
5.1 Rozsah přezkumu zastupitelstvem obce .....	32
5.2 Nejbližší zasedání zastupitelstva.....	33
5.3 Vyhlášení místního referenda .....	34
5.3.1 Vyhlášení referenda na základě návrhu přípravného výboru .....	35
5.3.2 Vyhlášení referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce.....	35
5.4 Termín konání referenda.....	36
5.5 Příklady referend zmařených volenými orgány obce .....	37
5.5.1 Praha 1 .....	37
5.5.2 Praha 10 .....	38

5.5.3	Holešov .....	39
5.5.4	Černolice.....	40
5.5.5	Závěry .....	40
<b>6</b>	<b>Platnost a závaznost místního referenda .....</b>	<b>42</b>
6.1	Kontrolní mechanismy.....	43
6.2	Následný rozpor rozhodnutí v referendu s právními předpisy.....	44
<b>7</b>	<b>Soudní ochrana .....</b>	<b>45</b>
7.1	Soudní ochrana návrhu přípravného výboru.....	47
7.1.1	Řízení dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona .....	47
7.1.2	Řízení dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona.....	48
7.1.3	Spojení obou návrhů .....	49
7.2	Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí.....	52
7.2.1	Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování .....	52
7.2.2	Řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí .....	53
7.3	Předběžné opatření.....	54
7.4	Řízení o kasační stížnosti.....	55
<b>8</b>	<b>Místní referenda o oddělení části obce, o sloučení obcí a o připojení obce .....</b>	<b>56</b>
8.1	Místní referenda o oddělení části obce .....	56
8.2	Místní referenda o sloučení obcí a o připojení obce k jiné obci .....	58
<b>9</b>	<b>Statistická část.....</b>	<b>60</b>
<b>Závěr</b>	.....	<b>64</b>
Seznam zkratk	.....	65
Seznam použité literatury a pramenů.....		66
Seznam judikatury .....		68
Shrnutí.....		73
Resumé.....		74
Klíčová slova/Keywords.....		75

## Úvod

Místní referendum bylo do českého právního řádu zavedeno již v roce 1992 a dnes po více než 20 letech praxe představuje nejlépe fungující institut přímé demokracie u nás. Od přijetí nového zákona v roce 2004 je skutečnou lidovou iniciativou vyvolatelnou tzv. zdola a na jeho vyhlášení existuje právní nárok, který je efektivně a rychle soudně chráněn. Místní referendum je možné vnímat i jako inspirační zdroj pro zavádění dalších prvků přímé demokracie do našeho politického systému. Prakticky totožně je upraveno krajské referendum dle zákona z roku 2010 a nepochybně se zkušenosti s tímto institutem uplatní i při případném zavedení referenda celostátního.

Místní referenda bývají častým předmětem vášnivých obecních debat a jsou tedy podle mého názoru výborným prostředkem pro zvýšení celkově upadajícího zájmu občanů o veřejné dění. Také plní významnou funkci určité poslední pojistky před rozhodnutími volených orgánů samosprávy, se kterými většina občanů obce nesouhlasí a která mohou zásadním způsobem život v obci ovlivnit. Navíc pokud se místní politici snaží všemi možnými i nemožnými prostředky konání referenda zabránit, jedná se, slovy Nejvyššího správního soudu, o signál, že je „*cosi shnilého v království dánském*“.<sup>1</sup>

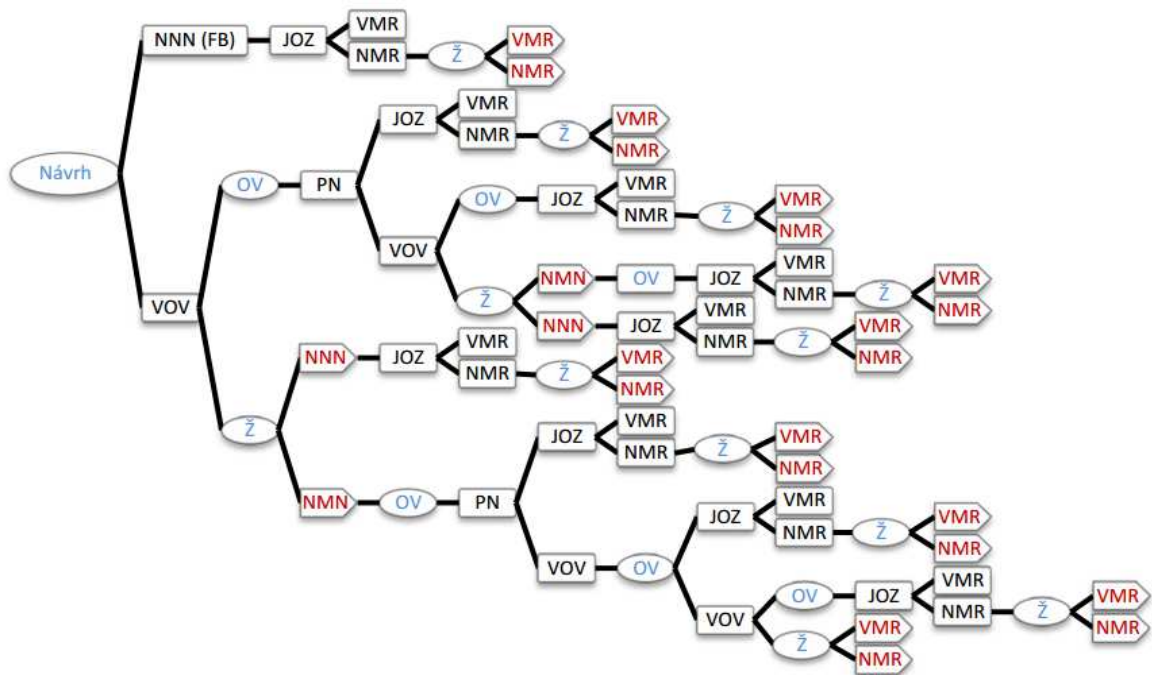
Institut místního referenda je však zajímavý nejen z hlediska politologického, ale i právního. Proces před orgány obce i jednotlivá řízení soudní jsou oproti běžným správním i soudním řízením velmi specifická a zajímavá i z pohledu teoretického. Judikatura týkající se místních referend je dnes již velmi bohatá, navíc nepřipustnost kasační stížnosti až do roku 2012 způsobila v některých otázkách různé právní názory krajských soudů, což je sice na jedné straně nežádoucím jevem pro právní jistotu účastníků, ale současně výborným zdrojem pro kritické studium.

Samotný proces vyhlášení místního referenda dle zákona o místním referendu je na první pohled poměrně jednoduchý. To však beze zbytku platí pouze za předpokladu, že obě strany postupují řádně a v souladu s tímto zákonem. V opačném případě se může celý proces výrazně zkomplikovat a protáhnout. Pro ilustraci si dovoluji vypůjčit graf

---

<sup>1</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 2/2012, bod 32.

jednotlivých alternativ, který se objevil v jednom z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:<sup>2</sup>



### Legenda:

Úkony přípravného výboru - v grafu vyznačeny modře

- OV - odstranění vad návrhu
- Ž – podání žaloby ke správnímu soudu

Rozhodnutí správního soudu - v grafu vyznačeny červeně

- NNN – rozhodnutí, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky
- NMN – zamítnutí návrhu na deklaraci bezchybnosti návrhu
- VMR – vyhlášení místního referenda
- NMR – zamítnutí či odmítnutí návrhu na vyhlášení místního referenda

Ostatní úkony, které činí obecní úřad či zastupitelstvo - černá barva písma

- NNN – vyrozměnění, že návrh nemá nedostatky
- FB – fikce bezvadnosti návrhu
- PN – posouzení návrhu
- JOZ - jednání obecního zastupitelstva
- VOV – výzva k odstranění vad
- VMR – vyhlášení místního referenda
- NMR – nevyhlášení místního referenda

<sup>2</sup> Z usnesení NSS sp. zn. Ars 7/2014

Cílem diplomové práce je analyzovat tento fenomén a jeho jednotlivé aspekty z hlediska teoretického i praktického. Zásadní prostor je věnován judikatuře, a to zejména té nejnovější z podzimu roku 2014. Osnova práce se snaží sledovat strukturu zákona o místním referendu s tím, že jsou vynechány pasáže především technického charakteru, jako je organizace hlasování a činnost okrskových komisí. Na samotný konec práce je zařazena statistická část, která se v základních obrysech snaží zmapovat četnost místních referend v ČR a vybrané údaje o nich.



# 1 Ústavní a mezinárodněprávní úprava místního referenda

Institut místního referenda není v ústavním pořádku České republiky výslovně upraven. Čl. 2 odst. 2 Ústavy, který zakotvuje možnost ústavním zákonem stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo, se podle mého názoru místních referend netýká. V místních referendech občané přímo rozhodují o věcech, které patří do samostatné působnosti obce, tedy o výkonu jiné (nestátní) veřejné moci; čl. 2 odst. 2 Ústavy by se na místní referenda vztahoval pouze v případě, že by občané mohli rozhodovat i o věcech patřících do působnosti přenesené. Úprava místního referenda na ústavní úrovni se tak omezuje pouze na čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „[o]bčané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“. Listina bohužel žádné další podrobnosti o správě věcí veřejných přímo nestanoví, zejména výslovně nezaručuje právo vyvolat referendum tzv. zdola, na základě lidové iniciativy, které by mělo ústavní garanci. Tento deficit se projevoval výrazně za účinnosti předchozí právní úpravy, zákona č. 298/1992 Sb., podle kterého sice obecní rada (později po novele obecního zřízení zastupitelstvo obce) měla povinnost místní referendum na základě návrhu podpořeného stanoveným počtem občanů při splnění všech zákonných požadavků vyhlásit, tato povinnost však nebyla soudně vymahatelná.

Za účinnosti starého i zpočátku účinnosti nového zákona o místním referendu Ústavní soud opakovaně judikoval, že z čl. 21 odst. 1 Listiny žádné veřejné subjektivní právo referendum vyvolat nevyplývá<sup>3</sup> a v jednom z rozhodnutí dokonce institut místního referenda označil za „*dekonstitucionalizovanou formu výkonu práva na samosprávu*“.<sup>4</sup> Tento názor nepovažuji za správný. Čl. 21 odst. 1 Listiny zaručuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí ve dvou formách, přímo a nepřímo, prostřednictvím volených zástupců. Z těchto dvou forem ústavodárce žádnou výslovně nepreferuje, je tedy třeba je považovat za rovnocenné. Přímá forma správy věcí veřejných není na rozdíl od formy druhé, tedy volebního práva, dále v čl. 21 konkretizována. V tom však nelze spatřovat její popření, nýbrž spíše ponechání většího prostoru pro úpravu zákonnou, ať už ve vymezení rozsahu této formy (podmíněk

---

<sup>3</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 641/2000 nebo sp. zn. III. ÚS 658/02

<sup>4</sup> Usnesení sp. zn. III. ÚS 134/04

přípustnosti referenda), okruhu oprávněných osob či úpravy procesní. Subjektivní právo referendum zdola vyvolat je však třeba pokládat za samotnou podstatu práva spravovat věci veřejné přímo, do které by nemělo být ze strany zákonodárce zasahováno; tady prostor pro jeho uvážení podle mého názoru končí. Pokud zákonodárce podmíní možnost referendum zdola vyvolat schválením ze strany volených zástupců (případně jejich nezákonný postup není soudně vymahatelný, jako za předešlé právní úpravy), přestává být přímá forma správy veřejných svébytnou a rovnocennou a stává se závislou na formě druhé, což podle mého názoru čl. 21 odst. 1 Listiny neumožňuje, neboť obě tyto formy vymezuje alternativně („*přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*“).

Později po vydání výše citovaných rozhodnutí došlo v judikatuře Ústavního soudu k obratu. V nálezu ve věci nepřípustného „referenda o referendu“ ve Vysokém Mýtě<sup>5</sup> Ústavní soud konstatoval, že čl. 21 odst. 1 Listiny „*nepochybně zakládá veřejné subjektivní právo*“ a později pro rozpor s tímto článkem některá usnesení krajských soudů i zrušil.<sup>6</sup> Překonání původní judikatury bylo následně<sup>7</sup> vysvětleno tak, že závaznost rozhodnutí Ústavního soudu dle čl. 89 odst. 2 Ústavy se vztahuje pouze na nálezy, nikoli usnesení.

Prakticky totožné ustanovení jako Listina základních práv a svobod obsahují i mezinárodněprávní dokumenty (čl. 21 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech). Z čl. 3 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy je pak zřejmé, že preferuje pro správu záležitostí místní samosprávy demokracii zastupitelskou a demokracii přímou vnímá spíše jako její doplněk. S účastí občanů, i když pouze konzultativní, počítá tato charta při změně hranic místních samosprávných jednotek (čl. 5).

---

<sup>5</sup> Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 223/04

<sup>6</sup> např. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 101/05

<sup>7</sup> Usnesení ÚS sp. zn. IV. ÚS 265/10

## 2 Přípustnost místního referenda a zákonné výluky z ní

Okruh otázek, o kterých lze konat místní referendum, je v zákoně stanoven kombinací pozitivního a negativního vymezení. Podle § 6 se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Zákonné výluky z přípustnosti místního referenda jsou pak upraveny v § 7 zákona. Podle něho nelze místní referendum 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, resp. primátora, místostarosty, resp. náměstka primátora, členů rady obce, dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce,
- d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v něm 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 od podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Ust. § 6 zákona se budu věnovat v následující podkapitole; některým výlukám dle § 7 pak v podkapitolách následujících, jež se týkají vybraných druhů místních referend podle jejich předmětu.

### 2.1 Konzultativní a ratifikační místní referenda

Otázka, zda věc navrhovaná k rozhodnutí v místním referendu spadá či nespadá do samostatné působnosti obce, je řešena především v souvislosti s tzv. konzultativními referendy. **Konzultativní** referenda se týkají otázek, o kterých sama obec v samostatné působnosti nerozhoduje, ale může se nějakým způsobem (v samostatné působnosti) účastnit procesu vedeného jiným orgánem, který k závaznému rozhodnutí v dané věci příslušný je. Druhým typem referend jsou referenda **ratifikační** (či decisní), ve kterých

naopak obec v samostatné působnosti v dané věci přímo závazně rozhoduje.<sup>8</sup> Postoj Ústavního soudu ke konzultativním referendům byl zpočátku účinnosti nového zákona odmítavý,<sup>9</sup> jeho pozdější judikaturou však byl tento názor překonán,<sup>10</sup> tato referenda byla připuštěna a v praxi k nim také často dochází. V souvislosti s konzultativními referendy stojí za zmínku dvě soudní rozhodnutí z poslední doby, která se týkají dvou velmi specifických konzultativních referend.

Jedná se o místním referendum v Novém Městě nad Metují, o jehož vyhlášení rozhodoval Krajský soud v Hradci Králové,<sup>11</sup> a o referendum v obci Vědomice, kterým se zabýval Krajský soud v Ústí nad Labem.<sup>12</sup> V obou těchto případech přípravný výbor navrhoval vyhlášení referenda, které se týkalo umístění významné dopravní stavby v katastru dané obce, a v obou případech již byla tato dopravní stavba závazně vymezena v území obce zásadami územního rozvoje daného kraje. V obou těchto obcích navíc současně probíhal proces přijetí územního plánu.<sup>13</sup> Oba prvostupňové soudy shodně návrh zamítly mimo jiné právě z důvodu, že podle nich rozhodnutí o umístění či neumístění dané stavby nespadá do samostatné působnosti obce, protože obec může v rámci svého územního plánu její umístění pouze zpřesnit v kraje stanoveném koridoru. Potud jsou tedy skutkové okolnosti i postup krajských soudů velmi podobné. Zásadní rozdíl, který pravděpodobně ve výsledku způsobí i odlišný konečný výsledek obou věcí, spočívá ve formulaci otázky. Ve vědomickém případě otázka zněla takto: „*Souhlasíte s vyústěním nového mostu přes řeku Labe a vedením obchvatu - přeložky silnice II/240 v katastru obce Vědomice?*“, zatímco v novoměstském takto: „*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 1/14 a v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro*

---

<sup>8</sup> SVOBODA, Petr. Konzultativní místní referendum - ano či ne? *Acta Universitatis Carolinae - Juridica*, 2010, č. 1. s. 149.

<sup>9</sup> Usnesení sp. zn. II. ÚS 706/04

<sup>10</sup> Usnesení sp. zn. IV. ÚS 265/10 (Praha-Klánovice)

<sup>11</sup> Usnesení sp. zn. 30 A 78/2014

<sup>12</sup> Usnesení sp. zn. 40 A 3/2014

<sup>13</sup> Ve věci vědomického referenda to zmiňuje ve svém návrhu navrhovatel; v druhém případě vycházím z webových stránek Nového Města nad Metují (<http://www.novemestonm.cz/obcan/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/>)

*vytvoření jižního obchvatu Nového města nad Metují v trase Spy – Vladivostok - Osmá – Nahořany?“.*

Proti oběma zmíněným rozhodnutím krajských soudů podaly přípravné výbory kasační stížnosti. V novoměstském případě byla stížnost úspěšná a usnesení krajského soudu bylo zrušeno.<sup>14</sup> Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že taková otázka není v rozporu s § 6 zákona, protože „[j]e-li otázka čtena komplexně, je patrné, že případný kladný výsledek místního referenda nenabádá obec k porušování vymezeného rozhraničení mezi samostatnou působností kraje a obce, nýbrž pouze zavazuje politickou reprezentaci obce k zastávání a prosazování politického postoje k předmětné stavbě, jež má být prosazován prostředky spadajícími do samostatné působnosti obce.“ V tomto případě se tedy jedná o konzultativní referendum, které míří čistě na procesy vedené před jinými orgány, nikoliv na právě projednávanou změnu územního plánu.

Ve vědomickém případě byla (bohužel) kasační stížnost vzata zpět, takže řízení o ní bylo zastaveno.<sup>15</sup> Aniž by bylo možné předjímat potenciální rozhodnutí NSS v této věci, je možné nalézt v odůvodnění novoměstského rozhodnutí mírné naznačení, že by výsledek vědomického případu mohl být opačný, a to právě z důvodu odlišnosti navrhované otázky. Výše citovaná pasáž rozsudku NSS totiž pokračuje takto: „*Formulací otázky se nyní projednávaná věc liší od věci rozhodnuté Krajským soudem v Ústí nad Labem usnesením 22. července 2014 č. j. 40 A 3/2014 - 33, v níž byla otázka formulována tak, že se občanů dotazovala pouze na souhlas s trasou mostu a silnice, která byla vymezena v zásadách územního rozvoje.*“. Vědomický přípravný výbor se totiž, jak je patrné z jeho návrhu, snažil pouze o ovlivnění obsahu projednávaného nového územního plánu, nikoli o zavázání obce k prosazování změny zásad územního rozvoje či hájení určitého postoje v navazujících povolovacích procesech.

Obě tato konzultativní místní referenda jsou totiž atypická tím, že mají i svou ratifikační stránku - tedy tu část, ve které obec v rámci stanoveného koridoru stavbu umísťuje. Pokud přípravný výbor navrhuje otázku, zda danou stavbu umístit či neumístit, není možné o ní referendum konat. Podle mého názoru nikoli kvůli § 6 zákona, na který se odvolává Krajský soud v Ústí nad Labem, protože takovéto rozhodnutí je stále pravomocí patřící do samostatné působnosti obce, i když

---

<sup>14</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 11/2014

<sup>15</sup> Usnesení NSS sp. zn. Ars 10/2014

zastupitelstvo obce nemá prostor pro uvážení. Důvodem nepřipustnosti takového referenda by byl § 7 písm. d) zákona, neboť by takové rozhodnutí mohlo být v rozporu s § 36 odst. 5 StavZ, který stanoví závaznost zásad územního rozvoje pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Proto je pro úspěšné vyhlášení referenda v podobných případech nutné, aby přípravný výbor jasně v referendové otázce uvedl, ke kterému z výše uvedených jednání chce obec zavázat.

## 2.2 Místní referenda o územních plánech

Územní plánování je častým tématem místních referend, neboť vydávání územně plánovací dokumentace patří mezi nejvýznamnější pravomoci obcí v samostatné působnosti<sup>16</sup> a výrazně ovlivňuje život v nich. Otázka, zda vůbec a případně v jaké fázi procesu pořízení a vydání územního plánu je možné o něm referendum konat, byla řešena soudní judikaturou mnohokrát, poprvé již velmi záhy po účinnosti nového zákona o místním referendu. Základní výkladový problém spočívá v tom, jestli na tento proces nedopadá výlučka dle § 7 písm. e) zákona, tedy nejedná se o případ, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,<sup>17</sup> případně výlučka dle § 7 písm. d) zákona, protože by dané rozhodnutí mohlo být v rozporu s právními předpisy.

Ústavní soud se místními referendy o územních plánech poprvé zabýval v již zmíněném nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 o referendu ve Vysokém Újezdě. Přípravný výbor se domáhal vyhlášení referenda o dvou otázkách. První z nich směřovala proti schválení momentálně projednávaného návrhu územního plánu. Druhá měla zavázat zastupitelstvo ke schválení nového územního plánu tak, aby před výstavbou plánových rodinných domů a golfového areálu byl vybudován vodovod a kanalizace. Krajský soud v Praze napadeným usnesením místní referendum o první otázce nevyhlásil pro rozpor § 7 písm. e) zákona, druhou pak shledal rozpornou s § 7 písm. e) i s § 7 písm. d) zákona. Ústavní soud konstatoval, že řízení o vydání územního plánu nelze považovat za zvláštní řízení ve smyslu § 7 písm. e) zákona. Ve své poměrně stručné argumentaci Ústavní soud uvedl, že je územně plánovací dokumentace výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti, zatímco v samostatné působnosti je jen

---

<sup>16</sup> § 6 odst. 5 písm. c) StavZ

<sup>17</sup> § 6 odst. 1 písm. a), c) a § 6 odst. 2 StavZ ve spojitosti s § 2 odst. 2 písm. a) a § 52 a násl. StavZ

schvalována; § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona tak podle něj místnímu referendu o územním plánu, který je ve stadiu návrhu, nebrání. Usnesení krajského soudu tedy Ústavní soud zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, aby posoudil soulad navržených otázek s § 7 písm. d) zákona. Opakované rozhodnutí Krajského soudu v Praze se mi nepodařilo dohledat, podle záznamů Ministerstva vnitra se však referendum zřejmě nekonalo (viz kapitola 9). Nejspíš i z toho důvodu, že územní plán byl schválen přibližně dva roky před rozhodnutím Ústavního soudu jako obecně závazná vyhláška č. 1/2005,<sup>18</sup> takže se první otázka stala bezpředmětnou.

Domnívám se, že rozpor druhé navrhované otázky se zákonem je jednoznačný. Pokud přípravný výbor navrhuje zavázat obec k přijetí jasně stanovené změny územního plánu, § 7 písm. d) zákona konání takového referenda skutečně brání. Nelze takovýmto způsobem „přeskočit“ téměř celé řízení o vydání územního plánu, jehož účelem je mimo jiné zjistit soulad navrženého územního plánu nebo jeho změny s právními předpisy. Takto by občané mohli např. zavázat obec ke změně územního plánu, která by byla v rozporu se zásadami územního rozvoje daného kraje, případně nepřiměřeně zasahovat do práv dotčených vlastníků.

Závěry učiněné v nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 Ústavní soud dále rozvedl ve věci prvního referenda v obci Bystročice.<sup>19</sup> Přípravný výbor formuloval navrhovanou otázku takto: „*Souhlasíte s tím, aby obec Bystročice všemi dostupnými právními prostředky zabránila realizaci logistického centra, příjezdové komunikace, případně jiných skladových hal či průmyslových objektů, na všech pozemcích mezi částí Žerůvky, biocentrem a rychlostní komunikací R 46?*“. Krajský soud zamítl návrh na vyhlášení tohoto referenda z důvodu nejednoznačnosti otázky (neuzavřenost vymezení předmětného území) a pro rozpor se schváleným územním plánem, který průmyslovou výstavbu umožňoval. Ústavní soud rozhodnutí krajského soudu potvrdil a uvedl, že ovlivnit obsah územního plánu prostřednictvím institutu místního referenda je možné pouze do okamžiku, než je tento územní plán schválen. Poté je třeba nesouhlas (některých) občanů obce projektovat do iniciace jeho změny, případně se pokusit zavázat obec k určitému postupu v navazujících řízeních dle stavebního zákona.

---

<sup>18</sup> podle webových stránek obce <http://www.vysoky-ujezd-urad.cz/>

<sup>19</sup> Usnesení sp. zn. II. ÚS 3027/08

Jak jsem uvedla výše, souhlasím s tím, že není možné přijmout referendem konkrétní změnu územního plánu. Takto však navržená otázka formulována nebyla. Přípravný výbor chtěl orgány obce zavázat k využití všech dostupných právních prostředků k zabránění realizace určitého záměru, nikoliv primárně k přijetí konkrétní změny územního plánu (formulace typu souhlasíte s tím, aby lokalita XY byla v územním plánu vymezena jako nezastavěné území). Pokud by se v procesu změny územního plánu zjistil její rozpor s právními předpisy, nejednalo by se o „dostupný právní prostředek“ ve smyslu referendové otázky. Navíc obec může takovému záměru bránit i jinými prostředky v samostatné působnosti než změnou územního plánu. Odhlédnu-li od problému s vymezením území, domnívám se, že referendum o tomto typu otázky v rozporu s § 7 písm. d) zákona není.

Otázku jiného charakteru posuzoval Krajský soud v Praze při rozhodování o vyhlášení místního referenda ve městě Milovice,<sup>20</sup> a to zda občané souhlasí s tím, aby zastupitelstvo města zachovalo současný platný územní plán v areálu místního letiště. Soud shledal, že takové referendum není v rozporu s žádným ustanovením zákona. Stejný soud pak v jiné věci rozhodl, že místní referendum lze konat nejen v případě, že je územní plán ve stadiu návrhu, ale i ve fázi zadání.<sup>21</sup>

Naopak jako zvláštní řízení dle § 7 písm. e) bylo shledáno rozhodování o námitkách proti návrhu územního plánu, a to ve věci místního referenda v Černolicích.<sup>22</sup> Přípravný výbor navrhoval celkem tři referendové otázky, které byly velmi podrobné a prakticky totožné s námitkami, které byly podány některými občany obce proti aktuálně projednávanému územnímu plánu. Krajský soud věc zhodnotil tak, že stavební zákon stanoví přesný procesní postup pro vypořádání námitek; tento postup již byl zastupitelstvem dokončen před podáním návrhu na konání referenda (ačkoliv samotný územní plán ještě vydán nebyl). Podle soudu není možné takto prostřednictvím referenda o námitkách rozhodovat znovu.

---

<sup>20</sup> Usnesení sp. zn. 44 A 62/2010

<sup>21</sup> Usnesení sp. zn. 44 Ca 89/2009 (Běloky)

<sup>22</sup> Usnesení sp. zn. 50 A 1/2013



## 2.3 Místní referenda o smluvních závazcích obcí

Judikatura krajských soudů o místních referendech, která mířila proti platným smluvním závazkům obcí, byla zpočátku velmi nejednotná, až protichůdná. Na jedné straně stál spíše extenzivní výklad § 7 písm. d) zákona ze strany Krajského soudu v Hradci Králové<sup>23</sup> a Krajského soudu v Ostravě,<sup>24</sup> potvrzený i jedním usnesením Ústavního soudu.<sup>25</sup> Podle tohoto výkladu pojem „právní předpis“ v tomto ustanovení zákona zahrnuje právní řád ČR jako celek, včetně § 488 tehdejšího občanského zákoníku (dnes § 1721 NOZ), tedy principu *pacta sunt servanda*. Soudy v daných případech přezkoumávaly předmětné smlouvy z hlediska možnosti obcí se z nich, nehledě na možné sankce, vyvázat. Pokud tyto smlouvy nebyly jednostranně vypověditelné pouze na základě právního jednání obce bez dalších podmínek, byla tato místní referenda shledána nepřijatelnými, případně neplatnými, pokud se již konala.

Opačný přístup zvolil rovněž Krajský soud v Hradci Králové, ale v jiné věci<sup>26</sup> a Krajský soud v Brně,<sup>27</sup> podle kterých není možné žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných a zkrátit je tak na jejich základním politickém právu dle čl. 21 odst. 1 Listiny. Krajský soud v Hradci Králové také uvedl, že opačný výklad by umožňoval obcím se konáním místních referend vyhnout s odkazem na smluvní závazky, což by bylo v rozporu se smyslem a účelem zákona.

Vzhledem k tehdejší nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech místních referend zůstalo na Ústavním soudu, aby judikaturu krajských soudů sjednotil. Jeho III. senát se pak ve třech nálezech z téhož dne<sup>28</sup> přiklonil k výkladu pro referenda příznivějším. Opačný výklad označil za přepjatý formalismus, v jehož důsledku by se zákon o místním referendu stal ve značné části mrtvou právní normou. Dále uvedl, že na základě referenda bezprostředně žádný soukromoprávní vztah nevzniká ani nezaniká; referendum pouze zastupitelstvo obce zaváže k prosazování názoru občanů těmi

---

<sup>23</sup> Usnesení sp. zn. 30 Ca 99/2007 (Staré Hrady)

<sup>24</sup> Usnesení sp. zn. 22 Ca 16/2009 (Bystročice; zrušeno ÚS), sp. zn. 22 Ca 83/2009 (Krasov; zrušeno ÚS) sp. zn. 22 Ca 265/2009 (Věrovany), sp. zn. 22 Ca 309/2008 (Zábřeh; zrušeno ÚS)

<sup>25</sup> Usnesení ÚS sp. zn. IV. ÚS 70/10 (Věrovany)

<sup>26</sup> Usnesení sp. zn. 30 Ca 173/2008 (Havlíčková Borová)

<sup>27</sup> Usnesení sp. zn. 30 Ca 3/2009 (Niva)

<sup>28</sup> Nálezy ÚS sp. zn. III. ÚS 873/09, III. ÚS 263/09 a III. ÚS 995/09

prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Všechna tři usnesení krajských soudů zrušil pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny.

S takovým výkladem nelze než souhlasit. Jednak existuje nebezpečí, že by obce ve snaze místním referendům bránit účelově uzavíraly smlouvy s třetími osobami. Dále nelze považovat snahu o zánik smluvního závazku automaticky za rozpor se zákonem. Místní referendum je jenom jednou z možností, jakou se tvoří vůle v rámci územního samosprávného celku; ke změně nebo přehodnocení názoru na konkrétní smluvní závazek obce může přirozeně dojít pokaždé při obměně zastupitelstva nebo většiny v něm. To, že nově složené orgány obce nebo orgány stávající, ale zavázané místním referendem, začnou usilovat o vyvázání z dané smlouvy, automaticky neznamena, že budou postupovat protiprávně.

## 2.4 Místní referenda o obecně závazných vyhláškách

Podle § 7 písm. g) zákona nelze místní referendum konat o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Čistě jazykový výklad tohoto ustanovení vcelku jednoznačně konání místních referend o obecně závazných vyhláškách vylučuje; ještě v roce 2011 toto potvrzovala i komentářová literatura.<sup>29</sup> K soudnímu výkladu tohoto ustanovení došlo až v souvislosti s vlnou místních referend o provozování loterií a sázkových her konaných současně s komunálními volbami v roce 2014. Zákaz či omezení hazardních her lze ze strany obce uskutečnit pouze obecně závaznou vyhláškou.

Krajský soud v Ústí nad Labem v mnoha ohledech přelomovém usnesení<sup>30</sup> (dále i v kapitolách 4 a 7) vyložil ustanovení § 7 písm. g) zákona tak, že vylučuje pouze konání takových referend, jejichž otázka by přímo obsahovala znění obecně závazné vyhlášky, což by nepřipustným způsobem nahrazovalo řádný legislativní postup zastupitelstva obce při tvorbě a přijímání vyhlášek. Naopak referendum, jehož výsledek vyústí v pokyn zastupitelstvu obce k vydání zákazu hazardu, nepřipustné není. Krajský soud argumentoval jednak tím, že kategorická nemožnost konat místní referenda v oblastech, které mohou být regulovány obecně závaznou vyhláškou, by příliš zúžila působnost referend. Dále soud upozornil i na zákaz konat referendum o místních

---

<sup>29</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 86

<sup>30</sup> Usnesení sp. zn. 40 A 15/2014 (Ústí nad Labem)

poplatečích dle § 7 písm. a) zákona, který by ztratil smysl, protože místní poplatky lze stanovit pouze obecně závaznou vyhláškou. V řízení o kasační stížnosti byly závěry krajského soudu potvrzeny i Nejvyšším správním soudem.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 4/2014

## 3 Přípravný výbor a návrh na konání místního referenda

### 3.1 Přípravný výbor pro konání místního referenda

Přípravný výbor je účelové sdružení osob bez právní subjektivity, které je oprávněno podat návrh na konání místního referenda, delegovat členy do komisí pro hlasování a podat ke krajskému soudu všechny čtyři typy návrhů ve věcech místního referenda. Přípravný výbor ustavený dle § 9 odst. 1 zákona o místním referendu tvoří alespoň tři oprávněné osoby, z nichž jedna je jako zmocněnec oprávněna činit za přípravný výbor závazné úkony.

Přípravný výbor má procesní způsobilost dle soudního řádu správního a ačkoli není právnickou osobou, je oprávněn podat i ústavní stížnost. V nálezu ve věci referenda ve Vysokém Mýtě Ústavní soud uvedl,<sup>32</sup> že opačný výklad zákona o Ústavním soudu by byl příliš striktní, formalistický a rozporný s čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a to i z toho důvodu, že tehdy krajské soudy rozhodovaly ve věcech místních referend v první i poslední instanci.

Vzhledem k tomu, že jména, příjmení a adresy členů přípravného výboru jsou jednou z náležitostí každého podpisového archu, není možné měnit složení přípravného výboru, aniž by došlo k opakovanému sběru podpisů. K tomuto závěru došel již v roce 2005 Krajský soud v Ostravě<sup>33</sup> a v odůvodnění uvedl, že vůle občanů podepisujících petici je spjata nejen se zněním otázky či otázek navržených k rozhodnutí, ale i se jmény členů přípravného výboru, kteří jsou garanty přípravy konání referenda.

Zajímavou otázkou, která se nabízí vzhledem k právní povaze přípravného výboru a také k velmi stručné úpravě zejména jeho vnitřního fungování, je možnost subsidiární aplikace ustanovení občanského zákoníku o společnosti (§§ 2716 - 2746 NOZ). S tímto výkladem přišel Krajský soud v Plzni ve věci referenda ve městě Krásno.<sup>34</sup> Po podání návrhu na konání tohoto referenda se zmocněnkyně přípravného výboru rozhodla, zřejmě po dohodě se zastupitelstvem obce, o vyhlášení referenda dále neusilovat, s čímž souhlasil i další člen výboru. Naopak jeho třetí členka s tímto postupem nesouhlasila a pouze na základě jejího rozhodnutí byl přípravný výbor

---

<sup>32</sup> Nález sp. zn. IV. ÚS 223/04

<sup>33</sup> Usnesení sp. zn. 22 Ca 347/2005

<sup>34</sup> Usnesení sp. zn. 57 A 49/2012

doplněn o další dva členy. Ti pak společně s ní, bez účasti ostatních členů výboru, zvolili zmocněnkyni novou. Ta podala k soudu návrh na vyhlášení místního referenda.

Krajský soud v Plzni označil takový postup za nedemokratický a návrh byl odmítnut, neboť byl podán osobou zjevně neoprávněnou. Soud v tomto usnesení dále vyslovil názor, že mezi právní úpravou společnosti (resp. sdružení podle tehdy účinného občanského zákoníku) a úpravou v zákoně o místním referendu je vztah úpravy obecné a zvláštní, neboť přípravné výbory fakticky vznikají na základě této soukromoprávní smlouvy s cílem společnými silami jejich členů dosáhnout dohodnutého účelu. Tento výklad je velmi praktický, protože výrazně doplňuje příliš stručnou úpravu v zákoně o místním referendu. Přípravný výbor by rozhodoval většinovým hlasováním (§ 2729 odst. 1 NOZ), na soudní poplatek a další výdaje by členové přispívali rovným dílem (§ 2723 NOZ) a nebyl by přípustný výše popsaný postup doplňování členů (§ 2425 NOZ).

### **3.2 Náležitosti návrhu na konání místního referenda**

Návrh přípravného výboru na konání referenda podle § 10 zákona obsahuje

- 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, popřípadě statutárního města,
- e) označení zmocněnce z členů přípravného výboru,
- f) jména, příjmení, datum narození, adresu trvalého pobytu členů přípravného výboru a jejich vlastnoruční podpisy.

Z tohoto výčtu je nejproblematičtější položkou nejspíš odhad nákladů na provedení referenda a realizaci rozhodnutí v něm, včetně popisu způsobu jejich úhrady z rozpočtu obce. Podle důvodové zprávy<sup>35</sup> k zákonu má být tato náležitost „*spíše vodítkem pro obec resp. statutární město; není při realizaci výsledku místního referenda závazné. Má sloužit pouze k tomu, aby si oprávněné osoby uvědomily, z čeho se provedení (realizace) místního referenda bude hradit a byly s tím srozuměny.*“.

---

<sup>35</sup> sněmovní tisk č. 255 ze 4. volebního období Poslanecké sněmovny, s. 36

Složitost odhadu nákladů může výrazně přesahovat reálné možnosti přípravného výboru. Jako příklad slouží zatím neuskutečněné druhé referendum o poloze brněnského nádraží.<sup>36</sup> Přípravný výbor v tomto případě, vycházející z veřejně dostupných zdrojů, vyčíslil náklady na zachování nádraží v centru ve srovnání s variantou odsunutou tak, že dojde k úspoře řádově v miliardách Kč. Krajský soud v Brně konstatoval, že takovýto odhad splňuje ty absolutně minimální nároky, jejichž naplnění je třeba vyžadovat, ale připustil, že nelze od přípravného výboru očekávat hlubší analýzu, i s ohledem na to, že jí nedisponuje ani odpůrce, tedy statutární město Brno.

Přílohou návrhu přípravného výboru je podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Každý podpisový arch musí dle § 11 zákona obsahovat

- a) označení území, na kterém se má místní referendum konat,
- b) znění otázky, popřípadě otázek, navržených k rozhodnutí v místním referendu,
- c) jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresa trvalého pobytu,
- d) upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda tohoto znění: „Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč.“

Návrh na konání místního referenda musí být podpořen podpisy oprávněných osob, jejichž počet je stanoven v § 8 odst. 2 zákona a je odstupňován podle velikosti obce nebo části obce, kde se má referendum konat, následovně:

Počet obyvatel v obci/části obce	Minimální počet petentů
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

**Tabulka 1: Počet oprávněných osob, které musí podpořit návrh na konání místního referenda**

<sup>36</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn. 65 A 5/2014

V souladu s § 55 zákona se počet oprávněných osob zjišťuje z počtu obyvatel podle stavu k 1. lednu toho roku, v němž byl návrh přípravného výboru podán.

Podle § 11 odst. 2 zákona oprávněná osoba uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození a připojí vlastnoruční podpis. Ze spojení „oprávněná osoba uvede“ vyvodil Krajský soud v Praze závěr,<sup>37</sup> že oprávněná osoba musí všechny údaje o sobě vyplnit vlastnoručně sama, nestačí, pokud připojí pouze svůj podpis. V rozhodovaném případě referenda v obci Jesenice byly v podpisových arších u některých osob vyplněny jejich údaje soudě podle rukopisu osobou jinou, v některých případech se ale jednalo o situaci, kdy jeden ze členů rodiny pro vyplnil údaje i pro ostatní. Sám soud označil tento výklad za formalistický, ale jediný možný. Soud však zřejmě přehlédl ustanovení § 8 odst. 2 zákona, podle kterého „[n]ávrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem alespoň (...)“. Zákon tedy nabízí i výklad opačný.

K tomu dospěl Krajským soud v Českých Budějovicích.<sup>38</sup> V tomto případě byly podpisové archy upraveny tak, že byl hromadně předtištěn údaj o obci, kde jsou oprávněné osoby přihlášeny k trvalému pobytu - tedy Tábor. Taková úprava podpisového archu se jeví jako velmi praktická, protože upozorňuje podepisující se osobu na nutnost trvalého pobytu v dané obci, což může snížit počet neplatných podpisů v archu. Tento výklad je sice pro konání referend příznivější, na druhou stranu ale také vzniká prostor pro manipulace s podpisovými archy, protože obecní úřady nekontrolují podpisové vzory.

Nejvhodnější by podle mého názoru bylo obecně připouštět možnost vyplnění údajů vyjma podpisu jinou osobou s možností tyto podpisy vyřadit, pokud vznikne důvodné podezření, že s archy bylo manipulováno, typicky v případě, kdy by jedním rukopisem byl arch kompletně předepsaný. Obecní úřad by měl manipulace prokázat, např. svědectvím údajně podepsané oprávněné osoby, neměl by si, jako ve výše citovaném usnesení Krajského soudu v Praze, vystačit pouze s obecným tvrzením, že některé údaje byly vyplněny „neznámou osobou“.

---

<sup>37</sup> Usnesení sp. zn. 44 A 46/2010

<sup>38</sup> Usnesení sp. zn. 10 Ca 37/2006

### 3.3 Sběr podpisů

Samotný sběr podpisů je zákonem o místním referendu upraven pouze v § 11 odst. 3, který zakazuje vystavení návrhu a podpisových listin v prostorách státních orgánů a orgánů územní samosprávy.

Zákon nestanoví žádnou maximální lhůtu, jak dlouho může sběr podpisů přípravným výborem trvat. Tato otázka byla řešena Krajským soudem v Ústí nad Labem ve věci referenda o hazardu v Teplicích v roce 2014.<sup>39</sup> V tomto případě magistrát vyřadil 245 podpisových archů, které byly přípravným výborem předloženy již v roce 2012 jako součást předchozího návrhu na konání místního referenda v téže věci, který však byl tehdy vzat zpět. Magistrát vyřazení podpisů odůvodňoval tím, že v mezidobí došlo k podstatné změně okolností (zvýšení odvodů z hazardu do rozpočtu statutárního města z 29 mil. Kč v roce 2011 na 60 mil. Kč v roce 2013), v důsledku které mohly oprávněné osoby změnit svůj názor a návrh by již za těchto okolností nepodpořily.

Soud konstatoval, že pokud je zachována totožnost otázky a totožnost přípravného výboru a nedošlo v mezidobí ke změně právní úpravy (jak zákona o místním referendu, tak předpisů týkajících se referendové otázky) nebo k podstatným změnám relevantních skutečností, není přípustné nerespektovat vůli oprávněných osob, které řádně arch vyplnily. Zmíněné zvýšení rozpočtových příjmů za takovou podstatnou změnu nepovažoval, spíše se podle něj jedná o údaj, který lze využít v rámci kampaně před referendem.

---

<sup>39</sup> Usnesení sp. zn. 40 A 7/2014



## 4 Posouzení návrhu obecním úřadem

Posouzení návrhu na uspořádání místního referenda obecním úřadem<sup>40</sup> je první fází přezkumu návrhu po jeho předložení přípravným výborem. Obecní úřad posuzuje návrh přípravného výboru pouze z hledisek formálních, tedy splnění náležitostí dle § 10 a § 11 zákona, a rovněž kontroluje správnost a úplnost údajů v návrhu uvedených. Obecní úřad neposuzuje přípustnost a zákonnost samotné referendové otázky, to přísluší až zastupitelstvu obce v další fázi přezkumu. Lhůta pro posouzení návrhu obecním úřadem činí 15 dní od jeho předložení.

Pokud obecní úřad neshledá v návrhu přípravného výboru žádné nedostatky, neprodleně po uplynutí patnáctidenní lhůty o tom zmocněnce písemně vyrozumí. V opačném případě obecní úřad vyzve zmocněnce, aby zjištěné nedostatky odstranil, stanoví mu k tomu lhůtu, která nesmí být kratší než 7 dnů, a zároveň návrh zmocněnci podle potřeby vrátí. Pokud přípravný výbor nesouhlasí s obsahem výzvy a domnívá se, že jeho návrh vytykané vady nemá, může se dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona ve spojení s § 91a odst. 1 písm. a) s.ř.s domáhat u soudu určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Odlišný postup zákon stanoví pro nečinnost obecního úřadu - pokud obecní úřad nevydá výzvu ani vyrozumění, po uplynutí 30 dnů od podání návrhu nastává nevyvratitelná právní domněnka jeho bezvadnosti. Soudní ochrana se přípravnému výboru poskytuje až v případě, že je v důsledku nečinnosti obecního úřadu nečinné i zastupitelstvo obce.

### 4.1 Postup obecního úřadu z hlediska procesního

Podle § 54 zákona se na tento proces (vyjma doručování) nevztahuje správní řád. Ovšem vzhledem k tomu, že zákon o místním referendu nabyl účinnosti 1. února 2004, tedy před účinností současného správního řádu, bylo toto ustanovení nepřímo novelizováno § 177 odst. 1 a § 180 odst. 2 SprŘ. Podle § 177 odst. 1 SprŘ se použijí základní zásady činnosti správních orgánů, na základě § 180 odst. 1 SprŘ je subsidiárně použitelná část čtvrtá správního řádu, protože proces přezkumu návrhu přípravného

---

<sup>40</sup> Zkratku „obecní úřad“ používám pro jednoduchost jako souhrnné označení dvou legislativních zkratkou používaných zákonem, tj. „obecní úřad“ (obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu) a „magistrát statutárního města“ (magistrát hlavního města Prahy nebo magistrát územně členěného statutárního města). Analogicky k tomu v textu používám zkratky „zastupitelstvo obce“ a „rada obce“

výboru lze označit za řízení, jeho cílem není vydání rozhodnutí. Subsidiární použitelnost části čtvrté umožňuje překlenout například otázku místní příslušnosti obecního úřadu, ke kterému má přípravný výbor návrh podat. Místní příslušnost zákonem o místním referendu řešena není; v souladu s § 154 SprŘ by byla určena zřejmě podle § 11 odst. 1 písm. a) SprŘ, tedy na základě místa činnosti „účastníka řízení“, přípravného výboru. Teoreticky ale není vyloučena ani aplikace § 155 odst. 1 SprŘ, podle kterého může daný úkon vydat kterýkoli věcně příslušný správní orgán, „*jestliže to nevyklučuje povaha vyjádření, osvědčení nebo sdělení, zejména není-li zapotřebí zkoumat skutkový stav nebo čerpat z evidence vedené určitým správním orgánem*“. Toto ustanovení by mohlo být pro přípravný výbor velmi užitečné zejména v případě, že má obavu z nežádoucích vlivů na obecní úřad ze strany volených orgánů obce.

## **4.2 Výzva obecního úřadu - právní povaha a náležitosti**

Právní povaha výzvy k odstranění nedostatků návrhu a její náležitosti jsou z teoretického hlediska jednou z nejzajímavějších problematik zákona o místním referendu. Vyjma písemné formy výzvy zákon o místním referendu žádné další podrobnosti o ní nestanoví.

V první řadě je třeba posoudit, zda se jedná o správní akt či některý jiný úkon veřejné správy. Je zřejmé, že výzva nemůže být správním úkonem bez právních účinků (např. vyjádřením, osvědčením nebo doporučením), protože právních účinků má hned několik - ukládá přípravnému výboru povinnost odstranit nedostatky návrhu, její vydání brání právní domněnce bezvadnosti po 30 dnech od podání návrhu a od jejího vydání se odvíjí aktivní legitimace přípravného výboru k podání návrhu podle § 57 odst. 1 písm. a) zákona. Nejedná se ani o některý z typů faktických úkonů, neboť ty jsou charakteristické svou neformálností a ústností, zatímco výzva je písemná a doručuje se standardně dle správního řádu. Domnívám se tedy, že výzva obecního úřadu je správním aktem, protože splňuje všechny jeho pojmové znaky:<sup>41</sup> výzva je výsledkem činnosti správního orgánu (obecního úřadu), obsahuje jednostranný autoritativní výrok o právech nebo povinnostech nepodřízených subjektů (povinnost přípravného výboru

---

<sup>41</sup> pojmové znaky správního aktu dle HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 194

odstranit nedostatky návrhu), je bezprostředně právně závazná a je vydána v konkrétní věci (souvisí s určitým návrhem) konkrétnímu subjektu (přípravnému výboru).

Pokud je výzva správním aktem, nabízí se otázka, zda je správním aktem materiálním či procesním. Procesní správní akty jsou definovány jako akty, které upravují postavení adresátů ve správním řízení.<sup>42</sup> Z čistě formálního hlediska neprobíhá žádné správní řízení, jehož výsledkem by bylo správní rozhodnutí. Materiálním správním aktem však je rozhodnutí zastupitelstva obce dle § 13 odst. 1 zákona, které je výsledkem (završením) celého postupu. Navíc posuzujeme-li výzvu z hlediska jejího obsahu a účelu, tedy odstranění vad podání, je její účel zjevně procesní a podobá se výzvě k doplnění náležitostí či odstranění vad žádosti dle § 45 odst. 2 SprŘ. Jiné než procesní účinky výzvy popsané výše nebrání tomu, aby byla klasifikována jako procesní správní akt.<sup>43</sup> Aby mohla být výzva materiálním správním aktem, musela by upravovat hmotněprávní postavení adresáta, tedy přípravného výboru. Ačkoli výzva hmotněprávní účinky má (brání nastoupení nevyvratitelné domněnky bezvadnosti), tyto účinky se netýkají postavení přípravného výboru, protože tomu se jejím vydáním nezakládají, nemění nebo neruší žádná hmotná práva nebo povinnosti, ani nedeklaruje jejich existence. Maximálně je možné uvažovat o zásahu do veřejného subjektivního práva na konání místního referenda ve smyslu jeho pozastavení.

Lze tedy uzavřít, že výzva obecního úřadu je procesním správním aktem, který je vydáván mimo správní řízení. Jedná se dále o správní akt konstitutivní, neboť přípravnému výboru zakládá povinnost odstranit ve stanovené lhůtě nedostatky jeho návrhu. Výzva však má i deklaratorní povahu, protože autoritativně deklaruje určité nedostatky návrhu.

Jedinou náležitostí výzvy, která je stanovena zákonem, je její písemná forma. Protože se jedná o správní akt, musí mít jeho obecné náležitosti, tedy kompetenční (vydání věcně a místně příslušným orgánem v mezích jeho pravomoci), formální (vedle písemné formy např. označení obecního úřadu, který výzvu vydal), procedurální (řešeno v předchozí podkapitole) a obsahové.<sup>44</sup> Soudní kontrola výzvy a celého postupu obecního úřadu je velmi netypická; řízení podle § 91a odst. 1 písm. a) s.ř.s není založeno na kasačním principu, soud nemá pravomoc výzvu v případě, že je sama

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid, poznámka pod čarou č. 24

<sup>44</sup> podle SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3 vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 121.

nějakým způsobem vadná nebo nepřezkoumatelná, zrušit a vrátit obecnímu úřadu k dalšímu řízení. Soud v tomto řízení výrokem určuje, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, tedy poměrně netypicky sám rozhoduje ve veřejnoprávní věci. Kombinace absence kasačního principu s nedostatečnou úpravou náležitostí výzvy pak způsobuje teoreticky i prakticky problematické situace, které jsou dále v této kapitole rozebrány.

Krajský soud v Praze vymezil v usnesení o referendu v obci Běloky<sup>45</sup> dvě odlišné situace - za první stav, kdy výzva vůbec nebyla vydána nebo úkon obecního úřadu za výzvu nelze považovat, a stav, kdy výzva byla vydána a řádně doručena, byť trpí vadami. Tyto situace se liší z hlediska nastoupení nevyvratitelné domněnky bezvadnosti, která nastává pouze v prvním případě. Bělocký obecní úřad vytýkal přípravnému výboru nepřipustnost otázky dle § 7 písm. d) zákona, obsah odhadu nákladů na konání referenda i odůvodnění samotného návrhu, což vše přísluší až zastupitelstvu v další fázi přezkumu, navíc bez bližší konkretizace a bez stanovení lhůty k opravě. Krajský soud shledal, že takováto výzva nebyla výzvou dle zákona o místním referendu, takže nastoupila nevyvratitelná domněnka bezvadnosti a návrh byl prohlášen za bezvadný. Podobně dopadla i „výzva“ vydaná v souvislosti s referendem v obci Pavlov,<sup>46</sup> která se zabývala obsahem odhadu nákladů referenda (tedy ne pouze jeho existencí) a označila jej velmi obecným způsobem za „právně i věcně nepřijatelný“. Takto závažné vady, jež spočívají v závažné neurčitosti či nesrozumitelnosti výzvy nebo překročení působnosti obecního úřadu, tak ústí v nicotnost tohoto aktu, tím pádem po 30 dnech od podání návrhu nastává právní domněnka bezvadnosti a soud určí, že návrh nemá nedostatky. Takový postup je logický a žádné problémy nevyvolává.

Existují ovšem i formální vady výzvy, které jsou méně závažné než ty popsané v předchozím odstavci, a které by v případě, že by výzva byla klasickým správním rozhodnutím, vedly spíše k její nepřezkoumatelnosti, nikoliv nicotnosti. Příkladem je výzva k odstranění vad návrhu na konání referenda v Ústí nad Labem,<sup>47</sup> ve které ústecký magistrát uvedl pouze počet úspěšně ztotožněných a ověřených oprávněných osob bez bližší specifikace důvodů vyřazení ostatních podpisů; později na vyžádání přípravného výboru magistrát obecně jmenoval důvody pro vyřazení oprávněných osob,

---

<sup>45</sup> Usnesení sp. zn. 44 Ca 44/2009

<sup>46</sup> Usnesení sp. zn. 50 A 17/2012

<sup>47</sup> Usnesení sp. zn. 40 A 15/2014

opět bez vazby na konkrétní řádky v podpisových arších. Magistrát totiž při přezkumu nevypisoval jednotlivé vyřazené podpisy do zvláštního dokumentu, který by byl přílohou výzvy, ale vyškrtával vadné podpisy přímo z originálů podpisových archů s tím, že důvod vyřazení poznamenal na rub podpisového archu, bez datace či podpisu úřední osoby. Vzhledem k tomu, že z originálů podpisových archů předtím stejným škrtnutím vyřadil některé vadné podpisy i sám přípravný výbor, nebylo možné zpětně určit, kým byl daný podpis vyřazen, což v podstatě znemožnilo následnou soudní kontrolu. Krajský soud v Ústí nad Labem tak stejně jako výše dospěl k tomu, že tato výzva není kvalifikovanou výzvou dle § 12 odst. 2 zákona, protože vytčené vady nebyly specifikovány natolik určitě, aby je mohl přípravný výbor odstranit.

Problém tohoto postupu tkví v tom, že nelze vyloučit možnost, že vyřazení podpisů magistrátem bylo oprávněné a opodstatněné. V důsledku jeho formálních chyb a nevhodného postupu soud neposoudil splnění náležitostí návrhu přípravného výboru; výzvu označil za nicotnou a návrh označil bezvadný na základě nevyvratitelné právní domněnky. Vzhledem k nekasačnímu charakteru tohoto řízení ale soudu nic jiného nezbyvá; pokud není schopen z výzvy identifikovat konkrétní důvody vyřazení podpisů, jedinou další možností, kterou má, je přezkoumat všechny petenty sám.

Přesto, že je výše uvedené usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 44/2009 soudy při rozhodování o referendech často citované, nepodařilo se mi dohledat rozhodnutí, ve kterém by výzva byla zařazena do kategorie druhé, tedy nezpůsobila by přes existenci určitých vad nastoupení nevyvratitelné právní domněnky. Bylo by zajímavé, jak by se soud s touto situací vypořádal.

### **4.3 Obsah výzvy**

Pokud je výzva formálně v pořádku, soud ji přezkoumá z hlediska obsahu, tedy vad vytýkaných návrhu přípravného výboru. Nejčastější a nejkontroverznější problematikou bývá vyřazování podpisů petentů. Protože petiční archy podepisují řádově stovky až tisíce lidí, jsou sporné nedostatky podpisů velice rozmanité.

Příklady vyřazení podporovatelů, které byly shledány soudem jako opodstatněné:<sup>48</sup>

- podepsané osoby nebyly oprávněnými osobami (nezletilí, cizinci, osoby, které neměly trvalý pobyt v dané obci)
- podepsané osoby v době mezi podpisem archu a dobou přezkumu návrhu obecním úřadem přestaly být oprávněnými osobami (změna trvalého pobytu mimo obec, smrt)
- chybějící nebo chybné údaje (jméno, příjmení, datum narození, adresa)
- duplicitní podpisy
- uvedení jména nebo příjmení zkratkou<sup>49</sup>
- chybějící vlastnoruční podpis
- nečitelnost.

Příklady vyřazení podporovatelů, které byly shledány soudem jako neopodstatněné:<sup>50</sup>

- předtištění názvu města ve sloupci pro adresu v podpisových arších přípravným výborem
- uvedení roku narození zkratkou (např. „76“ místo „1976“)
- podporovatel v době mezi podpisem a posuzováním návrhu obecním úřadem změnil trvalý pobyt na jinou adresu v obci, takže zůstal oprávněnou osobou
- uvedení doručovací adresy dle evidence obyvatel místo adresy trvalého pobytu
- uvedení opakovacích znamének v některé z kolonek
- použití hovorové formy křestního jména, kterou je průměrný čitatel schopný dovodit (např. Honza, Jirka, Franta apod.); naopak je vyřazení oprávněné v případech, kdy je alternativ více (např. Mírek nebo Míša).

---

<sup>48</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Ca 37/2006 (Tábor), usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 4/2014 (Chomutov), usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 12 A 3/2014 (Praha 10), usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn. 65 A 8/2014 (Brno III.)

<sup>49</sup> Podle usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věci referenda v Táboře. Naopak Krajský soud v Brně (Brno III.) zkratky křestních jmen (např. Frant. - František) toleroval. Obě usnesení označena v předchozí poznámce.

<sup>50</sup> stejně jako předminulá poznámka

#### 4.4 Opakované výzvy

Pokud návrh přípravného výboru i po opravě stále vykazuje vady, obecní úřad jej znovu vyzývá k jejich odstranění. Zákon o místním referendu žádnou zvláštní úpravu opakovaných výzev neobsahuje, takže požadavky na výzvu, lhůta k jejímu vydání i právní důsledky jejího vydání či nevydání jsou stejné. Krajský soud v Praze dovodil,<sup>51</sup> že každá další výzva může vytýkat návrhu pouze ty nedostatky, které byly vytčeny výzvou předchozí a nebyly přípravným výborem odstraněny. Pro případné jiné vady totiž již nastoupila právní domněnka bezvadnosti. Soud uvedl, že v opačném případě by mohlo dojít „rozkouskovaním“ vad návrhu k neúměrnému oddalování vyhlášení místního referenda. Výjimkou jsou podle soudu případy, kdy by přípravný výbor opravil text návrhu i v jiné části - v rozsahu provedené změny by opětovný přezkum obecním úřadem možný byl.

---

<sup>51</sup> usnesení sp. zn. 50 A 17/2012 (Pavlov II.)

## 5 Posouzení návrhu zastupitelstvem obce a vyhlášení místního referenda

Bezvadný návrh přípravného výboru předkládá rada obce dle § 12 odst. 4 zákona k projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání. Zastupitelstvo obce na něm rozhodne usnesením o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání, nebo rozhodne o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat [§ 13 odst. 1 písm. a) a b) zákona].

### 5.1 Rozsah přezkumu zastupitelstvem obce

Dle dikce zákona zastupitelstvo obce posuzuje, zda místní referendum lze či nelze konat. Zákon přímo neodkazuje na konkrétní ustanovení, na základě kterých má zastupitelstvo obce zkoumat soulad návrhu se zákonem (jako je tomu v případě přezkumu obecním úřadem dle § 12 odst. 2). Vzhledem k vymezení rozsahu přezkumu obecním úřadem i k logické návaznosti jednotlivých fází posouzení návrhu je zřejmé, že zastupitelstvo obce přezkoumává soulad návrhu s § 6 a § 7 zákona, tedy posuzuje, zda navržená otázka patří do samostatné působnosti obce a zároveň není místní referendum nepřijatelné z důvodu některé výluky dle § 7. Případně lze ještě uvažovat o § 8 odst. 3, neboli posouzení jednoznačnosti otázky a možnosti odpovědět na ni „ano“ nebo „ne“. I důvodová zpráva k zákonu hovoří o tom, že zastupitelstvo obce posuzuje návrh pouze z věcného hlediska.

Objevily se ovšem názory, že zastupitelstvo obce může zkoumat návrh i z hledisek, které zkoumá obecní úřad, tedy otázky splnění formálních náležitostí dle zákona. Krajský soud v Praze v již citovaném usnesení o referendu v obci Běloky<sup>52</sup> uvedl, že „[z]astupitelstvo obce při rozhodování o vyhlášení místního referenda podle citovaného ustanovení 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

---

<sup>52</sup> Usnesení sp. zn. 44 Ca 44/2009



*případné nedostatky návrhu, které obecní úřad neodhalil.“. Tento názor považuji za nesprávný; je nezákonné přezkum formálních náležitostí návrhu zdvojit, nadto kolektivním orgánem, který nedisponuje odborným aparátem obecního úřadu, což je patrné zejména při případné kontrole podpisů jednotlivých petentů. Navíc zastupitelstvo obce nemá ani přístup k údajům z registrů obyvatel a cizinců; ten má dle § 12 odst. 7 a 8 pro účely kontroly návrhu pouze obecní úřad. Dále by přezkumu formálních vad návrhu zastupitelstvem obce mohla bránit i nevyvratitelná právní domněnka bezvadnosti, která nastává u nevytčených vad po 30 dnech od předložení návrhu, neboť mezi jednotlivými zasedáními obecních zastupitelstev uplynou často delší časové úseky.*

## **5.2 Nejbližší zasedání zastupitelstva**

Na první pohled se může zdát, že není složité určit, které zasedání zastupitelstva je od okamžiku zjištění bezvadnosti návrhu nejblíže. V praxi se ovšem objevily případy, kde vznikly o této otázce pochybnosti.

V případě referenda o oddělení místních částí Velký Dřevíč a Rokytník od města Hronova<sup>53</sup> bylo vyrozumění Městského úřadu v Hronově o bezvadnosti návrhu vydáno dne 25. 9. 2009 a návrh byl zařazen na program nejbližšího zasedání zastupitelstva, jež bylo naplánováno na den 4. 11. 2009. Dne 8. 10. 2009 bylo svoláno mimořádné zasedání zastupitelstva, které se konalo 19. 10. 2009 a na kterém byl projednán pouze jediný bod - schválení operativně provozního úvěru. Přípravný výbor reagoval dne 3. 11. 2009 podáním návrhu dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona. Na dalším zasedání dne 4. 11. 2009 referendum vyhlášeno nebylo, s odkazem na možný rozpor s právními předpisy. Krajský soud v Hradci Králové uvedl, že není rozhodné, zda se jedná o zasedání tzv. řádné či tzv. mimořádné, protože zákon o obcích žádné druhy zasedání zastupitelstva nerozlišuje, a dodal, že opačný výklad by mohl vést k účelovému oddalování rozhodnutí o referendu tím, že by zasedání zastupitelstva byla opakovaně formálně označována jako mimořádná. Soud uzavřel, že bylo povinností rady zařadit bod o vyhlášení referenda na zasedání dne 19. 10. 2009.

Naopak návrh na vyhlášení referenda v obci Jesenice<sup>54</sup> byl jako bod zařazen na nejbližší zasedání zastupitelstva, na toto zasedání se ale dostavilo pouze 5 členů

---

<sup>53</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 115/2009

<sup>54</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 A 79/2010

zastupitelstva, takže nebylo usnášeníschopné a bylo starostou obce hned po zahájení ukončeno. Přípravný výbor vyjádřil v návrhu na vyhlášení referenda přesvědčení, že postup zastupitelstva byl ryze účelový, s cílem oddálit vyhlášení referenda tak, aby nebylo možno jej spojit s komunálními volbami v roce 2010. Návrh byl Krajským soudem v Praze odmítnut pro předčasnost, protože soud shledal, že se nejbližší zasedání zastupitelstva zatím nekonalo, protože ukončení zastupitelstva obce logicky znamená jeho nekonání. Opačně tuto otázku posoudil Krajský soud v Hradci Králové ve věci místního referenda v Moravanech,<sup>55</sup> který neusnášeníschopné zasedání zastupitelstva za nejbližší ve smyslu § 13 odst. 1 zákona považoval.

Podle mého názoru by měl převážít výklad pro referenda příznivější. Zasedání zastupitelstva, které je ukončeno jako neusnášeníschopné, je stále jeho zasedáním,<sup>56</sup> a pokud následuje bezprostředně po zjištění bezvadnosti návrhu, je i nejbližším ve smyslu § 13 odst. 1 zákona. Opačný výklad zákona by byl lehce zneužitelný pro odsouzení místních referend tak, aby je nebylo možné konat v termínu voleb, což zvyšuje pravděpodobnost jejich neplatnosti.

### 5.3 Vyhlášení místního referenda

Místní referendum vyhláší zastupitelstvo obce usnesením; po vyhlášení už není možné referendum zrušit. K tomu došlo v případě referenda v obci Bačalky,<sup>57</sup> kde starosta obce 4 dny před plánovaným termínem referenda na úřední desce oznámil, že se konat nebude, neboť dva ze tří členů přípravného výboru písemně odvolali svůj návrh. Krajský soud v Hradci Králové uvedl, že si lze teoreticky představit na základě analogické aplikace § 13 odst. 3 zákona odvolání již vyhlášeného referenda zastupitelstvem v případě vis maior nebo odpadnutí předmětu referenda, a to za podmínky, že by s tím souhlasil přípravný výbor. Takový postup ale zvolen nebyl; o zrušení referenda rozhodl starosta, místostarosta a dva zastupitelé mimo zasedání zastupitelstva a „odvolání“ návrhu nebylo učiněno zmocněncem přípravného výboru,

---

<sup>55</sup> Usnesení sp. zn. 31 Ca 147/2009

<sup>56</sup> srov. § 92 odst. 3 věta druhá obecního zřízení: „*Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce.*“

<sup>57</sup> Usnesení sp. zn. 30 A 34/2010

nýbrž pouhými jeho členy. Soud tedy konstatoval rozpor se zákonem a vyhlásil referendum na jiný termín.

### **5.3.1 Vyhlášení referenda na základě návrhu přípravného výboru**

Jak již bylo uvedeno výše, zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání od zjištění bezvadnosti návrhu buď rozhodne o vyhlášení místního referenda, nebo rozhodne o nevyhlášení v případě, že referendum o této otázce nelze konat. Zastupitelstvo je tedy vázáno zákonnými podmínkami a nemůže referendum vyhlásit jenom proto, že s ním nesouhlasí. Na vyhlášení referenda má přípravný výbor po splnění podmínek zákona právní nárok. O přijatém usnesení zastupitelstvo obce neprodleně vyrozumí zmocněnce a zároveň toto usnesení vyvěsí po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu. Zvláštností oproti referendům vyhlášeným pouze z rozhodnutí zastupitelstva je možnost postupu dle § 13 odst. 3 zákona. Zastupitelstvo totiž může o otázce navržené přípravným výbor rozhodnout přímo bez vyhlášení místního referenda. O tom zastupitelstvo neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce, který může ve lhůtě 7 dní prohlásit, že na konání místního referenda trvá. Po tuto lhůtu se pozastavuje vykonatelnost přijatého rozhodnutí. Pokud přípravný výbor takové prohlášení učiní, zastupitelstvo je povinno na nejbližším zasedání referendum vyhlásit s tím, že do doby vyhlášení výsledků referenda nesmí dané rozhodnutí znovu učinit.

### **5.3.2 Vyhlášení referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce**

Zastupitelstvo obce může dle § 14 zákona rozhodnout o konání místního referenda kdykoliv i bez návrhu přípravného výboru prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva. Usnesení o vyhlášení má podobné náležitosti jako návrh přípravného výboru, tedy označení území, na kterém se referendum bude konat, znění otázky, případně otázek, odůvodnění návrhu a odhad nákladů spojených s provedením referenda i realizací rozhodnutí v něm přijatém. Na rozdíl od referenda vyhlášeného na základě návrhu přípravného výboru nesmí být termín jeho konání stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce.

## 5.4 Termín konání referenda

Součástí usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda je i stanovení termínu jeho konání. Podle § 15 zákona se referendum koná nejpozději 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Dnem vyhlášení se rozumí první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce na úřední desce. Stanovení termínu je častým předmětem sporů mezi přípravnými výbory a zastupitelstvy. Přípravný výbor se většinou snaží své kroky načasovat tak, aby bylo referendum spojeno s některými připravovanými volbami a zvýšila se tím šance na překonání hranice účasti nutné pro platnost referenda. Naopak zastupitelstva, pokud s konáním referenda nesouhlasí, se často snaží zvolením nevhodného termínu referendu bránit.

Krajský soud v Praze v přelomovém usnesení ve věci referenda ve městě Milovice<sup>58</sup> vyhověl návrhu přípravného výboru, který brojil pouze proti nerespektování termínu navrženého přípravným výborem ze strany zastupitelstva; samotné referendum zastupitelstvem vyhlášeno bylo. Přípravný výbor navrhoval spojení referenda s volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2010, schválen byl termín 13. srpna 2010. Zastupitelstvo argumentovalo ekonomickými důvody, neboť v jím zvoleném termínu by bylo možné použít vybavení (volební zástěny, volební urny, počítačová technika), které používá pro účely voleb; v případě společného termínu by musela být zakoupena druhá sada pouze pro referendum. Soud argumentaci odpůrce odmítl s tím, že zájem na co nejširší účasti občanů převyšuje zájem na úspoře finančních prostředků. Podobně postupoval i Krajský soud v Ústí nad Labem ve věcech referend o hazardu ve městech Štětí<sup>59</sup> a Lovosice.<sup>60</sup>

Soudy tak v podstatě vytvořily nový typ soudního řízení ve věcech místního referenda, který poskytuje soudní ochranu přípravnému výboru v případě, že zastupitelstvem obce není respektován navrhovaný termín. Navíc sám zákon o místním referendu ani neupravuje právo přípravného výboru termín referenda navrhnout (vyjma § 15, podle kterého je možné na návrh přípravného výboru konat místní referendum déle než 90 dní od jeho vyhlášení). I když zákon sám nestanoví žádná kritéria, podle

---

<sup>58</sup> Usnesení sp. zn. 44 A 62/2010

<sup>59</sup> Usnesení sp. zn. 40 A 6/2014

<sup>60</sup> Usnesení sp. zn. 40 A 8/2014

kterých by zastupitelstvo obce mělo termín zvolit, měly by se uplatnit alespoň základní zásady činnosti správních orgánů - zastupitelstvo nesmí zneužívat svou pravomoc (§ 2 odst. 2 SprŘ) a je povinno postupovat v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 SprŘ), který v těchto případech jednoznačně stojí na straně přípravného výboru, jež se snaží volbou vhodného termínu dosáhnout co nejvyšší účasti oprávněných osob.

Zákon o místním referendu neupravuje samotnou dobu hlasování, tedy minimální či maximální délku hlasování v hodinách; pouze v § 5 odst. 1 stanoví, že se hlasování koná v jednom dni. F. Rigel uvádí,<sup>61</sup> že „*pracovní návrh zákona, který byl předložen do připomínkového řízení, přitom obsahoval ustanovení, že hlasování se koná v sobotu od 8:00 hod do 20:00 hod, Poslanecké sněmovně však byl návrh předložen již ve stávajícím znění*“. U místních referend, která se konají samostatně, tedy záleží doba hlasování na úvaze zastupitelstva obce. Místní referenda, která se konají současně s volbami, se dle § 5 odst. 1 zákona konají ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb.

## **5.5 Příklady referend zmařených volenými orgány obce**

Ačkoli zákon o místním referendu poskytuje návrhu přípravného výboru poměrně rychlou a efektivní soudní ochranu, podpořenou ještě referendům nakloněnou judikaturou (např. předešlá otázka vyhlášení referenda soudem na jiný termín), existují způsoby, kterými volené orgány obcí mohou mařit úspěšný průběh referend a proti kterým přípravné výbory nemají možnost se bránit.

### **5.5.1 Praha 1**

V Městské části Praha 1 se přípravný výbor domáhal vyhlášení místního referenda o zákazu hazardu, které chtěl spojit s komunálními volbami na podzim 2014. Svůj návrh přípravný výbor předložil úřadu dne 6. 8. 2014, jak ohlásil na tiskové konferenci dva dny předtím. Dříve týž den došlo na mimořádném jednání rady městské části k přesunu plánovaného jednání zastupitelstva městské části z 9. 9. na 18. 9. 2014, a to z technických důvodů - opravy elektroinstalace v Paláci Žofín. Přípravný výbor změnu termínu považoval za účelovou, protože nově zastupitelstvo zasedalo pouze 24 dní před volbami, čímž nemohla být dodržena lhůta k ustanovení okrskových komisí dle

---

<sup>61</sup> op. cit., s. 126

§ 21 odst. 2 zákona, takže se referendum současně s volbami konat nemohlo. Městská část tvrzení přípravného výboru označila za ryze spekulativní a nepodložené a trvala na nemožnosti konat zasedání v plánovaném termínu. Ať byly úmysly městské části jakékoli, návrh na vyhlášení referenda z 1. 9. 2014 byl Městským soudem v Praze odmítnut pro předčasnost,<sup>62</sup> referendum se nakonec konalo 7. 11. 2014 a kvůli účasti pouze 6,4 % oprávněných osob bylo neplatné.<sup>63</sup>

K nutnosti dodržet zmiňovanou lhůtu 25 dnů dle § 21 odst. 2 a § 27 odst. 5 zákona je třeba doplnit usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, který dne 15. září 2014 vyhlásil referendum v Ústí nad Labem<sup>64</sup> a stanovil termín jeho konání současně s volbami konanými 10. a 11. října. Statutární město Ústí nad Labem proti tomuto usnesení podalo kasační stížnost, ve které mimo jiné upozorňovalo na nemožnost dodržení těchto lhůt. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil a uvedl, že tyto lhůty považuje za pořádkové a že jejich nepatrné zkrácení není zásadně objektivně způsobitelné jakkoliv ovlivnit hlasování v místním referendu.<sup>65</sup>

### 5.5.2 Praha 10

Úřadu Městské části Praha 10 přípravný výbor předložil dne 7. srpna 2014 návrh na vyhlášení referenda o čtyřech otázkách, které se týkaly plánovaného pořízení či rekonstrukce radnice. Úřad o 15 dní později vydal výzvu k odstranění nedostatků, neboť po kontrole nebyl návrh podpořen dostatečným počtem podpisů. Přípravný výbor reagoval 1. září návrhem na určení bezvadnosti výzvy, který spojil s návrhem na vyhlášení místního referenda. Přípravný výbor se jednak domníval, že návrh bezvadný je, a uvedl, že jeho návrh byl již fakticky projednán zastupitelstvem. Zastupitelstvo totiž na svém zasedání dne 22. srpna vyhlásilo vlastní referendum o sedmi otázkách, z nichž čtyři byly identické s otázkami navrhovanými přípravným výborem, dvě se týkaly rovněž nového sídla úřadu a jedna rekonstrukce fotbalového stadionu. Termín konání tohoto referenda byl stanoven na druhé kolo doplňovacích voleb do Senátu 26. a 27.

---

<sup>62</sup> Usnesení sp. zn. 12 A 4/2014

<sup>63</sup> MĚSTSKÁ ČÁST PRAHA 1. *Místní referendum: Výsledky hlasování v místním referendu 7. 11. 2014* [online]. 2014 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: <http://www.praha1.cz/cps/48596.html>

<sup>64</sup> Usnesení sp. zn. 40 A 15/2014

<sup>65</sup> Rozsudek NSS sp. zn. Ars 4/2014, bod 57

září 2014. Vedle toho stejným usnesením<sup>66</sup> zastupitelstvo vyhlásilo další dvě referenda. Současně s prvním kolem doplňovacích voleb do Senátu občané rozhodovali o třech otázkách ohledně nulové tolerance hazardu, podpoře sportu a vybudování hospice a v termínu komunálních voleb o dalších pěti otázkách. V průběhu tří víkendů ve čtyřech po sobě jdoucích týdnech se tak v Praze 10 konala tři místní referenda o celkem patnácti otázkách. Původní návrh přípravného výboru nebyl soudem shledán bezvadným v důsledku nedostatku podpisů a návrh na vyhlášení referenda byl odmítnut.<sup>67</sup> Žádné z referend nebylo v důsledku nízké účasti platné.<sup>68</sup>

### 5.5.3 Holešov

V Holešově přípravný výbor navrhoval vyhlášení referenda o zákazu hazardu v termínu komunálních voleb 2014. Návrh byl podán 30. června 2014, po opravě se stal bezvadným 21. července. O návrhu poté jednalo zastupitelstvo města, které referendum na zasedání dne 11. srpna nevyhlásilo. Navrhované referendum se totiž dostalo do kolize s referendem o totožné otázce, které bylo vyhlášeno z rozhodnutí zastupitelstva 26. června 2014, tedy čtyři dny předtím, než přípravný výbor doručil svůj návrh městskému úřadu. Zásadním rozdílem však byl termín konání - první referendum totiž bylo vyhlášeno na 6. září 2014. Zastupitelstvo města své rozhodnutí navrhované referendum nevyhlásit v usnesení odůvodnilo odkazem na § 16 odst. 1 zákona (řešení střetu stejných návrhů přípravných výborů) i § 7 písm. h) zákona (nemožnost konat referendum v případě, že od platného referendového rozhodnutí v téže věci neuplynulo 24 měsíců). Dále argumentovalo i stanoviskem Ministerstva vnitra ČR, podle kterého jsou referenda o zákazu hazardu nepřijatelná podle § 7 písm. g) zákona, neboť se jedná o schválení, změnu nebo zrušení obecně závazné vyhlášky (tento argument je poněkud zvláštní, protože prvé referendum zastupitelstvem vyhlášené má totožnou otázku).

Přípravný výbor se proti tomuto postupu bránil návrhem na vyhlášení místního referenda, který byl však Krajským soudem v Brně zamítnut,<sup>69</sup> protože, analogicky jako

---

<sup>66</sup> Usnesení Zastupitelstva Městské části Praha 10 č. 26/1/2014 ze dne 22. srpna 2014. Dostupné z: <http://www.praha10.cz/Portals/0/docs/Referendum/usneseni%2026%20ZMC%2022%208%2014A.pdf>

<sup>67</sup> Usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 12 A 3/2014

<sup>68</sup> MĚSTSKÁ ČÁST PRAHA 10. *Komunální referendum 2014* [online]. 2014 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: <http://www.praha10.cz/urad-mc/odborny/odbor-obcanskospravni/vedouci-odboru-a-sekretariat-oos/mistni-referendum-2014.aspx>

<sup>69</sup> Usnesení sp. zn. 66 A 4/2014

v případě kolize dvou shodných návrhů přípravného výboru dle § 16 odst. 1 zákona, dříve vyhlášené referendum brání vyhlášení dalšího se shodně položenou otázkou. Referendum se tedy nakonec konalo 6. září 2014 a rozhodnutí v něm bylo neplatné, neboť hlasovalo pouze 6,34 % oprávněných občanů.<sup>70</sup>

#### 5.5.4 Černolice

V Černolicích organizátoři referenda brojili proti nové zástavbě v připravovaném územním plánu. Návrh byl přípravným výborem doručen na obecní úřad 11. prosince 2012, po výzvě byl doplněn 19. prosince 2012 a zařazen na nejbližší zasedání konané téhož dne jako bod č. 5; pod bodem č. 6 programu pak byla současně na program zařazena informace o projednávání územního plánu. Na zasedání byl však program změněn a jako bod č. 5 bylo předřazeno schválení územního plánu, ke kterému skutečně došlo. Referendum nově zařazené jako bod č. 6 vyhlášeno nebylo. Přípravný výbor podal soudu návrh na vyhlášení místního referenda, který spojil s návrhem na vydání rozhodnutí, že bod č. 1 usnesení zastupitelstva (zařazení nového bodu č. 5) a usnesení o samotném bodu č. 5 je nezákonné. Návrh na vyhlášení referenda byl Krajským soudem v Praze zamítnut,<sup>71</sup> (o důvodech výše v kapitole 2.3). Druhá část návrhu, která se týkala tvrzeného nezákonného zásahu, byla po vyloučení k samostatnému projednání částečně odmítnuta a částečně zamítnuta.<sup>72</sup>

#### 5.5.5 Závěry

Obrana přípravného výboru v takových situacích je velmi složitá. V případě referenda z Prahy 1 se lze takovému postupu preventivně bránit tím, že se naplánuje sběr podpisů i jednotlivé procesní kroky s dostatečným časovým předstihem. Přípravný výbor totiž není ve svém návrhu na termín referenda vázán žádnou maximální lhůtou, do které by se po vyhlášení muselo referendum konat. Naopak zastupitelstvo se musí dle § 92 odst. 1 obecního zřízení konat alespoň jedenkrát za tři měsíce, což znemožňuje opakované odsouvání jeho termínu.

---

<sup>70</sup> HOLEŠOV. *Vyhlášení výsledků hlasování v místním referendu*. [online]. 2014 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: <http://dokumenty.holesov.cz/sk/volby/Mistni%20referendum/vysledky-mistniho-referenda.pdf>

<sup>71</sup> Usnesení sp. zn. 50 A 1/2013

<sup>72</sup> Usnesení sp. zn. 46 A 3/2013



U holešovského referenda a referenda z Prahy 10 je obrana složitější. Jestliže judikatura soudů setrvá na nemožnosti vyhlásit dvě referenda ve shodné věci na základě analogické aplikace § 16 odst. 1 tak, jak to učinil Krajský soud v Brně, mohl by být tento způsob obcházení zákona do budoucna problémem, protože mu přípravný výbor čelit nemůže. Tyto případy jsou ale velmi podobné referendu z Milovic, ve kterém byl spor rovněž o vyhlášení referenda na nevhodný termín (viz výše v kapitole 5.4) s tím rozdílem, že se jednalo o referendum vyhlášené na návrh přípravného výboru, nikoli z rozhodnutí zastupitelstva. Krajský soud v Praze v milovickém případě vyhlásil (druhé) referendum na termín voleb, aniž by však zrušil rozhodnutí zastupitelstva města o termínu dřívějším (k tomu soud ani nemá pravomoc), takže byla fakticky vyhlášena dvě referenda o téže otázce na dva blízké termíny (srpen a říjen 2010). V tomto případě (ani v dalších dvou rozhodnutích na tento judikát navazujících) soudy vyhlášení dalšího referenda o shodné otázce nepřipustným neshledaly.

Analogii s § 16 odst. 1 zákona, který řeší (podle mého názoru spíše teoretické) případy střetu dvou obsahově shodných či si odporujících návrhů (jednoho) přípravného výboru, nepovažuji za přílehu. V holešovském případě šlo o střet návrhu přípravného výboru a referenda vyhlášeného z rozhodnutí zastupitelstva. Pokud zastupitelstvo obce ví o připravovaném návrhu přípravného výboru a přesto referendum „zdvojuje“, nemělo by to jít k tíži návrhu podpořeného peticí oprávněných osob. Jinak by opravdu mohlo docházet k obcházení zákona a popření výše zmíněné judikatury o nutnosti zvolit vhodný termín konání referenda s ohledem na co největší možnost účasti občanů.

Černolický případ je velmi specifický a těžko opakovatelný, neboť se musí časově sejít návrh přípravného výboru a proces vydání územního plánu v poslední fázi tak, že je možné jej okamžitě schválit. I v tomto případě by však bylo vhodné plánovat referendum ve větším časovém předstihu.

## 6 Platnost a závaznost místního referenda

Za základní měřítko úspěšnosti místního referenda lze bezpochyby považovat dosažení hranic účasti nutných podle § 48 pro platnost a závaznost rozhodnutí v něm. Zatímco k platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech, pro jeho závaznost je navíc nutné, aby pro určitou odpověď hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se referenda zúčastnily, což zároveň musí být alespoň 25 % všech oprávněných osob zapsaných v seznamech. V praxi bývá těžší dosáhnout spíše hranice platnosti, počet platných, avšak nezávazných referend není vysoký.<sup>73</sup> Tato referenda nemají žádné právní účinky, neboť ty zákon spojuje pouze s referendy platnými i závaznými.

Podle § 49 zákona je rozhodnutí v místním referendu závazné pro zastupitelstvo i další orgány obce. Zákon nestanoví žádnou maximální dobu, po kterou by závaznost trvala, lze se tedy domnívat, že rozhodnutí v místním referendu je závazné časově neomezeně a změnit či zrušit je toto rozhodnutí možné pouze prostřednictvím dalšího referenda, které je však možné konat až po uplynutí 24 měsíců.<sup>74</sup> Zajímavý je v této souvislosti právní názor Krajského soudu v Praze, jež byl vysloven ve věci referenda v Černošicích.<sup>75</sup> V tomto referendu občané rozhodovali o tom, zda má být určité území v územním plánu města zachováno jako nezastavitelná plocha. Navrhovatelka, jež byla vlastníkem jednoho z dotčených pozemků, navrhovala vyslovení neplatnosti hlasování i rozhodnutí v tomto referendu a argumentovala mj. tím, že není jasné, po jak dlouhou dobu bude omezení výstavby trvat, což považovala za nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva. Soud její námitky nepřisvědčil a současně uvedl, že si lze představit, aby přímo referendová otázka obsahovala údaj, po jakou dobu má být výstavba omezena.

Tento závěr by se podle mého názoru dal zobecnit tak, že i časová hranice samotné závaznosti by mohla být určena přímo v otázce. Nekonečná závaznost rozhodnutí v referendu může být z hlediska rozvoje obcí poměrně velkou překážkou, která se nejsilněji projevuje právě u referend o územních plánech, a to zejména těch, která míří k zachování (konzervaci) určitého stavu v území.

---

<sup>73</sup> viz grafy č. 1 a č. 2 v kapitole 9

<sup>74</sup> § 7 písm. h) zákona

<sup>75</sup> Usnesení sp. zn. 50 A 20/2012

## 6.1 Kontrolní mechanismy

Sám zákon o místním referendu neupravuje žádné mechanismy, které by závaznost rozhodnutí v referendech vynucovaly. Do 30. 6. 2008 byla poměrně citelná sankce za nerespektování rozhodnutí obsažena v § 89 odst. 2 obecního zřízení. Jednalo se o rozpuštění zastupitelstva obce Ministerstvem vnitra, a to i v případě, že se jednání v rozporu s rozhodnutím v místním referendu dopustil jiný orgán obce než zastupitelstvo. Výhodou této sankce byla její univerzálnost, neboť úprava nerozlišovala, zda „nerespektování“ spočívá v nečinnosti či konání orgánů obce.

Po zrušení tohoto ustanovení je nutné se spoléhat na obecné mechanismy kontroly veřejné správy - dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí,<sup>76</sup> ochrana před nezákonnou nečinností,<sup>77</sup> v případě územních a regulačních plánů přezkumné řízení<sup>78</sup> a řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.<sup>79</sup> Činnost obce v samostatné působnosti se pak uskutečňuje i prostřednictvím právních jednání soukromoprávních, u kterých lze uvažovat o jejich neplatnosti pro rozpor se zákonem o místním referendu.<sup>80</sup>

Výše uvedené mechanismy však neposkytují ochranu ve všech možných případech nerespektování závazného rozhodnutí v referendu. Příkladem jsou v poslední době častá místní referenda o zákazu hazardu. Takový zákaz může obec realizovat pouze prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Vzhledem k tomu, že jejich vydání je ústavně garantovaných právem územního samosprávních celku a nikoliv jeho povinností,<sup>81</sup> neexistuje žádný mechanismus obrany proti nečinnosti zastupitelstva v tomto směru. Z tohoto důvodu se domnívám, že by bylo vhodné nějakou univerzální sankci znovu zavést.

---

<sup>76</sup> § 123 a násl. obecního zřízení

<sup>77</sup> § 80 SprŘ, § 79 a násl. s.ř.s.

<sup>78</sup> § 94 a násl. SprŘ

<sup>79</sup> § 101a a násl. s.ř.s.

<sup>80</sup> Jednalo by se minimálně o neplatnost relativní, neboť smysl a účel § 49 zákona o místním referendu nepochybně neplatnost právního jednání vyžaduje (§ 580 odst. 1 NOZ). Není vyloučena ani neplatnost absolutní, a to v případě, že by dané právní jednání zjevně narušovalo veřejný pořádek (§ 588 NOZ).

<sup>81</sup> čl. 104 odst. 3 Ústavy

## 6.2 Následný rozpor rozhodnutí v referendu s právními předpisy

Další zákonem výslovně neřešenou problematikou související se závazností místního referenda je otázka, jak postupovat v případě, že se rozhodnutí v něm později dostane do rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Příkladem může být aktualizace zásad územního rozvoje, která závazně zasáhne do části územního plánu, jež byla dříve „zakonzervována“ místním referendem.

Drobné vodítko představuje § 47 odst. 2 zákona, podle kterého *„[n]ení-li možné rozhodnutí místního referenda provést pro jeho rozpor s právním předpisem, oznámí tuto skutečnost starosta obce, primátor a primátor hlavního města Prahy ministerstvu, starosta městské části hlavního města Prahy Magistrátu hlavního města Prahy, a to do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků místního referenda.“* Z logiky věci (i důvodové zprávy<sup>82</sup>) plyne, že toto ustanovení směřuje k tomu, aby obec informovala o situaci svůj dozorový orgán, aby proti ní neuplatnil postupy dozoru. Není mi úplně jasné, proč zákon omezuje provedení této oznamovací povinnosti pouze na 30 dnů od vyhlášení výsledků místních referenda (zvláště když krátce po jeho konání je možné podat i návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu podle § 58 odst. 1 písm. c) zákona). Nevidím však žádný důvod, proč by obec nemohla toto oznámení provést i po uplynutí stanovené lhůty, právě proto, aby předešla případným dozorovým postupům.

Každopádně ale z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že zákonodárce počítá se závaznými rozhodnutími v místním referendu, které nelze pro rozpor s právním předpisem provést, tedy, jinými slovy, vykonat.

---

<sup>82</sup> sněmovní tisk č. 255 ze 4. volebního období Poslanecké sněmovny, s. 44

## 7 Soudní ochrana

Soudní ochrana ve věcech místního referenda se uskutečňuje prostřednictvím čtyř typů řízení upravených v § 57 a § 58 zákona a v § 91a s.ř.s. První dva typy řízení probíhají před vyhlášením místního referenda na základě návrhu přípravného výboru, který nesouhlasí s postupem obecního úřadu či zastupitelstva obce v první, resp. druhé fázi přezkumu návrhu na vyhlášení referenda (kontrola **předběžná**). Druhé dva typy řízení se uplatňují až po vyhlášení místního referenda na návrh kterékoli oprávněné osoby nebo přípravného výboru a navrhovatel se v nich domáhá vyslovení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí v referendu (kontrola **následná**).

Řízení ve věcech místního referenda jsou (podobně jako řízení ve věcech volebních) v několika ohledech odlišná od ostatních řízení před správními soudy. Speciální úprava oproti obecným ustanovením o řízení dle hlavy první části třetí soudního řádu správního je uvedena v § 92 a § 93 s.ř.s. Výraznou odchylkou je dle § 92 s.ř.s. nepřípustnost návrhu tehdy, byl-li podán u věcně nebo místně nepřislušného soudu. Toto ustanovení, ve spojení s nutností návrh dle § 93 odst. 2 s.ř.s. učinit pouze písemně nebo ústně do protokolu, nemožností dle § 93 odst. 3 prominout zmeškání lhůty k podání návrhu, hmotněprávní povahou této lhůty<sup>83</sup> a nutností podat návrh u příslušného soudu do 16.00 hodin jejího posledního dne, klade na přípravný výbor poměrně striktní formální požadavky. Ty však ještě posilují akcelerační efekt další výrazné odlišnosti těchto řízení, což je třicetidenní lhůta pro rozhodnutí soudu dle § 91a odst. 3 s.ř.s. Rozhodnutí soudu ve věcech místního referenda se v plném znění vyvěšuje na úřední desce soudu a právní moci nabývá již dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s.ř.s.). Krajské soudy jako soudy prvního stupně rozhodují vždy usnesením, a to i meritorně (§ 91a odst. 3 s.ř.s.). V těchto řízeních také žádný z účastníků nemá *ex lege* právo na náhradu nákladů řízení (§ 93 odst. 5 s.ř.s.) a obecně platí pravidlo, že soudy rozhodují bez jednání (§ 91a odst. 3 s.ř.s.). V žádném z řízení, jejichž rozhodnutí mám k dispozici, jednání nařízeno nebylo. Posledním ještě nezmíněným zvláštním ustanovením je § 93 odst. 1 s.ř.s., podle kterého se nepoužijí ustanovení tohoto zákona o povinném zastoupení. To je zřejmou legislativní chybou vzniklou v průběhu legislativního

---

<sup>83</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě, sp. zn. 22 Ca 155/2009

procesu, neboť soudní řád správní s povinným zastoupením v řízení ve správním soudnictví v prvním stupni nepočítá.<sup>84</sup>

Účastníky řízení ve věcech místního referenda jsou podle § 91a odst. 3 s.ř.s. přípravný výbor, příslušná obec a navrhovatel. Do 31. 12. 2011 bylo toto ustanovení formulováno jinak - místo navrhovatele byla za účastníka řízení o neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí označena oprávněná osoba. Domnívám se, že zákonodárce měl na mysli z oprávněných osob pouze navrhovatele, tato nejasná formulace však vedla ke dvěma kuriózním usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem,<sup>85</sup> ve kterých soud označil za účastníky všechny oprávněné osoby v obci Lišnice. Vzhledem k tomu, že jich bylo celkem 170, protáhla se záhlaví těchto usnesení na více než dvě a půl strany.

Soudní řád správní nevylučuje vstup osoby zúčastněné na řízení. Pojmově ale podle mého názoru vyloučen je. Podmínkou pro postavení osoby zúčastněné na řízení je dle § 34 odst. 1 s.ř.s. přímé dotčení na jejích právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, případně možné přímé dotčení zrušením napadeného rozhodnutí nebo vydáním výroku rozhodnutí soudu podle návrhu. Protože žádný z aktů vydávaných dle zákona o místním referendu není správním rozhodnutím, nelze uvažovat o splnění prvních tří eventualit. K přímému dotčení na právech konkrétní osoby však nemůže dojít ani výrokem soudu v některém z řízení ve věcech místního referenda, ať už jde o určení, že návrh nemá nedostatky, vyhlášení referenda soudem či určení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí. Nakonec k přímému dotčení na právech potenciální osoby zúčastněné na řízení nemůže dojít ani samotným rozhodnutím občanů v referendu, protože to pouze zavazuje orgány obce k určitému konání či nekonání, které je teprve způsobilé přímo zasáhnout do práv a povinností osob. Nadto nelze dopředu předjímat, jak hlasování v referendu dopadne - i kdyby potenciálně některá z variant výsledku mohla způsobit přímé dotčení na právech a povinnostech, není vůbec jisté, zda nastane.

Vstup osoby zúčastněné na řízení nepřipustil ani Nejvyšší správní soud, když rozhodoval o kasační stížnosti společnosti, jež byla vlastníkem podstatné části pozemku, o jehož vymezení v územním plánu bylo referendum krajským soudem

---

<sup>84</sup> POTĚŠIL, Lukáš; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 890

<sup>85</sup> Usnesení sp. zn. 15 Ca 140/2009 a 15 Ca 141/2009

vyhlášeno.<sup>86</sup> Ačkoli NSS absolutně nevyločil přípustnost tohoto institutu pro řízení ve věcech místního referenda, kasační stížnost byla odmítnuta právě pro absenci přímého dotčení na právech a povinnostech vlastníka.

Jeden z komentářů k soudnímu řádu správnímu<sup>87</sup> uvádí, že vedle čtyř výše zmíněných subtypů řízení je využitelné i řízení ve věci seznamu oprávněných osob dle § 88 s.ř.s., i když jej zákon o místním referendu výslovně nepředpokládá.

## **7.1 Soudní ochrana návrhu přípravného výboru**

### **7.1.1 Řízení dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona**

V tomto řízení se přípravný výbor domáhá určení, že jeho návrh nemá nedostatky, a to v případě, že nesouhlasí s výzvou obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona. Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů od doručení výzvy.

Soud v tomto řízení, stejně jako obecní úřad, přezkoumává formální náležitosti návrhu přípravného výboru. F. Rigel uvádí,<sup>88</sup> že soud v tomto případě přezkoumává všechny formální náležitosti návrhu, neboť zjišťuje správnost počínání obecního úřadu. Tento názor nepovažuji za správný. Domnívám se, že soud by měl přezkoumávat pouze ty vady, jež byly návrhu vytčeny výzvou obecního úřadu - proti té se přípravný výbor brání a v návrhu soudu argumentuje, v čem jsou výtky obecního úřadu nesprávné. Takto je vymezena i aktivní věcná legitimace přípravného výboru v § 57 odst. 1 písm. a) zákona.

Uvedená výkladová nejasnost o rozsahu, v jakém soud formální náležitosti návrhu přezkoumává, podle mě plyne z legislativní nedůslednosti v návaznosti úpravy tohoto řízení v zákoně a v soudním řádu správním. Zatímco zákon o místním referendu stanoví podmínky aktivní legitimace v návaznosti na výzvu obecního úřadu, samotné řízení je podle soudního řádu správního řízením určovacím ve vztahu k návrhu přípravného výboru jako celku. Na první pohled, pokud bychom posuzovali § 91a odst. 1 písm. a) s.ř.s. bez spojitosti se zákonem o místním referendu, by se mohlo zdát, že soud přezkoumává všechny formální nedostatky návrhu a poté určí, že žádné nejsou.

---

<sup>86</sup> Usnesení sp. zn. Ars 5/2012

<sup>87</sup> POTĚŠIL, Lukáš; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 864

<sup>88</sup>Rigel, Filip. op. cit., s. 226

Úprava v zákoně o místním referendu však podle mého názoru rozsah přezkumu soudem zužuje.

### 7.1.2 Řízení dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona

Pokud zastupitelstvo obce nerozhodne o bezvadném návrhu přípravného výboru nebo rozhodne o tom, že referendum nevyhlásí, může se přípravný výbor do 20 dnů od jednání zastupitelstva, na kterém měl být návrh projednán, nebo na kterém zastupitelstvo rozhodlo, že referendum nevyhlásí, domáhat vyhlášení referenda u soudu. Zákon také v § 57 odst. 3 stanoví, že toto rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. Z tohoto ustanovení a i z celkové logiky zákona podle mého názoru vyplývá, že soud posuzuje návrh ze stejných hledisek jako samotné zastupitelstvo, jehož rozhodnutí nahrazuje - tedy přípustnost otázky dle § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona. Soud by se tedy již neměl zabývat formálními náležitostmi návrhu. Přístup krajských soudů v této otázce ale není jednotný. Některé krajské soudy se přiklánějí k tomuto výkladu a formální náležitosti v řízeních o vyhlášení referenda již neposuzují.<sup>89</sup>

Například Krajský soud v Brně ale ve věci návrhu na vyhlášení místního referenda v Moravanech<sup>90</sup> přezkoumával i formální náležitosti návrhu, ačkoli obecní úřad v první fázi přezkumu shledal návrh bezvadným a ani obec Moravany jako odpůrce v daném řízení formální vadnost návrhu nenamítala. Soud tento postup odůvodnil tím, že „[m]á-li (...) nahradit činnost zastupitelstva (resp. nečinnost) musí mít oprávnění posoudit taktéž komplexně celý proces předcházející samotnému konečnému rozhodnutí o vyhlášení či nevyhlášení místního referenda. (...) Celostní přezkum možnosti vyhlásit místní referendum je zásadní i vzhledem k možné absenci odůvodnění usnesení zastupitelstva, kterým bylo zamítnuto vyhlášení referenda, když z rozpravy před přijetím usnesení nemusí být zřejmé důvody pro přijetí takového usnesení.“. Krajský soud však opomněl, že ani zastupitelstvo, jehož rozhodnutí se v daném řízení nahrazuje, nepřezkoumává formální náležitosti návrhu, neboť (jak je rozebráno v kapitole 5) zastupitelstvo posuzuje otázku přípustnosti referenda. Krajský soud v tomto řízení zjistil několik formálních vad návrhu, včetně rozporu navrhované

---

<sup>89</sup> Například usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 115/2009 a sp. zn. 52 A 9/2010

<sup>90</sup> Usnesení sp. zn. 31 Ca 147/2009



otázky s otázkou, jež byla uvedena na podpisových arších, a referendum vyhlášeno nebylo.

Druhým přístupem, který byl zvolen Krajským soudem v Hradci Králové při rozhodování o vyhlášení referenda v Havlíčkově Borové,<sup>91</sup> je posouzení formálních náležitostí v tomto řízení pouze v případě, že jsou mezi stranami sporné. Z odůvodnění usnesení je zřejmé, že soud přezkoumal výzvu obecního úřadu, opravu nedostatků přípravným výborem a učinil dotaz na odpůrce, zda návrh obsahuje dostatečný počet podpisů. Poté, co žádné náležitosti rozporovány odpůrcem nebyly, přikročil k posuzování přípustnosti referenda.

Třetí alternativou je postup rovněž Krajského soudu v Hradci Králové ve věci referenda v Novém Městě nad Metují,<sup>92</sup> kde soud v řízení o vyhlášení místního referenda zkoumal formální náležitosti návrhu jako předběžnou otázku. Procesní situace v tomto řízení ale byla složitější - předchozí návrh přípravného výboru na určení, že jeho návrh nemá nedostatky, byl soudem odmítnut jako opožděný. Když pak přípravný výbor, domnívaje se, že jeho návrh je bezvadný, napadl návrhem na vyhlášení referenda nečinnost zastupitelstva, musel soud nejprve posoudit případné vady návrhu, aby bylo možné určit, zda je zastupitelstvo nečinné.

### **7.1.3 Spojení obou návrhů**

Další zajímavou otázkou je možnost spojení obou výše uvedených návrhů do jednoho řízení u soudu, tedy zvážení, zda je takový postup za určitých okolností přípustný nebo zda je pojmově vyloučen.

Oba návrhy byly spojeny (a oběma bylo vyhověno) v řízení před Krajským soudem v Ústí nad Labem ve věci referenda tamtéž.<sup>93</sup> Chronologie tohoto procesu byla následující: 15. 7. 2014 přípravný výbor podal návrh na konání referenda, prvou výzvu vydal ústecký magistrát 31. 7. 2014, po doplnění podpisů přípravným výborem byla vydána dne 29. 8. 2014 druhá výzva k odstranění nedostatků. Dne 1. 9. 2014 se konalo zasedání zastupitelstva statutárního města a 3. 9. 2014 pak byly přípravným výborem podány oba spojené návrhy. Soud nejprve shledal, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky na základě domněnky bezvadnosti, která nastala 31. 8. 2014,

---

<sup>91</sup> Usnesení sp. zn. 30 Ca 173/2008

<sup>92</sup> Usnesení sp. zn. 30 A 78/2014 - zrušeno NSS (sp. zn. Ars 11/2014), nikoliv však z procesních důvodů

<sup>93</sup> Usnesení sp. zn. 40 A 15/2014

protože výzva z 31. 7. 2014 nebyla kvalifikovanou výzvou dle zákona (o tom více v kapitole 4.2). Návrh přípravného výboru měl být předložen na nejbližší jednání zastupitelstva, které se konalo hned následující den po bezvadnosti návrhu, tedy 1. 9. 2014. Protože se tak nestalo a zastupitelstvo o návrhu nerozhodlo, soud posoudil přípustnost referenda a vyhlásil jej. Jedním výrokem usnesení tedy soud určil, že návrh nemá nedostatky, a druhým vyhlásil místní referendum.

Problematické je při tomto postupu to, že zastupitelstvo bylo z procesu v podstatě vynecháno. Soud si tohoto byl vědom a uvedl, že *„[o]dpůrcem a orgánem odpovědným za provedení požadavků zákona o místním referendu je (...) bezpochyby obec, resp. město či městská část nebo obvod., jako jeden celek. Pochybil-li jeden z jeho orgánů ve svém postupu, nese odpovědnost vždy obec, resp. statutární město. V daném případě došlo k nesprávnému postupu ze strany jednoho orgánu města Ústí nad Labem, a to magistrátu, v důsledku čehož zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání o návrhu nerozhodlo a ani objektivně rozhodnout nemohlo, neboť mu návrh nebyl předložen.“* S tím lze souhlasit i z toho důvodu, že na rozdíl od předchozí právní úpravy není na úvaze zastupitelstva, zda v případě splnění všech zákonných podmínek místní referendum vyhlásí či nikoliv, takže v tomto ohledu lze přezkum zákonnosti návrhu nahradit rozhodnutím soudu, aniž by byla autonomie rozhodování zastupitelstva dotčena. Jedinou pravomocí, která na uvážení zastupitelstva záleží, a nemohla být v důsledku tohoto postupu využita, je oprávnění dle § 13 odst. 3 zákona. Na druhou stranu pokud by jí chtělo zastupitelstvo využít (zakázat hazard na celém území města), mohlo tak učinit kdykoliv po podání návrhu na konání referenda. Postup i závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem byly následně potvrzeny i Nejvyšším správním soudem.<sup>94</sup>

K nemožnosti spojit oba návrhy se přiklonil Městský soud v Praze při rozhodování o referendu na Praze 10,<sup>95</sup> i když víceméně jako *obiter dictum*. Přípravný výbor namítal nekonkrétnost výzvy a s návrhem na určení, že jeho návrh nemá nedostatky, spojil i návrh na vyhlášení místního referenda, neboť se domníval, že nekonkrétní výzva nebyla kvalifikovanou výzvou dle zákona, čímž nastala domněnka bezvadnosti. Navíc podle názoru přípravného výboru už zastupitelstvo o jeho návrhu

---

<sup>94</sup> Rozsudek sp. zn. Ars 4/2014

<sup>95</sup> Usnesení sp. zn. 12 A 3/2014

fakticky jednalo, neboť dvakrát projednávalo identický návrh starosty městské části (o tom více v kapitole 5.5.2). Městský soud v Praze po přezkoumání návrhu došel k závěru, že není podpořen dostatečným počtem podpisů oprávněných osob. Na konci odůvodnění soud uvedl, že i kdyby návrh bezvadný byl, nemohl by návrhu na vyhlášení referenda vyhovět, protože teprve v okamžiku, kdy je návrh prohlášen bezvadný (ať již obecní úřadem, či v důsledku právní domněnky), lze ho předložit k projednání zastupitelstvu, které o něm následně rozhoduje. Až v závislosti na rozhodnutí zastupitelstva je možno se domáhat soudní ochrany druhým návrhovým typem.

Městský soud v Praze podle mého názoru opomněl, že pokud dojde na základě nevyvratitelné právní domněnky k bezvadnosti návrhu, není nutné ji prohlašovat soudně. V případě, že přípravný výbor spojí oba návrhy, měl by být „primárním“ návrhem návrh na vyhlášení místního referenda, který směřuje proti nečinnosti zastupitelstva, jež nevyhlásilo místní referendum, ačkoli zde byl (v důsledku domněnky) bezvadný návrh. Bezvadnost návrhu se by se tak měla posuzovat v podstatě pouze jako předběžná otázka v rámci druhého typu řízení.

Ačkoli tedy považuji první popsaný postup Krajského soudu v Ústí nad Labem za správný v tom, že místní referendum bylo vyhlášeno, domnívám se, že oba návrhové typy spojit nelze, i když z jiných důvodů než Městský soud v Praze. Ačkoliv se v případě spojení obou návrhu nabízí několik alternativ postupu soudu, žádná z nich by podle mého názoru neměla vyústit ve vyhovění oběma zároveň. Za prvé může soud dospět k závěru, že výzva byla oprávněná - v tom případě dojde k zamítnutí prvního návrhu a odmítnutí druhého, protože neexistuje-li bezvadný návrh přípravného výboru, nemohl být předložen zastupitelstvu, proti jehož postupu by se přípravný výbor mohl tímto návrhem soudu bránit. Druhou eventualitou je situace, kdy byla obecním úřadem vydána formálně bezvadná výzva, která je však vadná po stránce obsahové (např. neoprávněně vyřazené podpisy). V takovém případě soud vyhová prvnímu návrhu a určí, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky; formálně řádná výzva však zabránila nastoupení právní domněnky, takže bezvadnost návrhu nastala až po jejím vyslovení soudem, po kterém teprve může být předložen zastupitelstvu. I v tomto případě by tedy druhý návrh měl být odmítnut jako předčasný. Třetí alternativou je ta, o které rozhodoval Krajský soud v Ústí nad Labem - nebyla vydána výzva dle zákona, návrh se stal bezvadným na základě domněnky, zastupitelstvo o něm na nejbližším

zasedání nerozhodlo. Soud by tedy měl odmítnout první návrh jako nepřijatelný a místní referendum vyhlásit na základě druhého návrhu po zhodnocení bezvadnosti na základě právní domněnky jako předběžné otázky.

## **7.2 Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí**

Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování a řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí jsou upraveny v § 91a odst. 1 písm. c) a d) s.ř.s. a v § 58 zákona, který je z legislativního hlediska ne úplně zdařilý. Jednak proto, že oba návrhové typy jsou návětí odst. 1 tohoto ustanovení smíseny, ačkoli písm. a) se z logiky věci týká pouze návrh na vyslovení neplatnosti hlasování a písm. b) a písm. c) se týká pouze návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí. V § 58 odst. 1 písm. c) je navíc legislativní chyba, neboť úprava přípustnosti referenda je vedle § 6 vymezena i v § 7 zákona, potažmo § 8 odst. 3.<sup>96</sup> I když každý z obou návrhů je možné podat z jiných důvodů, v praxi dochází i k jejich spojení,<sup>97</sup> což je dáno i stejnou lhůtou pro jejich podání - dle § 58 odst. 3 je to 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.

### **7.2.1 Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování**

Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu se řídí podobným principy jako obdobné řízení v případě voleb, je tedy nutné prokázat protizákonnost (porušení zákona o místním referendu), vztah mezi touto protizákonností a výsledkem referenda a zásadní intenzitu této protizákonnosti, která způsobila výsledek referenda přinejmenším významně zpochybnit.<sup>98</sup> Protizákonnost může potenciálně spočívat ve třech oblastech - jednak v kampani, která může místnímu referendu předcházet, v procesu přípravy a organizace referenda a také v průběhu samotného hlasování.

Z již celkem četné judikatury soudů v tomto řízení zmíním poměrně čerstvý případ místního referenda ve Svojeticích.<sup>99</sup> Jednou z námitek navrhovatelů v tomto řízení spočívala v tom, že údajně dvě členky okrskové komise a zapisovatel obvolávali

---

<sup>96</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, str. 245 a usnesení Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 265/2009

<sup>97</sup> Např. Usnesení KS v Plzni sp. zn. 30 A 6/2013 nebo usnesení KS v Hradci Králové - p. v Pardubicích sp. zn. 52 a 59/2012

<sup>98</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, str. 245

<sup>99</sup> Usnesení sp. zn. 50 A 9/2014

oprávněné osoby a posílali jim zprávy vyzývající k účasti v hlasování, neboť hodinu před koncem hlasování chybělo do hranice účasti 35 % celkem 30 z celkového počtu 657 oprávněných osob. Navrhovatelé argumentovali tím, že bez přičinění členů volební komise by rozhodnutí v referendu nemuselo být platné. Krajský soud v Praze této námitce nepřisvědčil z důvodu, že uvedené jednání členů komise nepodařilo prokázat, neboť v zápisu o výsledku hlasování popsáno nebylo.

Přesto je tato situace zajímavým námětem k úvaze, zda by se měl vyslovit neplatnost hlasování v případě, že by toto jednání prokázáno bylo. Domnívám se, že nikoliv. V § 58 odst. 1 písm. a) zákona zakotvuje možnost podat návrh v případě, že došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek. Výsledkem by se v této souvislosti podle mého názoru mělo rozumět spíše rozhodnutí občanů ve smyslu ano nebo ne, nikoli platnost či závaznost referenda. Vzhledem k tomu, že zveřejňování průběžných údajů o účasti v referendu protiprávní není,<sup>100</sup> neměla by být protiprávní ani snaha v návaznosti na ní vyzývat oprávněné osoby k účasti. Ze strany členů okrskové komise to sice není úplně vhodné, není to ale podle mého názoru ani protiprávní. Pravdou ovšem je, že někdy může být taktikou podporovatelů té či oné odpovědi svou záměrnou neúčastí dosáhnout neplatnosti rozhodnutí, zejména v případě, že cítí, že jsou v menšině (příkladem budiž nedávné slovenské celostátní referendum o některých rodinněprávních otázkách). Zásadní jsou tedy okolnosti konkrétního případu; ve Svojeticích žádné takové snahy navrhovatelé neuváděli.

### **7.2.2 Řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí**

Jak už bylo uvedeno výše, v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendum soud přezkoumává přípustnost otázky z hlediska § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona. Nepřezkoumává tedy již formální náležitosti návrhu (pokud se jedná o referendum vyhlášené na základě návrhu přípravného výboru); o těch navíc již mohla proběhnout nevyvratitelná právní domněnka. Vedení tohoto řízení je podle mého názoru nepřípustné v případě, že místní referendum bylo vyhlášeno rozhodnutím soudu podle § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s. z důvodu překážky *rei iudicatae*. Podle § 57 odst. 3 zákona rozhodnutí soudu o vyhlášení referenda nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce a soud

---

<sup>100</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 A 6/2013

tedy přezkoumává návrh ze všech zákonných hledisek přípustnosti (nejen těch, které jsou případně v rozhodnutí zastupitelstva vytčeny). Tím pádem podle mého názoru není možné vznášet v návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí další návrhové body, o kterých soudem v předcházejícím řízení nebylo rozhodnuto.

Krajský soud v Plzni takto dvakrát rozhodoval o místním referendu v Plzni v roce 2013. Nejprve referendum vyhlásil,<sup>101</sup> a po jeho konání řešil i neplatnost rozhodnutí.<sup>102</sup> Protože některé shodné námitky byly vzneseny v obou řízeních (např. rozpor otázky s § 8 odst. 3 zákona nebo přípustnost dle § 7 písm. d) zákona), soud o nich rozhodoval dvakrát se stejným výsledkem.

### 7.3 Předběžné opatření

I když řízení ve věcech místního referenda probíhají velmi rychle (soud je dle § 91a odst. 3 s.ř.s. vázán třicetidenní lhůtou), není vyloučeno, že účastník řízení navrhne soudu vydání předběžného opatření dle § 38 s.ř.s. V judikatuře soudů se mi podařilo nalézt pouze jedno vydané předběžné opatření, a to Krajským soudem v Ústí nad Labem ve věci návrhu na vyhlášení místního referenda ve městě Štětí.<sup>103</sup> V tomto případě zastupitelstvo města vyhlásilo na základě návrhu přípravného výboru místní referendum, avšak termín jeho konání nestanovilo na termín komunálních voleb ve dnech 10. a 11. října 2014, jak navrhoval přípravný výbor, ale zvolil termín jiný, a to den 5. září 2014, s odkazem na úsporu finančních prostředků. Navrhovatel spojil s návrhem na vyhlášení referenda i návrh na vydání předběžného opatření, kterým by soud pozastavil vykonatelnost rozhodnutí zastupitelstva, neboť se jím zvolený termín referenda blížil a třicetidenní lhůta pro meritorní rozhodnutí soudu končila až po něm. Soud návrhu dne 19. srpna 2014 vyhověl a předběžným opatřením zakázal městu Štětí do vydání meritorního rozhodnutí v této věci pokračovat v přípravách vyhlášeného místního referenda. Soud své rozhodnutí odůvodnil jednak hrozbou zbytečného vynaložení finančních prostředků v případě, že by soud návrhu na vyhlášení referenda vyhověl těsně před vyhlášeným termínem konání. Na druhé straně pokud by návrhu vyhověl až poté, co by referendum proběhlo, jeho rozhodnutí by bylo toliko tzv.

---

<sup>101</sup> Usnesení sp. zn. 57 A 75/2012

<sup>102</sup> Usnesení sp. zn. 30 A 6/2013

<sup>103</sup> Usnesení č. j. 40 A 6/2014-29 ze dne 19. srpna 2014

akademickým rozhodnutím. Meritorním rozhodnutím bylo později místní referendum vyhlášeno soudem na termín komunálních voleb.<sup>104</sup>

#### **7.4 Řízení o kasační stížnosti**

Přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda byla zavedena s účinností k 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. O kasační stížnosti rozhoduje sedmičlenný senát Nejvyššího správního soudu [§ 16 odst. 2 písm. a) s.ř.s.], který není na rozdíl od soudu prvostupňového vázán žádnou lhůtou. Každý člen tohoto senátu může dle § 55a s.ř.s. uplatnit odlišné stanovisko.<sup>105</sup> Na řízení o kasační stížnosti se nevztahuje § 93 s.ř.s., takže stěžovatel musí být zastoupen advokátem a není vyloučena náhrada nákladů řízení. Podle § 110 odst. 2 písm. c) s.ř.s. může Nejvyšší správní soud může po zrušení usnesení krajského soudu sám ve věci rozhodnout, tedy určit, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, vyhlásit místní referendum či prohlásit neplatnost hlasování nebo rozhodnutí, takže řízení o kasační stížnosti v těchto věcech vykazuje i prvky apelačního procesu.<sup>106</sup> K vyhlášení místního referenda Nejvyšším správním soudem došlo v roce 2012 v Praze 7.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Usnesení č. j. 40 A 6/2014-33 ze dne 26. srpna 2014

<sup>105</sup> Uplatněno například proti rozsudku ve věci sp. zn. Ars 5/2014 (Jihlava)

<sup>106</sup> Usnesení NSS sp. zn. Ars 7/2014, bod 20

<sup>107</sup> Rozsudek sp. zn. Ars 2/2012

## **8 Místní referenda o oddělení části obce, o sloučení obcí a o připojení obce**

Obecní zřízení v dílu třetím hlavy první upravuje tři zvláštní typy místních referend - místní referendum o sloučení obcí, o připojení obce a o oddělení části obce. Tato speciální úprava stanoví oproti obecnému režimu v zákoně o místním referendu některé odlišnosti. Nejvýznamnější z nich je ustanovení o platnosti a závaznosti - u těchto typů referend se s těmito kategoriemi vůbec nepracuje. Podle § 48 odst. 3 zákona je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Výsledkem těchto referend tedy může být pouze přijetí nebo nepřijetí rozhodnutí o dané otázce.

### **8.1 Místní referenda o oddělení části obce**

Jednou z podmínek pro oddělení části obce podle § 21 a násl. obecního zřízení je i kladný výsledek místního referenda v této věci. Dále je nutné, aby oddělovaná část obce měla alespoň 1 000 občanů a samostatné katastrální území sousedící s nejméně dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem, které současně tvoří souvislý celek. Stejně podmínky musí splňovat i obec, která po oddělení její části zůstane. Oddělit se společně může i více katastrálních území, které dohromady splňují podmínku 1 000 obyvatel a podmínky ostatní.<sup>108</sup>

Mírně odlišná je v těchto případech úprava složení a práv přípravného výboru, neboť při přijetí nového zákona o místním referendu nedošlo k novelizaci § 21 obecního zřízení. Přípravný výbor ustavený dle § 21 odst. 2 obecního zřízení tvoří oprávněný občan a jeho zástupci. U pojmu oprávněný občan obecní zřízení odkazuje na předešlý zákon č. 298/1992 Sb., ve kterém byl sám oprávněný občan navrhovatelem referenda, přípravný výbor tento zákon neznal. Pod pojmem oprávněný občan je nyní třeba chápat oprávněnou osobu dle nového zákona o místním referendu.<sup>109</sup> Všichni členové přípravného výboru musí být občané dané obce a mít trvalý pobyt na území části obce, která se chce oddělit. Přípravný výbor dle obecního zřízení je rovněž minimálně tříčlenný, celkový počet členů však na rozdíl od přípravného výboru dle zákona musí

---

<sup>108</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 115/2009 (Velký Dřevíč a Rokytník)

<sup>109</sup> RIGEL, Filip., op. cit., s. 24, pozn. pod čarou č. 3



být lichý. Navíc je přípravný výbor nositelem některých oprávnění, která s pozdějším oddělením obce souvisí (§ 21 odst. 3 obecního zřízení).

V souvislosti s místními referendy o oddělení části obce se v judikatuře objevily tři otázky týkající se výkladu předmětných ustanovení obecního zřízení.

První z nich je výklad pojmu občan ve smyslu podmínky trvalého pobytu 1 000 občanů na oddělované části dle § 21 odst. 1 obecního zřízení, a to v souvislosti s navrhovaným oddělením osady Březhrad od Hradce Králové. Při prvním rozhodování o něm byl návrh na vyhlášení referenda Krajským soudem v Hradci Králové zamítnut,<sup>110</sup> neboť soud pod pojem „občan“ zahrnul pouze občany České republiky s trvalým pobytem v Březhradu, kterých bylo jen 905. Přípravný výbor podal proti tomuto usnesení ústavní stížnost, ve které argumentoval m.j. tím, že by v souladu čl. 22 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie měli být započítáni i občané EU s trvalým pobytem hlášeným v Březhradu. Navíc přípravný výbor navrhl zrušení § 21 odst. 1 obecního zřízení, které považoval za protiústavní z toho důvodu, že vytváří neodůvodněnou nerovnost mezi již existujícími malými obcemi, z nichž mnoho je má daleko méně obyvatel než 1 000, a částmi obcí, které se chtějí oddělit a tuto podmínku splňovat musí. Tento návrh byl Ústavním soudem odmítnut s tím, že omezení vzniku malých obcí nelze považovat za protiústavní a stanovená hranice 1 000 občanů není ani z komparativního hlediska neobvyklá. Uvedené usnesení však zrušeno bylo. Ústavní soud se přiklonil k eurokonformnímu výkladu, že je třeba do stanoveného limitu započítat i občany Evropské unie, a to i s poukazem na § 17 obecního zřízení.<sup>111</sup> V novém rozhodnutí<sup>112</sup> krajský soud připočítal i občany EU s trvalým pobytem v Březhradu starší 18 let, jelikož však byli pouze 2 (a počet občanů ČR tamtéž v mezidobí klesl na 892), návrh přípravného výboru byl znovu zamítnut. Z usnesení není jasné, proč krajský soud započítal pouze občany EU starší 18 let; domnívám se, že pokud se počítá s občany ČR bez věkového omezení (občany obce jsou podle § 16 odst. 1 i mladší 18 let), mělo by tomu tak být i občanů EU. Vzhledem k vysokému chybějícímu počtu občanů by však byl výsledek pravděpodobně stejný.

Druhou výkladovou otázkou, řešenou rovněž v prvním usnesení Krajského soudu v Hradci Králové o oddělení Březhradu, byla nutnost oddělované části mít 1 000

---

<sup>110</sup> Usnesení sp. zn. 30 Ca 23/2009

<sup>111</sup> Nález sp. zn. IV. ÚS 1403/09

<sup>112</sup> Nově vedeno pod sp. zn. 30 A 20/2010

obyvatel již v době vyhlásování místního referenda zastupitelstvem nebo až v době skutečného oddělení. Krajský soud se přiklonil k první variantě, neboť ta druhá by podle něj jednak mohla vést ke zbytečnému pořádání „cvičných“ referend a rovněž je nutné, aby o oddělení mohli rozhodnout všichni občané budoucí obce, nikoli potenciálně pouze menšina. Tento závěr byl Ústavním soudem potvrzen.

Další zajímavou problematikou je možnost spojení otázky týkající se oddělení části obce s referendovou otázkou o jiném tématu. O to se pokusil přípravný výbor ve věci referenda o oddělení místní části Kokonín od Jablonce nad Nisou, které chtěl spojit i s rozhodnutím občanů o výstavbě čističky v Kokoníně. Jablonecké zastupitelstvo vyhlásilo referendum pouze o prvé otázce oddělení, což bylo napadeno přípravným výborem návrhem podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona. Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci tento návrh zamítl,<sup>113</sup> protože podle § 1 písm. c) je možné místní referendum konat na části obce pouze stanoví-li tak zvláštní zákon, což není tento případ. Ústavní stížnost proti tomuto usnesení byla odmítnuta.<sup>114</sup>

## **8.2 Místní referenda o sloučení obcí a o připojení obce k jiné obci**

Souslednost kroků v procesech sloučení obcí a připojení obce k jiné obci je do určité míry opačná, než je tomu v případě oddělení část obce. Na začátku je dle § 19 obecního zřízení rozhodnutí zastupitelstva obce o sloučení/připojení, po kterém je možné do 30 dnů návrhem vyvolat místní referendum o této otázce. Místní referendum tak má v tomto případě funkci určité pojistky pro případ nesouhlasu občanů s rozhodnutím zastupitelstva obce, není spouštěcím mechanismem jako v případě oddělení části obce. Není však podle mého názoru vyloučeno předtím konat obecné místní referendum, které by zavázalo zastupitelstvo obce takové rozhodnutí přijmout.

S institutem místního referenda však obecní zřízení nepočítá v případě jiných změn hranic obcí dle § 26 tohoto zákona. Pokud by se chtěla část obce, která nesplňuje podmínky pro oddělení, připojit k obci jiné, nemůže tak v podstatě učinit bez souhlasu zastupitelstva obce, jíž je součástí. O to se pokoušeli obyvatelé osady Mýto, součástí města Tachov, kteří se chtěli připojit k obci Studánka. Ustavený přípravný výbor navrhoval vyhlášení místního referenda o oddělení a připojení pouze na území Mýta.

---

<sup>113</sup> Usnesení sp. zn. 59 A 95/2011

<sup>114</sup> Usnesení sp. zn. III. ÚS 440/12

Tachovské zastupitelstvo referendum nevyhlásilo pro nesplnění zákonných podmínek pro oddělení, protože osada Mýto měla pouze 37 obyvatel. Krajský soud v Plzni tento závěr potvrdil.<sup>115</sup> Na základě platné právní úpravy v obecním zřízení tedy není možné takovýto proces tzv. zdola iniciovat.

Obdobně jako sloučení obcí a připojení obce k jiné obce je upraveno i zřízení nebo zrušení městského obvodu nebo městské části podle § 20 odst. 1 obecního zřízení a sloučení městských částí hl. m. Prahy nebo připojení jedné této městské části k jiné (§ 11 zákona o hl. m. Praze). Naopak připojení sousední obce k Praze nebo oddělení její městské části je dle § 12 zákona o hl. m. Praze možné pouze zákonem; podle odst. 2 tohoto ustanovení je však zastupitelstvo hl. m. Prahy povinno předložit takový návrh zákona Poslanecké sněmovně v případě, že se pro to vysloví občané městské části, která se chce oddělit, v místním referendu. Oddělovaná městská část hl. m. Prahy musí mít alespoň 500 obyvatel.

---

<sup>115</sup> Usnesení sp. zn. 57 A 34/2011

## 9 Statistická část

Data pro tuto kapitolu jsem čerpala z webu Ministerstva vnitra ČR,<sup>116</sup> který byl aktualizován na základě mé žádosti. V odpovědi na mou žádost Ministerstvo uvedlo, že se pravděpodobně nejedná o kompletní seznam všech místních referend konaných v letech 2006 - 2014, neboť některé obce neplní oznamovací povinnost dle § 47 odst. 1 zákona. Některá místní referenda skutečně v seznamu chyběla (např. tři referenda z Prahy 10 nebo referendum z Prahy-Klánovic); ta jsem do statistiky započítala. I když tedy statistika zřejmě není úplně přesná, poskytuje alespoň určitý orientační přehled o konaných místních referendech.

### 1. Poměr platných a neplatných referend (bez referend o oddělení části obce)

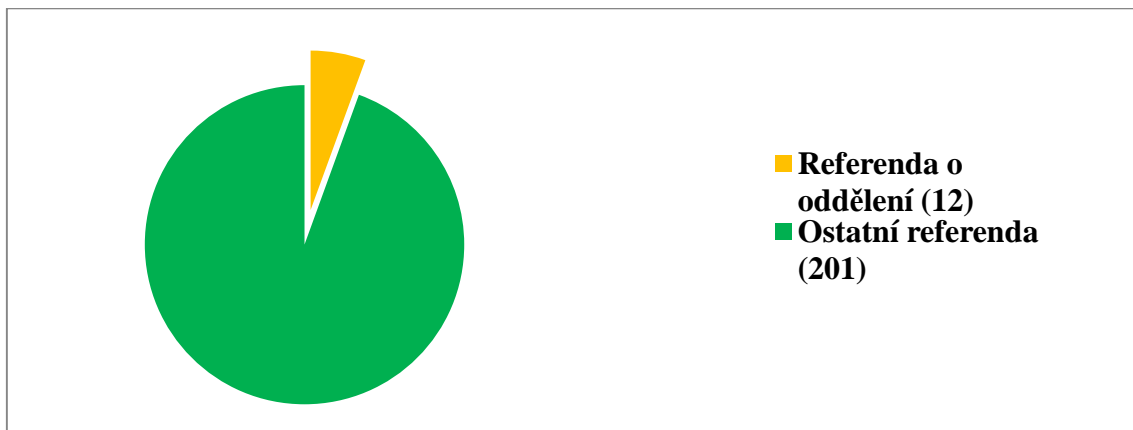


### 2. Poměr závazných a nezávazných referend z celkového počtu platných referend (bez referend o oddělení části obce)

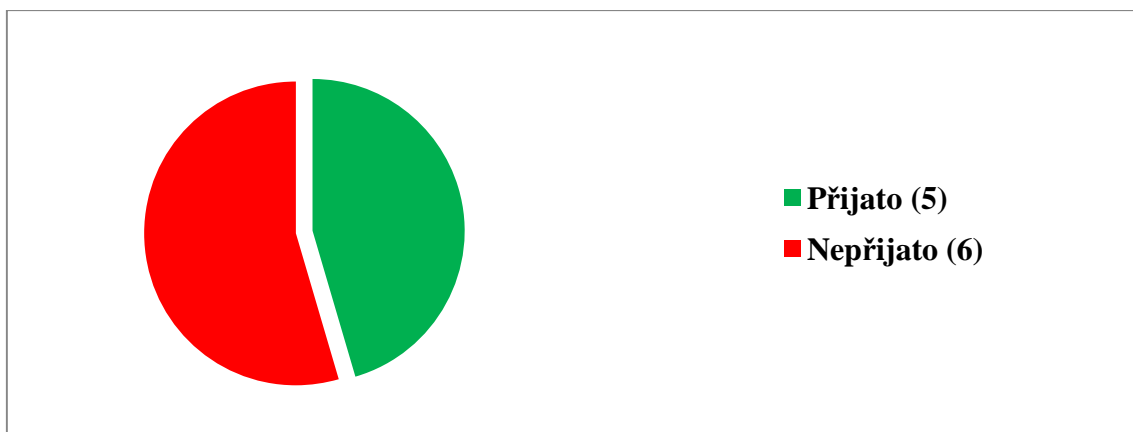


<sup>116</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Místní referendum: Místní referenda - tabulka hlášení 2006 - 2014* [online]. [cit. 2015-02-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>

### 3. Poměr referend o oddělení části obce a ostatních místních referend<sup>117</sup>



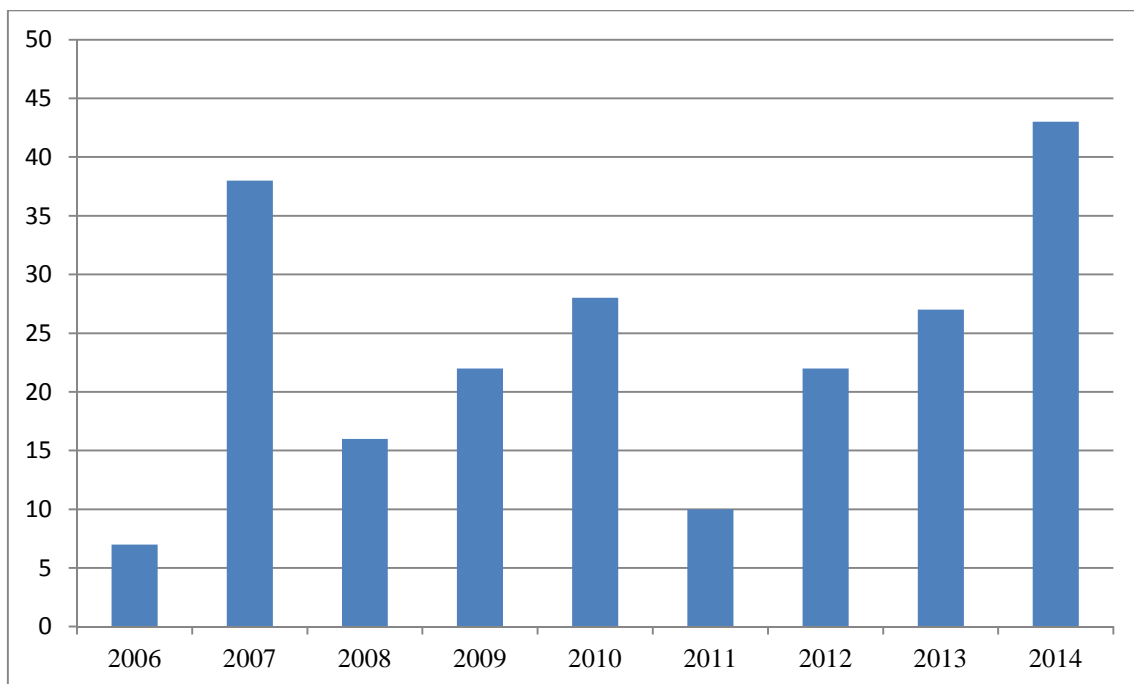
### 4. Poměr referend o oddělení části obce, ve kterých bylo přijato rozhodnutí o oddělení a ve kterých nikoliv



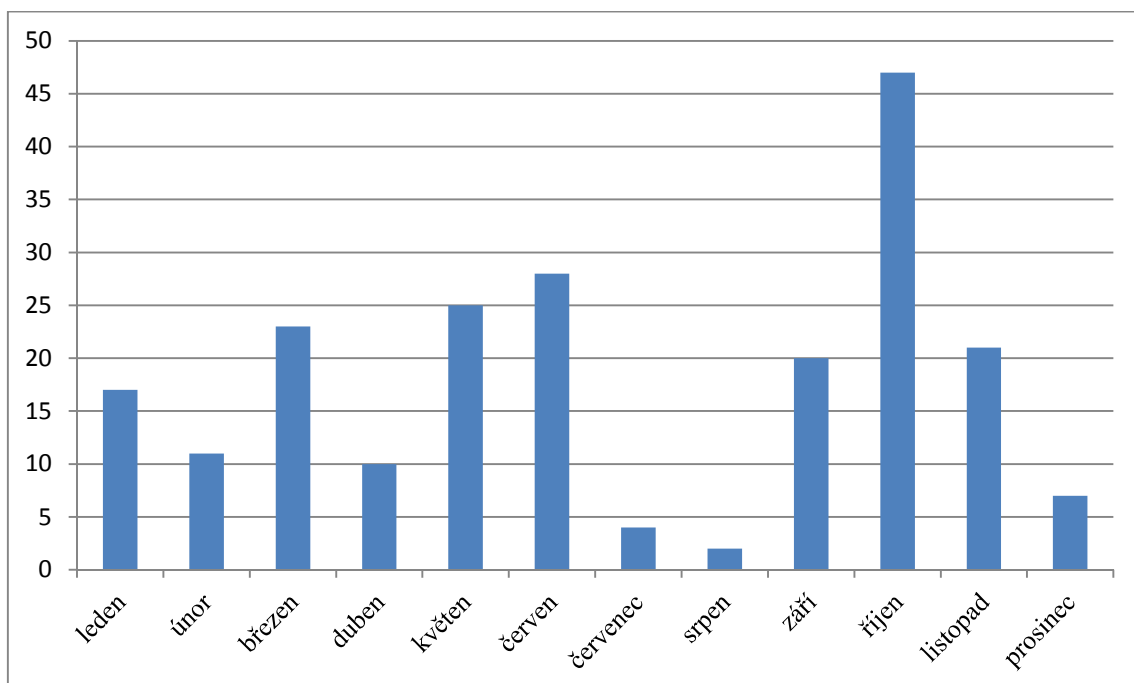
---

<sup>117</sup> Oddělení Poličné a Krhové od Valašského Meziříčí, kterým vznikly dvě samostatné obce, ale které se konalo současně, je počítáno jako dvě místní referenda. Totéž platí pro bod 4.

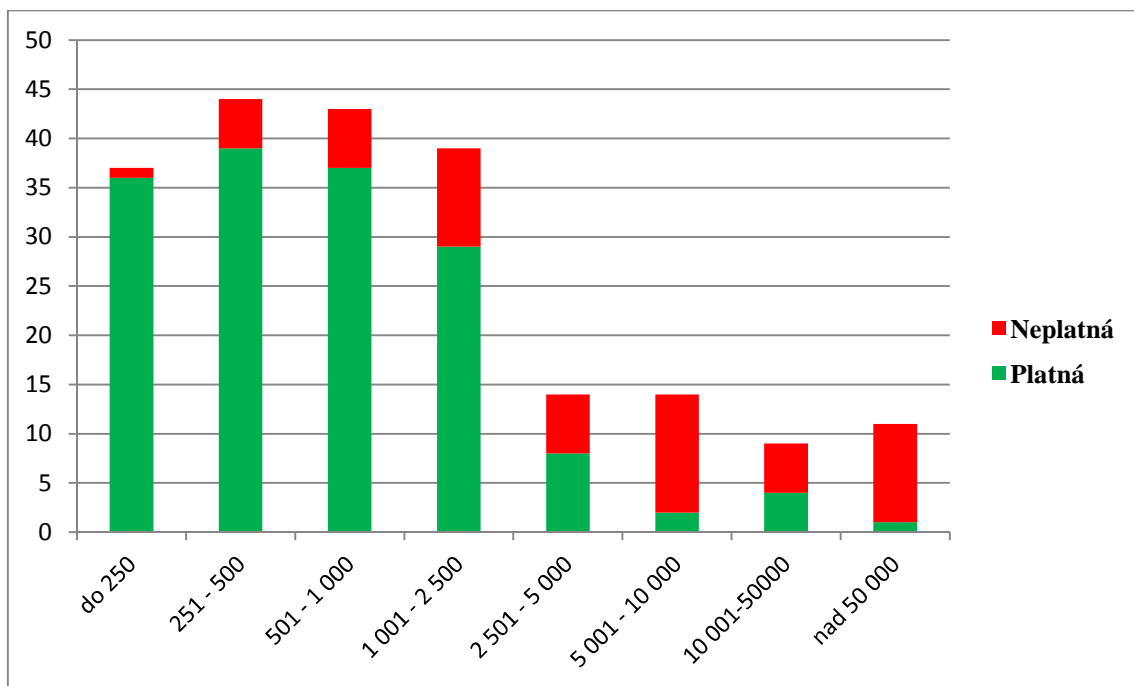
## 5. Počet místních referend v jednotlivých letech



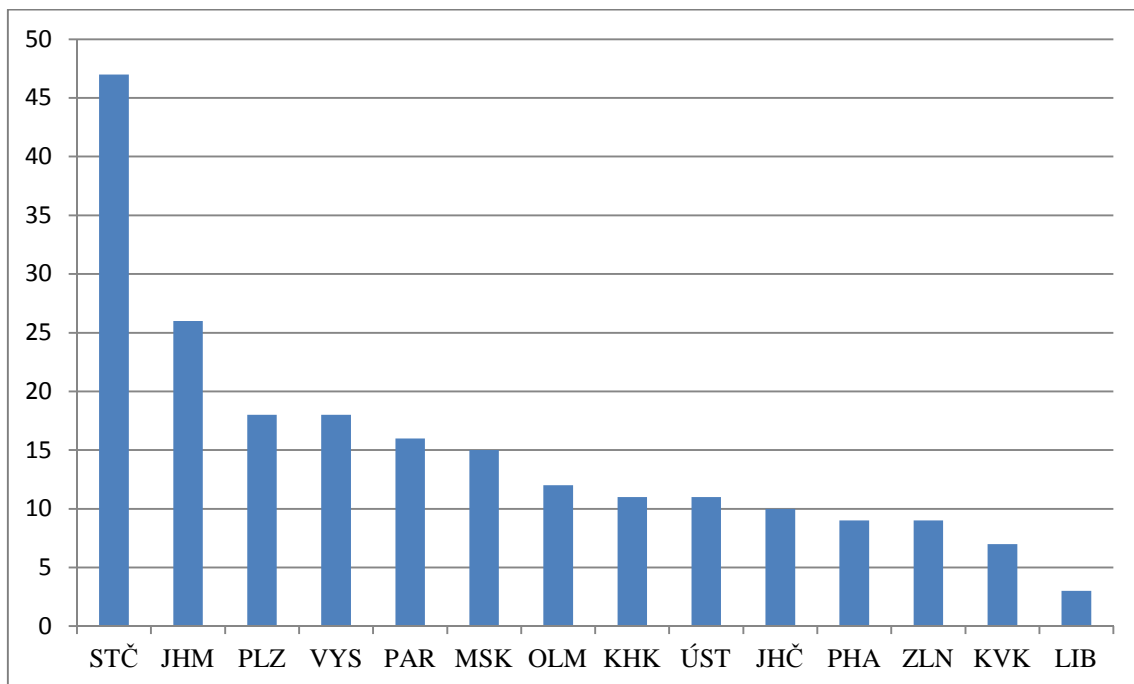
## 6. Počet referend v jednotlivých měsících



## 7. Počet referend v obcích/městských částech podle počtu oprávněných osob s vyznačením platnosti



## 8. Počet referend podle krajů



## Závěr

Institut místního referenda je dnes běžnou a reálně fungující součástí komunální politiky a plní zejména funkci oné pověstné poslední pojistky před rozhodnutími, se kterými většina občanů nesouhlasí. Okruh otázek, o kterých se referenda konají, se postupně rozšiřuje. Počet místních referend v jednotlivých letech je stabilní s tím, že zejména ve volebních letech dochází k určitým „vlnám“. Právní úprava místního referenda nevykazuje zásadní nedostatky, které by konání referend bránily, soudní ochrana přípravného výboru je rychlá a efektivní.

Judikatura soudů je obecně k místním referendům příznivá a výklad jednotlivých výluk je ve většině případů restriktivní. Řízení ve věcech místního referenda je ve srovnání s ostatními druhy řízení ve správním soudnictví poměrně specifické - například v tom, soud v některých případech přímo rozhoduje o veřejném subjektivním právu navrhovatele, jeho rozhodnutí může nahradit rozhodnutí zastupitelstva obce a řízení o kasační stížnosti nemá kasační charakter. Jednoznačně pozitivně lze hodnotit novelu, která od 1. 1. 2012 zavedla přípustnost kasační stížnosti v těchto řízeních. Judikatura jednotlivých krajských soudů byla v některých otázkách rozporná a případná intervence ze strany Ústavního soudu často přišla i několik let poté, co se místní referendum mělo konat, takže už daná věc dávno v obci nebyla aktuální.

*De lege ferenda* je podle mého názoru vhodné jednak uvažovat o znovuzavedení univerzálního mechanismu, který by účinně zajišťoval dodržování závazných rozhodnutí v referendu. Dále by bylo vhodné zpřesnit hranice uvážení zastupitelstva obce při rozhodování o určení termínu konání referenda tak, aby nebylo možné je účelově vyhlašovat mimo termín voleb a snižovat tak pravděpodobnost platného a závazného rozhodnutí.



## Seznam zkratek

<b>Ústava</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>Listina</b>	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady pod č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
<b>zákon</b>	zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
<b>StavZ</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
<b>SprŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>s.ř.s.</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>NOZ</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>obecní zřízení</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o hl. m. Praze</b>	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
<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*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 852 s. ISBN 978-80-7357-985-2.

MATES, Pavel. Místní referendum. In MATES, Pavel (ed.): *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007. s. 247 - 264. ISBN 978-80-7357-300-3.

NAHODIL, Tomáš; ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami*. Vyd. 1. Praha: Linde, 2004. 141 s. ISBN 80-7201-502-8.

PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: ASPI, 2008, 391 s. ISBN 978-80-7357-291-4.

POTĚŠIL, Lukáš; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s.

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

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

### Články v odborných časopisech

DOHNAL, Vítězslav. Přímá demokracie pod soudní ochranou. *Právní fórum*. 2006, č. 11, s. 77 - 80.

GOJOVÁ, Jiřina. Výluka konání místního referenda. *Právní fórum*. 2012, č. 5, s. 227 - 228.

GÖTTINGER, Vlastimil; NOVÁČKOVÁ, Petra. Může být elektronické hlasování alternativou pro místní referendum? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, č. 1, s. 61 - 69.

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

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

MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, č. 2, s. 55 - 61.

RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, č. 4, s. 310 - 318.

RIGEL, Filip. Procesní aspekty vyhlášení místního referenda. *Právní rádce*. 2009, č. 8, s. I - V.

RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy*. 2010, č. 11, s. 393 - 396.

RIGEL, Filip. Pokusy o oddělení části obce - příklady z praxe a judikatury. *Jurisprudence*. 2012, č. 2, s. 10 - 17.

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

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

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

VEDRAL, Josef. Ještě k omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 10, s. 13 - 15.

VEDRAL, Josef. K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu. *Správní právo*. 2005, č. 4, s. 209 - 221.

### **Internetové zdroje**

PAVLORKOVÁ, Eva. 7 věcí, které v zákoně o místním referendu nenajdete. In: *Frank Bold: Poradna* [online]. 21.1.2015. Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/mistni-referendum/rada/7-veci-ktere-v-zakone-o-mistnich-referendech-nenajdete>

JANSA, Petr a Radka PAVLIŠOVÁ. *Místní referendum: (poslední výspa přímé demokracie) : právem proti korupci* [online]. Praha: Transparency International - Česká republika, 2010, 25 s.

## **Seznam judikatury**

### **Rozhodnutí Ústavního soudu**

usnesení sp. zn. III. ÚS 134/04 ze dne 12. srpna 2004 (Vsetín)  
náleží sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. února 2005 (Vysoké Mýto)  
usnesení sp. zn. I. ÚS 694/05 ze dne 28. března 2006 (Český Těšín)  
usnesení sp. zn. II. ÚS 706/04 ze dne 31. srpna 2006 (Temelín)  
usnesení sp. zn. III. ÚS 40/06 ze dne 22. února 2007 (Plzeň-Roudná)  
náleží sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. března 2007 (Vysoký Újezd)  
usnesení sp. zn. II. ÚS 37/10 ze dne 13. ledna 2010 (Velká Chuchle)  
usnesení sp. zn. IV. ÚS 70/10 ze dne 10. února 2010 (Věrovany)  
usnesení sp. zn. I. ÚS 2008/09 ze dne 6. dubna 2010 (Hradiště)  
usnesení sp. zn. IV. ÚS 265/10 ze dne 14. dubna 2010 (Praha-Klánovice)  
náleží sp. zn. IV. ÚS 1403/09 ze dne 19. dubna 2010 (Hradec Králové-Březhrad)  
usnesení sp. zn. II. ÚS 3027/08 ze dne 1. prosince 2011 (Bystročice)  
náleží sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. února 2012 (Zábřeh)  
náleží sp. zn. III. ÚS 873/09 ze dne 9. února 2012 (Krasov)  
náleží sp. zn. III. ÚS 995/09 ze dne 9. února 2012 (Bystročice)  
usnesení sp. zn. III. ÚS 1890/09 ze dne 15. března 2012 (Zábřeh)  
usnesení sp. zn. I. ÚS 4908/12 ze dne 9. ledna 2013 (Praha 7)  
usnesení sp. zn. III. ÚS 440/12 ze dne 26. listopadu 2013 (Kokonín)  
usnesení sp. zn. Pl. ÚS 41/13 ze dne 11. března 2014 (Plzeň)

### **Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**

rozsudek sp. zn. Ars 1/2012 ze dne 29. srpna 2012 (Břežany)  
rozsudek sp. zn. Ars 2/2012 ze dne 31. října 2012 (Praha 7)  
rozsudek sp. zn. Ars 3/2012 ze dne 29. srpna 2012 (Malenovice)  
rozsudek sp. zn. Ars 4/2012 ze dne 31. října 2012 (Chvalovice)  
usnesení sp. zn. Ars 5/2012 ze dne 12. prosince 2012 (Plzeň)  
usnesení sp. zn. Ars 1/2012 ze dne 7. března 2012 (Černolice)  
rozsudek sp. zn. Ars 2/2013 ze dne 18. června 2013 (Plzeň)  
rozsudek sp. zn. Ars 3/2013 ze dne 13. listopadu 2013 (Brušperk)

rozsudek sp. zn. Ars 1/2014 ze dne 12. února 2014 (Svojetice)  
rozsudek sp. zn. Ars 2/2014 ze dne 4. června 2014 (Nové Heřminovy)  
rozsudek sp. zn. Ars 3/2014 ze dne 2. října 2014 (Štětí)  
rozsudek sp. zn. Ars 4/2014 ze dne 22. října 2014 (Ústí nad Labem)  
rozsudek sp. zn. Ars 5/2014 ze dne 8. října 2014 (Jihlava)  
rozsudek sp. zn. Ars 6/2014 ze dne 3. října 2014 (Lovosice)  
usnesení sp. zn. Ars 7/2014 ze dne 22. ledna 2015 (Brno)  
usnesení sp. zn. Ars 10/2014 ze dne 14. ledna 2015 (Vědomice)  
rozsudek sp. zn. Ars 11/2014 ze dne 5. března 2015 (Nové Město nad Metují)

### **Rozhodnutí krajských soudů**

usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 18/2004 ze dne 10. května 2004  
usnesení KS v Plzni sp. zn. 58 Ca 23/2005 ze dne 21. dubna 2005 (Radnice)  
usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 347/2005 ze dne 24. listopadu 2005  
usnesení KS v Čes. Budějovicích sp. zn. 10 Ca 37/2006 ze dne 31. března 2006 (Tábor)  
usnesení KS v Plzni sp. zn. 30 Ca 59/2006 ze dne 10. července 2006 (Jindřichovice)  
usnesení KS v Plzni sp. zn. 57 Ca 61/2007 ze dne 31. července 2007 (Mirošov)  
usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 173/2008 ze dne 24. listopadu 2008  
(Havlíčková Borová)  
usnesení KS v Brně sp. zn. 30 Ca 3/2009 ze dne 2. února 2009 (Niva)  
usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 265/2009 ze dne 12 listopadu 2009 (Věrovany)  
usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 212/2009 ze dne 9. září 2009 (Hradiště)  
usnesení KS v Praze sp. zn. 44 Ca 15/2009 ze dne 25. března 2009 (Makotřasy)  
usnesení KS v Praze sp. zn. 44 Ca 44/2009 ze dne 22. června 2009 (Běloky)  
usnesení KS v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009 ze dne 14. září 2009 (Běloky)  
usnesení KS v Brně sp. zn. 31 Ca 147/2009 ze dne 14. října 2009 (Moravany)  
usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 115/2009 ze dne 26. listopadu 2009  
(Hronov-Velký Dřevíč a Rokytník)  
usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 15 Ca 140/2009 ze dne 21. října 2009 (Lišnice)  
usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 15 Ca 141/2009 ze dne 21. října 2009 (Lišnice)  
usnesení MS v Praze sp. zn. 11 Ca 291/2009 ze dne 6. listopadu 2009 (Praha-Velká  
Chuchle)

usnesení MS v Praze sp. zn. 12 Ca 5/2009 ze dne 4. prosince 2009 (Praha-Klánovice)

usnesení KS v Praze sp. zn. 44 A 62/2010 ze dne 30. července 2010 (Milovice)

usnesení KS v Brně sp. zn. 30 A 62/2010 ze dne 1. července 2010 (Úsobrno)

usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 A 88/2010 ze dne 2. září 2010 (Zábřeh)

usnesení KS v Praze sp. zn. 44 A 46/2010 ze dne 21. června 2010 (Jesenice)

usnesení KS v Praze sp. zn. 44 A 79/2010 ze dne 20. září 2010 (Jesenice)

usnesení KS v Praze sp. zn. 44 A 86/2010 ze dne 13. října 2010 (Jesenice)

usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 A 34/2010 6. září 2010 (Bačalky)

usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 A 20/2010 ze dne 28. května 2010 (Hradec Králové - Březhrad)

usnesení KS v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích sp. zn. 52 A 9/2010 ze dne 1. dubna 2010 (Cotkyně)

usnesení KS v Plzni sp. zn. 57 A 34/2011 ze dne 5. května 2011 (Tachov)

usnesení KS v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci sp. zn. 59 A 95/2011 ze dne 23. ledna 2012 (Jablonec nad Nisou)

usnesení MS v Praze sp. zn. 12 A 7/2012 ze dne 8. června 2012 (Praha 7)

usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 A 65/2012 ze dne 25. května 2012 (Malenovice)

usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 7/2012 ze dne 20. července 2012 (Pavlov)

usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 17/2012 ze dne 26. září 2012 (Pavlov)

usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 25/2012 ze dne 21. ledna 2013 (Pavlov)

usnesení KS v Brně sp. zn. 63 A 4/2012 ze dne 7. srpna 2012 (Chvalovice)

usnesení KS v Plzni sp. zn. 57 A 49/2012 ze dne 31. července 2012 (Krásno)

usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 3/2012 ze dne 17. dubna 2012 (Břežany)

usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 20/2012 ze dne 22. listopadu 2012 (Černošice)

usnesení KS v Plzni sp. zn. 57 A 75/2012 ze dne 5. listopadu 2012 (Plzeň)

usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 1/2013 ze dne 30. ledna 2013 (Černolice)

usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 25/2013 ze dne 9. ledna 2014 (Svojetice)

usnesení KS v Plzni sp. zn. 30 A 6/2013 ze dne 20. února 2013 (Plzeň)

usnesení KS v Praze sp. zn. 46 A 3/2013 ze dne 11. března 2013 (Černolice)

usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 A 28/2013 ze dne 25. dubna 2013 (Brušperk)

usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 3/2014 ze dne 22. července 2014 (Vědomice)

usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 4/2014 ze dne 5. srpna 2014 (Chomutov)

usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 6/2014 ze dne 26. srpna 2014 (Štětí)

usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 7/2014 ze dne 8. září 2014 (Teplice)

usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 8/2014 ze dne 11. září 2014 (Lovosice)

usnesení KS v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 15/2014 ze dne 15. září 2014 (Ústí nad Labem)

usnesení KS v Brně sp. zn. 63 A 5/2014 ze dne 9. října 2014 (Znojmo)

usnesení KS v Brně sp. zn. 65 A 5/2014 ze dne 10. září 2014 (Brno)

usnesení KS v Brně sp. zn. 65 A 6/2014 ze dne 12. září 2014 (Brno)

usnesení KS v Brně sp. zn. 65 A 8/2014 ze dne 17. října 2014 (Brno)

usnesení KS v Brně sp. zn. 66 A 4/2014 ze dne 11. září 2014 (Holešov)

usnesení KS v Brně sp. zn. 67 A 5/2014 ze dne 5. září 2014 (Jihlava) - zrušeno NSS

usnesení KS v Brně sp. zn. 67 A 6/2014 ze dne 26. září 2014 (Jihlava)

usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 A 59/2014 ze dne 4. srpna 2014 (Nové Město nad Metují)

usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 A 70/2014 ze dne 19. září 2014 (Nové Město nad Metují)

usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 A 78/2014 ze dne 29. října 2014 (Nové Město nad Metují)

usnesení MS v Praze sp. zn. 12 A 3/2014 ze dne 15. září 2014 (Praha 10)

usnesení MS v Praze sp. zn. 12 A 4/2014 ze dne 17. září 2014 (Praha 1)

usnesení KS v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích sp. zn. 52 A 59/2014 ze dne 17. září 2014 (Vendolí)

usnesení KS v Praze sp. zn. 50 A 9/2014 ze dne 21. května 2014 (Svojetice)

usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 A 11/2014 ze dne 11. února 2014 (Nové Heřminovy)

**Název práce v anglickém jazyce**

Local Referendum



## Shrnutí

Tato diplomová práce se zabývá místním referendem, nejlépe fungujícím institutem přímé demokracie v České republice, který je dnes již standardní součástí politického života obcí. Cílem práce je poskytnout ucelenou analýzu právní úpravy zaměřenou především na judikaturu, včetně té nejnovější z podzimu roku 2014. Práce se sestává z úvodu, devíti kapitol a závěru. Pořadí kapitol z větší části sleduje systematiku zákona o místním referendu. První kapitola se zabývá úpravou tohoto institutu na ústavní a mezinárodní úrovni. Druhá kapitola je zaměřena na otázky přípustnosti, tedy vymezení okruhu otázek, o nichž lze místní referendum konat, a to obecně i ve vybraných oblastech, které v praxi opakovaně předmětem referend jsou - územní plány, smluvní závazky obcí a obecně závazné vyhlášky. Třetí kapitola se věnuje přípravnému výboru, který vyhlášení referenda navrhuje, jeho složení, vnitřnímu fungování, procesu sběru podpisů a náležitostí návrhu na konání místního referenda. Čtvrtá a pátá kapitola popisuje proces přezkumu návrhu přípravného výboru, a to ze strany obecního úřadu a zastupitelstva obce, které tento proces završuje samotným vyhlášením. Šestá kapitola se zabývá platností a závazností místního referenda, jejich předpoklady, trváním závaznosti z hlediska časového i mechanismy dozoru. Sedmá kapitola je zaměřena na všechny čtyři druhy soudního řízení ve věcech místního referenda a řízení o kasační stížnosti, zejména jejich specifiky oproti obecnému režimu řízení ve správním soudnictví. Osmá kapitola se věnuje zvláštním referendům o oddělení části obce, o sloučení obcí a o připojení obce. Devátá kapitola obsahuje vybrané statistické údaje o místních referendech uskutečněných v letech 2006 - 2014. V závěru je uvedeno celkové zhodnocení fungování právní úpravy i některé náměty *de lege ferenda*.

## **Resumé**

The thesis examines local referendums, a form of direct democracy that is used the most in the Czech Republic. Nowadays, it is a standard part of municipal politics. The goal of the paper is to provide a complex analysis of the legislation, based primarily on relevant case-law, including the newest rendered in fall 2014. The thesis is composed of an introduction, nine chapters and a conclusion. The order of the paper largely follows the composition of the Act on Local Referendum. Chapter One examines the relevant constitutional and international legislation. Chapter Two describes the scope of topics that may be subjects of local referendums in general and also looks at the most frequent ones. Chapter Three concerns itself with the preparative committee - a body that puts forward the proposal to hold a local referendum - and examines its assembling and operation. Chapters Four and Five explores the review procedure of the committee's proposal conducted by municipal authorities and by municipal councils that render the final decision to hold a local referendum. Chapter Six focuses on the conditions that need to be fulfilled in order to achieve a valid and legally binding decision in a local referendum. Chapter Seven describes all four types of judicial review procedures that relate to local referendums, including the cassation appeal procedure, and depicts their specifics in comparison to general procedures at administrative courts. Chapter Eight deals with specific kinds of local referendums concerning separations and merges of municipalities. Chapter Nine contains selected statistic data regarding local referendums held from 2006 to 2014. An overall assessment of the relevant legislation's function and some proposals of its amendments are included in the conclusion.

## **Klíčová slova/Keywords**

### **Klíčová slova:**

místní referendum, přímá demokracie

### **Keywords:**

local referendum, direct democracy