

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Jan Jansa**

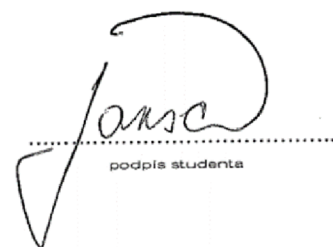
**Místní referendum jako nástroj přímé demokracie**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2023**

*Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Místní referendum jako nástroj přímé demokracie vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 119 942 znaků včetně mezer.*

*Ve Svitavách dne 30. 11. 2023*



.....  
podpis studenta

*Jan Jansa*

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěl poděkovat mé vedoucí diplomové práce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph. D. za její užitečné rady, náměty, její pomocnou ruku při tvoření této práce, lidskost, a hlavně její trpělivost se mnou. Zároveň bych chtěl poděkovat své rodině a přátelům, kteří při mně stáli i v těch nejtěžších chvílích mého studia. Zvláštní poděkování patří Filipu Jirákoví Dis., Mgr. et Mgr. Evě Kastl (při zadání diplomové práce toho času Málkové), Ing. Tomáši Míčovi, Mgr. Kateřině Hruškové, Bc. Elišce Novákové a Mgr. Patriku Půlpánovi za nalezení ztracené motivace.

# Obsah

Seznam zkratk	6
ÚVOD	7
1. Právní zakotvení místního referenda	9
1.1. Ústavní vymezení místního referenda a právní zakotvení místního referenda	10
1.2. Evropský kontext realizace místního referenda spolu s mezinárodními závazky	12
2. Přípravná fáze místního referenda	15
2.1. Realizace místního referenda – iniciace a příprava místního referenda	16
2.1.1. Příprava místního referenda přípravným výborem	16
2.1.2. Příprava místního referenda zastupitelstvem	19
2.2. Přípustnost místního referenda	19
2.3. Úloha a postavení přípravného výboru	27
3. Realizační fáze místního referenda	30
3.1. Zřízení komise a její druhy	31
3.2. Průběh a hlasování v místním referendu	33
3.3. Platnost a závaznost místního referenda	36
4. Soudní ochrana místního referenda	39
4.1. Předběžná ochrana místního referenda správním soudem	40
4.2. Následná ochrana místního referenda správním soudem	43
4.3. Ochrana ve věcech seznamu voličů (oprávněných osob)	44
4.4. Řízení před Ústavním soudem	46
5. Návrhy de lege ferenda problematických aspektů místního referenda	50
5.1. Kvórum pro konání místního referenda a související okolnosti	50
5.2. Nesprávná a neurčitá formulace otázky v místním referendu	51
5.3. Závaznost výsledků místního referenda a sankce	52
Závěr	53
Seznam použitých zdrojů	55
Monografie	55
Odborné články a odborné práce	55
Právní předpisy a důvodová zpráva	56
Internetové zdroje	57



<b>Judikatura</b> .....	58
<b>Shrnutí</b> .....	60
<b>Seznam klíčových slov</b> .....	61

## Seznam zkratek

Důvodová zpráva	Důvodová zpráva k č. 22/2004 o místním referendu o změně některých zákonů ze dne 12. března 2003
LZPS	usnesení č. 2/1993 Sb., ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.,
MPOPP	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ze dne 23. března 1976, zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 120/176 Sb.
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Obč. zák.	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ZMR	zákon č. 22/2004 Sb., zákon o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZoO	zákon č. 128/2000, zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
ZoVZO	zákon č. 491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., zákon o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
ZVOaMR	zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu ve znění pozdějších předpisů

# ÚVOD

*„Přirozenou nevýhodou demokracie je, že těm, kdo to s ní myslí poctivě, nesmírně svazuje ruce, zatím co těm, kteří ji neberou vážně, umožňuje téměř vše.“*

Václav Havel

Při výběru tématu diplomové práce jsem věděl, že se chci věnovat problematice „nejnižších“ demokratických jednotek. Tyto jednotky jako územně samosprávné celky nabyly mnohem větší důležitosti po Sametové revoluci, jelikož jim bylo umožněno rozhodovat si o svých záležitostech samostatně. Současná právní úprava obcí byla přijata v roce 2000. Právě zákonem o obcích nabyly tyto status veřejnoprávních korporací včetně možnosti disponovat majetkem, rozhodovat o něm a spravovat si určité portfolio svých záležitostí samostatně ve vlastním zájmu. Takovou právní úpravou de facto zákonodárce napravil, i když podle mnohých pouze z části, křivdu komunistického režimu trvající několik dekad. Jedním z nástrojů, jak se občané mohou podílet na řízení své obce je místní referendum. Je téměř až s podivem, jak mohou být odlišné přístupy k místnímu referendu v jednotlivých evropských zemích.

Referendum je poměrně mladým institutem jak na úrovni celostátní, tak i na úrovni krajské a obecní. Místní referendum je prolomením zastupitelské demokracie, kde si občané rozhodují o svých záležitostech sami. Je také jediným nástrojem, jehož prostřednictvím si občané o svých záležitostech rozhodují přímo. Občanům je skrze místní referendum umožněno rozhodnout i o vzniku nové obce. V posledních dvaceti letech nabývá místní referendum popularity mezi občany, kteří rozhodují o záležitostech spadající do samostatné působnosti obce.

Diplomové práce je rozdělena do pěti kapitol, které se člení do větších a menších podkapitol. V těchto kapitolách přináším shrnutí právní úpravy, vlastní postřehy, komparaci názorů jurisprudence a judikatury. V kapitolách nebudou chybět návrhy *de lege ferenda*. Úvod diplomové práce se věnuje právnímu zakotvení místního referenda, a to jak tuzemské úpravě, ale také úpravě v kontextu dalších evropských společenství. Druhá kapitola se detailně věnuje problematice přípravy referenda popisuje tedy, co předchází samotnému hlasování v dané obci, (kampaň k místnímu referendu či sběr podpisů do petičního archu). Chybět nebudou rozdíly a problematické aspekty týkající se konání místního referenda z vůle občanů i z vůle zastupitelstva. V těchto úvahách se blíže zaměřím na otázku závaznosti místního referenda pro zastupitelstva a následky, které stihnou obec, resp. zastupitelstvo, pokud nebudou respektovat výsledky. Třetí kapitola bude věnována samotné realizační fázi místního referenda a jeho

platnosti a závaznosti. Předposlední část této diplomové práce bude věnována soudní ochraně osob zúčastněných na místním referendu a místního referenda jako takového. V závěru celé práce dochází ke shrnutí nejproblematictějších aspektů místního referenda z pohledu autora, kdy tento po komplexní analýze přináší vlastní konkrétní návrhy a úvahy *de lege ferenda*.

Při přípravě této diplomové práce vychází autor ze současné reality České republiky a tuto realitu komparuje s realitou jiných evropských států. Autor diplomové práce při její tvorbě vychází z právní úpravy a společenské reality ke dni 30. 11. 2023.

Autor při přípravě této diplomové práce využívá více výzkumných metod, kdy se například jedná o explanaci, kde díky odborné a komentářové literatuře vysvětluje okolnosti vzniku jednotlivých norem, kdy poznání těchto okolností využívá historický výklad. Dále v práci autor komparuje aktuálně platnou právní úpravu s právní úpravou předcházející a to za účelem, aby mohl kriticky hodnotit změny, které právní úprava místního referenda, která ve svém vývoji doznala a jak tento vývoj má vliv na její aplikaci v každodenní realitě.

Autor se po důkladné rešerši odborné literatury a monografií rozhodl vycházet zejména z díla Zákon o místním referendu s judikaturou od JUDr. Filipa Rigela Ph.D. a Zákon o místním referendu od prof. JUDr. Martina Kopeckého CSc, neboť dle autora dávají nejlepší přehled o problematice a autor se s většinou právních názorů ztotožňuje. Pokud se pak jedná o otázky komparace právních úprav autor nabízí příslušné mezinárodně-právní dokumenty.

Autor si jako cíl této diplomové práce klade jednak podrobení detailnímu zkoumání české úpravy místního referenda, a to i včetně komparace s jinými evropskými státy. Dalším z cílů této práce je identifikovat problematické aspekty právní úpravy institutu místního referenda, tyto následně popsat a nabídnout možná řešení prostřednictvím *de lege ferenda*.

První otázkou této práce je, zda nová právní úprava obstojí v praxi lépe než ta minulá. Druhou výzkumnou otázkou bude, zda má současná právní úprava nedostatky a pokud ano, tak jaké.

Pokud se jedná o téma diplomové práce, autor si je vědom toho, že stejným nebo obdobným tématem se již zabývala řada kvalifikačních prací. Autor jsa si toho vědom. Vidí prostor pro přínos jeho diplomové práce zejména v detailnějším popisu právní úpravy, představení judikatorního vývoje, komparaci právních úprav, identifikaci problematických aspektů a v neposlední řadě v jeho úvahách *de lege ferenda*.

## 1. Právní zakotvení místního referenda

V následující kapitole bych se chtěl věnovat právnímu zakotvení místního referenda. Tuto kapitolu je vhodné rozdělit do dvou pododílů, a to jak na vnitrostátní úpravu, tak na evropský kontext této úpravy. Pro právní úpravu místního referenda je typické, že tato právní úprava je odrazem společenských a politických událostí dané doby. Těmito událostmi mám namysli například Sametovou revoluci či vstup Česka do Evropské unie. Tyto události znamenali přechod naší země k demokracii. Proto trefným přirovnáním je: „*Samospráva je jakýmsi lakmusovým papírkem demokratičnosti politického režimu. Nástup totalitních a autoritářských režimů se totiž projevuje mj. právě likvidací principů samosprávy.*“<sup>1</sup> Proto není překvapením, že na rozdíl od dnešních dní obce za minulého režimu neměly právní subjektivitu. Z tohoto důvodu se téměř záhy po Sametové revoluci objevily zákony, které daly obcím možnost rozhodovat o svých záležitostech. Principy samosprávy a toho, že obce mají právní subjektivitu, se prolínají i do zákonů ústavní síly.

Samotné slovo referendum vychází jako mnoho jiných odborných výrazů z latiny. Ve volném překladu do češtiny můžeme daný výraz interpretovat jako „*věc, o které má být podána zpráva*“. Samotné místní referendum je vybočením ze zastupitelské demokracie, kde volení zástupci o dané věci nerozhodují, ale rozhodují o ní sami voliči v referendu. Samotný institut referenda, ať již místního či celostátního je založen na tom, že v důležitých otázkách mají možnost se podílet na správě veřejných záležitostí přímo svým hlasem v hlasování, z toho důvodu také mluvíme o místním referendu jako o nástroji přímé demokracie.

---

<sup>1</sup> VALEŠ, Lukáš a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 246 s., 1. vydání

## 1.1. Ústavní vymezení místního referenda a právní zakotvení místního referenda

Právní dějiny samostatného československého státu pojem „místní referendum“ či jinou formu přímé demokracie neznaly. Pro zajímavost bych uvedl, že jakýmsi průkopníkem na poli místního referenda v bývalých postkomunistických zemích bylo Polsko, které ústavně zakotvilo místní referendum v roce 1990. Na území naší země se referendum v celostátním pojetí objevuje v ústavě z roku 1920, a to konkrétně v § 46 odst. 1.<sup>2</sup>, které však nebylo nikdy na našem území provedeno. Možnost referenda v této podobě dávalo příležitost voličům vyslovit nesouhlasné stanovisko s rozhodnutím Národního shromáždění. Už tehdejší tvůrci nové demokratické republiky si uvědomovali ústavní principy. *„Instituci referenda lze v ústavní listině pokládat za stabilizační prvek v parlamentu, součást systému brzd a protivah.“*<sup>3</sup> Po komunistickém puči žádná z nových ústav úpravu místního či celostátního referenda neobsahovala.

Jakýmsi milníkem v otázce místního referenda můžeme označit ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který vtělil do ústavního pořádku ustanovení o místní samosprávě, kde konkrétně v článku č. 86 odst. 3 zakotvil možnost podílet se na otázkách místní samosprávy i prostřednictvím místního referenda. Na zákon navazoval tehdejší zákon o obcích č. 367/1990 Sb. Tento zákon vymezoval pouze věcnou přípustnost místního referenda ohledně sloučení dvou obcí. Konkrétní rozsah místního referenda stanovil až zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu ve znění pozdějších předpisů. (dále jen „ZVOaMR“). *„V místním referendu podle tohoto zákona rozhodovali oprávnění občané formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které náležely do samostatné působnosti obce nebo městské části.“*<sup>4</sup>

Pokud se podíváme do ústavních východisek místního referenda s ohledem na mezinárodní právo, tak z pohledu zákona č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), je stěžejní článek čl. 8 daného ústavního zákona, který sám zaručuje právo na samosprávu.

---

<sup>2</sup> Zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, Ústavní listina Československé republiky

<sup>3</sup> PEROUTKA, Ferdinand. Budování státu III. Praha 1936, s. 1496, I. vydání

<sup>4</sup> KADEČKA, Stanislav.: Místní referendum. Právní rádce, 2002, č. 9, s. II (příloha) v této souvislosti považoval za „značně sporné“ konání místního referenda o závěrečném účtu obce.

Na článek čl. 8 Ústavy posléze navazují články v části sedmé ústavy s příznačným názvem „Územní samospráva“. V čl. 2 Ústavy je stanoveno, že veškerým zdrojem moci je lid. Nutno také podotknout, že ústavní zakotvení místního referenda česká ústava postrádá, což znamená, že není v Ústavě přímo zmíněno. Nicméně se dá nepřímo dovodit z výše zmíněného práva na samosprávu.

Velmi důležitým je též čl. 100 Ústavy. Z tohoto článku vyplývá právo pro občany na samosprávu. Z toho důvodu zákonodárná, exekutivní a soudní moc pohlíží na obce na společenství občanů, které mají právo na samosprávu. Primárním posláním obce je péče o občany a jejich vůli, které byla projevena ve volbách. Daná vůle může být projevena i tak, že občané sami aktivně konají přímo a neuplatňují tak principy zastupitelské demokracie. Na tento článek Ústavy dále navazuje jiný pramen ústavní síly. Konkrétně tím mám na mysli čl. 21 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb., (dále jen „LZPS“) který dává občanům možnost se podílet na správě věcí veřejných i přímo.

S tímto článkem se pojí právní úprava zákona č. 128/2000 Sb., ze dne 12. dubna 2000 o obcích (dále jen „ZoO“). § 2 ZoO stanoví obcím právní subjektivitu. Tato právní subjektivita se projevuje jak v rámci veřejnoprávního systému, tak i občanskoprávního. Proto byl vznik právní úpravy místního referenda z počátku tak složitý a nestálý.

Problematika místního referenda byla před současnou právní úpravou upravena v tehdejší ZVOaMR. Aplikační praxe tohoto zákona byla velmi problematická z toho důvodu, že podle tohoto zákona byl v roce 1994 přijat jiný zákon pro úpravu komunálních voleb. To znamenalo, že ZVOaMR v části, kde upravoval komunální volby tak zanikl a v pasážích, kde upravoval místní referendum se stále používal. Bohužel zůstala původní přechodná ustanovení, která se vztahovala k oběma volbám a daný zákon byl aplikačně problematický. Pomyslným koncem ZVOaMR bylo přijetí nové právní úpravy zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o obcích předpokládal právní úpravu takovou, že „ZoO“ bude skrze svá ustanovení odkazovat na zvláštní zákon ohledně konání místního referenda a věnovat se jeho specifikům. „ZoO“ se věnuje místnímu referendu v několika ustanoveních. Daný zákon je koncipován poměrně obecně s ohledem na to, že odkazuje i na více zvláštních úprav (např. zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky či zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech). Otázkou pro čtenáře této práce zůstává, proč tyto jiné zvláštní zákony a

odkazy na ně v „ZoO“ zmiňují. Danou informací jsem chtěl sdělit, že „ZoO“ je obecným právním předpisem, neboť odkazuje v mnoha paragrafech na zvláštní zákon o konání místního referenda. Je to v rámci konání, návrhu, vyhlášení, výsledků a vyhlášení.

V právním pořádku nastal problém, že nová právní úprava obcí („ZoO“) s původním ZVOaMR téměř nekorespondovala a nerefletovala nový právní statut obcí. „*Text původního zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o místním referendu však obsahoval i další problémy, které se týkaly působnosti obecní rady při vyhlášení místního referenda, a jejího sistačního práva (obecní rada posuzovala náležitosti referenda bez možnosti přezkoumání), týkaly se účastníků místního referenda včetně překážek ve výkonu hlasovacího práva, ale také organizačně technického zabezpečení místního referenda.*“<sup>5</sup>

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů ze dne 11. prosince 2003 je současnou právní úpravou k otázkám místního referenda (dále jen „ZMR“). Důvodová zpráva k Zákonu o místním referendu o změně některých zákonů ze dne 12. března 2003 říká (dále jen „Důvodová zpráva“), že tato právní úprava předpokládá, že uskutečnění místního referenda budou obce hradit z vlastního rozpočtu. Dále se důvodová zpráva se odvolává na rozhodovací praxi, která nebyla v souladu s předchozí právní úpravou. Předchozí právní úpravou mám na mysli již zmíněný zákon ZVOaMR. Důvodová zpráva tedy konkrétně odůvodňuje potřebu přijetí nové právní úpravy v tom, že „ZoO“ si v mnoha ustanoveních se starou právní úpravou o místním referendu rozporoval a nebyla tak možná aplikace některých ustanovení podle starého ZMR. Konkrétněji bych se chtěl aktuální právní úpravě o místním referendu věnovat v dalších kapitolách. Daný zákon byl nadále novelizován v roce 2006. Daná novelizace se týkala pouze ohlašovací povinnosti starosty uvedená v § 47 daného zákona.

## **1.2. Evropský kontext realizace místního referenda spolu s mezinárodními závazky**

Česká republika má oproti jiným evropským státům možný lehký deficit v tom, že Ústava nedefinuje pojem místní referendum. Tento ústavní deficit může zdárně suplovat Evropská charta místní samosprávy přijatá Radou Evropy 15. října 1985. Úlohu a poslání Evropské charty místní samosprávy lze shrnout následujícími slovy: „*Charta zdůrazňuje dvě*

---

<sup>5</sup> Mgr. NOVÁČKOVÁ, Petra. *Místní referendum*. Brno, 2007. Rigorózní práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra ústavního práva a politologie



*základní výchozí teze: místní společenství jsou jedním z hlavních základů demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy. Členské státy pak vycházejí z toho, že právě na místní úrovni může být toto právo nejnázve vykonáváno a místní orgány, vybavené reálnou působností a odpovědností, mohou zajistit správu efektivní a blízko občanům. Ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích jako důležitý příspěvek k formování Evropy, založené na principech demokracie a decentralizace moci.“<sup>6</sup>*

Pro Česko se Evropská charta stala závaznou v květnu roku 1999. Kongres místních samospráv a regionálních samospráv Rady Evropy hodnotí tuto chartu jako „nápravu“ na poli evropských norem, kde autoři shledávají silné nedostatky v ochraně místní samosprávy. „Základními premisy této charty jsou:

- *Životně důležitý příspěvek samospráv k demokracii a efektivní správě a decentralizaci moci;*
- *Významná role místních orgánů při budování Evropy*
- *Potřeba, aby místní úřady byly ustanoveny demokraticky a těšily se široké autonomii“<sup>7</sup>*

Dále se pak Evropská charta místní samosprávy se místnímu referendu výslovně věnuje v Dodatkovém protokolu v Čl. 2 – Prováděcí opatření pro právo na účast. V podbodě ii. bodu 2 jsou zaručeny občanům smluvních států Rady Evropy zaručeny mechanismy ze strany jednotlivých států k provedení místního referenda.

Abychom pochopili samotné zakotvení místního referenda, tak musíme zmínit, že žádné mezinárodní smlouvy či jiné úmluvy téměř neupravují právní zakotvení místního referenda. Pokud se zaměříme na právní úpravu na evropské úrovni, tak odpověď bude stejná. K otázkám místního referenda se nevyjadřuje ani judikatura Soudního dvora.

Jakýmsi ojedinělým předpisem, který navazuje ústavně zaručené právo na samosprávu je na úrovni OSN. Jedná se o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen „MPOPP“). Tento dokument pod čl. 25 stanoví, že každý občan má právo se podílet na veřejných záležitostech. Co už článek nestanoví je to, že občan se může na veřejných záležitostech i mimo zastupitelskou demokracii.

Vyvstává otázka, zda do budoucna právní úprava Evropské unie nebude mít tendenci danou problematiku upravit. Jak jistě víme z fondů a programů Evropské unie mohou obce

---

<sup>6</sup> Veřejná správa a právo, *Pocita D. Hendrychovi k 70. narozeninám*, uspořádal Mikule a kolektiv, Vladimír VOPÁLKA, O územní samosprávě, C.H.Beck, 1997, Praha, str. 78

<sup>7</sup> European Charter of Local Self-Government, © Council of Europe, September 2021 [online], Dostupné z: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-cze-a6/1680a57dde>

čerpat peníze na různé dotační programy. S ohledem na transparentnost a efektivnost rozdělení finančních prostředků Evropské unie by mohlo být předvídatelné, že například nařízení či směrnice Evropské unie budou zvláště upravovat případy, jak využít finanční prostředky z dotačních programů, které prošly schválením v místním referendu. Nicméně nutno poznamenat, že je možné konat místní referendum o otázce, zda se ucházet o strukturální dotace z evropských fondů. (např. místní referendum v roce 2005 v Kralupech nad Vltavou).

## 2. Přípravná fáze místního referenda

V následujících podkapitolách bych se rád věnoval úloze samotného přípravného výboru a zastupitelstva při tvorbě místního referenda a dalších náležitostech ohledně přípravy samotného referenda. ZMR stanoví pozitivně i negativně věcnou přípustnost místního referenda. Obecní zastupitelstvo před samotným aktem místního referenda vyhoví či nevyhoví návrhu přípravného výboru. Zde si dovoluji zmínit i důsledky, že právo vyvolat místní referendum není nějak ústavně zakotveno. „*Ústavní soud pro úplnost na vysvětlenou (obiter dictum) uvádí, že je sice pravdou, že čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (a obdobně i čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součástí výkonu práva na samosprávu. Citované ustanovení však nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda. Z toho plyne, že i v případě, kdyby Ústavní soud neodmítl návrh z důvodu své nepřislušnosti, musel by jej odmítnout jako zjevně neopodstatněný.*“<sup>8</sup> V daném nálezu se vyjádřil Ústavní soud pro nepřípustnost actio popularis, což znamená podat žalobu „pouze“ z důvodu veřejného zájmu. Můžeme vést debatu, zda právní úprava přípravy místního referenda přípravným výborem je dostatečná či nikoliv. Jako takovým dalším pomyslným problémem může být i počet obcí a jejich velikost v porovnání s jinými státy Evropy. Česko spolu s Francií patří mezi státy s největším počtem obcí na obyvatele v rámci Evropy. Z toho může vyplývat nepřiliš velká občanská iniciativa na malých obcích, kde i s ohledem na možnou složitost a spletnost právní úpravy se v rámci obyvatel obce nenajde nikdo, kdo by se úlohy člena v přípravném výboru ujal.

V rámci přípravné fáze místního referenda, kterým se budu věnovat v následujících podkapitolách, je nutno také mimo jiné zmínit výše zmíněné úlohy přípravného výboru i další aspekty, které do této první fáze též spadají. Kromě návrhu se v první fázi podle ZMR musí vyřešit i organizační aspekty těchto voleb. Do tohoto okruhu věcí spadá: ustanovení okrskové volební komise; termín místního referenda či samotná kampaň k danému místnímu referendu.

---

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I.ÚS 641/2000

## 2.1. Realizace místního referenda – iniciace a příprava místního referenda

K samotné iniciaci místního referenda můžeme podle ZMR jít dvěma způsoby. Iniciace místního referenda a následné vyhlášení upravuje hlava III daného zákona. První možnost je, že místní referendum se koná „zdola“, což znamená, že místní referendum se koná z iniciativy samotných občanů obce skrze přípravný výbor. Další možností je jít „shora“, kdy místní referendum je vyhlášeno usnesením zastupitelstva obce či města.

### 2.1.1. Příprava místního referenda přípravným výborem

Pokud se detailněji podíváme na první možnost přípravy místního referenda „zdola“, tak v daném případě je důležité, že rozhodování o záležitostech obce částečně občané mají ve své moci. ZMR mimo jiné zde stanoví povinnost, aby členy přípravného výboru byli pouze občané, kteří mají volební právo v dané obci. Občané obce sami vědí, které otázky jsou pro obec nejdůležitější. Samotný přípravný výbor může provést i kampaň, kde poukáže na důležitost problematiky v další rozvoji obce v samostatné působnosti. Dalším důvodem může být i další medializace daného problému, kde i přes negativní výsledek v místním referendu může být dán nezávazný podnět zastupitelům o dané problematice jednat, leč s jiným výsledkem. Nejčastěji jsou to nejpálčivější otázky, kde se přípravný výbor domnívá, že vůle zastupitelstva je jiná než názor obyvatel v dané věci.

Návrh na přípravu místního referenda musí obsahovat označení území. Ustanovení §10 písm. a) ZMR v důvodové zprávě č. 22/2004 ze dne 12. března 2003 říká, že místní referendum je přípustné i v pouze v části statuárního města či v jeho obvodě. U hlavního města Prahy je též možno konat místní referendum pouze v daných městských částech.

Další náležitostí návrhu je znění otázky, o které se má v místním referendu hlasovat. Otázka podle § 6 ZMR se musí týkat záležitostí v samostatné působnosti. Místní referendum se nesmí konat v otázkách státní správy přenesené na orgány územní samosprávných celků. *„Otázka musí být i formálně bezvadná: musí být formulována jednoznačně tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo „ne“.“*<sup>9</sup> Danou problematikou se zabýval též Nejvyšší správní soud, kde ve svém rozhodnutí ze dne 31. 8. 2017, pod sp. zn. Ars 2/2017. *„Základním smyslem referenda je zjistit skutečnou politickou vůli hlasujících občanů. Pokud je tedy bazén*

---

<sup>9</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 63

specifikován jako plavecký (hledisko funkčnosti) a krytý (celoroční provoz), jde o dostatečné vymezení. Není to jakýkoli bazén a ve spojení s konkrétní informační kampaní v Brušperku, projektovou dokumentací a dalšími náležitostmi, je občanům představen zcela konkrétní projekt. Ze spisové dokumentace je navíc zřejmé, že občané měli dostatek informací a věděli, o čem hlasují. V případě bazénu v Brušperku byla nadto informační kampaň k referendu přesvědčivě spojena s návrhem bazénu, projektovou dokumentací, vizualizací a dalšími dokumenty, tedy s konkrétním projektem konkrétního bazénu na konkrétním místě. Pokud tedy občané v referendu hlasovali pro bazén, hlasovali pro bazén ve spojení s konkrétním projektem.“<sup>10</sup> Dále pak nadto judikatura Nejvyššího soudu říká, že otázka nesmí navozovat určité intenzity nejednoznačnosti a také musí být jednoznačná běžnému adresátovi již při prvním čtení dané otázky. „V případě sporu o jednoznačnost otázky navržené v místním referendu je jediným subjektem oprávněným rozhodnout ve věci výkladu pojmu „jednoznačně“, soud.“<sup>11</sup> Pro názorný příklad je možno uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. Ars 4/2020–27. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud odkázal na ustálenou judikaturu, „která konstantně klade důraz na to, aby význam referendové otázky nebyl poměřován rigorózním právnickým okem, ale pohledem běžného občana. Jde o to, aby běžný volič věděl, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, a aby rozuměl důsledkům svého souhlasu a nesouhlasu v místním referendu. Při tomto posouzení je také podstatné vnímat, v jakém kontextu byla otázka položena, tj. jak je její chápání ovlivněno místními realitami, které jsou běžnému občanu známé.“<sup>12</sup> Pro úplnost je též vhodné uvést rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60. Soud v rozsudku dospěl k závěru, že otázka položená v místním referendu je přípustná i tehdy, pokud není spojena s konkrétním projektem a týká se výstavby areálu, který slouží k občanské vybavenosti města.

Návrh přípravného výbor musí být náležitě odůvodněn. Zákonem není stanoven konkrétní způsob, jak daný návrh odůvodnit. Z toho důvodu bude pouze záležet na pečlivosti daného přípravného výboru, jak daný návrh na místní referendum odůvodní. „Odůvodnění podává informaci o účelu a předmětu místního referenda. Tedy informaci o tom, proč je navrhováno, aby bylo místním referendem rozhodnuto právě o konkrétní otázce nebo otázkách, co se od výsledku místního referenda očekává, a jiné.“<sup>13</sup> Podle mého názoru smyslem zákonodárce bylo, aby daný návrh byl impulzem pro zastupitelstvo, že daný přípravný výbor

---

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60

<sup>11</sup> RIGEL, Filip. Procesní aspekty vyhlášení místního referenda. Právní rádce, č. 8/2009, s. I.

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60

<sup>13</sup> NAHODIL, T. a ŘÍČKA, T. Místní referendum v České republice. Praha: Linde, 2004, s. 34.

myslí danou přípravu místního referenda opravdu vážně. Z uplynulých referend též bylo běžné, že přípravný výbor spolu s tímto předložil též návrh, kdy se hlasování o místním referendu bude konat. Zastupitelstvo obce by nemělo vyhovět pouze v případě, kdy k tomu jsou racionální a zvláště závažné důvody.

Další nezbytnou zákonnou náležitostí je též odhad nákladů spojené s provedením místního referenda a následné náklady spojené s realizací dané náležitosti spolu se způsobem úhrady z rozpočtu obce. Návrh na realizaci místního referenda nesmí být odmítnut z toho důvodu, že by realizace záměru byl nákladný. K tomuto závěru došel například Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 30. července 2010 pod č. j. 44A 62/2010, kde zájem co nejširší základny voličstva převýšil zájem na úspoře obecních finančních prostředků.

Další náležitostí v návrhu na přípravné referendum je označení zmocněnce přípravného výboru. Zmocněnce si vybírají členové přípravného výboru ze svých řad. Ke zvolení zmocněnce je potřebná většinová vůle členů přípravného výboru včetně souhlasu osoby, která má post zmocněnce vykonávat (srov. §441 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., zákon občanský zákoník, dále je „obč. zák.“). Dle judikatury nesmí nastat důvodné pochybnosti, že zmocněnec je oprávněn za přípravný výbor jednat před soudem (srov. usnesení Městského soudu v Praze, ze dne 21. 12. 2017, sp. zn. 12 A 1/2017). *„Úkony pro zmocněnce jsou pro přípravný výbor závazné, ostatní členové přípravného výboru se tedy nemohou dovolávat toho, že byly jménem přípravného výboru (jeho členů) učiněny.“*<sup>14</sup>

Poslední zákonnou náležitostí samotného návrhu na konání místního referenda je označení jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, kterým se rozumí adresa pobytu a jejich vlastnoruční podpis. Údaje o těchto členech se řídí podle §11 odst.1 písm. c) ZMR. Tyto údaje se uvádí na podpisovém archu, jak říká zákon v §11 odst. 2 ZRM. *„Jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresy uvedené na podpisovém archu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) ZMR nelze v průběhu podpisové akce ani po jejím skončení nijak měnit nebo doplňovat“.* (srov. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 11. 2005, sp. zn. 22 Ca 347/2005).

Přílohou návrhu na konání místního referenda je též podpisová listina. Podpisová listina obsahuje očíslované podpisové archy spolu s požadovaným počtem podepsaných osob, kteří jsou oprávněni v referendu hlasovat.

---

<sup>14</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 59

### 2.1.2. Příprava místního referenda zastupitelstvem

Příprava místního referenda může být dána politickou vůlí zastupitelstva. O konání referenda bude na zasedání zastupitelstva města či obce klasicky rozhodnuto nadpoloviční většinou všech zastupitelů jako o jiných rozhodnutích zastupitelstva. Pravomoc konat místní referendum je dána zastupitelstvu podle § 8 odst. 1 písm. a) ZMR. Možnost konání místního referenda z vůle zastupitelstva je omezena na konání v rámci samostatné působnosti. V rámci vyvolání místního referenda „shora“ zákonná úprava místního referenda též požaduje náležitosti jako u vyvolání místního referenda přípravným výborem. Tyto náležitosti jsou stanoveny v § 10 ZMR. „*Při vyhlášení místního referenda z iniciativy zastupitelstva musí být den jeho konání stanoven tak, aby nepřipadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce.*“<sup>15</sup> Dosavadní zkušenost mluví o tom, že ani jedna z výše zmíněných realizací místního referenda není v českém prostředí ojedinělá.<sup>16</sup> Den pro vyhlášení voleb je důležitým pro plynutí lhůt. Podle § 15 ZMR se referendum musí konat do 15 dnů jeho od jeho vyhlášení zastupitelstvem.

### 2.2. Přípustnost místního referenda

V otázkách přípustnosti se vyjadřuje samotný § 7 ZMR. § 7 ZMR stanoví přípustnost místního referenda negativně. Daný paragraf musíme vnímat v kontextu s § 6 ZMR, který stanoví, že v místním referendu se rozhoduje v otázkách v rámci samostatné působnosti, jak již bylo několikrát řečeno. Samostatná působnost může být stanovena i zvláštními zákony. Vymezení v § 7 mělo podle zákonodárce vymežit pomyslné mantinely pro obce a kraje. Předmět, který spadá do samostatné působnosti obce můžeme nalézt v „ZoO“. ZoO“ nestanoví to, co spadá do samostatné působnosti taxativně. Jsou to zejména pravomoci zastupitelstva obce a rady obce v otázkách rozvoje obce v zájmů občanů „*Samosprávě nelze co do obsahu klást apriorní meze, neboť pojem místních zájmů je plynulý v čase.*“<sup>17</sup> Zákon upravuje referendum ratifikační a konzultativní. Pro **konzultativní referendum** je typické, že se koná o otázce, která sice nespadá do samotné působnosti obce a nemůže o věci sama rozhodnout. Nicméně obec

---

<sup>15</sup> VEDRAL, Jaromír. Komentář k zákonu o místním referendu. ASPI 25398 (LIT), publikovaný názor, platný na území ČR, vydáný dne 1. 5. 2004

<sup>16</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Obecní samospráva: zákon o obcích v komentovaném znění. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006, s. 25

<sup>17</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Obecní samospráva: zákon o obcích v komentovaném znění. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006, s. 26.

jako veřejnoprávní korporace má právo vyjádřit nadřazeným orgánům svůj postoj v této otázce. Konzultativní místní referendum slouží jako pomyslný průzkum veřejného mínění. „*Tak si lze představit místní referendum, které se koná o zřízení, správě nebo názvu školy či školského zařízení, zřizování jednotky dobrovolných hasičů, ve věcech ochrany veřejného zdraví, ochrany nočního klidu apod.*“<sup>18</sup> P. Svoboda o konzultativním místním referendu uvedl následující: „*Rozhodnutí v konzultativním místním referendu není přirozeně závazné pro orgán, který je podle zákona příslušný vydat závazné (meritorní) rozhodnutí v dané věci. Je však závazné pro orgány dotčené obce v tom směru, že při všech řízeních a jednáních, ve kterých má dotčená obec právo se k dané věci vyjádřit, musí odpovídající (kladné, nebo záporné) stanovisko k této věci uplatňovat a prosazovat.*“<sup>19</sup>

V praxi se konají konzultativní místní referenda běžně. Například roce 2002 se konalo místní referendum Moravské Třebové, které leží na pomezí Čech a Moravy. Voliči se vyslovili pro připojení k Olomouckému kraji namísto začlenění v dosavadním Pardubickém kraji. Přesto zastupitelstvo města schválilo usnesením dosavadní stav a přiklonil k setrvání v Pardubickém kraji. Stěžovatel se ústavní stížností domáhal zrušení usnesení zastupitelstva města, neboť byl přesvědčen, že tímto bylo zasaženo ústavně zaručené právo na samosprávu. V usnesení ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 88/05 se Ústavní soud vyslovil pro to, že ústavní stížnost byla nedůvodná. Nedůvodnost stížnosti Ústavní soud shledal v tom, že jde o výlučnou pravomoc svrchovaného zákonodárce měnit hranice krajů. Z toho důvodu napadnutí usnesení zastupitelstva města Moravská Třebová bylo irelevantní a nebylo tím zasaženo do ústavně zaručeného práva na samosprávu.

Problematiky konzultativního referenda a jeho povahy se také zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04. V daném nálezu Ústavní soud dovodil, že místní referendum je nástroj ad hoc a jako doplňkový. V kýženém případě měli občané obce přijmout rozhodnutí, které nebylo v kompetenci zastupitelstva obce.

**Ratifikační referendum** se taktéž koná v otázkách, které jsou výlučně v pravomoci obce. Jedná se o otázky samostatné působnosti. Výsledek v těchto referendech je do jisté míry pro zastupitelstvo závazné. V praxi může nastat situace, že výsledek místního referenda je platný, ale pro nízkou účast voličů není místní referendum závazné pro zastupitelstvo obce.

---

<sup>18</sup> RIGEL, Filip: Zákon s komentářem a judikaturou. Praha: Leges. 2011, s. 60

<sup>19</sup> SVOBODA, Petr: Místní referendum ano či ne?, Acta Universitatis Carolinae – Juridica I. Praha, s. 149



Pokud se zpět vrátíme k § 7 ZMR, tak zákon negativně uvádí, v jakých otázkách nelze místní referendum konat. Jsou to věci, které sice spadají do samostatné působnosti, ale přitom jsou vyloučeny z rozhodování v místním referendu. Těmito vyloučenými otázkami jsou:

- a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce,
- b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce a o jejich vnitřním uspořádáním
- c) o volbě a odvolání starosty (primátora), místostarosty (náměstka primátora), členů rady obce a dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce,
- d) jestliže by položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by samotné rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy
- e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, zejména ve správním řízení
- f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce
- h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.<sup>20</sup>

Pro plné porozumění tohoto paragrafu je ho nutné vnímat v kontextu dalších zvláštních zákonů a správního řádu. „*Novum oproti předchozí právní představuje zákaz rozhodování o věcech, v nichž se rozhoduje ve zvláštním řízení. Zatímco předchozí zákon č. 298/1992 Sb., operoval s pojmem správní řízení, právní teorie považuje zvláštní řízení za termín širší, tj. obsahující např. i řízení v rámci zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek ve znění pozdějších předpisů nebo řízení podle 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění pozdějších předpisů.*“<sup>21</sup>

**K písm. a)** § 7 ZMR je nutno říct, že zákaz konání místní referendum ve věcech místním poplatků a rozpočtu ve smyslu legislativní zkratky je nezvykle širokým pojetím oproti jiným evropským zemím. Ve většině evropských zemích je zákaz konání místního referenda pouze v určité menší výseči místních poplatků. Ano, například maďarská právní úprava je v tomto aspektu sice velmi podobná té české právní úpravě, nicméně v některých případech místní referendum ohledně místních poplatků v Maďarsku tedy konat lze. „*V Maďarsku nesmí být*

<sup>20</sup> § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>21</sup> ŠPOK, Radomír; ŘIHÁČKOVÁ Věra; WEISS Tomáš a kol.: Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích evropské unie. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, s. 16

*místní referendum konáno o rozpočtu samosprávy a o nařízení, jímž se stanovují místní daně.* <sup>22</sup> Pavel Mates nadto dodává, že se o místních poplatcích obecně závaznou vyhláškou a tímto vnímá samotné písmeno a) jako nadbytečné vůči písmenu g).<sup>23</sup> Význam písm. a) § 7 se úzce pojí s existencí písm. g) daného paragrafu. Podle názoru F. Rigela je žádoucí, aby v § 7 odst. a) ZMR ustanovení zákona zůstal výslovný zákaz konání místního referenda v otázkách místních poplatků podle písm, než pouhý zákaz konat místní referendum ohledně přijetí obecně závazné vyhlášky podle písm. g).<sup>24</sup> S ohledem na zákon č. 565/1990 Sb., Zákon České národní rady o místních poplatcích by mohla v aplikační praxi nastat situace, kdy by bylo možno konat místní referendum, které by týkalo ohledně místních poplatků.

Samotné rozhodnutí může mít vliv na plánované rozpočty do budoucna. *„Byť se výsledek rozhodnutí přijatého v místním referendu může dotknout tvorby budoucích rozpočtů nebo hospodaření podle schváleného rozpočtu, např. zaváže obce jednat směrem k provedení nebo neprovedení nějaké majetkové dispozice, otázky rozpočtu jako takového předmětem referenda být nemohou“*<sup>25</sup>. Myslím si, že český zákonodárce v dané otázce příliš restriktivní a zastávám názor by měla být možnost hlasovat ohledně poplatků za parkovné resp. o zavádění parkovacích zón.

Důvod zákazu konání místního referenda podle **písm. b)** je skutečnost, že konání místního referenda v otázkách zřízení či zrušení funkčních orgánů obce, by mohlo vážně ohrozit její funkční chod. Podle jazykového výkladu zákona by se mohlo zdát, že není možné konat místní referendum v otázkách zřízení výborů zastupitelstva či komise rady jako o orgánech obce či města. Podle názoru Pavla Matese nejsou výbory zastupitelstva a komise rady orgány obce.<sup>26</sup> Já osobně se domnívám, že konání místních referend v otázkách zřízení výboru zastupitelstva či komise budou mít čistě doplňkový charakter a nebudou v praxi téměř využívány. Je nutno poznamenat, že úkolem komunálních voleb je zvolit členy zastupitelstva, ze kterých jsou důležité orgány pro chod obce voleny. Podle aplikační praxe i názoru publikovaného v knize ZMR s komentářem a judikaturou od JUDr. Mgr. Filipa Rigela by bylo obcházení zákona, pokud by bylo umožněno občanům rozhodovat v místním referendu o tom, zda bude zřízena obecní policie či nikoliv.<sup>27</sup> Na druhou stranu zde máme názor Josefa Vedrala, který je v rámci výkladu zákona poněkud benevolentnější. *„Je možno konat místní referendum,*

<sup>22</sup> SVOBODA, K.: Místní samospráva v Maďarsku. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19

<sup>23</sup> MATES, Pavel.: K omezení místního referenda. Právní zpravodaj, 2004, č. 6, s. 14.

<sup>24</sup> RIGEL Filip.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha Leges, 2011, s. 68

<sup>25</sup> KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 44

<sup>26</sup> MATES, Pavel.: K omezení místního referenda. Právní zpravodaj, 2004, č. 6, s. 14)

<sup>27</sup> RIGEL, Filip.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha Leges, 2011, s. 69

*v němž by sice občané obce o zřízení či zrušení např. obecní policie přímo nerozhodovali, avšak zavázali by k takovému kroku zastupitelstvo.*<sup>28</sup>

Já osobně se přikláním k liberálnějšímu pohledu na věc, který zastává též Josef Vedral. Myslím si, že by nebylo v rozporu se zákonem, kdyby otázka v místním referendu směřovala k tomu, zda občané souhlasí např. s vynaložením určitých veřejných prostředků na bezpečnost v jejich městě či obce. Pokud Ústavní soud dovedil, že není v rozporu se zákonem konat místní referendum ohledně veřejně prospěšného projektu, který není ještě konkretizován, tak podle účelu a smyslu zákona by se mohlo konat takovéto referendum, které by řešilo účelové vyvažování prostředků na bezpečnost v obci či městě. Daná otázka by bezpochyby musela být položena dostatečně určitě a nezmatečně.

Odůvodnění zákazu konání místního referenda podle **písm. c)** je skutečnost, že pro odvolání osoby z funkce uvedené v písm. c) slouží speciální institut. Tento institut se nazývá *recall*. Tato pravomoc náleží výhradně příslušným orgánům postupem podle „ZoO“ či zákona č. 131/2000 Sb. o hlavní městě Praze.<sup>29</sup> Důvody zákazu konání místního referenda podle tohoto písmena jsou fakticky stejné jako u písmena b) téhož paragrafu. Je to zejména funkčnost a stabilní chod úřadu. Podle mého názoru je česká právní úprava v tomto bodě velmi striktní a omezující práva občanů na hlasování v místním referendu. V sousedních státech je úprava místního referenda nastavena více ve prospěch práv občanů dané obce. V Polsku je podle čl. 170 tamní Ústavy zaručeno ústavní právo odvolat volené činitele. Na Slovensku je možno podle § 11a zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, v aktuálním znění, odvolat starostu obce. Na Slovensku se volí starosta systémem relativní většiny, kde starostou je zvolen ten kandidát, který obdržel nejvíce platných hlasů ve volbách. V Česku je starosta podle § 103 odst. 2 „ZoO“ volen z řad členů zastupitelstva. Podle mého názoru by bylo nesystémovým pravidlem, pokud by bylo možné konat místní referendum o odvolání starosty v Česku. Minimálně bych přivítal diskuzi o ústavním zakotvení práva na odvolání volených zástupců na úrovni obcí, jak je to ve zmíněném Polsku.

Negativní vymezení v **písm. d)** se zdá být až nadbytečné. V obecné rovině je přirozené, že rozhodnutí podle místního referenda musí být v souladu s právními předpisy České republiky. Tímto se v praxi zejména myslí, aby rozhodnutí v místním referendu nebylo v rozporu s ustanovením „ZoO“ (např. požadavky na vznik nové obce podle „ZoO“). Nicméně je také nutné podotknout, že není možné, aby výsledek místního referenda byl v rozporu i s

<sup>28</sup> VEDRAL Josef.: Ještě k omezení místního referenda, Právní zpravodaj, 2004, č. 10, s. 14.

<sup>29</sup> KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 45

ústavními principy. Toto negativní vymezení místního referenda je širší, než stanovila předchozí právní úprava místního referenda podle ZVOaMR, neboť tehdejší právní úprava hovořila o tom, že rozhodnutí nesmí být s obecně závaznými předpisy.<sup>30</sup> Současné negativní vymezení je tedy bezpochyby širší a neumožňuje obcházení zákona. P. Mates uvádí: „*Určitou potíž může působit zákonem použitý podmiňovací způsob (mohlo by být), který je nadto časově směřován do budoucnosti (rozhodnutí přijatá v referendu). Takovou věc totiž nebude vždy jednoznačně vždy jednoduché posoudit.*“<sup>31</sup> Výkladem daného písmena se též zabýval Ústavní soud České republiky. V nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 se stěžovatel domáhal zrušení záhlaví usnesení soudu Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2008, sp. zn. 22 Ca 309/2008. Jeho slovy mělo prý dojít ze strany Krajského soudu v Ostravě k porušení čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (právo podílet na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců). Stěžovatel namítal u Ústavního soudu porušení čl. 100 Ústavy České republiky (právo na územní samosprávu) a dále porušení čl. 3 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy (označení místní samosprávy jako práva a schopnosti místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věci veřejných). Ústavní soud opřel svou argumentaci o to, že nepřipustnost místního referenda podle § 7 písm. d) se vztahuje na položené otázky, které by byly v rozporu s právními normami kogentní povahy právního řádu. Otázka v daném místním referendu ve městě Zábřeh se tázala občanů, zda souhlasí s prodejem pozemků pro soukromé investory. Nicméně existence smlouvy o smlouvě budoucí už bránila městu z daného smluvního svazku vystoupit. „*Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách ve volbách a jeho výsledek, spočívající v tom, že občané vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu §7 písm. d)*“<sup>32</sup>. Ústavní soud v neposlední řadě zopakoval, že otázky soukromoprávního charakteru jsou hlediska přípustnosti místního referenda bezvýznamné. Z tohoto důvodu Ústavní soud rozhodnutí Krajského soudu zrušil v jeho záhlaví.

Věcně tomuto nálezu předchází závěry vyjádřené ve starším nálezu ze dne 10. 7. 2001 sp. zn. III. ÚS 721/2000 (N 103/23 SbNU 39), podle něhož, pokud obce jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např.

<sup>30</sup> §10 písm. d), zákona č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

<sup>31</sup> Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha Leges, 2011, s.71

<sup>32</sup> KOPECKÝ, M. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016 s. 45

o obchodní společnosti [srov. nález ve věci sp. zn. J IV. ÚS 576/2000 ze dne 12. 4. 2001 (N 61/22 SbNU 49)]. Z výše dvou uvedených závěrů vyplývá, že přípustnost místního referenda je daná, pokud záměr je v souladu i s jinou právní normou, než je ZMR. Touto právní normou je zejména občanský zákoník.

V nálezu Ústavního soudu II. ÚS 3027/08 se též stěžovatel domáhal zrušení usnesení Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud v Ostravě odmítl návrh na vyhlášení místního referenda také na základě toho, že položená otázka v místním referendu měla být v rozporu s existujícím územním plánem obce. Ústavní soud v nálezu upozornil na kritérium konkrétnosti otázky v místním referendu, neboť by voliči by mohli být zmateni, o čem konkrétně hlasují, což znamená, že na otázku položenou v místním referendu by mělo být možné odpovědět 'ano' nebo slovem 'ne'. Ku příkladu by se voliči mohli domnívat, že v dané lokalitě rozhodují o tom, zda-li se v dané lokalitě vůbec něco postaví nebo ne. Přitom úmysl zastupitelstva či přípravného výboru by mohl být, zda se v ve vytyčeném místě postaví konkrétní záměr, ku příkladu krytý bazén. Z toho vyplývá, že Ústavní soud zamítnul návrh jako neopodstatněný a zopakoval názor Krajského soudu v Ostravě, že vyhlášené místní referendum nesmí být v rozporu s územním a plánem a občané ani skrytě nesmí proti tomuto hlasovat územnímu plánu z důvodu zavádějící otázky.

Může též nastat situace, kdy ustálená judikatura a úmysl zákonodárce říká něco jiného než jazykový výklad zákona. Ku příkladu v usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2004 sp. zn. 30 Ca 18/2004 zamítnul návrh na vyhlášení místního referenda. Přípravný výbor podal návrh na vyhlášení místního referenda ve znění otázky, která se přímo dotazovala na vyhlášení místního referenda: „*Jste pro vyhlášení místního referenda...*“. Takové místní referendum je podle konstantní judikatury nepřipustné. Ústavní soud ve své bohaté judikatuře vymezil působnost i účel místního referenda. „Účelem místního referenda je totiž umožnit občanům přímou správu veřejných věcí náležejících do samostatné působnosti obce (...) s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými, nikoliv rozhodováním, jímž by se – v rozporu se smyslem ZMR, či rozhodnutí o tom, že se místní referendum nevyhlásí - § 13 odst. 1 písm. b) ZMR.“<sup>33</sup> Nutno téže zdůraznit, že kdyby soud nedošel k opačným závěrům, tak by mohlo dojít ke kumulaci referend. Přípravný výbor má v obecné rovině možnost podle § 57 ZMR domáhat se vyhlášení místního referenda podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“), jestliže zastupitelstvo obce rozhodne místní referendum nevyhlásit.

---

<sup>33</sup> Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04

Soud v daném případě vystupuje jako orgán obce, kde nahradí jeho rozhodnutí. Soudní ochranu místního referenda vnímám jako zdařilou pojistku proti nezákonnému konání zastupitelstva.

V neposlední řadě nelze konat místní referendum **§7 písm. e)** referendum o otázkách, kdy se o dané otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Na základě subjektivně-historického výkladu se pod pojmem „zvláštní řízení“ bylo na mysli řízení podle zákona č. 71/1967., o správním řízení. Vzhledem k tomu, že 1. 1. 2006 vešel v účinnost zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“), tak negativní vymezení místního referenda dle písmena e) je v současné době širší. Jazykovým výkladem současné právní úpravy tak tedy není možné konat místní referendum ohledně jakéhokoliv správní řízení. S tímto názorem se ztotožňuje i odborná literatura. „*Za existence platného správního řádu č. 500/2004 Sb. platí, že v těch případech, kdy orgány obce rozhodují jako správní orgán o právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob ve správním řízení, a to v samostatné působnosti, nelze o takových věcech rozhodovat v místním referendu.*“<sup>34</sup> Při pohledu do dostupných zdrojů je nutné konstatovat, že toto ustanovení bylo taktéž předmětem rozhodovací činnosti mnoha soudů. Pro pochopení písm. e) § 7 ZMR je důležité usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 58 Ca 23/2005. V tomto rozhodnutí soud dovodil, že pod § 7 písm. e) spadají pouze případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodnout o věci autoritativně rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce.

Při detailním zkoumání **§ 7 písm. f)** daného zákona zjistíme, že nelze konat místní referendum v otázkách uzavření veřejnoprávní smlouvy k výkonu přenesené působnosti. Jedná se zejména o uzavírání smluv obcí s rozšířenou působností. Příkladem takové smlouvy může být, kdy orgány jedné obce budou na základě smlouvy o spolupráci jednat za orgány jiné obce na základě podle § 46 a § 47 „ZoO“. Přenesenou působnost vymezuje komentované ustanovení jako působnost, ve které orgán obce vykonává státní správu.<sup>35</sup>

Podle § 63 „ZoO“ veřejnoprávní smlouvu již mohou uzavřít obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.<sup>36</sup>

Do negativního vymezení podle **§ 7 písm. g)** spadají záležitosti týkající se obecně závazných vyhlášek. V obecné rovině pravomoc schvalování obecně závazných vyhlášek podle „ZoO“ spadá do pravomoci zastupitelstva obce. Původní právní úprava byla v těchto otázkách benevolentnější. ZVOaMR stanovil pouze dílčí negativní výčet věcí, o kterých se rozhoduje

---

<sup>34</sup> KOPECKÝ M. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 48

<sup>35</sup> (HEJČ, David. § 7 [Působnost obce]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 40, marg. č. 7.)

<sup>36</sup> KOPECKÝ M. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 47

obecnou závaznou vyhláškou (o rozpočtu obce a o místních poplatcích). „Podle původní právní úpravy bylo možné přijmout vyhlášku v místním referendu, avšak není známo, že by v takové formě obecné normotvorby skutečně ve větším rozsahu docházelo.“<sup>37</sup> I toto ustanovení podle objektivně-teleologického výkladu má svou výlukou v současné legislativě o místním referendu. Soud v rámci své rozhodovací činnosti dospěl k závěru, že je možné vyslovit se pro závěr místního referenda, který je pak následně přijat zastupitelstvem obce. Ve svém rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2014, č. j. Ars 4/2014-99, publikovaného ve Sb. NSS 3148/2015. „Místní referendum je tak přípustné o otázce, která formuluje konkrétní věcný dotaz. Naopak nelze konat referendum o konkrétně formulované obecně závazné vyhlášce. Nejvyšší správní soud upozorňuje i na samotné znění dotčeného ustanovení, které zakazuje toliko referendum o „schválení“ obecně závazné vyhlášky, nikoliv referendum, jehož výsledek bude s největší pravděpodobností nutné implementovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky.“<sup>38</sup>

Podle § 7 písm. h) není možné místní referendum konat v téže otázce, pokud od konání místního referenda neuplynulo více než 24 měsíců. Zároveň na to navazuje podmínku, že daného referenda musí zúčastnit více než 35 % oprávněných voličů podle § 48 odst. 1 ZMR. Musí se tedy konat o referendum platné. Toto ustavení § 7 se jako jediné vztahuje na časový aspekt konání místního referenda. Účel zákona je zakázat platných opakování referend. K tomu, aby referendum bylo odmítnuto, tak se musí konat v režimu ZMR. Stejná skutková situace nastala v městysi Havlíčkova Borová. Krajský soud v Plzni ve svém usnesení ze dne 10. 7. 2006, sp. zn. 30 Ca 59/2006 publ. pod č. 964/2006 Sb. NSS. Krajský soud se v tomto usnesení odkazoval též i na ústavní principy, které zaručují právo na samosprávu. „Jinými slovy, zastupitelstvo obce nemůže odmítnout vyhlášení místního referenda o navržené otázce s odůvodněním, že názor občanů obce o téže či podobné otázce byl již zkoumán jinou formou, například že ve věci proběhla obcí uspořádaná anketa.“<sup>39</sup>

### 2.3. Úloha a postavení přípravného výboru

Návrh na konání místního referenda má zákonem stanovené požadavky, který vymezuje § 10 ZMR. Tyto náležitosti jsem rozebíral výše. Nejdůležitějším úkolem přípravného výboru

<sup>37</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. května 2005, sp. zn. 45 Ca 18/2005.

<sup>38</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, sp. zn. Ars 4/2014-99, (č. Sb. NSS 3148/2015)

<sup>39</sup> RIGEL, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, Praha: Leges, 2011, s. 89

je sehnání dostatečné množství podpisů občanů obce na podpisovém archu k návrhu o místním referendu. K pojmu „občan obce“ se vyjadřuje § 16 „ZoO“. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu.

do 3 000 obyvatel, je nutno sesbírat podpisy	min. 30 % oprávněných osob
do 20 000 obyvatel	min. 20 % oprávněných osob
do 200 000 obyvatel	min. 10 % oprávněných osob
nad 200 000 obyvatel	min. 6 % oprávněných osob. <sup>40</sup>

Zákon v daném odstavci nestanoví podmínku, aby se jednalo o občany jedné obce, je pochopitelně možné, aby se jednalo pouze o část obce. Počet oprávněných voličů je stanoven podle § 55 ZMR. „*Uvedená procenta se ovšem nevypočítávají z celkového počtu obyvatel, ale z počtu oprávněných osob hlasovat v místním referendu (to je rozdíl oproti výpočtu množství podpisů nutného k podpoře kandidatury nezávislých podle § 21 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).*“<sup>41</sup>

Přípravný výbor též plní úlohu jako pomyslného prostředníka mezi zastupitelstvem občany. Pokud se místní referendum koná „zdola“, tak to bude právě přípravný výbor, kdo bude občany informovat o věcné stránce dané problematiky. Přípravný výbor v mnoha případech může komunikovat i s příspěvkovými organizacemi či neziskovými organizacemi a bude přesvědčovat tyto nezávislé skupiny o nutnosti konání místního referenda. Právě zmíněné organizace mohou být „hybnou silou“ pro sběr podpisů a aktivizátorem občanské společnosti.

Přípravný výbor se může domáhat vyhlášení místního referenda po zastupitelstvu i přes jiný právní režim. Jedná se o petici podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Tato petice bude směřovat k zastupitelstvu obce s požadavkem dané místní referendum. Tato „petice“ v sobě nenese právní nárok na vyhlášení místního referenda. To znamená, že bude záležet na vůli zastupitelstva, zda místní referendum vyhlásí.

Pojmem právní nárok se pozvolna dostáváme k úloze přípravného výboru v místním referendu. „*Pro případ vyhlášení místního referenda k návrhu přípravného výboru existuje subjektivní veřejné právo, jehož se může domáhat přípravný výbor iniciovat místní referendum, které sice samo o sobě nepoživá ochrany před správním soudem v intencích článku 21 odst. 1, 2 Listiny (tak jako účast na vyhlášeném referendu), je však možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem v intencích článku 36 odst. 1, 2 Listiny (viz. např. III. ÚS 263/09).*“<sup>42</sup>

<sup>40</sup> §8 odst. 2, zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>41</sup> RIGEL, Filip.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, Praha: Leges, 2011, s. 91

<sup>42</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 52



Závěr nálezu je takový, že zásah do práva na soudní a jinou právní ochranu je dán, pokud zastupitelstvem obce není místní referendum vyhlášeno i přes splnění zákonných požadavků stanovených ZMR. „K zásahu do právu na soudní a jinou právní ochranu by mimo jiné mohlo dojít, i kdyby se soud zjevně interpretačně dopouštěl různých excesů. Správní soud by tedy ve svém rozhodování o přípustnosti místních referend se měl držet svého standartu výkladu.“<sup>43</sup> Z toho tedy vyplývá, že k zásahu do práva na soudní ochranu žadatele dochází, pokud soud se neoprávněně odchýlí od své rozhodovací praxe nebo při splnění zákonných podmínek k vyhlášení místního referenda přípravným výborem se soud usnese místní referendum nevyhlásit. „Předběžná ochrana je poskytována přípravnému výboru, tedy fakticky osobám, které mají zájem realizovat své veřejné subjektivní právo na iniciování místního referenda (srov. § 91a odst. 2 s. ř. s. a § 57 zákona o místním referendu). Následná ochrana je poskytována i všem oprávněným osobám, tedy voličům oprávněným volit do zastupitelstva dané obce (srov. § 91a odst. 2 s. ř. s. a § 58 za použití § 2 zákona o místním referendu) a do značné míry odpovídá ochraně poskytované ve volebním soudnictví (srov. § 90 s. ř. s. a § 87 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 53 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 60 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).“<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 9. února. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285)

<sup>44</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. ledna 2023, sp. zn. 43 A 4/2023-18

### 3. Realizační fáze místního referenda

Nyní bych se chtěl věnovat samotné realizační fázi místního referenda. Provedení místního referenda se rozpadá do dvou fází. První fází je fáze přípravná. Tuto fázi jsem náležitě rozebral v předchozí kapitole 2. V následujících řádcích bude rozebrána samotná realizační fáze místního referenda. Z toho vyplývá, že druhou fází (realizační fází) místního referenda je přezkoumání náležitosti návrhu přípravného výboru a samotné hlasování v místním referendu. Do hlasování v místním referendu se řadí zejména samotný voličský akt neboli hlasování, sčítání hlasů, následná kontrola a v neposlední řadě závaznost výsledků.

Před samotným konáním místního referenda je zákonná povinnost obecního či městského úřadu přezkoumat návrh místního referenda a jeho náležitosti podle § 12 ZMR. Adresátem návrhu na vyhlášení místního referenda je obecní úřad či městský úřad. Bude záležet na organizační struktuře obecního úřadu, kdo či jaký orgán se bude návrhem zabývat. Pokud návrh přípravného výboru nebude mít zákonem stanovené náležitosti uvedené v § 10 a v §11 ZMR, tak orgán obecního úřadu vyzve zmocněnce přípravného výboru k doplnění. Odst. 3 § 12 ZMR stanoví fikci bezvadnosti návrhu na vyhlášení místního referenda, což znamená, že pokud obecní či městský úřad nevyzve zmocněnce k doplnění návrhu místního referenda do 30 dnů od podání návrhu, má se za to, že návrh je bezvadný. Při vadném návrhu na vyhlášení místního referenda, tak úřad stanoví lhůtu k doplnění, která ze zákona nesmí být kratší než 7 dnů. Zastávám názor, že spodní hranice 7 dnů lhůty k doplnění je moc krátká. Například při značném počtu neplatných podpisů (100 a více podpisů) a stanovení nejkratší možné lhůty 7 dnů, bude pro přípravný výbor téměř nemožné chyby náležitě opravit. Stejná situace nastala v Plzni, kde se přípravný výbor domáhal vyhlášení místního referenda. Magistrát statutárního města Plzně vyzval k nápravě návrhu místního referenda, neboť se magistrát statutárního města Plzně nechal slyšet, že na podpisovém archu je přes 3000 podpisů neplatných. V návaznosti na to stanovil přípravnému výboru lhůtu na nápravu 10 dnů, což pochopitelně přípravný výbor z organizačního hlediska nemohl stihnout.<sup>45</sup>

Podle odst. 4 § 12 ZMR má rada obce povinnost předložit zastupitelstvu obce návrh k hlasování o návrhu na nejbližším zasedání. Nicméně je nutné poznamenat, že „ZoO“ nestanoví žádnou

---

<sup>45</sup> RIGEL Filip. Místní referendum. Brno, 2007. Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska. Rigorózní práce., Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva

sankci pro radu obce, pokud by tomu tak nebylo. „*Nejbližším zasedáním je přitom třeba rozumět i zasedání mimořádné.*“<sup>46</sup>

Vyhlášení místního referenda, pokud bylo iniciováno přípravným výborem, se řídí § 13 ZMR. Zastupitelstvo je povinno buď:

- rozhodnout o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržení otázky místní referendum konat spolu se dnes jeho konání podle § 15 nebo
- rozhodnout o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.<sup>47</sup>

Zastupitelstvo obce má také podle §84 odst. písm. j) „ZoO“ ve znění zákona č. 313/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, možnost nevyhlásit místní referendum, které by se týkalo změny katastrálních území uvnitř obce a dohod o změně hranic obce a jejich slučování.

Otázkou zůstává, co by se stalo, kdyby po předání návrhu na vyhlášení místního se místní referendum vůbec nekonalo. Zákon se o této situaci nezmiňuje, a výslovně ji neřeší. V následujících podkapitolách se budu též kromě právní úpravy věnovat organizačním aspektům místního referenda.

### 3.1. Zřízení komise a její druhy

ZMR poměrně zdařile a podrobně popisuje právní zakotvení volebních komisí. Podle § 17 ZMR rozlišujeme několik volebních komisí v otázkách místního referenda. ZMR rozlišuje okrskovou, místní a městskou komisi. Minimální počet členů komisí by měl být stanoven v návaznosti na oprávněný počet voličů v daném hlasovacím okrsku. Podle § 21 odst. 1 ZMR musí být výše zmíněné komise minimálně čtyřčlenné. „*Místní komise a městská komise (je-li zřízena) jsou komisemi vyššího charakteru, jejich činnost je od okrskové komise diametrálně odlišná a jejich činnost spočívá ve funkcích kontrolních či sběrných, zatímco komise okrsková je orgánem se zcela bezprostředním dopadem na průběh referenda.*“<sup>48</sup>

**Okrskovým volebním komisím** zákon svěřuje konkrétně vymezený okruh úkolů. Okrskové volební komise jsou zřízeny pro jednotlivé okrsky, které se shodují se stálými volebními okrsky pro souběžné volby. V obcích, kde je pouze jeden hlasovací okrsek, je

<sup>46</sup> RIGEL, Filip: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges. 2011, s. 116

<sup>47</sup> § 13 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>48</sup> RIGEL, Filip: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges. 2011, s. 131

okrsková volební komise současně též místní volební komisí. Podle § 34 ZMR je pro každý volební okresek vytvořena jedna volební místnost, kterou zajišťuje obecní úřad. Úkoly okrskové volební komise jsou následující:

- zajištění průběhu hlasování v hlasovacím okrsku, zejména dozor na správné odevzdání hlasovacích lístků a dbání o pořádek v hlasovací místnosti
- sčítání hlasů v hlasovacím okrsku
- ve sporných případech rozhodování hlasováním o platnosti hlasovacího lístku a o platnosti hlasu oprávněného, a to s konečnou platností
- sepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování a předá jej podle místní komisi
- odevzdání ostatní volební dokumentace do úschovy příslušnému obecnímu úřadu
- plnění dalších úkolů podle tohoto zákona.<sup>49</sup>

ZMR ve svém ustanovení § 18 odst. 2 stanoví podmínku, že první zasedání okrskové volební komise by mělo být svoláno nejpozději 5 dnů přede dnem hlasování. Toto zasedání svolává ze zákona starosta obce. „*Dnem hlasování je den konání místního referenda, v případě, že by se místní referendum konalo současně s volbami dva dny je třeba svolat zasedání okrskové komise, tak aby se konalo nejpozději 5 dnů před prvním dnem hlasování.*“<sup>50</sup>

**Místní volební komise** mají též taxativně stanovené úkoly. Těmito úkoly místní komisí jsou:

- organizování činnosti okrskových komisí
- dohled nad dodržováním právních předpisů o místním referendu
- sčítání hlasů a zjišťování výsledků hlasování na podkladě zápisů o místním referendu
- rozhodování o stížnostech na postup okrskových komisí
- uveřejňování výsledků hlasování v místním referendu
- ve statutárním městě předávání výsledků hlasování městské komisi
- odevzdávání hlasovací dokumentaci o místním referendu obecnímu úřadu
- splnění úkolů podle tohoto zákona.<sup>51</sup>

Zákon a teorie dále o místních volebních komisích stanoví následující: „*V územně členěném statutárním městě a v hlavním městě Praze plní místní komise při konání místního referenda všechny úkoly, které jí ukládá zákon o místním referendu s výjimkou toho, že neuveřejňuje*

---

<sup>49</sup> § 18 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>50</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 102

<sup>51</sup> § 19 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

výsledky hlasování v místním referendu. Výsledky hlasování předává místní komise za městskou část nebo městský obvod územně členěného statutárního města a za městskou část hlavního města Prahy ke zpracování městské komisi, která teprve výsledky zveřejňuje.<sup>52</sup> Dalším druhem komise je **městská volební komise**. „Zákon zřizuje městskou volební komisi za účelem zajištění konání místního referenda v územně členěných statutárních městech a v hl. m. Praze.“<sup>53</sup> Městská komise je komisí vyšší instancí pro hlasování ke vztahu k okreskovým a místním komisím. Městská komise se zřizuje pouze pro statutární města. První zasedání městské komise svolává podle § 20 odst. 2 ZMR primátor. Lze říct, že městské komise jsou komisemi „druhé instance“. Úkoly svěřené městské volební komisi jsou následující:

- organizování činností místních komisí ve statutárním městě
- dohlížení na dodržování právních předpisů o místním referendu
- sčítání hlasů a zjištění výsledků hlasování ve statutárním městě na podkladě zápisů o výsledku hlasování předaných místními komisemi
- rozhodování o stížnostech na postup místních komisí
- uveřejnění výsledků hlasování v místním referendu ve statutárním městě
- odevzdání hlasovací dokumentace o místním referendu magistrátu statutárního města
- plnění úkolů podle tohoto zákona.<sup>54</sup>

### 3.2. Průběh a hlasování v místním referendu

Po vyhlášení místního referenda prostou většinou hlasů zastupitelstva musí podle § 15 ZMR být zvolen den konání hlasování místního referenda. Zákon výslovně nestanoví, který konkrétní orgán obce určuje den konání místního referenda. Odborné publikace<sup>55</sup> a odborná právnická veřejnost se shoduje na tom, že den konání místního referenda stanoví orgán, který místní referendum vyhlásil. Tímto orgánem je zastupitelstvo obce či správní soud, který vyhověl stížnosti přípravného výboru na vyhlášení místního referenda. „*Lhůta devadesáti dnů, do konce jejíhož uplynutí by mělo být místní referendum vyhlášeno nejpozději byla do zákona převzata z derogované právní úpravy, neboť se osvědčila v praxi.*“<sup>56</sup> Nutno však podotknout,

---

<sup>52</sup> Mgr. NOVÁČKOVÁ, Petra. Místní referendum. Brno, 2007. Rigorózní práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra ústavního práva a politologie

<sup>53</sup> NAHODIL, T. a ŘÍČKA, T. Místní referendum v České republice. Praha:Linde, 2004, s. 50

<sup>54</sup> § 20 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>55</sup> KOČÍ Roman. Obecní samospráva v České republice. Praha: Leges, 240 s.

<sup>56</sup> NAHODIL, T. a ŘÍČKA, T. Místní referendum v České republice. Praha: Linde, 2004, s. 44

že lhůta může být ze zákona kratší a bude záležet na konkrétních okolnostech v dané obce či na konkrétním návrhu. Zákon udává, že pokud místní referendum je konáno z rozhodnutí zastupitelstva, tak den konání místního referenda nesmí být stanoven tak, aby připadl do mandátu nově zvoleného zastupitelstva.<sup>57</sup>

Jako problematická se může jevit situace, kdy zastupitelstvo obce stanoví den hlasování k jinému datu, než navrhoval přípravný výbor. Tímto případem se zabýval Krajský soud v Praze.<sup>58</sup> Stěžovatel se u Krajského soudu v Praze domáhal stanovení jiného datumu místního referenda, než jaké určilo zastupitelstvo města. Soud v tomto případě stěžovateli nevyhověl. Podle závěrů Krajského soudu v Praze je důležité vycházet ze znalostí místních podmínek. Znalost těchto podmínek při vyhlášení místního referenda by následně měla garantovat, aby byl zvolen den místního referenda, který zajistí, co největší účast při hlasování v místním referendu. Zastupitelstvo města Milovice při vyhlášení místního referenda se opíralo o argumentaci uvedenou v Důvodové zprávě, z níž vyplývá závěr, že určení data i času konání místního referenda je čistě na úvaze zastupitelstva. Krajský soud v Praze ve svém usnesení uvedl, že vzhledem ke smyslu a účelu ZMR neshledal důvody pro vyhlášení místního referenda v jiný den, než navrhoval přípravný výbor. Jiná situace by podle Krajského soudu v Praze nastala, kdyby zastupitelstvo města Milovice svůj záměr vyhlásit místní referendum mimo navrhovaný termín náležitě a racionálně odůvodnilo. Těmito racionálními důvody podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2010, sp. zn. 44 A 79/2010, jsou přípravné lhůty, které předcházejí konání místního referenda. Ku příkladu podle § 21 odst. 2 je pro ustanovení komise stanovena lhůta 25 dnů nebo ustanovení § 32 odst. 1 pak stanovuje lhůtu v délce nejméně 10 dnů pro vyhrazení plochy pro prezentaci otázky. Z výše uvedeného skutkového stavu tedy vyplývá, že Krajský soud v Praze stěžovateli vyhověl a místní referendum vyhlásil jiný dne. Výkladem § 15 ZMR se též zabýval Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém usnesení ze dne 11. 9. 2014, sp. zn. 40 A 8/2014. Krajský soud v Ústí nad Labem zde došel podle mého názoru k přelomovému závěru, které v jiných rozhodnutích nezazněly. „*Soud nemohl akceptovat odpůrcem prezentovaný důvod, že stávající zastupitelstvo chtělo ještě reagovat na výsledek místního referenda, přičemž by takto fakticky zavázalo k realizaci záměru následující zastupitelstvo. V zastupitelských demokraciích, mezi které patří i Česká republika, je běžný princip spočívající v tom, že jeden zastupitelský sbor nemůže zavazovat příští zastupitelský sbor vzešlý z voleb.*“<sup>59</sup> V daném případě se zastupitelstvo obce rozhodlo vyhlásit místní referendum

---

<sup>57</sup> § 15 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>58</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. července 2010, sp. zn. 44 A 62/2010, publ. pod č. 2158/2010 Sb.

<sup>59</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem 11. září 2014, sp. zn. 40 A 8/2014

po zániku mandátu, což by znamenalo, že by se zastupitelstvo vzešlé z následující voleb bylo rovněž zavázáno usnesením předchozího zastupitelstva.

ZMR v § 5 odst. 1 v obecné rovině stanoví, že místní referendum se koná v jeden den. Zákon dále uvádí, že toto pravidlo se neuplatní, pokud se současně s místním referendem konají volby do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky, do Evropského parlamentu nebo s volbou prezidenta republiky, která je stanovena pro konání voleb. V § 5 odst. 1 jsme mohli do roku 2016 nalézt legislativní chybu zákonodárce, neboť zákon dříve nepočítal s variantou, že by se místní referendum konalo současně s prezidentskými volbami. Stav věcí do současné podoby změnil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, pod č. j. Ars 2/2012-29. Tímto rozsudkem rozšířil možnost konání místního referenda spolu s prezidentskými volbami. Jako mezeru v zákoně shledávám, že současný platný a účinný ZMR neurčuje, v jaký den a hodinu by se místní referendum mělo konat. Pro srovnání bych uvedl, že již zmíněná starší právní úprava místního referenda (ZVOaMR) v § 17 odst. 1 stanovila následující: „*Hlasování se koná v určený den od 8.00 do 20.00 hodin. Pokud to místní potřeby vyžadují, může obecní rada stanovit začátek hlasování na dřívější hodinu a ukončení na hodinu pozdější.*“<sup>60</sup> Existence tohoto ustanovení byla dána tím, že ZVOaMR a judikatura za účinnosti tohoto zákona neapelovala na zastupitelstva obcí, aby vyhlášovala místní referendum současně s jinými volbami. Podle současného ZMR se místní referenda konají současně s jinými volbami.<sup>61</sup>

Podle § 16 odst. 2 ZMR v případě, že je přípravným výborem podáno více návrhů, možné konat více místních referend společně. Tato právní úprava je také v souladu se zásadou největší účasti voličů. O tomto společném konání vícero návrhů musí rozhodnout zastupitelstvo obce. Možnost domáhat se soudní ochrany tímto není dotčena. Při společném konání místních referend je nutno mít na paměti jiné pravidlo pro ustanovování komise: „*Je-li konáno místní referendum společně podle § 16 odst. 2, delegují členy do příslušné komise všechny přípravné výbory, které návrh přípravného výboru podaly, popřípadě zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města. Koná-li se místní referendum společně a pouze na základě více návrhů přípravného výboru, deleguje nejméně po 1 členu do příslušné společné komise starosta nebo primátor.*“<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> § 17 odst. 1 zákona č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

<sup>61</sup> § 5 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>62</sup> § 21 odst. 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Za řádný průběh hlasování odpovídají volební komise. Volební komise zejména dohlíží na odevzdávání hlasů a klid v hlasovací místnosti. Formální náležitosti hlasování a průběh hlasování v místním referendu je upraven v § 33 až § 40 ZMR. Hlasování v místním referendu řídí svými zásadami a principy. Volba v místním referendu probíhá v souladu se zásadami běžných voleb, tedy na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva.

Náležitosti hlasovacích lístků upravuje konkrétně § 33 ZMR. Podoba lístků má vliv na ústavní princip hlasování, a to konkrétně na tajnost hlasování. „*Hlasovací lístky musí být vytištěny písmem téhož druhu a stejné velikosti, na papíru téže barvy, jakosti a týchž rozměrů s otiskem razítka obce nebo statutárního orgánu.*“<sup>63</sup>

Pokud hlasování probíhalo řádně a uplyne stanovená doba pro hlasování, je podle § 40 ZMR místní referendum řádně ukončeno. Volební okrsková komise umožní odvolit i těm voličům, kteří se nacházejí před volební místností, a pokud se před volební místností nachází větší počet lidí, je možno podle § 39 odst. 1 ZMR místní referendum prodloužit až o jednu hodinu. Zákon pamatuje i na situaci, kdy místní referendum je nějakým způsobem narušeno a neprobíhá ideálně. V takové situaci podle § 39 ZMR referendum komise přeruší či odročí, podle důvodové zprávy lze ovšem hlasování v místním referendu přerušit pouze v závažných případech. Takovými závažnými případy jsou podle důvodové zprávy okolnosti, které by mohly narušit řádné konání místního referenda nebo nějak ovlivnit jeho výsledek.

### **3.3. Platnost a závaznost místního referenda**

Předchozí právní úprava byla v otázkách platnosti a závaznosti místního referenda méně přísná, neboť stanovovala následující: „K platnosti rozhodnutí referendem je třeba účasti alespoň čtvrtiny oprávněných občanů. Rozhodnutí referendem je přijato, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných občanů, kteří se referenda zúčastnili.“<sup>64</sup> Je také nutné zmínit, že původní zákon nerozlišoval mezi pojmy platnost a závaznost. Tento zákon se nezabýval sankcí pro zastupitelstvo, pokud rozhodovalo v rozporu s výsledkem místního referenda. Jediný pomyslným „zdvíženým“ prstem pro zastupitelstvo tehdy bylo ustanovení § 89 odst. 2 „ZoO“, které je pochopitelně stále účinné, ale v jiném znění než před novelou stávajícího zákona č. 169/2008 Sb. s účinností od 1. července 2008. „*Nebude-li zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum nebo*

---

<sup>63</sup> § 33 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>64</sup> § 84 odst. 1 zákona č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu



*s rozhodnutím přijatým v místním referendu, vyzve Ministerstvo vnitra zastupitelstvo obce, aby do 2 měsíců zjednalo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo obce v této lhůtě neučiní, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu.*<sup>65</sup> Podle tohoto ustanovení bylo povinností zastupitelstva řídit se výsledkem místního referenda, nicméně poté, co výše zmíněná novela zákona nabyla účinnosti, byla tato část z ustanovení vypuštěna, a ustanovení nadále obsahuje pouze povinnost vyhlásit místní referendum, pokud byla tato povinnost uložena zastupitelstvu ve správním soudnictví podle § 91 SŘS, kde správní soud místní referendum přímo vyhlašuje a nahrazuje přímo rozhodnutí zastupitelstva. Při nezákonném konání zastupitelstva Ministerstvo vnitra stanoví lhůtu dvou měsíců, aby zastupitelstvo obce sjednalo nápravu. Pokud zastupitelstvo nápravu nesjedná, tak bude Ministerstvem vnitra rozpuštěno.

Při detailnějším pohledu na současný platný a účinný ZMR zjistíme, že stanovuje pro platnost místního referenda vyšší kvorum, než které bylo podle ZVOaMR. § 48 ZMR stanoví následující: *„K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.*<sup>66</sup> Toto kvorum bylo do zákona včleněno výše zmíněnou novelou zákona č. 169/2008 Sb. Předchozí dikce zákona požadovala k platnosti referenda minimálně účast poloviny oprávněných voličů zapsaných v seznamech voličů.

Co se týče závaznosti místního referenda, tak současná právní úprava je též jiná než před novelou zákona č. 169/2008 Sb. Účinné znění od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008 požadovalo podle § 48 ZMR pro závaznost místního referenda, aby se pro něj v hlasování vyslovila nadpoloviční většina oprávněných osob bez dalšího. Současná účinná dikce zákona stanoví nadto podmínku, že kromě nadpoloviční většiny hlasujících se voleb též musí zúčastnit 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Zákonodárce tímto chtěl předejít případům, kdy by mohly být zpochybněny výsledky voleb z hlediska závaznosti, které soudy několikrát už řešily. ZMR v § 48 odst. 2 výslovně stanoví, které místní referendum je závazné. *„Počet oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob lze zjistit z výpisů ze seznamu oprávněných osob, s případnými doplněními oprávněných osob, s případnými doplněními oprávněných osob, které v průběhu hlasování provedly okrskové komise“.*<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> § 89 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008

<sup>66</sup> § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>67</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 187

Speciální je v otázkách místního referenda problematika sloučení, oddělení části obce, či připojení části obce jiné<sup>68</sup>. Zákon zde stanoví podmínku souhlasu nadpoloviční většiny všech hlasujících v místním referendu, proto aby bylo místní referendum závazné.<sup>69</sup> Pochopitelně musí být naplněna podmínka pro platnost, který stanoví odst. 1 stejného paragrafu, což je účast 35 % voličů. Důvod pro tuto přísnější podmínku osobně vidím v samotné problematice obcí a jejich velkého počtu na přepočten obyvatel v Česku. Zejména pak v roce 1990 vzniklo velké množství obcí, které mnohdy získaly zpět samosprávu, kterou ztratily ve správním reformách v letech 1960 a 1976. Pro úplnost uvádím, že v České republice se podle údajů Českého statistického úřadu k datu 1. 1. 2021 nacházelo 6 249 obcí<sup>70</sup>, přičemž srovnatelná Rakouská republika měla ke stejnému datu 2 098 obcí<sup>71</sup>. Důvodem vzniku stále nových obcí je taktéž neexistence pravomoci Ministerstva vnitra nařít, aby se dvě obce sloučily. V praxi jsou také častá místní referenda o oddělení obce.<sup>72</sup>

Zákon obsahuje obligatorní závaznost podle § 49 ZMR pro orgány územního celku postupovat v souladu s výsledkem platného a závazného místního referenda.

---

<sup>68</sup> § 48 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>69</sup> § 48 odst. 3, písm. a) a b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>70</sup> Malý lexikon obcí České republiky - 2022 [online]. Czso.cz, 2022-12-15 [cit. 23. června 2023]. Kapitola Metodické vysvětlivky. Dostupné online z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2022>

<sup>71</sup> Velvyslanectví České republiky v Rakousku. Základní informace [online], 26. dubna 2021 [cit. 23. června 2023]. Dostupné z: [https://www.mzv.cz/vienna/cz/rakousko/o\\_rakousku/zakladni\\_charakteristika\\_1.html](https://www.mzv.cz/vienna/cz/rakousko/o_rakousku/zakladni_charakteristika_1.html)

<sup>72</sup> RIGEL, Filip: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges. 2011, s. 201

## 4. Soudní ochrana místního referenda

Místní referendum jako nástroj přímé demokracie podléhá soudnímu přezkumu. Primárním účelem soudního přezkumu je poskytnout občanům možnost domoci se svých ústavně zaručených práv, a to zejména pak práva na samosprávu plynoucí z čl. 8 Ústavy a také práva na soudní a jinou právní ochranu vyplývající z článků 36 až 40 LZPS. Soudní ochrany v otázkách místního referenda se můžeme domáhat jak ve správním soudnictví, tak i následně u soudu ústavního. Soudní ochranu místního referenda ve správním soudnictví podrobněji upravuje Hlava XI. ZMR a § 65 ZMR jako zrušovací ustanovení. ZMR je v postavení speciality vůči SŘS. To bezpochyby platí i ohledně žalob ve správním soudnictví. „*Formy soudní ochrany ve věcech místního referenda, upravené v zákoně o místním referendu a v uvedených ustanoveních soudního řádu správního, jsou speciální vůči obecné úpravě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 SŘS, která se v případě ochrany ve věcech místního referenda nepoužije.*“<sup>73</sup> I s ohledem na vztah speciality ZMR a SŘS se ale bez aplikace norem SŘS neobejdeme. Aspekty řízení v těchto věcech upravují ustanovení § 88 až § 93 SŘS „*Přes uvedené zvláštnosti zůstává řada obecných procesních institutů dle první hlavy třetí části soudního řádu správního aplikovatelná i v řízení ve věcech místního referenda.*“<sup>74</sup> Soudní kontrola v otázkách místního referenda je ve správním soudnictví i v soudnictví ústavním předběžná a následná. V předběžné soudní kontrole chráníme návrh na vyhlášení místního referenda a v následné soudní kontrole již proběhlého místního referenda. Předběžná ochrana místního referenda je stanovena v §57 ZMR, která se pojí s §91a SŘS odst. 1 písm. a) a b) a ta následná v § 58 ZMR, která se pojí s §91a a odst. 1 písm. c) a d).

Ochrana místního referenda v řízení před Ústavním soudem vyplývá konkrétně z § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů (dále jen - „ZÚS“). *Nestačí, když je napadené rozhodnutí objektivně chybné; tato vadnost musí spočívat právě v nerespektování ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele.*“<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 206

<sup>74</sup> RIGEL, Filip: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges. 2011, s. 222

<sup>75</sup> (ŠIMÍČEK, Vojtěch. § 72 [Podání ústavní stížnosti]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 491–492.)

## 4.1. Předběžná ochrana místního referenda správním soudem

Jak jsem se již zmínil v kapitole 2.1.2, tak přípravný výbor předkládá návrh na vyhlášení místního referenda místně příslušnému obecnímu/městskému úřadu či magistrátu, který posuzuje zákonné náležitosti daného návrhu na vyhlášení místního referenda. „Právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu má přípravný výbor, jestliže:

- a) nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad podle § 12 odst. 2,
- b) zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b).“<sup>76</sup>

Dle § 9 ZMR se bude zmocněnec přípravného výboru domáhat u soudu ochrany, pokud nebude souhlasit s následným postupem úřadu (viz. § 57 písm. a) či zastupitelstva (viz. § 57 písm. b). Aktivně legitimovaným v soudním sporu bude přípravný výbor. Tento návrh na soudní přezkum podává zmocněnec jménem přípravného výboru místně a věcně příslušnému správnímu soudu. Problematika postavení přípravného výboru a jednání zmocněnce za něj byla detailněji představena v podkapitole 2.3. Otazník visí nad aktivní legitimací „dotčené osoby“. Krajský soud v Hradci Králové v usnesení ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012 aktivní legitimaci rozšířil právě o tuto „dotčenou osobu“ v otázkách ochrany v seznamu voličů „Podle názoru krajského soudu je však k podání návrhu dle § 88 s. ř. s. aktivně legitimován rovněž každý, kdo může být dotčen tím, že správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku. Tedy například chybu spočívající v tom, že v seznamu voličů jsou zapsány osoby, kterým aktivní volební právo nepřisluší. Takovým subjektem může dle krajského soudu být například osoba zapsaná do dotčeného stálého seznamu voličů nebo jeho dodatku pro danou obec nebo i kandidující volební strana ve smyslu § 20 zákona o volbách.“<sup>77</sup> Do listopadu 2023 nebyl tento judikatorní závěr překonán.

Pasivně legitimovanou v soudním řízení dle §57 písm. a) ZMR je obec jako veřejnoprávní korporace. (viz. usnesení Krajského soudu – pobočka Pardubice ze dne 9. 2. 2023, sp. zn. 52 A 5/2023). Pasivně legitimovanou v soudním řízení dle § 57 písm. b) ZMR je taktéž obec. (viz. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2010, sp. zn. 44 A 79/2010).

<sup>76</sup> § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>77</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012

Pasivní legitimace obce jako veřejnoprávní korporace je dána, pokud rozhodnutí spadá do samostatné působnosti obcí. (viz. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017-94)

Návrh na zahájení řízení se dle § 93 odst. 2 SŘS podává ústně nebo písemně do protokolu u věcně a místně příslušného správního soudu. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 22. 6, č. j. Vol 31/2010-7 odmítl formalistické pojetí zákona a došel k závěru, že podání je učinit i v elektronické formě. V návrhu na zahájení řízení se můžeme domáhat dle § 91a SŘS následujícího:

- a) *určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky,*
- b) *vyhlášení místního referenda,*<sup>78</sup>

Lhůty pro podání tohoto návrhu jsou obsaženy v § 57 odst. 2 ZMR. „*Návrh je potřeba podat nejpozději*

- a) *do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad,*
- b) *do 20 dnů od jedná od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.*“<sup>79</sup>

Tyto lhůty pro soudní přezkum v otázkách místního referenda jsou hmotněprávní a jejich zmeškání nelze prominout. „*Lhůty nelze prodloužit ani prominout jejich zmeškání.*“<sup>80</sup> Judikatura popisuje bohužel i případy, kdy soud musel daný návrh na soudní ochranu odmítnout, i když návrh na soudní ochranu ve správním soudnictví podán pouze o jeden den opožděně. Jedná se například o usnesení Krajského soudu v Praze ve věci místního referenda ze dne 5. 9. 2006, sp. zn. 44 Ca 118/2006. Tento návrh byl odmítnut z toho důvodu, že byl podán pouze o den později.

Soud podle § 91a odst. 3 SŘS rozhodne do 30 dnů a pokud to není nutné, tak nenařizuje jednání. ZMR nestanoví, jak správní soud rozhodne, pokud bylo podáno podání podle § 57 odst. 1 podle písm. a) ZMR. K této problematice se judikatuře se recentně postavila tak, že správní soud pouze „konstatuje“, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky (viz. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2013, sp. zn. 50 A 23/2013 a Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. Ca 44/2009). V podání podle § 57 ZMR

---

<sup>78</sup> § 91a SŘS, zákona č. 150/2002 Sb., Zákon soudní řád správní

<sup>79</sup> § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>80</sup> § 53 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

odst. 1 písm. b) správní soud podle odst. 3 ZMR postupuje tak, že nahradí rozhodnutí zastupitelstva. Krajský soud své rozhodnutí zašle příslušnému zastupitelstvu, pro které je závazné. Vyhlášení místního referenda je poté neprodleně vyvěšeno na úřední desce dané obce. Kladně hodnotím stanovisko zákonodárce vyjádřené v Důvodové zprávě, kdy zákonodárce uvádí, že soud skrze úřední desku oznamuje občanům, že nahradil rozhodnutí zastupitelstva ve věcech místního referenda. Je to pojistka občanů, aby soudní rozhodnutí nebylo občanům zatajeno.

*„Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, což v pravé m smyslu slova vystihuje veřejný charakter věci a vylučuje postup podle § 60 SŘS.“*<sup>81</sup>. Proti rozhodnutím v otázkách místního referenda je přípustná kasační stížnost podle § 104 odst. 1 SŘS. Kasační stížnost se podává ve lhůtě dvou týdnů od doručení rozhodnutí krajského soudu. Kasační stížnost tvoří v průměru 40 % agendy správních soudů.<sup>82</sup> Kasační stížnost je důležitým prvkem vedoucím k sjednocování judikatury. Možnost podat kasační stížnost proti rozhodnutí ve věcech místního referenda je novinkou. Možnost podání kasační stížnosti byla připuštěna novelou zákona 303/2011 Sb., kterou se mění zákon č. 150/2002 Sb.

Soudní ochrana ve věcech místního referenda je až prostředkem „*ultima ratio*“. K podobným závěrů dochází i soudní judikatura. *„Výzva k odstranění nedostatku náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda (§ 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů) je zvláštní podmínkou řízení o návrhu na určení, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky [§ 91a písm. a) SŘS]. Není-li bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda zpochybněna, soud návrh na určení, že tento návrh nemá nedostatky, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS.“*<sup>83</sup> Tyto závěry též dovodil Krajský soud ve svém usnesení ze dne 10. 07. 2006, pod č. j. 30 Ca 59/2006-48, publikovaném pod č. 964/2006 Sb. NSS.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> VOPÁLKA, Vladimír., MIKULE, Vladimír., ŠIMŮNKOVÁ, Věra., ŠOLÍN, Miloslav.: Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 219.

<sup>82</sup> <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky>

<sup>83</sup> (MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.)

<sup>84</sup> Možnosti sjednocování judikatury v řízení ve věcech místního referenda – jde to i bez kasační stížnosti? .Jurisprudence, č. 6/2011, s. 19 - 23.

## 4.2. Následná ochrana místního referenda správním soudem

Následná ochrana místního referenda se vztahuje na již realizované místní referendum. Právní ochrany požívá každé místní referendum, které již proběhlo. Pro domáhání se ochrany dle §58 ZMR nemusí být místní referendum nutně závazné ani platné. *Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že:*

- a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek,*
- b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo*
- c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.<sup>85</sup>*

Aktivní legitimace oproti předběžné soudní kontrole je rozšířena o oprávněnou osobu. „*Oprávněnou osobou bude taková osoba, která byla oprávněna hlasovat v proběhlém referendu (viz. §2), nikoli např. osoba, která by získala právo hlasovat v místním referendu až po hlasování v konkrétním místním referendu.*“<sup>86</sup> Aktivní legitimace přípravného výboru skrze zmocněnce zůstává zachována. §58 ZMR je pojat velmi ze široka. Soudní ochrana se poskytuje, jak hlasování, tak i výsledku místního referenda. Pasivně legitimovaná je obec jako veřejnoprávní korporace. Návrh se opět podává místně příslušnému správnímu soudu podle § 93 odst. 2 SŘS (viz. kapitola 4.1.)

„*Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.*“<sup>87</sup> Tyto lhůty jsou opět hmotně-právními a nelze jejich zmeškání prominout. Lhůta bude podle § 53 ZMR je zachována, bude-li nejpozději poslední den lhůty do 16:00 podán návrh na soud. V návrhu na soudní přezkum hlasování či výsledků hlasování v místním referendu se můžeme domáhat podle §91a odst. 1 písm. c) a d):

- c) vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu,*
- d) vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.*

Soud taktéž dle § 91a odst. 3 SŘS rozhodne do 30 dnů a zpravidla rozhodne bez jednání. § 58 ZMR nestanoví, jak správní soud rozhodne. Soudy mají pravomoc rušit rozhodnutí orgánu veřejné moci, ale k otázkám místního referenda přistupují zdrženlivě. „*Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti*

<sup>85</sup> § 58 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb. Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>86</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 218

<sup>87</sup> § 58 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů

*připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.*“<sup>88</sup>

Pokud se soud rozhodne místní referendum zrušit, tak automaticky se nekoná nové. Nové referendum musí být opět vyhlášeno zákonným postupem.

### **4.3. Ochrana ve věcech seznamu voličů (oprávněných osob)**

Jako problematické vnímám, že i přes relativní „novotu“ ZMR, tento zákon výslovně nestanoví ochranu ve věcech seznamu voličů (oprávněných osob). K tomu, abychom mohli záležitosti v seznamu oprávněných osob soudně chránit, tak si musíme analogicky užít ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoVZO“). Tento názor zastává i JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D. ve své publikaci<sup>89</sup>. Dle jeho závěrů, a i z logiky věci, tak legislativní zkratka vyplývající ze ZoVZO, je v podstatě stejná jako v ZMR. ZoVZO v § 28 odst. 2 věta třetí upravuje pojem „volič“ či oprávněná osoba. § 2 ZMR je upraven pojem oprávněná osoba. Touto oprávněnou osobou je každá osoba, která může hlasovat v místním referendu. Lze tedy shrnout, že i přesto, že zákonodárce v ZMR se zdržel podrobnější úpravy problematiky soudní ochrany ve věcech seznamu voličů (oprávněných osob) je nutné za použití teleologického výkladu a analogie legis aplikovat podrobnou úpravu soudní ochrany ve věcech seznamu voličů (oprávněných osob) upravenou v ZoVZO, přičemž k tomuto závěru jsem dospěl na základě shodné úpravy legislativních zkratk „oprávněná osoba“ ve spojení s tím, že není žádného racionálního důvodu tyto pojmy vykládat odlišně a poskytovat jim rozdílnou ochranu. Z výše uvedeného závěru tedy plyne, že pokud volič má pochybnosti o tom, zda je zapsán ve stálém seznamu voličů, či v něm není chyba může se na obecním úřadu domáhat sdělení této informace, případně požádat o změnu informací ohledně své osoby. Obecní úřad do 48 hodin musí této žádosti vyhovět či žadatelovi sdělit, proč se jí zabývat nebude. *„Ve věcech chyb a nedostatků v seznamech se lze domáhat rozhodnutí soudu podle zvláštního právního předpisu.*“<sup>90</sup>. Nebude-li žádosti oprávněné osoby (voliče) o úpravu jeho údajů v seznamu voličů vyhověno, může se tato domáhat svého práva prostřednictvím soudní ochrany, jak vyplývá z citovaného ustanovení. Citované ustanovení odkazuje na zvláštní právní předpis, pod kterým

---

<sup>88</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26

<sup>89</sup> RIGEL Filip, Soudní přezkum ve věcech místního referenda; Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1, s. 44

<sup>90</sup> § 59 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů



je třeba rozumět SŘS, konkrétně pak jeho ust. § 88. Příslušnost ve věcech opravy seznamu voličů je tedy dána správním soudům.

Účastníky takového řízení jsou dle ust. § 88 odst. 2 SŘS navrhovatel a obecní úřad (správní orgán, který vede stálý seznam voličů). Navrhovatelem může být jak přípravný výbor tak „dotčená osoba“ (viz. kapitola 4.1. a Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012.)

Místní příslušnost krajského soudu je založena ust. § 7 odst. 2 SŘS: *„Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.“*

Dle ust. §88 SŘS odst. 3 soud rozhodne bez jednání usnesením. Soud usnesení vydá do 3 dnů, kdy návrh došel soudu. Soud svým usnesením nahradí rozhodnutí správního orgánu. Proti tomuto rozhodnutí není přípustná kasační stížnost podle § 104 odst. 1 SŘS.

#### 4.4. Řízení před Ústavním soudem

Jak již bylo řečeno v úvodu této kapitoly řízení před Ústavním soudem ve věcech místního referenda není primárním prostředkem soudní ochrany dotřených subjektů ve věcech místního referenda. Toto vyplývá z obecného postavení Ústavního soudu, který není součástí obecné soudní soustavy.

Elementární podmínkou pro možnost konání řízení před Ústavním soudem, jako nástroje soudní ochrany v otázkách místního referenda je vyčerpání veškerých řádných opravných prostředků, které nabízí ZMR ve spojení se SŘS, tak jak byly tyto popsány výše. Tento závěr vyplývá z ust. § 75 odst. 1 ZÚS: „*Ústavní stížnost je nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisejících na jeho uvážení*“<sup>91</sup>

Obecně platí, že Ústavní soud projednává věci tak, jak napadli. Věci v otázkách místního referenda považují za takové, které nesnesou odkladu a měli by být vyřízeny bez zbytečného odkladu, neboť prodlení v takových věcech by mohlo způsobit závažné porušení ústavně zaručených práv na samosprávu. Proto shodně jako JUDr. Filip Rigel, Ph. D. zastávám názor, že Ústavní soud má v takových věcech postupovat bez zbytečného odkladu, tj. vyřizovat přednostně, tak jak mu umožňuje ust. 39 ZÚS z důvodu naléhavosti. Tím nejsou dotčena ustanovení § 71d odst. 1, § 97 odst. 3 a § 113.<sup>92</sup> Naléhavost samozřejmě lze hodnotit jako těžko vyložitelný neurčitý právní pojem. K výkladu tohoto neurčitého právního pojmu existuje judikatura, kterou komparuje komentář k ZÚS, který uzavírá výklad pojmu naléhavost následovně: „*Naléhavost věci je neurčitý pojem. Jeho vymezení v konkrétním případě je věci judikatury. Ta je ovšem dosud málo rozvinutá. Usnesení podle § 39 je zcela výjimečným opatřením. Naléhavost věci není možné posoudit podle samotného případu, nýbrž v návaznosti na ostatní případy, které právě Ústavní soud řeší (zákaz diskriminace, rovnost stran). Proto Ústavní soud neuznal za naléhavý důvod vznik nenahraditelné a neodškodnitelné újmy v restitučních věcech, neboť to je obecný znak restitučních případů (I. ÚS 191/97, sv. 13, s. 289, 293).*“<sup>93</sup>

<sup>91</sup> § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., zákona o ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů

<sup>92</sup> § 39 zákona č. 182/1993, zákon o ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů

<sup>93</sup> (FILIP, Jan. § 39 [Naléhavost věci]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 188.)

I přes můj shora uvedený právní názor je možné, že se v praxi mohou objevit i případy, které nelze podřadit pod pojem „naléhavé“. Ústavní soud se s vědomím presumované naléhavosti jednotlivých věcí vyplývajících z problematiky místního referenda bude muset zabývat jedinečnými okolnostmi, které by naléhavost vylučovali a v takovém případě by přednostní postup nebyl a nebylo by možné je aplikovat. Jako příklad takových rozhodnutí vnímám řízení ve věcech seznamu oprávněných osob (voličů), taková řízení vnímám jako méně naléhavá s ohledem na fakt, že se jedná o technikálii a problém na straně obecního/městského úřadu či magistrátu daného města či místní části statutárního města.

Aktivně legitimovaným v řízení před Ústavním soudem je přípravný výbor a oprávněná osoba. Pasivně legitimovanou je opět obec. Přípravný výbor nebo oprávněná osoba se musí domáhat porušení jeho ústavně zaručených práv garantovaných v LZPS či v Ústavě. Lhůta dle § 72 ZÚS odst. 2 je šedesát dnů. Tato lhůta se počítá ode dne, kdy bylo stěžovateli doručeno konečné rozhodnutí orgánu veřejné moci. Řízení se podle § 27 ZÚS zahajuje pouze na návrh a je zahájeno dnem, kdy byl návrh aktivně legitimované osoby doručen Ústavnímu soudu. *„Za den doručení návrhu na zahájení řízení před Ústavním soudem a tím i za den zahájení řízení se považuje den, kdy byl Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení doručen, a to buď poštovní anebo jinou telekomunikační přepravou písemně, telegraficky, resp. telefaxem, nebo osobně.“*<sup>94</sup> V řízení před Ústavním soudem musí být přípravný výbor nebo oprávněná osoba zastoupeni advokátem podle § 30 odst. 1 ZÚS. Zákon zde pro fyzické a právnické osoby nepřipouští výjimky. Podle § 44 ZÚS Ústavní soud nařídí ústní jednání, pokud očekává od tohoto jednání očekávat další objasnění věci nebo bude-li prováděno dokazování. Ústavní soud podle § 81 ZÚS není vázán skutkovým stavem zjištěným v předcházejícím řízení. Ústavní soud je při svém rozhodování zejména vázán ústavním pořádkem podle § 88 odst. 2 ZÚS. Pokud Ústavní soud shledá ústavní stížnost důvodnou podle § 82 odst. 3 ZÚS, postupuje tak, že zruší napadené rozhodnutí, a nebo může orgánu veřejné moci přikázat, aby se zdržel nezákonného zásahu do práv navrhovatele a navrátil stav před porušením práv. Podle § 83 a 84 § ZÚS může Ústavní soud přiznat náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem. Tyto náklady řízení jsou zpravidla spojené s povinným právním zastoupením. V odůvodnitelných případech může Ústavní soud přiznat právnímu zástupci zálohu na náklady soudního řízení ještě před skončením soudního

---

<sup>94</sup>(HOLLÄNDER, Pavel. § 27 [Zahájení řízení]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 120.)

řízení. „*Tuto zálohu je možno poskytnout pouze na návrh, nikoliv z vlastní iniciativy Ústavního soudu.*“<sup>95</sup>

V závěru této kapitoly bych si dovolil stručně shrnout historický vývoj i současný přezkum Ústavního soudu v otázkách místního referenda. Judikatura ústavního soudu v těchto otázkách je poměrně zdrženlivá.<sup>96</sup> Důvod je prostý. Ústavní soud se až příliš striktně opírá o čl. 87 Ústavy, ve kterém je stanoven okruh otázek, v nichž má Ústavní soud rozhodovat. Za jedno ze stěžejních rozhodnutí Ústavního soudu v problematice místního referenda bych označil náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005 pod sp. zn. IV. ÚS 223/04. Ústavní soud v tomto náleží vyjádřil názor, přípravný výbor sice nemá právní osobnost, nicméně jeho zmocněnec je oprávněn jednat za tento přípravný výbor, má-li přípravný výbor za to, že byla porušena jeho základní práva a svobody garantované Ústavou. Z tohoto bez dalšího vyplývá, že Ústavní soud přiznal přípravnému výboru kvazi právní subjektivitu a tím mu umožnil domáhat se ochrany ústavních práv. Bez takového výkladu by toto nebylo přípustné. Ústavní soud v tomto náleží formulovaná následující závěr: „*Nadmíru striktní a v důsledku toho i formalistický výklad zákona o Ústavním soudu vylučující z přezkumu ústavnosti rozhodnutí obecného soudu s odkazem na neoprávněnost přípravného výboru tento přezkum Ústavnímu soudu navrhnout by podle přesvědčení Ústavního soudu byl rozporným s čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a to zvláště vezme-li se v úvahu, že v posuzovaném případě podle platného práva rozhoduje krajský soud jako soud první a současně poslední instance.*“<sup>97</sup> K tomuto závěru zaujala disetní stanovisko soudkyně JUDr. Eliška Wágnerová, které se vyjádřila následujícím způsobem: „*Primárním účelem referenda je sice rozhodování občanů o konkrétních otázkách veřejného života namísto rozhodování jejich zástupců. Sekundárně však představuje každé referendum nástroj politického tlaku, a jako takový působí iniciačně k zahájení diskuse o konkrétním problému. Tento aspekt referenda je legitimní součástí základního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných. Většinové stanovisko však zmíněný aspekt přehlédlo, a tak i pomínulo působení čl. 22 Listiny na výklad čl. 21 odst. 1 Listiny.*“<sup>98</sup> Tuto judikaturu lze považovat za ustálenou, neboť jí Ústavní soud opakovaně judikuje, a to například v náleží Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 337/15, nebo náleží ze dne 5. 11. 2015 sp. zn. III. ÚS 382/14.

<sup>95</sup>(ŠIMÍČEK, Vojtěch. § 84 [Placení nákladů zastoupení]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 666.)

<sup>96</sup> VARVAŘOVSKÝ, P.: Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. Právní fórum, 2007, č. 7, s. 115–118.

<sup>97</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04

<sup>98</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04

Ústavní soud pochopitelně všechny stížnosti ve věcech místního referenda neodmítá. V nálezu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 995/09 dovedil Ústavní soud porušení práva na soudní a jinou ochranu ze čl. 36 LZPS a rozhodnutí Krajského soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. 22 Ca 16/200 zrušil. Dále pak kupříkladu v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 sice Ústavní soud podání odmítnul, ale zároveň rozhodnutí podřízeného soudu zrušil. V tomto nálezu se fyzické osoby domáhaly vyhlášení místního referenda. Ve výroku I. Ústavní soud ústavní stížnost odmítnul, protože účastníci nedisponovali procesní způsobilostí. *„Stěžovatelé nebyli účastníky řízení před Krajským soudem v Praze, jehož výsledkem bylo napadené rozhodnutí. Nebyli ve smyslu § 34 s.ř. s. ani osobami zúčastněnými na tomto řízení. Rozhodnutí krajského soudu, že nejsou osobami zúčastněnými na řízení, ústavní stížností nenapadli, svou stížnost směřovali do merita věci týkajícího se konání místního referenda. Z uvedených důvodů jim nesvědčí ani právo napadnout předmětné rozhodnutí Krajského soudu v Praze ústavní stížností. Ústavnímu soudu proto nezbylo, než jejich ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu odmítnout jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.“*<sup>99</sup> Výrok II. rušil rozhodnutí soudu Krajského soudu v Praze, neboť přípravný výbor se v řízení u Krajského soudu domáhal vyhlášení místního referenda, které bylo zastupitelstvem zamítnuto pro nepřípustnost vyhlášení v otázkách územního plánu. *„Schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e), ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“*<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05

<sup>100</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05

## 5. Návrhy de lege ferenda problematických aspektů místního referenda

Při zkoumání problematiky místního referenda jsem zjistil, že v těchto otázkách je poměrně dost problematických aspektů, které jsem popisoval výše. Do této kapitoly jsem zakomponoval další tři problematické aspekty, které rozeberu více a specifikuji je. Následně se k nim pokusím představit návrhy de lege ferenda.

### 5.1. Kvórum pro konání místního referenda a související okolnosti

V kapitole 2.3. zaznělo, že aby místní referendum konané „zdola“ mohlo vůbec být vyhlášeno, tak součástí takového návrhu musí být i příloha s podpisy občanů dané obce. Občané tímto podpisem stvrzují souhlas s konáním místního referenda v jejich obci. Jsou to občané, kteří jsou trvale hlášeni k pobytu v obci. Otázkou tedy je, jak se stanoví počet obyvatel dané obce. § 55 ZMR stanoví, že rozhodné datum pro zjištění počtu oprávněných osob je k 1. 1. příslušného roku, v němž byl podán návrh přípravného výboru. Toto ustavení je problematické z toho důvodu, že se může radikálně změnit počet obyvatel během roku v obci a situace může být přinejmenším rozporovatelná. Proto bych jako mezní datum pro určení počtu obyvatel v obci či městě stanovil první den veřejné kampaně pro sbírání podpisů. Pro určení počtu voličů by sloužil výpis ze seznamu voličů podle § 28 ZoVZO.

Dalším problematickým aspektem je právě zmíněné kvórum na podpisovém archu, který je přílohou konání místního referenda „zdola“. Pro připomenutí uvádím, že kvórum pro konání místního referenda je uvedeno v §8 odst. 2 ZMR, který procentuálně stanoví počet podpisů na podpisovém archu v návaznosti na velikost obce. Terčem kritiky je pevná a široká hranice mezi čtyřmi druhy obcí. V praxi může nastat absurdní situace, že pro obec se 3.000 obyvateli bude potřeba 900 podpisů oprávněných voličů a pro obec se 3.001 obyvatelem bude nutno sehnat podpis 600 oprávněných voličů. *„Přitom řešení je zcela jednoduché, stačí se inspirovat daňovými zákony nebo úpravou v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí pro počty podpisů na podporu nezávislých kandidátů“*.<sup>101</sup> Z toho plyne úvaha de lege ferenda, že by kritérium mělo být upraveno plynule, a ne pouze na čtyři kategorie. Mohli bychom se inspirovat

---

<sup>101</sup> RIGEL, Filip.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, Praha: Leges, 2011, s. 91

u našich sousedů. „V Polsku je nutno sesbírat alespoň 10 % podpisů oprávněných osob, navíc existuje omezený časový úsek na tuto akci, který činí 60 dnů.“<sup>102</sup>

## 5.2. Nesprávná a neurčitá formulace otázky v místním referendu

Místní referendum se koná ve věcech ve věcech samostatné působnosti (viz. § 6 ZMR). V místním referendu jsou občani skrze otázku dotazováni ohledně této samostatné působnosti. Judikatura ohledně konkrétnosti a určitosti této otázky je zpracována v podkapitole 2.1.1. Problém je často nesprávná formulace otázky, která může být pro průměrného občana zavádějící. Nutno podotknout, že judikatura je velmi bohatá a jedná se o stále třaskavou záležitost. Co spadá do samostatné působnosti obce stanoví ZoO. „Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“<sup>103</sup> „Otázka musí být i formálně bezvadná: musí být formulována jednoznačně tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo „ne.“<sup>104</sup>

Východiskem tohoto problému by bylo zakotvení pravomoci Ministerstva vnitra nařídit obligatorně splynutí menších územně samosprávných celků s těmi většími. Malé obce nemají tak dostupný úřednický aparát s právnickým vzděláním k posouzení tak náročných právních a skutkových záležitostí. Tento problém by mohla částečně vyřešit novela ZoO, která byla schválena v červnu 2023. „Se snížením administrativy, zvýšením kvality a rychlosti rozhodování či s úsporou nákladů pak obcím pomůže tzv. létající úředník. Půjde o úředníka, kterého budou členské obce sdílet především pro výkon státní správy. „Zejména malé obce nemají potřebné odborníky na všechny činnosti, které zajišťují. Tím, že je společně budou sdílet, ušetří čas i peníze a zrychlí a zkvalitní rozhodování.“<sup>105</sup> Tento létající úředník je součástí společenství obcí, které jsou fakultativními regionálními společenstvími, ve kterých nejsou všechny obce součástí. Tato novela ZoO nabyde účinnosti k 1. 1. 2024. Dalším východiskem by mohla být právní opora Svazu měst a obcí. Je sice pravdou, že Svaz měst a obcí si platí právní služby u renomovaných advokátních kanceláří. Nicméně ne každá obec si

---

<sup>102</sup> IZDEBSKI, H.: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 2001, s. 131

<sup>103</sup> § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>104</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 63

<sup>105</sup> <https://www.mvcr.cz/clanek/novela-zakona-o-obcich-jednodussi-efektivnejsi-a-hospodarnejsi-fungovani-obci.aspx>

může dovolit platit příspěvky do Svazu měst a obcí. Stálo by za úvahu, zda by nemělo členství ve Svazu měst obcí povinné, protože k červnu 2022 bylo členem Svazu měst a obcí 2 777 členů.<sup>106</sup>

### 5.3. Závaznost výsledků místního referenda a sankce

K pochopení této problematiky se vracíme do podkapitoly 4.1.2. Zde jsem zmínil § 49 ZMR, který stanoví, že výsledek referenda je pro zastupitelstvo závazný. Bohužel, co už zákon neříká je, po jakou dobu je výsledek místního referenda pro zastupitelstva závazný. „*Otázkou, jež však není literou zákona zodpovězena, je to, po jak dlouhou dobu je rozhodnutí pro orgány obce závazné.*“<sup>107</sup> V době přijetí ZMR, což je rok 2003, mělo Ministerstvo vnitra možnost širšího správního dozoru nad územními samosprávnými celky. Dle § 89 ZoO ve znění účinném do 30. 6. 2008 a dle § 67 odst. 2 a § 92 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., Zákona o hlavním městě Praze, Ministerstvo vnitra mělo možnost rozpustit zastupitelstvo obce. Od novel zákona č. 169/2008 Sb., tuto pravomoc Ministerstvo vnitra pozbylo. „*V praxi nebyl případ, že by ještě za úpravy obecního zřízení a zákona o hlavním městě Praze účinné do 30. 6. 2008 došlo k rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva z důvodu, že by zastupitelstvo nebo jiný orgán nebo jiný orgán obce (jiného územního celku) nepostupovaly v souladu s rozhodnutím přijatým místním referendem, možná by takové rozhodnutí znamenalo i výrazný zásah do práva místních společenství uspořádat si své vlastní záležitosti.*“<sup>108</sup> Ano, je pravdou, že rozhodnutí přijaté v místním referendu zavazuje i další zastupitelstvo vzešlé v dalších volbách. Nicméně je nutno podotknout, že toto rozhodnutí může být zrušeno dalším rozhodnutím v místním referendu, což je po 2 letech dle §7 písm. h) ZMR. Můj návrh de lege ferenda se bude opírat o návrh, který nakonec během zmíněné novelizace zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze nebyl schválen. „*Druhá varianta předpokládala ponechání dosavadní sankce rozpuštění zastupitelstva s tím, že mezi výzvou k nápravě a rozpuštění zastupitelstva se vloží ještě výslovná žádost dozorového správního orgánu o konání mimořádného zasedání zastupitelstva.*“<sup>109</sup> Povinné svolání mimořádného zastupitelstva není ničím neobvyklým. Koná se v krizových obdobích obce.

<sup>106</sup> <https://www.priuckazastupitele.cz/o-svazu-mest-a-obci-cr/>

<sup>107</sup> RIGEL, Filip: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 202

<sup>108</sup> KOPECKÝ Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 189 – 190

<sup>109</sup> RIGEL, Filip: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 202



## Závěr

Cílem mojí práce s názvem „Místní referendum jako nástroj přímé demokracie“ bylo čtenáři podat detailní náhled na právní úpravu místního referenda spolu s evropským kontextem realizace místního referenda. Za tímto účelem jsem zpracoval ústavní zakotvení místního referenda spolu i s mezinárodními závazky pro Česko. V rámci srovnávací metody jsem čtenáři stručně zprostředkoval historii místního referenda, aby čtenář doznal, že institut referenda na území naší země má historickou kontinuitu. Vracím se do období první republiky a ústavních listin tohoto období. Období 1948–1989 pochopitelně nezmiňuji, protože komunistická právní úprava neznala pojem „referendum“. Zmiňuji se rovněž o sousedním Polsku pro komparaci, že i ve východním bloku byly náznaky demokratických principů. V této práci jsem doznal, že polská právní úprava místního referenda by mohla být pro nás vzorem. Čtenář se dozvídá, že žádná mezinárodní smlouva mezinárodních společenství přímo nestanoví povinnost či mantinely v konání místního referenda. Diplomová práce se z teoretické roviny posouvá do té praktické. Přínosem této práce je praktická polemika nad počtem obcí v Česku, která se prolíná do funkčnosti přípravného výboru. Není překvapením, že při enormně velkém počtu obcí v Česku, tak zejména v těch malých obcích, má přípravný výbor problém sesbírat potřebný počet podpisů a řídit se zákonem. Práce se neupíná pouze komentářovou literaturu k ZMR. Detailnímu zkoumání jsem podrobil i různá ustanovení SŘS, ZoO a SŘ. Největší rozsah v této práci má kapitola třetí s názvem „Realizační fáze místního referenda“. Tato kapitola je popisná a odkazuje na komentářovou literaturu. Práce popisuje různé druhy komisí pro hlasování v místním referendu. Dále pak vyplývají na povrch různé problematické aspekty realizace místního referenda. Otázkou zastupitelstev mnohdy je, s jakými jinými volbami hlasování v místním referendu spojit. V práci jsem taktéž zpracoval problematiku kvóra pro platnost a závaznost místního referenda. Dozvídáme se i o vyšším kvóru pro závaznost v otázkách vzniku a zániku nových obcí. Ve čtvrté kapitole se dočítáme o možnosti soudního přezkumu ve věcech místního referenda. Soudní ochrana je předběžná i následná, kterou provádí správní soud i ústavní soud.

Pro naplnění druhého cíle této práce, což je sdělit nedostatky právní úpravy, tak jsem do práce zakomponoval i návrhy *de lege ferenda*. Díky návrhům *de lege ferenda* čtenář lépe pochopí problematiku a dostane stručný přehled, kam by se právní úprava mohla ubírat. Návrhy *de lege ferenda* jsem projevil schopnosti analytické práce a schopnosti orientovat se v tématu.

Pro naplnění účelu diplomové práce jsem si v úvodu stanovil dvě výzkumné otázky. První výzkumná otázka zněla, zda současná právní úprava obstojí v aplikační praxi lépe než ta

minulá. Současná právní úprava nabyla účinnosti 1. 2. 2004. Oproti minulé právní úpravě současná právní úprava je celistvější a není oktrojovaná. ZVOaMR z roku 1992 byl těžko aplikovatelný z toho důvodu, že v roce 2000 byla přijata nová obecní právní úprava, kde poprvé v historii české právní obce nabyly právní subjektivitu. Starý ZVOaMR pochopitelně nemohl reflektovat nové postavení obcí v českém právním řádu. Česká právní úprava místního referenda nemá tak dlouhou historii, abych mohl dostatečně názorně srovnat, co je a není lepší. S jistotou mohu potvrdit, že i Česko jako člen Rady Evropy dbá na principy místní samosprávy, které rovněž rozhodují o osudech místních samospráv. Bohužel čeho se jako kritik benevolentního přístupu zákonodárce i výkonné moci ve vztahu k obcím obávám, je vznik dalších malých samospráv pod 500 obyvatel.

Druhá výzkumná otázka zněla, zda současná právní úprava má nedostatky a pokud ano, tak jaké. Tato výzkumná otázka souvisí s tou první. Během přípravy této kvalifikační práce jsem zjistil, že právní úprava vyjádřena v ZMR není dostatečná. K tomu, aby vůbec byla aplikovatelná, tak musí být významně dotvářena judikaturou správních soudů. Judikatura zejména musí dotvářet přípustnost místního referenda. Zákon v těchto otázkách je velmi obecný. Co vnímám jako problematické je vyšší kvórum pro vznik nové obce, kde se opět vracíme k první výzkumné otázce. Kde je dle mého pohledu největší prostor pro zlepšení je možnost ústavní ochrany místního referenda.

Věřím, že v této diplomové práci se mi podařilo detailněji zpracovat problematiku místního referenda spolu s judikaturou, kde jsem čtenáři poskytl náhled i na problematické aspekty místního referenda. Čtenář si po přečtení této práce si lépe uvědomí, jak může aktivně zasahovat do správy obce.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

- VALEŠ, Lukáš a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 246 s., 1. vydání
- PEROUTKA, Ferdinand. Budování státu III. Praha 1936, s. 1496, 1. vydání
- VOPÁLKA, Vladimír. Veřejná správa a právo, Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám, uspořádal Mikule a kolektiv, O územní samosprávě, C.H.Beck, 1997, Praha, 121 s.
- KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 248 s.
- NAHODIL, Tomáš a ŘÍČKA, Tomáš. Místní referendum v České republice. Praha: Linde, 2004, 144 s.
- SVOBODA, Petr: Místní referendum ano či ne?, Acta Universitatis Carolinae – Juridica I. Praha, s. 149
- KOUDELKA, Zdeněk. Obecní samospráva: zákon o obcích v komentovaném znění. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006, 198 s.
- ŠPOK, Radomír; ŘIHÁČKOVÁ Věra; WEISS Tomáš a kol.: Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích evropské unie. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, 94 s.
- RIGEL, Filip.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha Leges, 2011, 288 s.
- KOČÍ Roman. Obecní samospráva v České republice. Praha: Leges, 240 s.
- VOPÁLKA, Vladimír., MIKULE, Vladimír., ŠIMŮNKOVÁ, Věra., ŠOLÍN, Miloslav.: Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, 219 s..
- IZDEBSKI, H.: Samorzząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 2001, 488 s.

### Odborné články a odborné práce

- Mgr. NOVÁČKOVÁ, Petra. Místní referendum. Brno, 2007. Rigorózní práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra ústavního práva a politikologie

- KADEČKA, Stanislav.: Místní referendum. Právní rádce, 2002, č. 9, s. II
- SVOBODA, K.: Místní samospráva v Maďarsku. Moderní obec, 2000, č. 7, 19 s.
- MATES, Pavel.: K omezení místního referenda. Právní zpravodaj, 2004, č. 6, s. 14.
- RIGEL Filip. Místní referendum. Brno, 2007. Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska. Rigorózní práce., Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva
- RIGEL Filip, Soudní přezkum ve věcech místního referenda; Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1, s. 44
- Možnosti sjednocování judikatury v řízení ve věcech místního referenda – jde to i bez kasační stížnosti? .Jurisprudence, č. 6/2011, s. 19 - 23.
- VARVAŘOVSKÝ, P.: Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. Právní fórum, 2007, č. 7, s. 115–118.

## **Právní předpisy a důvodová zpráva**

- Zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, Ústavní listina Československé republiky
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákona č. 182/1993 Sb., zákona o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Důvodová zpráva k č. 22/2004 o místním referendu o změně některých zákonů ze dne 12. března 2003
- Usnesení č. 2/1993 Sb., ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.,

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ze dne 23. března 1976, zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 120/176 Sb.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., Zákon o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 71/1967., o správním řízení
- Zákon č. 565/1990 Sb., Zákon České národní rady o místních poplatcích

## Internetové zdroje

- European Charter of Local Self-Government, © Council of Europe, September 2021 [online], Dostupné z: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-cze-a6/1680a57dde>
- (HEJČ, David. § 7 [Působnost obce]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon obcí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 40, marg. č. 7.)
- Malý lexikon obcí České republiky - 2022 [online]. Czso.cz, 2022-12-15 [cit. 23. června 2023]. Kapitola Metodické vysvětlivky. Dostupné online z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2022>
- Velvyslanectví České republiky v Rakousku. Základní informace [online], 26. dubna 2021 [cit. 23. června 2023]. Dostupné z: [https://www.mzv.cz/vienna/cz/rakousko/o\\_rakousku/zakladni\\_charakteristika\\_1.html](https://www.mzv.cz/vienna/cz/rakousko/o_rakousku/zakladni_charakteristika_1.html)
- <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky>
- MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.)
- FILIP, Jan. § 39 [Naléhavost věci]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 188.)
- VEDRAL, Josef. Komentář k zákonu o místním referendu. ASPI 25398 (LIT), publikovaný názor, platný na území ČR, vydaný dne 1. 5. 2004

- (HOLLÄNDER, Pavel. § 27 [Zahájení řízení]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 120.)
- <https://www.mvcr.cz/clanek/novela-zakona-o-obcich-jednodussi-efektivnejsi-a-hospodarnejsi-fungovani-obci.aspx>
- <https://www.pripruckazastupitele.cz/o-svazu-mest-a-obci-cr/>

## Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I.ÚS 641/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 337/15
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 995/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 88/05
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04
- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2005, sp. zn. 45 Ca 18/2005
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. Ars 4/2014-12,
- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2023, sp. zn. 43 A 4/2023
- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, sp. zn. 44 A 62/2010
- Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem 11. 9. 2014, sp. zn. 40 A 8/2014
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, č. j. 30 A 56/2012
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 88/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. 706/04
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. 721/2000
- Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 58 Ca 23/2005
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2014, sp. zn. Ars 4/2014-99
- Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 7. 2006, sp. zn. 30 Ca 59/2006
- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2010, sp. zn. 44 A 79/2010
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, sp. zn. Ars 2/2012

- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2006, sp. zn. 44 Ca 118/2006
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015 sp. zn. III. ÚS 382/14
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. Ars 4/2020 – 27,
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2017, sp. zn. 12 A 1/2017
- Usnesení Krajského soudu v Ostravě, ze dne 24. 11. 2005, sp. zn. 22 Ca 347/2005
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 9. 2. 2023, sp. zn. 52 A 5/2023
- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2010, sp. zn. 44 A 79/2010
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2013, sp. zn. 50 A 23/2013
- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. Ca 44/2009
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2010, č. j. Vol 31/2010-7
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26

## **Shrnutí**

Tato práce se zabývá problematikou místních referend v Česku. Tato práce má teoretickou a praktickou část. Práce je rozdělena do 5 kapitol, které se ještě člení na větší a menší podkapitoly. Teoretická část se zaměřuje na současnou i historickou úpravu zákonnou úpravu místního referenda, což je náplní první kapitoly diplomové práce. Náplní první kapitoly je rovněž popsat evropský kontext místního referenda. Ve druhé kapitole je zpracována přípravná fáze místního referenda. Ve třetí kapitole je popsána samotná realizační fáze spolu platností a závazností místního referenda. Ve čtvrté kapitole je zpracována soudní ochrana místního referenda. V podkapitolách jsou rozebrány soudní ochrany Ústavního soudu a správních soudů. V práci nechybí ani současná judikatura spolu s náhledem odborné literatury. V závěru celé práce dochází ke shrnutí nejproblematictějších aspektů místního referenda z pohledu autora, kdy tento po komplexní analýze přináší vlastní konkrétní návrhy a úvahy *de lege ferenda*. Diplomová práce zkoumá právní úpravu k 30. 11. 2023.

## **Abstract**

This thesis deals with the issue of local referenda in the Czech Republic. This work has a theoretical and a practical part. The work is divided into 5 chapters, which are further divided into larger and smaller subsections. The theoretical part focuses on the historical part on the current legal regulation of the local referendum, which is the first diploma thesis. The content of the first chapter is also to describe the European context of the local referendum. The second chapter deals with the preparatory phase of the local referendum. The third chapter describes the implementation phase itself, together with the validity and binding nature of the local referendum. In the fourth chapter, the judicial protection of the local referendum is elaborated. Judicial protections of the Constitutional Court and administrative courts are discussed in the subsections. The work also includes current jurisprudence along with an overview of specialist literature. At the end of the entire work, the most problematic aspects of the local referendum are summarized from the author's point of view, where this comprehensive analysis brings its own specific proposals and considerations *de lege ferenda*. The diploma thesis examines the legislation as of 11/30/2023.



## **Seznam klíčových slov**

místní referendum, místní samospráva, obec, judikatura správních a ústavních soudů,

## **Key words**

local referendum, municipality, jurisprudence of administrative and constitutional courts