

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

Michaela Bumbalíková

**Místní referendum a jeho problematické aspekty**

Bakalářská práce

Olomouc 2019

*„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Místní referendum a jeho problematické aspekty vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“*

V Olomouci dne 17. listopadu 2019

.....

## **Poděkování**

Ráda bych touto cestou poděkovala Mgr. Petře Melotíkové, Ph.D. ze cenné rady, ochotu a trpělivost při vedení bakalářské práce.

# Obsah

Použité zkratky .....	5
Úvod .....	6
1. Referendum jako projev přímé demokracie .....	8
1.1. Obecná charakteristika přímé demokracie .....	8
1.2. Přímá demokracie v České republice .....	8
1.3. Místní referendum a jeho zakotvení v právním řádu .....	9
1.3.1. Právní úprava místního referenda na ústavní úrovni .....	10
1.3.2. Právní úprava místního referenda na evropské a mezinárodní úrovni .....	11
1.3.3. Právní úprava místního referenda na zákonné úrovni .....	12
2. Otázky pokládané v místním referendu a jejich limitace .....	14
2.1. Samostatná působnost obce .....	14
2.2. Výluka z možnosti konat místní referendum ve věcech samostatné působnosti .....	15
2.3. Konání místního referenda o otázce, o které má být rozhodnuto ve správním řízení .....	16
2.4. Referendum o schválení územního plánu .....	16
2.5. Referendum o přijetí vyhlášky .....	17
3. Platnost a závaznost místního referenda .....	18
3.1. Způsob iniciace místního referenda a postavení přípravného výboru .....	18
3.2. Účast oprávněných osob a počet hlasů .....	19
3.2.1. Vymezení oprávněné osoby .....	19
3.2.2. Počet oprávněných osob .....	20
3.2.3. Počet hlasujících osob .....	21
3.3. Závaznost místního referenda pro zastupitelstvo obce .....	21
4. Informovanost hlasujících v místním referendu a role kampaně .....	24
4.1. Kampaň pro místní referendum .....	24
4.2. Způsob vedení kampaně .....	26
5. Místní referendum de lege ferenda .....	28
5.1. Statistické údaje o místním referendu v období let 2006 až 2015 .....	28
5.2. Několik námětů pro budoucí praxi místního referenda .....	29
Závěr .....	32
Seznam použitých zdrojů .....	34
Shrnutí .....	38
Seznam klíčových slov .....	39

## Použité zkratky

NSS	Nejvyšší správní soud
EU	Evropská unie
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina, LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o obcích	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o místním referendu	Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o volbách do parlamentu	Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů
Charta	Evropská charta místní samosprávy
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická

## Úvod

Místní referendum, jakožto projev participace občanů na místní správě, je téma, které se bezprostředně dotýká každého z nás, i když na první pohled to nemusí být tak patrné. Již na tomto místě je nutno zdůraznit, že místní referendum je projevem přímé demokracie, která v posledních letech nepochybně nabývá na významu a do jisté míry se v rámci politického spektra a moci ve státě dostává do popředí. Dané téma jsem si zvolila z toho důvodu, abych se pokusila odhalit slabiny institutu místního referenda, ale i jeho silné stránky, výhody a nevýhody a zaměřila se na to, jak případně předejít možným problematickým situacím a aspektům. Dané téma je zajímavé pro zpracování zejména z toho důvodu, že hlasování v referendech do jisté míry odráží mentalitu lidí a aktuální náladu ve společnosti.

Bakalářská práce rozhodně nemá za cíl pouze kritizovat či vyzdvihoval negativita, ale zejména nastínit souvislosti, které například vedly k zavedení institutu místního referenda do našeho právního řádu, zkoumat možné inspirativní zdroje a v neposlední řadě také popsat fungování a praktické dopady místního referenda na každodenní život. Stěžejní výzkumnou otázkou bakalářské práce je, zda je institut přímého referenda v našem právním řádu dostatečně upraven a zakotven. Posuzována je také otázka vnímání místního referenda běžným občanem a s tím související problematika informovanosti občanů. V rámci druhé kapitoly se pak bakalářská práce snaží zodpovědět, o čem všem může být v rámci místního referenda rozhodováno a jaké otázky vlastně mohou být v rámci místního referenda pokládány. V rámci druhé kapitoly jsou rozebírány také rozličné výluky z obecného principu a jejich někdy problematické chápání v praxi. Druhá výzkumná otázka tedy zní, zda není právní úprava formulace otázek pokládaných v referendu příliš přísná anebo naopak příliš benevolentní.

Co se týče metod pro zpracování vědecké práce, je jich v bakalářské práci užita celá řada. Jelikož je práce zaměřena spíše teoreticky, převažují metody teoretické. Bakalářská práce napříč všemi kapitolami užívá metodu analýzy, kdy dochází k procesu myšlenkového rozkladu jednotlivých právních pojmů na další části, které se stávají objektem zkoumání (např. kapitola první a pojem přímé demokracie anebo kapitola druhá a pojem samostatná působnost obce). V bakalářské práci se objevují také další teoretické metody, a to metody indukce i dedukce, prostřednictvím kterých bakalářská práce hledá dílčí odpovědi pro zodpovězení složitějších výzkumných otázek. V rámci téměř všech kapitol bakalářské práce se také objevuje metoda kompilační, prostřednictvím které dochází ke kumulaci zdrojů a vyvozování obecných závěrů. Bakalářská práce ve velké míře pracuje s dostupnými komentáři k zákonu o místním referendu, tedy s komentářem Martina Kopeckého, Zákon o místní referendu. Komentář. Praha: Wolters

Kluwer ČR, a.s., 2016 a s komentářem Filipa Rigela, *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, kdy často v textu práce dochází k jejich vzájemné konfrontaci. Jde tedy o jakousi komparaci v rámci dostupných informací a jejich zobecňování. Ve většině kapitol bakalářské práce je dále zohledněn komparační prvek, tedy zkoumání postřehů z jiných států umožňujících konání místního referenda anebo komparace nové právní úpravy s dnes již překonanou právní úpravou.

Co se týče dosavadního zhodnocení tohoto nástroje přímé demokracie a jeho použitelnost a potřebnost v praxi, byla tato otázka v odborné literatuře řešena spíše okrajově. Komentářová literatura se touto problematikou nezabývá, v odborné literatuře najdeme pouze drobnější úvahy. Cílem bakalářské práce je také mimo jiné do určité míry posoudit a zhodnotit, zda je institut místního referenda pevně zakotven, tedy zda má v naší zemi určitou tradici. Zejména v páté kapitole bakalářské práce je projevena snaha užitím empirického výzkumu zanalyzovat dosavadní praktické aspekty místního referenda a odhalit tak jeho funkčnost či nefunkčnost. Pro bakalářskou práci je tedy zejména důležité zodpovědět výzkumnou otázku, zda se v dnešní době jeví existence místního referenda jako potřebná, anebo zda jde o překonaný fenomén, který je nebo může být nahrazován modernějšími instituty přímé demokracie.

Tato bakalářská práce je zpracována podle právního stavu k 30. listopadu 2019.

# 1. Referendum jako projev přímé demokracie

## 1.1. Obecná charakteristika přímé demokracie

Přímá demokracie je pojímána jako jedna z možností, jak se lze podílet na výkonu státní moci. Demokracie jako taková je symbolem toho, že i jednotlivec se může podílet na správě věcí veřejných, tedy do určité míry o těchto věcech spolurozhodovat. Nicméně i přímá demokracie má své limity a nelze svěřit do rukou jednotlivců právo a moc rozhodovat vždy a o všem. Je tedy ctěna zásada rozhodování z vůle většiny a respekt k názoru menšiny.<sup>1</sup> Lze tedy konstatovat, že pokud se lid sám bezprostředně podílí na výkonu státní moci a neomezuje se pouze na volbu svých zástupců, pak tehdy jde o přímou demokracii.<sup>2</sup> O definici přímé demokracie se pokusil např. Pavel Holländer: „*Přímá demokracie znamená možnost obyvatelstva (občanů) bezprostředně mocensky rozhodovat (například přijímat zákony, soudit apod.). Přímá demokracie může v demokratickém systému představovat klíčový či doplňující prvek rozhodování.*“<sup>3</sup> Jednu z největších výhod přímé demokracie spatřuji v tom, že zvyšuje odpovědnost vlád a samospráv. Instituty přímé demokracie tak můžou působit jako jakási pojistka proti jednostrannému zneužití moci. Podle Smitha: „*Není nijak překvapivé, že největšími odpůrci přímé demokracie jsou politické elity, které se často obávají, že se jejich rozhodovací moc v důsledku iniciativ zmenší. Avšak pro středoevropské vlády, které se potýkají s nízkou důvěrou veřejnosti, vysokou vnímanou korupcí a s mnoha politickými skandály, mohou iniciativy, referenda a hlasování o odvolání představovat jedny z nejdůležitějších mechanismů jak pro zapojení občanů do politiky, tak pro dosažení větší zodpovědnosti ve vládnutí.*“<sup>4</sup>

## 1.2. Přímá demokracie v České republice

Stejně jak se vyvíjí lidé a společnost, vyvíjí se také politická společnost. S tím úzce souvisí potřeba jednotlivců participovat na politickém dění, která se v různých časových obdobích vývoje státu může lišit. Lze usuzovat, že v České republice dochází v průběhu posledních let k nárůstu potřeby zakotvení prvků přímé demokracie do právního řádu a samozřejmě také k aplikaci těchto institutů v praxi. Těžko říci, jestli tyto tendence souvisí s nedůvěrou lidí v politické činitele či zda je zde jakási potřeba „převzít věc do vlastních rukou“ a mít pocit větší

---

<sup>1</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, s. 20 – 22.

<sup>2</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 12.

<sup>3</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 359.

<sup>4</sup> SMITH, Michael L. *Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, s. 29



moci a možnosti podílet se na rozhodování o věcech veřejných. V posledních letech dochází také k nárůstu vzniku politických stran a hnutí, jejichž hlavním bodem politického programu je právě prosazování přímé demokracie. Je nutno si ale také uvědomovat, že možnost spolurozhodovat sebou nese i určitou zodpovědnost a následky. Instituty přímé demokracie mohou být dobrým pánem, ale špatným sluhou, a proto je třeba pochopit smysl, který má například i místní referendum přinášet a uvědomit si také a zejména jeho účel.

V České republice jednoznačně převažují instituty přímé demokracie na místní úrovni (místní referenda, petice apod.), zatímco instituty přímé demokracie na celostátní úrovni v našem právním řádu absentují. Otázkou je, zda lze tuto skutečnost považovat za jakýsi deficit demokracie či nikoliv. Nutno zdůraznit, že již od roku 1989 do dnešní doby probíhá soustavné snažení zákonodárce o zakotvení institutu obecného referenda do našeho právního řádu, nicméně dosud bez výsledku. Je tedy patrné, že zájem o přímou demokracii a zavedení jeho institutů je v naší zemi déletrvajícím a stále aktuálním trendem, nicméně je nutno se také zamyslet nad tím, proč institut obecného referenda nebyl do dnešního dne zaveden.<sup>5</sup> „*Situace bez zákonné úpravy referenda je nejen neobvyklá, ale zřejmě také neudržitelná. Nástroje přímé demokracie posilují jak v tradičních demokraciích, tak v čerstvě demokratizovaných zemích včetně postkomunistických.*“<sup>6</sup> I když obecně platí, že většina vyspělých evropských států má instituty přímé demokracie zakotveny ve svých právních rádech, zajímavostí je, že existuje i případ opačný a tím je Nizozemsko. V Nizozemsku byl institut obecné referenda zakotven v roce 2015, nicméně po třech letech praxe přistoupili k jeho zrušení, jelikož se neosvědčilo. Převládal totiž názor, že referendum se stalo nástrojem menšiny k blokování rozhodování demokratické většiny.<sup>7</sup>

### **1.3. Místní referendum a jeho zakotvení v právním řádu**

Slovo „*referendum*“ pochází z latinského „*referendus*“, což v překladu znamená „věc, o níž má být podána zpráva.“ Českým synonymem slova referendum jsou pak například slovní spojení lidové hlasování, hlasování lidu atd. Historicky se v právní úpravě vyskytovaly pojmy jako „hlasování lidu“ (§ 46 Ústavní listiny Československé republiky, uvozené zákonem

<sup>5</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 27 – 28.

<sup>6</sup> BOČEK, Jan. *Více přímé demokracie: čeká nás polarizace společnosti a oslabení parlamentu?* [online]. iROZHLAS, 16. 11. 2017. [citováno 15. 11. 2019]. Dostupné na: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm\\_1711160800\\_jab](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm_1711160800_jab)>.

<sup>7</sup> SOKOL, Petr. *Nizozemci končí s referendy. Proč vzorová západní demokracie zavrhla experiment s přímou demokracií?* [online]. Reflex, 24. 3. 2018. [citováno 15. 11. 2019]. Dostupné na: <<https://www.reflex.cz/clanek/komentare/85947/nizozemci-konci-s-referendy-proc-vzorova-zapadni-demokracie-zavrhla-experiment-s-primou-demokracii.html>>.

č. 121/1920 Sb.), „lidové hlasování“ (čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava České a Slovenské Federativní republiky) anebo pouhé označení „referendum“ (ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu).<sup>8</sup> O místním referendu hovoříme v tom případě, pokud je referendum omezeno na dílčí území státu, ať už jde o obec či vyšší územně samosprávný celek apod.<sup>9</sup>

### 1.3.1. Právní úprava místního referenda na ústavní úrovni

Současná Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) pojem referendum explicitně neobsahuje, a to ani v hlavě sedmé Ústavy: Územní samospráva. Čl. 2 odst. 2 Ústavy stanoví, že: „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“<sup>10</sup> Dané ustanovení je projevem přímé demokracie, nicméně ta je do určité míry limitována, a to požadavkem rigidní formy právního předpisu – tedy formy ústavního zákona.<sup>11</sup> Lidové hlasování se doposud konalo podle ústavního zákona pouze jednou, konkrétně podle zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky.<sup>12</sup> Od referenda na celostátní úrovni je ale nutno odlišovat referendum místní a krajské, která se týkají vesměs výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků. Ústavní zakotvení referenda je v našem právním řádu požadováno pouze pro případy výkonu státní moci. Abychom porozuměli pojmu státní moc, je nejprve potřeba si vyložit pojem veřejné moci. „*Veřejná moc je řídicí systém skupiny lidí (společnosti) relativně nezávislými (suverénními) na mocenských systémech jiných skupin. Druhem veřejné moci, veřejnou mocí ve společnosti organizované ve formě státu, je státní moc.*“<sup>13</sup> K výkonu samosprávy ale postačí zakotvení v rovině zákonné.<sup>14</sup> Proto tedy můžeme říci, že čl. 2 odst. 2 Ústavy nelze aplikovat na místní referendum, jelikož při hlasování v místním referendu se nejedná o výkon státní moci, ale o výkon samosprávy.

Stěžejní je pak čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle kterého: „*Občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“<sup>15</sup> Kromě Ústavy České republiky tedy ani Listina základních práv a svobod možnost konání místního referenda výslovně neupravuje, nicméně interpretací čl. 21 odst. 1 Listiny dospěl Ústavní soud České republiky k názoru, že rozhodování občanů formou referenda na místní

<sup>8</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 2.

<sup>9</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 21.

<sup>10</sup> čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Vydavatelství C. H. Beck, 2016. s. 29.

<sup>12</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 2.

<sup>13</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 81.

<sup>14</sup> WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 499.

<sup>15</sup> čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

úrovni je přípustné, a to za podmínky, že tuto možnost připouští běžný zákon. Takto se Ústavní soud vyslovil ve svém usnesení I. ÚS 641/2000: „*Ústavní soud pro úplnost na vysvětlenou (obiter dictum) uvádí, že je sice pravdou, že čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součástí výkonu práva na samosprávu. Citované ustanovení však nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda.*“<sup>16</sup>

Co se týče obsahu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, nestanovuje primárně podmínky pro výkon přímé demokracie, ale směřuje k ochraně základního práva přímo se podílet na správě věcí veřejných. Čl. 21 odst. 1 tedy stanovuje dvě podstatné skutečnosti, a to, že právo je výslovně zaručeno občanům a že mezi nimi platí princip rovnosti.<sup>17</sup> Podle Dušana Hendrycha: „*Z čl. 21 odst. 1 LZPS, podle něhož mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, bývá dovozováno, že ani na úrovni územních samosprávných celků neodporuje referendum, tedy přímé rozhodování občanů o veřejných věcech, ústavnímu pořádku.*“<sup>18</sup>

### **1.3.2. Právní úprava místního referenda na evropské a mezinárodní úrovni**

Právní úprava místního referenda je problematická také na mezinárodní úrovni. Právo evropské unie žádným způsobem úpravu místního referenda nezakotvuje a rovněž nejdůležitější mezinárodní smlouvy institut místního referenda neznají, avšak alespoň v obecné rovině garantují přímou nebo zprostředkovanou politickou participaci.<sup>19</sup> Příkladem pramene evropského práva může být Evropská charta místní samosprávy, která v čl. 3 definuje pojem místní samosprávy: „*Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.*“<sup>20</sup> O referendu se pak také zmiňuje čl. 5 Charty: „*Hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.*“<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000

<sup>17</sup> WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 499.

<sup>18</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 111.

<sup>19</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s.15 – 16.

<sup>20</sup> čl. 3 Evropské charty místní samosprávy

<sup>21</sup> čl. 5 Evropské charty místní samosprávy

Dalším relevantním dokumentem na poli mezinárodního práva je pak Všeobecná deklarace lidských práv a její čl. 21 anebo Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a čl. 25 písm. a), který stanoví, že: „Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoliv rozdílů a bez neodůvodněných omezení, podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.“<sup>22</sup>

Pokud se zaměříme na komparaci zakotvení institutu referenda v právních úpravách v Evropě, je nutno podotknout, že většina evropských zemí místní referendum ve svých ústavních předpisech výslovně neupravuje, ale existují i výjimky. Například v Polském právním řádu je místní referendum upraveno v čl. 170 ústavy<sup>23</sup>, kdy tento článek zároveň občanům umožňuje odvolat místního voleného činitele. Místní referendum je upraveno také v maďarské, belgické či francouzské ústavě. Čl. 67 odst. 1 slovenské ústavy pak říká, že: „Územná samospráva sa uskotočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku.“<sup>24</sup> V Rakousku anebo Německu je pak místní referendum zakotveno v ústavách jednotlivých složek federace.<sup>25</sup> Co se týče maďarské úpravy místního referenda: „v ústavě Maďarské republiky (podle úprav z roku 1997) lze najít reflexi práva na informace v souvislosti se svobodou názoru (článek 61). Její součástí je totiž navíc právo na přístup k informacím a právo šířit informace veřejného zájmu, jež může (a má) sloužit k realizaci ustanovení článku 70 odst. 1, které stanoví, že všichni maďarští občané mají právo účastnit se na veřejných záležitostech, a to včetně práva účastnit se místního či celostátního referenda.“<sup>26</sup> Nicméně můžeme konstatovat, že v Evropě stále převažuje trend zakotvení místního referenda na zákonné úrovni.

### 1.3.3. Právní úprava místního referenda na zákonné úrovni

Referendum na území České republiky nemělo historicky v právním řádu téměř žádnou tradici. Ke změně došlo až přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým byl pozměněn čl. 86 odst. 3 Ústavy 1960, ve kterém bylo uvedeno, že: „o věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce.“<sup>27</sup> V současné době je problematika místního referenda v našem právním řádu zakotvena zejména na zákonné úrovni, konkrétně se jedná o zákon č. 22/2004 Sb., ze dne 11. prosince

---

<sup>22</sup> čl. 25 písm. a) MPOPP

<sup>23</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Art. 170.

<sup>24</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky, čl. 67 odst. 1

<sup>25</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s.13 – 14.

<sup>26</sup> KOLMAN, Petr. *Úvahy o veřejném právu*. Praha: Leges, 2014, s. 95

<sup>27</sup> SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Vydavatelství C. H. Beck, 2016. s. 1192.

2003, o místním referendu a o změně některých zákonů. Tento zákon pak nahradil předchozí právní úpravu pro konání místního referenda, a to zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o místním referendu.<sup>28</sup> „Zákon o místním referendu je naplněním hlavy sedmé Ústavy, zaručující právo na samosprávu, je také naplněním čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Evropské charty místní samosprávy a v neposlední řadě je naplněním i Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.“<sup>29</sup> V rámci zákonné úpravy místního referenda je nutno zmínit také zákon č. 128/200 Sb., o obcích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, které jsou rovněž zákonným pramenem právní úpravy místního referenda.

---

<sup>28</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 2.

<sup>29</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 61.

## 2. Otázky pokládáné v místním referendu a jejich limitace

Na úvod kapitoly je nutno zdůraznit, že místní referendum je vlastně v rámci referend jediným v praxi fungujícím a uplatňovaným institutem, a proto nám praxe nabízí mnoho rozmanitých teoretických i praktických problematických otázek. V našem právním řádu je sice zakotven i institut krajského referenda, konkrétně zákonem č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, nicméně to doposud v České republice nebylo uskutečněno. Další možnou formou referenda je pak celostátní referendum, které je sice předpokládáno Ústavou České republiky, a v historii samostatné České republiky již bylo podáno nespočet návrhů ústavních zákonů o celostátním referendu, nicméně žádný z nich nebyl do dnešního dne přijat, a proto není možno obecné referendum v naší zemi uspořádat. Jediným reálně fungujícím projevem přímé demokracie v oblasti referend je tedy referendum místní.<sup>30</sup>

V souvislosti s místním referendem je nutné si zodpovědět otázku, o čem všem může být v rámci místního referenda rozhodováno a jaké otázky vlastně mohou být v referendu pokládány. Stručnou odpověď nám dává § 6 zákona o místním referendu, kde se uvádí, že: „*V místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.*“<sup>31</sup> Lze tedy konstatovat, že místní referendum nelze konat ohledně věcí týkajících se výkonu státní moci (ostatně jak již bylo uzavřeno výše) a ani ve věcech státní správy v přenesené působnosti.

### 2.1. Samostatná působnost obce

Samostatná působnost obce je právní pojem, který vyjadřuje tu část působnosti, která náleží obci jako základnímu územnímu celku v rámci výkonu územní samosprávy.<sup>32</sup> Odpověď na otázku, co vše bude spadat pod samostatnou působnost obce, nám může do určité míry poskytnout čl. 3 odst. 1 Charty místní samosprávy, ve kterém se uvádí: „*Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.*“<sup>33</sup> Kromě Charty místní samosprávy můžeme odpověď hledat i v Ústavě, konkrétně v čl. 104 odst. 2: „*Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.*“<sup>34</sup> Zejména Ústava v daném

---

<sup>30</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, s. 118.

<sup>31</sup> § 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>32</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 22.

<sup>33</sup> čl. 3 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy

<sup>34</sup> čl. 104 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

ustanovení vymezuje tzv. princip subsidiarity, podle kterého mají být všechny veřejné záležitosti spravovány na úrovni obce, pokud se ovšem nejedná o záležitosti, které svým významem přesahují působnost obcí, a proto jsou svěřovány vyšším územním samosprávným celkům, anebo o záležitosti celostátního rozsahu, které jsou pak svěřovány orgánům veřejné moci.<sup>35</sup> Rozhodování o otázce, která spadá do samostatné působnosti obce je tedy jedním z klíčových principů fungování místního referenda.<sup>36</sup> V této souvislosti se v minulosti vyjádřil i Ústavní soud: „... je třeba nejprve předeslat, že ústavní systém České republiky je založen na principu zastupitelské demokracie. Institut referenda tak musíme chápat pouze jako doplňkový ad hoc používaný instrument, kterému je nutno přiznat status jisté výjimečnosti, jež se legislativně projevuje mj. tím, že pro jeho použití je třeba splnit celou řadu podmínek. Jednu z nejdůležitějších podmínek přitom představuje skutečnost, že v referendu položená otázka spadá do samostatné působnosti obce. Nesplněním této podmínky proto právo na konání místního referenda zaniká, a tím zaniká i ochrana stěžovatele podle čl. 21 odst. 1 Listiny.“<sup>37</sup>

Zákon o místním referendu dále upravuje případy, kdy konání místního referenda není přípustné ani v rovině samostatné působnosti obce. § 7 zákona o místním referendu vylučuje některé případy rozhodování o úkonech územního samosprávného celku, ale stále zde ponechává prostor pro konání místního referenda alespoň ohledně stanovení způsobu, jakým mají tyto úkony orgány územního společenství činit. Ústavní soud rovněž v jednom ze svých nálezů judikoval, že: „Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí náležejících do samostatné působnosti obce (statutárního města) s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými, nikoliv rozhodování, jímž by se – v rozporu se smyslem zákona o místním referendu – nahrazovala činnost obecního úřadu, rady obce a zastupitelstva obce spojená s jejich zákonnými povinnostmi.“<sup>38</sup>

## **2.2. Vyluka z možnosti konat místní referendum ve věcech samostatné působnosti**

Nepřípustnost konání místního referenda upravuje § 7 zákona o místním referendu<sup>39</sup>, který obsahuje taxativní výčet případů, ve kterých není možno místní referendum konat. Zajímavé na tomto ustanovení je, že vylučuje možnost konání místního referenda ve věcech samostatné

---

<sup>35</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 23.

<sup>36</sup> KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. s.152 – 153.

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

<sup>38</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04

<sup>39</sup> § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

působnosti, jde tedy o jakousi výluku z obecného pravidla, že v místním referendu se rozhoduje pouze o věcech v samostatné působnosti obce. Důležité je, že jsou sice vyloučeny některé případy rozhodování o úkonech obcí, nicméně místní referendum může orgány územního společenství zavázat ve směru, v jakém mají tyto úkony činit.<sup>40</sup>

### **2.3. Konání místního referenda o otázce, o které má být rozhodnuto ve správním řízení**

Zákon o místním referendu výslovně v § 7 písm. e) stanoví, že: „*Místní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení.*“<sup>41</sup> Na první pohled jasné ustanovení může v praxi působit značné problémy, jelikož v době, kdy byl zákon o místním referendu přijat, byl v platnosti ještě starý správní řád. Za „zvláštní řízení“ je zde tedy považováno pouze správní řízení podle zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení. Místní referendum tak bylo vyloučeno pro věci rozhodování o správních deliktech, za které mohou orgány obce uložit pokutu, a to v samostatné působnosti.<sup>42</sup> K 24. červnu 2004 byl pak přijat nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., podle kterého platí, že: „*v těch případech, kdy orgány obce rozhodují jako správní orgány o právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob ve správním řízení, a to v samostatné působnosti, nelze o takových věcech rozhodovat v místním referendu. Výluka z možnosti konat místní referendum podle § 7 písm. e) dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení.*“<sup>43</sup> Na tomto místě je ale nutné zdůraznit, že tento zákaz neplatí absolutně, jak by se mohlo zdát. Ohledně dané problematiky je judikatorně dovozováno, že konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (Sb. NSS 661/2005)<sup>44</sup>.

### **2.4. Referendum o schválení územního plánu**

Dalším sporným případem může být rozhodování v místním referendu o otázce schvalování územního plánu. V jedné reálné kauze, která se nakonec dostala až před Ústavní soud, přípravný výbor navrhl vyhlášení a provedení místního referenda týkajícího se návrhu územního plánu, nicméně zastupitelstvo obce rozhodlo referendum nevyhlásit s odkazem na § 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Přípravný výbor se obrátil i

---

<sup>40</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 42 – 43.

<sup>41</sup> § 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>42</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 45 – 46.

<sup>43</sup> Tamtéž, s. 46.

<sup>44</sup> Tamtéž.



na krajský soud, nicméně i zde bylo jejich podání odmítnuto. Nicméně Ústavní soud judikoval, že: „Schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“<sup>45</sup>

## 2.5. Referendum o přijetí vyhlášky

Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu nám stanovuje, že: „Místní referendum nelze konat o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce.“<sup>46</sup> Kdo má pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky obce pak stanoví Ústava ve svém čl. 104 odst. 3, podle kterého: „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“<sup>47</sup> Rovněž je daná pravomoc obcím upravena také v § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.<sup>48</sup> Obecně závazné vyhlášky pak mohou být změněny či zrušeny pouze jinou obecně závaznou vyhláškou. Výlukové ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu je proto třeba vykládat tak, že nelze konat místní referendum o konkrétně formulované obecně závazné vyhlášce. Nicméně není vyloučeno, aby se místní referendum konalo o otázce, ve které mohou občané vyjádřit politickou vůli k řešení této otázky. K tomu pak budou orgány obce zavázány formou přijetí obecně závazné vyhlášky.<sup>49</sup> Stejný názor vyslovil také Nejvyšší správní soud v kauze, kdy judikoval, že: „Interpretace, podle které referendum není možné konat o otázkách, které mohou být regulovány obecně závaznou vyhláškou, nepřiměřeně zužuje rozsah otázek, k nimž se mohou občané obce v referendu vyjadřovat. Tato interpretace by tak do jisté míry vyprázdnila funkci místního referenda, což je zjevně nepřípustné z hlediska čl. 22 Listiny ve spojení s čl. 21 odst. 1 Listiny.“<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05

<sup>46</sup> § 7 písm. g) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>47</sup> čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>48</sup> § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/200 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>49</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 47 – 48.

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č.j. Ars 4/2014-99

### 3. Platnost a závaznost místního referenda

#### 3.1. Způsob iniciace místního referenda a postavení přípravného výboru

Místní referendum může být vyhlášeno buď z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo z rozhodnutí zastupitelstva statutárního města, což plyne z § 14 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Druhou možností je vyhlásit referendum na návrh přípravného výboru podle § 13 téhož zákona. Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru znamená referendum iniciované občany, jelikož aby mohli občané docílit vyhlášení referenda, musí utvořit tzv. přípravný výbor. Zde je na místě zodpovědět otázku, jaké je vlastně postavení přípravného výboru a jaké má práva a povinnosti. Zákon o místním referendu přiznává přípravnému výboru plnou procesní způsobilost k úkonům podle tohoto zákona.<sup>51</sup> Právním postavením přípravného výboru se mimo jiné zabýval i Ústavní soud: „*Je zřejmé, že přípravný výbor není právníckou osobou, i když mu zákon přiznává procesní způsobilost. Přípravný výbor je však oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem.*“<sup>52</sup>

Z § 12 zákona o místním referendu vyplývá postup, jak s návrhem dále nakládat. Pokud návrh přípravného výboru podpoří svým podpisem určité procento obyvatel dané obce, může být takový návrh podán obecnímu úřadu, který pak ve lhůtě patnácti dnů ode dne podání posoudí jeho přípustnost. Pokud návrh přípravného výboru neobsahuje potřebné náležitosti podle zákona, obecní úřad jej vyzve, aby takové nedostatky odstranil. Bezvadný návrh pak předkládá rada obce k projednání zastupitelstvu obce. Výše popsany proces se ale může jevit jako poměrně složitý a přinášející procesní průtahy, které rozhodně nejsou žádoucím jevem. Je tedy vhodné se zamyslet nad tím, jestli by nebylo v mnoha ohledech efektivnější, pokud by přípravný výbor ještě před sběrem podpisů předložil otázku, kterou chce v místním referendu navrhnout, k posouzení zastupitelstvu dané obce. Daným způsobem by bylo možno předejít komplikacím, které nastávají, pokud zastupitelstvo obce odmítne referendum vyhlásit. Takový postup by se také mohl jevit jako motivační pro mnohé hlasující, jelikož by měli jistotu, že o dané otázce je možno rozhodovat. Pokud již proběhl sběr podpisů oprávněných osob a zastupitelstvo obce rozhodne, že místní referendum konat nelze, může to působit značně negativním dojmem a podkopávat tak vážnost a potřebnost celého institutu a důvěru lidí v jeho funkčnost.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 65.

<sup>52</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05

<sup>53</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 67.

## 3.2. Účast oprávněných osob a počet hlasů

### 3.2.1. Vymezení oprávněné osoby

Zákon o místním referendu v § 2 stanoví, že: „Právo hlasovat v místním referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce.“<sup>54</sup> Na úvod je nutné si vymezit, kdo je vlastně onou oprávněnou osobou, o které zákon hovoří. Zákon o místním referendu nás odkazuje na zákon o obcích, kde je v § 16 odst. 2 písm. b) uvedeno: „občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem.“<sup>55</sup> Oprávnění hlasovat v místním referendu má podle § 17 zákona o obcích také fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.<sup>56</sup> „Zákonodárce neomezuje uvažovaná oprávnění jen na občany členských států EU, nýbrž zvolil pružnější řešení. Je umožněno, aby cestou příslušných mezinárodních smluv byl založen tento režim i k jiným státům. V důsledku této úpravy se i pro takto určené cizí státní občany vytváří prostor pro podíl občanů na správě věcí veřejných v obci, ve které trvale žijí, a to přímo, nebo volbou svých zástupců.“<sup>57</sup> Co se týče podmínky trvalého pobytu v obci, je stanoveno, že hlasující musí mít trvalý pobyt v obci ke dni konání místního referenda. Jako problematické se mohou jevit situace, kdy si osoby účelově změní trvalý pobyt z důvodu vzniku práva hlasovat v místním referendu v dané obci. I když se to může jevit jako absurdní, v praxi k těmto situacím skutečně docházelo a zpravidla to byl problém menších obcí. Důležité také je, že osoby, které si takto změnily trvalé bydliště, jednaly účelově a rovněž neměly jiný faktický vztah k dané obci. Otázkou účelového přihlašování osob k trvalému pobytu z důvodu možnosti volit či hlasovat v dané obci se v minulosti zabýval i Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 59/10 nebo Pl. ÚS 6/11. Podle Ústavního soudu: „Těmto praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu toliko formálně z něho budou vyškrtnuty. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánu samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem, vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od

<sup>54</sup> § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>55</sup> § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích

<sup>56</sup> § 17 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích

<sup>57</sup> KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 47

*práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří.*<sup>58</sup>

### **3.2.2. Počet oprávněných osob**

Účast oprávněných osob je rozhodujícím kritériem pro zajištění platnosti místního referenda. Zákon požadavek účasti oprávněných osob vyjadřuje v procentech. Zákon o místním referendu stanoví: „*K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob.*“<sup>59</sup> Co se týče předchozí právní úpravy, ta stanovovala podmínky účasti oprávněných osob poněkud přísněji. Původní znění zákona, které bylo účinné do 30. 6. 2008, vyžadovalo k platnosti rozhodnutí účast alespoň poloviny oprávněných osob.<sup>60</sup> Zajímavé je, že zákon k platnosti rozhodnutí v referendu vyžadoval účast poloviny oprávněných osob, a nikoliv nadpoloviční většiny, což je v praxi ustálenější formulace. Požadavek takto nastavené účasti vedl v mnoha případech k neplatnosti rozhodnutí, a to zejména ve větších obcích, kde je standardně volební účast nižší. V návaznosti na situaci se vzrůstajícím počtem neplatných referend byl podán v roce 2007 návrh na změnu zákona s cílem snížit hranici účasti oprávněných osob na 35 %. Vláda ovšem tento návrh poslanců ČSSD Bohuslava Sobotky, Jeronýma Tejce a Michala Haška nepodpořila, kdy předním argumentem pro nepřijetí této novely byly zejména obavy o postavení obecního zastupitelstva. Tehdejší vláda vycházela zejména z toho, že pozice obecního zastupitelstva by neměla být oslabována tím, že bude jejich rozhodování v mnoha případech nahrazováno rozhodováním v referendu. I když se tento návrh neshledal s úspěchem, již o rok později nabyl účinnosti zákon č. 169/2008 Sb., prostřednictvím kterého se podařilo hranici účasti oprávněných osob skutečně snížit na 35 % a to i přes nevoli Senátu.<sup>61</sup> Došlo zde tedy k zmírnění zákona. Účastí oprávněných osob se zde rozumí faktické zapojení se do hlasování, tedy hlasování pro „ano“ či „ne“ a rovněž možnost hlasovat bez zaškrtnutí jedné z možností. Nelze ale za účast požadovat pouhé vymezení hlasujícího jako oprávněné osoby, aniž by se fakticky hlasování zúčastnil. Význam platnosti místního referenda spočívá zejména v tom, že je nezbytnou podmínkou pro závaznost rozhodnutí a rovněž vylučuje možnost podání nového návrhu na konání místního referenda o téže věci, o které již bylo rozhodnuto.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11

<sup>59</sup> § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>60</sup> KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 186.

<sup>61</sup> RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 191 – 193.

<sup>62</sup> KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 187.

Odlišný názor na pojem „účast oprávněných osob“ pak podává ve svém komentáři Filip Rigel: „*Domnívám se, že účastí je třeba rozumět počet vydaných úředních obálek, nikoliv počet odevzdaných úředních obálek ani celkový počet platných hlasů.*“<sup>63</sup> Již v otázce vymezení pojmu účasti oprávněných osob, která se může jevit jako banální, vystupuje na povrch jeden z mnoha problematických aspektů místního referenda. Vymezení hranice, na základě které bude následně rozhodováno o platnosti rozhodnutí přijatého v referendu, je přitom poměrně podstatná záležitost. V tomto případě bych se ale spíše přiklonila k názoru, že účastí oprávněných osob zde má zákonodárce skutečně na mysli faktickou účast na hlasování, ať už jde o hlas platný či nikoliv.

### **3.2.3. Počet hlasujících osob**

Počet hlasujících osob je zase rozhodujícím kritériem pro závaznost rozhodnutí učiněného v místním referendu. Podle § 48 odst. 2: „*Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.*“<sup>64</sup> Aby rozhodnutí v místním referendu mohlo být závazné, musí být kumulativně i platné, proto nikdy nemůže nastat situace, že by rozhodnutí bylo závazné, ale nikoliv platné. Co se týče historického vývoje této hranice, dříve byla závaznost odvislá pouze od nadpoloviční většiny z těch oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily. Novelou po 1. 7. 2008 došlo k zavedení další podmínky, která musí být splněna kumulativně, a to je požadavek, aby hlasovalo alespoň 25 % z celkového počtu oprávněných osob.<sup>65</sup>

### **3.3. Závaznost místního referenda pro zastupitelstvo obce**

Pro koho je vlastně rozhodnutí v místním referendu závazné stanovuje § 49 zákona o místním referendu: „*Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.*“<sup>66</sup> Z dikce zákona můžeme a contrario výkladem dojít k závěru, že rozhodnutí učiněné v referendu není závazné pro státní orgány a ani pro orgány kraje. Referenda a jejich výsledky mohou mít buď pouze poradní charakter, to znamená že zastupitelstva a jiné orgány samosprávných celků nejsou povinny se jimi řídit, nicméně pro ně mají fungovat jako jakási doporučení a návody, jak v dané situaci

---

<sup>63</sup> RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 193 – 194.

<sup>64</sup> § 48 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>65</sup> RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 197.

<sup>66</sup> § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

postupovat a rozhodnout. V České republice má ale rozhodnutí v místním referendu o trochu lepší postavení než jen jako doporučení. Zajímavé je pro srovnání sledovat charakter rozhodnutí učiněného v referendu v jiných zemích Evropy. Je zde výrazný rozdíl mezi zeměmi východní a západní Evropy, tedy mezi bývalým komunistickým blokem a západem. Země jako je Rumunsko, Albánie anebo země Pobaltí svým referendům přiznávají zpravidla závaznost, zatímco země západní Evropy (např. Švýcarsko, Německo či Rakousko) převážně nikoliv. Nejspíše je to dáno historickými a také politickými zkušenostmi, kdy řada východoevropských států po roce 1989 zavedla do svého právního řádu instituty přímé demokracie jako pravý opak k dosavadnímu striktnímu vylučování veřejnosti z rozhodování.<sup>67</sup>

Co se týká časového hlediska závaznosti rozhodnutí přijatého v referendu, zákon žádný časový údaj nestanovuje. Není tedy na první pohled patrné, jestli rozhodnutí zavazuje pouze to konkrétní zastupitelstvo obce, které působilo v době, kdy bylo rozhodnutí učiněno, anebo zda je rozhodnutí závazné pro všechna budoucí zastupitelstva dané obce. Touto otázkou se v minulosti zabývaly soudy (např. KS Praha 50 A 20/2012-81, Sb. NSS 2901/2013), které dospěly k závěru, že: *„Komentované ustanovení § 48 nestanoví závaznosti rozhodnutí v místním referendu jen pro zastupitelstvo, které bylo v době přijetí rozhodnutí v místním referendu, ale i pro zastupitelstvo, případně zastupitelstva, které vzejde či která vzejdou až z dalších voleb do zastupitelstev obcí. Rozhodnutí přijaté v místním referendu má právní účinky do doby, než je nahrazeno rozhodnutím v novém referendu, které bude možné v téže věci opakovat, resp. bude možné podat návrh na konání takového referenda, po 24 měsících od původního platného rozhodnutí v místním referendu.“*<sup>68</sup>

Dále je otázkou, co se stane, pokud zastupitelstvo obce nebude rozhodnutí přijaté v referendum respektovat. V minulé právní úpravě platilo pravidlo, že pokud zastupitelstvo rozhodnutí nerespektuje, vyzve jej Ministerstvo vnitra ke zjednání nápravy v příslušné lhůtě a pokud náprava nebude zjednána, Ministerstvo vnitra jej rozpustí. Toto pravidlo bylo zakotveno v § 67 odst. 2 zákona o obcích, nicméně platilo pouze do novely zákona č. 169/2008 Sb., kterou rovněž došlo ke změně § 48 zákona o místním referendu (viz výše). Novela právní úpravy přinesla zmírnění zákona ve prospěch zastupitelstva obce, a to tak, že i při nerespektování rozhodnutí přijatého v referendu nemůže být zastupitelstvo obce Ministerstvem vnitra rozpuštěno. Důvodová zpráva k předmetné novele pak přichází s argumentací, že zastupitelstvo obce vzešlo ze svobodných voleb, zvolení konkrétních zástupců obce byla vůle většiny, a že je hodno ochrany před rozpuštěním. Vypuštění možnosti sankce pro zastupitelstvo v podobě jeho

---

<sup>67</sup> RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 202.

<sup>68</sup> KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 190.

rozpuštění je u řady odborníků vnímáno negativně. Může totiž budit dojem, že místní referendum je slabý institut a rozhodující je stejně slovo zastupitelstva obce. Pokud by např. došlo k situaci, že referendum bude iniciováno přípravným výborem právě jako nástroj kontroly zastupitelstva, může tak dojít k absurdním situacím, kdy zastupitelstvo tuto kontrolu zvrátí nerespektováním rozhodnutí.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 205 – 206.

## 4. Informovanost hlasujících v místním referendu a role kampaně

Neinformovanost lidí o problematice, o které se v referendu rozhoduje, je jeden z nejčastějších argumentů odpůrců referend a přímé demokracie obecně. Z povahy místního referenda vyplývá, že hlasování by mělo probíhat o věci, která je lidem dostatečně známá, blízká a není pro ně odborně složitá. Aby se občané o konání místního referenda ve své obci mohli vůbec dozvědět, rozhodnout se pro účast, a nakonec se i rozhodnout pro kterou z variant hlasovat, musí samotnému hlasování předcházet seznámení se s informacemi. V první řadě zejména o tom, o čem vlastně má být v referendu rozhodováno a dále o rozmanitých souvislostech, které ve finále vytváří názor a rozhodnutí hlasujícího. Lze tedy říci, že informační či předvolební kampaň je velmi důležitou součástí místního referenda.

Jakým způsobem jsou oprávněné osoby o konání místního referenda vyrozumívány upravuje § 31 zákona o místním referendu<sup>70</sup>. V tomto případě zákon ukládá povinnost informovat o konání referenda a o dalších skutečnostech s ním spojených starostovi obce. Zajímavější je ale § 32 zákona o místním referendu<sup>71</sup>, který upravuje podmínky kampaně pro místní referendum.

### 4.1. Kampaň pro místní referendum

Filip Rigel ve svém komentáři k zákonu o místním referendu definuje kampaň takto: *„Kampaní v širším slova smyslu je rozuměna všeobecná diskuze nad tématem, o němž má být v místním referendu rozhodováno, a akce s tím související. Kampaň v užším slova smyslu pak představuje činnost (v mnoha případech zejména přípravného výboru), která směřuje k co možná nejvyšší účasti oprávněných osob v místním referendu a zahrnuje agitaci pro jednu konkrétní odpověď na otázku položenou v místním referendu.“*<sup>72</sup>

Zákon v § 32 konkrétně stanovuje, že: *„Starosta obce nebo primátor může vyhradit plochu pro představení otázky, popřípadě otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu, a to nejméně 10 dnů přede dnem konání místního referenda.“*<sup>73</sup> Jako problematičtější se může jevit toto ustanovení zejména pokud se zaměříme pouze na jeho znění z hlediska jazykového výkladu. Zákon zde hovoří o kampani v podobě vylepování plakátů, i když toto zajisté není jediná forma kampaně, která je před konáním místního referenda přípustná. Jako problematičtější se ale jeví slovní vyjádření, že starosta, případně primátor, „může“ vyhradit

<sup>70</sup> § 31 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>71</sup> § 32 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>72</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 157.

<sup>73</sup> § 32 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu



plochu, a nikoliv, že by měl povinnost takovou plochu vyhradit. Z dikce zákona tedy můžeme dovodit, že je pouze na uvážení starosty dané obce, zda takovou plochu pro kampaň vyhradí či nikoliv. Je nutno si také uvědomit, že občané obce, ve které má být o místním referendu rozhodováno, jsou v možnosti získávání informací poněkud omezení. Pokud by šlo o celostátní, případně i krajské referendum anebo o jiné rozhodování, které není omezeno pouze na menší lokální část území, občané zpravidla získávají informace z médií, ať už jde o televizní či rádiové vysílání, prostřednictvím různých propagačních akcí pořádaných ve městech anebo z jiných běžných zdrojů (internet, noviny atd.). Můžeme říci, že platí pravidlo, že čím menšího územního celku se rozhodování týká, tím omezenější je dostupnost informací. Nelze si představit situaci, že by např. v rámci večerních zpráv byli občané konkrétní obce informováni o možnostech hlasovat v místním referendu právě v jejich obci. Informačními zdroji v rámci místního referenda budou zpravidla internetové stránky obce, různé obecní noviny či zpravodaje, obecní rozhlas anebo menší informační kampaně jednotlivců v podobě vylepování plakátů, rozdávání letáků apod.

Co se týče zákonné úpravy kampaně, ta je do jisté míry neucelená. Zákonodárce se v již výše zmíněném § 32 zákona o místním referendu snaží zakotvit zásadu rovnosti.<sup>74</sup> Zde je nutno zdůraznit, že v odborné literatuře existují rozdílné názory na to, k čemu se vlastně zásada rovnosti vztahuje. Podle Martina Kopeckého: „*Problém zásady rovnosti v kampani před místním referendem by se měl spíše vztahovat k možnosti vyjadřovat rozdílné názory na jednotlivé otázky v referendu, tedy vyjadřovat kladné či záporné stanovisko k položené otázce.*“<sup>75</sup> Jiný názor ale zastává Filip Rigel: „*Z daného ustanovení (§ 32 zákona o místním referendu) bychom mohli dospět k závěru že rovnost již nelze de lege lata nárokovat pro jednotlivé varianty odpovědí na otázku. To by pak byl další rozdíl oproti úpravě kampaně pro volby do zastupitelstev obcí, kde mají rovný přístup k plakátovacím plochám všechny kandidující subjekty. Takový názor by však dle našeho názoru nebyl správný. Přístup k plakátovacím plochám, jakož i k jiným komunikačním platformám, kterými obec disponuje, by tedy měl odpovídat zásadě rovnosti.*“<sup>76</sup> Zásada rovnosti tedy může být chápána jednak jako možnost se rozdílně vyjádřit k otázce pokládané v referendu anebo zajištění rovného přístupu k plakátovacím plochám. Dle mého z jazykového výkladu ustanovení vyplývá, že se rovnost vztahuje především na přístup k plakátovacím plochám, nicméně je možné rovnost vnímat i z pohledu rovnosti jednotlivých názorů. I když o rovnosti hlasujících zákon explicitně nehovoří.

---

<sup>74</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 143.

<sup>75</sup> Tamtéž

<sup>76</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 159.

## 4.2. Způsob vedení kampaně

Jelikož předvolební kampaň může ve značné míře rozhodnout o výsledku hlasování v místním referendu, je nutné, aby měla své mantinely. Nicméně je přirozené, že osoby, spolky a různá jiná seskupení, která kampaň provádějí, budou mít za cíl ovlivnit hlasující a přiklonit si je na svou stranu. K tomu se vyjádřil ve své judikatuře také Nejvyšší správní soud, podle kterého: „*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.)*“<sup>77</sup>

Jako problematické se může jevit například to, že zákon o místním referendu nestanovuje premisu, že předvolební kampaň musí probíhat poctivě, čestně. I když zákon o volbách do parlamentu toto pravidlo výslovně vymezuje v § 16 odst. 2,<sup>78</sup> v zákoně o místním referendu tento požadavek absentuje. Nicméně i když zákon v tomto případě mlčí, doplňuje jej opět judikatura Nejvyššího správního soudu, podle kterého lze přístup, který je vymezen právě v zákoně o volbách do parlamentu, aplikovat také na kampaně v rámci místních referend. Popření tohoto tvrzení by totiž mohlo vést k absurdním situacím, kdy by mohlo za určitých okolností vést porušení pravidel pro konání kampaně až k vyslovení neplatnosti hlasování či neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že varianta prohlášení místního referenda za neplatné je prostředek ultima ratio a je třeba se k této variantě stavět velmi zdrženlivě.<sup>79</sup>

Dalším problémovým aspektem kampaně může být tzv. „kupování hlasů“, což je fenomén, který se nepochybně vyskytuje i v rámci místního referenda. Kupování hlasů představuje praxi, při které subjekt zainteresovaný na výsledku hlasování nabízí různé benefity pro hlasující jen proto, aby si je přiklonil na svou stranu a zajistil si tak jejich hlas. Získávání si hlasujících může probíhat také ve formě různých právně nezávadných praktik jako je např. rozdávání nafukovacích balonků, reklamních předmětů, menších dáreků anebo pořádání akcí s občerstvením zdarma a podobě. Jako závadné praktiky ale můžeme vnímat např. nabízení peněžní úplaty za hlasování v referendu. I když je tento fenomén typičtější spíše pro komunální volby, v určité míře se může vyskytnout i v případě místního referenda.<sup>80</sup> Jako příklad lze uvést usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, který právě o této problematice rozhodoval. Konkrétně šlo o případ, kdy osoba, která měla přímý zájem na výsledku místního referenda, v

<sup>77</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č.j. Ars 2/2013-59, bod 37

<sup>78</sup> § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

<sup>79</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 144.

<sup>80</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 163.

rámci kampaně navštěvovala občany v jejich domácnostech, aby je pozvala k referendu, odprezentovala jim svůj postoj a každému jako dar přinesla lahev vína. V tomto případě krajský soud rozhodl, že dané jednání nebylo v rozporu se zákonem o místním referendu. „*Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, nezakazuje vést kampaň pro místní referendum. Ve svém § 32 naopak předpokládá, že v rámci vyhlášeného místního referenda bude prováděna kampaň pro představení otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu.*“<sup>81</sup> Přestože je na každém, zda se v rámci kampaně nechá přesvědčit argumenty jednotlivých stran anebo i hmotnými statky, tak se v této věci s rozhodnutím krajského soudu neztotožňují. Podle mého názoru by i v této oblasti měl zákon o místním referendu stanovovat určité limity právě s ohledem na to, že dostupnost informací je do jisté míry omezená a agitace osob zúčastněných na výsledku tak může být jediným zdrojem informací, ke kterému se hlasující před konáním místního referenda fakticky dostane. Jsem také toho názoru, že hmotné a peněžité dary se v tomto případě od sebe zase tolik neliší a pořád jde o jakousi formu kupování si hlasů oprávněných hlasujících. Dle mého názoru by se měl agitátor snažit hlasující zaujmout spíše svými názory a postoji než hmotnými dary.

---

<sup>81</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 15 Ca 141/2009

## 5. Místní referendum de lege ferenda

### 5.1. Statistické údaje o místním referendu v období let 2006 až 2015

Díky zavedení oznamovací povinnosti obcí, vlastní Ministerstvo vnitra podrobné statistické údaje o konání místních referend v obcích napříč celou Českou republikou. Tato podkapitola vychází zejména ze statistických údajů, které na svém webu zveřejnilo Ministerstvo vnitra<sup>82</sup> a dále také z analýzy těchto statistických údajů, kterou provedl v roce 2016 Stanislav Balík.<sup>83</sup> Pro představu o množství konaných místních referend lze uvést, že od ledna 2006 do prosince 2015 proběhlo v České republice 230 referend. Co se týče otázek, které byly v místním referendu pokládány, nejčastěji se jednalo o hlasování o problematice osamostatnění či sloučení obcí, hlasování o otázkách týkajících se práva životního prostředí (např. větrné elektrárny, bioplynové stanice, využití biomasy, spalovny, skládky atd.), otázky ohledně prodeje či koupě obecních nemovitostí apod. Nejaktuálnější problematikou, která je řešena v rámci místního referenda je pak otázka omezení hazardu v jednotlivých obcích.<sup>84</sup>

Zajímavé jsou pak také statistické údaje týkající se volební účasti. Průměrná volební účast v místních referendech konaných v letech 2006 až 2015 činila okolo 50 %, konkrétně tedy 51,77 %. Ze statistických údajů vyplývá zajímavý trend, a to čím větší obec, tím menší volební účast. Ještě zajímavější jsou ale údaje o platnosti a závaznosti všech těchto proběhlých referend. Pokud odhlédneme od místních referend, ve kterých bylo hlasováno o otázce vzniku nové obce, u všech ostatních referend byla jen dvě platná a současně nezávazná. Lze tedy konstatovat, že hranice pro platnost a neplatnost místního referenda je nastavena rozumným způsobem, jelikož podíl platných referend významně převažuje. Podle Stanislava Balíka, emeritního soudce Ústavního soudu, výsledky hlasování v místních referendech v období let 2006 až 2015 vypovídají zejména o konzervativních náladách v české společnosti. Lidé se do jisté míry bojí nových věcí, a zejména mají obavy ze soukromých investorů. Naopak poměrně výrazná je důvěra občanů v obecní zřízení. Z dostupných statistických údajů lze konstatovat, že občané jsou si vědomí své role v místní samosprávné činnosti obcí. Pokud jde o otázky, které se bezprostředně dotýkají jejich každodenního života, jsou připraveni prosadit svůj názor právě formou hlasování v místním referendu. Lze také říci, že pokud jde o citlivou otázku, která je lidmi vnímána spíše negativně (jako je např. hlasování o hazardu či výstavbě různých staveb

---

<sup>82</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Místní referenda v České republice 2006-2019*. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>>.

<sup>83</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, s. 117 – 130.

<sup>84</sup> Tamtéž, s. 117 – 120.

náročnějších na životní prostředí), počet hlasujících v místním referendu je značně vyšší a v takovém případě je také institut místního referenda vnímán jako velmi přínosným a užitečným nástrojem občanů dané obce.

## **5.2. Několik námětů pro budoucí praxi místního referenda**

Cílem této kapitoly je zejména vyzvednout problematické okruhy v rámci úpravy místního referenda, které v praxi způsobují rozličné aplikační problémy a zamyslet se tak nad jejich úpravou do budoucna.

Jako jeden z problematických bodů se může jevit stanovení limitu pro platnost referenda. Tato otázka byla blíže rozpracována již výše ve třetí kapitole, nicméně své místo má i zde, jelikož jde o jednu z nejpálčivějších otázek problematice místního referenda, jejíž nedostatky v praxi způsobují celou řadu paradoxních situací. Jak již bylo řečeno výše, pro platnost místního referenda je vyžadována účast 35 % oprávněných osob, pro závaznost je pak stanovena hranice nadpoloviční většiny zúčastněných a zároveň minimálně 25 % oprávněných osob. Za tohoto předpokladu může například nastat situace, kdy se referenda zúčastní třetina oprávněných osob, všechny do jednoho budou hlasovat pro jednu ze dvou možných odpovědí, nicméně takové referendum nebude platné ani závazné, protože je striktně vyžadována účast minimálně 35% oprávněných osob. Na druhou stranu může nastat situace, kdy bude platné a závazné referendum z vůle čtvrtiny oprávněných osob, a to i v případě, že silnou podporu bude mít opačný názor.<sup>85</sup> De lege ferenda je tedy nutné se nad otázkou stanovení platnosti i závaznosti místního referenda zamyslet a stanovit hranici, která by objektivně odrážela názor, který ve společnosti převažuje. Dle mého názoru by plně postačovalo, pokud by byla zachována hranice 35 % oprávněných osob pro platnost místního referenda a pro závaznost pak hlasy nadpoloviční většiny zúčastněných. Jako nadbytečný mi již přijde požadavek 25 % oprávněných osob. Pokud se reálně k hlasování dostaví 35 % oprávněných osob z dané obce, ale i přesto nebude jejich rozhodnutí závazné, vnímám to jako silně demotivační jev, který může vést k rozhodnutí občanů se dalšího referenda neúčastnit, protože jejich hlas, i přes naplněný požadavek účasti, nebyl vyslyšen. Může tak tedy docházet k mínění ve společnosti, že institut místního referenda není dostatečně silným a účinným nástrojem.

V novodobější historii se návrh na změnu zákona o místním referendu objevil v roce 2014, v souvislosti se zavedením přímé volby starosty, respektive s jeho odvoláním. Vláda na své

---

<sup>85</sup> STARÝ, Marek. *Několik námětů de lege ferendae z oblasti komunálního práva*. Právní rozhledy. 2019, 27(78), s. 258-261.

schůzi dne 22. 9. 2014 vyslovila nesouhlas s takovým návrhem zejména s ohledem na to, že takové změny v zákoně by vyžadovaly nejprve změnu v Ústavě. Co se ale týče zákona o místním referendu, vláda konstatovala, že: „*Pro odvolání přímo voleného starosty z funkce předpokládá návrh zcela nelogicky místní referendum (zatímco přímá volba starosty má být upravena v zákoně o volbách do zastupitelstev a probíhat v zásadě podle stejných pravidel jako volby do zastupitelstev obcí, odvolání přímo voleného starosty by bylo upraveno v zákoně o místním referendu). Úprava odvolání starosty z funkce však dle vlády do zákona o místním referendu nepatří, protože nejde o projev přímé demokracie, tedy přímé rozhodování občanů o určité otázce, ale „jen“ o odvolání voleného zástupce z funkce, tedy projev demokracie nepřímé, a tedy vlastně o opak volby. Proto i úprava odvolání starosty patří do volebního zákona, a nikoliv do zákona o místním referendu.*“<sup>86</sup> Zde je tedy nutno konstatovat, že i když je problematika přímé volby starostů poměrně diskutovaným tématem poslední doby, a rovněž ve velké míře souvisí s výkonem samosprávy, nejví se jako praktické řešení zakotvit část právní úpravy tohoto institutu do zákona o místním referendu. Vedlo by to totiž k značné roztržitosti a nepřehlednosti právní úpravy. V tomto bodě se určitě ztotožňuji s názorem vlády. Nicméně do budoucna bych neviděla problém v tom, zakotvit do našeho právního řádu zákon o přímé volbě starostů obcí a rovněž o jejich odvolávání z funkce. Protože nepřipadá v úvahu, aby bylo o volbě starosty rozhodováno v rámci místního referenda, nejví se jako účelné ani to, aby byla v zákoně o místním referendu zakotvena možnost odvolání starosty obce.

Dalším problematickým bodem pro budoucí praxi může do určité míry představovat rozhodování soudů ve věci místních referend, zejména Ústavního soudu. Z dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu lze vyčíst, že není k referendům příliš vstřícný, což by mohlo směřovat ke značně restriktivnímu pojetí ústavní ochrany institutu místního referenda. „*Vezmeme-li za základ opakované úvahy ústavních soudců o tom, že zde neexistuje ústavní garance práva na vyhlášení referenda, poukazování na nižší ochranu referenda v porovnání s volbami a snahu vyloučit možnost konat tzv. konzultativní referenda, je zde zřetelná tendence ústavní přezkum práva na přímý podíl na správě veřejných věcí pojímat restriktivně.*“<sup>87</sup> I když je právo podílet se na správě veřejných věcí zakotveno v Listině, nejde o právo neomezitelné.

---

<sup>86</sup> Redakce Právních rozhledů, *Poslanecká sněmovna: Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131 /2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, Právní rozhledy 20/2014, s. II ze dne 27. 10. 2014.*

<sup>87</sup> DOHNAL, Vítězslav. *K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných.* Právní rozhledy 17/2007, s. 624

„Jakkoli Listina neobsahuje v čl. 21 žádnou explicitní omezující klauzuli, vždy bude platit, tak jako u jiných omezení základních práv obecně, že pro omezení bude nutný zákonný základ, což lze dovodit z čl. 4 odst. 1 Listiny. Zákonný základ omezení lze dovozovat též ze samotného čl. 21 odst. 3 Listiny, byť hovoří o „stanovení podmínek výkonu“ práva, nikoli o stanovení mezí práva.“<sup>88</sup> Je tedy nepochybně právem Ústavního soudu rozhodovat o omezeních jednotlivých ústavou a listinou zaručených práv, pokud má omezení svou oporu v zákoně. Nicméně z mého pohledu může být restriktivní pojetí ústavní ochrany institutu místního referenda problémem i do budoucna. Velkým zlomem v oblasti referend může být přijetí ústavního zákona o celostátním referendu, kdy jeho přijetí by se do určité míry určitě promítlo i do právní úpravy místního referenda, a pokud ne, vedlo by to při nejmenším k rozpoutání veřejné debaty ohledně všech institutů přímé demokracie. Jsem ale toho názoru, že přijetí zákona o celostátním referendu by do určité míry mohlo rozšířit povědomí a zájem lidí o hlasování v referendu místním.

Dalším námětem de lege lata je zavedení elektronického hlasování v místním referendu. Ať se nám to líbí nebo ne, žijeme v období technologické revoluce a do popředí se dostává elektronizace všech možných činností každodenního života. Dle mého názoru by určitě elektronické hlasování v místním referendu pozitivně přispělo k účasti hlasujících a také k většímu zájmu mladých lidí nebo doposud pasivních voličů. Jako další výhoda by se mohla jevit rychlost a efektivita při sčítání hlasů, vyloučení chybovosti lidského faktoru a také ušetření nákladů za personální aparát či ušetření nákladů na tisk hlasovacích lístků (i když náklady na zavedení a provoz elektronického hlasování by zřejmě převažovaly dosavadní náklady). „Elektronické hlasování je zatím více zajímavým technickým experimentem nežli plnohodnotnou variantou tradičního hlasování. I jako experiment však má obrovský potenciál, který by měl vyplnit mezeru vznikající mezi technologicky vyspělou společností a jejím tradičním způsobem hlasování, postaveným na hlasovacích lístcích z papíru, hlasovacích schránkách zabezpečených pečetěmi. Elektronické hlasování by se mělo rozvíjet jako postupný projekt, zprvu aplikovaný právě na místní referenda, která skýtají nejpriznivější podmínky pro výzkum technologických, přenosových a bezpečnostních otázek spojených s elektronickým hlasováním.“<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> BARTOŇ, Michal. *Omezitelnost základního práva podílet se na správě věcí veřejných a možné přístupy k limitaci práva*. Právní rozhledy 15-16/2019, s. 531

<sup>89</sup> GÖTTINGER, Vlastimil, NOVÁČKOVÁ, Petra. *Může být elektronické hlasování alternativou pro místní referendum?* Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2007, s. 69

## Závěr

Cílem bakalářské práce bylo zejména zodpovědět otázku jeho užitečnosti a potřebnosti jakožto institutu přímé demokracie v našem právním řádu. Cílem bylo také pochopení fungování institutu v praxi a rovněž zaměření se na jeho problematické aspekty. Pokud bych měla na tomto místě zodpovědět první výzkumnou otázku, tedy zda je institut přímého referenda v našem právním řádu dostatečně upraven a zakotven, odpověděla bych ano, ale se značnými rezervami. Institut jako takový nemá příliš dlouhou aplikační historii, a proto jeho problematické aspekty vyvstávají na povrch až v rozmezí posledního desetiletí. Právní úprava dle mého názoru není dostatečná, existuje v ní mnoho prostoru pro analogii, správní uvážení či doplnění mezer v právu rozhodování soudů. To z mého pohledu vnímám jako problematický aspekt, jelikož pro adresáta to může znamenat nepředvídatelnost práva.

Při zkoumání informací, které jsou k tématu k dispozici, odborných publikací, judikatury a statistik, jsem dospěla k závěru, že místní referendum je do určité míry občany podceňovaný nástroj. I když se průměrná účast na konání místních referend v letech 2006 až 2015 pohybuje kolem 50 %, pořád jde pouze o průměrné využití. Zajímavý je dle mého názoru také postřeh, že čím větší obec je, tím klesá zájem o hlasování v místním referendu. Ze statistik rovněž vyplývá, že pokud jde o rozhodování ohledně kontroverzních věcí, jako jsou např. různé ekologicky náročné stavby či otázka regulace hazardu v obci, ochota lidí účastnit se místního referenda je o něco vyšší. Z daných údajů lze učinit závěr, že občané možnosti hlasování v místním referendu využívají zejména tehdy, pokud se jich pokládá otázka bezprostředně a osobně dotýká. Do jisté míry je to pochopitelné, na druhou stranu to lze vnímat jako jakési zneužívání systému pouze ve svůj prospěch a nevyužívání všech možností, které místní referendum občanům nabízí.

V průběhu studia problematiky jsem se setkala s názorem, že místní referendum může do určité míry podkopávat postavení zastupitelstva obce. Je zde tedy jakýsi pomyslný a neviditelný souboj mezi zastupitelstvem obce a občany obce, kteří mají právo se podílet na rozhodování. Je ale nutno konstatovat, že místní referendum není institut, který by měl v plné míře nahradit roli zastupitelstva obce. V rámci místního referenda by rozhodně nemělo být rozhodováno o všech otázkách, které se obecní samosprávy týkají. Místní referendum by mělo sloužit pouze jako jakási pojistka, jakýsi bonus spočívající v možnosti občanů obce rozhodovat o některých věcech, které se týkají jejich obce. Aby místní referendum zcela nahradilo rozhodování v rámci místní samosprávy není v žádném případě žádoucím jevem. Navíc také z hlasování občanů v místním referendu lze vysledovat jejich důvěru v obecní zřízení a současně jakési obavy z



jiných subjektů, např. ze soukromých investorů, kteří by měli zájem podnikat na území jejich obce. Proto není na pořadu dne názor, že využívání místního referenda by mohlo znevažovat roli zastupitelstva obce.

Je také nutno konstatovat, že právní úprava místního referenda a jeho organizační aspekty mohou být pro běžného občana poměrně složité, nepřijatelné a nesrozumitelné. Některá pravidla v rámci místního referenda jsou dle mého názoru nastavena také tak, že hlasujícího do určité míry demotivují pro účast v dalším možném hlasování. Jako problematické vnímám zejména nastavení hranice pro platnost a závaznost referenda a rovněž proces nakládání s návrhem na vyhlášení místního referenda. Co se týče formulace otázek pokládané v referendu, stanovila jsem si na počátku práce výzkumnou otázku, zda není právní úprava formulace otázek nastavena příliš přísně anebo příliš benevolentně. Dle mého názoru dobře položená otázka je základem úspěchu celého místního referenda. Pokud je otázka vyjádřena výstižně, stručně a jasně, přitáhne zájem celé řady hlasujících. Co se týče právní úpravy, ta dává poměrně široký prostor pro stanovení otázky položené v místním referendu, nicméně i zde existují určité limity, které vytyčila až soudní praxe. Z mého pohledu je problematika stanovení otázky pokládané v referendu v právní úpravě stanovena přiměřeně.

Podle mého názoru je tedy institut místního referenda potřebným nástrojem přímé demokracie, o čemž vypovídají jak statistiky, tak také to, že jde o dosud jediný možný nástroj hlasování ve formě referenda, který je v naší zemi přípustný. I když má právní úprava určité mezery a je stále co zdokonalovat, věřím, že místní referendum bude v budoucnosti více využíváno než doposud a občané si budou čím dál více uvědomovat jeho důležitou roli a budou se tak podílet na jeho upevnování v našem právním řádu.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státopědy*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012
- KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012
- KOLMAN, Petr. *Úvahy o veřejném právu*. Praha. Leges, 2014
- KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místní referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016
- KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích: komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016
- PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011
- RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Vydavatelství C. H. Beck, 2016
- SMITH, Michael L. *Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Přeložil Tereza KODÍČKOVÁ, přeložil Miroslav POŠTA. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012

### Odborné články

- BARTOŇ, Michal. *Omezenost základního práva podílet se na správě věcí veřejných a možné přístupy k limitaci práva*. Právní rozhledy 15-16/2019

- DOHNAL, Vítězslav. *K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných*. Právní rozhledy 17/2007
- GÖTTINGER, Vlastimil, NOVÁČKOVÁ, Petra. *Může být elektronické hlasování alternativou pro místní referendum?* Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2007
- Redakce Právních rozhledů, *Poslanecká sněmovna: Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131 /2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*, Právní rozhledy 20/2014
- STARÝ, Marek. *Několik námětů de lege ferendae z oblasti komunálního práva*. Právní rozhledy. 7/2019, s. 258

## **Právní předpisy**

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky
- Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech vyhlášený ministrem zahraničních věcí pod č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech ve znění sdělení č.

- 169/1991 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o Opčním protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/ 1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších doplnění
  - Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů
  - Zákon č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
  - Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
  - Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), ve znění pozdějších předpisů
  - Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
  - Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
  - Zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu
  - Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení
  - Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

## **Judikatura**

- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č.j. Ars 4/2014-99
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č.j. Ars 2/2013-59, bod 37
- Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 15 Ca 141/2009
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000

## Internetové zdroje

- BOČEK, Jan. *Více přímé demokracie: čeká nás polarizace společnosti a oslabení parlamentu?* [online]. iROZHLAS, 16. 11. 2017. [citováno 15. 11. 2019]. Dostupné na: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm\\_1711160800\\_jab](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm_1711160800_jab)>.
- Ministerstvo vnitra České republiky. *Místní referenda v České republice 2006-2019*. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>>
- SOKOL, Petr. *Nizozemci končí s referendy. Proč vzorová západní demokracie zavrhlá experiment s přímou demokracií?* [online]. Reflex, 24. 3. 2018. [citováno 15. 11. 2019]. Dostupné na: <<https://www.reflex.cz/clanek/komentare/85947/nizozemci-konci-s-referendy-proc-vzorova-zapadni-demokracie-zavrhl-a-experiment-s-primou-demokracii.html>>.

## **Shrnutí**

Téma mé bakalářské práce je Místní referendum a jeho problematické aspekty. Tato práce je rozčleněna do pěti kapitol, které jsou dále děleny do podkapitol. V první kapitole se věnuji teoretickému vymezení obecných pojmů referendum, přímá demokracie a dále právnímu zakotvení místního referenda jak na ústavní, mezinárodní, tak na zákonné úrovni. Druhá kapitola je pak věnována otázce pokládané v místním referendu a její možné limitaci. Druhá kapitola mimo jiné obsahuje teoretické vymezení pojmu samostatné působnosti. Třetí kapitola se zaměřuje na problematiku platnosti a závaznosti místního referenda. V rámci ní je zkoumáno postavení přípravného výboru a jsou zde vymezeny pojmy oprávněná osoba a hlasující osoba. Čtvrtá kapitola je pak věnována otázce informovanosti hlasujících v místním referendu a problematice kampaně. Poslední kapitola je pak věnována analýze statistických údajů o konání místního referenda a rovněž obsahuje několik námětů pro budoucí praxi. Cílem práce je zejména zhodnotit potřebnost zakotvení místního referenda v našem právním řádu a zhodnotit jeho dosavadní využívání.

## **Abstract**

The topic of my Bachelor thesis is Local referendum and its problematic aspects. This thesis is divided into five chapters, which are further divided into subchapters. The first chapter is devoted to the theoretical definition of the general terms referendum, direct democracy and the legal grounding of local referendum at the constitutional, international and legal level. The second chapter is devoted to the question asked in the local referendum and its possible limitations. The second chapter contains the theoretical definition of the concept of autonomous scope. The third chapter focuses on the issue and validity of the local referendum. Within it, the position of the preparatory committee is examined and the terms authorized person and voting person are defined. The fourth chapter is devoted to the issue of awareness of voters in the local referendum and issues of the campaign. The last chapter is devoted to the analysis of statistics on the local referendum and also contains some ideas for future practice. The main aim of this thesis is to evaluate the necessity of grounding a local referendum in our legal order and to evaluate its use to date.

## **Seznam klíčových slov**

Místní referendum, přímá demokracie, obec, územní samospráva, zákon o místním referendu

## **Keywords**

Local referendum, direct democracy, municipality, selg-government municipality, law on local referendum