Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

JUDr. Vojtěch Bill

Přípravný výbor a jeho postavení v rámci vyhlášení a průběhu místního referenda

Disertační práce

Olomouc 2026

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Přípravný výbor a jeho postavení v rámci vyhlášení a průběhu místního referenda vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 437.143 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 21.6.2026

JUDr. Vojtěch Bill

Na tomto místě bych rád poděkoval své školitelce doc. JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za odborné vedení, cenné připomínky, trpělivost a podporu, kterou mi po celou dobu přípravy této disertační práce poskytovala, jakož i všem dalším členům Katedry správního práva a finančního práva, kteří mě v průběhu doktorského studia podpořili.

Zvláštní poděkování patří mým rodičům, kteří mě podporovali po celou dobu mé studijní i profesní cesty. Jejich důvěra, povzbuzení a zázemí mi umožnily překonávat překážky a vytrvat na cestě, která začala prvním dnem studia práva a vyústila až ve zpracování této disertační práce. Bez jejich podpory by dosažení tohoto cíle nebylo možné.

Obsah

1. Úvod ... 8

2. Referendum obecně ... 17

3. Ústavněprávní souvislosti místního referenda ... 21

3.1. Ústavní základy místní samosprávy ... 21

3.2. K významu čl. 2 odst. 2 Ústavy ... 22

3.3. Celostátní referendum vyhlášené z lidové iniciativy? ... 26

3.4. Ústavně zaručené právo na iniciaci místního referenda? ... 27

3.5. Ústavněprávní záruky hlasování v místním referendu ... 32

3.5.1. Všeobecnost práva hlasovat v místním referendu ... 34

3.5.2. Rovnost hlasování v místním referendu ... 36

3.5.3. Tajnost hlasování ... 37

3.5.4. Přímost hlasování ... 37

3.6. Souvislosti s právem EU ... 38

3.7. Souvislosti s mezinárodním právem veřejným ... 39

4. Kampaň v místním referendu ... 41

4.1. Obecně ke kampani ... 41

4.2. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy ... 44

4.3. Zásada rovnosti, vyváženosti a zdrženlivosti ... 47

4.4. Procesní ochrana a návrhy *de lege ferenda* ... 51

5. Návrh na vyhlášení místního referenda a jeho náležitosti ... 53

5.1. Označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje ... 55

5.2. Znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu 56

5.2.1. Konkrétní judikaturní poznatky ohledně formulace otázky ... 59

5.3. Odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města ... 62

5.4. Odůvodnění návrhu ... 67

5.5. Podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy ... 69

6. Přípravný výbor místního referenda jako společnost soukromého práva ... 72

6.1. Hmotněprávní subjektivita přípravného výboru? ... 72

6.2. Vznik přípravného výboru ... 73

6.3. Forma smlouvy o přípravném výboru ... 74

6.4. Podstatné obsahové náležitosti smlouvy o přípravném výboru ... 76

6.5. Označení přípravného výboru ... 77

6.6. Způsobilost společníků ... 78

6.7. Trvání smlouvy o přípravném výboru ... 81

6.8. Tvorba vůle přípravného výboru ... 82

6.9. Jednání za přípravný výbor navenek a jeho správa ... 83

6.10. Zánik členství a přistoupení společníka v přípravném výboru ... 87

6.11. Jmění ... 92

6.12. Závěr ... 93

7. Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru ... 96

7.1. Zásada rychlosti a její význam v řízení ... 97

7.2. Pravomoc, příslušnost a obsazení soudů ... 101

7.3. Účastníci řízení ... 102

7.3.1. Oprávněná osoba ... 103

7.3.2. Obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha ... 104

7.3.3. Přípravný výbor jako účastník řízení ... 106

7.3.3.1. Zastoupení ... 106

7.3.3.2. Doručování přípravnému výboru 107
7.4. Návrh na zahájení řízení 109
7.5. Rozhodnutí 110
7.6. Řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky 111
7.6.1. Předmět řízení 111
7.6.2. Zahájení řízení 112
7.6.3. Lhůta k podání návrhu na zahájení řízení 113
7.6.4. Právní nejistota přípravného výboru ohledně počátku a běhu lhůty a volby vhodného typu návrhu 121
7.7. Řízení o vyhlášení místního referenda soudem 125
7.7.1. Předmět řízení 125
7.7.2. Zahájení řízení 127
7.7.3. Prolomení kasačního principu 130
7.8. Řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování či neplatnosti rozhodnutí v místním referendu 133
7.8.1. Předmět řízení 133
7.8.2. Neplatnost hlasování 134
7.9. Neplatnost rozhodnutí 136
7.10. Řízení o kasační stížnosti 137
7.11. Řízení o ústavní stížnosti 138
8. Závěr 141
9. Seznam použitých zdrojů 150
10. Abstrakt 159
11. Abstract 160
12. Klíčová slova 161
13. Keywords 162

1. Úvod

Jedním z klíčových prvků českého ústavního pořádku je právo na samosprávu, které lze považovat za součást tzv. materiálního jádra ústavy[1] a za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie.[2] Idea samosprávy je zcela nepochybně slučitelná pouze s demokratickým státním zřízením.[3] V evropské souvislosti je existence místní samosprávy v podstatě normou. Odstoupení od principu samosprávy územních celků by bylo změnou ústavně nepřípustnou a znamenalo by porušení mezinárodních závazků České republiky, a to např. vzhledem k tomu, že Česká republika je vázána Evropskou chartou místní samosprávy.[4]

Místní referendum je nedílnou součástí samosprávy v České republice. Jde o institut v právní nauce i v praxi pevně zakotvený a nezřídka využívaný k rozhodování otázek, jež se týkají správy věcí veřejných na místní úrovni. Podhrázský uvádí, že právo na výkon místní samosprávy je v návaznosti na čl. 101 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny zaručeno jak zprostředkovaně, prostřednictvím zastupitelstva, tak v přímé formě v podobě místního (krajského) referenda.[5]

Místní referendum není „pouhým" rozhodovacím nástrojem, ale má širší rozměr. Významná je jeho role jako kontrolního systému zastupitelské formy demokracie na místní úrovni, resp. obecního zastupitelstva.[6] Je proto žádoucí vnímat místní referendum jako nedílný doplněk samosprávy vykonávané prostřednictvím zastupitelstva.[7] Antoš spatřuje ve znění čl. 101 odst. 1 Ústavy projev příklonu k zastupitelské formě demokracie na místní úrovni, kdy ostatně tezi o přednosti zastupitelské demokracie ve srovnání s demokracií přímou spatřuje v obsahu Ústavy jako celku.[8] Toto v zásadě odpovídá tomu, že v judikatuře i teorii je místní referendum vnímáno jako

---

[1] PODHRÁZKÝ, Milan. Čl. 101 [Správa, činnost a hospodaření ÚSC]. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1398
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 16
[2] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 16
Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (N 18/29 SbNU 141)
[3] RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 312 [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499
[4] MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 8 [Územní samospráva]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 22.11.2022], Dostupné z: databáze beck-online.cz
[5] PODHRÁZKÝ, Milan. Čl. 8 [Ústavní záruky územní samosprávy]. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 141
[6] Srov. též FELD, Lars P., KIRCHGÄSSNER, Gebhard. *The Role of Direct Democracy in the European Union. Working Paper, č. 1083* [online], Mnichov: Center for Economic Studies and ifo Institute [cit. 23.4.2026]. Dostupné z: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/76485/1/cesifo_wp1083.pdf, str. 3 - 8
[7] Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04
[8] ANTOŠ, Marek. Čl. 21. In: KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 898

doplňkový a kontrolní mechanismus k samosprávě vykonávané nepřímo prostřednictvím zastupitelstva.[9] [10]

K významu místního referenda se obsáhlým způsobem vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS),[11] kdy zcela správně uvedl, že: *„místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie v českém politickém systému a zásadní doplněk klasických mechanismů zastupitelské demokracie."* Zdůraznil dále, že místní referendum posiluje vliv občanů na výkon veřejné moci v jinak reprezentativním systému demokracie, který je pro české prostředí zcela typický. Poukázal dále na to, že místní referendum je společenským hybatelem, který aktivizuje občany k politickému životu a posiluje legitimitu přijatého rozhodnutí.[12] Dále zdůraznil zcela klíčovou roli místního referenda jakožto kontrolního systému zastupitelské formy výkonu samosprávy, či jednodušeji řešeno – jakožto kontrolního nástroje činnosti zastupitelstva.[13]

Místní referendum vyvolané tzv. zdola samotnými občany je v podstatě nejzářnějším příkladem přímé demokracie.[14]

I přes nesporný význam by bylo chybou vnímat místní referenda jako všespásný nástroj místní samosprávy a jako institut veskrze dokonalý. Místní referenda mohou mít řadu negativních konotací, na které práce některých autorů legitimně poukazují. Jde např. o riziko, že by se referenda stala určitou formou politického (rozhodovacího) outsourcingu,[15] resp. že s rozhodnutím voleného zástupce je vždy spojeno břímě odpovědnosti za dané rozhodnutí, kdy při všelidovém hlasování nelze odpovědnost za toto rozhodnutí nikomu přičíst, a to ani lidu samotnému. Ten nikdy nehlasuje jednotně, a proto nemůže jednotně nést odpovědnost za důsledky rozhodnutí většiny.

---

[9] např.:
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
RIGEL, Filip. Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska [online]. Brno, 2007, [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 35
RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 313 - 314 [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499
SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice. In: MOREL, Laurence, QVORTRUP, Matt. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Routledge, 2017. s. 77

[10] Lze pro úplnost dodat, že místní referendum nelze konat na území vojenských újezdů, neboť tyto nejsou samosprávnými celky. Místní referendum souvisí s výkonem práva na samosprávu a toto se vojenských újezdů netýká. RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 313 [cit. 13.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499

[11] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)

[12] Srov. PREUSS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. *Právník*, 2024, č. 7, s. 697-711

[13] Srov. též FELD, Lars P., KIRCHGÄSSNER, Gebhard. *The Role of Direct Democracy in the European Union. Working Paper, č. 1083* [online], Mnichov: Center for Economic Studies and ifo Institute [cit. 23.4.2026]. Dostupné z: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/76485/1/cesifo_wp1083.pdf, str. 3 - 8

[14] Srov. též LEININGER, Arndt. Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls. *Global Policy* [online], 2015, č. 51, s. 20 [cit. 28.6.2025]. Dostupné z: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/91578/ssoar-gp-2015-Suppl.%201-leininger-

[15] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Úvodem. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 11

Za následky rozhodnutí mohou odpovídat pouze ti, kdo rozhodnutí realizují, nikoliv však iniciátoři hlasování. Referendum tak vytváří „privatizovanou“ politickou vůli, která nepodléhá zavedeným kontrolním a odpovědnostním mechanismům.[16] Setkat se lze i s názory, které „aktivizaci“ obyvatel v rámci referenda vnímají jako negativní jev, který indikuje nespokojenost s politickým uspořádáním a může přispět k další (nežádoucí) radikalizaci společnosti.[17]

Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, místní referendum je nástrojem mnoha podob a rolí. Nelze mu upřít význam a určitou pozoruhodnost, kterou si právem zaslouží. Jelikož jde o pevnou a nedílnou součást českého právního systému a práva na samosprávu, zaslouží si nepochybně žádoucí pozornost právní vědy. K naplnění tohoto cíle má přispět i tato práce.[18] Z mého pohledu je téma místních referend relevantním a bohatým zdrojem pro nespočet výzkumných otázek, kterými by se mohla česká právní věda zaobírat. Téma přípravného výboru je dosud jen málo probádané a zcela nepochybně si zaslouží další pozornost právní vědy, kdy jeho komplexnější uchopení v literatuře chybí. [19]

Po nezbytném úvodu se práce zaměří na některé obecnější ústavněprávní souvislosti místního referenda, neboť bez jejich vyjasnění nelze přesvědčivě uchopit ani následné otázky týkající se postavení přípravného výboru a soudní ochrany ve věcech místního referenda. Za podstatné považuji zejména to, že ačkoliv Ústava České republiky institut místního referenda výslovně neupravuje, nelze z toho bez dalšího dovozovat absenci jeho ústavního základu, což je třeba v práci podrobně vyhodnotit. Místní referendum je třeba vnímat v širším kontextu ústavně zaručeného práva na samosprávu, práva občanů podílet se na správě veřejných věcí a ústavního významu územní samosprávy jako nezastupitelné složky demokratického právního státu.

Současně se zde otevírá otázka vztahu místního referenda k čl. 101 odst. 1 Ústavy, tedy k ústavní zásadě, podle níž je obec samostatně spravována zastupitelstvem a konkurence uvedeného.

Samostatnou pozornost si zasluhuje rovněž výklad čl. 2 odst. 2 Ústavy a posouzení, zda je místní referendum možno chápat jako výkon státní moci lidem, anebo zda jde o kvalitativně odlišný institut spojený s výkonem moci samosprávné. Právě tato distinkce má význam nejen teoretický, ale i praktický, neboť se promítá do úvah o tom, zda je pro zakotvení místního referenda nezbytný ústavní zákon, či zda postačuje jeho úprava zákonem obyčejným.

---

[16] MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státovědné parametry. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 26 - 28

[17] MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státovědné parametry. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 19

[18] BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 63–91

[19] Srov. BILL, Vojtěch. Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru [online]. Olomouc, 2025. Dostupné z: https://theses.cz/id/uk3lhz/Bill_Vojtech.pdf. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 88 s.

Zásadní otázka, zda český ústavní pořádek zaručuje oprávněným osobám právo konání místního referenda iniciovat, je zcela klíčová pro další úvahy této práce a pro výklad příslušných podzákonných norem. Tato otázka se přitom ukazuje jako mimořádně významná zejména pro rozsah soudní ochrany, kterou právní řád přípravnému výboru a dalším oprávněným osobám poskytuje.

V neposlední řadě je třeba vyjasnit, jaké ústavní záruky se vztahují na samotné hlasování v místním referendu, jaký je vztah těchto záruk k volebnímu právu a nakolik jsou závěry volební judikatury použitelné i v prostředí místního referenda. Zároveň je nutné uvést alespoň stručný exkurs mezi evropské a mezinárodněprávní souvislosti.

Uvedené okruhy proto nepředstavují pouhý teoretický exkurs, ale tvoří nezbytný výkladový rámec pro další části práce.

Významnou součástí práce je rovněž otázka kampaně, která místní referendum zpravidla provází. Místní referendum není „pouze" formalizovaným hlasováním, nýbrž komplexním politickým procesem, v němž se střetávají různé zájmy, argumenty a aktéři. Právě v kampani se často rozhoduje o tom, zda se oprávněné osoby s hlasováním o navržené otázce vůbec ztotožní (zda podpoří vyvolání místního referenda), případně jak budou následně hlasovat. Samozřejmě i to, zda vůbec se hlasování zúčastní. Kampaň proto nelze chápat jako okrajový či mimoprávní jev, ale jako praktickou významnou fázi procesu vyhlášení místního referenda a jeho průběhu.

Zvláštní pozornost si zaslouží skutečnost, že při přípravě a vyhlášení místního referenda často vystupují proti sobě přípravný výbor na jedné straně a obec, respektive její politická reprezentace, na straně druhé. Obec přitom disponuje prostředky, které přípravný výbor obvykle nemá: obecním tiskem, webovými stránkami, úřední deskou, sociálními sítěmi, veřejnými prostory i autoritou veřejné moci. Tato nerovnost může zásadně ovlivnit férovost politické soutěže, zejména pokud obec své komunikační nástroje využije jednostranně nebo selektivně. Právě proto je nezbytné zkoumat, jaké limity pro kampaň stanoví právní úprava či judikatura. Tato otázka je významná nejen pro samotné vedení kampaně, ale i pro následnou soudní ochranu. Příslušná kapitola se proto zaměří na právní souvislosti kampaně v místním referendu, zákonné a judikaturní limity a postavení obce jako specifického aktéra kampaně.

Samostatná pozornost je v práci věnována samotnému přípravnému výboru místního referenda a jeho charakteristice, kdy tento představuje absolutně klíčový subjekt při iniciaci místního referenda „zdola". Přestože zákon o místním referendu s přípravným výborem výslovně pracuje a svěřuje mu významná oprávnění, jeho vnitřní povaha, organizační struktura a rozhodovací procesy nejsou v právní úpravě podrobně upraveny. Tato skutečnost je problematická

zejména proto, že případné vady ve složení, jednání nebo tvorbě vůle přípravného výboru zákonitě proces vyhlášení a průběhu místního referenda ovlivňují.

Práce vychází z teze, že přípravný výbor není právnickou osobou, nýbrž účelovým sdružením oprávněných osob, které lze v soukromoprávní rovině podřadit pod společnost (societu) ve smyslu § 2716 a násl. občanského zákoníku. Tento závěr umožňuje za využití systematického výkladu posoudit otázky vzniku přípravného výboru, obsahu a formy společenské smlouvy mezi jeho členy, postavení zmocněnce, tvorbu vůle, změn členské základny, zániku členství i majetkových poměrů mezi jeho členy. Zvláštní význam mají situace, kdy dojde k vnitřnímu rozkolu mezi členy přípravného výboru, k pasivitě některého z nich nebo ke změně složení přípravného výboru v průběhu jeho činnosti.

Cílem práce je proto nejen vymezit právní postavení přípravného výboru, ale také identifikovat praktická rizika spojená s jeho fungováním a nabídnout výkladová východiska, která umožní zachovat kontinuitu jeho činnosti, právní jistotu oprávněných osob i účel místního referenda. Práce tím nabídne i posouzení soukromoprávního a organizačního rozměru přípravného výboru, který byl v české právní vědě dosud spíše opomíjen.

Prostor v práci musí být zákonitě věnován klíčové činnosti přípravného výboru – a to návrhu na konání místního referenda, jeho náležitostem a souvisejícímu procesu. Bude pojednáno o jednotlivých náležitostech i sporných otázkách, které se s jednotlivými body pojí. Bezvadný návrh na konání místního referenda je pro přípravný výbor i další průběh celého procesu zcela klíčový.

V další části tato disertační práce bude směřovat k posouzení soudní ochrany ve věcech místního referenda, a to především z hlediska soudní ochrany přípravného výboru. Práce se zaměří na identifikaci problémových výkladových oblastí, jejich systematické zpracování a ověření, zda stávající právní úprava a její aplikační praxe plně odpovídají požadavkům na ochranu veřejných subjektivních práv oprávněných osob sdružených v přípravném výboru. Dílčím cílem je též poukázat na zvláštnosti této agendy soudnictví. Práce se tak snaží nejen shrnout a systematizovat stávající právní rámec a judikaturu, ale též upozornit na slabá místa či otevřené otázky, které v této oblasti přetrvávají.

Práce se zaměřuje na zodpovězení zejm. následujících výzkumných otázek:

1) Lze ústavní základ místního referenda dovodit z ústavního pořádku, přestože Ústava České republiky místní referendum výslovně neupravuje?
2) Existuje v českém právním řádu ústavně zaručené právo oprávněných osob iniciovat místní referendum?
3) Je judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu v otázce ústavní ochrany iniciace místního referenda jednotná?

4) Jaký význam má místní referendum v systému územní samosprávy v porovnání se zastupitelskou formou výkonu samosprávy?
5) Zajišťuje současná právní úprava dostatečnou soudní ochranu přípravného výboru?
6) Jaký vliv má absence hmotněprávní subjektivity přípravného výboru na jeho soudní ochranu?
7) Jakým způsobem ovlivňují změny členské základny přípravného výboru a vnitřní rozhodovací procesy přípravného výboru celý proces vyhlášení a průběhu místního referenda?

Práce si stanovuje tyto základní hypotézy:

1) Přestože Ústava České republiky místní referendum výslovně nezakotvuje, jeho ústavní základ je dovoditelný z ustanovení o právu na samosprávu.
2) Právo oprávněných osob iniciovat místní referendum má ústavněprávní charakter
3) Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu je v otázce ústavní ochrany iniciace místního referenda jednotná.
4) Místní referendum nepředstavuje rovnocennou alternativu zastupitelského výkonu samosprávy, ale jeho korektiv a doplněk.
5) Současná právní úprava formálně přiznává přípravnému výboru postavení účastníka řízení, avšak v některých aspektech mu neposkytuje dostatečné záruky efektivní soudní ochrany. Soudní řízení ve věcech místního referenda jsou sice koncipována v teorii jako rychlá a účinná, avšak některé normy a procesní přístupy mohou v konkrétních případech vést k omezení účinné soudní ochrany přípravného výboru.
6) Přestože přípravnému výboru není přiznána hmotněprávní subjektivita, právní předpisy mu přiznávají postavení účastníka řízení. Jeho hmotněprávní ukotvení je však nedostatečné a toto může mít vliv na účinnou soudní ochranu přípravného výboru.
7) Změny členské základny přípravného výboru a nastavení jeho vnitřních rozhodovacích procesů mají vliv na proces vyhlášení a průběh místního referenda, přičemž nedostatečně upravené nebo konfliktní vnitřní vztahy mohou vést ke zmaření místního referenda jako celku.

Práce vychází z metodologických východisek normativní právní vědy. Jejím primárním cílem není empirické zkoumání fungování místních referend ani sociologické hodnocení jejich dopadů, nýbrž identifikace, systematizace a interpretace právních norem a zejména judikaturních závěrů vztahujících se k právnímu postavení přípravného výboru místního referenda.

Základní metodou je právnědogmatická analýza, která umožňuje rekonstruovat obsah relevantních právních norem a jejich vzájemné vztahy. Tato metoda je využita zejména při výkladu zákona o místním referendu, soudního řádu správního, občanského zákoníku a ústavních předpisů.

Významnou roli hraje metoda systematického výkladu, neboť právní úprava přípravného výboru je fragmentární a řadu otázek výslovně neřeší. Proto je nutno jednotlivá ustanovení interpretovat ve vzájemných souvislostech a v kontextu celého právního řádu.

Současně je využívána metoda teleologického výkladu, která umožňuje posoudit právní normy s ohledem na jejich účel, zejména ochranu ústavně zaručeného práva na samosprávu a efektivní výkon práva občanů podílet se na správě veřejných věcí.

Zvláštní význam má analýza judikatury Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a vzhledem k volbě tématu i soudů krajských. Vzhledem k tomu, že právní úprava místního referenda obsahuje řadu výslovně neupravených či jen slabě upravených otázek, je rozhodovací praxe soudů (včetně soudů krajských) významným zdrojem poznání skutečného obsahu právních norem.

Cílem práce není pouze popsat platné právo, ale formulovat vlastní interpretační závěry a posoudit, zda stávající právní úprava poskytuje dostatečnou ochranu právům osob sdružených v přípravném výboru, jakož i posouzení právního postavení přípravného výboru v komplexním procesu místního referenda, zejm. ohledně jeho vyhlášení a ohledně soudního přezkumu.

Právní věda se doposud věnovala ve větší míře přímé demokracii, jakož i místnímu referendu obecně (existují nejméně dva komentáře k zákonu o místním referendu, se kterými tato práce pracuje) a dále i otázkám ústavních základů místního referenda. V současné právní vědě nicméně absentuje práce, která je tematicky zaměřena na přípravný výbor a která by tento institut komplexněji pojímala. Rovněž je nedostatečný prostor v dosavadních příspěvcích věnován specifickým řízením správního soudnictví, které se dotýkají místního referenda, kdy příslušná pojednání jsou součástí spíše obecně zaměřené literatury a literatury komentářové. Téma místních referend je nicméně častým námětem vysokoškolských kvalifikačních prací. V minulosti věnoval velkou pozornost tématu místních referend ve svých pracích zejm. Rigel, avšak i v tomto případě jde o práce spíše starší.

Téma je obecně dotčeno výrazným judikaturním vývojem, kdy i při psaní této práce došlo k vydání řady zajímavých rozhodnutí, které při započetí sepisu této práce neexistovaly, a přesto jsou nyní pro její závěry podstatné. Téma místních referend tedy vyžaduje neustálou pozornost právní vědy, která by měla na vývoj judikatury reagovat.

Přínosem této práce by tedy mělo být zejm. její konkrétní zaměření na přípravný výbor, což je téma v české právní vědě opomíjené a dále obohacení právní vědy o závěry nové judikatury,

která ve starších obecnějších pracech chybí. Hlavním původním přínosem práce by se mělo stát systematické vymezení právní povahy přípravného výboru s analýzou přípravného výboru jako společnosti soukromého práva, analýza dopadů změn členské základny na proces místního referenda, kritické zhodnocení rozsahu soudní ochrany přípravného výboru a formulace návrhů *de lege ferenda* k dílčím otázkám.

Nepřistupuje se ke komparaci zahraniční právní úpravy či praxe, neboť zvolené téma má charakter téměř výhradně vnitrostátní a směřuje k analýze konkrétního institutu českého práva. Komparace by byla možná, ale vedla by spíše k rozšíření než prohloubení tématu.

Některé otázky nemohou být rozvedeny v šíři, kterou by si vzhledem ke své složitosti zasloužily. Prostor disertační práce by poskytoval jen omezený rozsah hloubky, který by pro uchopení problematiky nestačil – například jde o výše uvedenou komparatistiku v evropském kontextu.

Ve věcech týkajících se místního referenda je vždy významným subjektem příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha, kdy tato práce bude pro zjednodušení jako zkratku používat pouze zastřešující termín „obec“.

Součástí této disertační práce je rovněž obsah a závěry rigorózní práce zpracované a obhájené v roce 2025 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci s názvem „Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru“, a to v rozsahu nepřesahujícím 50% celkového obsahu této disertační práce. Tento postup odpovídá požadavkům kladeným na využití dříve zpracovaných odborných výstupů v souladu s vnitřními předpisy Univerzity Palackého v Olomouci. Rigorózní práce představuje samostatně použitelnou a ucelenou část týkající se zejm. charakteristiky přípravného výboru a soudního přezkumu ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru. Některé části byly dále dopracovány s odkazem na recentní judikaturu (zejm. co se týče soudního přezkumu změn v členské základně přípravného výboru, kdy je třeba uvést, že judikatura následuje myšlenky, jež byly již dříve v mých odborných výstupech uvedeny).

Podstatná část této práce byla již dříve publikována, kdy zejm. jde o odborný článek „Ústavněprávní souvislosti místního referenda“ v časopise Acta Iuridica Olomucensia, 2023, roč. 18, č. 2 a článek „Přípravný výbor místního referenda jako společnost soukromého práva“ v časopise Acta Iuridica Olomucensia, 2024, roč. 19, č. 1. Závěry byly rovněž prezentovány opakovaně na odborné konferenci Naděje právní vědy konané na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni. Rovněž byla v rámci disertačního výzkumu zpracovaná již uvedená rigorózní práce. V rámci doktorského studia jsem se rovněž opakovaně účastnil soutěže Studentská vědecká

odborná činnost a přispěl kapitolou ke zpracování sborníku Principles of Good Administration and Guarantees of their Application in Practice in Ukraine and the Czech Republic, který v roce 2024 vyšel v nakladatelství Leges.

V rámci zpracování kapitol, které byly vypracovány v roce 2026, byly zejm. při tvorbě osnovy a vyhledávání relevantních zdrojů využity nástroje generativní umělé inteligence, konkrétně jazykový model ChatGPT v aktuální verzi založené na řadě GPT-5. Tyto nástroje sloužily výlučně jako podpůrný prostředek pro orientaci v tématu, strukturování obsahu textu a identifikaci možných zdrojů. Odborné závěry a interpretace právních předpisů a judikatury jsou dílem autora práce. Podstatná část této práce byla zpracována zcela bez využití generativní umělé inteligence.

2. Referendum obecně

Referendum lze chápat jako proceduru, v níž je určitá otázka předložena k přímému rozhodnutí elektorátu. Jde o projev zásady přímé demokracie, která doplňuje klasický model demokracie zastupitelské a umožňuje občanům přímo participovat na výkonu veřejné moci.[20] Podstatné tedy je, že se nehlasuje o tom, kdo bude rozhodovat v budoucnu, nýbrž přímo o určitém návrhu, textu, otázce, či již přijatém opatření. Právě tento rys odlišuje referendum od voleb. Současně se ukazuje, že různé právní řády i autoři do pojmu referendum zahrnují poněkud odlišné procedury a akcentují různé prvky, zejména ohledně otázek způsobu iniciace a závaznosti referenda.[21]

Referendum představuje jeden z nejvýznamnějších nástrojů politické participace, jehož prostřednictvím dochází k bezprostřednímu vyjádření vůle lidu mimo rámec volených orgánů. V tomto smyslu bývá referendum vnímáno jako korektiv zastupitelského systému,[22] který může posilovat demokratickou legitimitu rozhodování zejména v otázkách zásadního významu.[23] Podle určitých názorů má využití referenda značný legitimizační potenciál ohledně rozhodované otázky, neboť rozhodnutí přijaté přímo občany je zpravidla nadáno silnou demokratickou autoritou.[24] Referendum může přispívat k posílení důvěry občanů v politický systém a k jejich větší angažovanosti ve veřejném životě.[25]

Tento efekt se projevuje zejména v situacích, kdy je třeba rozhodnout o otázkách ústavní povahy, zásadních politických změnách či otázkách, které vyvolávají výrazné společenské kontroverze. Lze nalézt i opačné názory, Preuss například upozornil na toto: *„Ostatně bývá zpochybňována i „automatická" vyšší legitimita rozhodnutí lidu, kdy nahodilé množství lidí vyjadřujících svůj osobní*

---

[20] Souhlasí i Jeroným Tejc, srov. MATOŠKA, Lukáš. *Referendum není všelék, ale doplnění demokracie, navrhuje Tejc. „Požaduje to jen SPD," namítá Benda Český rozhlas Plus* [online]. [cit. 3.4.2026]. Dostupné z: https://plus.rozhlas.cz/referendum-neni-vselek-ale-doplneni-demokracie-navrhuje-tejc-pozaduje-jen-spd-9599860
Srov. KOVÁCS, Kriszta. Parliamentary Democracy by Default: Applying the European Convention on Human Rights to Presidential Elections and Referendums. *Jus Cogens* [online], 2020, č. 3, s. 239 [cit. 3.4.2026]. Dostupné z: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s42439-020-00028-9.pdf
[21] Srov. SILAGADZE, Nanuli. GHEIGINA, Sergiu. Bringing the policy in: a new typology of national referendums. *European Political Science*, 2020, č. 3, s. 464
[22] srov. např.:
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 313 - 314 [cit. 3.4.2026]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499
RIGEL, Filip. Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska [online]. Brno, 2007, [cit. 3.4.2026]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 35
[23] Srov. FELD, Lars P., KIRCHGÄSSNER, Gebhard. *The Role of Direct Democracy in the European Union. Working Paper, č. 1083* [online], Mnichov: Center for Economic Studies and ifo Institute [cit. 3.4.2026]. Dostupné z: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/76485/1/cesifo_wp1083.pdf, str. 3 – 8
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
[24] PREUSS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. *Právník*, 2024, č. 7, s. 708
[25] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)

názor v referendu může mít i menší legitimitu než rozhodnutí skutečně reprezentativní".[26] Srov. i názor Wintra a Askariho: „*Legitimita výsledku referenda tak nemusí být nutně vyšší než legitimita rozhodnutí zákonodárných orgánů, neboť hlasující nemají nutně vyšší míru legitimity než reprezentativní orgány a nelze je ani považovat za svrchovaný lid stojící nad státem. Je tomu tak i proto, že zatímco ke změně ústavy (a základní práva jsou obvykle zakotvena na ústavní úrovni) se téměř vždy požaduje kvalifikovaná většina a případně i souhlas dvou parlamentních komor nebo ještě složitější schvalovací proces, v referendu zpravidla dostačuje prostá nadpoloviční většina.*"[27]

Často však autoři, jak již bylo naznačeno, poukazují na značnou rizikovost tohoto institutu.[28] Ta může spočívat například v redukci komplexních a odborně náročných otázek na zjednodušená rozhodnutí ano/ne, která neumožňují dostatečně postihnout veškeré relevantní aspekty řešeného problému. S tím souvisí i riziko manipulace veřejného mínění prostřednictvím kampaní, které mohou být založeny na emocích namísto racionální argumentace. Referendum může rovněž být problematické z hlediska ochrany menšin a základních práv.[29]

Dalším rizikem je potenciální oslabení odpovědnosti politických reprezentantů, kteří mohou přenášet rozhodování o obtížných otázkách na občany, aniž by sami nesli plnou politickou odpovědnost za přijaté řešení.[30] Reálné je riziko, že by se institut referenda stal nástrojem populistické politiky.[31] V odborné literatuře se proto nezřídka zdůrazňuje, že referendum by mělo být používáno uvážlivě a za splnění určitých podmínek, které minimalizují rizika jeho negativních dopadů.[32]

Referendum tak představuje ambivalentní institut, který na jedné straně posiluje demokratickou participaci a legitimitu rozhodování, na straně druhé však přináší významná rizika, jež je nutno reflektovat jak na úrovni právní úpravy, tak i v rámci jeho praktické aplikace.

Je třeba přiznat, že rizika celostátního referenda jsou značná a k takto širokému referendu je třeba přistupovat obezřetněji a rezervovaněji než k referendu místnímu. Odlišnost nespočívá pouze v územním rozsahu dopadů přijatého rozhodnutí, ale též v povaze otázek, které jsou na celostátní úrovni typicky řešeny. Tyto otázky bývají často úzce provázány s širším politickým, ekonomickým či mezinárodním kontextem, a jejich adekvátní posouzení tak předpokládá určitou míru odbornosti a schopnosti zohlednit dlouhodobé důsledky. Referendum jako nástroj založený na bezprostředním projevu vůle širokého elektorátu však potřebnou míru odbornosti nemůže

---

[26] PREUSS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. *Právník*, 2024, č. 7, s. 708
[27] WINTR, Jan. ASKARI. Daniel. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník*, 2016, č. 2, s. 136
[28] Srov. např. statě obsažené v ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016
PREUSS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. *Právník*, 2024, č. 7, s. 697-711
[29] PREUSS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. *Právník*, 2024, č. 7, s. 709
Srov. WINTR, Jan. ASKARI. Daniel. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník*, 2016, č. 2, s. 121-139
[30] MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státovědné parametry. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 26 - 28
[31] PREUSS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. *Právník*, 2024, č. 7, s. 697-708
[32] Srov. např. statě obsažené v ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016

poskytnout, což může vést k přijetí řešení, jež nebude z hlediska dlouhodobé stability jeho aplikace optimální. Objevují se však i názory, podle kterých může právě místní referendum oprávněné osoby edukovat, resp. vést právě k lepšímu a odbornějšímu pochopení řešené problematiky.[33]

Současně je třeba reflektovat, že celostátní politika je prostředím s výrazně intenzivnější politickou soutěží, v němž může být referendum snadněji vystaveno zjednodušujícím narativům či účelovému využití ze strany politických aktérů. To může oslabovat jeho původní funkci jako nástroje autentického vyjádření lidové vůle a posouvat jej spíše do roviny prostředku politické a populistické mobilizace určité skupiny elektorátu. Právě s ohledem na tyto skutečnosti se proto jeví jako nezbytné, aby případné využívání celostátního referenda bylo spojeno s odpovídajícími institucionálními a právními zárukami, které budou schopny rizika alespoň částečně eliminovat. Jako klíčové se jeví, že zcela jednoznačně by musely být ty nejzávažnější a nejkontroverznější otázky z rozhodování v referendu vyloučeny.[34] Marek Benda zmiňuje např. *„základní lidská práva, rozpočet, daně“*.[35]

Shrnuji tedy, že podle mého názoru při zohlednění nastíněných východisek referendum nelze vnímat jako alternativu či dokonce náhradu zastupitelské demokracie, nýbrž jen jako její významný doplňkový institut, který umožňuje občanům přímou participaci na výkonu veřejné moci v situacích, kdy to povaha věci odůvodňuje.

Zastupitelská demokracie zůstává základním a nosným modelem rozhodování, neboť je schopna reflektovat komplexitu veřejných otázek, zajistit kontinuitu rozhodování a nést odpovědnost za přijatá rozhodnutí. Referendum naproti tomu plní především kontrolní, korektivní a legitimizační funkci. Jeho přínos tak spočívá právě v doplnění zastupitelských mechanismů, nikoli v jejich nahrazení.

Obtížné je uplatnění referenda na celostátní úrovni, kde se jeho limity projevují výrazněji, a kde je namístě určitá míra skepse. Celostátní referendum se typicky týká složitých a systémově významných otázek, jejichž redukce na jednoduchou hlasovací alternativu může být problematická a náchylná k politizaci. Naproti tomu na úrovni místní samosprávy je uplatnění referenda přiléhavější díky menšímu rozměru a menšímu rozsahu dopadů, které místní komunitu přesahují až sekundárně. Místní referendum tak může představovat efektivní nástroj participace a kontroly samosprávy, aniž by narušovalo základní principy zastupitelského rozhodování.

---

[33] Srov. SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice. In: MOREL, Laurence, QVORTRUP, Matt. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Routledge, 2017, s. 77

[34] SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice. In: MOREL, Laurence, QVORTRUP, Matt. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Routledge, 2017, s. 67

[35] MATOŠKA, Lukáš. *Referendum není všelék, ale doplnění demokracie, navrhuje Tejc. „Požaduje to jen SPD,“ namítá Benda Český rozhlas Plus* [online]. [cit. 3.4.2026]. Dostupné z: https://plus.rozhlas.cz/referendum-neni-vselek-ale-doplneni-demokracie-navrhuje-tejc-pozaduje-jen-spd-9599860

Samotný pojem referenda není naukou vždy vykládán jednotně a je možno nalézt velkou řadu dalších souvisejících pojmů a definic. Krom výrazu referendum se objevují pojmy jako lidová iniciativa či plebiscit

Pouze ve stručnosti se uvádí, že obecně typologie referend může být vystavěna podle několika různých kritérií. Jedním z nich je rozlišení na referenda obligatorní a fakultativní.

Obligatorní referendum je vyžadováno normativními předpisy pro určité typy otázek; typicky jde o ústavní změny, otázky suverenity, přenos pravomocí nebo jiné zásadní zásahy do ústavního pořádku.

Fakultativní referendum naproti tomu normativní předpisy pouze umožňují konat a jeho vyhlášení závisí na splnění dalších podmínek, ať už na vyvolání veřejnou mocí či části elektorátu.

Dalším typickým rozlišovacím kritériem je závaznost výsledku: referendum může být právně závazné (rozhodovací[36], decisivní), pouze konzultativní, anebo stát někde mezi těmito póly, jestliže sice samo bezprostředně nemá přímé právní účinky, avšak ukládá příslušnému orgánu povinnost určitým způsobem dále jednat.

Významné je i rozlišení podle toho, kdo referendum iniciuje. Jde o rozlišení, zda je referendum iniciováno „shora“ nebo „zdola“. Tedy zda je referendum vyhlášeno orgánem veřejné moci nebo zda jde o lidovou iniciativu[37].

Tato základní typologie ukazuje, že pod společným označením „referendum“ se skrývají procedury s odlišnými východisky a dopady. Pro místní referenda v českém prostředí platí, že jde o referendem fakultativní, jeho výsledek je pro obec závazný (ukládá povinnost určitým způsobem dále jednat) a může být iniciováno jak obecním zastupitelstvem, tak z lidové iniciativy „zdola“ činností přípravného výboru (kdy je následně vyhlášeno obecním zastupitelstvem nebo soudem)[38].

---

[36] SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 10.5.2026]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[37] Srov. SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 10.5.2026]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[38] Srov. DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy* [online databáze], 2007, [cit. 10.5.2026], č. 17. dostupné z: databáze beck-online.cz

3. Ústavněprávní souvislosti místního referenda

3.1. Ústavní základy místní samosprávy

Jedním z klíčových prvků českého ústavního pořádku je právo na samosprávu, které lze považovat za součást tzv. materiálního jádra ústavy[39] a za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie.[40] Idea samosprávy je totiž slučitelná pouze s demokracií.[41] Místní referendum, jakožto institut přímé demokracie na místní úrovni, je nutno samozřejmě primárně odvozovat ze samotné ústavní úpravy územní samosprávy.[42] Odstoupení od principu samosprávy územních celků by bylo změnou ústavně nepřípustnou a znamenalo by porušení mezinárodních závazků v České republiky, vzhledem k tomu, že je Česká republika vázána Evropskou chartou místní samosprávy.[43] Čl. 1 této mezinárodní smlouvy deklaruje závazek smluvních stran být Chartou vázány a čl. 2 zakotvuje závazek uznat místní samosprávu ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě.

Místní samosprávu na ústavní úrovni zaručuje čl. 8 Ústavy.

Základní složkou místní samosprávy je obec, která je základním územním samosprávným celkem (čl. 99 Ústavy), zároveň veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem a rozpočtem (čl. 101 odst. 3 Ústavy) a společenstvím občanů se zaručeným právem na místní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 Ústavy).[44]

Čl. 101 odst. 1 Ústavy stanoví, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Rigel nabízí úvahu, zda je v takovém případě vůbec právní úprava místního referenda souladná s ústavním pořádkem, kdy by se vzhledem k jazykovému znění tohoto článku mohla správa obce kýmkoliv jiným než zastupitelstvem jevit jako protiústavní. Zároveň však odpovídá, že takto čl. 101 odst. 3 Ústavy vykládat nelze, neboť právo na samosprávu nelze ztotožňovat se samostatnou správou obce zastupitelstvem, neboť toto je pouze jednou (dílčí) složkou samosprávy.[45] Obsah pojmu samospráva je tak širší a neomezuje se toliko na činnost vykonávanou zastupitelstvem.

---

[39] PODHRÁZSKÝ, Milan. Čl. 101 [Správa, činnost a hospodaření ÚSC]. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, a kol.. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010. s. 1398
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 16
[40] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 16
Ústavní soud ČR: Nález ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02
[41] RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499]. s. 312
[42] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 16
[43] MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 8 [Územní samospráva]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
[44] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 17
PODHRÁZSKÝ, Milan. Čl. 8 [Ústavní záruky územní samosprávy]. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, a kol.. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010. s. 141
[45] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 17 - 18

Obdobnou úvahu ve své práci provedl Podhrázský, který rovněž uvádí, že ústavní zakotvení normy, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem, v žádném případě nevylučuje existenci místních referend.[46]

Podhrázský dále uvádí, že právo na výkon místní samosprávy je v návaznosti na ust. čl. 101 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1. Listiny zaručeno jak zprostředkovaně prostřednictvím zastupitelstva, tak v přímé formě v podobě místního (krajského) referenda.[47]

Antoš spatřuje ve znění čl. 101 odst. 1 Ústavy projev příklonu k zastupitelské formě demokracie na místní úrovni, kdy ostatně tezi o přednosti zastupitelské demokracie oproti demokracii přímé spatřuje v obsahu Ústavy jako celku.[48] Toto v zásadě odpovídá tomu, že v judikatuře i teorii je místní referendum vnímáno jako doplňkový a kontrolní mechanismus k samosprávě vykonávané nepřímo prostřednictvím zastupitelstva.[49]

Lze pro úplnost dodat, že místní referendum nelze konat na území vojenských újezdů, neboť tyto nejsou samosprávnými celky.[50]

3.2. K významu čl. 2 odst. 2 Ústavy

Úvodem je třeba zdůraznit, že ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, institut místního referenda explicitně neupravuje, resp. toto z pouhého jazykového výkladu Ústavy nijak nevyplývá.[51]

---

[46] PODHRÁZSKÝ, Milan. Čl. 101 [Správa, činnost a hospodaření ÚSC]. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, a kol.. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010. s. 1398

[47] PODHRÁZSKÝ, Milan. Čl. 8 [Ústavní záruky územní samosprávy]. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, a kol.. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010.. s. 141

[48] ANTOŠ. Marek. Čl. 21. In: KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář*. Praha: Leges, 2022,s. 898

[49] např.:
Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43
RIGEL, Filip. Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska [online]. Brno, 2007 [cit. 19.11.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. [cit. 20.11.2022]. s. 35
RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. Časopis pro právní vědu a praxi [online], 2007, č. 4, [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499]. s. 313, 314
SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice. In: MOREL, Laurence, QVORTRUP, Matt. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Routledge, 2017. s. 77

[50] RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. Časopis pro právní vědu a praxi [online], 2007, č. 4, [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499]. s. 313.
RIGEL, Filip. Určení území pro referendum není radno podceňovat. moderniobec.cz [online], [cit. 16.5.2026]. Dostupné z: https://moderniobec.cz/urceni-uzemi-pro-referendum-neni-radno-podcenovat/

[51] RIGEL. Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: Czudek, Damin a kol. (eds.). *Interakce českého a evropského práva. Sborník příspěvků doktorského studia k výzkumnému záměru „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“* na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009, s. 297
LANGÁŠEK. Tomáš. Místní referendum v judikatuře správních soudů a ústavního soudu. In: Šimíček. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 153.
Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04

V případě referenda celostátního čl. 2 odst. 2 Ústavy stanoví, že: *„Ústavní zákon může*[52] *stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“* K tomuto Rigel uvádí, že dané ustanovení se nicméně nevztahuje na institut místního referenda, neboť při jeho realizaci nejde o výkon státní moci, ale o výkon práva na samosprávu. Shodný názor má i Kopecký, Podhrázský, Antoš, Mikule a Suchánek.[53] S tímto závěrem se lze ztotožnit. Rigel dále uvádí, že navíc tento článek Ústavy hovoří o „lidu“, přičemž místní referendum se týká toliko „územně vymezeného společenství osob“[54]. Tento argument se mi však jeví jako poněkud nadbytečný a v zásadě i nepoužitelný, kdy z mého pohledu zcela pomíjí použití výkladových metod při výkladu pojmu „lid“. Při použití nejen teleologického, ale i pouhého jazykového výkladu by bylo možno přijmout závěr, že „lid“ nemusí být nutně odlišný pojem od „územně vymezeného společenství osob“, resp. že „územně vymezené společenství osob“ mimo rozsah pojmu „lid“ zcela určitě neleží. Ústavněprávním výkladem pojmu „lid“ se ve své práci zabývá např. Mlsna[55] či Klíma, který uvádí zejm. že: *„v užším slova smyslu se tak "lidem" rozumí sbor (suma, množina) voličů, tedy občané daného státu, kteří dosáhli určitého věku a neexistují u nich překážky k výkonu volebního práva“*[56]. Obsah celého jeho příspěvku se týká úvahy nad tím, zda je české ústavní právo schopno dostatečně vysvětlit legitimitu státní moci tím, že byla státu „lidem“ svěřena. Již jen z citované části však je možné usoudit, že pojem „lid“ nepochybně v sobě může zahrnovat i skupinu osob oprávněných hlasovat v konkrétním místním referendu (omezený rozsah sboru,

---

[52] Zde je důležité poznamenat, že příslušný článek obsahuje formulaci „může stanovit“. Nikoliv imperativní formu „stanoví“. Autoři z tohoto jazykového znění dovozují, že neexistuje žádný ústavně zakotvený pokyn zákonodárci, aby přijal úpravu obecného celostátního referenda, neboť formulace „může“ znamená pouze přípustnost či možnost zákonodárce takovouto úpravu přijmout. Šimíček vnímá tento článek jako jakési provizorium přijaté ve spěchu, přijaté rozpačitým způsobem a nikterak zavazující. Úprava je poplatná dobové politické atmosféře a vlastně pouze odkládá otázku obecného referenda k řešení v budoucnu, přičemž ani za tři desetiletí nebyla tato otázka vyřešena.
ŠIMÍČEK, Vojtěch. Úvodem. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). Přímá demokracie. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 8
Srov. též názor Marka Bendy: *„Vždycky jsme byli proti. Tuto debatu vedu v této Sněmovně asi třicet let. Začínal s tím předseda komunistů Vojtěch Filip, který říkal, že v Ústavě máme napsáno, že musí být referendum – a já jsem vždycky říkal, že nemáme napsáno v Ústavě, že musí být referendum. Ústavní zákon může stanovit, že lid vykonává moc přímo. V řadě případů tak stanoví. Máme obecní referenda. Měli jsme referendum o vstupu do Evropské unie.“*
MATOŠKA, Lukáš. *Referendum není všelék, ale doplnění demokracie, navrhuje Tejc. „Požaduje to jen SPD,“ namítá Benda Český rozhlas Plus* [online]. [cit. 3.4.2026]. Dostupné z: https://plus.rozhlas.cz/referendum-neni-vselek-ale-doplneni-demokracie-navrhuje-tejc-pozaduje-jen-spd-9599860
[53] KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 17.11.2022]. § 1. dostupné z: databáze ASPI.
PODHRÁZSKÝ, Milan. Čl. 8 [Ústavní záruky územní samosprávy]. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, a kol.. *Ústava České republiky - Komentář.* Praha: Linde Praha, 2010.. s. 140 - 141
ANTOŠ. Marek. Čl. 21. In: KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář.* Praha: Leges, 2022, s. 899
MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 101 [Správa územního samosprávného celku]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky.* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
[54] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 15
[55] MLSNA. Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státovědné parametry. In: Šimíček. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie.* Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 17 - 18
[56] KLÍMA, Karel. *O právu ústavním* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012, [cit. 20.11.2022], 3.1. Ústavněprávní úskalí pojetí "lidu". Dostupné z: databáze ASPI

resp. sumy voličů/hlasujících). Navíc, oprávněné osoby hlasovat v místním referendu jsou ty stejné osoby, jež jsou způsobilé volit v komunálních volbách[57]. Je tak možno hovořit o určitých společných východiscích, jež legitimizují jak právo hlasovat v místním referendu, tak právo volit do zastupitelstva obce, proto by obecné teoretické výklady východisek těchto práv měly být shodné.

Tématem suverenity lidu jakožto původce moci ve státě se musí nevyhnutelně zaobírat většina publikací týkajících se teorie ústavně právní problematiky, mezi jinými např. i Sládeček a Syllová ve svém výkladu k čl. 2 odst. 2 Ústavy uvádějí, že výhrada ústavního zákona jakožto podkladu pro konání celostátního referenda se omezuje toliko na referendum rozhodovací (decisivní), kdy dopady tohoto článku na referendum konzultativní, popř. na referendum případně iniciované lidovou iniciativou, jsou sporné, neboť ani v jednom z těchto případů by nešlo o výkon státní moci lidem, ale pouze o návrh na určité rozhodnutí, přičemž konečné slovo by pak měly příslušné orgány[58]. Shodně i Kysela[59]. Stejně tak jako další výše uvedení autoři poznamenávají, že příslušný článek Ústavy nedopadá na referenda konaná na místní úrovni.[60]

Poněkud odlišně se na problematiku dívá Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 29.8.2012, sp. zn. Ars 1/2012-26, dává místní referendum do určité souvislosti s ust. čl. 2. odst. 2 Ústavy, kdy uvádí, že *„referendum představuje jednu z forem přímé demokracie. Přímou demokracii je třeba vykládat ve dvou významech: 1. jako institucionální výraz principu suverenity lidu umožňující rozhodování věcí veřejného zájmu a 2. jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí. Tomuto dvojímu vnímání odpovídá ústavní úprava, která v čl. 2 odst. 2 Ústavy na straně jedné umožňuje zakotvení ústavního zákona, který by stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo, a v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“*[61] Dále uvádí, že: *„K tomu je vhodné dodat, že zmiňovaný čl. 2 odst. 2 Ústavy se výslovně týká výkonu „státní moci“. V případě místního (příp. krajského) referenda se však nejedná o výkon státní moci, nýbrž moci samosprávné. Z § 6 zákona o místním referendu proto plyne, že „v místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Z toho lze mimo jiné dovodit, že normotvůrce citovaným článkem není limitován v tom směru, že by tato referenda (tzn. místní a krajské) musel zakotvit ústavním zákonem,*

[57] § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[58] SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 12.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
[59] KYSELA. Jan. Referendum jako součást české ústavní politiky. In: Šimíček. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 65
[60] SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 12.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
KYSELA. Jan. Referendum jako součást české ústavní politiky. In: Šimíček. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 65
[61] Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26

jelikož se nejedná o výkon státní moci, nýbrž moci samosprávné; postačuje proto jejich úprava zákonem „obyčejným“.[62]

Institut místního referenda tedy, i přes pojem „státní moc“ obsažený v ust. čl. 2 odst. 2 Ústavy, Nejvyšší správní soud z tohoto článku dovozuje, a to ve spojení s ust. čl. 21 odst. 1 Listiny. Ve prospěch existence ústavního práva na vyhlášení (konání) místního referenda dále Nejvyšší správní soud uvádí, že: *„možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno“*[63] Je však vhodné dodat, že skutkově se uvedené rozhodnutí týká referenda, jež bylo vyhlášeno zastupitelstvem obce, nikoliv z iniciativy části občanů reprezentovaných přípravným výborem

Za naukou ustálený lze považovat závěr, že Ústava ČR obsahuje základní ústavněprávní zmocnění pro konání referenda celostátního. Výslovné explicitní zakotvení místního referenda nicméně v současném textu Ústavy absentuje. Nezbývá než dodat, že i přes ústavněprávní zakotvení institutu celostátního referenda, došlo v historii samostatné České republiky pouze k jedinému případu jeho realizace.[64] Na základě ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, hlasoval lid o otázce: *"Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?"* Je dále třeba poznamenat, že tento ústavní zákon je ústavním zákonem *ad hoc*[65] ve vztahu toliko ke konkrétnímu referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, kdy byl přijat v zásadě na základě konsenzuálního přesvědčení o nutnosti předmětnou otázku předložit lidu k hlasování v referendu, které rezonovalo napříč politickým spektrem.[66] Neboť doposud nebyl přijat příslušný ústavní zákon týkající se celostátního referenda jakožto obecného institutu,[67] ústavní zákon o

---

[62] Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26
[63] Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26
[64] KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 17.11.2022]. § 1. dostupné z: databáze ASPI.
[65] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 15
[66] LEBEDA, Tomáš. Referendum o přistoupení ČR k Evropské unii. Několik různých pohledů na první všelidové hlasování v Česku. *Politologický časopis* [online], 2004, č. 3, s. 208 [cit. 12.11.2022]. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2004/3/Polcas_2004_3_pp_206_223.pdf
[67] ANTOŠ. Marek. Čl. 21. In: KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář.* Praha: Leges, 2022,s. 898

referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii není v pravém smyslu „prováděcím“ právním předpisem k čl. 2 odst. 2 Ústavy, resp. je jím pouze vzdáleně pro konkrétní případ. Je nutno přihlédnout i k čl. 10a odst. 2 Ústavy, který stanoví, že *„K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.“* Zmíněný odst. 1 stanoví, že: *„Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“* Právě k tomuto článku je ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii „prováděcím ústavním zákonem“, neboť samotný čl. 10a odst. 2 Ústavy navazuje na a rozvíjí čl. 2 odst. 2 Ústavy,[68] kdy tento konkretizuje co do jednoho jediného konkrétního typu celostátních referend, tedy výhradně těch, které se týkají přenesení pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci. Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii tak nelze vnímat prizmatem obecného celostátního referenda, ale jakožto zákon toliko jednorázový.[69]

3.3. Celostátní referendum vyhlášené z lidové iniciativy?

Vzhledem k tématu této práce si nelze nepovšimnout myšlenky Sládečka a Syllové o teoretické možnosti realizace celostátního referenda na základě lidové iniciativy.[70] K tomuto lze uvést, že k takovéto situaci v České republice nikdy nedošlo a je obtížné si představit, že by tato teoretická úvaha byla v současné chvíli uvedena v život. Český právní řád s takovouto možností nepočítá a je otázkou, jak by se s takovou situací vypořádaly orgány veřejné moci, příp. Ústavní soud ČR, došlo-li by k pokusu skupiny obyvatel či nějakého „celostátního“ přípravného výboru o uvedení takové myšlenky do praxe. Je možné se domnívat, že v současné celospolečenské situaci je tato myšlenka pouhým teoretickým konstruktem bez možnosti praktického uplatnění. Představit si její realizaci by snad bylo možné za výjimečných celospolečenských okolností a zcela určitě by se snaha o iniciaci takového referenda střetla s nevolí státní moci. Otázkou je, zda by v takovém případě nepřišla státní moc o svou lidem danou legitimitu. Je však možné, že by právo lidu domáhat se určitým postupem vyhlášení celostátního referenda, např. pomocí přípravného výboru a petice s potřebným počtem podpisů, mohlo být zakotveno v právním předpisu, jež obecné celostátní referendum v České republice upraví. Zajímavá je myšlenka, která lid označuje jako ústavní orgán *sui* generis.[71] Bližší úvahy nad touto myšlenkou nicméně leží zcela mimo rozsah této práce.

---

[68] SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 10a [Podmínky přenesení pravomoci]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 12.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[69] ANTOŠ. Marek. Čl. 21. In: KUHN, *Zdeněk. Listina základních práv a svobod - Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 899

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Úvodem. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 9

[70] SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 12.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[71] WINTR, Jan. ASKARI. Daniel. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník*, 2016, č. 2, s. 121-137

3.4. Ústavně zaručené právo na iniciaci místního referenda?

Zná český právní řád ústavně zaručené právo oprávněných osob, resp. obyvatel obce, na vyhlášení místního referenda? Odpověď na tuto otázku není snadná. Posouzení této otázky je významné např. pro zohlednění míry soudní ochrany (zejm. ze strany Ústavního soudu) jaká je v záležitostech místního referenda poskytována. Výslovné zakotvení základního práva občanů vyvolat místní referendum v ústavě však není.[72] Bude vhodné nahlédnout na to, jak na tuto otázku odpovídá judikatura.

V *obiter dictum* usnesení ze dne 25.4.2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000, Ústavní soud vyložil, 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. součásti výkonu práva na samosprávu. Toto 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.“*[73] S tímto závěrem se ÚS dále ztotožnil např. v usnesení ze dne 11.12.2003, sp. zn. III. ÚS 658/02.

První zmíněné rozhodnutí podrobil ve svém článku kritice Dohnal, kdy trefně poukázal na to, že se Ústavní soud opírá o teoretické rozlišování mezi dvěma instituty přímé demokracie, a to referendem a lidovou iniciativou, přitom však Ústavní soud opomíjí širší pojetí významu referenda jakožto jakékoliv formy přímého výkonu moci lidem, kdy mnohdy lze pojmy referenda a lidové iniciativy ztotožnit a lze hovořit o referendu vyvolaném na základě lidové iniciativy.[74] S tímto názorem lze souhlasit. Rozlišování referenda a lidové iniciativy lze mít za přehnaný formalismus. Tím spíše ve světle toho, že se právu na vyhlášení referenda „zdola“ pomocí přípravného výboru na základě tohoto formalismu odnímá ústavněprávní ochrana. Je poté smutným paradoxem, že proti přepjatému formalismu se Ústavní soud často ve své judikatuře vymezuje.[75]

V usnesení ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04 se Ústavní soud vyjádřil, že: *„nemůže v prvé řadě přisvědčit stěžovateli, že by hlasovací právo v místním referendu mělo požívat přinejmenším stejné ochrany jako právo volební. Rovnocennost těchto práv sice vychází z čl. 21 odst. 1 Listiny, tím však veškerá podobnost končí. Zatímco volební právo je výslovně upraveno na ústavněprávní rovině v čl. 18 Ústavy České republiky, přičemž přijímání volební legislativy podléhá zvláštnímu postupu podle čl. 40 Ústavy ČR, místní referendum ústavněprávní*

---

[72] LANGÁŠEK. Tomáš. Místní referendum v judikatuře správních soudů a ústavního soudu. In: Šimíček. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 152.
[73] Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000
[74] DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy* [online databáze], 2007 [cit. 17.11.2022], č. 17. dostupné z: databáze beck-online.cz
[75] Např. Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 11.7.1996, sp. zn. III. ÚS 127/96; Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 31.3.2005, sp. zn. II. ÚS 629/04 a řada dalších

zakotvení postrádá a jeho úprava je svěřena toliko právu jednoduchému. Pravidelné vypisování voleb přitom patří mezi základní zásady fungování demokratického státu, zatímco vypsání místního referenda není ústavním pořádkem výslovně ani předpokládáno. Totožná ochrana čl. 21 odst. 1 Listiny se proto vztahuje pouze na případ vyhlášeného hlasování ve volbách nebo v místním referendu, nikoliv však na ochranu samotného vyhlášení tohoto hlasování.“[76] A dále, že: *„Právo iniciovat konání místního referenda tak představuje veřejné subjektivní právo, které však nepožívá ochrany čl. 21 odst. 1 Listiny“.*[77] Ústavní soud tedy dovodil závěr, že ochrana dle čl. 21 odst. 1 Listiny se na hlasování v místním referendu vztahuje shodně jako na volby, nicméně toto se týká pouze záruk na průběh hlasování. Možnost hlasování (resp. místní referendum jako celek) vyvolat z lidové iniciativy čl. 21 odst. 1 Listiny nezakotvuje.

Výše uvedené závěry Ústavní soud uplatnil dále např. v usnesení ze dne 22.2.2007, sp. zn. III. ÚS 40/06 či v usnesení ze dne 26.11.2013, sp. zn. III. ÚS 440/12.

Určitý náznak odlišného náhledu na existenci ústavního práva na vyhlášení místního referenda lze spatřit v disentu Wagnerové k nálezu Ústavního soudu ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, ve kterém uvádí, že: *„S většinovým stanoviskem nesouhlasím, protože příliš restriktivně interpretuje čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čemuž brání čl. 22 Listiny, který naopak požaduje, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. 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 pominulo působení čl. 22 Listiny na výklad čl. 21 odst. 1 Listiny.“*[78] Samotný nález uvádí tezi, že úsilím stěžovatele bylo ohledně určité otázky předložit: *„rozhodnutí přímo občanům, tedy umožnit realizaci práva podílet se na správě této veřejné věci přímo. Z tohoto pohledu bylo úsilí stěžovatele zcela legitimní, neboť se jím naplňovalo ustanovení čl. 21 odst. 1 Listiny.“*[79]

V nálezu Ústavního soudu ze dne 13.3.2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, tento uvedl, že účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu věcí veřejných náležejících do samostatné působnosti obce. Neumožnil-li krajský soud konání místního referenda o takovýchto záležitostech, zasáhl do uvedeného základního práva (tedy do základního práva občanů obce na přímou správu věcí veřejných náležejících do samostatné působnosti obce)[80] a to v rozporu s ust. čl. 21 odst. 1

---

[76] Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04
[77] Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04
[78] Disentní stanovisko Elišky Wagnerové k nálezu ÚS ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04
[79] Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04
[80] Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 13.3.2007, sp. zn. I. ÚS 101/05
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 19

Listiny. Ústavní soud tedy přiznal ústavněprávní ochranu právu vyhlásit místní referendum, které vyplývá z výše zmíněného článku Listiny.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5.3.2015, č.j. Ars 11/2014-42 uvedl, že místní referendum představuje jednu z forem podílu občanů na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny.[81]

V rozsudku ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43, uvedl, že *„Při výkladu právních předpisů, které omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je rovněž třeba mít na zřeteli čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Jak již v minulosti v dále citovaných nálezech judikoval Ústavní soud, je tedy nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že se citovaný zákon stane mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlašovat a konat."*[82]

Ústavní soud v nálezu ze dne 9.2.2012, sp. zn. sp. zn. III. ÚS 263/09, uvádí, že *„Platný zákon o místním referendu zná vedle referenda vyhlášeného čistě z vůle zastupitelstva obce také referendum „vyvolané zdola", na návrh tzv. přípravného výboru, které může představovat významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný občany obce vůči jejím orgánům. Na tomto základě Ústavní soud dovodil existenci subjektivního veřejného práva přípravného výboru iniciovat místní referendum, které sice samo o sobě nevyplývá z čl. 21 odst. 1 LPS, avšak je možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem."*[83] Ústavní soud tedy dovodil, že z čl. 21 odst. 1 Listiny žádné právo obyvatel obce místní referendum vyhlásit nevyplývá, ústavně chráněné je pouze jejich právo hlasovat v referendu, které již vyvoláno bylo. Právo referendum jako takové iniciovat jim však ústavní pořádek nepřiznává. Shodně v nálezu ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 995/09 či v nálezu ze stejného dne sp. zn. III. ÚS 873/09.

V usnesení ze dne 9.1.2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12, se Ústavní soud shodně se svou dřívější judikaturou vyjádřil tak, že: *„dovodil existenci subjektivního veřejného práva iniciovat místní referendum, které sice samo o sobě nepožívá ochrany podle článku 21 odst. 1 Listiny (tak jako účast na již vyhlášeném referendu), je však možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem v intencích článku 36 odst. 1, odst. 2 Listiny. Ústavní soud v této souvislosti hovoří o referendu "vyvolaném zdola", na návrh tzv. přípravného výboru (§ 8 odst. 1 písm. b) č. 22/2004 Sb.), které může představovat významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný veřejností obce vůči jejím orgánům. Zastupitelstvo obce v případě, že jsou splněny všechny podmínky vyplývající ze zákona o místním referendu, má povinnost takové referendum vyhlásit, nehledě na to, zda zastupitelstvo samo jako orgán s konáním referenda k otázce navrhované přípravným výborem souhlasí či nikoli."* Shodně Ústavní soud judikoval v nálezu ze dne 5.11.2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14.

---

[81] Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 5.3.2015, č.j. Ars 11/2014-42
[82] Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43
[83] Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 263/09

Naopak Nejvyšší správní soud např. rozsudku ze dne 22.10.2014, č.j. Ars 4/2014-99 uvedl, že: *„ústavně zaručené právo podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny) se vztahuje i na iniciaci místního referenda"*[84]

Jak vyplývá z výše uvedeného, Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi dlouhodobě přiklání spíše závěru, že žádné ústavně zaručené právo na vyvolání místního referenda neexistuje, resp. toto z Listiny nevyplývá.[85] V této rozhodovací praxi však není zcela konstantní a objevují se určité výkyvy. Ústavněprávní ochrany požívá samotné hlasování v místním referendu, je-li toto již vyhlášeno, a to ve stejném rozsahu ochrany jako volby.[86] Právo obyvatel obce (oprávněných osob) místní referendum vyvolat je zcela jistě jejich veřejným subjektivním právem[87], které však, dle judikatury Ústavního soudu, nepožívá ústavněprávní ochrany, nicméně lze se ochrany tohoto práva dovolávat ve správním soudnictví. ¨

Ústavní soud argumentuje, z mého pohledu nepřesvědčivě, např. tím, že existuje rozdíl mezi ústavním zakotvením voleb a ústavním zakotvením přijímaní volební legislativy a ústavním zakotvením místního referenda, které není v Ústavě explicitně zmíněno. Mám však za to, že výkladem lze ústavněprávní zakotvení místního referenda dovodit. Rovněž není žádoucí, že je určitým způsobem snižován význam místního referenda pro výkon samosprávy. Je sice pravdou, že toto pouze doplňuje zastupitelskou formu výkonu samosprávy,[88] nicméně toto určité subsidiární postavení vůči výkonu samosprávy skrz zastupitelstvo obce by nemělo být místnímu referendu kladeno k tíži na poli ústavní ochrany. Ústavní soud ve své judikatuře nedostatečně zohledňuje kontrolní roli místního referenda na výkon zastupitelské demokracie na lokální úrovni. Ústavní soud dále pomíjí určité „vedlejší" související následky místního referenda jako je aktivizace obyvatelstva k veřejnému životu, oživení politického života na úrovni obce, vyvolání společenské diskuze apod. Ústavní soud nepřikládá dostatečný význam roli místního referenda jakožto „lidového veta" či „záchranné brzdy" v případě, že je pochybnost o řádném dodržování mandátu zastupitelstva, který mu byl obyvateli obce dán. Ústavní soud dále do jisté míry opomíjí fakt, že místní referendum může ohledně rozhodování určité otázky zcela nahradit rozhodovací činnost

---

[84] Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 22.10.2014, č.j. Ars 4/2014-99

[85] KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 17.11.2022]. § 1. dostupné z: databáze ASPI.
ANTOŠ. Marek. Čl. 21. In: KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 899

[86] LANGÁŠEK. Tomáš. Místní referendum v judikatuře správních soudů a ústavního soudu. In: Šimíček. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 154.

[87] LANGÁŠEK. Tomáš. Místní referendum v judikatuře správních soudů a ústavního soudu. In: Šimíček. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 154.

[88] RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska* [online]. Brno, 2007 [cit. 19.11.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. s. 35
Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43

zastupitelstva[89], popř. dát zastupitelstvu silný mandát v určité otázce[90], aprobuje-li výsledek hlasování názor zastupitelstva. Lze tedy říci, že lze jen těžko zdůvodnit určité podřízené postavení přímé demokracie (výkon místním referendem) oproti nepřímé demokracii (výkon prostřednictvím zastupitelstva) na místní úrovni.

S uvedenou rozhodovací praxí Ústavního soudu se tedy obdobně jako Rigel[91] nebo Dohnal[92] neztotožňuji. Opačný názor zastává např. Antoš.[93] Mikule a Suchánek uváději, že: *„Ústava tedy v souvislosti s územními samosprávnými celky vůbec nezná přímou účast občanů na správě veřejných věcí ve smyslu čl. 21 LPS, zejména rozhodování v referendu a rozhodování na shromážděních občanů v obcích (které by v malých obcích mohlo být z hlediska politického i správního efektivní).“*[94] Dále uvádějí, že: *„Možnost rozhodování územního společenství občanů o věcech územní samosprávy v tzv. místním nebo krajském referendu je upravena obyčejnými zákony, takže výlučné postavení zastupitelstva je do jisté míry prolomeno.“*[95] Z uvedeného dovozuji, že také nejsou zastánci teorie, že Ústava zaručuje práva na vyvolání místního referenda.

Mám za to, že význam místního referenda pro řádné fungování samosprávy je natolik zřejmý, že se upírání ústavní povahy práva občanů na jeho iniciaci jeví až jako absurdní a neodůvodnitelné. K úvaze o významu místního referenda jakožto významného nástroje přímého výkonu samosprávy a důležitého kontrolního nástroje občanů pro zastupitelskou formu výkonu samosprávy bylo pojednáno v úvodním slovu k této práci s odkazem zejm. na rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, sp. zn. Ars 2/2012-43, přičemž si na tuto pasáž dovoluji odkázat. Vzhledem k významu místního referenda, kdy toto může fungovat jako korektiv rozhodování zastupitelstva, které se příčí nejlepšímu zájmu obyvatel obce, jež dali zastupitelstvu mandát, nenacházím ospravedlnitelné argumenty pro závěr, že by právo obyvatel obce (oprávněných osob) iniciovat místní referendum nemělo požívat ústavněprávní relevance, zatímco „pouhé“ právo v místním referendu hlasovat by ústavněprávní ochranu požívat mělo. Ústavní ochrana by měla být přiznána, jak právu v místním referendu hlasovat, tak právu toto referendum přímo vyvolat. Právo vyvolat

---

[89] Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04
RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska* [online]. Brno, 2007 [cit. 19.11.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. S. 40
[90] Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43
[91] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 19
[92] DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy* [online databáze], 2007, č. 17 [cit. 29.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[93] ANTOŠ. Marek. Čl. 21. In: KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář.* Praha: Leges, 2022,s. 899
[94] MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 101 [Správa územního samosprávného celku]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky.* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
[95] MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 101 [Správa územního samosprávného celku]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky.* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz

místní referendum je dle mého názoru jasně odvoditelné zejm. z čl. 21 odst. 1 Listiny.[96] Toto právo navíc vnímám jako politické právo každé oprávněné osoby.[97]

Rigel se domnívá, že by místní referendum mělo být *de lege ferenda* explicitně zmíněno v ust. čl. 101 odst. 1 Ústavy.[98] Obdobně by zmínka o místním referendu mohla být vložena i do čl. 104 odst. 2 Ústavy.

3.5. Ústavněprávní záruky hlasování v místním referendu

Nauka je již ustálena na závěru, že ústavněprávní ochrany požívá právo na samotné hlasování v místním referendu, je-li toto již řádně vyhlášeno. Jde o projev ústavně zaručeného práva občanů na územní samosprávu.[99]

Hlasování (terminologicky je potřeba používat tento termín, a nikoliv termín volba[100]) v místním referendu požívá v zásadě shodných ústavněprávních záruk jakožto volba v rámci voleb (do Parlamentu České republiky, zastupitelstev územních samosprávních celků či při volbě prezidenta republiky nebo do Evropského parlamentu). Ústavní soud k tomuto uvedl, že totožná ústavněprávní ochrana jako na hlasování ve volbách dle čl. 21 odst. 1 Listiny se vztahuje i na hlasování v již vyhlášeném místním referendu.[101] [102] Dále Ústavní soud judikoval, že „*možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda je obsahem základního práva podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo*

---

[96] KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: Komentář [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 17.11.2022]. § 1. dostupné z: databáze ASPI.
PODHRÁZSKÝ, Milan. Čl. 101 [Správa, činnost a hospodaření ÚSC]. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, a kol.. *Ústava České republiky - Komentář.* Praha: Linde Praha, 2010.. s. 1398

[97] MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 101 [Správa územního samosprávného celku]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. *Ústava České republiky.* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
MLSNA. Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státovědné parametry. In: Šimíček. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie.* Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 19

[98] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 19

[99] BARTOŇ, Michal. Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 5.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
Nováčková, Petra. *Místní referendum* [online]. Brno, 2007. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/d46yp/MISTNI_REFERENDUM.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. [cit. 5.11.2022] s. 46.
ANTOŠ. Marek. Čl. 21. In: KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář.* Praha: Leges, 2022,s. 899
Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 263/09

[100] Srov. RIGEL. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007 [cit. 13.11.2022], č. 4, s. 316. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499

[101] Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04
BARTOŇ, Michal. Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 5.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[102] Stejné ústavněprávní záruky na hlasování v referendu jako na volbu ve volbách dovozuje i Rigel.
RIGEL. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 316 [cit. 13.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499

[102] Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04

svobodnou volbou svých zástupců zaručeného v čl. 21 odst. 1 Listiny."[103] V této otázce Rigel poukazuje na zajímavou návaznost na volby do zastupitelstev obcí.[104] Zdůrazňuje fakt, že místní referendum rozhoduje o věcech, které náleží do působnosti zastupitelstva obce a v zásadě činnost zastupitelstva v tomto nahrazuje.[105] [106] Obecní zastupitelstvo v musí vzejít z voleb, ve kterých občané obce svou vůlí ovlivní složení budoucího zastupitelstva. Volby do zastupitelstev obcí samozřejmě musí respektovat celou plejádu ústavněprávních záruk pro to, aby mohly být považovány za řádné a bezvadné. Bylo by tedy absurdní, aby hlasování v místním referendu požívalo nižší kvality ústavněprávních záruk, kdy v zásadě rozhodování zastupitelstva řádně zvoleného ve volbách nahrazuje.[107] S trochou nadsázky se dá tvrdit, že volbou konkrétních kandidátů na základě (nejen) politické příslušnosti či deklarovaného programu občané obce nepřímo vyjadřují svůj názor na to, jak by mělo být odpovězeno na otázky, jimiž se bude v budoucnu zastupitelstvo zabývat. Je proto nelogické tvrdit, že by přímé hlasování o této otázce mělo požívat slabších záruk.

V případě samotného hlasování v místním referendu lze tedy na problematiku vztáhnout úpravu a závěry nauky, které se dotýkají hlasování při volbách a uplatnit obdobná institucionální pravidla.[108] To včetně ústavních záruk týkajících se voleb.[109] Aplikovatelný tak bude čl. 21 odst. 3 Listiny, tedy že hlasování v místním referendu musí být všeobecné a rovné a tajné. Přihlédnout lze i k ust. čl. 18 odst. 1 a 2 Ústavy, který hovoří o tajném hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Přihlédnout je nutno samozřejmě k ust. čl. 102 odst. 1 Listiny, podle kterého jsou členové zastupitelstev obcí voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.[110]

Z hlediska podústavního práva lze poukázat na ust. § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, který stanoví, že tyto volby se konají na základě všeobecného, rovného a

---

[103] Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 5.11.2015, sp. zn. III. ÚS 2815/14

[104] RIGEL, Filip. Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska [online]. Brno, 2007 [cit. 19.11.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. [cit. 5.11.2022]. s. 40

[105] Shodně: Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04

[106] V zásadě obdobně Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04

[107] RIGEL, Filip. Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska [online]. Brno, 2007. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. [cit. 19.11.2022]. s. 40

[108] BARTOŇ, Michal. Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 5.11.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
RIGEL. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 316 [cit. 13.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499
RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska* [online]. Brno, 2007 [cit. 19.11.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. [cit. 5.11.2022]. s. 36

[109] RIGEL. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 316 [cit. 13.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499

[110] KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: Komentář [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 17.11.2022]. § 3. dostupné z: databáze ASPI.

přímého volebního práva tajným hlasováním. Obdobně hovoří § 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Samotný zákon o místním referendu ve svém § 3 uvádí, že místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Shodně hovoří § 3 zákona o krajském referendu. Přímost hlasování je zakotvena i v ust. § 36 odst. 1 zákona o místním referendu.

Na hlasování jsou tedy již ústavním právem kladeny požadavky na a) přímost, b) všeobecnost, c) tajnost, d) rovnost. Porušení těchto požadavků by mohlo mít za následek neplatnost hlasování v místním referendu dle ust. § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu.[111]

3.5.1. Všeobecnost práva hlasovat v místním referendu

Požadavek na všeobecnost hlasování chrání rovné právo všech osob oprávněných hlasovat na přístup k tomuto hlasování a možnost vyjádření názoru v něm. Všeobecnost je ze subjektivního pohledu ovšem právem a nikoliv povinností a oprávněnou osobu nelze k hlasování donucovat. Je pouze na ní, zda své právo participovat v hlasování v místním referendu využije, či nikoliv.[112] Je však zcela nepřípustné jakoukoliv osobu oprávněnou hlasovat o tuto možnost připravit na základě jakéhokoliv diskriminačního kritéria[113] [114] (věk, pohlaví, rasa, etnicita, národnost, státní příslušnost, sexuální orientace, náboženské vyznání, zdravotní postižení, členství v politické straně či politický názor, apod.). Na základě diskriminačních kritérií není ani možno přikládat některým hlasům nižší váhu, než-li hlasům jiným.

Porušením zásady všeobecnosti hlasování však není stanovení hranice určitého věku proto, aby se občan obce (občan členského státu s pobytem v obci) mohl hlasování zúčastnit. Porušením této zásady není ani stanovení překážek ve výkonu hlasovacího dle § 4 zákona o místním referendu.

Ohledně hlasovacího práva v místním referendu platí cenzus věku. Co se týče kritéria věku, lze uvést, že právo hlasovat má pouze osoba starší 18 let, která tohoto věku dosáhla nejpozději v den konání místního referenda (osoba mladší 18 let není oprávněnou osobou). Stanovení takovéhoto kritéria věku není považováno za rozporné s požadavkem na zachování všeobecnosti hlasování. Stanovení věkového limitu není ani v rozporu s ust. čl. 25 Mezinárodního paktu o

---

[111] RIGEL. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 317 [cit. 13.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499

[112] RIGEL. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 317 [cit. 13.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499

[113] KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: Komentář [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 17.11.2022]. § 1. dostupné z: databáze ASPI.

[114] *„It is unreasonable to restrict the right to vote on the ground of physical disability or to impose literacy,educational or property requirements. Party membership should not be a condition of eligibility to vote, nor a ground of disqualification.“*
Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva. General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25). 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments)

občanských a politických právech.[115] Nepřípustné by bylo jiné omezení práva hlasovat či úprava váhy hlasu na základě věkového kritéria (např. vyloučení osob ve věku přesahujícím 75 let z hlasování). V případě požadavku dosažení věku 18 let jde o tzv. kvalifikační podmínku výkonu volebního práva (resp. práva hlasovat).[116] Literatura dále uvádí názor, že teprve dosažením určitého věku volební právo (právo hlasovat) jakožto subjektivní ústavní právo vzniká.[117] [118]

Z mého pohledu se zde vyskytují dva poněkud protichůdné náhledy a to za a) právo hlasovat jako subjektivní ústavní právo vzniká dosažením určitého věku[119] a b) právo hlasovat jakožto subjektivní ústavní právo vzniká již dříve, v případě místního referenda okamžikem zisku statutu občana obce (narozením, v případě, že matka dítěte má v obci trvalý pobyt; dnem nabytí právní moci rozhodnutí soudu o osvojení nezletilého, v případě, že v obci má trvalý pobyt osvojitelka;[120] či přihlášením k trvalému pobytu v obci, resp. ohlášením změny trvalého pobytu[121]), ale až do dosažení určitého věku je adresát tohoto práva omezen na možnosti jeho výkonu. Jde tedy o vrozené přirozené právo.

Osobně se kloním spíše k variantě za b) tedy, že právo hlasovat jakožto ústavní subjektivní právo není co se týče svého vzniku (a existence) omezeno věkem (existuje např. i u batolat, byly-li by naplněny ostatní předpoklady pro to stát se oprávněnou osobu) ale do dosažení určitého věku je pouze znemožněn výkon tohoto práva. Hovoříme tedy o omezeních výkonu volebního (resp. hlasovacího) práva.[122] Tento závěr se uplatní obdobně i v případě, kdy je oprávněnou osobou

---

[115] *„The right to vote at elections and referenda must be established by law and may be subject only to reasonable restrictions, such as setting a minimum age limit for the right to vote."*
Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva. General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25). 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments)

[116] Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 19.10.2004, sp. zn. II. ÚS 540/02

[117] BARTOŇ, Michal. Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 18 [Aktivní volební právo, způsob voleb]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 237 [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz.
FUREK, Adam. § 16 [Občan obce a jeho práva]. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 89. [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz.
KOPECKÝ, Martin. § 16-17. In: KOPECKÝ, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2022. [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze ASPI.

[118] Shodně patrně i Klíma, který uvádí, že: *„V užším slova smyslu se tak "lidem" rozumí sbor (suma, množina) voličů, tedy občané daného státu, kteří dosáhli určitého věku a neexistují u nich překážky k výkonu volebního práva."* A tedy jasně rozlišuje překážky výkonu volebního práva a samostatnou okolnost dosažení určitého věku. Z toho dovozuji, že vznik volebního práva váže právě až na podmínku dosažení věku.
KLÍMA, Karel. *O právu ústavním* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012, [cit. 20.11.2022], 3.1. Ústavněprávní úskalí pojetí "lidu". Dostupné z: databáze ASPI.

[120] § 10 odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel

[121] § 10 odst. 5 an. zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel

[122] BARTOŇ, Michal. Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz
Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 19.10.2004, sp. zn. II. ÚS 540/02

cizí státní příslušník s pobytem na území obce, a tudíž nelze hovořit o občanu obce, neboť nesplňuje podmínku uvedenou v ust. § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Zde rovněž z mého pohledu právo podílet se na hlasování v místním referendu existuje i u osob, jež nedosáhly věku 18 let, nicméně výkon tohoto práva je až do okamžiku dosažení požadovaného věku omezen. Uvedené rozlišování, zda jde o vznik samotného práva či pouze o zánik omezení právo vykonat, však bude mít z praktického hlediska spíše zanedbatelný význam.

Případné přiznání plné svéprávnosti nezletilé osobě civilním soudem[123] právo hlasovat v místním referendu před dosažením 18. roku věku nezakládá[124]. Omezení svéprávnosti co do možnosti vykonat právo hlasovat v místním referendu je zákonnou překážkou pro výkon tohoto práva[125] a znemožňuje tudíž omezenému v místním referendu hlasovat, byť by podmínka věku byla splněna. Je-li omezený omezen pouze na výkonu práva volebního, nezakládá to samo o sobě překážku pro výkon práva hlasovat v místním referendu. Toto by civilní soudy neměly při vyhlašování a vyhotovování rozsudků týkajících se omezení svéprávnosti opomínat.

Co se týče kritéria státní příslušnosti, jak již bylo naznačeno výše, mají ústavně zaručené veřejné subjektivní právo hlasovat v místním referendu nejen občané ČR, ale i cizozemští státní příslušníci, jež jsou oprávnění volit ve volbách do zastupitelstva obce v souladu s ust. § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a § 17 zákona č. 128/2000 Sb, o obcích, tedy jde-li o cizozemské státní příslušníky, kteří jsou v obci hlášení k pobytu a jimž právo hlasovat svědčí dle mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla řádně vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.

3.5.2. Rovnost hlasování v místním referendu

Hlas každé oprávněné osoby má stejnou váhu.[126] Každý hlas k rozhodnutí přispívá stejnou měrou.[127] Nelze hlasu některé z oprávněných osob přikládat váhu nižší nebo vyšší, než hlasům jiných oprávněních osob. Sílu hlasu nelze hodnotit podle žádného kritéria. Na sílu hlasu tak nemůže mít vliv věk, vzdělání, povolání či status, postavení osoby jakožto člena orgánu obce, apod.

---

[123] § 37 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
[124] FUREK, Adam. § 16 [Občan obce a jeho práva]. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 89. [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz.
[125] § 4 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[126] KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: Komentář [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 17.11.2022]. § 1. dostupné z: databáze ASPI.
[127] MLSNA, Petr. Čl.18 (Principy voleb a aktivní volební právo). In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2015, [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze ASPI.

3.5.3. Tajnost hlasování

Při hlasování v místním referendu je třeba zachovat zásadu tajnosti hlasování – tedy nesmí být možno postupovat tak, aby šlo zjistit, jakým způsobem oprávněná osoba hlasovala. Jen takto je možno zachovat svobodu rozhodování oprávněných osob.[128] Tajnost hlasování není jen právem oprávněných osob, ale i povinností.[129] Tajnost hlasování je zajištěna zejména tím, že: „*V prostoru určeném pro úpravu hlasovacího lístku nesmí být nikdo přítomen zároveň s oprávněnou osobou. S oprávněnou osobou, která nemůže sama upravit hlasovací lístek pro tělesnou vadu anebo nemůže číst nebo psát, může být s jejím souhlasem v prostoru určeném pro úpravu hlasovacího lístku přítomna jiná oprávněná osoba, nikoliv však člen okrskové komise, a hlasovací lístek za ni upravit a vložit do úřední obálky.*“[130] Dále je tajnost hlasování zajištěna tím, že oprávněná osoba je povinna sama hlas vhodit do schránky a pouze „*za oprávněnou osobu, která není schopna vložit úřední obálku s hlasovacím lístkem do hlasovací schránky, tak může učinit jiná oprávněná osoba, nikoliv však člen okrskové komise*“.[131] Je povinností oprávněné osoby vstoupit před vhozením hlasovacího lístku do schránky (urny) za tzv. plentu – do prostoru určeného pro úpravu hlasovací lístku.[132] Pokud by se oprávněná osoba odmítla – alespoň zcela formálně a na krátký okamžik, odebrat za tzv. plentu, nebude ji hlasování v místním referendu umožněno.[133] Tajnost hlasování je zajištěna dále tím, že hlasovací místnost má být vybavena všemi potřebnými proprietami pro to, aby oprávněná osoba mohla svou volbu učinit až přímo v hlasovací místnosti (plenta, úřední obálky, hlasovací lístky, psací potřeby,…).[134]

3.5.4. Přímost hlasování

Oprávněné osoby při hlasování v místním referendu přímo hlasují pro možnost ano/ne.[135] Nevolí své zástupce, kteří následně volbu provedou. Místní referendum je nejtypičtějším projevem přímé demokracie v českém (nejen) právním prostředí a již z této samotné podstaty vyplývá, že se hlasuje přímo o konkrétní otázce. Je vyžadováno, aby oprávněná osoba provedla hlasování sama, přímo, vlastnoručně. Oprávněná osoba je povinna sama hlas vhodit do schránky a pouze „*za oprávněnou osobu, která není schopna vložit úřední obálku s hlasovacím lístkem do hlasovací schránky, tak může*

---

[128] Srov.
SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 18 [Aktivní volební právo, způsob voleb]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 237 [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz.
[129] MLSNA, Petr. Čl.18 (Principy voleb a aktivní volební právo). In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2015. [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze ASPI.
RIGEL. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 317 [cit. 13.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499
[130] § 36 odst. 6, zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.
[131] § 37 odst. 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.
[132] § 37 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.
[133] § 37 odst. 5 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.
[134] MLSNA, Petr. Čl.18 (Principy voleb a aktivní volební právo). In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2015, [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze ASPI.
[135] § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

učinit jiná oprávněná osoba, nikoliv však člen okrskové komise".[136] Zmocnit jiného k výkonu práva hlasovat v místním referendu není možné.

3.6. Souvislosti s právem EU

Na úrovní evropského práva neexistuje žádné obecné zakotvení institutu místního referenda.[137]

Čl. 22 Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 26.10.2012 nicméně stanoví, že *„Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.*" Ústavní soud se v nálezu ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09 zabýval otázkou, zda se za občana ve smyslu ust. § 21 odst. 1 zákona o obcích, tedy pro naplnění podmínky, že pro oddělení části obce se musí vyslovit alespoň 1.000 občanů, považuje i cizí státní příslušník mající na území obce pobyt, nebo musí jít výhradně o občana České republiky. Přijal zcela správný výklad, že mezi občany ve smyslu ust. § 21 odst. 1 zákona o obcích je třeba počítat i občany jiných členských států Evropské unie. Dále poznamenal, že (nejen) podústavní právo musí být vykládáno eurokonformně. Z hlediska práva na samosprávu je eurokonformně správným výkladem přiznávat občanům jiných členských států právo podílet se na samosprávě obcí v nichž v ČR žijí. To v návaznosti i na výše zmíněný článek Smlouvy o fungování Evropské unie.[138] Idea, že právní normy týkající se problematiky místní samosprávy je třeba obecně vykládat eurokonformně a přiznávat právo podílet se na výkonu samosprávy občanům obce bez ohledu na to, zda jsou občany ČR nebo jiného členského státu, je zcela správná. Nejvyšší správní soud se na výše zmíněný nález odkázal v rozsudku ze dne 5.4.2022, č.j. 7 As 60/2020-34 (č. 4345/2022 Sb. NSS), kdy uvedl, že: *„v případě existence dvou alternativ výkladu zákona je nutné postupovat podle zásady in dubio pro libertate a přijmout výklad, který více šetří podstatu ústavně zaručeného práva na samosprávu"*[139], přičemž lze dodat, že právo na samosprávu není limitováno jen na občany ČR.

---

[136] § 37 odst. 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

[137] RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 16
KADEČKA, Stanislav. Místní referendum. ASPI. [online databáze], 2002, [cit. 29.10.2022], dostupné z: databáze ASPI.
RIGEL. Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: Czudek, Damin a kol. (eds.). *Interakce českého a evropského práva. Sborník příspěvků doktorského studia k výzkumnému záměru „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004"* na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009, s. 297

[138] Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
RIGEL, Filip. § 21 [Oddělení části obce]. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019. [cit. 29.10.2022]. dostupné z: databáze beck-online.cz.

[139] Nejvyšší správní soud ČR: Rozsudek ze dne 5.4.2022, č.j. 7 As 60/2020-34 (č. 4345/2022 Sb. NSS)

3.7. Souvislosti s mezinárodním právem veřejným

Podle nauky se za východisko místních referend považuje ust. čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, které stanoví, že *„každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců"*[140].

Čl. 3 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy zakotvuje jednak právo obyvatel spravovat místní záležitosti samosprávně prostřednictvím volených rad či shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon. Dále čl. 5 upravuje, že hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje. Evropská charta místní samosprávy tedy počítá s tím, že bude na národní úrovni přijat zákon upravující institut místního referenda, avšak jeho absence se nepovažuje přímo za rozpor s ustanoveními Charty.[141]

Co se týče výkladu obsahu samotné Charty, vydal Ústavní soud dne 5.2.2003 poměrně zajímavý nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02. Dovolím si citovat: *„Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. právy, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajisté představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blížící se státům"*[142].

---

[140] RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 15 – 16
Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000; Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 873/09 a další
Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva. General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25). 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments)
[141] RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. Časopis pro právní vědu a praxi [online], 2007, č. 4, [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499]. s. 312.
[142] Ústavní soud ČR: Nález ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

Je otázkou, jaký vliv by mohl uvedený výklad na normy týkající se místního referenda. Domnívám se, že je uplatnitelný omezeně a v zásadě nelze na základě tohoto výkladu jakkoliv omezovat právo na iniciaci místního referenda. Je nicméně pravdou, že samotná Charta právo na vyvolání místního referenda obyvatelům nezaručuje, pouze zavazuje členské státy k tomu, aby ve svém zákonodárství institut místního referenda kodifikovaly a umožnily. Bližší vymezení jeho podmínek však Charta ponechává na vnitrostátním zákonodárství. I poměrně restriktivní přístup a omezená uplatnitelnost místního referenda by tak, zdá se, nebyly v rozporu se závazky vyplývajícími z Charty. *„Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.“*[143] Charta má tedy rámcový charakter, postrádá mechanismy vynucení jejích norem a obsahuje především kolektivní práva, nikoliv práva jednotlivců. Přesto je však formálně klasickou a závaznou mezinárodní smlouvou.[144]

V zásadě tak lze říci, že co se týče místních referend, Česká republika s největší pravděpodobností vyhovuje požadavkům, které jsou na ni mezinárodními závazky kladeny. Ani restriktivní přístup Ústavního soudu k otázce, zda existuje ústavně zaručené právo na vyvolání místní referenda oprávněnými osobami není rozporný se závazky vyplývajícími z mezinárodního práva veřejného.

[143] Ústavní soud ČR: Nález ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02
[144] Ústavní soud ČR: Nález ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

4. Kampaň v místním referendu

4.1. Obecně ke kampani

Tato kapitola pojednává o kampani v místním referendu jako o nedílné součásti celého procesu vyhlášení a průběhu místního referenda, který do jisté míry leží mimo oblast právní analýzy. Z hlediska právní vědy je možné odkázat na výstižné pojednání Rigela.[145]

I přes strohou zákonnou úpravu[146] je určité předpoklady dané právním řádem při kampani provázející místní referendum nutno dodržet. Úvodem je třeba zdůraznit, že zásahy veřejné moci do kampaně provázející místní referendum by měly být spíše zdrženlivé a výjimečné, neboť hrozí zásah do ústavně zaručených práv oprávněných osob. K tomu srov.: „*Nejvyšší správní soud s odkazem na svou ustálenou judikaturu zdůrazňuje, že účast občanů na rozhodování ve formě referenda představuje realizaci základního politického práva. Jedná se o politické rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si vytvoří názor na položenou otázku, odkud získá potřebné informace apod. Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitým řešením je především věcí kampaně, vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Do této kampaně, která by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně, s výjimkou zjevných excesů, neměla autoritativně zasahovat.*“[147]

Jako u voleb je nutné vyvážit zejm. základní právo na svobodu projevu a na svobodnou soutěž politických sil a procesní pravidla, která mají zajistit, že samotné hlasování proběhne řádně, tajně, svobodně a bez přímé agitace v prostoru, jenž je zákonem vymezen jako chráněný před kampaní.[148]

Specifikem je to, že jednou z politických sil, která v rámci místního referenda vystupuje jako „soupeřící síla“ je i část politické reprezentace obce. Rigel dále poukazuje na to, že do kampaně často vstupují politické strany či dokonce soukromoprávní korporace (investoři), zcela správně však hodnotí, že hlavním subjektem vedoucí kampaň je typicky přípravný výbor.[149]

V této kapitole se soustředím na to, jaká „pravidla hry“ (nejen výslovně zakotvené normy) pro veřejnou debatu o otázce místního referenda a jeho samotného vyhlášení lze v českém právu identifikovat, jaké povinnosti a limity z nich vyplývají pro obec a její orgány a jaká rizika kampaně judikatura typicky řeší. Pro výzkum je nutné posoudit právní předpisy, zejm. zákon o místním referendu a zejm. relevantní judikaturu, která se v řadě rozhodnutí výslovně věnuje kampani, žádoucí neutralitě obce, či vyváženosti poskytnutí obecních zdrojů. Zohlednit je třeba i ústavní

---

[145] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 157-164
[146] srov. RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 157
[147] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 – 29
Srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. Ars 4/2018 - 45
[148] § 32 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[149] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 157-158

předpisy. K tomu srov.: *„Nejvyšší správní soud ostatně již v dřívějších rozhodnutích dospěl k závěru, že i na kampaň se vztahují principy ústavního práva, konkrétně zásady svobodné politické soutěže a neutrality veřejné moci (čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod).“*[150]

Z mého pohledu je třeba vnímat kampaň v místním referendu jednak jako legitimní komunikaci mezi oprávněnými osobami a dalšími subjekty (přípravný výbor, obec, politické subjekty, developeři apod.), ale zároveň jako potenciálně rizikový prostor, do kterého může vstoupit obec (či jiný aktér) způsobem, který fakticky vytváří informační asymetrii, a tím deformuje podmínky politické soutěže o to, zda referendum vyhlásit či ne a jak v něm hlasovat.

Zákon o místním referendu pojem kampaně výslovně používá v § 32, avšak nijak tuto nedefinuje a jeho úprava je velmi stručná.[151] Pouze zavádí některá institucionální východiska umožňující obci poskytnout plochu pro představení otázky či otázek v místním referendu, a to nejm. 10 dnů před konáním referenda. Zároveň výslovně zakazuje kampaň v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost, tento zákaz platí v den hlasování.[152] Byť zákon tak výslovně neuvádí, musí být i ohledně obecních zdrojů poskytnutých pro kampaň dodržena zásada rovnosti.[153] Z mého pohledu v dané rovině platí, že, protože zákon ponechává mnoho otázek souvisejících s kampaní neřešených, je třeba vnímat judikaturu jako faktický regulační rámec kampaně, a zvláště pečlivě závěry judikatury posuzovat. Platí, že: *„ustanovení § 32 zákona o místním referendu je třeba vykládat v souladu s ústavní zásadou volné a svobodné politické soutěže (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny).“*[154]

Z daného ustanovení však vyplývají zejm. dvě zásadní explicitní normy.

Ohledně odst. 1 je důležité je slovo „může“. Zákon zde obecně neukládá obci povinnost vytvářet oficiální „plakátovací prostor“ pro všechny strany. Obec vůbec nemusí nic takového učinit. Pokud však učiní, musí respektovat zásadu rovnosti. Z mého pohledu je tato konstrukce dvojsečná. Na jedné straně respektuje autonomii obce a fakt, že místní konkrétní podmínky se obec od obce liší, na straně druhé však vytváří riziko, že obec, která má fakticky informační převahu, nebude mít motivaci vymezovat žádný standardizovaný prostor, a současně bude sama používat jiné (třeba neformální) informační kanály.

Druhý odstavec § 32 zákona o místním referendu zavádí zákaz kampaně v den hlasování v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost. Je to normativně „nejtvrdší“ a nejlépe vymahatelné pravidlo kampaně v celém zákon. Vytváří chráněný prostor pro hlasování, a to nikoli

---

[150] Srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
[151] Srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 – 29
Srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. Ars 4/2018 - 45
[152] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
[153] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
[154]Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. Ars 4/2018 - 45

pouze v samotné hlasovací místnosti, nýbrž v celém objektu (typicky budova školy, kulturního domu apod.), čímž se zvyšuje praktická účinnost zákazu.

Do problematiky spadá i ust. § 26 zákona o místním referendu, které uvádí: „*Členové komise a ti, kteří mají právo být přítomni v místnosti, kde komise sčítá hlasy (§ 42), nesmějí poskytovat informace o dílčích výsledcích hlasování, a to až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování všemi přítomnými členy komise.*" Zakázáno je předběžně informovat i o účasti v místním referendu.[155]

V judikatuře je kampaň chápána jako legitimní a běžná součást politického procesu, tj. jako snaha aktérů přesvědčit oprávněné osoby, aby hlasovaly určitým způsobem či se připojily k podpisové akci, přičemž tato snaha je legitimně dovozována z ústavně zaručených práv jako je svoboda projevu či svobodná politická soutěž. „*Nejvyšší správní soud konstatuje, že kampaň prováděná před hlasováním ve volbách a také v místním referendu je zcela legitimní, odpovídající principu svobody hlasování a není ničím jiným než realizací některých ústavně zaručených základních práv (zejména svobody projevu a práva na šíření informací).*"[156] Nejvyšší správní soud považuje kampaň za v podstatě nedílnou součást procesu vyhlášení referenda a implikuje, že právě v kampani je dán prostor pro kritiku návrhu přípravného výboru např. z hlediska jeho důvodnosti či z hlediska diskuze nad náklady spojenými s místním referendem a realizací jeho rozhodnutí.[157]

Je přitom důležité odlišovat kampaň od zákonem uložené informační povinnosti o organizačních otázkách (např. srov. § 31 či 48 zákona o místním referendu), přičemž jejím smyslem je umožnit výkon hlasovacího práva a zajistit organizační náležitosti místního referenda. Naopak kampaň je typicky dobrovolná aktivita zúčastněných subjektů, které se snaží ovlivnit obsah hlasování či toto hlasování vůbec vyvolat. „*Pokud jde o povinnost informovat oprávněné osoby o konání místního referenda, které se koná z rozhodnutí zastupitelstva, stanoví zákon o místním referendu v § 14 povinnost uvést v usnesení o vyhlášení místního referenda náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu. Toto usnesení pak musí být vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Zákon o místním referendu však výslovně nestanoví povinnost vést následně k místnímu referendu informační kampaň. Nicméně ze smyslu a účelu konání místního referenda a z obecných povinností obce pečovat o všestranný rozvoj obce včetně účelného vynakládání finančních prostředků z rozpočtu obce (§ 2 odst. 2 obecního zřízení) lze dovodit povinnost obce, koná-li se místní referendum z jejího podnětu, informovat oprávněné osoby objektivním a dostatečným způsobem o konání místního referenda. Je to ostatně i v jejím zájmu, neboť stěží bude obec vynakládat nemalé finanční prostředky na uspořádání místního referenda, s tím, aby se o jeho konání dozvědělo co nejméně osob a toto referendum z důvodu nízké účasti oprávněných osoby posléze nebylo platné. Současně by obec měla dát oprávněným osobám prostor pro*

---

[155] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59 (č. 2919/2013 Sb. NSS)
[156] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59 (č. 2919/2013 Sb. NSS)
Srov. též KOPECKÝ, Martin. § 32 Kampaň pro místní referendum. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 31.5.2026]. dostupné z: databáze ASPI
[157] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)

vedení kampaně. Tím soud nemá na mysli, že by sama obec měla vést volební kampaň a přesvědčovat oprávněné občany k zaujetí určitého názoru. Jde pouze o to, aby obec nebránila stoupencům a odpůrcům nabízených řešení, aby se snažili spoluobčany přesvědčit o správnosti svých názorů."[158]

Rigel poukazuje na důležitý účel kampaně, a to zvýšit počet oprávněných osob, které se k hlasování dostaví, neboť počet hlasujících je důležitý pro platnost výsledku hlasování.[159]

Financování kampaně zákon o místním referendu výslovně a komplexně neupravuje (neobsahuje např. mechanismus transparentních účtů, limity výdajů či zvláštní dohledový orgán)[160] Zákon však uvádí v § 51 odst. 3, že „*Koná-li se místní referendum na návrh přípravného výboru, nejsou součástí výdajů podle odstavců 1 a 2 výdaje spojené s činností přípravného výboru, se získáním podpisů oprávněných osob podporujících konání místního referenda a náklady na kampaň.*" Z mého pohledu to potvrzuje, že zákon implicitně předpokládá soukromé financování kampaně přípravného výboru.

Zákon dále výslovně stanoví, že návrh přípravného výboru a podpisové listiny nesmí být vystaveny v prostorách státních orgánů a orgánů územní samosprávy.[161]

4.2. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy

Při posuzování otázek týkajících se kampaně v místním referendu nelze odhlédnout od nového normativního předpisu, kterým je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy, resp. prováděcí zákon č. 234/2025 Sb., o volebních kampaních a o transparentnosti a cílení politické reklamy. Podle uvedeného nařízení se pro účely nařízení rozumí referendem mj. všechna referenda pořádaná v členských státech na místní úrovni. Je třeba připomenout, že nařízení má přímý účinek. Z mého pohledu na místní referenda dopadá.

Toto relativně nové nařízení zavádí řadu pravidel, které by měly subjekty provádějící kampaň související s místním referendem při své činnosti zohlednit a vyhodnotit.

Na kampaň je nutno z mého pohledu nahlížet jako na tzv. politickou reklamu a „*lze ji šířit nebo zveřejňovat prostřednictvím tradičních offline médií, jako jsou noviny, televize a rozhlas, a stále častěji rovněž prostřednictvím online platforem, internetových stránek, mobilních aplikací, počítačových her a jiných digitálních rozhraní.*" „*Poptávka po politické reklamě stejně jako její nabídka roste a stále častěji získává přeshraniční povahu. S uvedenou činností je spojeno rostoucí množství různorodých služeb, jako jsou služby politického poradenství, reklamních agentur, platforem reklamních technologií, poradenství v oblasti vztahů s veřejností, vlivných*

[158] Krajský soud v Praze: Rozsudek KS v Praze ze dne 22.11.2012, č.j. 50 A 20/2012-81 48 (č. 2718/2012 Sb. NSS)
[159] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 157
[160] Srov. zákon č. 234/2025 Sb., o volebních kampaních a o transparentnosti a cílení politické reklamy
[161] § 11 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

užívatelů (tzv. influencerů) a různých poskytovatelů datových analýz a služeb zprostředkování. Politická reklama může mít mnoho podob, včetně placeného obsahu, sponzorovaných výsledků vyhledávání, placených cílených sdělení, zajištění výhodnějšího pořadí při zobrazování reklam, propagace věci nebo osoby začleněním do obsahu v podobě např. umístění produktu (tzv. product placement), propagace influencery a další podpory. Související činnosti mohou zahrnovat například šíření politické reklamy na žádost zadavatele nebo zveřejnění obsahu za úplatu nebo jinou formu odměny, včetně věcného plnění.“

S ohledem na informační sdělení přípravného výboru je z mého pohledu téměř vždy naplněna definice politické reklamy podle ust. čl. 3 odst. 2. písm. b) uvedeného nařízení, kdy typicky půjde o sdělení: *„které může ovlivnit výsledek voleb nebo referenda, chování při hlasování nebo legislativní nebo regulační proces na Unijní, vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni, a je k tomuto účelu určeno.“*

Domnívám se, že pod tuto definici bude třeba zahrnout i kampaň před samotným vyhlášením referenda spojenou se sběrem podpisů, protože i samotné vyvolání místního referenda je nutno vnímat jako činnost: *„která může ovlivnit výsledek voleb nebo referenda, chování při hlasování.“* Neplatí tedy, že by kampaň za vyhlášení referenda nebyla politickou reklamou a kampaň týkající se samotného hlasování již ano.

Politickou reklamu tedy provádí samozřejmě i přípravný výbor, i pokud by nenaplnil definici tzv. politického aktéra, kdy se nabízí posouzení podle ust. čl. 3 odst. 4 písm. f) a g) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900, tedy: *„organizace vedoucí politickou kampaň, s právní subjektivitou nebo bez ní, založená výhradně za účelem ovlivnění výsledku voleb nebo referenda“* a *„jakákoli fyzická nebo právnická osoba zastupující kteroukoli z osob nebo organizací uvedených v písmenu a) až f) a podporující politické cíle kterékoli z uvedených osob nebo organizací“*, neboť se za politickou reklamu považuje nejméně i: *„propagace, zveřejňování, doručování nebo šíření sdělení ze strany jiných subjektů, které může ovlivnit výsledek voleb nebo referenda, nebo chování při hlasování nebo legislativní nebo regulační proces na unijní, vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni, a je k tomuto cíli určeno.“* Typicky půjde o tzv. interní činnost, pro kterou platí: *„Politická reklama zahrnuje situaci, kdy příprava, umístění, propagace, zveřejnění, doručování nebo šíření sdělení, které může mít nebo má za cíl ovlivnit výsledek voleb nebo referenda, chování při hlasování nebo legislativní nebo regulační proces, je prováděno subjektem, který jedná sám za sebe (interní činnosti). Interní činnosti, které by měly být považovány za relevantní pouze v souvislosti s kapitolou III tohoto nařízení, by se měly chápat jako činnosti prováděné v rámci subjektu, jež spočívají v přípravě, umístění, propagaci, zveřejňování, doručování nebo šíření sdělení, jež může mít nebo má za cíl ovlivnit výsledek voleb nebo referenda, chování při hlasování nebo legislativní nebo regulační proces, a to jakýmikoli prostředky.“*[162] Příslušné požadavky nařízení na označování a transparentnost by tedy měl přípravný výbor dodržet především, pokud používá tzv. cílenou

[162] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy

(zpoplatněnou) reklamu na sociálních sítích. Dále pokud by provedení kampaně „outsourcoval“ a šlo by tak o placenou službu, poté se uplatní požadavky kapitoly II nařízení. Pokud však např. činí politická sdělení na vlastním profilu na sociální sítě, neuplatní se požadavky kapitoly II nařízení. Standardně tedy přípravný výbor musí požadavky nařízení zohlednit typicky jen ve chvíli, pokud by se snažil zpoplatněnou službou zvýšit dosah svých příspěvků.[163]

Je třeba vnímat, že základními povinnostmi v případě, že jde o reklamu jako „službu“, tedy outsourcovanou činnost či o reklamu cílenou na sociálních sítích, je podle nových pravidel, aby každé sdělení mající charakter politické reklamy obsahovalo výrazné, úplné a jednoznačně prohlášení, že se jedná o politické reklamní sdělení, totožnost zadavatele politického reklamního sdělení a případně subjektu, který je jeho konečnou ovládající osobou, označení referenda s nimiž je politické reklamní sdělení spojeno, případně prohlášení o tom, že politické reklamní sdělení podléhá technikám cílení nebo doručování reklamních sdělení, oznámení o transparentnosti obsahující informace uvedené v čl. 12 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 nebo jasné uvedení místa, kde je možné oznámení snadno a přímo získat a tato označení musí být dobře viditelná, musí jednotlivcům umožňovat, aby politické reklamní sdělení jako takové snadno identifikovali, a v případě dalšího šíření politického reklamního sdělení musí zůstat na místě. Další povinnosti jsou spojeny s tím, jde-li o cílenou reklamu.[164] Nelze vynechat, že současně musí být transparentně uvedeno, kdo je zadavatelem reklamy, resp. sponzorem, tedy subjekt, v jehož zájmu je sdělení šířeno. Tento požadavek směřuje k vyloučení anonymních či skrytých kampaní, které by mohly narušit transparentnost politické soutěže v rámci referendového procesu. Vedle identifikace zadavatele je nezbytné uvádět i účel a kontext dané kampaně. Jinými slovy, musí být zřejmé, že sdělení směřuje k ovlivnění rozhodování oprávněných osob v konkrétním místním referendu, a to včetně vymezení projednávané otázky. Transparentnost se tak nevztahuje pouze na „kdo sdělení činí“, ale i na „proč“ a „v jaké věci“.

Uvedené nicméně neplatí, pokud přípravný výbor provádí politickou reklamu interně a pokud jde o necílenou reklamu na sociálních sítích s pouze organickým dosahem. Z hlediska místního referenda to znamená, že typické formy kampaně, jako jsou plakáty na obecní vývěsce, či příspěvky periodickém tisku územního samosprávného celku či komunikace na sociálních sítích pomocí organických příspěvků na profilu přípravného výboru či jeho člena nebudou vyžadovat dodržení požadavků na označování či transparentnost ve smyslu uvedeného nařízení.

---

[163] Evropská komise. SDĚLENÍ KOMISE - Pokyny na podporu provádění nařízení (EU) 2024/900 o transparentnosti a cílení politické reklamy, č. C (2025) 6829 final, s. 15 - 20

[164] Srov. čl. 11 a čl. 19 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy

Čistě spontánní či neplacená komunikace jednotlivců (např. osobní názory na sociálních sítích) zpravidla pod režim politické reklamy nespadá. Pokud však půjde o veřejné příspěvky členů přípravného výboru, tyto již lze za politickou reklamu považovat.

Z hlediska kampaně na sociálních sítích je podstatné zdůraznit, že jednotliví provozovatelé těchto platforem nejsou povinni politickou reklamu umožnit. Naopak mohou v rámci svých obchodních podmínek či interních pravidel stanovit omezení nebo úplný zákaz jejího šíření, a to včetně zákazu placené propagace příspěvků s politickým obsahem.

Typicky tak může docházet k situacím, kdy platformy neumožňují tzv. „boostování" příspěvků, tedy zvyšování jejich dosahu prostřednictvím placené reklamy, pokud je obsah vyhodnocen jako politický. Některé platformy mohou rovněž omezovat možnosti cílení takových sdělení nebo vyžadovat splnění dodatečných podmínek (např. ověření identity zadavatele či jeho sídla).

Tyto soukromoprávní limity přitom působí vedle veřejnoprávní regulace obsažené v Nařízení (EU) 2024/900 a mohou mít v praxi zásadní dopad na podobu kampaně. I v případě, že by konkrétní sdělení splňovalo požadavky unijního práva na transparentnost a označování, nemusí být jeho šíření prostřednictvím placené reklamy na dané platformě vůbec možné.

Pro subjekty vedoucí kampaň v místním referendu to znamená nutnost přizpůsobit strategii konkrétním podmínkám jednotlivých platforem. Nelze automaticky vycházet z předpokladu, že online prostředí umožní efektivní placenou propagaci, jak je tomu běžně u komerční reklamy. Významu tak může nabývat zejména organický dosah či přímá komunikace s oprávněnými osobami.

Současně je třeba upozornit, že rozhodování o tom, zda konkrétní sdělení představuje politickou reklamu ve smyslu obchodních podmínek, je v prvé řadě na samotném provozovateli platformy. Ten může obsah kvalifikovat přísněji, než by odpovídalo výkladu veřejného práva, a v důsledku toho omezit či zcela znemožnit jeho placenou propagaci. Tato soukromoprávní regulace tak může fakticky předurčovat možnosti reálné možnosti vedení kampaně.

4.3. Zásada rovnosti, vyváženosti a zdrženlivosti

Jednou z nejklíčovějších právních otázek souvisejících s kampaní je otázka, jak se má obec „podílet" na kampani.

Je třeba zdůraznit, že obci nic neukládá, aby (natož „na straně" přípravného výboru) nějakou kampaň vedla a aby iniciativu přípravného výboru aktivně podporovala. Obci dokonce nic neukládá, aby se jakkoliv vyjadřovala k věcem týkajícím se místního referenda nad rámec zákonných organizačních povinností. Plnění základních organizačních povinností, vč. plnění informační povinnosti není politickou reklamou, kdy touto tedy nejsou sdělení týkající se *„výhradně*

organizace a způsobů účasti ve volbách nebo referendech, včetně oznámení kandidatur, otázek položených v referendu nebo propagace účasti ve volbách nebo referendech"[165]

Pokud se však obec rozhodne do informační kampaně aktivně vstoupit, dostává se na poměrně tenký led a je vázána řadou zákonných a judikaturních pravidel ohledně vedení kampaně. Obec nemá být politickým aktérem s veřejnoprávními nástroji, který jednostranně utváří informační prostředí. *„Z ústavně zakotvené zásady svobodné politické soutěže a neutrality veřejné moci (čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod) plyne, že veřejná moc nesmí zvýhodňovat či znevýhodňovat některý politický subjekt anebo názorové uskupení."*[166] Dále: *„Hlasování v referendu je formou politického rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si bude vytvářet názor na položenou otázku a odkud získá potřebné informace. Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitým řešením je především věcí kampaně, vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Do této kampaně, která by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně neměla zasahovat."*[167]

Je však třeba vnímat základní problém, že obec často má prostředky, kterými může kampaň financovat, zatímco prostředky přípravného výboru budou typicky značně omezené. Jmění přípravného výboru a nakládání s ním se věnuje jiná část této práce. Pro obec je tedy relativně snadné provést například letákovou kampaň či zajistit jinou formu placeného marketingu agitující za závěr, že referendum vyhlášeno být nemá či agitující pro určitou odpověď na položenou otázku. Obec se však snadno může dostat do kolize se zásadou neutrality veřejné moci.

Zároveň je obec typickým správcem zdrojů, které mohou pro kampaň sloužit a jsou blízké adresátům (oprávněným osobám), tedy může jít o účinné prostředky sdělování informací. Judikatura zmiňuje např. plakátovací plochy či periodický tisk územního samosprávného celku.[168] Je však třeba zmínit i místní rozhlas, místní televizní kanál, webové stránky obce a samozřejmě i sociální sítě. Dále může jít i o nemovitosti (prostory), které mohou sloužit pro diskuzi či besedu nad uvedenou otázkou apod. Rozsah kampaně je však mnohem širší, rozhodně si nelze myslet, že se omezuje nutně na článek v místním tisku či letáček na plakátové vývěsce.

Z hlediska rovnosti zbraní platí, že obec musí tyto zdroje využít tak, aby mohly sloužit pro rovnou informační kampaň všem subjektům a je tedy povinností obce poskytnout v rámci svých zdrojů dostatečné prostředky pro kampaň přípravného výboru, resp. rovné prostředky pro příznivce i odpůrce místního referenda. Srov.: *„je třeba aplikovat citované zákonné ustanovení z hlediska jeho smyslu a účelu. Nelze tedy přijmout závěr krajského soudu, který otázku rovnosti interpretoval pouze pomocí gramatického výkladu, bez přihlédnutí ke smyslu a významu místního referenda, když ji chápe jako čistě*

---

[165] čl. 3 odst. 2 písm. b), bod. I) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy
[166] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59 (č. 2919/2013 Sb. NSS)
[167] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS)
[168] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29

procedurální ustanovení pro případ, že se koná více referend najednou. Nejvyšší správní soud má však za to, že v rámci rovnosti zbraní v kampani před referendem by měla být plakátovací plocha přístupná odpůrcům i podporovatelům, stejně jako případný obecní zpravodaj či další informační prostředky by měly dodržovat zásadu vyváženosti a dát přiměřený prostor k vyjádření i druhé straně (tento názor zastává i komentářová literatura.“[169] Proti uvedenému závěru nelze ničeho legitimního namítnout.

Co víc, judikatura zakotvuje, že obec je povinna uvádět i relevantní argumenty pro a proti, pokud poskytuje občanům o záměru řešeném v místním referendu vlastní informační sdělení. Pro příklad – pokud obec má zájem realizovat určitý stavební záměr a přípravný výbor stojí proti, je nepřípustné, aby obec ve svých informačních sděleních vynechala argumenty proti danému projektu, tedy aby vytvořila nezaujaté a nevyvážené informační sdělení.[170] Obci je zapovězeno poskytovat jednostranná informační sdělení podporující jednu z možností ano/ne, o které je v místním referendu hlasováno. Pokud dojde k porušení tohoto pravidla, může být aplikována tzv. následná ochrana ve správním soudnictví. Analogicky je možno tuto zákonnou povinnosti dovodit z § 4a zákona č. 46/2000 Sb., tiskový zákon: *„Vydavatel periodického tisku územního samosprávného celku je povinen poskytovat objektivní a vyvážené informace o územním samosprávném celku a poskytnout přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva územního samosprávného celku, týkající se tohoto územního samosprávného celku.“*

Co se týče obecních zdrojů, judikatura se např. obsáhle vyjádřila k povaze periodického tisku územního samosprávného celku, který má nezpochybnitelný charakter „veřejnoprávního média“. Srov.: *„Soud důrazně připomíná, že radniční noviny nesmí být monopolním mocenským nástrojem momentální obecní vlády, ale mají poskytovat vyvážené zpravodajství o životě v obci, a to včetně názorů, které se neslučují s aktuální politikou rady obce. Pro veřejný život v obci, otevřený demokratický diskurs a férovou politickou soutěž je zcela zásadní, aby byla vyslyšena i druhá strana a byly připuštěny i kritické, často nepohodlné oponentní názory. Důležitým požadavkem zůstává tedy i poskytnutí veřejného prostoru oponentním názorům či opozičním zastupitelům. Nepostačuje tedy, aby proběhla negativní i pozitivní kampaň financovaná ze soukromých prostředků. Taková kampaň může nepochybně doplnit (a zpravidla doplní) informace z veřejně placených informačních prostředků, to však nemůže znamenat, že z kampaně z obecních prostředků mohou být vytlačeny opačné postoje a radniční noviny, úřední deska nebo obecní web se stanou monologem vládnoucí obecní většiny. Z čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze totiž dovodit zásadu neutrality státu, a to i ve vztahu k některé z politických ideologií, které reprezentují politické strany. Přitom je zřejmé, že stát, stejně jako obce a města, představují jednu z forem veřejnoprávních korporací a není dán žádný rozumný a legitimní důvod, pro který by se tento princip politické neutrality neměl vztahovat i na ne-státní veřejnoprávní korporace, disponující veřejnou mocí a veřejnými*

[169] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
[170] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29

prostředky.“[171] Judikatura výslovně uvádí, že z uvedeného média se nesmí stát: *„hlásná trouba radnice“*.[172] *„Podstatné je však, aby byla zachována ústavní zásada svobodné politické soutěže. Tiskoviny, vydávané jako obecní zpravodaje, tím, že jsou v rukou veřejné moci, musí nepochybně zachovávat korektnost a neutralitu“*[173]

Z mého pohledu je toto klíčové. Zatímco soukromé kampaně mohou být jednostranné a mají právo být jednostranné, obecní komunikační kanály financované z veřejných prostředků nemohou být *„hlásnou troubou“*[174] jedné strany a nelze dopustit, aby obecní prostředky mohly sloužit k politickému boji vedení obce proti oprávněným osobám, které uplatňují základní politické právo na vyhlášení místního referenda či hlasování v něm. Vyvstává důležité praktické pravidlo, že obec může vést kampaň (být zapojena do kampaně), ale forma této kampaně musí být strukturována tak, aby nebyla jen hlasem pro jedno ze soupeřících stanovisek opatřeným autoritou orgánu veřejné moci. Obec musí ve vlastních kanálech umožnit kontradiktorní komunikaci,[175] která zajistí, že oprávněné osoby nebudou podvědomě přijímat obec jako garanta jediné správné odpovědi.[176]

Kampaň se tak významně dotýká právní úpravy periodického tisku územního samosprávného celku, který tak má obsahovat objektivní a vyvážené informace a poskytovat přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení vyjadřujících názory všech zapojených subjektů.

Princip rovnosti platí pro všechny komunikační prostředky v držení obce.[177] Je třeba vzít v úvahu to, aby byla při *„poskytování politické reklamy plně dodržována základní práva.“*[178]

Je třeba rovněž říct, že součástí kampaně jsou i veřejné názory představitelů obce, a i ty musí dodržovat doktrinální pravidla, která se kampaně týkají. Nejde o názory soukromých osob.[179] Představitelé obce se sice mohou vyjádřit, nicméně platí: *„Předně je nutno zdůraznit, že skutečnost, že daný politik je aktuálně součástí vedení města, ještě neznamená, že na konkrétní otázku položenou v referendu nemůže veřejnosti sdělit svůj názor a účastnit se kampaně k místnímu referendu.“*[180] Specifické postavení představitelů obce znamená, že jejich vystupování v rámci kampaně podléhá určitým omezením. Je totiž třeba odlišovat výkon jejich politického názoru od jednání uskutečňovaného jménem obce či s využitím autority veřejné funkce. Představitelé obce mohou vést politickou argumentaci a aktivně se účastnit kampaně, avšak nesmějí tím narušit princip rovnosti jednotlivých stran kampaně

---

171 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
172 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
173 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. Ars 4/2018 – 45
Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 26.1.2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185)
174 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
175 Srov. Krajský soud v Ostravě: Usnesení KS v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 1.12.2017, č.j. 65 A 85/2017-40
176 Srov. KOPECKÝ, Martin. § 32 Kampaň pro místní referendum. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 31.5.2026]. dostupné z: databáze ASPI
177 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
178 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy
179 Srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. Ars 4/2018 - 45
180 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. Ars 4/2018 - 45

ani vytvářet dojem, že určitý názor představuje „oficiální“ či autoritativně preferované stanovisko veřejné moci.

Podstatné je zdůraznit, že vedení kampaně ze strany obce či jejích představitelů není samo o sobě protizákonné a nic mu nebrání. Je však třeba dodržet judikaturní korektivy, zejm. zásadu rovnosti a vyváženosti v rámci svobodné politické soutěže. Obec by neměla poskytovat jednostranné informace a musí přípravnému výboru poskytnout dostatečný a srovnatelný prostor na vlastní informační kampaň. Obec by měla být v kampani spíše zdrženlivá.[181] Srov.: *„Hlasování v referendu je formou politického rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si bude vytvářet názor na položenou otázku a odkud získá potřebné informace. Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitým řešením je především věcí kampaně, vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Do této kampaně, která by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně neměla zasahovat.“*[182]

Protizákonné by však bylo, pokud by obec např. přikládala své informační sdělení do obálky, ve které distribuuje hlasovací lístky.[183] Protizákonné by bylo, pokud by členové hlasovacích komisí nesli na svém oděvu při hlasování doplňky (např. placky), týkající se kampaně spojené s místním referendem, a to pro rozpor s § 32 odst. 2 zákona o místním referendu.[184] Protizákonné by bylo, pokud by zaměstnanci obce či obecního úřadu distribuovali letáky agitující pro určité rozhodnutí v místním referendu.[185]

4.4. Procesní ochrana a návrhy *de lege ferenda*

Procesní ochrana ve věcech místního referenda je v českém právu koncipována jako předběžná a následná. Před konáním referenda se lze domáhat určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, nebo vyhlášení referenda. Po uskutečnění referenda se lze domáhat vyslovení neplatnosti rozhodnutí či hlasování.

Pro kampaň jako takovou je prakticky relevantní následná ochrana, a to návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí, které oba lze opřít o to, že došlo k porušení zákonných pravidel a doktrinálních pravidel týkajících se kampaně (např. porušení zákazu kampaně v den hlasování v objektu s hlasovací místností, porušení zákazu poskytování informací o dílčích výsledcích, nebo zásadní narušení zásady rovnosti), a že toto porušení mohlo ovlivnit výsledek hlasování či má vliv na samotné rozhodnutí.

[181] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.9.2025, č.j. Ars 4/2025-52
[182] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS)
[183] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59 (č. 2919/2013 Sb. NSS)
[184] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59 (č. 2919/2013 Sb. NSS)
[185] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59 (č. 2919/2013 Sb. NSS)

V tomto bodě uvádím, že judikatura aplikuje ve věcech referenda analogický test známý z volebního soudnictví, který funguje jako pojistka proti tomu, aby soudy zasahovaly do referenda pro marginální porušení zákona. Ve zkratce: ne každé porušení právní povinnosti v rámci kampaně tedy automaticky povede ke shledání neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Bylo shledáno několik problémů týkajících se kampaně, které mohou být pro soudní přezkum relevantní.

Zaprvé jde o jakési komunikační zvýhodnění obce, která disponuje úřední deskou, obecním webem, často obecní periodikem i profily na sociálních sítích s většími počty sledujících z místní komunity, které často jsou fakticky nejefektivnějším způsobem, jak oslovit oprávněné osoby. Judikatura proto trvá na vyváženosti a neutralitě využití těchto prostředků, což je veskrze správný názor, který má vyvážit deficit, který v této oblasti panuje na straně přípravného výboru.

Zadruhé platí, že obec ovládá veřejné prostory (vývěsky, sály apod.), a pokud je použije selektivně, může tím kampaně zásadně deformovat.

Veškerou nerovnost v zásadě řeší pouze doktrína, a to pomocí obecných zásad, a ne zcela podrobných normativních pravidel.

Zákon o místním referendu, či předpis jej nahrazující v budoucnu, by i v návaznosti na evropské nařízení č. 2024/900 mohl *de lege ferenda* jasněji rozlišovat, co je kampaní a co informačním sdělením týkajícím se organizace referenda. Například by měl výslovně zakotvit, že kampaní je sdělení, jehož účelem ovlivnění výsledku referenda a výslovně uvést, že jde i o sdělení, jež směřuje k samotnému vyhlášení místního referenda, neboť i toto je dovozováno pouze výkladem, přičemž v prostředí místních referendem může být (a typicky je) i před samotným vyhlášením referenda, kdy je řešeno, zda vůbec k vyhlášení místního referenda dojde, konána daleko intenzivnější než kampaň v souvislosti se samotným hlasováním. Dále by mělo být výslovně uvedeno, že organizační informační sdělení kampaní nejsou.

Rovněž by se měly výslovně zakotvit východiska zásady rovnosti využití obecních informačních prostředků a zejm. výslovně obcím uložit povinnost v těchto prostředcích poskytnout prostor přípravnému výboru. Mělo by tedy být výslovně zmíněno, že obec při využívání komunikačních prostředků, které ovládá nebo financuje z veřejných zdrojů (zejména úřední deska, oficiální webové stránky, periodický tisk obce, oficiální profily na sociálních sítích apod), poskytne přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení přípravného výboru v rámci kampaně.

5. Návrh na vyhlášení místního referenda a jeho náležitosti

Zpracování, podání a příp. doplnění návrhu na vyhlášení (konání) místního referenda je klíčovou součástí „práce“ přípravného výboru a smyslem jeho existence. Mají-li oprávněné osoby zájem vyhlásit místní referendum samy, jsou povinny sestavit přípravný výbor, jež provede přípravné práce a podá obecnímu úřadu návrh na konání místního referenda. Tento návrh musí splnit řadu formálních požadavků. Na podkladě tohoto návrhu má obecní zastupitelstvo rozhodnout o vyhlášení místního referenda.

Návrh na konání místního referenda musí obsahovat zejména:

a) označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje,

b) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu,

c) odůvodnění návrhu,

d) odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města,

e) označení zmocněnce z členů přípravného výboru,

f) jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo, kde jsou přihlášeni k trvalému pobytu, kterým se rozumí adresa pobytu a jejich vlastnoruční podpisy.[186]

Přílohu návrhu přípravného výboru, která je jeho součástí, tvoří podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Každý podpisový arch musí obsahovat.

a) označení území, na němž se má místní referendum konat,

b) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu,

c) jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu,

d) upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda tohoto znění: "Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč."

Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis. [187]

Z výše uvedeného přehledu požadavků, jež zákon o místním referendu na bezvadnost návrhu na konání místního referenda klade, je zjevné, že celý proces přípravy a zpracování návrhu

[186] § 10 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[187] § 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

klade na přípravný výbor značné nároky a typicky půjde o proces složitý na administrativu a časově náročný.

Velký prostor pro chyby a nedostatky vzniká zejm. v souvislosti s podpisovou akcí, podpisovými archy a bezvadností údajů a podpisů oprávněných osob na jednotlivých podpisových arších. Problém může rovněž činit odhad nákladů.

Přípravný výbor předkládá návrh obecnímu úřadu, který jeho bezvadnost posoudí ve lhůtě 15 dnů. V případě, že návrh nemá nedostatky (nejsou shledány), je o tomto zmocněnec přípravného výboru písemně vyrozuměn.[188] V případě, že obecní úřad nedostatky návrhu shledá (nemá-li návrh přípravného výboru náležitosti stanovené podle § 10 a 11 zákona o místním referendu, nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje), vyzve obecní úřad přípravný výbor k odstranění nedostatků a určí mu k tomu lhůtu, která nesmí být kratší než 7 dnů. Výzva se činí písemně prostřednictvím zmocněnce přípravného výboru.[189] V případě, že obecní úřad nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění, považuje se takový návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od jeho podání za bezvadný.[190] Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce k projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání.[191]

Obecnímu úřadu nenáleží přezkoumávat, zda lze konat referendum o navržené otázce, tuto pravomoc má až zastupitelstvo obce v další fázi procesu vyhlášení místního referenda.[192] Nepřípustnost konat místní referendum o určité otázce je vadou neodstranitelnou. Otázku nelze změnit, nebyly by totiž použitelné původní podpisové archy. Proto v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, nelze přípustnost navržené otázky z povahy věci zkoumat, jelikož takovou vadu nemůže obecní úřad přípravnému výboru vytknout a vyžádat opravu.[193] Souhlasil bych nicméně s názorem, že může vytknout, a lze soudně přezkoumat, vadu spočívající např. v absenci samotné otázky v návrhu přípravného výboru, absenci otázky na podpisových arších, apod.

Obecní úřad nepřezkoumává ani vhodnost či účelnost konání referenda.[194]

---

[188] § 12 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[189] § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[190] § 12 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 22.6.2009, č.j. 44 Ca 44/2009-33 (č. 1921/2009 Sb. NSS)
[191] § 12 odst. 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[192] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.8.2017, č.j. Ars 2/2017 – 60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 113 – 115
Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 22.6.2009, č.j. 44 Ca 44/2009-33 (č. 1921/2009 Sb. NSS)
[193] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.8.2017, č.j. Ars 2/2017 – 60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 113 - 114
[194] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 112

Obecní úřad rovněž nemůže návrh přípravnému bez dalšího „vrátit“ a zároveň neučinit výzvu k odstranění vad.[195] Nemůže jej ani bez dalšího založit do spisu. Došlo by k nástupu domněnky bezvadnosti návrhu. Návrh musí být vyřízen zákonem předpokládaným způsobem, a to buď učiněním výzvy k odstranění nedostatků nebo postupem vedoucím k předložení návrhu obecnímu zastupitelstvu v případě, že nejsou nedostatky shledány. Může též dojít k nevyřízení návrhu a nástupu domněnky bezvadnosti.

V případě, že se přípravný výbor neztotožní s výzvou k odstranění nedostatků[196], má možnost iniciovat soudní řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.[197]

5.1. Označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje

Nezbytnou náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda je označení území, na němž se místní referendum navrhuje vyhlásit. Zdánlivě jednoduchá otázka přitom ve specifických případech může v praxi vyvolat obtíže. Obecné východisko obsahuje § 1 zákona o místním referendu, podle kterého lze referendum konat obecně v obci, není-li územně členěným statutárním městem, v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy a dále na území na území hlavního města Prahy a na území územně členěného statutárního města.

Na území pouhé části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem lze místní referendum konat pouze, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Toto je případ § 21 zákona o obcích, které stanoví, že s oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit. Jde tedy o zvláštní případ obligatorního místního referenda s několika odlišnostmi a jediný případ místního referenda, které lze konat pouze v části obce.

I přes to, že vymezení území se zdá na první pohled jednoduché, upozorňuje Rigel na případ referenda konaného v částech obce Peruc označených jako Peruc a Černochov, a to o tématu výstavby místních elektráren. O takové otázce však nelze konat místní referendum pouze v části obce. Rigel dále poukazuje na to, že nelze konat místní referendum ani v jedné ulici či jednom domě.[198]

---

[195] Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 22.6.2009, č.j. 44 Ca 44/2009-33 (č. 1921/2009 Sb. NSS)
[196] § 57 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[197] § 91a odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[198] RIGEL, Filip. Určení území pro referendum není radno podceňovat. moderniobec.cz [online], [cit. 16.5.2026]. Dostupné z: https://moderniobec.cz/urceni-uzemi-pro-referendum-neni-radno-podcenovat/
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 38-39

Lze pro úplnost dodat, že místní referendum nelze konat na území vojenských újezdů, neboť tyto nejsou samosprávnými celky.[199]

5.2. Znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu

Otázka v místním referendu je alfou a omegou celé problematiky. Jednou z podstat problému je, že o některých otázkách vůbec není dovoleno hlasovat a referendum se o nich konat nesmí. Tím je dokreslena pouze subsidiární role místního referenda oproti zastupitelské formě výkonu samosprávy. Podstatně zajímavější je nicméně problematika určitosti otázky položené v místním referendu, neboť jde z mého pohledu o ten zpravidla nejklíčovější problém, který je s vyhlášením a průběhem místního referenda spojen, kdy nesprávná formulace otázky může mít zcela zásadní důsledky. Otázka představuje jádro místního referenda, tedy to, co je do ní vtěleno, je přesně tím, o čem se hlasuje, a současně tím, k čemu se váže povinnost orgánů obce výsledek respektovat.

Zákon o místním referendu ve svém § 8 odst. 3 formuluje zdánlivě jasné pravidlo, že: *„Otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne".“* Posouzení toho, zda je otázka naplňuje požadavky jednoznačnosti (resp. určitosti) je nicméně jedním z nejpalčivějších problémů, které judikatura a praxe řešily.

Základními předpoklady je, že otázka nesmí být *„matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá“*.[200]

Výkladovým východiskem k posuzování, jak má být otázka v místním referendu formulována, je toto: *„Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako reasonable person a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměřování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.“*[201]

Uvedená citace podle mého názoru velmi přesně vystihuje zásadní interpretační pravidlo posuzování přípustnosti, smyslu, formulace a dopadů otázky. Jde o výklad souladný s dalšími zásadami, na něž bude odkázáno v kapitole týkající se soudního přezkumu, zejm. že na otázky

---

[199] RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. Časopis pro právní vědu a praxi [online], 2007, č. 4, [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499]. s. 313. RIGEL, Filip. Určení území pro referendum není radno podceňovat. moderniobec.cz [online], [cit. 16.5.2026]. Dostupné z: https://moderniobec.cz/urceni-uzemi-pro-referendum-neni-radno-podcenovat/

[200] KOPECKÝ, Martin. § 8 Konání místního referenda. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 31.5.2026]. dostupné z: databáze ASPI.

[201] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)

referend nemá být aplikován přísně formalistický náhled a má být přijata zásada *in dubio pro referendum*. Tato je vyjádřena např. v Rozsudku Nejvyššího správní soudu ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS), který uvedl: *„otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda"*

Nejvyšší správní soud v uvedené citaci jednoznačně odmítá formalistický a přehnaně analytický přístup, který je vlastní právnímu uvažování (v podstatě odmítá právnické kognitivní zkreslení, či jednodušeji řečeno, právníkovu profesní deformaci), a namísto toho akcentuje materiální hledisko srozumitelnosti z pohledu adresáta, tedy oprávněné osoby. Nejde o to, zda je otázka formulována s absolutní jazykovou či právní precizností, která by obstála v akademické debatě na semináři na právnické fakultě, ale zda je dostatečně jasná pro běžného občana, běžnou osobu nadanou rozumem průměrného člověka, jenž na jejím základě činí své politické rozhodnutí.

Tento náhled je z mého pohledu zcela legitimní a odpovídá samotné podstatě místního referenda jako nástroje přímé demokracie na místní úrovni. Pokud by totiž byl na formulaci otázek kladen standard *„rigorózního právnického oka"*[202], vedlo by to v praxi k nesprávným výkladům problematiky. Prakticky každou otázku by bylo možné napadnout[203] pro určitou míru neurčitosti či víceznačnosti, protože jazyk jako takový nikdy není absolutně jednoznačný[204], zvláště má-li se na otázku odpovědět ano/ne a má-li otázka být formulována jazykově nepříliš složitě. *„Ostatně absolutní lingvistická jednoznačnost je spíše ideálem, kterému je možno se při formulaci otázek přibližovat, než jej reálně docílit. Ani samotná lingvistická věda někdy nenabízí mluvčím jednotná řešení, vždyť živoucí jazyková realita se často jeví jako mnohovrstevnatá a kolísající. I s touto lingvistickou výhradou je ale třeba trvat na tom, že je žádoucí, aby otázka byla přiměřeně stručná, přehledná a syntakticky nekomplikovaná. Případná delší či složitější otázka nemusí nutně znamenat nejednoznačnost, už z toho důvodu, že některé palčivé komunální problémy je obtížné formulovat v krátké a jednoduché větě"*.[205] Ostatně i uvedený švejkovský příměr („*Tak nám zabili Ferdinanda*") ilustruje, že i zdánlivě jednoduchá sdělení mohou být podrobena složité interpretaci, pokud k nim přistupujeme s analytickou přísností. Takový přístup by však byl v kontextu referenda nejen nepřiměřený, ale i kontraproduktivní, protože by fakticky oslaboval možnost občanů přímo se podílet na správě věcí veřejných.

Z ústavněprávní perspektivy zároveň nelze přehlédnout, že místní referendum je formou realizace základního politického práva podílet se na správě věcí veřejných přímo, a proto je třeba s otázkou zacházet tak, aby byla schopna tento účel naplnit, nikoli jej znemožnit formalistickými překážkami. Vyloučení formalismu v dané oblasti je zcela ospravedlnitelné. Nelze souhlasit s

[202] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
[203] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
[204] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
[205] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)

přístupem, který by požadavek jednoznačnosti otázky proměnil v systémovou zbraň odpůrců referenda tím, že by od přípravných výborů implicitně vyžadoval právnickou preciznost, která je ve vztahu k otázce a posouzení všech důsledků a souvislostí a jejich vyjádření přesně a explicitně do jednoduše formulované otázky prakticky nedosažitelná.

Odkaz na koncept „*reasonable person*“ z anglosaského práva považuji za velmi výstižný. Tento standard totiž představuje určitou abstraktní, avšak prakticky uchopitelnou míru racionality a informovanosti, kterou lze po jednotlivci spravedlivě požadovat. Přeneseně do podmínek místního referenda to znamená, že otázka musí být formulována tak, aby průměrný rozumně uvažující občan byl schopen pochopit její obsah, identifikovat, o čem vlastně rozhoduje, a alespoň v základních obrysech si uvědomit důsledky svého hlasování. Nejde tedy o požadavek úplné informovanosti či hluboké odborné znalosti, ale o minimální standard srozumitelnosti a předvídatelnosti, jak se běžné oprávněné osobě jeví. Důležité je, aby oprávněná osoba nejen rozuměla samotné formulaci otázky z jazykového hlediska, ale musí být zároveň schopna dovodit, co znamená odpověď „ano“ či „ne“ v praktické rovině.[206] Pokud by otázka byla formulována tak, že by tyto důsledky byly zastřené, zavádějící nebo by umožňovaly více zásadně odlišných výkladů, byla by chybně formulována. V takovém případě by totiž hlasování neodráželo skutečný názor oprávněných osob, ale spíše jejich interpretaci nejasného či manipulativně formulovaného textu.

Současně je však třeba dodat, že ani standard „reasonable person“ nelze absolutizovat. Nelze jej chápat tak, že jakákoli formulace, která je alespoň rámcově pochopitelná, je automaticky přípustná. I zde musí existovat určité hranice, zejména tam, kde by neurčitost nebo víceznačnost mohla vést k zásadnímu zkreslení výsledku referenda. Úkolem soudu tak není rezignovat na kontrolu srozumitelnosti, ale brát při výkladu právě standard běžného adresáta na zřetel.

Podstatné je zdůraznit, že soudní praxe dává do souvislosti s určitostí otázky i kampaň proběhlou v souvislosti s místním referendem. Právě kampaň a informace v ní prezentované tak dokreslují položenou otázku a dodávají jí jednoznačnost.[207]

Soudy jsou také při posuzování jednoznačnosti položené otázky povinny přihlížet k místním reáliím, širší diskuzi v rámci komunity a vždy zkoumat, jak je položená otázka jeví konkrétním adresátům. Problematiku stručným a výstižným způsobem shrnuje např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2020 s č.j. Ars 4/2020 – 27: „*Nejprve předesílá, že krajský soud při posouzení věci vycházel z přiléhavé judikatury Nejvyššího správního soudu, 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*

[206] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
[207] Srov. např. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.8.2017, č.j. Ars 2/2017 – 60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)

referendu. Při tomto posouzení je také podstatné vnímat, v jakém kontextu byla otázka položena, tj. jak je její chápání ovlivněno místními reáliemi, které jsou běžnému občanu známé. Vzhledem k tomu, že krajský soud tyto judikatorní závěry aplikoval a účastníci je nerozporují, v podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na svá předchozí rozhodnutí (viz zejména rozsudek ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, ve věci radnice městské části Praha 7, a dále např. rozsudky ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, ve věci plaveckého bazénu v Brušperku, ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, ve věci způsobu využití pozemků dle územního plánu obce Černolice, či ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS, ve věci krytého bazénu ve městě Zubří)"

§ 7 zákona o místním referendu specifikuje otázky, o kterých není hlasování dovoleno - o místních poplatcích, o rozpočtu obce nebo statutárního města, o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy[208], v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

5.2.1. Konkrétní judikaturní poznatky ohledně formulace otázky

Pro ilustraci je vhodné na tomto místě práce uvést alespoň výběr konkrétních rozhodnutí, kde judikatura za zohlednění výše uvedených kritérií posoudila konkrétní praktické formulace různých otázek.

V rozsudku ze dne 30.9.2020 s č.j. Ars 4/2020 – 27 Nejvyšší správní soud posuzoval jednoznačnost otázky: *„Souhlasíte s tím, aby byty v Milovicích ve vlastnictví města Lysá nad Labem zůstaly i nadále majetkem města a nebyly prodány?"*. Soud shledal, že je nutno tuto posuzovat nikoli formalisticky

[208]Otázka nesmí být formulována tak, aby byla protiprávní, vedla protiprávnímu jednání či protiprávnímu stavu: *„Jeho výsledek však není pro zastupitelstvo obce závazný, pokud by v konkrétním případě místním referendem požadované řešení mělo být nezákonné; závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy."*
Krajský soud v Brně: Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22.6.2022 s č.j. 63 A 4/2022-65 (4381/2022 Sb. NSS)

z hlediska právní preciznosti, ale optikou průměrného adresáta a v kontextu konkrétních poměrů obce. Soud zdůraznil, že otázka nemusí být vyčerpávající ani řešit všechny možné právní důsledky, postačí, je-li její smysl při běžném výkladu srozumitelný a nevyvolává zásadní pochybnosti o tom, jaká vůle má být hlasováním vyjádřena. V projednávané věci byla otázka týkající se zachování bytového fondu ve vlastnictví města posouzena jako dostatečně jednoznačná, neboť průměrný adresát ji v kontextu probíhající privatizace bytů nutně chápe jako rozhodování o jejím zastavení, přičemž *„Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že kladná odpověď (souhlasím s tím, aby byty zůstaly i nadále ve vlastnictví města a nebyly prodány) by město zavázala k tomu, aby byty zůstaly v jeho majetku, tj. aby je žádným způsobem nezcizilo a nevyčlenilo tento majetek do obchodní korporace ani jiného subjektu. Druhá část otázky je v tomto smyslu nadbytečná, neboť je evidentní, že aby byty zůstaly v majetku města, nesmí je ani prodat. Negativní odpověď (nesouhlasím s tím, aby byty zůstaly i nadále ve vlastnictví města a nebyly prodány) nicméně město nezavazuje k tomu, aby byty prodalo, jak nesprávně namítá. V kontextu společenské diskuze je zřejmé, že odpověď „ne“ nebude město zavazovat k prodeji žádných bytů, pouze jejich prodeji nebude překážet, jako by tomu bylo v případě výsledku „ano“.*

Námitky směřující k neurčitosti otázky, zejména pokud jde o její rozsah či dopady na již realizované převody, soud odmítl s tím, že tyto aspekty nepůsobí nesrozumitelnost samotného jádra otázky. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že účastníkem společenské diskuze jsou i jiné osoby, než ty, které podepsaly podpisovou listinu. Uvedl, že běžný adresát je nepochybně s ožehavým tématem obce obeznámen: *„Problematika privatizace obecních bytů budí v každé obci zvýšenou pozornost, a to nejen proto, že jde o majetek města nezanedbatelné hodnoty, ale také proto, že souvisí s uspokojováním základních životních potřeb jeho obyvatel. (…) Lze tedy jednoznačně vycházet z předpokladu, že běžný občan, u kterého se počítá s tím, že se zajímá o zásadní politická témata své komunity, jak Nejvyšší správní soud uvedl ve věci radnice městské části Praha 7, je s vývojem debaty o privatizaci bytů obeznámen.“*. Zákonné podmínky požadavku jednoznačnosti otázky byly splněny.

V unesení ze dne 17.9.2025 s č.j. 67 A 9/2025-50 se Krajský soud v Brně zabýval otázkou: *„Požadujete, aby zastupitelstvo obce Nové Dvory zamítlo výstavbu větrných elektráren na katastrálním území obce Nové Dvory?“* Posuzoval, že jde o počátek politické diskuze o daném tématu v příslušné obci, zohlednil dřívější anketu o tématu mezi občany a obsah zasedání zastupitelstva, jakož i petici, která byla v obci proti záměru sepsána. Po posouzení uvedených místních reálií dospěl k závěru, že: *„Za nastíněné situace dle zdejšího soudu není rozumných pochyb o tom, že prizmatem běžného občana obeznámeného s děním v obci a s dlouhodobě probíhající veřejnou debatou stran výstavby větrných elektráren je možné otázku přípravného výboru interpretovat výhradně tak, že účelem místního referenda není zavázat zastupitelstvo k zamítnutí návrhu na výstavbu větrných elektráren v některém z řízení spadajících mimo samostatnou působnost obce (a nesměřuje ani přímo ke změně územního plánu), nýbrž v případě kladné odpovědi donutit zastupitelstvo, aby*

opakovaně přehodnotilo své usnesení, kterým naposledy výstavbu větrných elektráren v první (politické) fázi procesu „schválilo", a to tak, aby ji nyní bezpodmínečně zamítlo, tj. vyslovilo nesouhlas." Dospěl tedy k závěru, že nejde o to, aby zastupitelstvo něco autoritativně zakazovalo, ale aby v rámci své pravomoci činilo potřebné kroky podle výsledku hlasování. Přesto, že soud uvedl, že otázka by se dala formulovat vhodnějším způsobem, je v dané podobě jednoznačná. Poznamenávám, že otázka by měla v takovém případě podle judikatury znít spíše: *„Souhlasíte, aby obec Nové Dvory ve své samostatné působnosti bezodkladně podnikla veškeré zákonné kroky proti plánované výstavbě větrných elektráren na katastrálním území obce Nové Dvory"*?[209] Použití formulace ve znění *„veškeré zákonné kroky"* či *„veškeré možné kroky"* je silně doporučována a v soudním přezkumu by měla obstát.[210] Je třeba podotknout, že: *„Výsledek místního referenda nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů. O samotném povolení těžby a vybudování výsypek proto samozřejmě rozhodují příslušné orgány státní správy v samostatném správním řízení. Smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení jejich činnosti, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Konání místního referenda proto nemůže bránit samotná skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti."*[211]

Otázka položená v místním referendu se nemusí vůbec spojovat s konkrétním projektem, ale může být položena i typově: *„Pro přípustnost otázky není podstatné, jestli je výstavba krytého bazénu svázána se zcela konkrétním projektem, nebo jde o obecné odmítnutí výstavby krytého bazénu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodu [31] rozsudku Plavecký bazén Brušperk, v referendu lze hlasovat i ohledně obecných záměrů jako je výstavba blíže nespecifikované školky, zdravotnického zařízení nebo dětského hřiště. Je tedy zřejmé, že referendum směřuje k odmítnutí výstavby krytého bazénu jak samostatně, tak i v rámci multifunkčního centra."*[212]

Otázka může směřovat i do oblasti objektů občanské vybavenosti.[213]

Místní referendum lze konat i o otázce, která se týká dříve uzavřeného závazku obce. Dřívější závazek konání místního referenda nebrání a referendum může vést k pokynu zastupitelstva učinit vše potřebné pro to, aby došlo ke změně či zániku závazků. *„Žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou nelze předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým odkazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu demokraticky zaujali postoj prostřednictvím místního referenda."*[214]

---

[209] Srov. Krajský soud v Ústí nad Labem: Usnesení KS v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 10.1.2025 s č.j. 64 A 6/2024-69

[210] Z aktuálních srov. např. Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 29.11.2022 s č.j. 59 A 38/2022-206 (4633/2024 Sb. NSS) či Krajský soud v Hradci Králové: Usnesení KS v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 12.11.2025 s č.j. 52 A 55/2025-60

[211] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS)

[212] Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2017, č. j. Ars 2/2017-60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)

[213] Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2017, č. j. Ars 2/2017-60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)

[214] Ústavní soud: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285)

5.3. Odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města

Požadavek, aby návrh přípravného výboru na konání místního referenda obsahoval „odhad nákladů" spojených nejen s provedením místního referenda, nýbrž i s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, patří k těm zákonným náležitostem, které jsou způsobilé vyvolat v praxi značné problémy. Právě tato náležitost se opakovaně stala obstrukčním prostředkem, jímž obecní úřady a zastupitelstva brojily proti referendům iniciovaným „zdola", a současně také místem, kde judikatura musela korigovat zákonný formalismus.

Z hlediska systematiky zákona je navíc nevhodné, že zákonodárce do jediné věty spojil dva kvalitativně odlišné okruhy nákladů, kdy zejména náklady budoucí realizace výsledku referenda, mohou být mnohdy pouze rámcově odhadnutelné, někdy dokonce vůbec nepredikovatelné bez informací, jež má k dispozici pouze obec. Pro přípravný výbor je požadavek na odhad těchto nákladů takřka nemožné splnit, přistupovalo-li by se k tomuto požadavku přísně.

Neobsahuje-li návrh na konání místního referenda tuto náležitost, může obecní úřad vyzvat zmocněnce přípravného výboru k odstranění vad návrhu, což může vést k soudnímu sporu týkajícímu se předběžné ochrany přípravného výboru (k tomu viz. dále v této práci).

Základní otázkou problematiky je, jak má přípravný výbor příslušné odhady nákladů vlastně vytvořit a jaký je smysl daného požadavku. Ústavní předpisy zaručují územním samosprávným celkům právo na samosprávu a výslovně stanoví, že obce jsou veřejnoprávními korporacemi, které hospodaří podle vlastního rozpočtu. Podstatné je zdůraznit, že odhad nákladů v návrhu na konání místního referenda nemá a ani nemůže mít povahu rozpočtového rozhodnutí týkajícího se hospodaření obce, neboť toto je činěno zvláštním procesním postupem, podobně jako jiné veřejné rozpočty. Údaj v návrhu přípravného výboru je toliko orientační a činěný ve fázi iniciace referenda, který nijak nenahrazuje a nepředjímá následné rozpočtové akty obce. Jde skutečně o odhad, na který nemá být nahlíženo přísně, který při realizaci výsledku referenda není závazný, a že i zde má být v pochybnostech dávána přednost možnosti referendum konat. Odhad však nesmí být zjevně excesivní.[215] *„Jako nevyhovující by proto měl být označen jen návrh, který tento odhad vůbec neobsahuje nebo obsahuje odhad excesivní"*[216]

Chybné jsou úvahy, které vycházejí z toho, že na odhad nákladů v návrhu přípravného výboru mají být kladeny přísné nároky. Lze zmínit úvahy usnesení Krajského soudu v Hradci

[215] RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska* [online]. Brno, 2007. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 101
[216] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 103

Králové ze dne 10.5.2004 s čj. 30 Ca 18/2004-10 (č. 561/2005 Sb. NSS), podle kterého: *„Navrhovatel takového referenda proto musí mít vždy zřetelnou a konkrétní představu, jaké finanční dopady by jeho návrh, pokud by byl přijat v místním referendu, pro obec měl a z jakých prostředků by jej obec byla schopna hradit. Takovou pregnantní kalkulaci proto musí navrhovatel referenda rozvést již v návrhu na vyhlášení místního referenda, neboť zastupitelstvo obce, které o vyhlášení rozhoduje, musí brát v úvahu i možnost jeho faktické realizace. Ostatně je to právě zastupitelstvo obce, které je za realizaci výsledků místního referenda odpovědné. Zákonem požadovaný odhad nákladů spojených s realizací přijatého rozhodnutí a způsobu jejich úhrady tedy musí být kvalifikovaný, aby na jeho základě orgány obce měly možnost zjistit, z jakých předpokladů přípravný výbor při svých úvahách vycházel, na základě čeho dospěl ke svým závěrům a v neposlední řadě, zda obec vůbec bude schopna rozhodnutí přijaté v místním referendu uskutečnit. Pokud by tomu tak být nemělo, byla by v místním referendu přijímána rozhodnutí, jejichž realizace by s ohledem zejména na finanční možnosti příslušné obce byla zcela nemožná. Něco takového však jistě zákon o místním referendu na mysli nemá. Právě proto patří k náležitostem návrhu přípravného výboru i shora uvedený požadavek.“* Byl tedy kladen důraz na to, aby přípravný výbor zvážil finanční dopady rozhodnutí přijatého v místním referendu na obecní rozpočet a tyto finanční dopady určitým způsobem obhájil, resp. minimálně na ně zastupitelstvo kvalifikovaně upozornil ve svém návrhu.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20.7.2012, č. j. 50 A 7/2012-64 uvádí, že důvodem pro to, aby přípravný výbor odhad nákladů ve svém návrhu uvedl, je především to, aby oprávněné osoby byly srozuměny s tím, že realizace výsledku referenda má své finanční důsledky a může vést například k omezení investic. Zdůraznil však dva podstatné body a to, že odhad nákladů je pouze orientační, a že není možné, aby přípravný výbor tento kvalifikovaně sestavil, pokud mu obec neposkytne v případě potřeby součinnost. Srov. *„(…) smyslem je upozornit oprávněné osoby na nutné důsledky konání místního referenda a realizace rozhodnutí v něm na rozpočet obce, např. na skutečnost, že zabezpečení potřebných finančních prostředků si vyžádá omezení určitých investic či jiných výdajů obce, jejich odložení, či naopak, že realizace určitého rozhodnutí povede k předpokládané úspoře výdajů apod. I tento údaj má mít opět pouze orientační význam, neboť je založen pouze na odhadech. Soud přitom má za to, že požadavek nadnesený důvodovou zprávu k zákonu o místním referendu na uvedení konkrétní kapitoly rozpočtu obce nelze z textu zákona dovodit a pro splnění této náležitosti postačí i méně specifický údaj (např. využití prostředků na bankovním účtu obce, omezení výdajů na pořádání určité kulturní akce, využití prostředků získaných veřejnou sbírkou na tento účel v obci aj.). Je dokonce otázkou, zda v situaci, pokud by obec např. ani k žádosti o poskytnutí informace nebyla ochotna potřebné podklady přípravnému výboru poskytnout, by nebylo možné tento údaj platně nahradit konstatováním, že v důsledku tohoto odmítnutí poskytnutí potřebných podkladů navrhovatelé nejsou schopni tento údaj uvést.“*

Na tuto umírněnější linii navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29.8.2012, č. j. Ars 3/2012-27, kdy zdůraznil, že rozhodně není požadováno, aby přípravný výbor např. vyčísloval

náklady na koruny a do detailu. Ve věci jde o to, aby si přípravný výbor uvědomil, že referendum je s náklady spojeno a měl o nákladech alespoň rámcovou představu: *„Návrh na konání místního referenda tak nemusí obsahovat detailní uvedení předpokládaných nákladů (jakkoli jejich případné uvedení nebude žádnou vadou návrhu). Smysl této náležitosti návrhu zdejší soud spatřuje v tom, aby přípravný výbor při podávání návrhu bral v úvahu, že samotná tvorba rozhodnutí v místním referendu je spojena s určitými náklady, které budou zpravidla vyšší, než rozhodování prostřednictvím orgánů obce. Přípravný výbor by proto měl mít rámcovou představu o tom, kolik bude obec uspořádání místního referenda stát. Zákon zde tímto požadavkem zajišťuje, aby již ve fázi zpracování návrhu na konání referenda byly brány v potaz i finanční aspekty takového návrhu a mohly tak sloužit jako jedno z hledisek pro rozhodnutí přípravného výboru, zda návrh na konání místního referenda podat, či nikoli. Touto regulací zákon napomáhá tomu, aby byly podávány ze strany přípravného výboru jen návrhy, které berou v potaz i možnou finanční zátěž pro obec spojenou s konáním místního referenda. Pro zvážení uvedených aspektů je pak dostačující pouze odhad nákladů, nikoli nutně např. jejich detailní vyčíslení s přesností na koruny.“* Zcela pro zajímavost se uvádí, že v řešeném případě přípravný výbor *„náklady místního referenda vyčíslil s přesností na koruny, dle jednotlivých položek započítal odměnu členů komise pro hlasování a stravné pro ně, náklady na tisk hlasovacích lístků a na obálky pro hlasy. Celkové náklady spojené s provedením referenda odhadl přípravný výbor na 8990 Kč,“*[217] což je z mého pohledu dokonce přesnost nad rámec doktrinálních požadavků.

Nejvyšší správní soud dále ve významném rozsudku ze dne 17.3.2016, č. j. Ars 4/2015-45 (č. 3414/2016 Sb. NSS) formuloval klíčové východisko, že: *„Informace o nákladech spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu mohou být důležité pro rozhodnutí oprávněných osob v referendu. Pokud jim bude známo, že náklady budou nepřiměřeně vysoké, mohou se rozhodnout záměr nepodpořit, ačkoliv s ním jinak souhlasí. Je nicméně třeba zdůraznit, že zákon požaduje uvést pouze odhad těchto nákladů. Nelze tedy požadovat, aby se jednalo o jejich p4/2015řesné vyčíslení (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 3/2012 – 27, ve věci místního referenda v Malenovicích). Nelze ani požadovat, aby do tohoto odhadu byly zahrnovány náklady, které jsou nejednoznačné, nepřímé, hypotetické či podmíněné přistoupením dalších okolností nebo dokonce spekulativní, a o kterých přípravný výbor či zastupitelstvo na základě racionálních důvodů předpokládá, že nevzniknou. Je-li náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda, resp. usnesení o vyhlášení místního referenda odhad nákladů, nutno tuto náležitost interpretovat tak, že zákon vyžaduje přítomnost alespoň elementární úvahy na toto téma, což je předpokladem pro to, aby se její (ne)přesnost, (ne)úplnost či (ne)správnost mohla stát předmětem kampaně před hlasováním. To je účel této náležitosti. Soudní přezkum by se měl v prvé řadě omezit na formální ověření, že zde určitá úvaha a informace v tomto směru obsažena byla (pokud vůbec nějaké náklady v úvahu přichází – viz dále), a bylo tak o čem se v rámci kampani „spořit“, posouzení (ne)přesnosti, (ne)úplnosti či (ne)správnosti odhadu nákladů ze strany soudu by se mělo omezit jen na výjimečné případy zcela*

[217] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 3/2012 – 27

zjevné nedostatečnosti, záměrného neuvedení známých a zásadních nákladů či vadnosti informací s ohledem na konkrétní okolnosti, jak se píše v bodě [68] odůvodnění tohoto rozsudku.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2017, č. j. Ars 2/2017-60 (č. 3641/2017 Sb. NSS) uvádí, že přípravný výbor může vycházet z neúplných veřejně dostupný dat, nemusí disponovat přesnými podklady, a že i závěr o nulových nákladech přijetého rozhodnutí může být v konkrétní situaci adekvátní: *„Již v původním návrhu bylo zmíněno, že stěžovatel nedisponuje přesnými informacemi o rozpočtových nákladech zamýšleného projektu města na vybudování multifunkčního centra, přičemž uvedl i částku 130 mil. Kč, známou mu z obsahu vyhlášení veřejné zakázky. Zcela dostatečná byla i úvaha, že negativní odpověď na položenou otázku nezatíží rozpočet města prakticky nijak.“*

Zákonný požadavek, aby návrh přípravného výboru obsahoval odhad nákladů spojených nejen s konáním místního referenda, ale i s realizací rozhodnutí přijatého v referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, představuje jednu z nejproblematičtějších formálních náležitostí.

Přestože byl do zákona zjevně začleněn s cílem posílit informovanost oprávněných osob a zabránit zcela ekonomicky nereálným návrhům, praktická zkušenost i následný judikaturní vývoj ukazují, že koncepce není zcela vhodně zvolena.

Z analyzované judikatury je patrné, že soudy musely postupně korigovat příliš restriktivní výklad této povinnosti. Přípravný výbor typicky nemůže být schopen předložit kvalifikovaný a podrobně odůvodněný ekonomický rozbor dopadů referenda na obecní rozpočet. Takový přístup by prakticky přenášel na přípravný výbor úkoly, které svou povahou odpovídají náležejí k řešení spíše odbornému aparátu obce či obecního úřadu. Požadavek detailní kalkulace nákladů, budoucích rozpočtových dopadů či určení konkrétních zdrojů financování nemůže být na přípravný výbor kladen.

Postupně proto převážil výklad, podle něhož je smyslem zákonné úpravy pouze to, aby si přípravný výbor uvědomoval finanční dopady navrhovaného referenda a aby oprávněné osoby měly základní informaci o možných hospodářských důsledcích navrhovaného rozhodnutí. Jde o rámcovou představu, nikoliv o přesnou informovanost.[218]

Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že zákon nepožaduje přesné ani detailní vyčíslení nákladů, a že postačuje rámcový, orientační odhad založený na elementární úvaze. Současně správně dovodil, že nelze vyžadovat zahrnutí hypotetických, nepřímých či spekulativních nákladů, jejichž vznik závisí na budoucích nejistých okolnostech. Tím byl vyloučen formalistický náhled na odhad nákladů a problematiky přizpůsobena praktickým možnostem přípravných výborů odhad nákladů sestavit.

---

[218] Srov. též RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 102-103

Přes tento doktrinální náhled však nelze přehlédnout, že samotná norma zůstává problematická. Zásadní obtíž spočívá zejména v informační asymetrii mezi obcí a přípravným výborem. Zatímco obec disponuje interními ekonomickými podklady, znalostí rozpočtových možností, informacemi o probíhajících investicích, dotačních titulech či smluvních závazcích apod. přípravný výbor obvykle vychází pouze z omezených veřejně dostupných údajů. Požadavek, aby za této situace kvalifikovaně odhadoval budoucí náklady realizace referendového rozhodnutí, je proto ve své podstatě nesplnitelný. O to více to platí v případech, kdy realizace výsledku referenda závisí na budoucích řízeních, veřejných zakázkách, soudních sporech nebo ekonomických okolnostech, které nelze v době podání návrhu rozumně předvídat.

Další problém představuje samotná neurčitost zákonného textu. Není zřejmé, jaké typy nákladů mají být do odhadu zahrnovány a jaký má být rozsah požadované ekonomické úvahy. Právě tato neurčitost umožňuje, aby obecní úřady vznášely formalistické námitky směřující k oddálení či zablokování referenda. Jestliže soudní judikatura musela opakovaně zdůrazňovat, že postačí pouze elementární úvaha a že soudní přezkum se má omezit na zcela excesivní případy, svědčí to podle mého názoru samo o sobě o tom, že zákonný požadavek je konstruován nevhodně.

Nelze přehlédnout ani systémový aspekt celé problematiky. Odhad nákladů uvedený v návrhu přípravného výboru totiž nemůže mít povahu závazného rozpočtového rozhodnutí a nemůže ani reálně předjímat budoucí hospodaření obce. Rozpočtová odpovědnost obce je zabezpečena prostřednictvím rozpočtového procesu, nikoli tím, že budou občané iniciující referendum nuceni vytvářet rámcové ekonomické analýzy. Samotný odhad proto může mít pouze ze samotné povahy pouze orientační a informační charakter. Jestliže však jeho praktická funkce spočívá převážně v tom, že upozorní oprávněné osoby na existenci určité finanční zátěže, pak není zřejmé, proč by tato povinnost měla ležet právě na přípravném výboru, resp. proč by vůbec měl tento požadavek návrh přípravného výboru splňovat.

Z tohoto důvodu se domnívám, že i přes judikaturní korektivy představuje požadavek na odhad nákladů nadbytečnou formalistickou překážku pro výkon práva oprávněných osob iniciovat místní referendum. Judikatura sice tuto formalistickou překážku významně oslabila výkladem, přesto *de lege ferenda* považuji za vhodné, aby byl požadavek na odhad nákladů jako obligatorní náležitost návrhu přípravného výboru z textu zákona odstraněn. Vhodnější by bylo řešení, kdy se tato problematika ponechá k posouzení kampani provázející místní referendum, kdy ostatně s diskusí nad touto otázkou počítá i Nejvyšší správní soud.[219]

Je však třeba uvést, že otázku finančních dopadů rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba brát v potaz a je třeba, aby i na toto oprávněné osoby myslely. Obsáhle se k tomuto vyjádřil

[219] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3.9.2025 s č.j. Ars 2/2025-63, kdy uvedl: *„Skutečnost, že rozhodnutí učiněné v místním referendu může způsobit citelné výdaje v rozpočtu obce, není nijak neobvyklá. Nemůže však být nosným argumentem proti jeho konání, nýbrž může a má být legitimním tématem vedené kampaně. Je totiž na jednotlivých politických aktérech, ať již se jedná o obecní politiky anebo o iniciátory místního referenda a v konečném důsledku o každého občana obce, aby se snažili přesvědčit ostatní občany o tom, že tento finanční argument je natolik významný, že referendová otázka nemá být zodpovězena kladně, anebo naopak zájem na zodpovězení této otázky je natolik silný, že ho nemůže oslabit ani finanční nákladnost. Lapidárně vyjádřeno, schválí-li občané obce rozhodnutí, které bude pro rozpočet obce velmi zatěžující až devastující, je to pořád jejich svobodné rozhodnutí, za které si ovšem ponesou následky. Slovy Joachima Gaucka, „svoboda dospělých se nazývá zodpovědnost“.* Není bez zajímavosti, že poněkud rozdílně od jiných rozhodnutí zde Nejvyšší správní soud opomíjí požadavek na zdrženlivost obce a jejích představitelů ne zdrženlivost v kampani.

5.4. Odůvodnění návrhu

Přímá judikatura právě k této jednotlivé náležitosti není početná. Interpretace se proto musí opřít o obecnější východiska judikatury zejm. Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která dlouhodobě odmítá přepjatý formalismus v otázkách týkajících se místního referenda. Dostupná publikovaná judikatura se otázce minimálního obsahu odůvodnění návrhu nevěnuje tak často, a tak přímo, jak by se mohlo očekávat. Soudní praxe se dotýká spíše určitosti položené otázky, kontroly podpisů, termínu konání či jiných formálních vad návrhu. Z dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu však podle mého názoru vyplývá zcela zřetelný obecný interpretační princip: soudy ani orgány obcí nemají normy týkající se místního referenda vykládat přísně, aby formalismus neznemožnil využití kontrolní a participační funkce místního referenda (*in dubio pro referendum*[220]). Tento princip dopadá i na posuzování náležitosti odůvodnění návrhu. V praxi proto postačí stručné a srozumitelné vysvětlení, jaký problém má být referendem řešen a proč jej přípravný výbor předkládá oprávněným osobám k rozhodnutí. Nelze rozumně požadovat vyčerpávající právní rozbor, podrobnou ekonomickou expertizu ani polemiku se všemi myslitelnými protiargumenty. Požadavek na řádné odůvodnění tak nesmí být používán jako nástroj potlačování pro politickou reprezentaci obce nepohodlných iniciativ.[221] Je třeba připomenout, že i ve vztahu k odůvodnění může být vydána výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru ve smyslu § 12 zákona o místním referendu.

Ze samotného textu zákona nevyplývají žádné zvláštní kvalitativní ani kvantitativní požadavky na odůvodnění návrhu. Pokud by zákonodárce zamýšlel tyto stanovit, nepochybně by

[220] Srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS)
[221] Srov. též RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 101

z textu zákona byly seznatelné. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí: „*Ustanovení § 10 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu pouze uvádí, že návrh musí být odůvodněn, aniž by zákon kdekoliv podrobněji rozváděl náležitosti odůvodnění. V daném případě byl návrh odůvodněn stručně a spíše obecně. Vyplývá z něj, že odpůrce zastává názor, že by obec měla mít nadále vesnický charakter, výstavbu chce směřovat zejména do stávajícího zastavitelného území, tedy zastavovat zejména proluky a umožnit přeměnu rekreačních objektů na rodinné domy. Nicméně i takové odůvodnění je dostačující. Je především věcí kampaně, aby odpůrci a zastánci řešení, o kterém je hlasováno, předkládali argumenty ve prospěch či neprospěch obou variant. Je tedy i odpovědností navrhovatele, aby návrh odůvodnil v takové míře podrobnosti, která bude dostatečná pro oprávněné osoby, aby přišly hlasovat v referendu a hlasovaly ve prospěch jím preferované varianty. Míra odůvodnění se také bude v nemalé míře odvíjet od toho, nakolik jsou oprávněné osoby již v době vyhlašování referenda s problematikou obeznámeny. Jak je zřejmé již z velikosti obce, ale i z dlouhodobého vývoje celé kauzy, oprávněné osoby o problému musely mít nepochybně velké množství informací již v době vyhlášení referenda, a stručnější odůvodnění tak těžko mohlo způsobit jakékoliv relevantní pochybnosti. Rozhodně nelze pojímat požadavek na odůvodnění tak, jak to činí stěžovatel. Odůvodnění nemusí být podrobnou analýzou všech možných variant a důsledků, které mohou být s referendem spojeny.*“[222][223]

Pro přípravné výbory z toho plyne relativně jednoduché doporučení. Odůvodnění návrhu má být věcné, přiléhavé a srozumitelné. Za dostatečné lze zpravidla považovat odůvodnění, které uvede jaký konkrétní místní problém je sporný; proč jej přípravný výbor pokládá za vhodný k rozhodnutí v referendu; a jaké praktické dopady mají jednotlivé varianty odpovědi ano/ne. Za vadné lze mít situace, kdy odůvodnění úplně chybí, je vnitřně rozporné nebo natolik neurčité, že ani neumožňuje rozpoznat, proč vlastně byla daná otázka navržena.

Podle mého názoru by ani velmi stručné či argumentačně chudé odůvodnění nemělo samo o sobě vést k využití postupu podle § 12 zákona o místním referendu, tedy k výzvě k doplnění. Úkolem obecního úřadu není posuzovat, zda je odůvodnění návrhu „dobré“, nýbrž jen zda návrh jako celek splňuje zákonné požadavky, které nejsou zvláštním způsobem na odůvodnění návrhu kladeny. Navíc, výzva k odstranění vad musí být konkrétní a přezkoumatelná. Nestačí obecně prohlásit, že odůvodnění není dostatečné. Obecní úřad musí popsat, v čem přesně vidí vadu – například zda odůvodnění zcela chybí, zda je neurčité, nebo zda je v rozporu s textem otázky.

Z hlediska úpravy *de lege ferenda* se považuji za vhodné dvě možné varianty. Radikálnější, ale podle mého názoru lepší, by bylo požadavek na odůvodnění návrhu zcela vypustit, kdy by byl nahrazen samotnou kampaní, prezentací na zastupitelstvu obce či obecnou společenskou diskuzí.

[222] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
[223] Srov. též RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 101

Z hlediska celkové koncepce místního referenda a fakticity, že téměř vždy o něm probíhá obsáhlá společenská diskuze, je trvání na odůvodnění návrhu neúčelným formalismem.

Konzervativnější variantou by bylo nahradit nynější formulaci výslovně mírnější textací, např.: „stručné vysvětlení účelu návrhu". Současně by bylo vhodné do § 12 zákona o místním referendu. doplnit pravidlo, že nedostatky tohoto vysvětlení nemohou samy o sobě vést k výzvě k odstranění vad návrhu.

5.5. Podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy

Podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy je naprosto klíčovou a esenciální náležitostí návrhu přípravného výboru. Pro tuto dílčí otázku není třeba opakovat obecná ústavněprávní a doktrinální východiska místního referenda; postačí připomenout, že zákon o místním referendu váže možnost podání návrhu přípravného výboru na podporu určitého procenta oprávněných osob podle velikosti obce. Návrh přípravného výboru tedy musí obsahovat jako přílohu podpisovou listinu s očíslovanými podpisovými archy. Každý podpisový arch musí obsahovat označení území, přesné znění otázky či otázek, jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu, jakož i zákonné upozornění na následky opakovaného podpisu, podpisu neoprávněnou osobou či uvedení nepravdivých údajů.[224] Samotná oprávněná osoba na archu uvádí své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojuje vlastnoruční podpis.[225] Tyto údaje nicméně nemusí být vyplněny vlastnoručně.[226] Podpis samozřejmě vlastnoruční být musí.

Zákonodárce stanovenými formálními požadavky sleduje několik účelů současně. Zaprvé jde o funkci identifikační: obec i soud musí být schopny zkontrolovat, zda podpis skutečně pochází od osoby, která má právo hlasovat v místním referendu. Zadruhé jde o funkci informační: každá osoba musí i na jednotlivém podpisovém archu vidět, jaké otázky podporuje a kdo za iniciativou stojí. Zatřetí jde o funkci integrační a kontrolní: očíslování archů slouží k zachování integrity celku, tedy aby bylo zřejmé, kolik archů tvoří podpisovou listinu a zda nedošlo k dodatečným manipulacím.

Právě z hlediska podpisových archů a podpisů se může vyskytnout řada vad návrhu přípravného výboru. Za vhodné považuji rozlišovat vady podpisové listiny či podpisového archu jako dokumentu a vady jednotlivých podpisů.

Do první skupiny spadá zejména absence některého z povinných údajů v archu, neoznačení území, neúplné znění otázky, vynechání otázky, chybějící údaje o členech přípravného výboru, absence zákonného upozornění nebo neoznačení a neočíslování archů apod.

---

[224] § 11 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[225] § 11 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[226] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 4.8.2022, č.j. Ars 1/2022-30 (č. 4384/2022 Sb. NSS)

Do druhé skupiny pak náleží vady u jednotlivých podpisů: chybějící datum narození, neúplná adresa, nečitelnost zápisu, duplicita podpisu, zjevně nepravdivé údaje či falešné podpisy, podpis osoby, která není oprávněnou osobou a samozřejmě nedostatečné množství podpisů. Zpochybňování podpisů bude vést právě k tomu, aby se počet platných podpisů redukoval natolik, že nebude dostatečný. Je třeba mít na paměti, že vyškrtnutí každého jednotlivého podpisu je třeba pečlivě zdůvodnit a k tomuto přistupovat restriktivně - obecní úřad si musí být naprosto jist existencí zákonného důvodu pro vyškrtnutí každého jednotlivého podpisu a tento důvod musí u každého podpisu srozumitelným způsobem specifikovat.[227]

Co se týče problematiky duplicitních podpisů, platí, že duplicitní podpis by měl být započítán jednou, nikoliv však vůbec.[228]

Oprávněná osoba může svůj podpis odvolat, musí však toto oznámit do okamžiku podání návrhu na konání místního referenda (*„Takový okamžik jednak odpovídá pravidlu, podle něhož lze odvolat právní jednání do doby, než dojde adresátovi. Jednak nelze připustit, aby bylo možné odvolat podporu referendu i po podání návrhu: tím by se popíral smysl právní úpravy, která umožňuje přípravnému výboru iniciovat konání místního referenda. Došlo by k tomu totiž až v době, kdy by přípravný výbor nemohl případný nedostatek počtu podpisů (v důsledku jejich odvolání) jednoduše zohlednit a napravit.*“)[229] a toto řádně oznámit jak obci, tak přípravnému výboru (*„Tímto požadavkem se docílí toho, že přípravný výbor bude mít aktuální přehled o tom, kolik podpisů oprávněných osob má k dispozici. Současně se tím předejde možnému riziku spočívajícímu v tom, že by přípravný výbor odmítl takové odvolání podpisu uznat a z odvolané podpory i nadále vycházel (při podání návrhu odvolání podpory zamlčel*“)[230]. Zajímavé je v souvislosti a možností odvolání podpisu odkázat na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14.8.2025 s č.j. 37 A 81/2024-163 které vylučuje právní účinky odvolání podpisů v případě, že obec vedla kampaň k tomuto cíli (odvolání podpisů) směřující: *„Vystoupí-li obec ze své neutrální role v období před vyhlášením místního referenda a vede proti konání referenda jako takového kampaň (zde tím, že adresuje občanům obce výzvu k odvolání podpisu na listině podporující vyhlášení referenda, zveřejňuje ji na svých internetových stránkách a organizuje prostřednictvím svých představitelů podpisy odvolávacích listin), nelze ani k jinak bezvadným projevům vůle směřující k odvolání podpisu na petici podporující vyhlášení referenda přihlížet.“*

Oprava odůvodnění návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda na výzvu podle § 12 zákona o místním referendu již nevyžaduje, aby byly znovu připojeny podpisy oprávněných osob: *„Oprava návrhu tedy možná je a z krátkosti lhůty k jejímu provedení je nutné dovodit i to, že vlastní změna tohoto návrhu nemusí být znovu potvrzována získáním potřebného počtu podpisů, neboť jejich*

[227] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 22.10.2014 s č.j. Ars 4/2014–99
[228] Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 29.11.2022 s č.j. 59 A 38/2022-206 (4633/2024 Sb. NSS)
[229] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 2.7.2025, č.j. Ars 1/2025 – 55 (č. 4700/2025 Sb. NSS)
[230] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 2.7.2025, č.j. Ars 1/2025 – 55 (č. 4700/2025 Sb. NSS)

získání ve lhůtě několika dnů by bylo iluzorní a takový výklad zákona by byl absurdním. Zákon tak připouští, aby se i po obstarání podpisů změnilo odůvodnění návrhu, ovšem jen je-li to nezbytné k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda vytknutých výzvou obecního úřadu podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu.'[231]

Uvedení skutečného bydliště namísto trvalého není vadou, pokud se obě místa nacházejí v daném území, kde se má místní referendum konat.[232]

[231] Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26.9.2012, č.j. 50 A 17/2012-63 (č. 2759/2013 Sb. NSS)

[232] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 22.10.2014 s č.j. Ars 4/2014–99

6. Přípravný výbor místního referenda jako společnost soukromého práva

Česká právní věda do jisté míry opomíjí jeden z klíčových prvků místního referenda vyhlášeného samotnými obyvateli obce tzv. „zdola“[233], a to přípravný výbor. Jde o společenství nejméně tří aktivních oprávněných osob, které se rozhodly sdružit se za účelem vyvolání místního referenda v obci (a souvisejících úkonů) o určité otázce. Česká právní věda zná pravomoci přípravného výboru, uměla vyřešit otázku jeho procesní způsobilosti v řízení před Ústavním soudem,[234] a zabývala se i dalšími otázkami, avšak shledávám, že neposkytuje dostatečnou pozornost přípravnému výboru samotnému. Není dostatečně pojednáno o jeho charakteru, o otázkách souvisejících se změnami členské základny, o vnitřních rozhodovacích procesech apod. Tyto souvislosti by neměly být opomíjeny, neboť mohou mít kritický dopad na samotný účel místního referenda a poměrně snadno může dojít k tomu, že v důsledku vnitřního rozkolu či nejednotnosti uvnitř přípravného výboru, dojde ke zmaření místního referenda jako celku.[235]

Tato část práce se proto snaží přípravný výbor jako účelové uskupení osob analyzovat, identifikovat potenciální třecí plochy či slabá místa v jeho organizačních východiscích, analyzovat současnou právní úpravu a její dostatečnost a nabídnout možnosti, jak sporné body řešit.

6.1. Hmotněprávní subjektivita přípravného výboru?

Úvodem je třeba říci, že otázkou právní subjektivity přípravného výboru (ve smyslu hmotněprávním) se již v minulosti zaobírala judikatura. Klíčovým je usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31.7.2012, č.j. 57 A 49/2012–38, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2720/2012. Toto rozhodnutí, jako jedno z mála v pramenech české právní nauky, řešilo otázku právní subjektivity přípravného výboru a navazující souvislosti týkající se změny počtu jeho členů či rozhodovacích procesů uvnitř. Otázku právní subjektivity posuzoval i Ústavní soud, a to v nálezu ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319), kde stvrdil, že přípravný výbor není právnickou osobou a nemá hmotněprávní subjektivitu, pouze je mu přiznána subjektivita procesní.

Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že přípravný výbor hmotněprávní subjektivitu nemá.[236] Není tudíž právnickou osobou,[237] jež by sama o sobě mohla mít práva a povinnosti ve

---

[233] srov. Ústavní soud: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285)
[234]srov. Ústavní soud: Nález ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319)
[235] Ústavní soud: Nález ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319)
[236] shodně např. RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 100
[237] srov. Ústavní soud: Nález ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319)
KOPECKÝ, Martin. § 9 Přípravný výbor. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI.

smyslu práva soukromého. Závěr o tom, že přípravný výbor nemá právní subjektivitu obsahuje i důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu.[238] Z podstaty věci samozřejmě nemůže přípravný výbor být ani osobou fyzickou.

Krajský soud v Plzni se usnesl na závěru, že přípravný výbor je: *„účelové sdružení osob s dočasným účelem (…) bez právní subjektivity (…) Obecný právní rámec účelového sdružení osob vymezují předpisy soukromého práva, konkrétně § 829 až § 841 občanského zákoníku, nazvané „Smlouva o sdružení“.*[239] Je třeba zdůraznit, že občanským zákoníkem myslí „starý“ zákon č. 40/1964 Sb.

Totožností přípravného výboru se dále zaobírá aktuální usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29.11.2022 s č.j. 59 A 38/2022-206 (4633/2024 Sb. NSS), na něj navazující recentní rozhodnutí, která budou zmíněna, a již překonané usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24.11.2005 s č.j. 22 Ca 347/2005-22 (č. 814/2006 Sb. NSS).

Prizmatem dnešní právní úpravy lze tedy přípravný výbor považovat za společnost, resp. societu, ve smyslu § 2716 an. občanského zákoníku (občanského zákoníku). Tento závěr se mi jeví jako přiléhavý a neshledávám, že by provedená rekodifikace soukromého práva měla na povaze přípravného výboru něco měnit. Základním východiskem pro další pojednání tedy je, že přípravný výbor je společností ve smyslu soukromého práva, a tedy sdružením několika osob (společníků, resp. členů přípravného výboru) za společným účelem činnosti a věci – vyvolání místního referenda, zajištění jeho průběhu a příp. soudního přezkumu. Tento závěr, který nebyl doposud judikaturou ani naukou zpochybněn, umožní poměrně přesně zodpovědět řadu souvisejících otázek týkajících se faktické charakteristiky a činnosti přípravného výboru, nicméně na druhé straně řadu otazníků a třecích ploch vyvolá.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že zákon o místním referendu v tomto případě vystupuje jako předpis zvláštní a občanský zákoník jako předpis obecný, použitelný subsidiárně.[240] Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, však obsahuje pouze strohou zvláštní úpravu a pro hodnocení většiny otázek je nutno zohlednit zejm. obecný právní předpis, tedy občanského zákoníku.

Ustanovení o tiché společnosti[241] se pro smlouvy o přípravném výboru z povahy věci nepoužijí.

6.2. Vznik přípravného výboru

Přípravný výbor není právnickou osobou, a proto se na něj nepoužijí obecná ustanovení týkající se založení a vzniku právnické osoby[242] [243], stejně tak ani zrušení a zániku.

---

[238] Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu, č. 22/2004 Dz, zvláštní část, k § 9
[239] Krajský soud v Plzni: Usnesení ze dne 31.7.2012, č.j. 57 A 49/2012 – 38 (2720/2012 Sb. NSS)
[240] Krajský soud v Plzni: Usnesení ze dne 31.7.2012, č.j. 57 A 49/2012–38 (2720/2012 Sb. NSS)
[241] § 2747 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku
[242] § 122 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku
[243] Krajský soud v Plzni: Usnesení ze dne 31.7.2012, č.j. 57 A 49/2012–38 (2720/2012 Sb. NSS)

Ke vzniku přípravného výboru je třeba existence soukromoprávního jednání, tedy smlouvy o společnosti (societě), jakési „smlouvy o přípravném výboru“, jež zároveň může plnit funkci „dohody společníků, SHA smlouvy“. Tuto smlouvu o přípravném výboru musí uzavřít nejméně tři smluvní strany, budoucí členové přípravného výboru. Tato úvaha vychází z faktu, že § 9 odst. 1 zákona o místním referendu stanoví podmínku, že přípravný výbor musí být nejméně tříčlenný. Pokud jde o přípravný výbor ve smyslu § 21 odst. 2 zákona o obcích, tak i v tomto případě musí smlouvu o společnosti uzavřít nejméně tři osoby, jejich počet však musí být lichý. U „obecného“ místního referenda není stanoveno, že by počet členů přípravného výboru musel být nutně lichý.[244] Pro úplnost lze uvést, že obecná úprava smlouvy o společnosti v občanském zákoníku vyžaduje smlouvu uzavřenou nejméně mezi dvěma společníky.[245]

Maximální počet členů přípravného výboru omezen není, resp. teoretické omezení vyplývá pouze z faktu, že členem přípravného výboru může být pouze osoba oprávněná hlasovat v místním referendu. Těchto osob není samozřejmě nekonečné množství, a jelikož téměř každá z nich může být členem přípravného výboru, je horní hranice jeho členů omezena počtem všech oprávněných osob. To s přihlédnutím k výlukám některých osob z členství ze zákonných důvodů. V praxi se však s takto početným přípravným výborem nesetkáme (teoreticky možné by to snad bylo v případě obcí s velmi malým počtem obyvatel, kdy však v případě takto širokého konsenzu na otázce zájmu vyvolat místní referendum by patrně došlo k jeho vyvolání přímo zastupitelstvem).

Smlouva o přípravném výboru bude zakládat synallagmatický závazek[246] smluvních stran k určité činnosti resp. dosažení určitého cíle, tedy vyvolání místního referenda a navazujících činností (činnost v rámci delegace hlasovacích komisí, činnost v rámci soudního přezkumu a další).

Smlouva o přípravném výboru bude ze své povahy typicky bezúplatná.

6.3. Forma smlouvy o přípravném výboru

Smlouva o přípravném výboru je bezformálním právním jednáním.[247] Není tedy vyžadována písemná forma a postačí ústní ujednání či i jen konkludentní započetí jednání

---

[244]KOPECKÝ, Martin. § 9 Přípravný výbor. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI.

[245] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2716. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[246] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2716. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[247]KOPECKÝ, Martin. § 9 Přípravný výbor. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
DVOŘÁK, Tomáš. § 2716. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
Krajský soud v Plzni: Usnesení ze dne 31.7.2012, č.j. 57 A 49/2012–38 (2720/2012 Sb. NSS)

vedoucího k vyvolání místního referenda.[248] Neformální ujednání bude pro smlouvu o přípravném výboru naprosto typické a uzavření této smlouvy v písemné formě bude výjimkou. Dohodou společníků však samozřejmě může být písemná forma sjednána. Obligatorní požadavek na písemnou formu však nevyplývá z občanského zákoníku, zákona o místním referendu ani z jiného právního předpisu.

Některé části obsahu této smlouvy však musí být „stvrzeny" v písemné formě, kdy tento požadavek vyplývá přímo ze zákona o místním referendu. Nejde o ujednání činěná s výhradou písemné formy, ale pouze o písemné potvrzení obsahu společenské smlouvy o přípravném výboru. Jde zejm. o:

a) Identifikaci smluvních stran, a to v rozsahu jejich jména, příjmení a trvalého pobytu, resp. bydliště. Obsah těchto ujednání musí být v písemné formě totiž reflektován na každém podpisovém archu[249] (v rozsahu jména, příjmení a bydliště) či návrhu na vyhlášení místního referenda[250] (v rozsahu jména, příjmení, data narození a místa trvalého pobytu).
b) Ujednání o tom, kdo je zmocněncem přípravného výboru, kdy toto musí být v písemné formě uvedeno v návrhu na vyhlášení místního referenda[251]. Zmocněnec musí být identifikován dostatečně individualizovaně, zejm. proto, aby mu mohlo být doručováno a aby mohl za přípravný výbor jednat.
c) Ujednání o přesném znění otázky, o které se má hlasovat, kdy požadavek na písemné formulování této otázky vyplývá např. z faktu, že tato musí být přesně uvedena na každém podpisovém archu[252] a samozřejmě v návrhu na vyhlášení místního referenda[253].

Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, listiny vyhotovené v průběhu činnosti přípravného výboru (zejm. tedy podpisové archy a návrh na vyhlášení místního referenda) mají kromě svého primárního účelu, tedy aby na jejich základě mohlo být místní referendum vyhlášeno a mohlo proběhnout, i účel sekundární a fungují jako soukromé listiny potvrzující obsah dříve uzavřené smlouvy o přípravném výboru. Podle mého názoru však obsah těchto listin sám o sobě nevylučuje další změny společenské smlouvy, např. co se týče smluvních stran, a nemůže tak následným změnám dané smlouvy sám o sobě bez dalšího bránit.

---

[248] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2716. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz
[249] § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[250] § 10 odst. 1 písm. f) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[251] § 10 odst. 1 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[252] § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[253] § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

6.4. Podstatné obsahové náležitosti smlouvy o přípravném výboru

Smlouva o přípravném výboru musí obsahovat několik podstatných obsahových náležitostí. Důsledkem jejich absence by měla být nicotnost dané smlouvy. Přihlédnout je však v tomto případě potřeba i ke korektivu dle § 1726 občanského zákoníku, který z mého pohledu bude díky specifickému účelu smlouvy o přípravném výboru a obecné bezformálnosti tohoto právního jednání mít zvláštní význam. Tyto obsahové náležitosti nevyplývají přímo z jazykového znění právních předpisů a je nutno je dovodit výkladem. Tyto podstatné obsahové náležitosti jsem identifikoval následovně:

a) Projev vůle společníků sdružit se do přípravného výboru za společným účelem/cílem (*animus societatis*)[254] vyhlášení místního referenda, činění úkonů potřebných k řádnému vyhlášení a průběhu místního referenda a příp. k činění procesních úkonů v rámci soudního přezkumu. Půjde o účel *ad hoc* pro jednotlivý případ. Tento účel nemůže být dlouhodobý a směřovat např. k realizaci vícero místních referend v delším časovém horizontu (opakované referendum však přípustné je). Kopecký uvádí, že přípravný výbor se tvoří *„za účelem iniciace konání místního referenda"*[255], kdy považuji tento závěr za příliš stručný a neúplný. Účelem není nepochybně pouze „iniciace" místního referenda, ale i další úkony s věcí související a to zejm. ty činěné v průběhu místního referenda, kdy již k jeho vyhlášení dojde. Jde např. o delegování členů hlasovacích komisí a zejm. o soudní přezkum. Účel přípravného výboru je tedy nepochybně širší, než „pouhá" iniciace referenda. Pokud bychom se spokojili s Kopeckého stručným závěrem, nepokrýval by projev vůle obsažený ve smlouvě o přípravném výboru např. procesní úkony spojené se soudním přezkumem, kdy je již ustálenou judikaturou dovozeno to, že přípravný výbor má procesní subjektivitu nejen ve správním soudnictví, ale i v řízení před Ústavním soudem[256], a dokonce jde o jednu z jeho klíčových rolí. Účel společenské smlouvy je tedy mnohem širší, než jak jej vnímá Kopecký. Správně a široce vnímá narozdíl od Kopeckého účel založení a existence přípravného výboru např. Rigel, který zohledňuje i roli přípravného výboru v rámci soudního přezkumu, roli přípravného výboru v rámci kampaně provázející místní referendum a poukazuje i na případy, kdy

[254] srov. LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2716. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021 [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[255] KOPECKÝ, Martin. § 9 Přípravný výbor. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI.

[256] KOPECKÝ, Martin. § 9 Přípravný výbor. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 10.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
KOUDELKA, Zdeněk. 10.3.5. Ochrana ve věcech místního a krajského referenda. In: FRUMAROVÁ. Kateřina, GRYGAR. Tomáš a kol. *Správní soudnictví.* Praha: Leges, 2022. s. 519 – 521
Ústavní soud: Nález ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319)

na základech původního přípravného výboru vyrostla v obci politická síla vystupující v pozdějších komunálních volbách.[257] Ještě širší je role přípravného výboru ve smyslu ust. § 21 an. zákona o obcích, tedy v případě místního referenda o oddělní části obce. V takovém případě přípravný výbor např. jedná za nově vznikající obec při uzavírání dohody o rozdělení majetku.[258]

Klíčovou charakteristikou účelu smlouvy o přípravném výboru je, že smlouva představuje závazek společný, pro všechny smluvní strany stejný a smluvní strany této smlouvy nesledují každá svůj individuální (např. ekonomický) zájem, ale toliko zájem jednotný.[259]

b) Ujednání o tom, kdo ze členů přípravného výboru bude zmocněncem, je zcela klíčové. Je to osoba, jež za přípravný výbor jedná a které je ze strany veřejnoprávních subjektů doručováno. Zejm. z hlediska doručování je klíčové, aby bylo jasné, kdo je zmocněncem přípravného výboru a tato osoba byla jasně a nezaměnitelně označena.

c) Ujednání o otázce. Znění otázky je pro smysl a účel místního referenda, jeho další průběh, a i navazující skutečnosti nastalé po místním referendu (faktický výkon přijatého rozhodnutí) zcela klíčové. Smysl otázky, nikoliv však její doslovné znění, je základním prvkem místního referenda. Jazykové znění otázky by mělo zůstat po celou dobu neměnné. Přípustné by snad mohly být změny dílčí či technické a učiněné do okamžiku zahájení podpisové akce. Je důležité zmínit, že znění otázky je nutno vnímat nikoliv okem právnickým, ale okem běžného občana a posuzovat její smysl i ve spojení s příp. dalšími okolnostmi[260] (např. místní znalost, společenská diskuze, kampaň spojená s místním referendem apod.).

6.5. Označení přípravného výboru

Členové si mohou zvolit označení přípravného výboru a toto ve smlouvě dohodnout. Mám za to, že s odkazem na § 9 zákona o místním referendu musí název vždy obsahovat označení „přípravný výbor“ či alespoň „výbor“. Z praktického hlediska se však jeví jako účelné, aby název nebyl nikterak kreativní, ale nanejvýš stručný, výstižný a obsahoval především formulaci „přípravný výbor“ nanejvýš s dovětkem „místního referenda“ a s názvem obce. Nejpraktičtější tak bude zvolit

[257] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 98 - 100
[258] srov. § 21 odst. 3 písm. c) zákona o obcích
[259] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2716. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 11.10.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz
JOSKOVÁ, Lucie. Tichá společnost – zvláštní druh společnosti občanského práva. *Právní rozhledy* [online databáze], 2018, č. 17 [cit. 15.10.2023], dostupné z: databáze beck-online.cz
[260] srov. Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 23.3.2022, č.j. 59 A 10/2022-27 (4348/2022 Sb. NSS)
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 30.9.2020, č.j. Ars 4/2020–27
Nejvyšší správní soud: Rozsudek ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (2799/2013 Sb. NSS)

např. název „Přípravný výbor místního referenda ve městě XY“ či „Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci XY“[261]. Nebude-li jiný název zvolen, bude možné se spokojit pouze s obecným označením „přípravný výbor“, „přípravný výbor místního referenda“ či např. „přípravný výbor pro konání místního referenda“[262]. Vzhledem k tomu, že obvykle nebude hrozit zaměnitelnost různých přípravných výborů v téže obci a z dalších okolností bude zjevné, jakého přípravného výboru se aktuální záležitost týká, nebude ve většině případů zvláštní název ani potřebný. Využitelný by mohl být např. pokud by v dané obci existovala nějaká konkurence přípravných výborů usilujících o vyhlášení referend např. s jinak formulovanou otázkou, kdy tyto případy nelze *a priori* vyloučit.

6.6. Způsobilost společníků

Nikoliv každá plně svéprávná fyzická osoba může být smluvní stranou smlouvy o přípravném výboru, a tedy jeho členem. Smluvní svoboda je v této otázce omezena, resp. je třeba aby byla dána zvláštní způsobilost k uzavření takové smlouvy na základě určitých výchozích kritérií. Smluvní stranou společenské smlouvy o přípravném výboru, resp. členem přípravného výboru, může být pouze osoba oprávněná hlasovat v místním referendu v dané obci.[263] Oprávněné hlasovat v místním referendu jsou ty stejné osoby, jež jsou oprávněné volit v komunálních volbách. Z toho vyplývají následující nezbytné požadavky, které musejí být u každého člena přípravného výboru dány: člen přípravného výboru musí dosáhnout věku alespoň 18 let[264], člen přípravného výboru musí mít trvalý pobyt na území obce, jde-li o občana České republiky[265], člen přípravného výboru nemusí být výlučně pouze občan České republiky. Právo hlasovat v místním referendu (a tedy být i členem přípravného výboru) mají nejen občané ČR, ale i cizozemští státní příslušníci, jež jsou oprávnění volit ve volbách do zastupitelstva obce v souladu s § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a § 17 zákona o obcích. Tedy jde-li o cizozemské státní příslušníky, kteří jsou v obci hlášení k přechodnému/trvalému pobytu a jimž právo hlasovat svědčí dle mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla řádně vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv. Zde je třeba poukázat na čl. 22 Smlouvy o fungování Evropské unie, který stanoví, že *„Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“*.

---

[261]srov. např. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 30.9.2020, č.j. Ars 4/2020–27 či ze dne 30.9.2021, č.j. Ars 1/2021-39

[262]srov. např. Ústavní soud: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 995/09 či Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.4.2019, č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS)

[263] § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 98

[264] § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

[265] § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a § 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

V současnosti jde o jedinou mezinárodní smlouvu, která toto oprávnění cizozemským státním příslušníkům dává.[266] Uvedené tedy dává způsobilost být členem přípravného výboru i občanům jiných členských států.

V případě přípravného výboru (oprávněného občana a jeho zástupců) při referendu týkajícím se oddělení části obce, musí mít všichni členové pobyt na území části obce, která se chce oddělit.[267]

Uvedené podmínky samozřejmě musí být splněny k okamžiku uzavření smlouvy o přípravném výboru (resp. k okamžiku její změny spočívající v záměně/přistoupení společníka). To, že následně dojde např. k dovršení podmínky věku a fyzická osoba bude oprávněna v pozdějším místním referendu hlasovat, ač nebyla oprávněna stát se členem přípravného výboru, na věci nic nemění. Domnívám se, že pobyt v obci musí být zachován po celou dobu trvání členství v přípravném výboru.

Jako problematický se jeví § 4 zákona místním referendu, který stanoví překážky ve výkonu hlasovacího práva v místním referendu. Je nutno zhodnotit, zda se tyto překážky vztahují i na právo místní referendum vyvolat a dovozuji, že tomu tak zákonitě v přiměřeném rozsahu být musí. Právo místní referendum vyvolat a vněm hlasovat vnímám jako dvě propojené sféry práva na samosprávu, kdy jedna je odrazem druhé, a nikoliv jako dva oddělené neprovázané světy. Pokud někdo iniciuje vyvolání místního referenda, musí být nepochybně oprávněn v něm také hlasovat. Pokud není oprávněn vykonat své hlasovací právo, lze s pomocí argumentu *a minori ad maius* dovodit, že logicky nemůže být oprávněn hlasování iniciovat. Problematické však je, že § 4 zákona o místním referendu stanoví překážky ve výkonu samotného hlasování, které se koná v jeden přesně určený den, zatímco proces iniciace místního referenda a další činnosti přípravného výboru (např. soudní přezkum) jsou dlouhodobé a trvají nejméně měsíce. Poté se § 4 jeví jako ne zcela přiléhavý, kdy v průběhu období minimálně měsíců může nastat změna okolností a u některé osoby, které dříve svědčila překážka ve výkonu hlasovacího práva, tato překážka pomine, zatímco i jiné osoby může nově tato překážka nastat. V průběhu iniciace místního referenda tak může nově této osobě založit nemožnost v činnosti člena přípravného výboru nadále pokračovat. Tyto okolnosti je tedy třeba zvážit již v okamžiku sestavování přípravného výboru a shromažďování členské základny.

Je třeba uvést, že překážkou členství v přípravném výboru je vazba či výkon trestu odnětí svobody, a to po dobu, kdy tato omezení osobní svobody trvají. Stát se členem přípravného výboru se po (podmínečném) propuštění z výkonu trestu odnětí svobody či propuštění z vazby osoba

[266]Srov. POLČÁK, Stanislav, PRŮŠA, Luboš, SVEJKOVSKÝ, Vít a kol. Místní referendum – 1. Obecně. In: POLČÁK, Stanislav, PRŮŠA, Luboš, SVEJKOVSKÝ, Vít a kol. *Právo pro obce* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 17.10.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[267] srov. § 21 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

může. Pokud je v průběhu činnosti přípravného výboru na jeho člena uvalena vazba či je započat výkon trestu odnětí svobody, členství zaniká, a to může mít pro přípravný výbor dalekosáhlé důsledky.

Překážkou členství v přípravném výboru je dále omezení způsobilosti hlasovat v místním referendu, kdy v tomto ohledu je třeba mít na paměti, že samotné omezení k výkonu hlasovacího práva v příslušném omezujícím rozsudku civilního soudu by mělo znamenat *a priori* i omezení ve výkonu práva místní referendum vyvolat. Omezení k výkonu práva volit místní zastupitelstvo či jiné volené orgány však neznamená samo o sobě omezení k výkonu práv souvisejících s místním referendem, a proto by civilní soudy neměly při vyhlašování a vyhotovování omezujících rozsudků na existenci místního referenda, kromě samotných komunálních voleb, zapomínat a místní referenda by neměly ve výroku opomíjet.

Další překážkou ve výkonu hlasovacího práva je podrobení se izolaci[268] či karanténě[269] z důvodu ochrany veřejného zdraví. Zde nicméně poznamenávám že z mého pohledu tato opatření sama o sobě nezakládají nezpůsobilost být členem přípravného výboru a vykonávat práva s členstvím spojená. V současné době nebude problém být v kontaktu se zbylými členy přípravného výboru, hlasovat, podílet se na přípravě podání apod. i způsobem distančním, a proto není důvodu odnímat veřejné subjektivní právo na iniciaci místního referenda i osobě, jež je z důvodu ochrany veřejného zdraví omezena na osobním styku s ostatními členy přípravného výboru. To, že by se osoba z tohoto důvodu nemohla hlasování v místním referendu zúčastnit, vnímám v daném případě jako deficit elektronizace veřejné správy, nicméně nikoliv jako překážku podílet se na dlouhodobém procesu vedoucím k místnímu referendu či na jeho soudním přezkumu.

Zajímavou otázkou je, zda nezpůsobilost být členem přípravného výboru zakládá výkon vojenské činné služby, a to v různých formách.[270] Bude nepochybně záležet na posouzení každého konkrétního případu, kdy nelze nabídnout paušalizovanou odpověď. Členem přípravného výboru může nepochybně být i voják z povolání[271][272], stejně jako voják v záloze, kterému nebude ve výkonu práva iniciovat místní referendum *a priori* bránit ani účast na pravidelném vojenském cvičení či jiném druhu krátkodobého (několik týdnů) vojenského cvičení.[273] Překážkou patrně nebude ani výkon dobrovolného vojenského cvičení v rámci předurčení pro doplnění ozbrojených sil.[274]

---

[268] § 2 odst. 6 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
[269] § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
[270] srov. § 1 zákona č. 585/2004 Sb., branný zákon
[271] srov. § 2 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání
[272] Činnost v rámci přípravného výboru by však neměla být prováděna ve vojenských objektech, a to ani v rámci činnosti agitační ve prospěch vyhlášení místního referenda. Vyloučen tak bude např. sběr podpisů pro vyhlášení místního referenda ve vojenském objektu.
srov. § 44 zákona č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání
[273]srov. § 12 odst. 2 zákona č. 585/2004 Sb., branný zákon
[274] § 5b a §12 odst. 4 zákona č. 585/2004 Sb., branný zákon

Naopak dlouhodobější vojenská činná služba, např. v rámci operačního nasazení[275], by už způsobilost být členem přípravného výboru vyloučit mohla, a to pro nemožnost skloubit plnění služebních povinností a zároveň se podílet na vyhlášení místního referenda. Typicky bude možnost být členem přípravného výboru vylučovat nasazení v rámci zahraniční operace.[276]

Členství právnických osob v přípravném výboru je z povahy věci vyloučeno.

Dovozuji, že člen přípravného výboru musí smlouvu uzavřít osobně a zastoupení v této věci není přípustné. Oprávnění být členem přípravného výboru je přímo navázáno na právo hlasovat v místním referendu, jež je nutno vykonávat přímo[277] a není možné k výkonu tohoto práva pověřit zástupce. Neshledávám tedy důvody pro to, aby bylo ve věci souvisejícího práva být členem přípravného výboru přistoupeno k jinému závěru. Výše uvedené platí i s odkazem na § 2725 občanského zákoníku. Není však vyloučeno, aby se na činnosti přípravného výboru podílely jiné osoby. Může jít např. o osoby podílející se na sběru podpisů, osoby znalé ekonomiky sestavující odhad nákladů na konání místního referenda apod.

Mám za to, že nic nebrání tomu, aby člen přípravného výboru byl zároveň členem zastupitelstva obce, rady obce, starostou obce či členem jiného orgánu obce.[278]

Veškerá činnost členů musí směřovat ku prospěchu přípravného výboru a společník nesmí činit nic, co by bylo přípravnému výboru a dosažení vyvolání místního referenda na újmu. V této souvislosti by mohlo dojít k zajímavé situaci, kdy by člen přípravného výboru byl zároveň členem zastupitelstva obce. Mám za to, že v takovém případě by zastupitel obce byl oprávněn o vyhlášení místního referenda rozhodovat a nešlo by o situaci, kdy by byl ve střetu zájmů. V rámci jeho činnosti jako zastupitele i jako člena přípravného výboru jde v obou případech o výkon práva na samosprávu, pouze odlišným způsobem. Zároveň podle mého názoru nelze v obecné rovině dovodit, že by zastupitel obce/člen přípravného výboru mohl v souvislosti s hlasováním o návrhu přípravného výboru získat výhodu nebo utržit škodu ve smyslu § 83 odst. 2 zákona o obcích.

6.7. Trvání smlouvy o přípravném výboru

Smlouva o přípravném výboru zakládá závazek na dobu určitou a tím je doba do dosažení účelu ve smlouvě stanoveného. Smlouva tedy bez dalšího zanikne, jakmile pozbude svůj účel. Tímto okamžikem nemusí být pouze skončení průběhu místního referenda, ale např. až skončení navazujícího soudního přezkumu (včetně řízení o mimořádných opravných prostředcích).

[275]srov. § 12 odst. 2 zákona č. 585/2004 Sb., branný zákon
[276]srov. § 40a zákona č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání
[277] § 3 odst. 3 a § 37 odst. 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.
[278]srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 30.9.2020, č.j. Ars 4/2020-27

Smlouva může dále zaniknout dohodou společníků, a to i konkludentně, např. upuštěním od dalšího dosahování sjednaného účelu (včetně např. upuštění od dalšího soudního přezkumu).

Smlouva zanikne i v případě, že dojde ke snížení počtu členů přípravného výboru na dva či jednoho.

Smlouva zanikne i tehdy, je-li dosažení účelu nemožné či je-li od něj konkludentně upuštěno (např. se nepodaří sesbírat dostatečné množství podpisů).

6.8. Tvorba vůle přípravného výboru

Tuto problematiku řeší § 2729 občanského zákoníku, kdy je však nutno při výkladu zohlednit specifickou povahu přípravného výboru.

Je nutno rozlišit dva okruhy záležitostí podle toho, zda jde svou povahou o změnu společenské smlouvy, nebo ne. Nelze se bez dalšího ztotožnit s názorem Kopeckého, že přípravný výbor přijímá svá rozhodnutí nadpoloviční většinou hlasů jeho členů.[279]

Záležitosti „méně významné" či „provozní" se rozhodují většinou hlasů všech členů přípravného výboru (není-li jiného ujednání). Může jít o záležitosti týkající se např. výběru dodavatele vytištěných podpisových archů či výběru členů hlasovacích komisí.[280]

Otázkou je, jaké odlišné ujednání lze o hlasování sjednat. I přes to, že § 2729 odst. 1 občanského zákoníku je obecně dispozitivní, mám za to, že v případě přípravného výboru je nutno k úvaze o dispozitivnosti přistupovat restriktivně, a považovat jej za relativně kogentní. Lze si sice pro přijetí rozhodnutí vyhradit přísnější požadavky, např. nutnost rozhodovat o všech otázkách jednomyslně, ale nelze přijmout ujednání, které zvýhodní hlasovací právo jednoho člena přípravného výboru oproti jinému (např. si nelze ujednat, že hlas jednoho člena má větší váhu, než hlas člena jiného). Hlasovací právo člena nelze smluvním ujednáním vyloučit. Tato úvaha je činěna na podkladě toho, že právo vyvolat místní referendum (a tedy i právo být členem přípravného výboru a podílet se na jeho vůli hlasováním) je základním právem oprávněných osob odvoditelným zejm. z čl. 21 odst. 1 Listiny a je nedílnou součástí práva na samosprávu a materiálního jádra ústavy. Právo místní referendum vyvolat (a tedy se podílet na hlasování v rámci přípravného výboru) vnímám jako politické právo každé oprávněné osoby. S přihlédnutím k této ústavněprávní perspektivě tedy patrně nelze považovat za platné např. takové ujednání, které by fakticky veškerou rozhodovací pravomoc koncentrovalo v rukou jediného člena přípravného výboru.

Záležitosti, jež by svou povahou byly změnou společenské smlouvy (může jít o hlasování o přijetí nového člena přípravného výboru, hlasování o úpravě otázky před zahájením podpisové

[279] KOPECKÝ, Martin. § 9 Přípravný výbor. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 15.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI

[280] srov. § 21 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

akce apod.) vyžadují souhlas všech členů přípravného výboru, nepostačí tudíž prostá většina. Podle mého názoru zde musíme řadit i hlasování o otázkách týkajících se soudního přezkumu, např. o tom, zda podat či nepodat správnímu soudu návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru (na vyhlášení místního referenda) nemá nedostatky, či zda vzít či nevzít takový návrh zpět. Zejm. otázky týkající se soudního přezkumu, dispozic s návrhem, apod. budou svým významem natolik podstatné a budou se natolik týkat samotné podstaty existence přípravného výboru, že bude nutno vyžadovat jednomyslnost.

Sluší se dodat, že ve světle současné právní úpravy již neobstojí závěr obsažený v usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31.7.2012, č.j. 57 A 49/2012-38, které bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2720/2012, podle kterého je nutno v rámci přípravného výboru rozhodovat jednomyslně, a to s odkazem na § 836 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Jednomyslný konsenzus je vyžadován pouze o změn společenské smlouvy a dále u jiných podstatných otázek týkajících se vyhlášení místního referenda (např. dispozice s návrhem na zahájení řízení ve správním soudnictví).

Ve věci vnitřního rozhodování je dále nutno zmínit, že členové přípravného výboru mají právo být informování o všech skutečnostech týkajících se činnosti přípravného výboru, hospodářském stavu, mají právo přezkoumat účetní doklady a jiné záznamy, jakož i mít řádné informace o dalších záležitostech přípravného výboru, a to s odkazem na § 2735 občanského zákoníku.

6.9. Jednání za přípravný výbor navenek a jeho správa

V rovině jednání za přípravný výbor (jménem přípravného výboru) se použije speciální úprava dle § 9 odst. 3 zákona o místním referendu a § 2730 an. občanského zákoníku a 2736 občanského zákoníku se využijí subsidiárně.

Ve věci jednání za přípravný výbor je třeba vnímat dvě roviny jednání. První rovinou je jednání veřejnoprávního charakteru přímo v souvislosti s vyhlášením, konáním a soudním přezkumem místního referenda. Druhou rovinou je jednání soukromoprávní.

Jedná-li se o úkony veřejnoprávního charakteru v souvislosti s místním referendem, činí je jménem přípravného výboru vždy jeho zmocněnec, a to s odkazem na § 9 odst. 3 zákona o místním referendu. Úkony zmocněnce jsou pro přípravný výbor závazné. Jiný člen není oprávněn za přípravný výbor jednat. Jakékoliv úkony činěné pouze členem přípravného výboru, nikoliv zmocněncem, by byly činěny osobou k tomu neoprávněnou a neměly by právních účinků. Zmocněnec je tím, kdo činí jménem přípravného podání vůči orgánům veřejné moci a je tím, komu

je orgány veřejné moci doručováno.[281] Tímto není vyloučena možnost využít advokátní zastoupení, kdy toto je např. v řízení o ústavní stížnosti nutností.

Otázkou je však to, jakým způsobem posoudit rovinu soukromoprávního jednání činěného jménem přípravného výboru. Prvotním výkladem, který se nabízí, je že funkce zmocněnce přípravného výboru je pouze pro jednání v rovině veřejného práva a neopravňuje jej, bez dalšího, k jednání v rovině soukromoprávní, kde se použije obecné právní úpravy. Já se však kloním spíše k závěru opačnému, který poskytuje vyšší záruky právní jistoty a jeví se zároveň jako praktičtější a účelnější. Tedy, že i v soukromoprávní rovině jedná jménem přípravného výboru jeho zmocněnec, a to bez dalšího s odkazem na § 9 odst. 3 zákona o místním referendu, který dle mého názoru není omezen svými účinky pouze do sféry práva veřejného, ale týká se vystupování jménem přípravného výboru ve všech oblastech. Podle mého názoru je zmocněnec přípravného výboru určitým pseudo-statutárním orgánem. Hovoří-li proto občanský zákoník v § 2730 an. občanského zákoníku o správci společnosti, rozumí se tím dle mého názoru bez dalšího ujednaný zmocněnec přípravného výboru. Zmocněnec přípravného výboru tedy vykonává správu přípravného výboru, vč. správy majetku do přípravného výboru vloženého. Zmocněnec rovněž jedná jménem přípravného výboru v soukromoprávních vztazích. Možnosti soukromoprávního jednání budou sice omezené (především může jít o nákup materiálu, zajištění tisku, uzavření smlouvy na poradenské služby či poskytování právních služeb apod.) nicméně nelze možnost, že bude potřeba jménem přípravného výboru jednat soukromoprávně, vyloučit zcela. Přípravný výbor nemá právní subjektivitu, proto jsou z právního jednání přípravného výboru zavázáni členové společně a nerozdílně (srov. § 2736 občanského zákoníku). Jedná-li zmocněnec jménem přípravného výboru, považuje se za příkazníka všech členů.[282] Postavení zmocněnce přípravného výboru zakládá dobrou víru jiných osob, že je oprávněn jako příkazník ostatních společníků jménem přípravného výboru jednat. Zmocněnec by měl při právním jednání dát jasně najevo, že jedná jménem přípravného výboru.

Členové přípravného výboru samozřejmě mohou jakéhokoliv člena přípravného výboru zvláště zmocnit k určitému právnímu jednání jménem přípravného výboru (nikoliv však k jednání veřejnoprávnímu ve smyslu zákona o místním referendu). Zmocněnec k právnímu jednání zvláštní plnou moc nepotřebuje.

Na vztah členů přípravného výboru a zmocněnce (jiného pověřeného jednajícího člena) se použijí ustanovení smlouvy o příkazu. Funkce zmocněnce (jiného pověřeného jednajícího člena)

---

[281] Otázka doručování je oblastí, ve které se v rámci místního referenda využijí ustanovení správního řádu. Zejm. má u osoby zmocněnce význam § 20 správního řádu, týkající se doručování fyzickým osobám, srov. § 12 odst. 5 zákona o místním referendu.
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 116
[282]DVOŘÁK, Tomáš. § 2731. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 15.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI.

bude zásadně bezúplatná. Úplatnost by musela být výslovně sjednána (srov. § 2438 občanského zákoníku). Zmocněnec má však vůči členům přípravného výboru nárok na náhradu účelně vynaložených výdajů v souvislosti s plněním své funkce (příkazu), srov. § 2436 občanského zákoníku.

Zmocněnec je povinen jednat poctivě a pečlivě podle svých schopností (srov. § 2432 občanského zákoníku) a pečovat o majetek vložený do přípravného výboru jako řádný hospodář[283]. Příkazem v obecné rovině bude povinnost užít veškeré účelné právní prostředky k dosažení vyhlášení místního referenda, zajištění jeho řádného průběhu a event. k soudnímu přezkumu. Zmocněnec vykonává svou funkci osobně. Podle mého názoru není zásadně oprávněn zmocnit jinou osobu k výkonu funkce zmocněnce, neboť, jak jsem již opakovaně zmínil, členství v přípravném výboru je odrazem ústavně chráněného základního práva na vyhlášení místního referenda a na hlasování v místním referendu, které je nutno vykonávat zásadně osobně. Samotné členství v přípravném výboru rovněž nelze postoupit na jinou osobu. Nemělo by proto být možné ani k výkonu funkce nikoho zmocnit. To samozřejmě neznamená, že by přípravný výbor nemohl být např. zastoupen advokátem. Advokátní zastoupení je dokonce nutné v případě podání kasační a ústavní stížnosti.

Nebude-li přípravný výbor v soudním řízení zastoupen advokátem, jedná před soudem jménem přípravného výboru jeho zmocněnec.

Otázku, zda je možná změna osoby zmocněnce a zejm. za jakých podmínek, nemá praxe dosud dostatečně vyřešenu. Ze znění usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31.7.2012, č.j. 57 A 49/2012-38(2720/2012 Sb. NSS) vyplývá, že změna zmocněnce i člena přípravného výboru v obecné rovině není vyloučena. V předmětném případě šlo o případ, kdy přípravný výbor prostým většinovým hlasováním odvolal zmocněnce a jmenoval zmocněnce nového. Na druhou stranu např. Kopecký tvrdí, že okruh členů přípravného výboru je koncentrován k okamžiku podpisové akce a zákon možnou změnu členů neupravuje.[284] S Kopeckého názorem se nicméně neztotožňuji a změny členské základny nepovažuji za obecně vyloučené.

K tomu, jakou formou a za jakých předpokladů se změna může stát, se Krajský soud v Plzni vyjádřil pouze v tom smyslu, že se tak musí stát zákonným a demokratickým způsobem s přihlédnutím k rozhodovacím procesům uvnitř přípravného výboru (tedy společnosti). Soud přitom odkázal na § 836 odst. 1 občanského zákoníku, který předpokládá jednomyslný souhlas všech členů s takovýmito změnami. V současné právní úpravě by se však měl uplatnit § 2729

[283]DVOŘÁK, Tomáš. § 2731. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 15.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
[284]KOPECKÝ, Martin. § 9 Přípravný výbor. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 15.10.2023]. dostupné z: databáze ASPI

občanského zákoníku. Podle odst. 1 by postačil souhlas většiny členů. Podle odst. 2, šlo-li by o rozhodnutí, kterým se mění společenská smlouva, by byl vyžadován jednomyslný souhlas všech členů. Podle mého názoru je ujednání o osobě zmocněnce podstatnou obsahovou náležitostí smlouvy o přípravném výboru a vyžaduje se tedy souhlas všech členů s tím, aby ke změně na pozici zmocněnce došlo. Tento závěr by odpovídal závěru Krajského soudu v Plzni, který k němu ovšem dospěl jinou cestou, a tedy odkazem na starou právní úpravu. Pokud tedy není dán podstatný důvod či není ze strany zmocněnce porušena podstatným způsobem společenská smlouva, je nutno pro změnu osoby zmocněnce konsenzu všech smluvních stran včetně zmocněnce samotného.

Jelikož by šlo o změnu společenské smlouvy, nelze zmocněnce funkce zprostit pouhým odvoláním příkazu s odkazem na § 2443 občanského zákoníku, byť s tímto vyjádřili souhlas všichni ostatní členové přípravného výboru (srov. § 2731 občanského zákoníku)[285].

Bez souhlasu zmocněnce (jakožto jedné ze smluvních stran smlouvy o přípravném výboru) může dojít ke změně v osobě zmocněnce cestou odvolání z funkce zmocněnce z vážného důvodu dle § 2731 odst. 2 občanského zákoníku či vyloučení zmocněnce jako člena z přípravného výboru pro podstatné porušení smlouvy o přípravném výboru s odkazem na § 2740 občanského zákoníku. Důvodem by mohlo být např. neplnění povinností vyplývajících z funkce zmocněnce, dlouhodobé prodlení s plněním povinností, jednání směřující proti naplňování účelu přípravného výboru, zpronevěra vložených prostředků apod. Důvod pro takový postup však musí být vždy objektivně naplněn[286] a rozhodnutí o odvolání z funkce či vyloučení musí být vždy odůvodněno. Ve své podstatě je toto změnou společenské smlouvy, proto je pro takový postup nutný souhlas všech ostatních členů přípravného výboru.[287] Úkon by měl být učiněn co nejdříve poté, co se ostatní členové přípravného výboru o důvodu dozvěděli.[288] O tomto úkonu je třeba zmocněnce (člena) vyrozumět.[289] Prostředkem obrany zmocněnce je tzv. „určovací žaloba“[290].

---

[285]DVOŘÁK, Tomáš. § 2731. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI
[286]DVOŘÁK, Tomáš. § 2740. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
[287]DVOŘÁK, Tomáš. § 2731. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI. DVOŘÁK, Tomáš. § 2740. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
[288]DVOŘÁK, Tomáš. § 2740. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
[289]DVOŘÁK, Tomáš. § 2740. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
[290]DVOŘÁK, Tomáš. § 2740. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021, [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI.

6.10. Zánik členství a přistoupení společníka v přípravném výboru

Možnost člena vystoupit z přípravného výboru upravuje § 2739 občanského zákoníku. Toto ustanovení nicméně stanoví nemožnost vystoupit v nevhodné době nebo k újmě ostatních společníků. Z vážných důvodů však může vystoupit kdykoli, a to i když byla dohodnuta výpovědní doba.

Vystoupení z přípravného výboru se činí jednostranným právním jednáním, výpovědí společenské smlouvy. Obecně jde o jednání bezformální. Výpověď musí být adresována všem členům přípravného výboru a je účinná dojitím do sféry posledního z nich.[291]

Neexistuje zvláštní úprava, která by stanovila v daném případě délku výpovědní doby a bylo by nutno postupovat podle úpravy obecné, kdy u přípravného výboru by závazek zanikl účinností samotné výpovědi (bez výpovědní doby).[292]

Je nutno zohlednit specifika, které vyplývají z definice a základní charakteristiky přípravného výboru. Z této podstaty vyplývá, že obecná možnost společníka vystoupit ze společnosti je u přípravného výboru v praktické rovině výrazně omezena a v určité fázi přípravy referenda v podstatě znemožněna. Klíčové je ustanovení, že společník nemůže z přípravného výboru vystoupit v nevhodné době či k újmě ostatních společníků. Je podstatné znovu zdůraznit několik faktů a to zejm. že přípravný výbor musí mít nejméně tři členy a zejm. že součástí každého podpisového archu jsou identifikační údaje členů přípravného výboru. Dále je nutné zdůraznit, že petenti svým podpisem vyjadřují souhlas nejen s vyhlášením referenda o konkrétní otázce, ale i s vyhlášením referenda k návrhu konkrétního přípravného výboru. V průběhu přípravy místního referenda musí být zachována určitá kontinuita a právní jistota a není přípustné již v průběhu petiční akce měnit výchozí předpoklady, kdy takovou změnou by došlo v podstatě k likvidaci celé petiční akce, a musela by být započata petiční akce nová. Nadto je třeba zdůraznit, že pokud by v přípravném výboru zůstali pouze dva členové, přípravný výbor by zanikl.[293]

Pokud má přípravný výbor čtyři a více členů, tak vystoupením jednoho společníka přípravný výbor nezaniká, a i po vstoupení jednoho z členů může přípravný výbor dál pokračovat

---

[291] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2739. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 3.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz
SEDLÁČEK, Dušan. § 2739 [Vystoupení ze společnosti]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014).* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2014, [cit. 3.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[292] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2739. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 3.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz
SEDLÁČEK, Dušan. § 2739 [Vystoupení ze společnosti]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014).* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2014, [cit. 3.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[293] LOKAJÍČEK, Jan. § 2739 [Vystoupení společníka]. In: PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník.* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 3.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

v naplňování svého účelu, byť ve sníženém počtu členů (vždy však minimálně tři). V takovém případě by podpisové archy s uvedením identifikačních údajů vystoupivšího člena měly být stále bez dalšího použitelné pro vyhlášení místního referenda, a uvedení většího počtu členů přípravného výboru (původní složení) než jaký je stav následný, při použití petičních archů při podání návrhu, by nemělo být důvodem pro odmítnutí návrhu, neboť kontinuita přípravného výboru a jeho totožnost zůstává z podstatné části zachována. V opačném případě by šlo o přehnaně formalistický výklad. Tedy v případě, kdy by vystoupení společníka neohrozilo účel vyhlášení místního referenda a přípravný výbor by si stále zachoval minimálně tři členy, je vystoupení společníka v obecné rovině možné a nebude samo o sobě způsobovat újmu ostatním společníkům a hatit účel přípravného výboru.

Pokud má však přípravný výbor přesně tři členy, je vystoupení společníka po zahájení podpisové akce vyloučeno, neboť by mělo nevyhnutelný následek v podobě zániku přípravného výboru jako takového a tím způsobení újmy ostatním společníkům a zmaření účelu místního referenda. Mám za to, že v praktické rovině nebude mít velkého významu rozlišovat, zda je vystoupení činěno k újmě ostatních společníků nebo v nevhodnou dobu, kdy v drtivé většině případů budou oba tyto předpoklady naplněny současně. Autonomie vůle společníka nadále nenaplňovat společný účel a za tímto účelem být sdružen v přípravném výboru *(animus societatis)*, ustupuje zájmu na naplnění účelu a zachování společnosti (přípravného výboru) a na společníku je spravedlivé jeho setrvání v přípravném výboru požadovat.[294] Pokud je tedy v přípravě referenda přistoupeno již do fáze, kdy začal sběr podpisů k petici, není vystoupení člena přípravného výboru přípustné, neboť by došlo ke zmaření účelu podpisové akce. Tento stav přetrvá minimálně do doby, než nastanou podmínky, které umožní pokračování v naplňování účelu i bez tohoto společníka, např. než dojde k přistoupení společníka nového. Pokud by k tomuto nedošlo, je vystoupení společníka vyloučeno až do doby, než dojde k zániku přípravného výboru. Tímto okamžikem může být až navazující soudní přezkum místního referenda. Obecně uvádí odlišný závěr komentářová literatura, podle které nelze vyloučit právo vystoupit ze společnosti dlouhodobě či zcela.[295] Mám však za to, že v případě přípravného výboru má přednost naplnění jeho účelu před autonomií vůle společníka.

---

[294] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2739. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 3.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

[295] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2739. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 3.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz
LOKAJÍČEK, Jan. § 2739 [Vystoupení společníka]. In: PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 3.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz

Nejasné je rovněž to, jaký následek má vystoupení společníka v případě, kdy je toto vyloučeno. Komentářová literatura uvádí, že následkem je povinnost k náhradě případné škody.[296] S tímto v případě přípravného výboru nesouhlasím, kdy je třeba přihlížet k tomu, že nepřípustné vystoupení společníka by zmařilo účel přípravného výboru jako takový. Náhrada škody nemůže být tedy dostatečnou sankcí a je v souladu se smyslem a účelem právní úpravy, bude-li přijat závěr, že nepřípustné vystoupení člena z přípravného výboru je právním jednáním relativně neplatným.

Z praktického hlediska je ovšem nutné zvážit, nakolik je nucené setrvání člena v přípravném výboru žádoucí a to zejm. z hlediska toho, že hrozí jeho pasivita či bojkot rozhodování přípravného výboru, a tím maření jeho dalšího postupu a účelu, kdy přípravný výbor musí svá rozhodnutí o podstatných otázkách přijímat jednotně. Pasivního člena nelze k účasti na rozhodování efektivně donutit. Úkony přípravného výboru učiněné navenek pouze na základě konsenzu dvou členů by byly činěny subjektem k nim neoprávněným. Přípravný výbor by tedy mohl být paralyzován a tím jeho činnost zmařena.

Problém vystoupení člena přípravného výboru tedy může být pro přípravný výbor kritický a zcela reálně hrozí zmaření celé přípravy místního referenda. Byť nelze platnou a účinnou výpověď po zahájení podpisové akce dle mého názoru podat, dostačuje pouhá pasivita člena k paralyzaci přípravného výboru a znemožnění dalšího jednání. Jediným efektivním řešením je tedy přistoupení čtvrtého člena předtím, než dojde k vystoupení člena původního. Jen tak může být zachována kontinuita přípravného výboru a další pokračování v jeho účelu. Je však nutné přijmout v rozhodovací praxi závěr, že identifikace členů přípravného výboru na podpisových arších nemusí plně odpovídat skutečnému (následnému) stavu, a je nutno, aby se praxe ztotožnila s tím, že může docházet ke změnám ve složení přípravného výboru, a aby nevylučovala tuto možnost na základě formálních hledisek.[297] V opačném případě by jediný člen přípravného výboru mohl jeho činnost, a tím i vyhlášení místního referenda, znemožnit, i po provedení celé podpisové akce či podání návrhu na vyhlášení místního referenda, a to svou pouhou pasivitou. Vlaštovkou v této oblasti je usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29.11.2022 s č.j. 59 A 38/2022-206 (4633/2024 Sb. NSS), které se změnou členské základny počítá a uvádí: *„Krajský soud je tak přesvědčen o tom, že uvedení jmen členů přípravného výboru na podpisových arších je formální náležitostí, která sice slouží k informaci pro oprávněné osoby o tom, kdo se podílí na přípravě místního referenda a kdo je za jeho přípravu odpovědný, ale zachování*

---

[296] LASÁK, Jan, ZACH, Tomáš. § 2739. In: MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021. [cit. 4.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz
Opačný závěr však:
LOKAJÍČEK, Jan. § 2739 [Vystoupení společníka]. In: PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 4.11.2023]. dostupné z: databáze beck-online.cz
[297] srov. KOPECKÝ, Martin. § 9 Přípravný výbor. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 4.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI

totožnosti složení přípravného výboru až do okamžiku podání návrhu není nezbytnou podmínkou pro to, aby se mohlo místní referendum konat."

§ 2739 občanského zákoníku dále stanoví, že společník může z vážných důvodů ze společnosti vystoupit kdykoli. Praktická uplatnitelnost tohoto ustanovení na přípravný výbor bude omezená a bude obtížné nalézt natolik závažný důvod na straně člena přípravného výboru, který ve vzájemném srovnání převáží zájem ostatních členů na zachování přípravného výboru jako takového, a naplnění účelu místního referenda. Na vyhlášení místního referenda může být značný veřejný zájem, a proto bude dle mého názoru ve většině situací zájem člena o vystoupení z přípravného výboru právem obecně slabším.

Člen přípravného výboru může být vyloučen, a to na základě úpravy obsažené v § 2740 občanského zákoníku, avšak s výhradami. Mám předně za to, že zcela jistě může být vyloučen pro podstatné porušení smlouvy o přípravném výboru (např. pokud se vůbec nebude na činnosti přípravného výboru podílet, vykoná činnost směřující proti dosažení účelu přípravného výboru – např. uveřejní v komunálním tisku práce agitující proti vyhlášení místního referenda, bude využívat majetek vložený do přípravného výboru v rozporu s účelem přípravného výboru apod.). Dále se však domnívám, že se neuplatní druhá „skutková podstata" důvodů pro vyloučení, a tedy možnost člena přípravného výboru vyloučit za předpokladu, že bylo o jeho majetku zahájeno insolvenční řízení na jeho návrh, přistoupil k návrhu na zahájení insolvenčního řízení, ve kterém se řeší jeho úpadek nebo hrozící úpadek, nebo bylo-li v insolvenčním řízení rozhodnuto o úpadku společníka. V tomto ohledu je nutno zdůraznit, že přípravný výbor není společností směřující k dosažení zisku a majetkové poměry či dokonce úpadek člena přípravného výboru jej nijak neomezují na jeho výkonu práva na samosprávu, jehož součástí je i právo na iniciaci místního referenda. Proto mám za to, že v tomto ohledu je nutno uplatnit teleologickou redukci a přijmout závěr, že insolvenční řízení týkající se majetku člena přípravného výboru nemůže být důvodem pro zánik jeho členství v tomto přípravném výboru. Dále § 2740 odst. 2 občanského zákoníku, stanoví, že: *„Omezení společníka ve svéprávnosti je důvodem pro vyloučení společníka jen tehdy, je-li tento jeho stav na újmu společnosti.*" Podle mého názoru se toto ustanovení uplatní omezeně, kdy však z povahy věci v případě, že dojde k omezení způsobilosti k hlasování v místním referendu (kdy z tohoto faktu logicky vyplývá i omezení na právu místní referendum vyvolat) zanikne členství v přípravném výboru *ex lege* bez nutnosti, aby zbytek členů svým hlasováním členství omezeného v přípravném výboru ukončil.

Vyloučit člena přípravného výboru z výše uvedených důvodů je možno pouze s jednomyslným souhlasem všech zbývajících členů.

Členství v přípravném výboru dále zanikne obecnými způsoby zániku, např. smrtí.

Jednostranné zřízení členství jiné osobě jedním ze společníků je vyloučeno.[298] Nový společník se může stát členem přípravného výboru pouze po souhlasu všech ostatních členů i jeho samotného, jde totiž o změnu společenské smlouvy.

Postoupení členství v přípravném výboru na jinou osobu je vyloučeno.[299] Podle mého názoru není možno ani dědění členství v přípravném výboru a § 2743 občanského zákoníku se tudíž neuplatní.

Jak je vidět z provedené analýzy, je právní úprava v dané věci neúplná, kdy zejm. obecná úprava je poměrně nepružná, a ne zcela přiléhající na konkrétní typ společnosti – přípravný výbor. Absentuje zvláštní úprava, která by možné vystoupení společníka z přípravného výboru řešila jednoznačněji. Výsledkem je tak situace, kdy i jediný společník může přípravný výbor „rozbít" a tím zmařit celý jeho účel a dosavadní výsledky činnosti (např. zcela znehodnotit provedenou podpisovou akci). Pokud mají přípravné výbory v tuto chvíli zájem mít situaci vyjasněnu již na začátku, je vhodné, aby si otázku možného vystoupení člena upravily dispozitivně ve společenské smlouvě. Pokud tak neučiní, vystaví se značnému riziku, že jeden člen bude schopen přípravný výbor paralyzovat a jeho činnost zmařit. Právní úprava a praxe by se do budoucna měly s otázkou možného vystoupení a záměny na pozici člena přípravného výboru vypořádat a nepostupovat v dané věci příliš formalisticky, kdy by měla být zejm. přijata praxe, že ke změnám na pozici členů přípravného výboru může docházet, a že těmto změnám nemusí odpovídat údaje uvedené na příslušné dokumentaci (např. na podpisových arších). Ostatně Krajský soud v Praze uvedl: *„Krajský soud tak konstatuje, že zákon o místním referendu nestanovuje, že by muselo být složení přípravného výboru neměnné po celou dobu činnosti přípravného výboru a ani výkladem jeho ustanovení nelze k tomuto závěru dospět. Zákon o místním referendu nestanovuje ani podmínku, aby byl jako přípustný vyhodnocen toliko návrh na uspořádání místního referenda, který by podaly totožné osoby – členové přípravného výboru – které jsou uvedeny i na podpisových listinách."*[300] Odmítnout je poté třeba ve světle závěrů této práce a aktuální judikatury závěry usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24.11.2005 s č.j. 22 Ca 347/2005-22 (č. 814/2006 Sb. NSS), podle kterých jména a příjmení členů přípravného výboru uvedená v návrhu na konání místního referenda musí být stejná jako na podpisové listině. Možnost změn členské základny přípravného výboru aktuálně připustil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11.8.2025 s č.j. Ars 3/2025-49, kde se na výše uvedené rozhodnutí Krajského soudu v Praze odkázal a ohledně toho, že k věci nelze přistupovat formalisticky, doplnil: *„Neuvedení adres členů přípravného výboru na podpisových arších v rozporu s § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, v době sběru podpory a jejich následné doplnění až před podáním návrhu nemůže být samo o sobě vadou, která by takové archy znehodnotila a představovala*

[298] srov. § 2725 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku
[299] srov. § 2725 zákona č. 8í/2012 Sb., občanského zákoníku
[300] Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 29.11.2022 s č.j. 59 A 38/2022-206 (4633/2024 Sb. NSS)

nedostatek návrhu na konání místního referenda.“[301] Závěr je podpořen i usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 30.6.2025 s č.j. 66 A 5/2025-23.

6.11. Jmění

Primární pro dosažení účelu je osobní činnost členů a účel je nevýdělečný. Přípravný výbor místního referenda tedy není sdružením majetku. Přesto je nevyhnutelné, že činnost přípravného výboru bude spojena s určitými náklady, které typicky ponesou společníci (nelze však vyloučit i jiné způsoby financování činnosti přípravného výboru, např. dary).

V této rovině se opětovně uplatní zejm. obecná úprava smlouvy o společnosti.

V dané rovině se pouze omezeně uplatní § 2722 občanského zákoníku, kdy primárně jde, jak již bylo uvedeno, o osobní činnost společníků vedoucí k dosažení cíle. To, jakým způsobem se kdo bude na činnosti podílet, bude primárně předmětem dohody mezi členy. To, jakým způsobem se budou členové podílet na majetkovém zajištění této činnosti, bude primárně věcí vzájemného ujednání. Nebude-li jiné dohody, budou členové povinni přispět na „provoz“ přípravného výboru rovným dílem.

Jakýkoliv majetek „vložený“ do přípravného výboru se nestává majetkem přípravného výboru. K majetku „vloženému“ do přípravného výboru je třeba přistupovat podle jeho povahy. Jde-li o věci zastupitelné či zuživatelné, stávají se tyto věci spoluvlastnictvím společníků. Vzhledem k tomu, že přípravný výbor je založen na principu sdružení osob a osobního výkonu činnosti, a není primárně společenstvím majetkovým, mám za to, že neuplatní § 2717 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku a spoluvlastnické podíly k majetku budou stejné. Ze stejného důvodu se domnívám, že se v případě přípravného výboru neuplatní § 2720 občanského zákoníku, a tedy k činnosti směřující k vyhlášení místního referenda jsou osobně povinni všichni členové přípravného výboru, a to bez ohledu na to, zda na zajištění účelu poskytli nějaký majetek nebo ne. I člen, který majetkem nepřispěl (a zavázal se např. pouze k činnosti) vstupuje do postavení spoluvlastníka. Ze stejného důvodu se neuplatní ani § 2722 odst. 1 občanského zákoníku. Vznik spoluvlastnictví se bude týkat například finančních prostředků určených na provoz přípravného výboru či spotřebního kancelářského materiálu. Jde-li o věci nezastupitelné, určené jednotlivě, stávají se tyto spoluvlastnictvím členů přípravného výboru za předpokladu, že by byly penězi oceněny (např. ve společenské smlouvě či v soupisu vkladů). Pokud by oceněny nebyly, nestávají se předmětem spoluvlastnictví, ale všem členům přípravného výboru vzniká k těmto věcem užívací či požívací právo (toto by se týkalo např. výpočetní techniky poskytnuté jedním členem

[301] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 11.8.2025, č.j. Ars 3/2025-49

přípravnému výboru do užívání ostatním). Podpůrně se pro práva a povinnosti týkající se tohoto majetku využijí obecná ustanovení příslušných částí občanského zákoníku (smlouva darovací, smlouva nájemní, smlouva o výpůjčce, smlouva o výprose, apod. podle konkrétní situace).[302] Nebude-li dohody o tom, jaký konkrétní majetek má člen přípravného výboru vložit, jsou členové přípravného výboru povinni podílet se na celkovém nutném vkladu rovným dílem.[303] Dojde-li ke vzniku zisku či ztráty, podílejí se na nich členové rovným dílem.[304]

Dojde-li k zániku členství v přípravném výboru, má původní člen právo na to, aby proběhlo vyúčtování jeho „majetkové účasti" na přípravném výboru v souladu s § 2741 občanského zákoníku, jakož i povinnost aby sám vyrovnal ostatním společníkům to, co jim podle vypořádání má náležet. Obdobné vyúčtování a vypořádání „majetku přípravného výboru" má být provedeno i po zániku přípravného výboru samotného.

6.12. Závěr

Tato část práce přináší hlubší pojednání o charakteru a organizačních souvislostech přípravného výboru místního referenda, kdy tyto otázky nejsou dosud v české právní vědě řešeny dostatečně. Ztotožňuji se s názorem, že přípravný výbor je svou povahou společností soukromého práva a na jeho organizační souvislosti tak lze použít v přiměřeném rozsahu úpravu občanského zákoníku. Současná právní úprava je však ne zcela přiléhavá charakteru přípravného výboru, kdy jednou z nejvíc problematických otázek jsou ty, které se týkají změn členské základny. Problematická je nutnost zachování počtu alespoň tří členů přípravného výboru za každé situace, kdy jinak přípravný výbor zaniká. Může tak vyvstat problém v případě, že jeden z členů přestane být ve shodě s ostatními, či se stane pasivním, kdy může paralyzovat činnost přípravného výboru, který musí řadu otázek řešit jednomyslně. Není-li jiného ujednání mezi členy, je nutno v případě takovéhoto konfliktu řešit změny členské základny pomocí obecných norem týkajících se smlouvy o společnosti, které však nemusí být zcela přiléhavé. Uvedený konflikt tak může vést ke zmaření účelu přípravného výboru, např. zmaření již probíhající podpisové akce, pokud v jejím průběhu či po jejím provedení dojde k rozporům či rozpadu dříve jednotného přípravného výboru. Praxe dosud nemá jasně vyřešeny otázky, jak v takovém případě postupovat, kdy nicméně jde o problém zcela reálný a potenciálně závažný, neboť konflikty mezi členy přípravného výboru a nutnost provést organizační změny v průběhu činnosti přípravného výboru nelze vyloučit a je nutné jejich

[302] DVOŘÁK, Tomáš. § 2717. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021. [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI. DVOŘÁK, Tomáš. § 2719. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521-3081)* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2021. [cit. 2.11.2023]. dostupné z: databáze ASPI.
[303] srov. § 2723 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku
[304] srov. § 2728 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

možnost předpokládat. Judikatura se prozatím učí s uvedenými otázkami pracovat a není v dané rovině velmi rozvinutá. Je možno zmínit významné recentní rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 29.11.2022 s č.j. 59 A 38/2022-206 (4633/2024 Sb. NSS), ze kterého cituji: „*Krajský soud poukazuje na to, že založení a činnost přípravného výboru nejsou nijak formalizované. Členové přípravného výboru se neregistrují, existence přípravného výboru nepodléhá schvalovacímu procesu žádného správního orgánu. Jediné podmínky, které zákon o místním referendu pro přípravný výbor stanoví, jsou, že ho tvoří alespoň tři členové, kteří jsou zároveň oprávněnými osobami ve smyslu § 2 zákona o místním referendu (mají právo volit do zastupitelstva obce). V případě ukončení členství v přípravném výboru tak nepřipadá v úvahu ani požadavek na jakousi formální a odůvodněnou rezignaci podmíněnou závažnými důvody, jak předestřel navrhovatel. Zákon o místním referendu zároveň nestanovuje, že musí být složení přípravného výboru od počátku (tedy i v průběhu sběru podpisů) totožné jako složení přípravného výboru, který nakonec podá návrh na vyhlášení místního referenda. Sice lze předpokládat, že ve většině případů tomu tak bude, protože členy přípravného výboru spojuje ideový postoj k problematice, kterou považují za důležitou pro život v dané obci a o které chtějí vyvolat všeobecné hlasování, a protože činnost přípravného výboru obvykle trvá relativně krátkou dobu, čímž jsou zpravidla eliminovány důvody, které by mohly mít vliv na složení přípravného výboru. Nicméně i tak mohou nastat objektivní okolnosti, které znemožní, aby bylo složení přípravného výboru zachováno – například když některý ze členů přípravného výboru zemře dříve, než je podán návrh na konání místního referenda. Podílel-li se takový člen na činnosti přípravného výboru již v době sběru podpisů, je tak logické, že podpisové listiny obsahují i jeho jméno, ačkoli v době podání návrhu na konání místního referenda již z objektivních důvodů členem přípravného výboru není. Po ostatních členech přípravného výboru přitom nelze spravedlivě požadovat, aby znovu opakovali sběr podpisů pouze proto, aby složení přípravného výboru uvedeného na podpisových listinách odpovídalo složení přípravného výboru v okamžiku podání návrhu na konání místního referenda. Naopak lze předpokládat, že by návrh na konání místního referenda podali tito zbývající členové přípravného výboru, byli-li by alespoň 3, anebo by se k přípravnému výboru připojil nový člen, bylo-li by nezbytné tento minimální počet doplnit. Tento nový člen by logicky nebyl na již podepsaných podpisových arších uveden.*“

Krajský soud v Praze tedy výslovně vyjádřil, že změny členské základny jsou možné a je třeba s nimi počítat a pro tuto změnu nepochybně nedojde k formalistickému znehodnocení podpisových archů, protože se změnilo jméno člena přípravného výboru na nich uvedeného. Zdůrazňuje se, že je třeba akcentovat, že přípravný výbor není nijak formalizovanou entitou.

Svědomitý přípravný výbor, zejm. pokud již v předsmluvním jednání jsou patrné odlišné názory jednotlivých členů na možné budoucí otázky, by tak měl s možností budoucích střetů počítat a přijmout tomu odpovídající ujednání v rámci dohody společníků, neboť obecná úprava občanského zákoníku se nemusí ukázat jako dostatečně pružná při reakci na následný problém. Jako efektivní se rovněž může jevit sestavení přípravného výboru z více než tří členů, aby tento nezanikal při zániku členství jediného z nich. Tato část práce rovněž pojednává o jednání

zmocněnce za přípravný výbor navenek a vztahu mezi ním a ostatními členy, kdy zejm. staví zmocněnce do role určitého pseudo-statutárního orgánu přípravného výboru. Tato část práce rovněž naráží na otázky týkající se majetku do přípravného výboru vloženého a práv jednotlivých členů k němu. Obsahem je i pojednání o předpokladech, jež musí být naplněny, aby se fyzická osoba vůbec mohla členem přípravného výboru stát. Prostor je věnován i samotné smlouvě, na jejímž podkladě přípravný výbor existuje, a která je pro celou existenci přípravného výboru esenciálním základem a východiskem pro veškerý další postup. Tato část práce tedy analyzuje tuto smlouvu jak z hlediska formy, tak zejm. jejího nezbytného minimálního obsahu.

Ve své podstatě tato část práce rozvíjí úvahu judikatury, že přípravný výbor je společností, posuzuje použitelnost obecných soukromoprávních norem na přípravný výbor a nastavuje základní východiska, kterými se mohou přípravné výbory při vzniku, jednání a tvorbě vůle řídit, aby přijatá rozhodnutí byla platná, závazná, nebyla v rozporu s demokratickými principy a nečinila tak další postup přípravného výboru vadným, což by mohlo vést i k tomu, že místní referendum nebude vyhlášeno. Česká právní věda doposud nedostatečně zohledňovala fakt, že jednání přípravného výboru musí mít podklad v řádně provedených vnitřních procesech. Nedostatky či nezákonnosti v rámci samotného přípravného výboru, jeho organizaci a jeho vnitřních procesech, mohou vyhlášení místního referenda zcela zmařit. Oprávněné osoby by při své činnosti v rámci přípravných výborů měly mít vždy na paměti to, že povaha přípravného výboru jako společnosti vyžaduje dodržení určitých postupů, které jsou navíc soudně přezkoumatelné.

Závěry této části práce již byly publikovány.[305]

[305] BILL, Vojtěch. Přípravný výbor místního referenda jako společnost soukromého práva. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2024, roč. 19, č. 1, s. 117–141
Srov. BILL, Vojtěch. Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru [online]. Olomouc, 2025. Dostupné z: https://theses.cz/id/uk3lhz/Bill_Vojtech.pdf. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 88 s.

7. Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru

Primárním úkolem správního soudnictví je poskytovat soudní ochranu veřejným subjektivním právům adresátů.[306] Právo obyvatel obce (oprávněných osob) místní referendum vyvolat je zcela jistě jejich veřejným subjektivním právem.[307] Je třeba říci, že v situaci kdy soudní řád správní stanoví, že: *„Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“*,[308] platí to, že řízení ve věcech místního referenda nejsou „pouze“ „dalšími věcmi“ v nichž pravomoc správního soudnictví stanoví zákon, ale primárně řízeními, ve kterých se poskytuje soudní ochrana veřejným subjektivním právům.

Jedním z dalších úkolů správního soudnictví je přispívat k zajišťování zákonnosti rozhodování na poli veřejné správy a k vytváření ustálené (a správné) rozhodovací praxe v obecné rovině.[309] Tento sekundární účel nabývá zvláště v rovině místních referend na důležitosti a praxe ukazuje, že specificky v této oblasti prochází právní otázky rozsáhlým judikaturním vývojem, který má podstatný vliv na výklad a aplikaci v dalších případech.[310] Zajímavou specialitou správního soudnictví ve vztahu k místním referendům je, že soud při svém přezkumu může, na rozdíl např. od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, „suplovat“ činnost orgánů veřejné správy, konkrétně tedy obecního zastupitelstva, a např. sám místní referendum vyhlásit. Dochází k prolomení kasačního principu. Nelze tedy v případě řízení týkajících se místních referend hovořit čistě o kasačním principu a čistě o roli soudu jako kontrolora veřejné správy.[311] Jeho úkol je v této tematické oblasti mnohem širší.

---

[306] FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví.* Praha: Leges, 2022, s. 23 a s. 32

[307] LANGÁŠEK. Tomáš. Místní referendum v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu. In: ŠIMÍČEK. Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie.* Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 154
VETEŠNÍK, Pavel. § 2 [Správní soudnictví]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023. [cit. 10.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[308] § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[309] FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví.* Praha: Leges, 2022, s. 23

[310] To např. v otázce, zda existuje ústavně zaručené základní právo místní referendum vyvolat, kde i v aktuální době existuje judikaturní rozkol mezi rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a bohatý judikaturní vývoj.
Srov. BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 63 – 91
Dále např. DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy* [online databáze], 2007, č. 17 [cit. 29.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[311] srov. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví.* Praha: Leges, 2022, s. 33 a s. 35

Soudní řád správní rozeznává celkem čtyři typy řízení, které se týkají místních referend a to:[312] [313]

a) Řízení o určení že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky[314]

b) Řízení o vyhlášení místního referenda[315]

c) Řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu[316]

d) Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.[317]

Každému z těchto řízení bude věnována zvláštní část této práce. Tato část práce tvoří podstatný obsah dříve zpracované rigorózní práce.[318]

7.1. Zásada rychlosti a její význam v řízení

Jelikož se tato práce má zabývat zejm. specifiky řízení ve správním soudnictví, které se týkají místních referend, je třeba zdůraznit zvláštní význam zásady rychlosti (tuto však nelze v daném kontextu primárně směšovat se zásadou hospodárnosti), která se v těchto řízeních projevuje.[319] Tato zásada je zcela klíčová.

Zásada rychlosti není soudním řádem správním výslovně zakotvena, avšak platí, že: *„Pro řízení ve věcech voleb (referend) je pak striktní vázanost krátkými zákonnými lhůtami naprosto typická, což lze nepochybně považovat právě za jeden ze stěžejních principů volebního soudnictví (byť v této obecné podobě takto výslovně nikde uveden není)“*[320]. Primárně lze zásadu rychlosti samozřejmě dovozovat z § 38 odst. 2 Listiny resp., který zakotvuje základní právo každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Zásadu rychlosti, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, vyjadřuje i čl. 6 Úmluvy. V rámci řízení týkajících se místních referend je třeba přihlédnout k jednotlivým ustanovením soudního řádu správního a zákona o místním referendu, které zvláštní význam této zásady pro

---

[312] § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[313] Dalším typem řízení, se kterým se lze setkat i v rámci místních referend je řízení ve věcech seznamu voličů § 88 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 129
Srov. POLČÁK, Stanislav a kol. Místní referendum – 1. Obecně. In: POLČÁK, Stanislav a kol. *Právo pro obce* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 10.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[314] § 91a odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[315] § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[316] § 91a odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[317] § 91a odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[318] Srov. BILL, Vojtěch. *Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru* [online]. Olomouc, 2025. Dostupné z: https://theses.cz/id/uk3lhz/Bill_Vojtech.pdf. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 88 s.

[319] Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 127
RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11 [cit. 2.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[320] PODHRÁZKÝ, Milan. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 10.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

daná řízení dokládají. Zejména je třeba zdůraznit, že se neuplatní bez dalšího obecná úprava podání dle § 37 odst. 2 soudního řádu správního, ale je třeba přihlížet k úpravě speciální vyjádřené zejm. v § 92 a 93 soudního řádu správního.

Jmenovitě je vhodné zdůraznit např.:

a) Ust. § 93 odst. 2 soudního řádu správního, které stanoví, že návrh, jímž se řízení zahajuje, nebo úkony, jimiž se řízením nebo jeho předmětem disponuje, lze provést pouze písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu.[321] Toto ustanovení v zájmu rychlosti vylučuje jednak možnost učinit návrh na zahájení řízení prostou elektronickou formou (čili např. prostým e-mailem bez kvalifikovaného elektronického podpisu) s tím, že takové podání by bylo do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo byl předložen jeho originál.[322] Toto ustanovení a dále § 92 soudního řádu správního dále vylučují možnost učinit návrh na zahájení řízení u soudu nepříslušného s tím, že podání bude následně postoupeno soudu příslušnému se zachovanou lhůtou.[323] Na tyto „úlevy" tedy nelze ve věcech místního referenda spoléhat a je třeba při činění podání klást důraz na zvláštní podmínky specifikované v § 92 a § 93 soudního řádu správního pro to, aby nedošlo ke zmeškání lhůty. Pro úplnost je třeba dodat, že podaní učiněné prostřednictvím datové schránky či např. e-mailem a opatřené uznávaným elektronickým podpisem je přípustné a „výluka" se týká pouze „prosté" formy elektronického podání.[324]

b) Ust. § 93 odst. 2 soudního řádu správního zakotvuje nemožnost prominutí zmeškání lhůty, kterou obecně § 40 odst. 5 soudního řádu správního připouští.

c) Ust. § 93 odst. 5 soudního řádu správního stanuje, že právní moc usnesení soudu je vázána nikoliv na doručení usnesení účastníku řízení, ale na jeho vyvěšení na úřední desce. Rigel v tomto ustanovení dále spatřuje důraz na princip publicity rozhodnutí a možnost co nejširší veřejnosti se s přijatým soudním rozhodnutím ve věci místního referenda náležitě seznámit.[325]

d) Ust. § 91b odst. 3 soudního řádu správního zakotvuje lhůtu 30 dnů, do které musí soud rozhodnout a dále specifikuje, že jednání v daných věcech není třeba nařizovat.

e) Ust. § 57 a 58 zákona o místním referendu stanovují značně krátké lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení ve věcech týkajících se přezkumu místního referenda, kdy např. návrh na

---

[321] RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11 [cit. 2.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[322] § 37 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[323] § 7 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[324] MOLEK, Pavel. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 2.4.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.6.2010, č.j. Vol 31/2010-7 (č. 2101/2010 Sb. NSS)

[325] Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 128
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 221

vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu musí být navrhovatelem podán ve lhůtě 10 dnů od vyhlášení výsledků hlasování.[326]

f) Lhůty jsou hmotněprávní.[327] Nepostačuje daný poslední den lhůty podat podání k poštovní přepravě, ale musí být fakticky doručeno soudu, a to dokonce do určené hodiny 16:00[328]. Zákon uvádí, že: *„Lhůta určená podle dnů je zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin.“.*[329]

g) Judikatura dovodila, že *„Obecně je možno konstatovat, že ve věcech přezkumu věcí volebních a místního referenda je právní úprava koncipována tak, aby každý orgán, který v řízení rozhoduje, měl (za splnění zákonných podmínek) možnost vydat rozhodnutí zajišťující komplexní vyřešení věci a naplnit tak primární cíl řízení bez nutnosti provedení dalších dílčích kroků. Názorným důkazem této koncepce je právě ustanovení § 57 odst. 3 zákona o místním referendu.“*[330]

h) Na odůvodnění soudních rozhodnutí jsou ve věcech týkajících se místních referend kladeny mírnější požadavky, a to s ohledem na krátkou lhůtu pro rozhodnutí, neboť krajský soud je *„nucen často zvolit stručnější vypořádání argumentace, oproti situaci, kdy není takovouto lhůtou vázán. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že usnesení krajských soudů ve věcech referenda by měla být pro nevypořádání argumentace účastníků rušena pouze výjimečně, pokud Nejvyšší správní soud nedoplní argumentaci krajského soudu způsobem, který by pro účastníky řízení znamenal překvapivé rozhodnutí.“*[331]

Naopak proti zásadě rychlosti ve věcech místních referend jde možnost projednat v těchto věcech kasační stížnost, která ve věcech volebních není přípustná, k tomu srov. § 104 odst. 1 soudního řádu správního.

Jak je patrné, zvláštní procesní pravidla odlišná od obecné úpravy směřují především k co největšímu důrazu na rychlost řízení a brzké vydání rozhodnutí. Do jisté míry samozřejmě omezují procesní možnosti účastníků, to však se zájmem zamezit obstrukčnímu taktizování. Platí, že *„existují případy, kdy je potřeba rychlé soudní ochrany naléhavější, a je proto nutné jednotlivé procesní záruky vybalancovat.“*[332]

---

[326] § 53 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[327] § 58 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 237
[328] KOPECKÝ, Martin. § 57 Soudní ochrana návrhu přípravného výboru. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 12.6.2025]. Dostupné z: databáze ASPI
[329] § 53 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[330] Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.1.2015, č.j. Ars 7/2014 – 126 (č. 3477/2016 Sb. NSS)
[331] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
[332] PEKAŘOVÁ, Lenka. Čl. 38 [Právo na zákonného soudce; veřejné projednání věci bez zbytečných průtahů; právo být osobně přítomen a vyjádřit se k věci]. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 2.4.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Uvedené odlišnosti od obecné úpravy jsou ospravedlněny specifickou povahou řízení týkajících se místních referend jako řízení „volebních“,[333] kdy tyto odlišnosti, sledující zásadu rychlosti, se vztahují i na řízení týkající se např. neplatnosti voleb a hlasování[334] či ochrany ve věcech zániku mandátu[335]. Zákon tedy zakotvuje společné odlišnosti od obecné úpravy jak pro věci volební, tak věci místních referend, které jsou však odůvodněny specifickou povahou těchto řízení a zájmem na tom co nejrychleji mít z hlediska adresátů možnost *„jednoznačně určit, kdy se jejich politické rozhodnutí stane konečným a nezvratným.“*[336] Důraz je tedy kladen na zkrácení časového úseku, ve kterém se adresáti nacházejí v právní nejistotě.[337] Vzhledem k tomu, že právo hlasovat v místním referendu je zcela jednoznačně základním politickým právem každé oprávněné osoby[338] považuji důraz na zásadu rychlosti za správný postup.

I z judikatury je zjevný velký tlak na dodržení zásady rychlosti řízení. Uvádím například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2021, č.j. Ars 1/2021-39, podle jehož závěrů: *„V nynějším případě nelze krajskému soudu vytknout, pokud vyvažoval zájem na rychlosti vlastního řízení (jehož délka je navíc v § 91a odst. 3 s. ř. s. omezena třicetidenní lhůtou) se zájmem na tom, aby se jeho rozhodovací činnost nedostala do kolize s právními názory vyslovenými v souvisejícím soudním řízení. Nejprve tak přerušil řízení po dobu řešení související otázky městského referenda, a to až do případného rozhodnutí NSS, následně však, poté co souhrn těchto souvisejících řízení trval natolik dlouho, že by krajský soud nestihl ve věci rozhodnout tak, aby se občanské referendum mohlo konat v čase voleb do Poslanecké sněmovny, rozhodl se oba zájmy znovu vyvážit a ukončit přerušení řízení.“*[339]

Krajský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 20.9.2010 s č.j. 44 A 79/2010-24 uvedl, že s ohledem na zásadu rychlosti řízení není soud povinen vyčkat vyjádření odpůrce k návrhu na zahájení řízení na vyhlášení místního referenda, byť dosud neproběhla soudem stanovená lhůta k podání vyjádření, lze-li předpokládat, že vyjádření odpůrce nevnese do věci, především pokud jde o dosavadní skutkový stav, zásadně jiná fakta.[340]

---

333 Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 127

334 § 90 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

335 § 91 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

336 MOLEK, Pavel. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 3.4.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

337 PODHRÁZKÝ, Milan. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 10.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

338 BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 78
MIKULE, Vladimír., SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 8 [Územní samospráva]. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 10.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státovědné parametry. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 19

339 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 30.9.2021, č.j. Ars 1/2021-39

340 Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 20.9.2010, č.j. 44 A 79/2010-24

Důraz na zásadu rychlosti ve věcech místního referenda zdůrazňuje Nejvyšší správní soud dále např. v usnesení ze dne 16.2.2016, č.j. 7 As 93/2014-48 (č. 3380/2016 Sb. NSS).

V aplikační praxi je tak třeba mít na paměti, že zásada rychlosti řízení v otázkách místního referenda je úzce spjata s potřebou minimalizovat právní nejistotu, která může nastat mezi okamžikem vyhlášení výsledku hlasování a konečným rozhodnutím soudu. Referendum je významným nástrojem přímé demokracie, jehož výsledky mají často přímý vliv na komunitní život a rozhodování. Z tohoto důvodu je kladen až extrémní důraz na to, aby proces soudního přezkumu nejen dodržoval veškeré zásady spravedlivého procesu v maximální míře, ale byl především co nejrychlejší,[341] čímž se zamezuje zbytečnému oddalování aplikace výsledku hlasování.

7.2. Pravomoc, příslušnost a obsazení soudů

Co se týče věcné pravomoci, bylo již na předchozích stránkách této práce uvedeno, že pravomoc správního soudnictví k přezkoumávání otázek souvisejících s místními referendy je dána z důvodu, že jde o řízení, jež slouží k ochraně veřejných subjektivních práv,[342] kdy soudní řád správní upravuje pravomoc správních soudů projednávat tato řízení výslovně v § 4 odst. 2 písm. a) a § 91a odst. 1. Soudní řád správní ani jiný právní předpis neobsahují žádné ustanovení, které by některé otázky související s místními referendy ze soudního přezkumu vylučovalo. Naopak byl přijat závěr, že lze soudně přezkoumat veškerá porušení právních předpisů.[343]

Věcně jsou k projednání předmětných řízení příslušné soudy krajské.[344] Právní řád nestanovuje v případě daných řízení žádnou odlišnost od obecné úpravy soudního řádu správního,[345] zejm. neobsahuje ustanovení, podle kterého by měl být v daných věcech v prvním stupni činný Nejvyšší správní soud. Zcela se tak uplatní obecná úprava.

Místní příslušnost je dána soudu, v jehož obvodě se nachází obec, které se dané místní referendum týká.[346]

---

[342] § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[343] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)

[344] § 31 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

KOUDELKA, Zdeněk. 10.3.5. Ochrana ve věcech místního a krajského referenda. In: FRUMAROVÁ. Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 506

Srov. POLČÁK, Stanislav a kol. Místní referendum – 1. Obecně. In: POLČÁK, Stanislav a kol. *Právo pro obce* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 14.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 220

RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11 [cit. 10.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[345] srov. § 31 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[346] srov. § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 18.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Co se týče obsazení soudu v prvním stupni, rozhodují uvedené otázky před obecnými soudy tříčlenné senáty složené z předsedy a dvou soudců.[347] Právní řád nestanovuje v případě uvedených řízení žádnou odlišnost od obecné úpravy soudního řádu správního, zejm. neobsahuje ustanovení, podle kterého by měl dané věci rozhodovat sám specializovaný samosoudce nebo naopak rozšířený senát.

Co se týče obsazení soudu ve věci řízení o kasační stížnosti, rozhoduje specializovaný sedmičlenný senát ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí podle § 16 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního složený z předsedy a šesti soudců,[348] a jde tedy o senát širší, než v případě obecného složení z předsedy a dvou soudců.[349] Dále je třeba zdůraznit, že i tzv. rozšířený senát je ve věcech místního referenda širší devítičlenný a skládá se tedy z předsedy a osmi soudců.[350] Tato skutečnost není jen formální – přináší s sebou specifické odborné zaměření a předpoklad vyšší autority rozhodnutí. Sedmičlenný senát je oproti běžným tříčlenným senátům personálně širší, a může tak zajistit větší míru konzistence a předvídatelnosti v rozhodovací činnosti.

Ve věcech ústavní stížnosti nejsou žádné odlišnosti od obecné úpravy dány.

7.3. Účastníci řízení

Ve věcech týkajících se místního referenda je vždy účastníkem řízení příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha (tato práce bude jako zkratku používat pouze termín „obec"), a pokud jde o referendum z iniciativy přípravného výboru, tak i přípravný výbor.[351]

V případě, že návrh na zahájení řízení podá osoba oprávněná hlasovat v místním referendu, je účastníkem řízení také jako tzv. navrhovatel.

Institut osoby zúčastněné na řízení se v řízeních týkajících se místních referend uplatnit nemůže.[352]

---

[347] § 31 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
KOUDELKA, Zdeněk. 10.3.5. Ochrana ve věcech místního a krajského referenda. In: FRUMAROVÁ. Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 506
[348] § 16 odst. 2 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[349] § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[350] § 16 odst. 3 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[351] § 91a odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
§ 58 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[352] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 225

7.3.1. Oprávněná osoba

Dle § 58 odst. 1 zákona o místním referendu platí, že každá oprávněná osoba má aktivní věcnou legitimaci k podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.[353]

Osoby oprávněné hlasovat v místním referendu jsou ty stejné osoby, jež jsou způsobilé volit v komunálních volbách.[354] Z toho vyplývají následující nezbytné požadavky, které musejí být u každé oprávněné osoby dány.

Oprávněná osoba je výlučně osoba fyzická a musí dosáhnout věku alespoň 18 let.[355]

Oprávněná osoba musí mít trvalý pobyt na území obce, jde-li o občana České republiky.[356] Zde mám za to, že tato podmínka musí být dána v okamžiku hlasování. Pokud následně dojde ke změně trvalého pobytu, je stále zachováno právo (bývalé) oprávněné osoby domáhat se soudní ochrany ve věcech místního referenda.

Oprávněn nemusí být výlučně pouze občan České republiky. Právo hlasovat v místním referendu mají i cizozemští státní příslušníci, jež jsou oprávnění volit ve volbách do zastupitelstva obce v souladu s § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a § 17 zákona o obcích. Tedy jde-li o cizozemské státní příslušníky, kteří jsou v obci hlášení k přechodnému/trvalému pobytu a jimž právo hlasovat svědčí dle mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla řádně vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv. Zde je třeba poukázat na čl. 22 Smlouvy o fungování Evropské unie, který stanoví, že *„Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“*. V současnosti jde o jedinou mezinárodní smlouvu, která toto oprávnění cizozemským státním příslušníkům dává.[357]

Ústavní soud se v nálezu ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155), zabýval otázkou, zda se za občana ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o obcích, tedy pro naplnění podmínky, že pro oddělení části obce se musí vyslovit alespoň 1.000 občanů, považuje i cizí státní příslušník mající na území obce pobyt, nebo zda musí jít výhradně o občana České republiky. Přijal zcela správný výklad, že mezi občany ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o obcích je třeba počítat i občany jiných členských států Evropské unie. Dále poznamenal, že (nejen) podústavní právo musí být vykládáno eurokonformně. Z hlediska práva na samosprávu je eurokonformně správným

---

[353] Srov. POLČÁK, Stanislav a kol. Místní referendum – 1. Obecně. In: POLČÁK, Stanislav a kol. *Právo pro obce* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 14.4.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[354] § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

[355] § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

[356] § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a § 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

[357] POLČÁK, Stanislav a kol. Místní referendum – 1. Obecně. In: POLČÁK, Stanislav a kol. *Právo pro obce* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 17.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

výkladem přiznávat občanům jiných členských států právo podílet se na samosprávě obcí, v nichž v ČR žijí. To v návaznosti i na výše zmíněný článek Smlouvy o fungování Evropské unie.[358]

Idea, že právní normy týkající se problematiky místní samosprávy je třeba obecně vykládat eurokonformně a přiznávat právo podílet se na výkonu samosprávy občanům obce bez ohledu na to, zda jsou občany ČR nebo jiného členského státu, je zcela správná.[359]

Jako zdánlivě problematický se jeví § 4 zákona místním referendu, který stanoví překážky ve výkonu hlasovacího práva v místním referendu a tím tedy v podstatě „neoprávněnost" osoby.

Je nutno zhodnotit, zda se tyto překážky vztahují i na vyloučení aktivní věcné legitimace v případném soudním přezkumu, kdy dovozuji, že tomu tak zákonitě být nemůže. Dovozuji tedy, že „odebrání" práva hlasovat v konkrétním místním referendu neznemožňuje iniciovat jeho soudní přezkum, a to především proto, že i protiprávní znemožnění hlasovat určité osobě či určitým osobám může být důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování či neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Navrhovatel tedy může iniciovat soudní přezkum bez ohledu na to, zda hlasoval pro „ano", pro „ne", zda se hlasování zdržel, zda hlasoval neplatně, či zda mu zákonná výluka v účasti na místním referendu nebránila. Podstatné je ovšem to, že oprávněná osoba musela být oprávněna hlasovat v tom konkrétním místním referendu, jehož se má soudní přezkum týkat. Pokud např. získala pobyt na území obce až po skončení hlasování v určitém místním referendu, není jí aktivní věcná legitimace ve věci soudního přezkumu místního referenda, ve kterém nebyla oprávněna původně hlasovat, dána.[360]

Oprávněná osoba nemůže v řízení týkajících se místního referenda nikdy vystupovat v roli „odpůrce", vždy může mít pouze postavení navrhovatele. Pokud by oprávněná osoba nepodala návrh na zahájení řízení, nemůže být vůbec účastníkem řízení.

7.3.2. Obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha

Obec bude vždy v postavení tzv. odpůrce.[361] Pokud by obec chtěla iniciovat návrhem zahájení řízení o vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu,

---

[358] Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155)
RIGEL, Filip. § 21 [Oddělení části obce]. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019, [cit. 19.11.2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[359] BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 88
[360] KOPECKÝ, Martin. § 58 Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 12.2.2025]. Dostupné z: databáze ASPI
PODHRÁZKÝ, Milan. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cit. 12.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[361] PODHRÁZKÝ, Milan. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cit. 12.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

bude výsledkem odmítnutí takového návrhu, protože by byl podán osobou neoprávněnou.[362] Nic však nebrání tomu, aby tento návrh podal např. starosta obce či kterýkoliv zastupitel svým jménem, jsou-li oprávněni v místním referendu hlasovat, neboť tato řízení mohou být zahájena na návrh kterékoliv oprávněné osoby.[363]

V tomto případě podle mého názoru nelze dovozovat, že by šlo o obcházení zákona, neboť právo hlasovat v místním referendu požívá nepochybně ochrany na ústavní úrovni, judikatura je v tomto názoru nesporná. Je-li ústavně chráněným základním právem každé oprávněné osoby hlasovat v místním referendu[364] [365], je nepochybně ústavněprávně chráněným základním právem taktéž možnost iniciovat soudní přezkum ve věcech, jež se tohoto hlasovacího práva týkají.

Co se týče jednání za obec před soudem, uplatní se § 21b odst. 4 a 5 OSŘ, podle kterého za obec jedná ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn ji zastupovat navenek, nebo její zaměstnanec, který tím byl touto osobou pověřen. Zvláštním zákonem se rozumí zákon o obcích, jež ve svém § 103 odst. 1 zakotvuje, že navenek zastupuje obec starosta. Zohlednit je dále třeba i ustanovení zvláštních zákonů, např. 72 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, jež stanovuje, že Prahu zastupuje navenek primátor, § 93 odst. 1 uvedeného zákona, které hovoří o funkci správce městské části, § 134 odst. 1 zákona o obcích, které odkazuje na fakt, že městské obvody a městské části jednají za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem, a odkázat je tedy třeba i na příslušné statuty jednotlivých statutárních měst.[366]

Pro úplnost je vhodné dodat, že ač městský obvod nebo městská část nemá hmotněprávní subjektivitu, tak soudní řád správní v řízeních týkajících se místního referenda těmto procesní subjektivitu přiznává.[367]

Jednat za obec před soudem může i pověřený zaměstnanec, typicky právník. Samozřejmě i obec má právo na zastoupení advokátem. Nad rámec tématu lze poznamenat, že v takovém případě by obec neměla mít právo, min. v případě statutárních měst a dost možná i větších obcí, na náhradu

---

[362] § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[363] § 58 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[364] Ústavní soud: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04
Ústavní soud: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285)
Ústavní soud: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 995/09 (N 29/64 SbNU 309)
Ústavní soud: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 873/09 (N 28/64 SbNU 297)
a mnohé další
[365] srov. i BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 63 – 91.
KOPECKÝ, Martin. § 58 Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 12.2.2025]. Dostupné z: databáze ASPI
[366] Srov. Nejvyšší soud: Usnesení NS ze dne 19.5.2005, sp. zn. 26 Cdo 1654/2004
[367] § 33 odst. 2 a odst. 3 ve spoj. s § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 132

nákladů řízení.[368] Ve věcech místních referend se nicméně tak jako tak náhrada nákladů řízení obecně nepřiznává, resp. není na ni právo vůbec dáno u žádného z účastníků.[369]

7.3.3. Přípravný výbor jako účastník řízení

Tato práce již na dřívějších stranách vypořádala se samotným pojmem a hmotněprávním charakterem přípravného výboru, neboť jeho členská základna, právní povaha či jednání za něj jsou všechno podstatnými faktory pro jeho postavení jakožto procesního subjektu. Způsobilost být účastníkem řízení mu přiznává § 33 odst. 2 a odst. 3 ve spoj. s § 91a soudního řádu správního. Účastníkem řízení je přípravný výbor jako celek (celá společnost), nikoliv pouze jeho zmocněnec.[370] Není-li přípravný výbor před soudem zastoupen advokátem, jedná za něj jeho zmocněnec.

7.3.3.1. Zastoupení

Přípravný výbor může být bez dalšího před soudy zastoupen advokátem v souladu s § 35 odst. 2 soudního řádu správního a čl. 37 odst. 2 Listiny. Odlišností od obecné úpravy je fakt, že jinak povinné zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti, vyžadované § 105 odst. 2 soudního řádu správního, se v řízení týkajících se místních referend neuplatní, neboť povinný advokátní přímus vylučuje § 93 odst. 1 soudního řádu správního.

V obecné rovině nicméně lze přípravnému výboru odborné právní zastoupení doporučit,[371] neboť otázky související s místními referendy, které jsou ve správním soudnictví řešeny, jsou poměrně složité a často vyžadují precizní znalost nejen zákona o místním referendu, ale i erudici v oblasti práva ústavního, a především znalost rozhodovací praxe soudů v otázkách místních referend, neboť zejm. judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v této oblasti je bohatá a často protichůdná.

K otázce právního zastoupení v řízeních ve věcech místního referenda se zajímavě vyjádřil Tomáš Langášek, který jednak poukazuje na to, že nemá být v těchto řízeních velký tlak na formálnost postupu, přístup k soudní ochraně má být co nejširší a obecně má jít o řízení do jisté míry „laicizovaná“, či minimálně nevyžadující právní zastoupení pro domožení se adekvátní

---

[368] srov. např. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.1.2020, č. j. 2 As 1/2019-58 (č. 3971/2020 Sb. NSS) či Ústavní soud: Nález ÚS ze dne 14.3.2013, sp. zn. II. ÚS 376/12

[369] § 93 odst. 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 127

[370] RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 132

[371] Srov. MOLEK, Pavel. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.12.2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
Srov. PODHRÁZKÝ, Milan. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 20.12.2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

ochrany účastníků, což mají rozhodující soudy respektovat a zejm. omezit formalistický přístup[372]: *„Navrhovatele v soudním řízení od počátku zastupoval právní profesionál, což by mohlo implikovat zvýšené požadavky na obsahovou a formální kvalitu jeho procesních úkonů. U tohoto typu řízení ovšem, a to i pokud jde o kasační stížnost, zákon povinné právní zastoupení výslovně nepředpokládá (§ 93 odst. 1 s. ř. s.). Procesní standard přitom musí být uplatňován stejný jak v řízeních, v nichž je navrhovatel zastoupen advokátem, tak i v řízeních, v nichž vystupuje jako právní laik sám; nebylo by akceptovatelné, aby byl účastník řízení znevýhodněn a posuzován přísněji jen proto, že si vzal advokáta."*[373]

Tento přístup podporuje zásadu *„in dubio pro referendum"*[374], tedy v pochybnostech ve prospěch referenda. Soudy by měly při posuzování návrhů na konání místního referenda upřednostňovat výklad, který umožní jeho konání, pokud nejsou zjevné právní překážky. Jde o zásadu, která je v české rozhodovací praxi poměrně ustálena a soudy mají obecně svůj postup založit na co nejmenší formálnosti řízení a obecně mají postupovat spíše tak, aby místní referendum bylo vyhlášeno, či obecněji rozhodovat ve prospěch místního referenda než proti němu.[375] Tento výklad má své opodstatnění plynoucí mj. z čl. 22 Listiny základních práv a svobod a obecné interpretační zásady *in favorem libertatis* ve věcech ochrany základních práv a svobod.[376]

7.3.3.2. Doručování přípravnému výboru

Vzhledem k existenci přípravného výboru jako typického účastníka řízení týkajících se místního referenda je nevyhnutelné věnovat v této práci prostor specifickým otázkám doručování.

Z praktického hlediska je nicméně nutné poznamenat, že praktický dopad účinků doručení účastníku řízení, zejm. ohledně meritorního rozhodnutí, je do jisté míry omezen § 93 odst. 5 soudního řádu správního, který zakotvuje, že usnesení soudu nabývá právní moci vyvěšením na úřední desce soudu, a nikoliv až v návaznosti na doručení účastníku řízení. Přesto však nelze problematiku doručení, zejm. přípravnému výboru, z této práce vynechat.

Přípravný výbor postrádá hmotněprávní subjektivitu, není právnickou osobou a nemá žádné sídlo ani žádnou adresu pro doručování ani datovou schránku. Již bylo v této práci uvedeno, že tím, kdo jedná za přípravný výbor, je jeho zmocněnec jako pseudo-statutární orgán. Zmocněnec

---

[372] Srov. též: *„The procedure must be simple and devoid of formalism, notably for the admissibility of complaints and appeals."*
Kongres orgánů místní a regionální samosprávy Rady Evropy. *Democratic elections: Holding referendums at local level.* Francie: Rada Evropy, 2022, s. 44
[373] Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[374] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS)
[375] Srov. např. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.8.2017, č.j. Ars 2/2017 – 60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)
Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 995/09 (N 29/64 SbNU 309)
[376] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.8.2017, č.j. Ars 2/2017 – 60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)

je tím, kdo činí jménem přípravného podání vůči orgánům veřejné moci (tedy i soudům) a je tím, komu je orgány veřejné moci (tedy i soudy) doručováno.[377]

Soudy jsou tedy povinny doručovat výhradně zmocněnci. Doručení jinému členovi přípravného výboru není spojeno s žádanými účinky doručení. Náhradní způsoby doručení spočívající zejm. v doručení písemnosti uložením u soudu či vyvěšením na úřední desce[378] se svými účinky neuplatní obecnou úpravou bez dalšího, neboť ve věcech místního referenda se rozhoduje usnesením, které však nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu[379], jak bylo uvedeno výše. Tento účinek tedy není vázán na doručení účastníkům, čímž je sledována zásada rychlosti řízení a zamezuje se tak možným obstrukcím účastníků vzhledem k doručování rozhodnutí.[380]

Pro formální bezvadnost doručení je třeba dodržet příslušná ustanovení občanského soudního řádu, na který soudní řád správní odkazuje.[381] Doručuje-li se tedy přípravnému výboru jako účastníku řízení, doručuje se jeho zmocněnci jako fyzické osobě. Primárním způsobem je doručení při jednání, pokud je zmocněnec přítomen.[382]

Pokud toto učinit nelze, doručuje se do datové schránky zmocněnce, má-li ji jako fyzická osoba zřízenu.[383] Do (nepovinně) zřízené datové schránky zmocněnce přípravného výboru jako fyzické osoby lze obdobně jako v občanském soudním řízení doručovat bez dalšího a ať už s faktickým doručením či s doručením fikcí se pojí žádané účinky doručení.[384]

Otázka vyvstává v případě, jak doručovat, má-li zmocněnec dvě datové schránky, tedy kromě datové schránky fyzické osoby např. také datovou schránku podnikatele. Činnost v rámci soudního přezkumu místního referenda, resp. činnost zmocněnce přípravného výboru, nebude typicky nikdy souviset s případným podnikáním zmocněnce, a proto je třeba mu ze strany soudů doručovat do datové schránky fyzické osoby.[385] Účinky doručení však bude mít i doručení do „nepříslušné“ datové schránky zmocněnce. Tedy například do datové schránky podnikatelské, ač správně mělo být ze strany soudu doručeno do datové schránky fyzické osoby. K tomu srov.

---

377 V případě doručování ze strany soudu je třeba věnovat pozornost příslušným ustanovením občanského soudního řádu, srov. § 42 odst. 3) a odst. 4) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 116
378 § 42 odst. 3) a odst. 5) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
379 § 93 odst. 5) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
380 MOLEK, Pavel. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
381 § 42 odst. 3) a odst. 4) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
382 § 45 odst. 1) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
POSPÍŠIL, Petr. § 42 [Doručování]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 21.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
383 § 45 odst. 2) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
POSPÍŠIL, Petr. § 42 [Doručování]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
384 Nejvyšší soud: Rozhodnutí NS ze dne 5.1.2017, č.j. Plsn 1/2015 (č. 1/2017 Sb. rozh.)
385 Nejvyšší soud: Rozhodnutí NS ze dne 5.1.2017, č.j. Plsn 1/2015 (č. 1/2017 Sb. rozh.)

stanovisko Nejvyššího soudu, které dle mého názoru bez dalšího najde uplatnění i v rámci soudního přezkumu místního referenda: *„Lze tedy shrnout, že má-li fyzická osoba zřízeno více datových schránek (např. datovou schránku fyzické osoby a datovou schránku podnikající fyzické osoby, nebo advokát datovou schránku podnikající fyzické osoby – advokáta, ale též insolvenčního správce nebo daňového poradce), je třeba jí doručovat písemné vyhotovení rozhodnutí, jiných úkonů a další písemnosti do té datové schránky, která odpovídá povaze doručované písemnosti. Za podmínek uvedených v § 17 odst. 3 zákona o elektronických úkonech však nastanou účinky doručení písemnosti i jejím doručením do jiné („nepříslušné") datové schránky téže fyzické osoby."* [386] V případě, že se oprávněná osoba do datové schránky standardně nepříslušné přihlásí a doručovanou písemnost tímto fakticky „převezme" je vada zhojena bez dalšího.[387]

Pokud není možné doručit do datové schránky, lze teprve v tomto okamžiku přistoupit k dalším způsobům doručování.[388] Těmito dalšími způsoby zákon rozumí doručení *„soudním doručovatelem, prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence nebo prostřednictvím veřejné datové sítě. Ukáže-li se toho potřeba, může soud požádat o doručení i jiný státní orgán."*[389] Pro tyto další způsoby zákon nestanoví pořadí, ve kterém mají být využity.

7.4. Návrh na zahájení řízení

Návrh na zahájení řízení musí jednak obsahovat obecné náležitosti vyžadované soudním řádem správním a dále musí být v souladu i se specifickými náležitostmi dle speciální úpravy týkající se řízení o místních referendech, které jsou zakotveny zejména s důrazem na význam zásady rychlosti řízení.

Návrhy na zahájení řízení týkající se místních referend lze provést písemně i ústně do protokolu.[390] Ustanovení § 93 odst. 2 soudního řádu správního dle prvotního jazykového výkladu neumožňuje učinit návrh na zahájení řízení elektronicky. Je však třeba přiklonit se k závěru, že návrh na zahájení řízení může být i tak elektronicky podán, ovšem musí jít o „kvalifikované" elektronické podání, tedy podání učiněné prostřednictvím datové schránky či opatřené uznávaným elektronickým podpisem. Ve věcech týkajících se místních referend je vyloučeno „prosté" elektronické podání, např. prostým e-mailem, které by muselo být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo by musel být předložen jeho originál.[391] Tento postup zvolit nelze

[386] Nejvyšší soud: Rozhodnutí NS ze dne 5.1.2017, č.j. Plsn 1/2015 (č. 1/2017 Sb. rozh.)
§ 17 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
[387] POSPÍŠIL, Petr. § 42 [Doručování]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[388] POSPÍŠIL, Petr. § 42 [Doručování]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.1.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[389] § 42 odst. 1) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[390] § 37 odst. 2) a § 93 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[391] § 37 odst. 2) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

a pokud by byl uplatněn, např. pro neznalost či pro obstrukční taktiku, k podání by se nepřihlíželo. Zahájit řízení návrhem učiněným prostřednictvím datové schránky či podáním opatřeným uznávaným elektronickém podpisem nicméně nade vši pochybnost lze.[392] Z návrhu na zahájení řízení musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Ten, kdo činí podání, v podání uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat.[393] V případě podání činěného přípravným výborem by měl být přípravný výbor řádně označen a měly by být uvedeny osobní údaje členů přípravného výboru a řádně by mělo být označeno, kdo je zmocněncem přípravného výboru. Podání soudu za přípravný výbor činí výhradně jeho zmocněnec, popř. právní zástupce.

V zájmu zásady rychlosti řízení musí být návrh podán věcně a místně příslušnému soudu. Návrh podaný u věcně či místně nepříslušného soudu není přípustný, takové podání by nemělo žádané účinky, resp. nebyl by v žádném případě zachován řádný účinek spojený s podáním návrhu (např. zachycení lhůty).[394]

I přes důraz na zásadu rychlosti se i v řízení týkajících se místních referend uplatní § 37 odst. 5 soudního řádu správního, podle kterého předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Lhůta by měla být stanovena krátká s ohledem na krátké lhůty k projednání věci.

Návrh na zahájení řízení ve věcech místního referenda nepodléhá poplatkové povinnosti.[395]

Zpětvzetí návrhu na zahájení řízení je v řízeních týkajících se místních referend přípustné.[396]

7.5. Rozhodnutí

Obecná ustanovení soudního řádu správního stanoví, že meritorně se rozhoduje rozsudkem, ostatní rozhodnutí se činí usnesením.[397] V řízení ve věcech místního referenda nicméně platí výjimka, podle které se i meritorně rozhoduje usnesením.[398] Toto platí pro rozhodování krajských soudů. V řízení o kasační a ústavní stížnosti platí obecná úprava.

RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11 [cit. 2.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[392] MOLEK, Pavel. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 2.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.6.2010, č.j. Vol 31/2010-7 (č. 2101/2010 Sb. NSS)

[393] § 37 odst. 3) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[394] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 220, 233
§ 92 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[395] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 221
§ 11 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

[396] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 222

[397] § 53 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

[398] § 91a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Hlavním důvodem této odchylky je patrně systematické zařazení těchto řízení do zvláštního režimu, který reflektuje jejich specifickou povahu.

Rozhodování usnesením neznamená nižší právní význam rozhodnutí. Usnesení v těchto případech mají stejné právní účinky jako rozsudky.

S řízeními ve věcech místního referenda úzce souvisí i otázka lhůty k rozhodnutí. Zákon stanoví, že soud má rozhodnout ve lhůtě 30 dnů od doručení návrhu na zahájení řízení.[399] Tato lhůta je výrazem zásady rychlosti řízení a reaguje na potřebu, aby se věc rozhodla bez zbytečného prodlení.

Zákon rovněž stanoví, že jednání není třeba nařizovat[400] (byť nařízeno být nepochybně může). V řízeních ve věcech místního referenda je praxe taková, že jednání zpravidla nařizováno není, a to právě s ohledem na zásadu rychlosti řízení. Nařízení jednání by totiž mohlo vést ke zbytečnému prodloužení řízení, což by mohlo narušit smysl a účel zákonné třicetidenní lhůty pro rozhodnutí. Soudy proto obvykle rozhodují na základě obsahu spisu. Vzhledem ke zvláštnímu významu zásady rychlostí řízení je třeba, aby soudy pečlivě vážily, zda je jednání skutečně nezbytné, nebo zda postačí rozhodnutí bez něj, které je v podstatě standardem. Nařízení jednání by tedy mělo být výjimečné a mělo by k takovému postupu být přistupováno restriktivně.

7.6. Řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky

7.6.1. Předmět řízení

Uvedené řízení slouží k předběžné ochraně[401] přípravného výboru, materiálně v širším smyslu však i všech oprávněných osob, jež mají na vyhlášení místního referenda zájem (bez ohledu na to, jak by hlasovaly), ve fázi před samotným vyhlášením místního referenda. Poskytuje přípravnému výboru soudní ochranu v první fázi procesu směřujícího ke konání místního referenda.[402]

Účelem tohoto řízení je výhradně poskytnutí ochrany přípravnému výboru (zájemcům o vyhlášení místního referenda) tak, aby za splnění všech zákonných podmínek mohlo být místní referendum vyhlášeno.[403] Soud rozhoduje o případné bezvadnosti návrhu sám, tedy ve své podstatě toto řízení supluje činnost obecního úřadu. Tím nicméně zasahuje do práva na samosprávu, což

---

[399] § 91a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[400] § 91a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[401] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 222
RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11 [cit. 2.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[402] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[403] Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.1.2015, č.j. Ars 7/2014 – 126 (č. 3477/2016 Sb. NSS)

lze z ústavního hlediska činit pouze v omezeném rozsahu.[404] V tomto případě jde obecně o zásah přípustný. Ruku v ruce se zásadou *in dubio pro referendum*[405], však jde a má být respektována zásada, že zastupitelstvo obce má mít právo se k návrhu na vyhlášení místního referenda vyjádřit (projednat jej).[406] *„Je proto třeba volit takový výklad pravomocí soudu při vyhlašování referenda, který nepopře právo zastupitelstva obce mít jako první možnost vyjádřit se ke konání referenda na území jím spravované obce. Jde i o promítnutí příkazu čl. 101 odst. 4 Ústavy: „(4) Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“*[407]

Řízení má zároveň sloužit k efektivní ochraně práv. To znamená, že zde musí být skutečný zásah nebo hrozba zásahu do ústavně chráněného základního práva na vyhlášení místního referenda.[408] Není tedy prostor pro soudní ochranu např. v případě, kdy obecní zastupitelstvo místní referendum v podstatě dle návrhu přípravného výboru vyhlásilo samo (např. ještě v průběhu sběru podpisů o shodné otázce). Soudní ochrana by byla ryze formální. Návrh na zahájení řízení by v takovém případě měl být odmítnut.[409]

Soud přezkoumává naplnění veškerých formálních náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda přípravným výborem, tedy i ty vady obecním úřadem případně nevytčené.[410]

Meritorní rozhodnutí soudu v tomto řízení má povahu rozhodnutí deklaratorního.[411]

Účastníky daného řízení jsou obec a přípravný výbor.[412] Oprávněná osoba účastníkem tohoto řízení není a být nemůže.

7.6.2. Zahájení řízení

Řízení lze zahájit pouze na podkladě návrhu na zahájení řízení, který činí přípravný výbor.[413] Oprávněná osoba ani obec tento návrh podat nemohou. Přípravný výbor v daném řízení materiálně

---

[404] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.4.2019, č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS)
[405] Srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS)
[406] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 22.6.2009, č.j. 44 Ca 44/2009-33 (č. 1921/2009 Sb. NSS)
[407] Disentní stanovisko Petra Mikeše k rozsudku NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.4.2019, č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS)
[408] Srov. BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 63 – 91.
Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.1.2015, č.j. Ars 7/2014 – 126 (č. 3477/2016 Sb. NSS)
[409] Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.1.2015, č.j. Ars 7/2014 – 126 (č. 3477/2016 Sb. NSS)
[410] Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 132
[411] MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 2.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[412] RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 132
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 225
[413] MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
KOPECKÝ, Martin. § 57 Soudní ochrana přípravného výboru. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 20.6.2025]. Dostupné z: databáze ASPI

reprezentuje ty oprávněné osoby, které mají na vyhlášení místního referenda zájem, bez ohledu na to, jak by hlasovaly.

Návrh se činí písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky, a to v souladu se specifiky zakotvenými s důrazem na zásadu rychlosti, které již byly uvedeny na předchozích stranách této práce. Tomu odpovídá i krátká lhůta k podání návrhu, která činí pouze 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad, se kterou přípravný výbor nesouhlasí.[414]

7.6.3. Lhůta k podání návrhu na zahájení řízení

Jak bylo uvedeno, přípravný výbor má podat návrh ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení výzvy k odstranění vad návrhu na konání místního referenda od obecního úřadu, pokud s touto výzvou nesouhlasí. V praxi se ukázalo, že otázky spojené s touto lhůtou, zejm. s okamžikem počátku jejího běhu, způsobují značné problémy a výraznou procesní nejistotu zejm. ze strany přípravného výboru.

Řízení lze zahájit pouze, pokud mu předchází výzva obecního úřadu k odstranění vad návrhu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu.[415] Pokud obecní úřad tuto výzvu neučinil, byl by návrh přípravného výboru na zahájení soudního řízení odmítnut pro nedostatek podmínek řízení.[416] Existence uvedené výzvy je zvláštní podmínkou řízení.[417] Není-li výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda učiněna, není důvod vést soudní řízení o tom, že daný návrh nemá nedostatky. *„Předpokladem pro vedení soudního řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, je to, že je návrh na vyhlášení místního referenda zpochybněn. Má-li navrhovatel za to, že podaný návrh byl v pořádku, a odpůrkyně (resp. obecní úřad) neprojeví jiné stanovisko (a naopak s ním nakládá jako s bezvadným), není o čem rozhodovat.“*[418] Při absenci výzvy nastupuje domněnka bezvadnosti návrhu – tedy nevyzve-li obecní úřad přípravný výbor k odstranění vad návrhu, považuje se takový návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od jeho podání za

---

[414] § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu.

[415] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28 vč. disentního stanoviska Tomáše Langáška

[416] § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
PODHRÁZKÝ, Milan. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 11.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 130

[417] KOPECKÝ, Martin. § 57 Soudní ochrana návrhu přípravného výboru. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 12.6.2025]. Dostupné z: databáze ASPI
MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 3.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
PODHRÁZKÝ, Milan. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 4.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 227, 228
Krajský soud v Plzni: Usnesení KS v Plzni ze dne 10.7.2006, č.j. 30 Ca 59/2006-48 (č. 964/2006 Sb. NSS)

[418] Krajský soud v Plzni: Usnesení KS v Plzni ze dne 10.7.2006, č.j. 30 Ca 59/2006-48 (č. 964/2006 Sb. NSS)
Srov. též RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 228

bezvadný.[419] Právě s ohledem na to, že obecní úřad má na přezkum návrhu lhůtu 15 dnů, ale domněnka bezvadnosti návrhu nastupuje až poté, co je obecní úřad pasivní po dobu 30 dnů, je patnáctidenní lhůta v podstatě lhůtou toliko procesní.[420]

Situace je však, jak tomu v právních otázkách někdy je, poněkud složitější. Samotná výzva může sloužit jednak jako obstrukční nástroj a jednak je s ní spojen účinek počátku běhu lhůty pro zahájení řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Tato lhůta je zároveň krátká, desetidenní. Výzva tedy vyžaduje adekvátní procesní reakci ze strany přípravného výboru, kdy tato reakce zároveň musí být učiněna rychle.

Pokud je učiněna výzva k odstranění nedostatků, přípravný výbor s výzvou nesouhlasí, považuje návrh na vyhlášení místního referenda za bezvadný, nezbývá, než podat správnímu soudu návrh na zahájení řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Potud je věc z právní stránky poměrně jednoduchá a jednoznačná.

Pokud výzva není učiněna, není návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, přípustný, jak již bylo uvedeno výše. Dalšímu postupu v této situaci bude věnován prostor v části práce týkající se řízení o vyhlášení místního referenda soudem.

Nejistota vzniká v případech, kdy daných výzev je učiněno více či je vytčeno více formálních vad, z nichž některé přípravný výbor odstraní a některé ne. Věc je zde poměrně záludná. Je totiž nutno rozlišovat, zda přípravný výbor nesouhlasí s výzvou (považuje za vadnou samotnou výzvu) nebo zda nesouhlasí s vytčením vady (považuje výzvu za nedůvodnou).

Představme si situaci, kdy obecní úřad vytkne tři formální vady. Přípravný výbor odstraní dvě a nastává problém ohledně třetí. Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 8.10.2014, č. j. Ars 5/2014-28 zaobíral situací, kdy přípravný výbor dvě ze tří vytčených vad odstranil a ohledně třetí uvedl, že ji odstranit odmítá, protože výzvu považuje za nedostatečnou a polemizoval se samotnou výzvou (její bezvadností). Podstatné je zdůraznit, že přípravný výbor nevyjádřil přímo nesouhlas s výzvou v dané části, ale považoval výzvu za „pouze“ nedostatečnou. V tomto konkrétním případě platí, že se výzva k odstranění více nedostatků nepovažuje formálně za tři různé výzvy, ale za výzvu jedinou, kterou je materiálně nutno považovat za výzvu k odstranění tří různých vad. Pokud přípravný výbor odstraní vady jen některé a další považuje za nedostatečně vytčené, či ohledně bezvadnosti výzvy polemizuje, platí, že jeho podání směřující k odstranění i jen některých vad se posuzuje jako podání, jimž jsou v souladu s výzvou nedostatky fakticky odstraňovány (byť materiálně jen ohledně části výzvy). Následkem tohoto podání pak je, že obecní úřad má novou patnáctidenní lhůtu k posouzení formální bezvadnosti návrhu přípravného výboru

[419] § 12 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[420] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.4.2019, č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS)

na vyhlášení místního referenda.[421] V tomto okamžiku tedy přípravnému výboru prozatím lhůta k zahájení soudního řízení neběží a má vyčkávat na další aktivitu ze strany obecního úřadu (novou výzvu, předání věci obecnímu zastupitelstvu, nástup domněnky bezvadnosti,…).

Odlišná je ovšem situace, kdy přípravný výbor z jednou z vytčených vad nesouhlasí (považuje výzvu za nedůvodnou). Tedy nikoliv, že považuje vytčení vady za nedostatečné, ale přímo nesouhlasí s vadou (výzvu tedy považuje za „bezvadnou" z hlediska nároků na ni kladených). V této situaci totiž podání, jímž přípravný výbor odstraní jen některé vady a s vytčením jiných vad nesouhlasí, nemá za následek že obecní úřad má novou patnáctidenní lhůtu k posouzení formální bezvadnosti návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda.[422] V návaznosti na argument přípravného výboru týkající se nedůvodnosti výzvy (tedy obhajující bezvadnost návrhu) nelze očekávat doručení nové výzvy (opakované, tedy takové, která v podstatě zopakuje vytčení vad či některé vady z výzvy původní), kdy s další (opakovanou) výzvou by až následně byl spojen okamžik počátku běhu lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení správnímu soudu.[423] V tomto okamžiku tedy přípravnému výboru začíná běžet lhůta k zahájení soudního řízení okamžikem doručení již první výzvy, s jejíž důvodností nesouhlasí.

V případě referenda ve Statutárním městě Jihlava[424] vznikla situace, kdy Magistrát Statutárního města Jihlavy vyzval přípravný výbor k odstranění vad návrhu, na toto přípravný výbor reagoval adekvátně a vady odstranil. Následně Magistrát města Jihlavy vyzval přípravný výbor k odstranění jiné vady, dříve neuvedené. Na toto přípravný výbor reagoval podáním ve smyslu, že s druhou výzvou k odstranění vad nesouhlasí. Přípravný výbor podal správnímu soudu návrh na vyhlášení místního referenda, který až následně doplnil o návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Správní soud rozhodl tak, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a návrh na vyhlášení místního referenda odmítl pro předčasnost. Nejvyšší správní soud se v dané věci přiklonil ke stanovisku, že řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, je třeba od sebe striktně oddělovat, neboť mají odlišné předměty a jejich uplatnění přichází v úvahu v odlišných fázích procesu vyhlášení místního referenda. *„Každý z těchto návrhů má jiné podmínky, za nichž může být úspěšně podán, a vyvolává jiné důsledky. Mezi těmito návrhy je nutno rozlišovat též z důvodu toho, že jsou organicky provázány s postupy, které ve veřejné správě předcházejí vyhlášení, resp. nevyhlášení místního referenda."*[425] Nejvyšší správní soud striktně oddělil první fázi – tedy formální

[421] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.4.2019, č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS)
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 21.2.2019, č.j. Ars 7/2018 – 29 (č. 3877/2019 Sb. NSS)
[422] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024 - 43
[423] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[424] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[425] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28

přezkum návrhu na konání místního referenda obecním úřadem s možností učinění výzvy k odstranění vad návrhu a následného přezkumu této výzvy v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a druhou fázi – tedy předložení bezvadného návrhu na konání místního referenda radou obce zastupitelstvu obce za účelem vyhlášení místního referenda s následnou soudní ochranou přípravného výboru v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda.

Soud se přiklonil k tomu, že tyto postupy a řízení nelze mísit, neboť *„návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, a návrh na vyhlášení místního referenda mají rozdílné účinky a jsou vázány na jiné fáze posuzování návrhu na konání místního referenda. To na přípravný výbor, od něhož lze spravedlivě požadovat, aby se v dostatečné míře seznámil s právní úpravou místního referenda, klade jisté požadavky, aby se proti postupu obce soudně bránil patřičným návrhem, který respektuje to, ve které fázi posuzování návrhu na konání místního referenda vznikl problém."*[426]

Problém sporu bylo to, že přípravný výbor na druhou výzvu k odstranění vad zareagoval podáním, v němž ji označil na nedůvodnou, a nepodal v desetidenní lhůtě od jejího doručení návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Nejvyšší správní soud uvedl, že od podání, kterým se odstraňuji vady návrhu, počíná běžet obecnímu úřadu nová patnáctidenní lhůta k přezkumu tohoto návrhu. Pokud však přípravný výbor pouze vyjádřil nesouhlas s výzvou, čili nesměřoval své podání k odstranění tvrzených vad, tedy učinil podání, kterým: *„žádné vady odstraňovány nebyly, pouze zde byl vyjádřen nesouhlas s výzvou."*[427], tak se Nejvyšší správní soud přiklonil k názoru, že: *„Žádnou další výzvu k odstranění nedostatku vytýkaného ve druhé výzvě nebylo s ohledem na výše uvedené ze strany zmocněnce přípravného výboru možno očekávat. To je rozhodující ve vztahu k desetidenní lhůtě pro podání návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, kterou je tak nutno odvíjet od doručení druhé výzvy, které přípravný výbor nehodlal vyhovět, jelikož s ní nesouhlasil."*[428]

Jednoduše řečeno tedy Nejvyšší správní soud dovodil, že přípravný výbor se měl u správního soudu druhé výzvě bránit v desetidenní lhůtě od jejího doručení, a pokud tak neučinil, nemůže se již formálního přezkumu návrhu na vyhlášení místního referenda domáhat. Novou lhůtu k přezkumu formálních náležitostí přípravného výboru má obecní úřad pouze v případě, kdy přípravný výbor reaguje podáním, jímž se nedostatky (alespoň některé z nich) snaží odstranit. Nikoliv však v případě, kdy přípravný výbor s výzvou nesouhlasí a nehodlá se pokusit tvrzené nedostatky návrhu odstranit. Formální bezvadnost návrhu lze soudem přezkoumat pouze v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, kdy toto řízení a jeho přezkumné otázky mají místo pouze v prvotní fázi procesu vyhlášení místního referenda. Návrh na soudní

[426] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[427] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[428] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28

přezkum musí být bezpodmínečně podán do deseti dnů od doručení výzvy k odstranění vad od obecního úřadu a nelze dané otázky řešit ve druhé fázi procesu vyhlášení místního referenda (při přezkumu návrhu zastupitelstvem) a v rámci řízení o vyhlášení místního referenda správním soudem. Pokud jsou tedy vytčeny ze strany obecního úřadu vady a přípravný výbor, ač s nimi nesouhlasí, v desetidenní lhůtě neiniciuje soudní přezkum, nelze postoupit do další fáze procesu vyhlášení místního referenda, protože zde absentuje bezvadný návrh na konání místního referenda, který by mohl být předložen radou obce zastupitelstvu obce k dalšímu postupu.

Tento právní názor vzbuzuje značné kontroverze a vyvolává právní nejistotu.

S výše uvedenými závěry nesouhlasil Tomáš Langášek (ke kterému se připojil Miroslav Výborný), který se obsáhle k tématu vyjádřil v disentním stanovisku k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28.[429] V podstatě k názoru, že řízení ve věcech předběžné ochrany při vyhlášení místního referenda mají rozdílné předměty a lze je uplatnit v rozdílných fázích procesu vyhlášení místního referenda, obsáhle argumentuje tak, že řízení o určení že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a řízení o vyhlášení místního referenda nejsou dvěma samostatnými řízeními, resp. neleží mezi nimi nepropustnost, a oddělování těchto dvou řízení od sebe je přepjatým formalismem, který stojí v opozici názoru, že rozhodovací praxe se má klonit spíše k vyhlašování místních referend, než proti tomu, a že kladení hranice mezi tato dvě řízení omezuje spravedlivou ochranu práv přípravného výboru. Výslovně uvedl, že: *„Nemohu se ztotožnit s jejich východiskem, které absolutizuje nepropustnost mezi řízením o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a řízením o návrhu na vyhlášení místního referenda. Podle mého přesvědčení může jít nanejvýš o dva subtypy jednoho a téhož řízení o soudní ochraně návrhu přípravného výboru na konání místního referenda podle § 57 zákona o místním referendu.“*[430] Dále, že: *„Oba zmíněné subtypy předběžné ochrany ve věcech místního referenda toliko reflektují odstupňovanou ochranu, resp. časovou souslednost kroků vedoucích k vyhlášení místního referenda zdola. Nic víc, nic míň.“*.[431]

Přiklonil se k názoru, že bezvadnost návrhu na konání místního referenda nemusí být stvrzena „formálně“, ale postačí bezvadnost materiální proto, aby se mohlo postoupit do další fáze vyhlášení místního referenda: *„Tento předpoklad, tj. bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda, musí být splněn bez ohledu na to, zda onu bezvadnost výslovně konstatoval obecní úřad, resp. magistrát statutárního města (§ 12 odst. 1 zákona o místním referendu), nebo vyplývá z dřívějšího výroku soudu, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, anebo nastala nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu v důsledku pasivity obecního úřadu uplynutím příslušné lhůty (§ 12 odst. 3 zákona o místním referendu). Jinak řečeno, návrh na vyhlášení místního referenda soudem logicky na straně navrhujícího přípravného výboru, ať už výslovně nebo implicite*

[429] A v řadě dalších disentních stanovisek
[430] Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[431] Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28

z povahy věci, zahrnuje i jeho procesní přesvědčení, resp. tvrzení, že jeho návrh na konání místního referenda nedostatky netrpí.“[432] Kloní se k tomu, že řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a řízení o vyhlášení místního referenda soudem jsou v podstatě řízením jediným se dvěma subtypy a není mezi nimi propast: *„Lze dodat, že mezi uvažovanými subtypy řízení o soudní ochraně návrhu přípravného výboru nemůže být hlouben nepřekročitelný příkop také z toho důvodu, že se obě lhůty- desetidenní od doručení písemné výzvy k odstranění vad a dvacetidenní od jednání zastupitelstva-mohou v určitých situacích částečně překrývat. Jinak řečeno, realita může být rozmanitější, než jak většina učebnicově demonstrovala na dvoufázovosti procesu vedoucího k vyhlášení místního referenda.“*[433] Není nutné poskytovat soudní ochranu přezkumu formální bezvadnosti návrhu přípravného výboru výlučně toliko v první fázi prostřednictvím řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a lze bezvadnost návrhu z formální stránky zkoumat i (teprve až) ve druhé fázi v řízení o vyhlášení místního referenda, a tato dvě řízení tedy mohou materiálně mohou splývat.[434]

Toto disentní stanovisko je obsáhlé a kvalitní a ostatně se s ním ztotožnil i Ústavní soud, který judikoval, že *„Nelze jako ústavně konformní akceptovat takový postup soudů ve správním soudnictví, který v konečném důsledku vyústí v potenciální zmaření místního referenda, za situace, kdy návrh na konání místního referenda objektivně neměl nedostatky a nestal se předmětem správního přezkumu jen z formálních (výše již zmíněných) důvodů.“*[435] Ústavní soud vyjádřil neústavnost výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28 a jeho formalistického přístupu k soudní ochraně přípravného výboru.

Nejvyšší správní soud se nicméně k myšlenkám nadneseným ve svém výše uvedeném rozhodnutí v rozhodovací praxi opakovaně vrací. Např. v rozsudku ze dne 23.4.2019 s č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud s neústavností uvedeného rozhodnutí polemizuje a považuje ji víceméně za „částečnou“. Zamýšlí se nad závěrem, že je nutno výkladem posoudit, co vlastně z daného rozhodnutí považuje Ústavní soud za neústavní. Za ústavně nezpochybněný tak Nejvyšší správní soud považuje zejm. závěr, že po odstranění vytčených vad přípravným výborem počíná obecnímu úřadu běžet nová patnáctidenní lhůta k přezkumu formálních náležitostí návrhu přípravného výboru na konání místního referenda. *„Obecní úřad tedy musí mít před předložením věci zastupitelstvu lhůtu nejen na posouzení bezvadnosti samotného návrhu, ale pokud přípravný výbor odstraní vady na základě výzvy obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, pak i na posouzení takto modifikovaného návrhu. Teprve poté po něm lze legitimně požadovat, aby věc zastupitelstvu předložil.“*[436]

---

[432] Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[433] Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[434] Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[435] Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
[436] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.4.2019, č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS)

V uvedeném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že správní soudy jsou oprávněny si otázku formální bezvadnosti návrhu na vyhlášení místního referenda posoudit i v rámci řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda soudem, a to jako otázku předběžnou, za situace, že tato otázka nebyla již dříve soudem závazně řešena v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

V usnesení ze dne 22.1.2015 s č.j. Ars 7/2014-126 (č. 3477/2016 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud potvrdil, že formální bezvadnost návrhu přípravného výboru na konání místního referenda lze posoudit jako předběžnou otázku v jiných řízeních, a to i v řízení před Nejvyšším správním soudem.[437] Tento názor byl zopakován dále např. i v rozsudku ze dne 31.8.2017, č.j. Ars 2/2017 – 60 (č. 3641/2017 Sb. NSS).

K výše uvedenému tématu se ve své judikatuře Nejvyšší správní soud vrátil v rozsudku ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024–43. V tomto rozhodnutí jednak opět řeší otázku, jaký je správný postup v případě, kdy v návaznosti na výzvu obecního úřadu přípravný výbor odstraní jen některé vady. O tom již bylo pojednáno výše. Dále se zaobírá otázkou propustnosti mezi řízeními o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a o vyhlášení místního referenda. Soud opakuje svou myšlenku, že jde o dvě svébytná řízení, která je nutno vzájemně odlišovat a jejich místo a pořadí v procesu vyhlášení místního referenda respektovat, a nadnáší např. argument, že: *„v případě návrhu na vyhlášení místního referenda soudem je třeba volit takový výklad pravomocí soudu, který nepopře právo zastupitelstva obce mít jako první možnost vyjádřit se ke konání referenda na území jím spravované obce“*[438] Nejvyšší správní soud nicméně uvádí, že: *„Neznamená to ovšem, že by oba tyto typy návrhů byly absolutně neprostupné (byť právě tak vnímal názor většiny ve výše citovaném rozsudku č. j. Ars 5/2014-28 disentující soudce Tomáš Langášek). Nejvyšší správní soud tak v několika výjimečných případech připustil podání návrhu na vyhlášení místního referenda soudem i v situaci, kdy ještě soud ani orgány obce nedeklarovaly bezvadnost samotného návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda.“*[439] Nejvyšší správní soud připomíná rozsudek ze dne 23.4.2019 s č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS) a rozsudek ze dne 22.10.2014 s č.j. Ars 4/2014–99, které dospěly k závěru, že správní soud si může otázku, zda návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky, posoudit jako otázku předběžnou i v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda (tedy, že řízení o tom, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, nemusí, a to ani v pochybnostech o bezvadnosti návrhu, řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda předcházet). Upozorňuje však, že v daných případech šlo o procesně specifické situace, kdy v jednom případě šlo o situaci, kdy nastoupila zákonná domněnka bezvadnosti návrhu a ve druhém případě šlo o situaci *„kdy krajský soud v dané věci nejprve*

[437] Srov. i Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 22.10.2014 s č.j. Ars 4/2014–99
[438] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
[439] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43

usnesením ze dne 11. 9. 2018 určil, že návrh na konání místního referenda ze dne 27. 7. 2018 nemá nedostatky (toto usnesení krajského soudu následně NSS dne 21. 2. 2019 zrušil a návrh sám odmítl jako předčasný). Přípravný výbor nicméně podal již dne 7. 9. 2018 krajskému soudu také návrh na vyhlášení místního referenda, kterému tentýž krajský soud dne 14. 9. 2018 vyhověl. Podle NSS však byly oba tyto návrhy předčasné, neboť zastupitelstvo nedostalo příležitost vyjádřit se k finální podobě návrhu na vyhlášení místního referenda. Právě na tomto půdorysu NSS výše provedenou citací akceptoval, že samotná předčasnost návrhu (a z ní plynoucí odmítnutí, a tedy jeho meritorní neprojednání) dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu nevylučuje možné pozdější projednání dříve podaného návrhu dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu.“[440]

Nejvyšší správní soud se v podstatě kloní k názoru, že prostor pro posouzení bezvadnosti návrhu na konání místního referenda jako předběžné otázky v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, tedy v podstatě prostor pro prominutí zmeškání desetidenní lhůty k podání návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, je dán v případě specifických situací *„kdy by odmítnutí návrhu dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu mohlo být vnímáno jako formalistické či zabraňující přípravnému výboru v efektivním přístupu k soudu, neboť by mu hrozilo, že se dostane do procesní pasti. Ta může být zapříčněna například obstrukcemi ze strany orgánů obce, kvůli nimž by nebylo vyjasněno, zda je předložený návrh na vyhlášení místního referenda bezvadný, či nečekaným vývojem projednávání návrhu dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu krajským soudem.“*[441]

Tedy, že propustnost řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, nemá být bezbřehá a je vyhrazena pro specifické situace, kdy odmítnutí návrhu přípravného výboru pro opožděnost by bylo vyloženě formalistickým postupem, který by znemožňoval přípravnému výboru přístup k soudu, dostával by ho do procesní pasti a v podstatě by mařil konání místního referenda. Jednoduše řečeno – propustnost mezi řízeními má sice bránit tomu, aby se přípravný výbor dostával do procesně bezvýchodné situace, avšak nemá najít uplatnění v případech, kdy dojde k prostému zmeškání lhůty. Řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, tak má být přípravnými výbory využíváno a nemají se spoléhat na to, že bezvadnost jejich návrhu se případně posoudí jako předběžná otázka v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda.

K tomuto rozsudku připojil své disentní stanovisko Petr Mikeš, který, ač uvádí, že: *„Jsem obecně zastáncem toho, že oba návrhy týkající se předběžné ochrany ve věcech místního referenda mají odlišné účely a navazují na jiné fáze jednání orgánů obce. Proto jsem se nepřipojil k řadě odlišných stanovisek soudce Tomáše Langáška (k nimž se zpravidla připojoval soudce Miloslav Výborný) k několika shora citovaným rozhodnutím volebního senátu. Do jisté míry proto rozumím názoru většiny, která se snaží o to, aby předběžná ochrana byla*

[440] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
[441] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43

posloupná.“[442], zároveň přiznává, že v tomto rozsudku *„zašlo trvání na odlišnosti těchto dvou návrhů příliš daleko a intenzitou důsledků již příliš zasahuje do práva podílet se na správě věcí veřejných přímou formou“*[443] a nesouhlasí s tím, aby se: *„možnost posouzení bezvadnosti návrhu, jako předběžné otázky v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, připustila jen pro výjimečné situace.“*[444] Poukazuje na to, že toto rozhodnutí vnáší princip právní nejistoty do postupu přípravného výboru a odklání se od dosavadní judikatury, která se v podstatě ustálila na závěru, že bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda je možno posoudit jako předběžnou otázku i v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, a to bez toho, aby se muselo jednat o vyloženě procesně specifické situace.

7.6.4. Právní nejistota přípravného výboru ohledně počátku a běhu lhůty a volby vhodného typu návrhu

Ukazuje se tedy, že zdánlivě prostá věc, jako okamžik počátku běhu lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení ve správním soudnictví, je díky různorodým situacím, jež může skutečný život přinést, a díky neustálenosti závěrů judikatury, značně problematická. Složitost situace prohlubuje i fakt, že lhůta pro zahájení řízení je krátká, desetidenní, a ze strany přípravného výboru je tedy nutné rozhodovat se a jednat rychle.

V zásadě se tedy z mého pohledu jeví jako nejlogičtější závěr takový, že v případě částečného odstranění vad na základě výzvy obecního úřadu se podání přípravného výboru z formální stránky bere jako podání, kterým přípravný výbor požadavku na odstranění vad vyhověl a po učinění tohoto podání má obecní úřad novou patnáctidenní lhůtu k přezkoumání bezvadnosti návrhu přípravného výboru. Pokud na svém stanovisku, že návrh přípravného výboru je, byť i v části, nadále vadný, setrvá, tedy učiní další výzvu, má přípravný výbor iniciovat řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky u správního soudu. Pokud nadále na svém stanovisku, že je návrh i po podání (opravě či doplnění) přípravného výboru vadný, obecní úřad nesetrvá, má věc neprodleně postoupit do další fáze procesu vyhlášení místního referenda a má dojít k předání návrhu přípravného výboru obecnímu zastupitelstvu.

Přípravný výbor by rovněž neměl váhat se zahájením soudního přezkumu výzvy v případě, kdy obecní úřad vytkne v nové výzvě další vady, původně nevytčené (nevznikly-li tyto vady nově po původní výzvě), se kterými se přípravný výbor neztotožňuje. Není totiž žádoucí a odpovídající smyslu a účelu právní úpravy, aby obecní úřad vytýkané vady „dávkoval“ postupně.[445]

---

[442] Disentní stanovisko Petra Mikeše k rozsudku NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
[443] Disentní stanovisko Petra Mikeše k rozsudku NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
[444] Disentní stanovisko Petra Mikeše k rozsudku NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
[445] srov. JEDLIČKOVÁ, Tereza. *Místní referendum* [online]. Praha, 2015 [cit. 12.6.2025]. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/71900/DPTX_2014_1_11220_0_321797_0_157304.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, s. 31

Rovněž není žádoucí, aby přípravný výbor dále polemizoval s názorem obecního úřadu o důvodnosti vad a vznikal tak jakýsi ping-pong podání mezi přípravným výborem a obecním úřadem. Důvodná by měla být maximálně jedna opakovaná výzva ze strany obecního úřadu k odstranění vad, a to výhradně v reakci na předchozí podání, jímž přípravný výbor původní výzvě materiálně z části a formálně v celku vyhovuje. Pokud i přesto obdrží přípravný výbor výzvu opakovanou, se kterou se neztotožňuje, má již bez dalšího podat návrh správnímu soudu, neboť nejpozději při opakované výzvě mu lhůta k podání tohoto návrhu začíná běžet.[446]

Přípravný výbor by zároveň neměl, vzhledem k názorům, které se objevují v judikatuře Nejvyššího správního soudu, spoléhat na to, že formální bezvadnost návrhu bude případně přezkoumána až v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda soudem. Nelze se spoléhat na to, že přezkum této otázky, jako otázky předběžné, bude vždy bez dalšího připuštěn. Přípravný výbor nemůže spoléhat na to, že pokud výzvě k odstranění nedostatků vyhoví jen z části, má toto podání vždy charakter podání, kterým se vady odstraňují, obecní úřad má novou patnáctidenní lhůtu na přezkum a lhůta k podání návrhu na zahájení řízení o určení, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky, prozatím neběží, neboť záleží na charakteru námitek, které přípravný výbor k výzvě má. Judikatura je v této věci rozkolísaná a zcela odlišného posouzení okamžiku počátku běhu lhůty pro podání návrhu na soudní přezkum může být dosaženo v návaznosti na to, zda se přípravný výbor o odstranění vady pokusí, zda považuje výzvu za vadnou, či zda považuje výzvu za nedůvodnou. Nelze s klidem v duši říct, že není účelné a žádoucí podávat již v této fázi správnímu soudu návrh na zahájení řízení třeba i jen k části výzvy, i když je pravděpodobné, že by takový návrh mohl být odmítnut pro předčasnost.[447]

Při svém hodnocení pokládám na misku vah následující závěry. Je nejisté, zda v návaznosti na pouze částečné vyhovění výzvě obecního úřadu k odstranění vad počíná běžet nová lhůta obecnímu úřadu pro opětovný přezkum bezvadnosti návrhu, a nebo je již v běhu lhůta pro zahájení soudního přezkum přípravným výborem, kdy vše závisí na konkrétních okolnostech případu a především důvodu, proč přípravný výbor výzvě vyhovuje/nevyhovuje v celku. Nelze se spolehnout na to, že případná bezvadnost návrhu bude vždy připuštěna k posouzení jako předběžná otázka v jiném řízení, než je řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Je obecně lepším výsledkem v daném případě odmítnutí návrhu na zahájení řízení pro

[446] „Po obdržení opraveného návrhu na konání místního referenda může obecní úřad vydat znovu výzvu k odstranění vad návrhu podle § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, avšak v nové výzvě již může být vytýkána pouze nedokonalost odstranění vad vytčených již v návrhu původním a případné vady nově vzniklé v důsledku provedené opravy.“ Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26.9.2012, č.j. 50 A 17/2012-63 (č. 2759/2013 Sb. NSS)

[447] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 21.2.2019, č.j. Ars 7/2018 – 29 (č. 3877/2019 Sb. NSS)

předčasnost než pro opožděnost.[448] Jsou dány velice krátké lhůty. Při zohlednění uvedeného nemohu dospět k jinému závěru, než že pro přípravný výbor je vždy vhodné podat krajskému soudu návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky v situacích kdy a) má pochybnost, zda tak má učinit; i za b) v situacích, kdy z jakéhokoliv důvodu výzvě obecního úřadu z části nevyhovuje (nepokouší se o to). Přípravný výbor by neměl polemizovat s tím, zda je výzva dostatečná, úplná, bezvadná či důvodná. Pokud se pustí do této polemiky, riskuje, že jeho pozdější snaha o přezkum formální bezvadnosti návrhu bude opožděná a bude zhacen proces vyhlášení místního referenda jako celek. Pokud se obrátí na soud s žádostí o poskytnutí soudní ochrany, riskuje sice odmítnutí pro předčasnost, nicméně proces vedoucí k vyhlášení místního referenda poběží dál a zmařen nebude. Nedoporučuji se spoléhat na judikaturou dovozené korektivy spočívající v tom, že formální bezvadnost návrhu lze posoudit i v dalších řízeních (neplatí to vždy) ani se spoléhat na zásadu, že soud má postupovat tak, aby referendum vyhlášeno spíše bylo, než nebylo a má bránit tomu, aby se přípravný výbor dostal do procesní pasti (neplatí to vždy). Soudní praxe totiž tyto korektivy neaplikovala v případech, kdy je dávala do souvislosti s „prostým“ zmeškáním lhůty k zahájení řízení.

Mým osobním názorem je, že nejistota panující ohledně otázky, kdy počíná běžet lhůta pro iniciaci soudního přezkumu v případech, kdy je učiněno více výzev, či kdy je výzvě vyhověno jen částečně, je nanejvýš nežádoucí, dokonce až nepochopitelná, a působí až jako přepjatý formalismus, který uvádí přípravný výbor i obecní úřady do značné nejistoty a znemožňuje často určit, zda, jaká lhůta a komu zrovna běží. Na přípravné výbory nelze klást požadavky znát aktuální stanovisko Nejvyššího správního soudu, které se mění, vyvíjí, neustále upravuje a vnáší do zdánlivě jednoduché problematiky řadu proměnných a řadu jakýchsi korektivů těchto proměnných jen proto, aby byla jasně odlišena řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a o vyhlášení místního referenda soudem, ale zároveň aby byla připuštěna jejich jakási propustnost, to však jen někdy, jen ve specifických případech procesních pastí, nikoliv bezvýhradně. Celý problém na mě působí jako jakási rozhodovací samoúčelnost, která je zcela matoucí a zcela nevhodná pro právní praxi a způsobuje závažnou procesní nejistotu, jež může vést ke zmaření místního referenda, čímž vlastně popírá celý princip soudnictví ve věcech místního referenda a specifické zásady těchto řízení.

Daný problém je ovšem patrně hlubší a souvisí s tím, jak je nastaven průběh vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru, jak se návrh na konání místního referenda předává jako štafeta mezi vícero orgány a jak je koncipováno soudnictví v rámci předběžné ochrany

[448] Srov. též KOPECKÝ, Martin. § 57 Soudní ochrana návrhu přípravného výboru. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 12.6.2025]. Dostupné z: databáze ASPI

přípravného výboru. Celý proces je značně složitý, komplikovaný, zdánlivě logický jen na papíře a poskytuje značný prostor pro procesní obstrukce a pro vznik samoúčelných sporů řešených před soudy. Zásada rychlosti, která má prospět efektivitě věci, vše jen komplikuje. Není mi např. jasné, proč nutně trvat na přezkumu formálních náležitostí návrhu přípravného výboru v jednom specifickém okamžiku, a proč vůbec návrh přezkoumávat v několika fázích z různých hledisek.

Spolehlivé řešení zde patrně spočívá jen ve změně právní úpravy, která by zjednodušila celý proces vyhlášení místního referenda a sjednotila řízení o předběžné ochraně přípravného výboru v jediné. Umím si představit např. řešení, které z celého procesu zcela vynechá obecní úřad. Lze uvažovat např. nad následujícím postupem: Přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda obecnímu zastupitelstvu → Obecní zastupitelstvo návrh jako celek přezkoumá s tím, že bude mít možnost vyzvat přípravný výbor k opravě či doplnění návrhu v určené lhůtě → Přípravný výbor nebude mít v této fázi speciální soudní řízení, kterým by se výzvě k opravě či doplnění návrhu mohl bránit (buď výzvě vyhoví nebo ne) → Obecní zastupitelstvo v určené lhůtě referendum vyhlásí/nevyhlásí/zůstane pasivní → Poté má přípravný výbor možnost podat soudu návrh na zahájení řízení o vyhlášení místního referenda, ve kterém soud posoudí celý předchozí proces a to jak důvodnost či bezvadnost výzvy k opravě či doplnění vad, bezvadnost návrhu přípravného výboru na konání místního referenda, tak postup obecního zastupitelstva spočívající v nevyhlášení místního referenda či pasivitě → Správní soud buď referendum vyhlásí nebo návrh zamítne/či odmítne. Navrhuji tedy výzvu k odstranění vad či doplnění návrhu přípravného výboru koncipovat jako procesní nástroj obecního zastupitelstva a veškerou soudní ochranu směřovat až v návaznosti na rozhodnutí či pasivitu obecního zastupitelstva ohledně vyhlášení místního referenda, s tím že správní soud následně přezkoumá celý postup v jediném řízení, jehož faktickým výsledkem bude vyhlášení nebo nevyhlášení místního referenda. Správní soud by zde sloužil v podstatě jako jakýsi odvolací orgán nad obecním zastupitelstvem, což fakticky je jeho role již nyní.

Klíčovými zjednodušujícími body by bylo vypuštění role obecního úřadu, sjednocení přezkumu návrhu přípravného výboru jen do rukou obecního zastupitelstva, a to ze všech hledisek, a sjednocení soudní ochrany přípravného výboru do jediného řízení, které by navázalo až na konečné rozhodnutí/pasivitu obecního zastupitelstva. Možnost soudu vyhlásit místní referendum sám a suplovat tak roli samosprávy, by byla zachována.

7.7. Řízení o vyhlášení místního referenda soudem

7.7.1. Předmět řízení

Řízení o vyhlášení místního referenda soudem je prostředkem soudní ochrany přípravného výboru, který zákonodárce zakotvil s cílem zajistit vyhlášení místního referenda a naplnění jeho účelu v případech, kdy obecní zastupitelstvo nerespektuje zákonnou povinnost vyhlásit místní referendum, pokud návrh přípravného výboru splňuje veškeré zákonem stanovené náležitosti[449] a to jak v případě, kdy zastupitelstvo referendum nevyhlásí, tak v případě jeho pasivity a tedy neprojednání návrhu na vyhlášení místního referenda. Soudní řízení plní roli ochranného mechanismu – chrání přípravný výbor (a zprostředkovaně i oprávněné osoby, které mají na vyhlášení místního referenda zájem) před libovůlí obecního zastupitelstva a garantuje možnost uplatnění přímé demokracie v případech, kdy zastupitelský orgán neplní svou zákonnou roli.[450]

Připomínám, že návrh přípravného výboru na konání místního referenda se po posouzení jeho bezvadnosti obecním úřadem, není-li vyřízen jinak (zejm. výzvou k odstranění vad), předkládá radou obce obecnímu zastupitelstvu k projednání na jeho nejbližším zasedání.[451] Zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání rozhodne o vyhlášení místního referenda, lze-li jej o navržené otázce konat, či o tom, že místní referendum nevyhlásí, pokud jej o navržené otázce konat nelze.[452] Pokud zde nejsou vady bránící vyhlášení místního referenda, je povinností obecního zastupitelstva místní referendum vyhlásit (nelze tedy aplikovat jakési „správní uvážení“, zda v případě bezvadného návrhu bude referendum vyhlášeno nebo ne). Alternativně může obecní zastupitelstvo rozhodnout o otázce navržené v místním referendu samo.[453]

Jde stále o řízení ve věci předběžné ochrany přípravného výboru.[454] Navazuje na situace, kdy je zde bezvadný návrh na vyhlášení místního referenda ze strany přípravného výboru (tedy návrh je bezvadný od počátku nebo je jeho bezvadnost shledána soudem v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky), či návrh, jemuž svědčí domněnka bezvadnosti.[455]

Zastupitelstvo by se mělo zabývat výhradně tím, zda lze o navržené otázce místní referendum konat a příp. též určitostí otázky, zejména z hlediska, zda lze na otázku odpovědět

---

[449] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 224
[450] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 223, 224
[451] § 12 odst. 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
KOPECKÝ, Martin. § 57 Soudní ochrana návrhu přípravného výboru. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, [cit. 22.6.2025]. Dostupné z: databáze ASPI
[452] § 13 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[453] § 13 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[454] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 222
[455] § 12 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

ano/ne. Tedy především tím, zda jsou naplněny předpoklady § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu.

Otázkou je rovněž, jak široká je přezkumná pravomoc obecního zastupitelstva ve vztahu k formálním vadám návrhu přípravného výboru. Berme v úvahu, že obecnímu zastupitelstvu by se měl dostat do ruky návrh, u kterého buď nebyly formální vady obecním úřadem shledány, nebo je zde domněnka bezvadnosti návrhu, nebo byla bezvadnost návrhu deklarována správním soudem.

Lze se přiklonit k názoru Rigela, že určité formální vady mohou být důvodem pro to, že obecní zastupitelstvo referendum nevyhlásí, to však v omezeném rozsahu. Zastupitelstvo nemůže referendum nevyhlásit pro vady, jež jsou odstranitelné (např. nedostatek podpisů na podpisových arších). Pokud obecní úřad tuto vadu neodhalí a nevyzve přípravný výbor k odstranění vady, nemůže již obecní zastupitelstvo takovou vadu zohlednit. Naopak nelze očekávat, že obecní zastupitelstvo bude povinno vyhlásit místní referendum, u kterého návrh přípravného výboru trpí formálními nezhojitelnými vadami.[456] Takovou vadou by mohla být například úplná absence otázky v návrhu přípravného výboru nebo snaha vyhlásit místní referendum na území jiné obce apod.

Toto řízení lze zahájit bez ohledu na to, zda před ním proběhlo řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a otázky, které jsou předmětem řečeného řízení, lze v řízení o vyhlášení místního referenda soudem řešit jako otázky předběžné.[457] Tento názor nicméně není zcela a bezvýhradně ustálený. Rigel uvádí, že přezkum formálních náležitostí návrhu přípravného výboru na konání místního referenda již soudu nepřísluší.[458] Tento starší názor však již vzhledem k vývoji judikatury nemůže obstát.

I vzhledem k výše uvedenému zastávám názor, že soud v tomto řízení je oprávněn přezkoumat komplexně celý předchozí proces vedoucí k vyhlášení místního referenda, a tedy jak formální náležitosti, tak náležitosti navrhované otázky.[459] [460] Přezkumná pravomoc soudu tedy není omezena pouze na přezkum navržené otázky. Nelze z mého pohledu zcela bezbřeze uplatnit (dle řady názorů nevyvratitelnou) domněnku bezvadnosti návrhu v situaci, kdy by návrh přípravného výboru měl zásadní vady, které nebyly vytčeny obecním úřadem, např. rozpor otázky

---

[456] Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 133

[457] srov. např. Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.1.2015, č.j. Ars 7/2014 – 126 (č. 3477/2016 Sb. NSS)
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.8.2017, č.j. Ars 2/2017 – 60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.4.2019, č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS)
a řada dalších

[458] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 239

[459] K tomu srov. MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 11.4.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
Opačný názor
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 239

[460] Srov. též Kongres orgánů místní a regionální samosprávy Rady Evropy. *Democratic elections: Holding referendums at local level.* Francie: Rada Evropy, 2022, s. 44

uvedené v návrhu přípravného výboru a na podpisových arších,[461] podpisy fiktivních obyvatel obce, zfalšované podpisy na podpisových arších apod. Soud by neměl přistupovat k přezkumu formálních náležitostí formalisticky, nicméně nelze bezhlavě aplikovat domněnku bezvadnosti návrhu, jejímž hlavním cílem je z mého pohledu bránit obstrukčnímu chování obce či obecního úřadu v první fázi přezkumu návrhu přípravného výboru. Nelze však zároveň požadovat, aby soudu vyhlašovaly místní referenda na základě návrhů přípravných výborů se zcela zásadními vadami, které by měly být zhojeny „pouze" domněnkou a tím příp. aby docházelo i k realizaci referend od počátku nesmyslných, neproveditelných či protizákonných. Rigel uvádí, že domněnka formální bezvadnosti návrhu se vztahuje pouze na ty náležitosti, které přezkoumává obecní úřad (zhojuje tedy např. nedostatek podpisů), ale již ne na náležitosti otázky.[462] I přesto se nicméně domnívám, že zásadní formální náležitosti by měl soud zohlednit (např. zfalšované podpisy, nedostatečný počet členů přípravného výboru, apod.)

Shodně jako u řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, platí, že účastníky daného řízení jsou obec a přípravný výbor.[463] Oprávněná osoba účastníkem tohoto řízení není a být nemůže.

7.7.2. Zahájení řízení

Shodně jako u řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, platí, že, i toto řízení lze zahájit pouze na podkladě návrhu na zahájení řízení, který činí přípravný výbor.[464] Oprávněná osoba ani obec tento návrh podat nemohou. Přípravný výbor v daném řízení materiálně reprezentuje ty oprávněné osoby, které mají na vyhlášení místního referenda zájem, bez ohledu na to, jak by hlasovaly.

Návrh se činí písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky, a to v souladu se specifiky zakotvenými s důrazem na zásadu rychlosti, které již byly uvedeny na předchozích stranách této práce. Tomu odpovídá i krátká lhůta k podání návrhu, která činí pouze 20 dnů od jednání zastupitelstva obce, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.[465]

---

[461] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 239
[462] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 116
[463] RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 132
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 225
[464] MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 9.5.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[465] § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu.

Z praktického hlediska je podstatné zdůraznit, že lhůta se počítá od jednání zastupitelstva, nikoli od oznámení výsledku jednání přípravnému výboru.[466] Jeví se tak jako klíčové, aby se zástupce přípravného výboru přímo jednání zastupitelstva účastnil, neboť vyčkávání na jakékoliv vyrozumění ze strany obce či zastupitelstva obce či vyčkávání na vyvěšení usnesení zastupitelstva na úřední desce[467] může mít nešťastný důsledek v podobě odmítnutí návrhu na vyhlášení místního referenda soudem pro opožděnost.[468] Na tom nic nemění fakt, že k vyrozumění zmocněnce přípravného výboru a vyvěšení na úřední desce má dojít bezodkladně. Rigel uvádí, že možnost účastnit se jednání zastupitelstva je dostatečnou zárukou zachování možnosti se s rozhodnutím zastupitelstva materiálně seznámit, což uvedený okamžik počátku běhu lhůty, odchylkou od obecného počátku běhu lhůty až oznámením písemného vyhotovení rozhodnutí, ospravedlňuje.[469]

Ke lhůtě pro zahájení řízení je důležité zdůraznit, že zastupitelstvu obce má být poskytnuto právo se k návrhu na vyhlášení místního referenda vyjádřit. Návrh na vyhlášení místního referenda soudem podaný před tím, než mělo obecní zastupitelstvo reálnou možnost návrh projednat a vyjádřit se k němu, hrozí odmítnutím pro předčasnost.[470] Takový návrh podaný soudu by totiž nevyčerpal zákonem stanovený postup – konkrétně fázi, kdy má být návrh po posouzení bezvadnosti předložen radou obce k projednání zastupitelstvu, a toto jej má projednat na svém nejbližším zasedání.[471] Vynechání tohoto kroku by současně vedlo k neopodstatněnému a předčasnému přesunutí rozhodovací pravomoci ze zastupitelského orgánu samosprávného celku na soud, čímž by došlo k neodůvodněnému zásahu do práva obce na samosprávu. Pojem předložení zastupitelstvu musíme vnímat materiálně jako možnost zastupitelstva se návrhem zabývat. Zároveň se ztotožňuji s názorem Rigela, že jakékoliv ze strany zastupitelstva záměrné zmaření možnosti zastupitelstva věc projednat na svém nejbližším zasedání, jde k tíži zastupitelstva a možnost věc projednat mu byla dána. Rigel uvádí příklad, kdy by zastupitelstvo na nejbližším zasedání nebylo usnášeníschopné. Toto ovšem jde k tíži zastupitelstva[472] a pokud by tedy, pro neusnášeníschopnost, nebylo místní referendum zastupitelstvem na nejbližším zasedání vyhlášeno, je na místě, aby se přípravný výbor obrátil na soud a požádal jej o vyhlášení místního referenda,

---

[466] MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 18.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
PODHRÁZKÝ, Milan. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 1.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 232
RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11 [cit. 2.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
Krajský soud v Brně: Usnesení KS v Brně ze dne 5.9.2008, č.j. 29 Ca 170/2008-58 (č. 2477/2012 Sb. NSS)
[467] § 13 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[468] Krajský soud v Brně: Usnesení KS v Brně ze dne 5.9.2008, č.j. 29 Ca 170/2008-58 (č. 2477/2012 Sb. NSS)
[469] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 232
[470] Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 22.6.2009, č.j. 44 Ca 44/2009-33 (č. 1921/2009 Sb. NSS)
[471] § 12 odst. 4 a § 13 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[472] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 231 - 232

neboť mu již běží příslušná lhůta. Není možné připustit, aby zastupitelstvo využívalo neusnášeníschopnost jako obstrukční taktiku.[473]

Pro naplnění požadavku, že návrh přípravného výboru má být projednán na nejbližším zasedání zastupitelstva není rozhodné, zda jde o jednání řádné či mimořádné. Projednání nelze obstruovat označováním jednání i třeba opakovaně za „mimořádné".[474] Ať by byl tedy ostatní program mimořádného jednání zastupitelstva jakýkoliv, vždy musí být na nejbližším zasedání projednán návrh na vyhlášení místního referenda.

Představme si situaci, kdy obecní úřad z nějakého důvodu návrh přípravného výboru zastupitelstvu nepředloží – např. zůstane zcela pasivní, či návrh pouze vrátí přípravnému výboru bez výzvy k odstranění vad.[475] V obou případech nastane po uplynutí 30 dnů od podání návrhu domněnka bezvadnosti návrhu.[476] V takovém případě nelze podat návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, jelikož chybí jednak zvláštní podmínka řízení a to výzva k odstranění nedostatků[477] a dále potřeba ochrany práv, jelikož není o čem rozhodovat.[478] Může však nastat situace, kdy nikdo zákonem předpokládaným způsobem návrh obecnímu zastupitelstvu nepředloží, obec a její orgány se návrhem nezabývají. V takovém případě je nicméně třeba přijmout závěr, že i dle domněnky bezvadným návrhem se má obecní zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání po nastoupení účinku domněnky bezvadnosti zabývat, a to i bez toho, aby mu byl formálně návrh předložen radou obce. Pokud tak zastupitelstvo neučiní, počíná po nejbližším zasedání zastupitelstva obce běžet přípravnému výboru lhůta k podání návrhu na vyhlášení místního referenda soudem.[479] Možnost obecního zastupitelstva návrh projednat mu zachována byla.

---

[473] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 231 - 232
[474] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 234
[475] Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22.6.2009, č.j. 44 Ca 44/2009-33 (č. 1921/2009 Sb. NSS)
[476] § 12 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[477] Srov. např. KOPECKÝ, Martin. § 57 Soudní ochrana návrhu přípravného výboru. In: KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 22.4.2025]. Dostupné z: databáze ASPI
MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 17.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
Krajský soud v Plzni: Usnesení KS v Plzni ze dne 10.7.2006, č.j. 30 Ca 59/2006-48 (č. 964/2006 Sb. NSS)
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28 vč. disentního stanoviska Tomáše Langáška
[477] § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
PODHRÁZKY, Milan. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 17.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 130
[478] srov. např. Krajský soud v Plzni: Usnesení KS v Plzni ze dne 10.7.2006, č.j. čj. 30 Ca 59/2006-48 (č. 964/2006 Sb. NSS)
[479] Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
Srov. též RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 227 - 228

Pokud dojde ke zrušení již vyhlášeného místního referenda, počíná běžet lhůta k podání návrhu na vyhlášení místního referenda soudem od daného dne.[480]

Přípravný výbor se však ocitá ve značné nejistotě, jak má vlastně postupovat, neboť si nemůže být jist, zda je návrh bezvadný, zda má podat návrh na přezkum jeho bezvadnosti, návrh na vyhlášení místního referenda soudem, oba návrhy najednou, zda bude jeho návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, posouzen jako opožděný nebo předčasný, zda si soud případnou bezvadnost návrhu na konání místního referenda posoudí skutečně jako otázkou předběžnou v řízení o vyhlášení místního referenda soudem apod. Přípravný výbor se ocitá v určité procesní nejistotě a patrně nelze doporučit určitý zcela jistý postup vzhledem k roztříštěnosti judikatury a nejistotám ohledně lhůt, které již byly nastíněny v části práce týkající se řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Patrně lze doporučit, aby přípravný výbor, v případě, že má za to, že nastoupila domněnka bezvadnosti návrhu, což může často být nicméně nejednoznačné, vyčkal na nejbližší zasedání zastupitelstva a v případě, že místním referendum na něm vyhlášeno nebude, podal návrh na vyhlášení místního referenda soudem s tím, že bude kalkulovat, že případná bezvadnost návrhu bude posouzena jako otázka předběžná. Za současné situace si nicméně tímto výsledkem přípravný výbor nemůže být jistý a vždy bude činit svá rozhodnutí v takto nestandardních případech za určité procesní nejistoty ohledně toho, jaký typ žaloby má využít a jaká lhůta mu v současné chvíli již běží, ještě neběží nebo už uplynula.

7.7.3. Prolomení kasačního principu

Specifikem daného řízení, které si zaslouží zvláštní pozornost, je fakt, že soud svým rozhodnutím, kterým vyhlásí místní referendum, toto referendum přímo vyhlašuje a určuje den jeho konání. Určení dne konání referenda je povinnou náležitostí rozhodnutí, jímž soud referendum vyhlašuje. Za den vyhlášení místního referenda se bere den, kdy je usnesení zveřejněno na úřední desce soudu.[481] Nelze věc vrátit zpět k dalšímu řízení.[482]

---

[480] Srov. Krajský soud v Hradci Králové: Usnesení KS v Hradci Králové ze dne 6.9.2010, č.j. 30 A 34/2010 - 65 (č. 2193/2011 Sb. NSS)

[481] Krajský soud v Hradci Králové: Usnesení KS v Hradci Králové ze dne 24.11.2008, č.j. 30 Ca 173/2008-64 (č. 1818/2009 Sb. NSS)
MOLEK, Pavel. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.3.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

[482] RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 238

Jde o výjimku z kasačního principu správního soudnictví.[483] Smyslem výjimky z kasačního principu je snaha o prevenci jednání obcí a jejich orgánů, které by místní referendum, jež by bylo soudem aprobováno, nevyhlašovaly nebo prováděly obstrukce.[484]

V důsledku tedy soud v podstatě jako primární a stěžejní otázku nepřezkoumává správnost postupu obecního zastupitelstva v tradičním smyslu soudní kontroly veřejné správy, ale posuzuje, zda došlo ke splnění zákonných podmínek pro náhradní vyhlášení místního referenda soudem, a zákonnost samotného návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda.[485] Otázky zákonnosti postupu obecního úřadu a obecního zastupitelstva samozřejmě zohledňuje, ale ne prizmatem apelačního přezkumu. Ve zkratce – řízení směřuje k vyhlášení místního referenda, a nikoliv k nápravě postupu obecního úřadu a obecního zastupitelstva.

Je však nutné si uvědomit, že takové rozhodnutí soudu – kterým je místní referendum přímo vyhlášeno a současně určen den jeho konání – představuje zásah do ústavně chráněného práva na územní samosprávu. Obce jsou samostatně spravovány zastupitelstvem a stát může do výkonu územní samosprávy zasahovat pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a pouze způsobem stanoveným zákonem.[486] Z uvedeného plyne, že výkon samosprávy není absolutní, nýbrž omezitelný, a to výhradně za splnění dvou ústavních podmínek výše uvedených.

Rozhodnutí o vyhlášení místního referenda soudem tyto podmínky splňuje. Zásah je legitimován snahou o ochranu ústavního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných přímo, a to prostřednictvím vyhlášení místního referenda.[487]

Smyslem tohoto zásahu není obejít obecní samosprávu vykonávanou nepřímo, ale zajistit ochranu ústavně zaručených práv v situací, kdy zastupitelstvo obce neplní svou zákonnou povinnost umožnit rozhodování občanů v místním referendu, přestože jsou pro jeho konání splněny všechny zákonné předpoklady. Jde tedy o subsidiární zásah, který přichází na řadu pouze tam, kde došlo ke zjevné nečinnosti, obstrukci nebo libovůli zastupitelstva, jež ohrožuje výkon ústavně chráněných práv obyvatel obce.[488]

---

[483] PODHRÁZKÝ, Milan. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 10.3.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
Srov. RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 132
[484] Srov. MOLEK, Pavel. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.3.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[485] MOLEK, Pavel. § 93 [Zvláštní ustanovení o řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 20.3.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11 [cit. 9.5.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[486] Čl. 101 odst. 4 Ústavy
[487] BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 63 – 91
[488] Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, č. 22/2004 Dz, k § 57

V tomto smyslu lze interpretovat i judikaturu Ústavního soudu, podle které samospráva podléhá přezkumu a korekci v případech, kdy své pravomoci vykonává v rozporu s principy právního státu či ústavního pořádku.[489] Jedná se tedy o zásah proporcionální, odůvodněný a výslovně předvídaný zákonem, který zároveň respektuje samotnou podstatu samosprávy tím, že je uplatněn až poté, co zastupitelstvo mělo reálnou možnost návrh přípravného výboru projednat a rozhodnout o něm.

Z těchto důvodů nelze řízení o vyhlášení místního referenda soudem vnímat jako oslabení ústavní ochrany místní samosprávy, ale jako její funkční komplementární doplnění v rámci řádné ochrany základních práv. Vyvažuje se tak demokratická legitimita zvoleného zastupitelstva s právem občanů zasahovat do rozhodování přímo – v případech, kdy zastupitelstvo brání výkonu tohoto práva navzdory splnění zákonných podmínek.

Zdánlivě v rozporu uvedeným závěrům stojí § 89 odst. 2 zákona o obcích, které stanoví, že: *„Nebude-li zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum, 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“*. Je třeba vysvětlit, že uvedené ustanovení neznamená, že by správní soudy ukládaly zastupitelstvu místní referendum vyhlásit, ale dopadá na případy, kdy obce nejsou dále aktivní a nečiní další kroky k provedení referenda vyhlášeného soudem v souladu s rozhodnutím soudu.[490] Je pravdou, že správní soudy referenda vyhlašují a určují den jejich konání, nicméně faktické organizační zajištění musí provést obec sama. Pokud by tak obec nečinila, zůstala by pasivní a referendum by mařila, čili by nedošlo k faktickému výkonu soudního rozhodnutí, uplatní se výše uvedené ustanovení, které může případně vést až k rozpuštění obecního zastupitelstva.

---

[489] Srov. např. Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 18.8.2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22
Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 22.11.2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15
Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02 (N 104/27 SbNU 167)

[490] RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 135
RIGEL, Filip. § 89 [Rozpuštění zastupitelstva obce]. In: POTĚŠIL, L. a kol. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019, [cit. 19.4.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 241-242

7.8. Řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování či neplatnosti rozhodnutí v místním referendu

7.8.1. Předmět řízení

V tomto případě jde o řízení následná, které mají svůj prostor po vyhlášení výsledků hlasování v místním referendu.[491]

Jde o dvě řízení, která pojí společná východiska, avšak směřují k nápravě odlišných vad,[492] které se v průběhu místního referenda mohou objevit a vyžadují soudní zásah. Vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu je přednostní před vyslovením neplatnosti hlasování v místním referendu. *„Jestliže soud dospěje k závěru, že o určité otázce vůbec nemělo být hlasováno, bylo by zcela nadbytečné, aby se ještě vyjadřoval k tomu, zda byl v pořádku průběh hlasování o nepřípustné otázce.“*[493] Zákon o místním referendu upravuje tři okruhy důvodů, pro které může být řízení o vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu vedeno a to: 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 zákon o místním referendu konat.[494]

Typickou přezkumnou otázkou v těchto řízeních bude otázka, zda bylo dosaženo potřebného počtu hlasů pro přijetí daného rozhodnutí, která může být řešena z různých důvodů v obou uvedených podtypech. Pokud by šlo o přezkum toho, že rozhodnutí není platné, protože nebylo dosaženo potřebného počtu hlasů, půjde typicky o neplatnost rozhodnutí. Pokud však nebylo dosaženo potřebného počtu hlasů či potřebné účasti proto, že oprávněným osobám bylo bráněno v hlasování či byla jejich účast záměrně komplikována, půjde o otázku spadající spíše pod neplatnost hlasování.[495] Obě řízení (oba podtypy) tedy mohou splývat a prolínat se.

Předmětem diskuzí je rozsah přezkumné pravomoci soudu v těchto řízeních a zároveň i otázka, zda lze v těchto řízeních přezkoumat vady, které měly být řešeny v rámci tzv. předběžné ochrany. Správná odpověď patrně tkví v tomto názoru: *„Z textu § 58 zákona o místním referendu však nelze dovodit, že by některá ustanovení zákona byla z následné soudní kontroly referenda vyloučena. Bez ohledu na to, zda by porušení mělo za následek neplatnost hlasování nebo neplatnost rozhodnutí v místním referendu, vždy*

---

[491] RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 127
RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11 [cit. 4.6.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[492] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
[493] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
[494] Zde by zákon o místním referendu měl patrně odkazovat i na § 7 uvedeného zákona, spolu s § 6
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
[495] RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 136

přichází v úvahu důvod podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, tedy porušení zákona, které mohlo ovlivnit výsledek referenda. Pokud bude hypotéza této normy naplněna, pak je nerozhodné, zda porušení povede k neplatnosti hlasování nebo k neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. To samozřejmě pouze za předpokladu, že o těchto otázkách nebylo již dříve rozhodnuto soudem v předběžné kontrole referenda"[496] Kloním se k názoru, že v rámci (provázaných) řízení následného přezkumu lze přezkoumat veškerá porušení právních předpisů,[497] která mohla vést k neplatnosti hlasování a nebo neplatnosti rozhodnutí (a to i formální náležitosti návrhu přípravného výboru, byť by tomuto svědčila domněnka bezvadnosti, to však pouze, pokud by daná otázka nebyla již soudem dříve vyřešena (v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky či v řízení o vyhlášení místního referenda soudem).

Shodně jako u řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky platí, že účastníky daného řízení jsou obec a přípravný výbor.[498]

Výše uvedené explicitně vyplývá z § 91a odst. 2 soudního řádu správního. Podstatné je zohlednit nicméně i § 58 odst. 1, které zakotvuje oprávnění každé oprávněné osoby iniciovat svým návrhem uvedené řízení. Nepochybně je tedy účastníkem řízení i oprávněná osoba, pokud bude řízení zahájeno k jejímu návrhu.

Molek v této souvislosti nadnáší myšlenku, že z ustanovení soudního řádu správního nevyplývá, kdo je danou oprávněnou osobou.[499] Mám za to, že daná polemika je nicméně nadbytečná, neboť je nutno zohlednit zákon o místním referendu, ze kterého aktivní věcná legitimace vyplývá a v jehož smyslu je nutno pojem oprávněná osoba vnímat.[500]

Návrh na zahájení řízení se činí písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky, a to v souladu se specifiky zakotvenými s důrazem na zásadu rychlosti, které již byly uvedeny na předchozích stranách této práce. Tomu odpovídá i krátká lhůta k podání návrhu, která činí pouze 10 dnů od vyhlášení výsledku hlasování.[501]

7.8.2. Neplatnost hlasování

Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu se užije: *„došlo-li závažným způsobem k porušení ustanovení o průběhu hlasování v nejširším slova smyslu (především část první hlava pátá zákona o místním referendu)."*[502] Směřuje tedy k nápravě vad v procesu hlasování, které by mohly mít

---

496 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
497 Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
498 RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 132
RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011, s. 225
499 MOLEK, Pavel. § 91a [Ochrana ve věcech místního referenda]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, [cit. 2.2.2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
500 Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, č. 22/2004 Dz
501 § 58 odst. 2 zákona o místním referendu.
502 § 58 odst. 2 zákona o místním referendu.

vliv na přijaté rozhodnutí. Neplatnost hlasování nemá být vyslovena při jakékoliv drobné vadě, ale soudní zásah je vyhrazen pro nápravu závažného porušení pravidel hlasování. Jde o různorodé vady, které budou spočívat především, avšak nevýhradně, v porušení ustanovení § 28 až § 40 zákona o místním referendu. Tyto vady mohou sahat zahrnovat špatně stanovené hlasovací okrsky, nezákonné nepřipuštění hlasování některých oprávněných osob, připuštění hlasování neoprávněných osob, účelové rozšiřování okruhu oprávněných osob, vady hlasovacích lístků, vady v průběhu hlasování, vady v obsazení hlasovacích komisí apod. Okruh otázek, které mohou být v daném řízení řešeny je velmi široký.

V dané rovině se uplatňuje tzv. algoritmus přezkumu platnosti hlasování a platnosti voleb[503] dobře známý z judikatury volební.[504] [505] *„Důvodem vyhovění návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování či rozhodnutí přijatého v místním referendu podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu bude situace, kdy zaprvé došlo k porušení zákona, zadruhé toto porušení mělo vztah mezi protizákonností a celkovými výsledky referenda a zatřetí je dána zásadní intenzita této zjištěné nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že by referendum dopadlo opačně.“*[506] Co se týče třetího bodu, tak patrně postačí pouhá potencialita ovlivnění výsledku hlasování.[507]

Ve věcech místního referenda je vhodné zdůraznit, že v tomto řízení mohou být řešeny i otázky, které se se samotným hlasováním pojí do jisté míry nepřímo, mohou však mít na výsledek hlasování vliv. Zejm. může jít o otázky spojené s kampaní před místním referendem.[508]

Vady, které ovlivní hlasování a vyžádají si soudní zásah, mohou vzniknout i po samotném hlasování, a to v procesu zjišťování výsledků, tedy pro porušení § 41 až § 46 zákona o místním referendu.[509]

V nejširším slova smyslu musí být dodrženy ústavněprávní záruky, které jsou na hlasování v místním referendu kladeny. Nauka je již ustálena na závěru, že ústavněprávní ochrany požívá

---

[503] Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 17.10.2023, č.j. 37 A 24/2023 – 42
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29
[504] Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 2.7.2004, č.j. Vol 6/2004 - 12 (č. 354/2004 Sb. NSS)
[505] Srov. též RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 136 - 137
[506] Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 17.10.2023, č.j. 37 A 24/2023 - 42
[507] Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 17.10.2023, č.j. 37 A 24/2023 - 42
[508] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.8.2023, č.j. Ars 5/2023 – 62
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
Krajský soud v Praze: Usnesení KS v Praze ze dne 17.10.2023, č.j. 37 A 24/2023 – 42
srov. JEDLIČKOVÁ, Tereza. Místní referendum [online]. Praha, 2015 [cit. 3.6.2025]. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/71900/DPTX_2014_1_11220_0_321797_0_157304.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, s. 52
[509]Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17.10.2023, č.j. 37 A 24/2023 - 42

právo na samotné hlasování v místním referendu, je-li toto řádně vyhlášeno.[510] O jednotlivých těchto zárukách již bylo pojednáno na předcházejících stranách této práce. Zákon o místním referendu tyto ústavní zásady konkretizuje řadou požadavků, jež vyplývají ustanovení § 28 až § 40 a týkají se např. formálních náležitostí hlasovacích lístků, úředních obálek, apod.

7.9. Neplatnost rozhodnutí

Toto řízení nalézá své uplatnění v případě, kdy bylo konáno referendum o nepřípustné či vadné otázce,[511] tedy v případech, kdy 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 zákon o místním referendu konat.[512] V podstatě jde o přezkum rozporu s § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu.[513]

---

[510] BARTOŇ, Michal. Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, [cit. 5.11.2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
NOVÁČKOVÁ, Petra. *Místní referendum* [online]. Brno, 2007 [cit. 7.11.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/d46yp/MISTNI_REFERENDUM.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. s. 46
ANTOŠ. Marek. Čl. 21. In: KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 899
Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285)
[511] RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK David, VALDHANS Jiří, a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 136
[512] Zde by zákon o místním referendu měl patrně odkazovat i na § 7 uvedeného zákona, spolu s § 6
Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
[513] JEDLIČKOVÁ, Tereza. Místní referendum [online]. Praha, 2015 [cit. 19.6.2025]. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/71900/DPTX_2014_1_11220_0_321797_0_157304.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, s. 53

7.10. Řízení o kasační stížnosti

Ač se řízení ve věcech místního referenda řadí do tzv. volebního soudnictví, je u nich dán podstatný rozdíl od ostatních volebních věcí a to ten, že je proti rozhodnutím soudů ve věcech místního referenda přípustná kasační stížnost.[514] Toto přináší významné důsledky. Především prodlužuje celkovou délku procesu směřujícího k vyhlášení místního referenda, jeho průběhu a aplikaci výsledků hlasování, a tím i období právní nejistoty. Tato nejistota může negativně ovlivnit legitimitu samotného rozhodovacího procesu a účinek přijetého rozhodnutí. Pokud je zároveň podán návrh na přiznání odkladného účinku a je mu vyhověno, může dojít k faktickému pozastavení referendového procesu, a to i v pokročilé fázi příprav či dokonce ke zmaření faktického dopadu přijetého rozhodnutí, které může ztratit svůj praktický význam.

Kasační stížnost může podat každý z účastníků řízení před krajským soudem.

Odlišností je v tomto případě rozšířené obsazení senátu Nejvyššího správního soudu, o čemž již bylo pojednáno v kapitole 3 této práce a dále absence povinného advokátního zastoupení.

Významnou odlišností je oprávnění Nejvyššího správního soudu sám rozhodnout ve věcech místního referenda, namísto aby věc vracel zpět krajskému soudu či orgánům obce a může tedy např. sám svým rozsudkem rozhodnout o tom, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky nebo sám místní referendum vyhlásit.[515] Dané oprávnění se totiž se vztahuje jak na předběžnou, tak na následnou ochranu ve věcech místního referenda.[516]

K přiznání odkladného účinku spojeného s podáním kasační stížnosti je třeba ve věcech místního referenda přistupovat restriktivně se zohledněním faktu, že výkon přijatého rozhodnutí by pro stěžovatele musel znamenat nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.[517] U referenda může mít odkladný účinek zásadní dopad – fakticky zastavit přípravy nebo konání referenda či zastavit realizaci jeho výsledku. Přiznání odkladného účinku tak může znemožnit faktický účinek místního referenda.

---

[514] Srov. § 104 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní *a contrario*
[515] Srov. § 110 odst. 2 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
[516] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
[517] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 5.2.2025, č.j. Ars 1/2025 - 44

7.11. Řízení o ústavní stížnosti

Z ústavněprávního hlediska je důležité zmínit to, že nejen správní soudnictví, ale i soudnictví ústavní poskytuje ochranu právům v souvislosti s místním referendem, a to typicky v řízení o ústavní stížnosti.

Rigel uvádí, že řízení o ústavní stížnosti týkající se místního referenda by se měly projednávat jako věci naléhavé v přednostním pořadí dle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Jde o poměrně logickou úvahu, se kterou se lze bez dalšího ztotožnit.

V minulosti vyvstala otázka, zda je přípravný výbor aktivně procesně legitimován k podání ústavní stížnosti.

Dle znění § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, platí, že ústavní stížnost je oprávněna podat *„fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.“* Jak je obecně známo, není přípravný výbor fyzickou osobou, avšak ani právnickou osobou soukromého práva. Je mu tedy díky tomu odepřeno právo iniciovat před Ústavním soudem řízení o ústavní stížnosti?

Otázkou se zabýval Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319), konstatoval, že přípravný výbor sice není právnickou osobou soukromého práva, nicméně je oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, tedy nejen k těm úkonům, jež přímo zakotvuje zákon o místním referendu, ale i k případnému podání ústavní stížnosti, má-li za to, že v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce místní referendum nevyhlásit, byla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody.[518] Rozsah oprávnění, které přípravný výbor v rámci iniciace a průběhu místního referenda má, tak byl tímto výkladem rozšířen nad rámec výčtu úkonů, ke kterým dává přípravnému výboru pravomoc samotný zákon o místním referendu. Výklad § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který by přípravnému výboru procesní způsobilost zahájit řízení o ústavní stížnosti odpíral, byl označen za *„nadmíru striktní a v důsledku toho i formalistický“* a rozporný s čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.[519]

Obdobně se Ústavní soud vyjádřil např. v nálezu ze dne 13.3.2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 (N 48/44 SbNU 619), či v nálezu ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155).

S danými závěry se nelze jinak než ztotožnit. V zásadě je možno argumentaci doplnit z mého pohledu i v tom smyslu, že byť přípravný výbor hmotněprávní subjektivitu nemá (pouze tu procesní), *de facto* v řízení před Ústavním soudem zastupuje jako určitý zmocněnec *sui generis*

---

[518] Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04
[519] tamtéž

práva těch oprávněných osob, které o vyhlášení místního referenda stojí (bez ohledu na to, jak by hlasovaly o samotné předmětné otázce). I toto určité zmocnění *sui generis* by mohlo podpůrně založit procesní subjektivitu přípravného výboru v řízení před Ústavním soudem (o ústavní stížnosti).

Co se týče zastoupení v řízení před Ústavním soudem, je třeba dodat, že v případě podání ústavní stížnosti musí být dodrženy veškeré formální požadavky, jež jsou na toto podání kladeny. Přípravný výbor nemá v tomto směru žádných úlev. Zejména je třeba zmínit, že přípravný výbor sice jedná svým zmocněncem, nicméně pro podání ústavní stížnosti vyžaduje zákon, aby stěžovatel tuto podal prostřednictvím advokáta, tedy přesněji § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, stanoví, že: *„fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci řízení před Ústavním soudem musí být zastoupeny advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy.“* Je třeba poukázat na to, že toto ustanovení, obdobně jako ust. § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, hovoří ohledně stěžovatele toliko jako o fyzické či právnické osobě a ve svém jazykovém znění tedy nepočítá se stěžovatelem, který tuto hmotněprávní subjektivitu postrádá (jako např. přípravný výbor), nicméně smysl a účel normy v tomto, dle mého názoru, nepřipouští jiný výklad, než ten, že povinné advokátní zastoupení dopadá na všechny stěžovatele, není-li dále stanoveno jinak (kdy se povinné advokátní zastoupení nevyžaduje u státu resp. jeho složek a orgánů). Smyslu a účelu normy tedy odpovídá to, že ani přípravný výbor zastoupený zmocněncem nemůže v řízení o ústavní stížnosti jednat samostatně, ale musí být zastoupen advokátem. Tato povinnost dopadá na celé řízení o ústavní stížnosti, nikoliv jen na samotné její podání, byť typicky budou úkony stěžovatele v řízení o ústavní stížnosti omezeny toliko na toto podání, a následně již řízení proběhne bez další procesní aktivity stěžovatele (krom přihlášení do datové schránky a převzetí konečného rozhodnutí). Nelze však vyloučit, že v řízení bude učiněno úkonů vícero, např. zpětvzetí ústavní stížnosti, odstranění vad návrhu či účast u ústního jednání.[520] [521]

Od povinnosti být zastoupen advokátem lze v řízení o ústavní stížnosti upustit, je-li stěžovatel sám advokátem.[522] Mám za to, že tuto výluku z povinného advokátního zastoupení lze uplatnit i co se týče ústavní stížnosti přípravného výboru, bude-li advokátem zmocněnec (nikoliv toliko člen) přípravného výboru, který za přípravný výbor příslušnou ústavní stížnost podá. V takovém případě by tedy nemělo být vyžadováno neúčelné zastoupení dalším advokátem, kdy by

---

[520] Je vhodné poznamenat, že řízení o věcech týkajících se místních referend, jsou vzhledem ke svému věcnému obsahu jedny z těch, u kterých by se i z praktického hlediska mohlo ústní jednání (byť je toto v řízení o ústavní stížnosti vysoce raritní) konat. Tak tomu bylo např. ve věci sp. zn. III. ÚS 658/02.
Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 11.12.2003, sp. zn. III. ÚS 658/02 (U 28/31 SbNU 365).
VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum* [online databáze], 2007, č. 7 [cit. 20.11.2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz
[521] BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 87
[522] Ústavní soud ČR: Stanovisko pléna ÚS ze dne 8.10.2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637)

toto stejně pravděpodobně spočívalo pouze ve využití datové schránky právního zástupce k odeslání takovéto ústavní stížnosti. Právo na právního zástupce je přípravnému výboru nicméně zachováno[523] a může být účelné např. v případě, že je tento právní zástupce odborníkem na problematiku správního práva, či přímo místních referend, nebo je specializován na řízení o ústavních stížnostech.

Závěry této části práce o soudním přezkumu ve věcech místního referenda již byly publikovány.[524]

[523] BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 87
[524] BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 63–91 Srov. BILL, Vojtěch. Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru [online]. Olomouc, 2025. Dostupné z: https://theses.cz/id/uk3lhz/Bill_Vojtech.pdf. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 88 s.

8. Závěr

Podstatným cílem této práce bylo posouzení několika hypotéz týkajících se ústavněprávních souvislostí místního referenda, zejména jeho ústavního základu, ústavní povahy práva na iniciaci místního referenda či otázek souvisejících se soudní ochranou přípravného výboru.

Provedený rozbor ukazuje, že místní referendum představuje v českém právním řádu významný institut přímé demokracie na úrovni územní samosprávy, jehož ústavní relevance je nepochybná, a to i přes absenci výslovného zakotvení v textu Ústavy České republiky.

Ohledně výzkumné otázky: „Lze ústavní základ místního referenda dovodit z ústavního pořádku, přestože Ústava České republiky místní referendum výslovně neupravuje?“ a hypotézy, že přestože Ústava České republiky místní referendum výslovně nezakotvuje, jeho ústavní základ je dovoditelný z ustanovení o právu na samosprávu, uvádím, že lze hypotézu považovat za potvrzenou. Ačkoli Ústava České republiky místní referendum explicitně nezmiňuje, z jejího systematického a teleologického výkladu lze ústavní základ tohoto institutu dovodit. Rozhodující význam zde mají zejména ustanovení čl. 8 Ústavy, zakotvující záruku samosprávy územních samosprávných celků, dále čl. 99, čl. 100 a čl. 101 Ústavy, které vymezují obec jako základní územní samosprávný celek a společenství občanů se zaručeným právem na samosprávu. Místní referendum je nutno chápat jako jeden z možných projevů výkonu tohoto práva. Význam má i důležitý čl. 21 odst. 1 Listiny.

Z provedeného rozboru vyplynulo, že samosprávu nelze redukovat pouze na činnost zastupitelstva obce, byť čl. 101 odst. 1 Ústavy stanoví, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Takové ustanovení neznamená vyloučení přímé formy výkonu samosprávy. Místní referendum proto lze považovat za ústavně přípustný a žádoucí doplněk a korektiv nepřímého výkonu práva na samosprávu.

Významnou oporu pro tento závěr poskytují i mezinárodní souvislosti, zejména Evropská charta místní samosprávy, která předpokládá právo na místní samosprávu a nevylučuje využívání referenda jako formy přímé účasti občanů na správě místních záležitostí. Přestože Charta sama právo na místní referendum jednotlivcům přímo nezaručuje, podporuje výklad, podle něhož je místní referendum legitimní součástí práva na samosprávu.

K další výzkumné otázce: „Existuje v českém právním řádu ústavně zaručené právo oprávněných osob iniciovat místní referendum?“ a hypotéze, že v českém právním řádu existuje ústavně zaručené právo oprávněných osob iniciovat místní referendum, platí, že tato hypotéza byla potvrzena v rovině autorských závěrů této práce, nikoliv v rovině ustálené rozhodovací praxe. Právě zde se ukazuje jeden z nejklíčovějších problémů celého tématu. Z judikatury Ústavního soudu převažujícím způsobem plyne závěr, že ústavní pořádek chrání právo účastnit se již

vyhlášeného místního referenda a hlasovat v něm, nikoliv však právo jeho konání vyvolat. Ústavní soud tedy rozlišuje mezi právem hlasovat v místním referendu a právem referendum iniciovat, přičemž druhému z těchto práv nepřiznává ústavní ochranu. Současně však připouští, že jde o veřejné subjektivní právo hodné ochrany ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud naproti tomu v některých svých rozhodnutích přistoupil k věci odlišně a dovodil, že ústavně zaručené právo podílet se na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny dopadá i na iniciaci místního referenda. Tato argumentace je podle mého názoru přesvědčivější. Není totiž dostatečně odůvodnitelné, proč by ústavní ochrany mělo požívat až samotné hlasování, zatímco právo tento mechanismus vůbec uvést v život by mělo být z ústavní roviny vyloučeno. Takový přístup nepřiměřeně oslabuje význam místního referenda jako nástroje kontroly zastupitelské samosprávy. Za správnější proto považuji závěr, že právo oprávněných osob iniciovat místní referendum je odvoditelné zejména z čl. 21 odst. 1 Listiny, ve spojení s ústavně zaručeným právem na samosprávu. Jde o politické právo, které má bezprostřední vztah k výkonu místní samosprávy. V tomto smyslu se domnívám, že by ústavněprávní ochrana měla být přiznána jak právu v místním referendu hlasovat, tak právu jeho konání iniciovat.

K otázce, zda je judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu v otázce ústavní ochrany iniciace místního referenda jednotná a hypotéze, že je jednotná, již bylo uvedeno, že se tato hypotéza nepotvrdila. Lze uzavřít, že judikatura jednotná není, což bylo v práci ilustrováno. Ústavní soud v převážné části své rozhodovací praxe trvá na tom, že právo místní referendum vyvolat ústavou zaručeno není, a ústavní ochranu přiznává až hlasování v již vyhlášeném referendu. Nejvyšší správní soud však v některých rozhodnutích akcentuje širší pojetí politického práva podílet se na správě veřejných věcí a vztahuje tuto ochranu i na iniciaci místního referenda.

Je třeba zmínit i určitou vnitřní nekonzistenci uvnitř samotné judikatury Ústavního soudu. Lze nalézt rozhodnutí či dílčí argumentační pasáže, které se restriktivnímu pojetí zčásti vymykají nebo alespoň naznačují širší chápání významu místního referenda pro výkon samosprávy. Přesto však převažující linie rozhodování Ústavního soudu zůstává spíše zdrženlivá. Z toho plyne, že otázka ústavní ochrany iniciace místního referenda není v české judikatuře definitivně a bezrozporně vyřešena a je nepochybné, že se rozhodovací praxe v této oblasti bude dále vyvíjet.

Ohledně výzkumné otázky: „Jaký význam má místní referendum v systému územní samosprávy v porovnání se zastupitelskou formou výkonu samosprávy?“ a hypotézy, že místní referendum nepředstavuje rovnocennou alternativu zastupitelského výkonu samosprávy, ale její korektiv a doplněk, provedené zkoumání vedlo k závěru, že místní referendum má v systému územní samosprávy významný, avšak subsidiární charakter. Nepředstavuje základní formu správy, tou zůstává správa prostřednictvím voleného zastupitelstva. Zastupitelská demokracie je v primární

a dominantní. To však neznamená, že by místní referendum bylo pouze okrajovým nebo právně méněcenným institutem.

Naopak, místní referendum plní důležitou doplňkovou a kontrolní funkci.[525] Může korigovat rozhodování zastupitelstva v otázkách, které se dotýkají zásadních zájmů obce, může legitimizovat určité rozhodnutí přímým vyjádřením vůle obyvatel a může rovněž aktivizovat místní politický život. V určitých situacích je schopno rozhodovací činnost zastupitelstva fakticky nahradit nebo jí poskytnout mimořádně silný mandát. Je jej tedy třeba chápat jako významnou součást místní samosprávy, nikoli jako pouhou výjimku tolerovanou vedle zastupitelského modelu.

Za podstatné považuji zdůraznit, že subsidiární postavení místního referenda vůči zastupitelské formě samosprávy nesmí vést k oslabování jeho ústavního významu. To, že jde o nástroj doplňkový, ještě neznamená, že je nástrojem méně hodnotným.

Na základě provedené analýzy lze celkově uzavřít, že místní referendum má v českém ústavním systému pevné, byť výslovně nezakotvené, místo. Jeho ústavní základ je třeba hledat výkladem a lze jej odvodit z ústavní úpravy místní samosprávy. Judikatura nicméně není jednotná v otázce, zda ústavní ochrana dopadá i na samotnou iniciaci místního referenda. Zatímco převažující judikatura Ústavního soudu je v tomto směru restriktivní, judikatura Nejvyššího správního soudu nabízí odlišný a podle mého názoru přesvědčivější náhled. Mám jednoznačně za to, že právo místní referendum vyvolat má ústavní povahu. Z mého pohledu tento závěr v práci prokazuji a ilustruji, že stávající judikatura je rozporná a že závěr, že právo iniciovat referendum má ústavní povahu, podceňuje, což je pro výklad příslušných podústavních norem velmi rizikové.

Právě schopnost korigovat, doplňovat a legitimovat rozhodování zastupitelstva odůvodňuje požadavek, aby nejen samotné hlasování, ale i právo místní referendum iniciovat požívalo silné právní, a podle mého názoru až ústavní, ochrany. *De lege ferenda* by proto bylo vhodné zvážit výslovné zakotvení místního referenda v textu Ústavy, čímž by se odstranily současné interpretační nejasnosti a posílila právní jistota v této oblasti.

Práce se věnovala i kampani související s místním referendem. Kampaň v místním referendu představuje významnou a prakticky neoddělitelnou součást celého referendového procesu, a to jak ve fázi jeho vyhlášení, tak ve fázi, která předchází samotnému hlasování. Ačkoli jde o oblast, jež zčásti přesahuje rámec čistě normativní právní analýzy a dotýká se širšího prostoru politické komunikace, veřejné debaty a utváření mínění oprávněných osob, nelze ji z právního hlediska ponechat zcela stranou. Právě v kampani se totiž střetává svoboda projevu, svobodná politická soutěž a požadavek neutrality veřejné moci a potřeba zachovat férové a rovné podmínky

[525] SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice. In: MOREL, Laurence, QVORTRUP, Matt. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Routledge, 2017. s. 77

pro hlasování. Místní referendum je přitom realizací ústavně zaručeného politického práva občanů podílet se přímo na správě veřejných věcí, a proto zásahy veřejné moci do kampaně, která referendum provází, musí zůstávat zdrženlivé, výjimečné a ospravedlnitelné jen tam, kde dochází ke zjevným excesům. Současně však nelze přehlížet, že prostředí místního referenda má své vlastní specifikum: jedním z aktérů politické soutěže není jen přípravný výbor či další podporovatelé nebo odpůrci určitého řešení, ale velmi často i sama obec, respektive její orgány nebo část politické reprezentace. Tím vzniká napětí, které je pro místní referendum typické. Obec na jedné straně plní organizační a informační úkoly, na straně druhé však může být zároveň zainteresovaným účastníkem sporu o to, zda má být referendum vyhlášeno a jak v něm mají oprávněné osoby hlasovat. Právě tato dvojí role obce otevírá zásadní právní otázky spojené s rovností, vyvážeností a zákazem zneužití veřejných prostředků v kampani.

Předkládaná práce proto věnuje kampani v místním referendu samostatnou pozornost nejen jako fenoménu politické komunikace, ale především jako právně relevantnímu prostoru, v němž se může projevit informační asymetrie a nerovnost zbraní. Česká právní úprava je v tomto směru poměrně stručná a samotný zákon o místním referendu pojem kampaně výslovně používá, aniž by jej podrobně definoval nebo systematicky upravoval. Explicitně stanoví jen dílčí pravidla. Řada zásadních otázek však zůstává otevřena a jejich řešení bylo do značné míry dotvářeno judikaturou, která akcentuje ústavní principy svobodné politické soutěže a neutrality veřejné moci.

Právě soudní rozhodovací praxe tak vytváří faktický regulační rámec kampaně, zejména pokud jde o využívání obecních komunikačních prostředků, požadavek objektivity a vyváženosti obecních sdělení, přístup k plakátovacím plochám, obecnímu periodickému tisku, webovým stránkám, sociálním sítím či dalším veřejně financovaným kanálům. Za klíčový závěr lze považovat, že kampaň sama o sobě není nežádoucím jevem, nýbrž legitimním nástrojem působení na oprávněné osoby. Soukromé subjekty, přípravný výbor, politické strany, spolky či další aktéři mohou prosazovat své stanovisko jednostranně a hodnotově vyhraněně. Odlišné požadavky však dopadají na obec a její orgány a funkcionáře, kteří nemohou vystupovat jako běžný účastník politického střetu, pokud současně využívají veřejné prostředky, autoritu veřejné moci a obecní komunikační kanály. Právě zde se ukazuje mimořádný význam zásady neutrality veřejné moci, rovnosti a vyváženosti. Obec není povinna vést kampaň ani aktivně podporovat vyhlášení referenda. Pokud však vstoupí do veřejné debaty, musí tak činit způsobem, který nevytváří informační asymetrii a nečiní z obecních médií či jiných prostředků „hlásnou troubu“[526] jedné strany. Obecní zpravodaj, webové stránky, sociální sítě, plakátovací plochy, místní rozhlas nebo

[526] Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 - 29

veřejné prostory musí být při využití pro referendovou komunikaci spravovány tak, aby byl poskytnut přiměřený prostor všem názorům, včetně kampaně přípravného výboru.

Významným poznatkem je rovněž to, že nerovnost mezi obcí a přípravným výborem je již předem dána a presumována. Obec má zpravidla širší finanční, organizační a komunikační možnosti, zatímco přípravný výbor stojí často na bázi dobrovolnické činnosti a disponuje omezenými prostředky. Tato nerovnost sama o sobě není (nemůže být) nezákonná, ale praxe vyžaduje vyvažování této nerovnosti. Bylo shledáno, že nové Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 dopadá i na místní referenda a přináší nové požadavky na transparentnost, označování politické reklamy a cílení reklamních sdělení. Je tedy nutno reagovat i na sféru evropské regulace politické reklamy Pro přípravné výbory i obce tak vzniká potřeba rozlišovat mezi běžnou organickou komunikací, placenou propagací, outsourcovanou kampaní a organizačními informacemi o konání referenda a podle toho rozlišovat jednotlivé kroky, které činí.

Tato práce se proto snažila vymezit alespoň základní „pravidla hry" pro kampaň v místním referendu, rozlišit mezi legitimní politickou komunikací a nedovoleným zásahem do rovnosti soutěže, identifikovat povinnosti a limity dopadající na obec a její orgány, a konečně zhodnotit, jaké prostředky ochrany poskytuje české právo proti excesům, které by mohly ovlivnit svobodné utváření vůle oprávněných osob i výsledek samotného referenda.

Dalším cílem této disertační práce bylo analyzovat soudní přezkum ve věcech místního referenda, a to se zvláštním důrazem na ochranu práv přípravného výboru. Předmětem výzkumu byla především dostupná judikatura. Záměrem nebylo jen popsat jednotlivá rozhodnutí, ale zasadit je do systematického rámce a nabídnout hlubší reflexi procesních i hmotněprávních otázek, které se v praxi objevují a se soudním přezkumem místních referend souvisí.

Při hledání odpovědi na výzkumnou otázku, zda právní úprava poskytuje přípravnému výboru dostatečnou soudní ochranu, resp. ohledně hypotézy, že *„Současná právní úprava formálně přiznává přípravnému výboru postavení účastníka řízení, avšak v některých aspektech mu neposkytuje dostatečné záruky efektivní soudní ochrany. Soudní řízení ve věcech místního referenda jsou sice koncipována v teorii jako rychlá a účinná, avšak některé normy a procesní přístupy mohou v konkrétních případech vést k omezení účinné soudní ochrany přípravného výboru."* se ukazuje, že tato ochrana je v řadě ohledů nedostatečná. Zejména řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a související řízení o vyhlášení místního referenda soudem se v praxi mohou potýkat s řadou problémů. Soudy často nerespektují požadavek dodržování zásady *in dubio pro referendum*[527] a postupují formalisticky, což je přístup, který je v řízeních týkajících se místních referend nežádoucí. Jako negativum vnímám, že se Nejvyšší

[527] Srov. Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS)

správní soud drží teze, že řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a řízení o vyhlášení místního referenda soudem, jsou dvě v podstatě svébytná řízení a otázka průchodnosti mezi nimi není dostatečně vyjasněna, což způsobuje právní nejistotu. Podlé mého názoru se jeví jako nevhodné, aby byla tato dvě řízení oddělována a v každém zkoumány odlišné otázky. Pro budoucnost by patrně bylo účelné, aby byla tato řízení o předběžné ochraně sloučena do řízení jediného. Zároveň by měla praxe zaujmout méně formalistický přístup k těmto řízením. Ve specifických případech se může přípravný výbor dostávat do procesních pastí, což hrozí zmařením místního referenda.

Zajímavým a prakticky velmi významným postřehem, který se při zpracování této práce opakovaně potvrzoval, je skutečnost, že celá řada rozhodnutí vychází z velmi specifických skutkových okolností, které nelze snadno zobecnit. Tyto případy často nejsou typové, ale spíše jedinečné – například zvláštním během lhůt, specifickými procesními kroky účastníků nebo specifickou reakcí orgánů obcí. Výsledkem je, že byť rozhodnutí přináší určitá právní východiska, bývají tato velmi úzce spjata s daným konkrétním případem a nelze z nich vždy spolehlivě vyvozovat precedentní východiska pro jiné případy. Významné je rovněž zjištění, že velký význam má v této oblasti i analýza judikatury krajských soudů, která je často přebírána do sbírky rozhodnutí NSS.

Judikatura se však obecně jeví fragmentovanou a pro právní praxi i přípravné výbory někdy až těžko předvídatelnou. Tato situace současně podtrhuje význam zásady právní jistoty, kterou vnímám v řízeních týkajících se místních referend jako oslabenou, a spatřuji vhodnost v přijetí novelizované úpravy soudní ochrany a procesu vyhlášení ve věcech místních referend, a to po vyhodnocení praktických poznatků, které soudní řízení přinesly.

Danou hypotézu tedy považuji za potvrzenou.

Ohledně další výzkumné otázky („*Jaký vliv má absence hmotněprávní subjektivity přípravného výboru na jeho soudní ochranu?*“) bylo zejm. zjištěno, že přípravný výbor nemá hmotněprávní subjektivitu, ale subjektivitu procesní. S tímto závěrem je praxe ztotožněna, rovněž tak se závěrem, že za přípravný výbor jedná před soudem jeho zmocněnec. Hmotněprávní souvislosti přípravného výboru jsou upraveny nedostatečně a je nutno vycházet z obecných ustanovení občanského zákoníku týkajících se společnosti/society. Obecná úprava občanského zákoníku se však na přípravný výbor pro jeho specifickou povahu může uplatnit jen přiměřeně a nikoliv bezvýhradně. Absence dostatečné hmotněprávní úpravy přípravného výboru zohledňující jeho specifika může způsobit, že i jediný člen přípravného výboru dokáže jeho činnost svou pasivitou či záměrným jednáním paralyzovat a referendum tak zmařit. Nedostatečnou právní úpravu zejm. co se týče změn členské základny přípravného výboru a jejich dopadů na přípravný výbor, vnímám jako problematickou. Vnímám,

že pro fungování přípravných výborů zejm. v konfliktních situacích a řešení vnitřních neshod či změn členské základny, je obecná právní úprava v občanském zákoníku nedostatečná a pro přípravné výbory je důležité, aby dané otázky řešily a příp. zakotvily příslušná smluvní ujednání již při svém vzniku.

Hypotézu že: *„Přestože přípravnému výboru není přiznána hmotněprávní subjektivita, právní předpisy mu přiznávají postavení účastníka řízení. Jeho hmotněprávní ukotvení je však nedostatečné a toto může mít vliv na účinnou soudní ochranu přípravného výboru. tedy vnímám jako potvrzenou.“*

Co se týče poslední výzkumné otázky: *„Jakým způsobem ovlivňují změny členské základny přípravného výboru a vnitřní rozhodovací procesy přípravného výboru celý proces vyhlášení a průběhu místního referenda?“* a hypotézy, která předpokládala, že změny členské základny přípravného výboru a nastavení jeho vnitřních rozhodovacích procesů mají zásadní vliv na proces vyhlášení a průběh místního referenda, přičemž mohou vést až ke zmaření celého místního referenda, uvádím, že na základě provedené analýzy lze tuto hypotézu potvrdit.

Bylo prokázáno, že přípravný výbor je societou, uskupením bez právní subjektivity. Absence právní subjektivity a relativně volná právní úprava jeho vnitřních poměrů vede k tomu, že stabilita jeho fungování je do značné míry závislá na faktické spolupráci jeho členů. Jakmile dojde k narušení této spolupráce – ať již vystoupením člena, jeho pasivitou či zásadním názorovým konfliktem – může být činnost přípravného výboru významně omezena nebo zcela znemožněna.

Zvláštní význam má skutečnost, že v některých fázích procesu vyhlášení a průběhu místního referenda, zejména po zahájení podpisové akce, není reálně možné pružně reagovat na změny ve složení přípravného výboru, aniž by došlo k ohrožení kontinuity jeho činnosti. Přestože judikatura postupně připouští určitou flexibilitu a odmítá přepjatý formalismus, právní úprava neposkytuje dostatečně jednoznačné nástroje, jak tyto situace řešit. V důsledku toho může i jediný člen svým jednáním či nečinností fakticky zablokovat další postup přípravného výboru.

Rovněž bylo potvrzeno, že vnitřní rozhodovací procesy přípravného výboru mají přímý dopad na jeho schopnost jednat navenek. Zejména u zásadních otázek, jako jsou změny společenské smlouvy, formulace otázky nebo dispozice s návrhy v soudním řízení, je vyžadována jednomyslnost. Tento požadavek, ačkoliv odpovídá povaze společného účelu, současně zvyšuje riziko paralyzace rozhodování.

Na druhé straně analýza ukázala, že určité interpretační posuny v judikatuře směřují k ochraně procesu vyhlášení místního referenda a soudy zdůrazňují potřebu zachovat kontinuitu přípravného výboru a nepřistupovat formalisticky k otázkám jeho složení, pokud je zachován jeho základní účel a minimální zákonné požadavky. Tento přístup představuje důležitý korektiv poměrně stručné či absentující právní úpravy.

Lze tedy uzavřít, že řádné fungování přípravného výboru představuje jeden z klíčových faktorů úspěšnosti místního referenda. Hypotéza byla potvrzena v tom smyslu, že vnitřní organizace a stabilita přípravného výboru mohou zásadním způsobem ovlivnit nejen vyhlášení referenda, ale i jeho další průběh. Současně však platí, že zcela aktuální judikatura se snaží zmírnit negativní dopady těchto slabých míst prostřednictvím výkladu směřujícího k ochraně práva na samosprávu.

Práce se dále snažila na jednom místě systematicky shrnout jednotlivé typy řízení, v nichž se přípravný výbor může domáhat soudní ochrany, a uvést je v širších souvislostech. Troufám si říct, že v české právní vědě se dosud jen málo prací zabývalo danými řízeními v takto uceleném kontextu, a ještě méně prací nahlíží na dané odvětví správního soudnictví pohledem přípravného výboru a zaměřuje se na specifické otázky s přípravným výborem spojené. Snad se tedy touto prací povedlo českou právní vědu tematicky obohatit.

Práce z mého pohledu ukazuje potřebu déle téma na poli legislativní činnosti a zejm. na poli rozhodovací praxe rozvíjet a zejm. se soustředit na ustálenost a předvídatelnost judikatury. Přípravný výbor je zásadním institutem pro realizaci ústavního práva na přímou účast občanů na správě věcí veřejných.[528] Pokud má být institut místního referenda skutečně efektivní, je nezbytné, aby jeho iniciátoři měli k dispozici jasné, efektivní a předvídatelné prostředky právní ochrany.[529]

Zcela závěrem bych si dovolil vyzdvihnout z mého pohledu nejzajímavější východiska, která výzkum k této práci přinesl, a které já osobně pokládám za klíčové zdůraznit a jejich pohledem celé téma interpretovat. Předložená práce ukázala, že místní referendum nelze vnímat pouze jako běžný rozhodovací proces, nýbrž jako významný projev práva obyvatel obce podílet se přímo na správě veřejných věcí. Přestože Ústava České republiky místní referendum výslovně neupravuje, jeho ústavní základ lze dovodit. Význam místního referenda nespočívá pouze v samotném rozhodnutí o konkrétní otázce, ale rovněž v jeho funkci kontrolního mechanismu vůči zastupitelstvu obce, nástroje aktivizace občanské společnosti a prostředku legitimace rozhodování o zásadních otázkách místního významu. Přesto je místní referendum doplňkovým institutem zastupitelské formy výkonu samosprávy.

Za stěžejní poznatek lze považovat způsob, jakým k místnímu referendu přistupuje správní soudnictví. Soudy jsou v podstatě sjednoceny na závěru, že normy týkající se místního referenda musí být vykládány zásadně v jeho prospěch (v prospěch jeho konání a jeho platnosti). V pochybnostech mají být jednotlivé zákonné podmínky interpretovány tak, aby nebyla

---

[528] Srov. BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 63–91

[529] Srov. BILL, Vojtěch. Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru [online]. Olomouc, 2025. Dostupné z: https://theses.cz/id/uk3lhz/Bill_Vojtech.pdf. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 88 s.

bezdůvodně omezována možnost občanů rozhodnout o věcech místního významu přímo. Z rozhodovací praxe správních soudů vyplývá důraz na materiální přístup, odmítání přepjatého formalismu a preferenci ochrany samotného smyslu institutu místního referenda před ryze technickým výkladem jeho jednotlivých náležitostí.

Práce dále přinesla pojednání o přípravném výboru jako o společnosti soukromého práva (societě) a náhled na jeho organizační otázky tímto prizmatem, což považuji rovněž za originální příspěvek české právní vědě.

Výzkum současně ukázal, že efektivita místního referenda není dána pouze samotnou existencí právní úpravy, ale především její předvídatelností, srozumitelností a schopností poskytovat účinnou ochranu subjektům, které referendum iniciují a prosazují. Velmi důležitou roli má judikatura a zejm. teze, které obecně ohledně místních referend uplatňuje, jako je požadavek na omezení formalismu či zásada, že v pochybnostech se má nahlížet ve prospěch referenda, či požadavek na omezení rigorózního právnického náhledu na formulaci otázky. Jeví se, že judikatura je ustálena v názoru, že místní referendum je zde pro to, aby efektivně sloužilo oprávněným osobám, a takto se na něj musí nahlížet i v soudním přezkumu.

Pokud má místní referendum i nadále plnit své klíčové funkce v demokratickém systému, je žádoucí, aby se další vývoj legislativy i rozhodovací praxe ubíral směrem k posilování právní jistoty, předvídatelnosti a ochrany práv osob, které se na jeho iniciaci podílejí a měly by být v maximální míře vyloučeny formální překážky referenda a jeho vyhlášení. Soudní praxe by dále měla pokračovat v nastavených výkladových pravidlech svědčících pro vyloučení formalismu, vyloučení rigorózního právnického náhledu na celou problematiku a ve výkladu ve prospěch místních referend.

Snad i tato práce přispěje k dalšímu odbornému diskurzu stane se dílčím podnětem pro budoucí rozvoj tématu místních referend.

9. Seznam použitých zdrojů

Komentáře

- BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2014. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Dostupné z: databáze ASPI
- KUHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod - Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, 1664 s.
- MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník § 2716-2893* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, 288 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, 1536 s.

Literatura

- KADEČKA, Stanislav. *Místní referendum* [online databáze]. ASPI, 2002. Dostupné z: databáze ASPI
- FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, 671 s.
- MOREL, Laurence, QVORTRUP, Matt. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Taylor & Francis, 2017. 552 s.
- POLČÁK, Stanislav a kol. *Právo pro obce* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz

- Kongres orgánů místní a regionální samosprávy Rady Evropy. *Democratic elections: Holding referendums at local level*. Francie: Rada Evropy, 2022, 80 s.

Příspěvky ve sbornících

- KYSELA, Jan. Referendum jako součást české ústavní politiky. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 51- 83
- LANGÁŠEK, Tomáš. Místní referendum v judikatuře správních soudů a ústavního soudu. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 151- 165
- MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní a státovědné parametry. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 13 - 33
- RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: CZUDEK, Damian a kol. (eds.). *Interakce českého a evropského práva. Sborník příspěvků doktorského studia k výzkumnému záměru „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004" na Právnické fakultě Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009, s. 295 – 319
- RIGEL, Filip. Soudní přezkum ve věcech místního referenda. In: SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří a kol. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 126 - 140
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Úvodem. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 7 - 12

Judikatura

- Disentní stanovisko Elišky Wagnerové k nálezu ÚS ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319)
- Disentní stanovisko Tomáše Langáška k rozsudku NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28
- Disentní stanovisko Petra Mikeše k rozsudku NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 11.7.1996, sp. zn. III. ÚS 127/96 (N 68/5 SbNU 519)
- Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 25.4.2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000 (U 16/22 SbNU 361)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02 (N 104/27 SbNU 167)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (N 18/29 SbNU 141)
- Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 11.12.2003, sp. zn. III. ÚS 658/02 (U 28/31 SbNU 365)

- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 26.1.2005, sp. zn. Pl.ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 31.3.2005, sp. zn. II. ÚS 629/04 (N 69/36 SbNU 731)
- Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 31.8.2006, sp. zn. II. ÚS 706/04
- Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 22.2.2007, sp. zn. III. ÚS 40/06
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 13.3.2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 (N 48/44 SbNU 619)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 873/09 (N 28/64 SbNU 297)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 9.2.2012, sp. zn. III. ÚS 995/09 (N 29/64 SbNU 309)
- Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 9.1.2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 14.3.2013, sp. zn. II. ÚS 376/12
- Ústavní soud ČR: Usnesení ÚS ze dne 26.11.2013, sp. zn. III. ÚS 440/12
- Ústavní soud ČR: Stanovisko pléna ÚS ze dne 8.10.2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637)
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 5.11.2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 22.11.2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15
- Ústavní soud ČR: Nález ÚS ze dne 18.8.2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22
- Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 2.7.2004, č.j. Vol 6/2004 - 12 (č. 354/2004 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.6.2010, č.j. Vol 31/2010-7 (č. 2101/2010 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 1/2012-26 (č. 2718/2012 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 29.8.2012, č.j. Ars 3/2012 – 27
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.10.2012, č.j. Ars 2/2012-43 (č. 2799/2013 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 13.11.2013, č.j. Ars 3/2013 – 29
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59 (č. 2919/2013 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.10.2014, č.j. Ars 5/2014-28

- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 22.10.2014, č.j. Ars 4/2014-99 (č. 3148/2015 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 22.1.2015, č.j. Ars 7/2014 – 126 (č. 3477/2016 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 5.3.2015, č.j. Ars 11/2014-42 (č. 3211/2015 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Usnesení NSS ze dne 16.2.2016, č.j. 7 As 93/2014-48 (č. 3380/2016 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 17.3.2016, č.j. Ars 4/2015 - 45 (č. 3414/2016 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 31.8.2017, č.j. Ars 2/2017 – 60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 7.2.2019, č.j. Ars 4/2018 - 45
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 21.2.2019, č.j. Ars 7/2018 – 29 (č. 3877/2019 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.4.2019, č.j. Ars 6/2018-28 (č. 3906/2019 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 23.1.2020, č. j. 2 As 1/2019-58 (č. 3971/2020 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 30.9.2020, č.j. Ars 4/2020–27
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 30.9.2021, č.j. Ars 1/2021-39
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 5.4.2022, č.j. 7 As 60/2020-34 (č. 4345/2022 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 4.8.2022, č.j. Ars 1/2022-30 (č. 4384/2022 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 8.8.2023, č.j. Ars 5/2023 - 62
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 28.11.2024, č.j. Ars 3/2024-43
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 5.2.2025, č.j. Ars 1/2025 – 44
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 2.7.2025, č.j. Ars 1/2025 – 55 (č. 4700/2025 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 11.8.2025, č.j. Ars 3/2025-49
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 3.9.2025, č.j. Ars 2/2025-63

- Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2017, č. j. Ars 2/2017-60 (č. 3641/2017 Sb. NSS)
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek NSS ze dne 18.9.2025, č.j. Ars 4/2025-52
- Nejvyšší soud: Usnesení NS ze dne 19.5.2005, sp. zn. 26 Cdo 1654/2004
- Nejvyšší soud: Rozhodnutí NS ze dne 5.1.2017, č.j. Plsn 1/2015 (č. 1/2017 Sb. rozh.)
- Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22.6.2009, č.j. 44 Ca 44/2009-33 (č. 1921/2009 Sb. NSS)
- Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20.9.2010, č.j. 44 A 79/2010-24
- Krajský soud v Praze: Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22.11.2012, č.j. 50 A 20/2012-81 (č. 2718/2012 Sb. NSS)
- Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26.9.2012, č.j. 50 A 17/2012-63 (č. 2759/2013 Sb. NSS)
- Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17.10.2023, č.j. 37 A 24/2023 – 42
- Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29.11.2022, č.j. 59 A 38/2022-206 (4633/2024 Sb. NSS)
- Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14.8.2025, č.j. 37 A 81/2024-163
- Krajský soud v Plzni: Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10.7.2006, č.j. 30 Ca 59/2006-48 (č. 964/2006 Sb. NSS)
- Krajský soud v Plzni: Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31.7.2012, č.j. 57 A 49/2012–38 (č. 2720/2012 Sb. NSS)
- Krajský soud v Brně: Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5.9.2008, č.j. 29 Ca 170/2008-58 (č. 2477/2012 Sb. NSS)
- Krajský soud v Brně: Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22.6.2022, č.j. 63 A 4/2022-65 (4381/2022 Sb. NSS)
- Krajský soud v Brně: Unesení Krajského soudu v Brně ze dne 17.9.2025, č.j. 67 A 9/2025-50
- Krajský soud v Brně: Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30.6.2025, č.j. 66 A 5/2025-23
- Krajský soud v Hradci Králové: Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24.11.2008, č.j. 30 Ca 173/2008-64 (č. 1818/2009 Sb. NSS)

- Krajský soud v Hradci Králové: Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10.5.2004, čj. 30 Ca 18/2004-10 (č. 561/2005 Sb. NSS)
- Krajský soud v Hradci Králové: Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6.9.2010, č.j. 30 A 34/2010 – 65 (č. 2193/2011 Sb. NSS)
- Krajský soud v Hradci Králové: Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 12.11.2025, č.j. 52 A 55/2025-60
- Krajský soud v Ostravě: Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24.11.2005, č.j. 22 Ca 347/2005-22 (č. 814/2006 Sb. NSS)
- Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci: Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 1.12.2017, č.j. 65 A 85/2017-40
- Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci: Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 10.1.2025, č.j. 64 A 6/2024-69

Odborné články a webové zdroje

- BILL, Vojtěch. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2023, roč. 18, č. 2, s. 63–91
- BILL, Vojtěch. Přípravný výbor místního referenda jako společnost soukromého práva. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2024, roč. 19, č. 1, s. 117–141
- DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy* [online databáze], 2007, č. 17, s. 624-628. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- JOSKOVÁ, Lucie. Tichá společnost – zvláštní druh společnosti občanského práva. *Právní rozhledy* [online databáze], 2018, č. 17. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- KOVÁCS, Kriszta. Parliamentary Democracy by Default: Applying the European Convention on Human Rights to Presidential Elections and Referendums. *Jus Cogens* [online], 2020, č. 3, s. 237 – 258. Dostupné z: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s42439-020-00028-9.pdf
- FELD, Lars P., KIRCHGÄSSNER, Gebhard. *The Role of Direct Democracy in the European Union. Working Paper, č. 1083* [online], Mnichov: Center for Economic Studies and ifo Institute. Dostupné z: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/76485/1/cesifo_wp1083.pdf
- KLÍMA, Karel. *O právu ústavním* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 3.1. Ústavněprávní úskalí pojetí "lidu". Dostupné z: databáze ASPI

- LEBEDA, Tomáš. Referendum o přistoupení ČR k Evropské unii. Několik různých pohledů na první všelidové hlasování v Česku. *Politologický časopis* [online], 2004, č. 3, s. 206 - 223. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2004/3/Polcas_2004_3_pp_206_223.pdf
- LEININGER, Arndt. Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls. *Global Policy* [online], 2015, č. 51, s. 17 - 27. Dostupné z: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/91578/ssoar-gp-2015-Suppl.%201-leininger-Direct_Democracy_in_Europe_Potentials.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- PREUS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. *Právník*, 2024, č. 7, s. 697-711
- RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], 2007, č. 4, s. 310 - 318. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7129/6499
- RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 11. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- RIGEL, Filip. Určení území pro referendum není radno podceňovat. *moderniobec.cz* [online]. Dostupné z: https://moderniobec.cz/urceni-uzemi-pro-referendum-neni-radno-podcenovat/
- SILAGADZE, Nanuli. GHEIGINA, Sergiu. Bringing the policy in: a new typology of national referendums. *European Political Science*, 2020, č. 3, s. 461-477
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum* [online databáze], 2007, č. 7. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- WINTR, Jan. ASKARI. Daniel. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník*, 2016, č. 2, s. 121-139

Kvalifikační práce

- BILL, Vojtěch. Soudní přezkum ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru [online]. Olomouc, 2025. Dostupné z: https://theses.cz/id/uk3lhz/Bill_Vojtech.pdf. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 88 s.
- NOVÁČKOVÁ, Petra. Místní referendum [online]. Brno, 2007. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/d46yp/MISTNI_REFERENDUM.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 217 s.

- RIGEL, Filip. Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska [online]. Brno, 2007. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rtror/RIGO.pdf. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 235 s.
- JEDLIČKOVÁ, Tereza. Místní referendum [online]. Praha, 2015. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/71900/DPTX_2014_1_11220_0_321797_0_157304.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 75 s.

Právní předpisy

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu
- Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
- Zákon č. 585/2004 Sb., branný zákon
- Zákona č. 46/2000 Sb., tiskový zákon
- Zákon č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání
- Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody
- Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby
- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

- Zákon č. 234/2025 Sb., o volebních kampaních a o transparentnosti a cílení politické reklamy
- Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu, č. 22/2004 Dz

Prameny mezinárodního práva veřejného

- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Prameny evropského práva

- Konsolidované znění Smlouvy o Fungování Evropské Unie, CS 30. 3. 2010. Úřední věstník Evropské unie C 83/47 ze dne 30. 3. 2010

Ostatní

- MATOŠKA, Lukáš. *Referendum není všelék, ale doplnění demokracie, navrhuje Tejc. „Požaduje to jen SPD," namítá Benda Český rozhlas Plus* [online]. Dostupné z: https://plus.rozhlas.cz/referendum-neni-vselek-ale-doplneni-demokracie-navrhuje-tejc-pozaduje-jen-spd-9599860
- Evropská komise. SDĚLENÍ KOMISE - Pokyny na podporu provádění nařízení (EU) 2024/900 o transparentnosti a cílení politické reklamy, č. C(2025) 6829 final, 45 s.
- Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva. General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25). 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments)

10. Abstrakt

Disertační práce se zabývá přípravným výborem a jeho postavením v rámci vyhlášení a průběhu místního referenda. Vychází z poznatku, že ačkoliv je přípravný výbor klíčovým subjektem při iniciaci místního referenda z lidové iniciativy, jeho právní povaha, vnitřní organizace a některé aspekty jeho soudní ochrany nebyly dosud v české právní vědě komplexně zpracovány.

Práce se nejprve věnuje ústavněprávním souvislostem místního referenda. Zkoumá zejména otázku ústavního základu místního referenda, vztah místního referenda k právu na samosprávu, význam čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky, ústavněprávní ochranu iniciace místního referenda a ústavní záruky hlasování v místním referendu. Pozornost je věnována rovněž souvislostem s právem Evropské unie a mezinárodním právem veřejným.

Samostatná část práce se zabývá kampaní v místním referendu, postavením obce jako specifického aktéra kampaně a zásadou rovnosti, vyváženosti a zdrženlivosti.

Stěžejní část práce je zaměřena na přípravný výbor místního referenda. Analyzovány jsou otázky jeho vzniku, právní povahy, vnitřních poměrů, tvorby vůle, jednání navenek, změn členské základny a majetkových vztahů. Práce vychází z teze, že přípravný výbor není právnickou osobou, nýbrž účelovým sdružením oprávněných osob, které lze v soukromoprávní rovině podřadit pod společnost ve smyslu § 2716 a násl. občanského zákoníku. Na tomto základě jsou posuzovány otázky fungování přípravného výboru, které zákon o místním referendu výslovně neupravuje.

Pozornost je dále věnována návrhu na konání (vyhlášení) místního referenda a jeho zákonným náležitostem, včetně sporných otázek souvisejících s formulací referendových otázek a dalšími náležitostmi návrhu.

Významná část práce se zabývá soudním přezkumem ve věcech místního referenda s důrazem na soudní ochranu přípravného výboru. Analyzována jsou jednotlivá řízení upravená soudním řádem správním, posuzováno je postavení přípravného výboru jako účastníka řízení a jsou řešeny problematické výkladové otázky související s poskytováním soudní ochrany. Cílem práce je identifikovat problematické oblasti právní úpravy a rozhodovací praxe, systematicky je zpracovat a posoudit, zda stávající právní úprava poskytuje přípravnému výboru dostatečnou ochranu jeho práv.

11. Abstract

This dissertation explores the legal status and role of the preparatory committee in the initiation and conduct of local referendums. It is based on the premise that, despite its crucial role in popular-initiated local referendums, the legal nature of the preparatory committee, its internal organisation, and several aspects of its judicial protection have not yet been comprehensively addressed in Czech legal scholarship.

The dissertation begins by examining the constitutional framework of local referendums. Particular attention is paid to the constitutional foundations of local referendums, their relationship to the right to local self-government, the significance of Article 2(2) of the Constitution of the Czech Republic, the constitutional protection of the right to initiate a local referendum, and the constitutional guarantees applicable to referendum voting. The analysis also considers relevant aspects of EU law and public international law.

A separate chapter addresses referendum campaigns, focusing on the municipality as a distinctive participant in the campaign process and on the principles of equality, impartiality, and restraint that govern its conduct.

The central part of the dissertation is devoted to the preparatory committee itself. It examines its establishment, legal nature, internal governance, decision-making processes, external representation, changes in membership, and property relations. The dissertation advances the argument that the preparatory committee is not a legal person but rather a purpose-oriented association of eligible voters that may, for the purposes of private law, be understood as a private-law company within the meaning of Section 2716 et seq. of the Czech Civil Code. This conceptual framework is subsequently used to analyse number of issues concerning the operation of preparatory committees that are not expressly regulated by the Local Referendum Act.

The dissertation further examines the proposal for holding a local referendum and its statutory requirements, including disputed issues relating to the formulation of referendum questions and other formal requirements imposed by law.

A substantial part of the dissertation is devoted to judicial review in matters concerning local referendums, with particular emphasis on the judicial protection afforded to preparatory committees. It analyses the various proceedings governed by the Code of Administrative Justice, assesses the procedural status of the preparatory committee, and addresses a number of interpretative difficulties arising in practice. The dissertation seeks to identify problematic aspects of both the legal framework and judicial decision-making, to analyse them systematically, and to evaluate whether the existing legal regime provides preparatory committees with adequate protection of their rights.

12. Klíčová slova

místní referendum, přípravný výbor, územní samospráva, přímá demokracie, právo na samosprávu, soudní přezkum, správní soudnictví, soudní ochrana, občanská iniciativa, referendum, ústavní právo, správní právo, societa, kampaň v místním referendu

13. Keywords

local referendum, preparatory committee, local self-government, direct democracy, right to self-government, judicial review, administrative judiciary, judicial protection, popular initiative, referendum, constitutional law, administrative law, societas, referendum campaign