

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE  
Místní a krajské referendum  
Patrik Tégl

Plzeň 2012

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Místní a krajské referendum

Studijní program: Veřejná správa

Obor: Veřejná správa

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma: Místní a krajské referendum zpracoval pod vedením JUDr. Tomáše Loudy CSc., a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni, 18. března 2018

.....

## Poděkování

Na tomto místě chci poděkovat vedoucímu své diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi CSc. za pomoc, rady a vstřícný přístup při zpracování této diplomové práce. Moje poděkování směřuje také všem zaměstnancům Katedry veřejné správy FPR ZČU, kteří přišli s myšlenkou navazujícího magisterského oboru Veřejná správa a dokázali ji s nesmírným osobním nasazením zrealizovat a posílit tak postavení i renomé naší alma mater.

## **Anotace**

Diplomová práce je zaměřena na problematiku právní úpravy institutu místního a krajského referenda na území České republiky. Práce se věnuje postupu při organizování referenda na místní i regionální úrovni, soudní ochraně v otázkách referenda a dalším související otázkám. Platná právní úprava místního referenda je následně komparována s právní úpravou ve zvolených zahraničních právních řádech. V práci se rovněž pozastavím u jisté statistiky místních referend, kde budou zkoumány počty uskutečněných referend od roku 2014 do současnosti, jejich úspěšnost a případné problematické aspekty. Cílem práce je tedy zhodnocení současné platné právní úpravy tohoto významného prvku přímé demokracie, ke kterému však není v naší zemi zcela správným a odpovídajícím způsobem přistupováno.

## **Klíčová slova**

referendum, místní referendum, krajské referendum, zákon o místním referendu, zákon o krajském referendu, soudní ochrana

## **Annotation**

The thesis is focused on the issue of legal regulation of the institute of local and regional referendum in the territory of the Czech Republic. The paper deals with the organization of the referendum at local and regional level, judicial protection on referendum issues and other related issues. The current legal regulation of the local referendum is then compared with the legislation in the selected foreign jurisdictions. In my work, I will also suspend some statistics of local referenda, where the numbers of referendums will be examined from 2014 to date, their success and possible problematic aspects. The aim of the thesis is to evaluate the current legal regulation of this important element of direct democracy, but which is not entirely correct and adequately addressed in our country.

## **Key words**

referendum, local referendum, regional referendum, local referendum law, regional referendum law, judicial protection

## OBSAH

1. Úvod.....	8
2. Institut referenda .....	10
2.1 Druhy referend .....	14
3. Právní úprava v českém právním řádu.....	16
3.1 Právní úprava místního referenda .....	16
3.2 Právní úprava krajského referenda.....	20
4. Místní referendum.....	23
4.1 Inicie .....	23
4.2 Vyhlášení.....	26
4.2.1 Vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce.....	28
4.2.2 Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru.....	29
4.3 Příprava .....	32
4.4 Hlasování.....	34
4.5 Výsledky .....	37
4.6 Přestupky.....	38
4.7 Platnost a závaznost referenda .....	39
5. Krajské referendum.....	42
5.1 Inicie .....	42
5.2 Vyhlášení.....	43
5.2.1 Vyhlášení krajského referenda z rozhodnutí zastupitelstva kraje.....	44
5.2.2 Vyhlášení krajského referenda na návrh přípravného výboru .....	44
5.3 Příprava .....	44
5.4 Hlasování.....	48
5.5 Výsledky .....	49
5.6 Přestupky.....	49
5.7 Platnost a závaznost .....	49

6.	Soudní ochrana .....	50
7.	Místní referendum v praxi .....	54
7.1	Příklad dobré praxe .....	59
7.2	Příklady špatné praxe .....	60
8.	Vybrané zahraniční právní úpravy místního referenda.....	65
8.1	Slovensko .....	65
8.2	Polsko.....	66
8.3	Francie.....	67
8.4	Belgie .....	68
9.	Diskuze a doporučení.....	70
10.	Závěr .....	73
	Shrnutí.....	75
	Resumé.....	76
	Seznam použité literatury .....	77
	Monografie, publikace, sborníky .....	77
	Právní předpisy .....	78
	Soudní rozhodnutí.....	79
	Elektronické prameny .....	79

## 1. Úvod

Referendum je formou přímé demokracie. Představuje protiklad, či spíše doplnění zastupitelské demokracie, kde je vůle (názor) lidu delegován na zvolené poslance, kteří za občany rozhodují. Samotné slovo referendum dlouhodobě a čas od času dosti zásadně rozděluje českou politiku na zásadní odpůrce a zastánce přijetí tzv. zákona o obecném referendu, možnosti občanů v mezivolebním období zasáhnout do věcí veřejných. V současné době jsme svědky poměrně intenzivní diskuze nad zákonem o celostátním referendu. Například dle Tomia Okamury z hnutí SPD by nám měla přestat vládnout elita a po vzoru Francie by „nové Československo“ nemělo podporovat oligarchii, protože před ústavou jsou si všichni občané rovni. Návrhů zákonů, které měly problém s referendem vyřešit či institut referenda zavést do českého právního pořádku, během let byla předložena celá řada, byly nejrůznější úrovně, z hlediska kvality a legislativního úhlu pohledu. Některé návrhy zákonů o obecném referendu se, pokud jde o věcný obsah, moc nepovedly.

Na celostátní úrovni zákon o obecném referendu přesto stále nemáme, a pokud dojde politická reprezentace k většinové shodě, že je vhodné využít institutu přímé demokracie, je nutno vždy přijmout a schválit Parlamentem zvláštní zákon ad hoc – jak se stalo v roce 2003, když bylo vypsáno referendum o přistoupení ČR k Evropské unii. Relativně vysoká účast občanů<sup>1</sup> a příznivý výsledek hlasování byly úspěchem. Před pár lety byl projednáván a Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR dokonce schválen<sup>2</sup> návrh zákona, který vyvolal značné pochybnosti. O referendu se právem hovoří jako o institutu rozšiřujícím demokracii, ovšem tehdy zvažovaná hranice 500 000 občanů, kteří musí podepsat petici, aby referendum mohl prezident vyhlásit, moc demokraticky nevyhlíží. Myslím, že si nikdo nedokáže představit problém, který by si vysloužil takovouto mohutnou podporu.

Tato diplomová práce se zabývá problematikou právní úpravy a organizace místního a krajského referenda na území České republiky. Diplomová práce je rozdělena do 10 kapitol. Úvodní část práce je věnována stručnému seznámení s institutem referenda v obecné pojetí tak, jak je v ČR řešena platnou právní úpravou. Další kapitola zkoumá právní úpravu místního a krajského referenda tak, jak je zakotvena v právním řádu. Následující kapitoly se již věnují

---

<sup>1</sup> Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii se uskutečnilo 13. a 14. června 2003. Přes 77 % hlasujících (41,73 % ze všech oprávněných voličů) členství podpořilo. Pro vstup se vyslovilo 3 446 758 voličů.

<sup>2</sup> Senát jej ale odmítl

především požadavkům na uskutečnění a průběh místo a krajského referenda, přičemž je v práci věnován prostor praktické rovině místního referenda, která bude zkoumána na základě dostupných dat o uskutečněných místních referendech na území naší země. Právní úprava místního referenda je rovněž částečně komparována s vybranými zahraničními právními úpravami této oblasti.

V textu diplomové práce vycházím zejména z textu příslušných právních předpisů a odborných monografií, které se problematice lidového hlasování věnují. Nutno však dodat, že odborných publikací, které se problematice referenda a potažmo místního referenda věnují, je k dispozici skutečně pomálu. Využity tedy budou rovněž články odborných časopisů a judikatura. Při zkoumání institutu referenda bude využita jedna ze základních metod výzkumu, a to analýza, která umožní proniknout do problematiky a rozebrat ji. V části věnované pozitivnímu právu převažuje deskripce samotných norem. V práci je následně aplikována i metoda syntézy, tedy snaha o nalezení souvislostí a vytvoření systematického souhrnu.

Mým základním cílem je popis existující právní úpravy, která je v tomto ohledu k dispozici, na jejímž základě budou následně navržena možná doporučení de lege ferenda. Pokusím se čtenáře seznámit s požadavky na uskutečnění místního a krajského referenda a daty o vývoji v této oblasti. Chtěl bych, aby se má práce stala přínosem pro toho, kdo se o danou problematiku zajímá a k mé práci se dostane.

## 2. Institut referenda

Referendum či chcete-li všelidové hlasování, je prvek přímé demokracie. Tento institut se však běžně, a také čím dál tím častěji, objevuje jako nedílná součást zastupitelského systému. Při referendu je předkládán obyvatelstvu ke schválení či zamítnutí zákon, předpis, anebo významný krok v mezinárodní politice dané země.

Na úvod považuji za důležité nejprve pojem *přímá demokracie* trochu blíže popsat. Obecně lze přímou demokracii označit za druh demokracie, který vychází přímo od lidu. Její čistá forma se však ve světě téměř nevyskytuje a v moderním pojetí se tak přímá demokracie uplatňuje pouze jako součást demokracie nepřímé, zastupitelské (reprezentativní) <sup>3</sup> „*Za přímou demokracii lze považovat každou organizační formu, v níž lid (obyvatelstvo) jako základní činitel univerzální státnosti, v níž rozhodování přenesl na své představitele, je současně sám činný při rozhodování. Přímou demokracii tedy nemůžeme chápat jako ucelený systém, lze mluvit pouze o jednotlivých opatřeních – aspektech, které jsou začleněny do rozhodovacího mechanismu reprezentativní demokracie.*“<sup>4</sup>

Za ústavní typy přímé demokracie je teoretickými vědami považováno:

- lidové veto – dovoluje lidem vyjádřit se pro přijetí či odmítnutí určitého zákona,
- odvolání politického představitele voliči,<sup>5</sup>
- lidová iniciativa – umožňuje lidu navrhnout určitou právní úpravu,
- referendum – spočívá v konzultaci týkající se určité otázky nebo návrhu textu, nebo též v přímém rozhodnutí o konkrétní věci.<sup>6</sup>

Lid je tedy v přímé demokracii nejen zdrojem, ale i nositelem státní moci, kterou vykonává bezprostředně bez nutnosti, aby byly jeho názory dále zprostředkovány prostřednictvím dalších osob. Samozřejmě, že rovněž ve volbách lidé přímo volí své zástupce, nicméně na jejich rozhodování již nemají větší vliv. Reprezentativní <sup>7</sup> mandát je tak znakem tzv. zastupitelské demokracie, která nedává institutu přímé demokracie zpravidla příliš velký

<sup>3</sup> FILIP, Jan a kol. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2002, s. 89

<sup>4</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk. 2002, s. 85 – 86

<sup>5</sup> Uplatňuje se v případě takzvaného imperativního mandátu

<sup>6</sup> DOČEKALOVÁ, Pavla, Kamil ŠVEC a Jaroslav DANĚŠ. *Úvod do politologie*. Praha: Grada, 2010, s. 99-100

<sup>7</sup> Mandát reprezentativní – zástupce jej vykonává v zájmu občanstva, avšak není za výkon mandátu odpovědný a po celou dobu trvání mandátu není občany odvolatelný.

prostor. Pro doplnění lze uvést, že v řadě států je též běžná například přímá volba hlavy státu, nebo též místních a regionálních představitelů.<sup>8</sup>

V politické praxi je velmi těžké model přímé demokracie rozhodování aplikovat. Jako klasický příklad země, kde se techniky přímé demokracie staly nedílnou součástí politického života, lze uvést Švýcarsko, kde se první referendum konalo již na počátku 19. století. Referendum je možné definovat jako proces, ve kterém rozhodují v otázkách zákonodárných či výkonných všichni občané, případně všichni obyvatelé určitého území. Lze je proto označit za tzv. všelidové hlasování, ve kterém voliči vyjadřují svůj souhlas či nesouhlas s předloženým řešením problému. V řadě zemí jsou taková rozhodnutí pro příslušné orgány závazná. Referenda nemusí řešit pouze zásadní otázky týkající se fungování státu, ale v některých zemích referenda třeba jen zjišťují veřejné mínění na určitou problematiku. Výsledky takových referend nejsou pro politickou reprezentaci závazné, ovšem jejich přehlížení bývá politicky nepřijatelné.<sup>9</sup>

Zákon o obecném celostátním referendu předpokládá Ústava České republiky. Kvůli jediné větě v ní však bylo v roce 1992 řada ostrých diskusí mezi jejími tvůrci - odborníky i poslanci tehdejší České národní rady, kteří ji schvalovali. Lze konstatovat, že rozepře pokračují dodnes. Ústava platí již pětadvacet let, a přesto nebyla v tomto bodě naplněna, přestože pokusy o přijetí ústavního zákona, který by to změnil, byly již dvě desítky. Mnohé země Evropy i světa se hlasování o důležitých věcech nebály svěřit občanům. V ČR se prozatím politická reprezentace nedokázala shodnout na tom, zda ústavní zákon o všeobecném referendu potřebujeme, případně jak by měly být nastaveny jeho parametry. Nadto musí ke shodě dojít kvalifikovanou většinou obou komor Parlamentu ČR.

V České republice je tak zatím možné pořádat referendum místní, pro jehož platnost je nutná nejméně 35% účast oprávněných voličů, a referendum krajské, jehož předmětem však mohou být pouze záležitosti spadající do výlučné působnosti kraje. Aby jeho výsledek byl závazný, musí „pro“ či „proti“ hlasovat alespoň 25% oprávněných voličů a k volebním urnám musí přijít nejméně 35% oprávněných voličů. Celostátní referendum se v Česku

---

<sup>8</sup> Přímou volbu prezidenta ČR, která se uskutečnila poprvé letos v lednu 2013, nelze považovat za prvek přímé demokracie, neboť jde o volbu politického představitele a nikoliv o rozhodnutí konkrétní veřejné záležitosti. Tímto se neztotožňuji s názorem autora příspěvku BEZÁK, Jiří. *Přímá demokracie v ČR má budoucnost, ale korupčnícká parlamentní demokracie ne* [online]! Parlamentní listy.cz, 16. 08. 2013 [citováno 24. 11. 2013]. Dostupné na: <http://www.parlamentnilisty.cz/profilu/Jiri-Bezak-20179/clanek/Prima-demokracie-v-CR-ma-budoucnost-ale-korupcnicka-parlamentni-demokracie-ne-16993>, který tvrdí opak.

<sup>9</sup> K tomu více např. PAVLÍČEK, Vladimír a kol. *Ústavní právo a státopěda - 2. díl: Ústavní právo České republiky, část I.* Praha: Linde, 2008, s. 321.

konalo pouze ohledně vstupu do Evropské unie. Pro jeho konání byl vydán zvláštní ad hoc ústavní zákon č. 515/2002 Sb. Česká Ústava přijetí referenda umožňuje a záleží na zákonodárcích, v jaké formě bude schváleno a zda bude trvale uzákoněno.

Cestu k prvnímu referendu po roce 1989 otevřel ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, podle kterého mohly být předloženy občanům České a Slovenské Federativní Republiky k rozhodnutí zásadní otázky formy státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky. V podstatě se předpokládalo, že by mohl být využit pro posouzení otázky, zda má dojít k rozdělení Československa. O tomto rozdělení však nakonec nebylo rozhodnuto na základě referenda lidem, ale zákonodárci, kteří přijali ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky. Předpokládané referendum tedy nebylo v praxi vůbec uplatněno a tento zákon byl pro Českou republiku zrušen Ústavou ČR.<sup>10</sup>

V rámci samostatné České republiky je institut referenda vymezen, jak bylo uvedeno, obecně přímo v Ústavě ČR tím, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Samostatný zákon, který by upravoval problematiku všeobecného celostátního referenda, však přijat nebyl. Právní řád České republiky tedy neumožňuje lidu vykonávat státní moc přímo bez toho, že by k tomu musel být přijat speciální zákon.

Část politických představitelů sice v minulosti již několikrát usilovala o přijetí obecného zákona o celostátním referendu, nikdy však nebyla úspěšná. V rámci Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR byl dokonce v minulosti přijat zákon o referendu, Senát jej však vždy vetoval. Určité vysvětlení je možné vidět zejména v tom, že v Senátu mají dlouhodobě převahu pravicové strany, které jsou zastánci spíše reprezentativní demokracie a formy přímé demokracie považují za nežádoucí obcházení volených zástupců v Parlamentu ČR.

V roce 2016 se v médiích objevily zprávy, že Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR začala projednávat vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu, který připravil ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiří Dienstbier. Kabinet tento zákon, jehož vznik vychází z koaliční dohody a je uveden v programovém prohlášení vlády, schválil na svém zasedání 13. července 2015. „*Institut obecného referenda má být významným doplněním soustavy výkonu moci založené na zastupitelské demokracii. Díky němu budou moci občané vykonávat státní moc nejen prostřednictvím voleb, ale i přímo,*“ vysvětlil

---

<sup>10</sup> Blíže například VODIČKA, K. a CABADA, L. *Politický systém České republiky*. Historie a současnost. Praha: Portál. 2003, s. 140

podstatu nového zákona Dienstbier. Návrh na konání referenda bude oprávněn podat občan ČR, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 250 000 občany ČR, kteří dosáhli věku 18 let. Návrh ústavního zákona definuje oblasti, o nichž může být rozhodováno v referendu obecně. Čeští občané mohou v referendu rozhodnout o zásadních věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu. V referendu bude například možné rozhodnout o stavbě vojenského radaru či dostavbě jaderné elektrárny.<sup>11</sup>

Nutno v tomto ohledu dodat, že Česká republika pokusů prosadit normu o všelidovém hlasování zažila již několik. Vždy ale ztroskotaly na sporech o tom, jaké parametry by vyhlášení a průběh referenda měly mít. V referendu totiž spočívá podle odborníků nejen velká odpovědnost, kterou není každý ochoten či schopen přijmout, ale i velké riziko manipulace. Ve Sněmovně jsou nyní předloženy dva návrhy zákona na zavedení obecného celostátního referenda. První, jehož projednávání bylo přerušeno, předložili poslanci SPD, druhý připravili zástupci ČSSD.

Sociální demokracie na rozdíl od předlohy SPD počítá s tím, že by občané nemohli hlasovat například o vystoupení ČR z EU nebo z NATO. K vyvolání referenda by byl podle návrhu ČSSD nutný mnohem vyšší počet podpisů obyvatel pod peticí a přísnější by byly podmínky pro závaznost hlasování. Občané by podle návrhu ústavního zákona ČSSD nemohli referendem schvalovat ani právní předpisy a rozhodovat o základních právech a svobodách, o státním rozpočtu a daních nebo o ustanovování a odvolávání lidí z funkcí. Aby se všelidové hlasování mohlo uskutečnit, petici by muselo podepsat nejméně 850 000 občanů. Jde zhruba o osmkrát vyšší počet, než který předpokládá předloha SPD.<sup>12</sup> Iniciátor referenda by navíc podle ČSSD musel získat dostatek podpisů pod peticí nejvýše za půl roku. Žádná z předloh neuvádí nutnou účast hlasujících pro platnost a závaznost referenda. Sociální demokraté však chtějí, aby byl výsledek všelidového hlasování závazný jen tehdy, pokud v něm odpoví na položenou otázku kladně, nebo záporně nadpoloviční většina ze všech oprávněných voličů.<sup>13</sup> Návrh SPD potřebuje velké úpravy, o kterých ještě bude velká diskuse. Poslanci ČSSD zase připravili návrh tak maximalistický, jakoby ani nechtěli, aby byl přijat.

---

<sup>11</sup> Parlament začal projednávat zákon o celostátním referendu. In: *Vláda České republiky* [online]. 2016 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne-parlament-zacal-projednavat-zakon-o-celostatnim-referendu-141224/>

<sup>12</sup> OKAMURA, Tomio a Jaroslav NOVÁK VEČERNÍČEK. *Umění přímé demokracie: Kam dál, Česko?*. Praha: Fragment, 2013.

<sup>13</sup> Tedy i z těch, kteří hlasovat nepřijdou.

## 2.1 Druhy referend

Referenda je možné dělit podle celé řady kritérií. Následující členění tak není jediné možné a rovněž názvy, kterými se jednotlivé druhy referend označují, nebývají vždy jednotné (věcně jsou však prakticky obdobné).<sup>14</sup>

### Z hlediska povinnosti konat referendum

- **Obligaturní** – používá se v situaci, kdy je podmínkou platnosti nějakého aktu (musí proběhnout). Příkladem je zde místní referendum týkající se oddělení části obce podle § 21 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, protože s oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.
- **Fakultativní** – koná se pouze na žádost určitého počtu občanů nebo rozhodne-li tak orgán k tomu oprávněný.<sup>15</sup> Příkladem je místní referendum týkající se sloučení obcí nebo připojení jedné obce k jiné (podle § 19 zákona o obcích) anebo zřízení či zrušení městského obvodu nebo městské části (podle § 20 zákona o obcích), které se koná tehdy, pokud je k tomu podán návrh do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí zastupitelstva, resp. zastupitelstev o této skutečnosti. Je-li takový návrh podán, je nutné k dalšímu postupu souhlasné rozhodnutí místního referenda.

### Z hlediska závaznosti rozhodnutí přijatého v referendu

- **Závazné** – političtí představitelé jsou povinni se jím řídit při své další rozhodovací činnosti, ať už s výsledkem referenda souhlasí či nikoliv.
- **Konzultativní** – političtí představitelé jsou vázáni názorem občanů jen politicky a toto referendum jim slouží pouze jako doporučení při jejich vlastním rozhodování, i když je nezávazné; v některých zemích se tento typ nezávazného referenda označuje jako plebiscit.

---

<sup>14</sup> Srov. např. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2.*, vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 60.

<sup>15</sup> Např. čl. 10a odst. 2 Ústavy: 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.

### **Z hlediska možnosti vyhlásit referendum**

- Ad hoc referendum – speciální referendum ústavně schválené pouze ke konkrétní problematice (otázce), viz referendum ke vstupu České republiky do Evropské unie; v případech uplatňování tohoto typu referenda nabývá přijata obecná úprava referenda, ale účelový zákon takříkajíc „na jedno použití“.
- Obecné referendum – referendum, které je možné uspořádat k téměř jakékoliv otázce či tématu, pokud o jeho vyhlášení rozhodne příslušný orgán, resp. je podán kvalifikovaný návrh.

### **Z hlediska doby jeho konání**

- Referendum „post lege“ (následné) – u tohoto referenda jde o schválení nebo odmítnutí usnesení zákonodárského sboru; nazývá se také referendem ratifikačním a používá se v případě, kdy přijatý zákon ještě není platný a závazný, tím se stává teprve po svém schválení v referendu.
- Referendum „ante lege“ (předběžné) – předmětem tohoto referenda jsou zákony či právní akty, které ještě ani nebyly předloženy zákonodárskému sboru; otázka stanovující předmět referenda vychází tedy z návrhu předpokládaného zákona.

### **Z hlediska území, na kterém se referendum koná**

- Místní (či regionální) referendum - prostřednictvím tohoto referenda se občané určitého regionu vyjadřují k otázkám místního významu, například ke způsobu výstavby na určitém místě, nakládání s obecním majetkem apod. Toto referendum může být vázáno buď pouze na území určité obce, resp. části obce nebo na území určitého kraje, popř. části kraje.
- Celostátní referendum – v případě tohoto referenda jsou rozhodovány otázky celostátního významu a právo hlasovat v něm mají všichni oprávnění voliči daného státu.

### 3. Právní úprava v českém právním řádu

Ústava České republiky počítá s přímým výkonem státní moci svým lidem za splnění podmínky existence speciálního ústavního zákona.<sup>16</sup> Pokud bychom se snažili v Ústavě najít podobné ustanovení pro případ přímého výkonu samosprávy územně vymezeným okruhem oprávněných osob, hledali bychom zbytečně.<sup>17</sup> V platném znění Ústava ČR neobsahuje ustanovení, které by na místní referendum explicitně pamatovalo. „*Jinak tomu bylo pouze v krátkém období let 1990 – 1992, kdy na základě ústavního zákona č. 294/1990 Sb. bylo do tehdy platné Ústavy vtěleno ustanovení, že o věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních, referendem nebo prostřednictvím zastupitelstva obce.*“<sup>18</sup> Dnešní absence výslovného ústavního zakotvení místního referenda však neznamená automaticky, že přímý výkon samosprávy není možný. Je třeba si uvědomit, že „*Ústava ČR zákonodárce nikterak neomezuje, protože ústavní zakotvení referenda je požadováno jen pro případy výkonu státní moci, nikoliv moci samosprávné.*“<sup>19</sup>

Vyjma uvedeného je třeba zmínit i mezinárodní aspekt, a to zejména dokument Rady Evropy: Evropská charta místní samosprávy, která ve svém čl. 5 odkazuje na místní referendum v souvislosti s provedením územních změn územních samosprávných celků.<sup>20</sup> Co se týká práva EU, žádnou právní úpravu v tomto ohledu neobsahuje, a ani se o místním referendu nezmiňuje, což však nebrání tomu, aby si členské státy tento institut samy upravily. K březnu 2018 v České republice platná právní úprava obecného celostátního referenda není, existuje však tzv. místní referendum pro obecní záležitosti a od 1. ledna 2011 pak krajské referendum.

#### 3.1 Právní úprava místního referenda

---

16 Někteří autoři jako např. P. Mates ve svém příspěvku MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*, č. 2/2007, s. 55, podle mého názoru špatně vyvozují ústavní východisko místního referenda z čl. 2 odst. 2 Ústavy, neboť v tomto ustanovení se jedná výhradně o výkon státní moci nikoliv moci samosprávné. Pokud bychom připustili, že pod pojmem státní moc se míní moc veřejná, jak autor tohoto článku uvádí, znamenalo by to jediné, a to že zákon o místním referendu by musel mít sílu ústavního zákona.

17 Ani v hlavě sedmé Ústavy věnované územní samosprávě se na přímý výkon moci samosprávné nepamatuje.

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

19 BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 53.

<sup>20</sup> Dne 15. října 1985, byla ve Štrasburku přijata Evropská charta místní samosprávy, která vstoupila 1. září 1999 v platnost pro Českou republiku – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Místní referendum představuje jednu z forem přímé demokracie umožňující faktickou realizaci politického práva podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců zakotveného v Listině základních práv a svobod.<sup>21</sup> Odráží zejména princip suverenity lidu, podle kterého je lid zdrojem veškeré státní moci, umožňuje rozhodování věcí veřejného zájmu a také právo občanů podílet se přímo na správě věcí veřejných. Místní referendum jako takové, ale i jeho iniciace a vlastní hlasování, představují zásadní způsob participace občanů na lokální politice a kontrole místní politické reprezentace. Podstata a hlavní účel institutu místního referenda spočívají ve formování politické vůle uvnitř určitého společenství, kterou následně orgány obce realizují navenek. Spíše bychom se tedy přikláněli k vnímání místního referenda jako platformy pro komunikaci mezi občany obce a jimi zvolenými zástupci, nežli jako poslední možnost občanů vyslovit se ke kontroverzním rozhodnutím volených zástupců.<sup>22</sup>

Právě zjišťování názoru občanů ve vztahu ke konkrétní problematice umožňuje nejenom její vhodné řešení, ale také předchází problémům vznikajícím z nedostatečné komunikace a nedostatečné informovanosti občanů, kteří se mohou (často právem) cítit ukřivdění, je-li o otázce, která se jich přímo dotýká, rozhodováno bez nich.

Provádění místního referenda jako nástroje přímého rozhodování společenství občanů o souhlasu či nesouhlasu s konkrétně položenými otázkami týkajícími se samosprávy tohoto společenství upravuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Na ústavní úrovni lze základ úpravy místního referenda hledat zejména v článku 100 odst. 1 Ústavy, podle kterého jsou „*územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.*“ Další ústavněprávní základ poskytuje článek 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Klíčový zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu schválil v prosinci roku 2003 Parlament ČR. Tento zákon ruší a nahrazuje dosavadní právní úpravu obsaženou v zákoně č. 298/1992 Sb., o místním referendu. Nová zákonná úprava místního referenda přinesla ve srovnání s úpravou jí bezprostředně předcházející změny, zejména pokud jde o proceduru rozhodování o vyhlášení místního referenda v orgánech obce.<sup>23</sup> Jde o vyhlášení místního

---

<sup>21</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších ústavních předpisů

<sup>22</sup> Např. investičním záměrům, problematickým změnám územního plánu či jiným sporným záležitostem

<sup>23</sup> Tento proces byl zákonem z r. 1992 upraven jen velmi rámcově

referenda na základě návrhu přípravného výboru i o vyhlášení referenda z iniciativy samotného zastupitelstva obce.

Uvedený zákon o místním referendu ve srovnání s předchozí úpravou rovněž poněkud rozšířil okruh otázek, o kterých nelze místní referendum konat. Zákon upravil rovněž soudní ochranu pro případ, kdy se příslušný orgán obce, kterému je návrh na konání místního referenda podán, respektive, do jehož pravomoci náleží rozhodnout o vyhlášení místního referenda, tímto návrhem nebude buď vůbec zabývat, nebo místní referendum nevyhlásí, ačkoliv budou splněny všechny zákonné podmínky. Podrobněji se upravují též podmínky závaznosti rozhodnutí přijatého v místním referendu pro orgány obce. Pokud jde o vymezení toho, o čem lze místní referendum konat, jsou to podle § 6 zákona obecně věci, které patří do samostatné působnosti obce.<sup>24</sup>

Z toho plyne, že zákon (stejně jako dosavadní právní úprava) připouští referendum ratifikační, tedy referendum, ve které se o určité otázce patřící do samostatné obce rozhoduje s konečnou platností. Jde o věc, o které přísluší obci podle zákona přijmout konečné rozhodnutí -- např. rozhodnutí o tom, zda má obec vybudovat dům s pečovatelskou službou.

Připouští se i referendum konzultativní, jehož výsledkem je stanovisko obce k určité otázce. Jedná se o otázku, k níž má obec v rámci své samostatné působnosti právo se jako dotčený subjekt vyjádřit, nikoliv však o ní sama rozhodovat.<sup>25</sup> Nová zákonná úprava rozšířila okruh otázek, o nichž nelze místní referendum konat. Nově tak není možné místní referendum konat o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti.<sup>26</sup> To při doslovném výkladu tohoto ustanovení zřejmě nevyklučuje konání referenda o uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, která takovou veřejnoprávní smlouvou není.

Pokud se na tomto místě ještě v krátkosti pozastavím u Ústavy, pak lze říci, že Ústavní pořádek skýtá poměrně nejednoznačný výklad problematiky přímé demokracie. Samotná Ústava spíše upřednostňuje demokracii nepřímou. Přesněji čl. 2 Ústavy uvádí: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní*“ a „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“<sup>27</sup> Nicméně

---

<sup>24</sup> Zákon v této souvislosti odkazuje na vymezení samostatné působnosti obce v § 35 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>25</sup> V minulosti referenda o stanovisku dotčených obcí ke zřízení úložiště jaderného odpadu na jejich území

<sup>26</sup> S odkazem na příslušná ustanovení zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>27</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů, Ústava České republiky

je třeba doplnit, že se tato ustanovení v převážné míře vztahují na referenda celonárodní. Ačkoliv lze nabýt dojmu, že Ústava neúplně podává ustanovení institutu referenda, musí být vztahy v potaz třeba docela široké volnosti, jakým způsobem referendum upravit. Ústava v zásadě nepopírá ani to, že by takto mohl učinit i běžný zákon.<sup>28</sup> Neméně důležitými články jsou čl. 99: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“<sup>29</sup> A koneckonců také již čl. 100, který zakotvuje právo na samosprávu: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.*“

Místní referendum také částečně vychází z mezinárodního práva, konkrétně z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který byl vyhlášen v České republice pod č. 120/1976 Sb., kde je v článku 25 stanoveno právo každého občana podílet se přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců na vedení věcí veřejných. Toto právo zaručuje i Evropská charta místní samosprávy.<sup>30</sup> Vzhledem ke skutečnosti, že Ústava příliš mnoho informací neposkytuje, zaměřím se tedy především na samotný zákon o místním referendu.

Místní referendum je podle zákona č. 22/2004 Sb. možné provést v obci, v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města či v městské části hlavního města Prahy, na území celého hlavního města Prahy nebo územně členěného statutárního města a v dalších případech stanovených zvláštním zákonem na území části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem.<sup>31</sup> Tímto dalším případem je referendum o oddělení části obce podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona musí s oddělením části obce vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit

---

<sup>28</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 41

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 41 a n.

<sup>30</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

<sup>31</sup> VEDRAL, Josef. K novému zákonu o místním referendu [online]. *Ipravnik*, 17. 03. 2004 [citováno 23. 11. 2013]. Dostupné na: <[http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art\\_3734/k-novemu-zakonu-o-mistnim-referendu.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_3734/k-novemu-zakonu-o-mistnim-referendu.aspx)>.

### 3.2 Právní úprava krajského referenda

Krajské referendum či krajské lidové hlasování, je dalším z institutů přímé demokracie. Obdobně jako u referenda místního, tak rovněž v případě referenda krajského, hraje významnou a nepostradatelnou roli ústavní pořádek. Také zde jsou nejdůležitější články, které byly již uvedené v předchozím textu, tedy čl. 2, 99 a 100 Ústavy a také čl. 21 Listiny. Provádění krajského referenda upravuje zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. V krajském referendu rozhodují oprávněné osoby formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti kraje. Krajské referendum lze konat jen na celém území kraje. Referendum na území hlavního města Prahy, které je vedle obce i krajem, se provádí podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Krajské referendum je uskutečňováno tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva.

Zákon o krajském referendu a změně některých zákonů, který vyšel po dlouhých obstrukcích, které byly spojené mimo jiné i s vrácením ze strany Senátu Parlamentu České republiky či prezidentem republiky, nabyl účinnosti 1. ledna 2011. Jedná se o samostatný zákon, jež vychází ze zákona o místním referendu.<sup>32</sup> Předtím, než začal tento zákon existovat, se mohla krajská referenda konat výhradně v hlavním městě Praze, a to ohledně věcí týkajících se samostatné působnosti hlavního města Prahy, jako samosprávného kraje.<sup>33</sup> <sup>34</sup>Zákon o krajském referendu tedy neplatí pro referendum na území hlavního města Prahy. Krajské referendum může být vyhlášeno pro celý kraj, nikoliv pro jeho část či snad jen některé území daného kraje. Právní předpis vymezuje předmět referenda jak pozitivně, tak i negativně. Rozhoduje se v něm o věcech, které náleží do samostatné působnosti kraje. Samostatnou působnost můžeme odvodit ze zákona o krajích, jehož § 14 nám říká: „Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje.“<sup>35</sup> Stejně jako u referenda místního se právní předpis celkově zaobírá krajským referendem a jeho průběhem a to od jeho iniciace až po vyhlášení výsledků. I zde jsou na tomto úseku upraveny přestupky a soudní přezkum.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 46 a n.

<sup>33</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

<sup>34</sup> Tato problematika vycházela již ze zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

<sup>35</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>36</sup> Zákon o krajském referendu také částečně navazuje na předešlý návrh z roku 2005.

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu se zařadil jako druhý<sup>37</sup> k právním úpravám umožňujícím cestou referenda rozhodovat poměrně široce vymezený okruh záležitostí. Protipólem této možnosti právní úpravy je právní úprava referend ke konkrétní věci (ad hoc). Proběhnutím referenda je taková právní úprava „spotřebována“ a nelze dle ní opětovně postupovat.<sup>38</sup> Vrácení návrhu zákona prezidentem republiky bylo 13. dubna 2010 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR opětovně přehlasováno a zákon o krajském referendu tak byl nakonec dne 29. dubna 2010 publikován ve Sbírce zákonů ČR. Došlo k tomu po cca čtrnácti měsících od předložení návrhu. „Rodný list“ zákona, jak vyplývá z výše uvedeného, obsahuje veškeré podstatné procedury, které právní úprava pro projednání návrhu zákona poskytuje.<sup>39</sup> Nesouhlasná stanoviska vlády ČR, Senátu Parlamentu ČR i prezidenta republiky sama o sobě dokládají problematičnost jeho projednávání. Z toho, že návrh zákona byl nakonec schválen bez patřičné odezvy na věcné připomínky uplatněné v průběhu jeho projednávání, lze usuzovat, že při jeho schvalování Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR převážilo hledisko politické, nikoliv tedy hledisko kvality právní úpravy návrhu.

Přijetím zákona o krajském referendu došlo bezesporu k doplnění možnosti aplikovat tento významný prvek přímé demokracie v rámci celého systému územních samospráv tak, jak je vymezeno Ústavou ČR. Pouze pro úplnost lze poznamenat, že na úrovni státu nám taková právní úprava stále chybí, byť je poměrně často projednávána. Nejde zdaleka jen o to, že sama Ústava ČR fakticky vydání takového zákona umožňuje.<sup>40</sup> Jde zejména o to, zda je takový zákon potřebný a vhodný. A pokud již by měl být přijat, jak má být typově orientován, zda má jít cestou právní úpravy obsahující široce vymezený okruh věcí, které lze rozhodovat v referendu nebo cestou referenda ad hoc. Nebo i subvarianty spočívající v existenci obecného procesního předpisu, jehož aplikaci by předcházelo vždy rozhodnutí o konání referenda v konkrétní věci. Situaci výstižně zachytil Pavel Holländer, když v souvislosti s přímou demokracií mimo jiné uvedl, že referendum může představovat jak klíčový, tak i doplňující prvek rozhodování s tím, že technická a komunikační bariéra přestala být i na úrovni státu v době rozvoje techniky překážkou přímého rozhodování. Jedinou bariérou tohoto organizačního a technického pohledu mohou být bariéry

---

<sup>37</sup> Tedy vedle již zmiňovaného zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>38</sup> Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů.

<sup>39</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, čl. 2 odst. 2.

ekonomické.<sup>41</sup> Určení role referenda ve společnosti, a tím i základního přístupu k právní úpravě referenda<sup>42</sup> je záležitostí politického rozhodnutí. Především tyto otázky byly diskutovány i v případě projednávání návrhu zákona o krajském referendu. Věcným připomínkám uplatněným v průběhu projednávání však nebyla vždy věnována náležitá pozornost. A právě upozornění na vybraná, zákonem nedořešená či nevhodně řešená místa při organizačním, technickém a ve svém důsledku rovněž finančním zabezpečení konání krajského referenda, je hlavním cílem příspěvku.

---

<sup>41</sup> HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 2. vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň 2009, s. 294-295

<sup>42</sup> Tedy zda vůbec bude umožněn tento způsob rozhodování a pokud ano, v jaké podobě

## 4. Místní referendum

Přestože řada občanů vnímá referendum jako další typ voleb, jsou zde určité odlišnosti, které ostatně vycházejí přímo ze zákona. Místní referendum lze označit za prostředek přímé demokracie v oblastech městské samosprávy, kdy rozhoduje zastupitelstvo města. Občané tak mohou rozhodovat o některých záležitostech města přímo; existují přitom výjimky u věcí, o nichž se referendum konat nemůže např. schválení vyhlášky města, odvolání starosty atd. Průběh místního referenda vyžaduje určité kroky a stanovený postup, který bude představen v následujícím textu práce.

Pokud jde o vymezení toho, o čem lze místní referendum konat, jsou to podle § 6 zákona obecně věci, které patří do samostatné působnosti obce.<sup>43</sup> Obecně lze říci, že opakovaně bývají v praxi předmětem referend územní plány, smluvní závazky obcí a obecně závazné vyhlášky.<sup>44</sup>

### 4.1 Iniciace

Místní referendum vyhláší zastupitelstvo, a to buď z vlastní iniciativy, nebo na základě návrhu, který mu předloží tzv. přípravný výbor. Aby tedy mohlo zastupitelstvo referendum vyhlásit, je potřeba, aby nejméně tři osoby oprávněné volit do zastupitelstva sepsaly návrh, sesbíraly potřebný počet podpisů osob oprávněných hlasovat a tento návrh předložily zastupitelstvu dané obce.

Návrh musí obsahovat:

- přesné určení území, na němž se konání referenda navrhuje - např. územní obvod obce Tábor;<sup>45</sup>
- odůvodnění návrhu;<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> § 35 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění zákona č. 313/2002 Sb. a § 16 a 18 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění zákona č. 145/2001 Sb

<sup>44</sup> KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2009, s. 86

<sup>45</sup> Je tvořen deseti katastrálními územími a zároveň patnácti příměstskými částmi

<sup>46</sup> To může obsahovat návrh na termín konání referenda

- odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města;
- přesné znění otázky navržené k rozhodnutí referendem, na kterou lze odpovědět ano či ne;
- informace o přípravném výboru – jméno, příjmení a trvalý pobyt, datum narození a vlastnoruční podpis členů přípravného výboru;
- označení zmocněnce z členů přípravného výboru;
- přílohu – podpisovou listinu s očíslovanými podpisovými archy.

Aby zastupitelstvo mohlo na základě návrhu vyhlásit místní referendum, musí podpisové listiny podepsat zákonem stanovený počet osob zapsaných v seznamu oprávněných osob.<sup>47</sup> Tento počet tedy je třeba počítat podle počtu oprávněných osob v obci.

Počet podpisů, které je třeba nashromáždit dle počtu oprávněných osob:

- do 3 000 obyvatel: 30 % oprávněných osob,
- do 20 000 obyvatel: 20 % oprávněných osob,
- do 200 000 obyvatel: 10 % oprávněných osob,
- nad 200 000 obyvatel: 6 % oprávněných osob.<sup>48</sup>

*„Stanovením této hranice se má zabránit vyhlášení referenda, o které nemá zájem potřebná většina občanů, a tím případně neúčelnému vynakládání prostředků, ale také vytváření zbytečného napětí v obci.“<sup>49</sup>*

Na druhou stranu jsou tyto hranice dány trochu nelogicky pevně a tvoří velké rozdíly především v přechodových kategoriích. Tak např. u obce s 20 000 obyvateli je třeba podpisu 4 000 oprávněných osob, zatímco u obce s 20 001 obyvateli je třeba podpisů pouze 2 000, tedy polovina. *„Přitom řešení je zcela jednoduché, stačí se inspirovat daňovými zákony nebo úpravou v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí pro počty podpisů na podporu nezávislých kandidátů.“<sup>50</sup>*

<sup>47</sup> SAMKOVÁ, Jana. Místní referendum a sloučení obcí. *Moderní obec*, č. 3/2013, s. 46

<sup>48</sup> Počet oprávněných osob se dle § 55 zákona č. 22/2004 Sb., zákona o místním referendu zjišťuje podle počtu obyvatel podle stavu k 1. lednu toho roku, v němž byl návrh přípravného výboru podán.

<sup>49</sup> MATES, Pavel. *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, roč. IV, s. 55-61

<sup>50</sup> RIEGEL, Filip. Úloha přípravného výboru při vyhlášení místního referenda. *Veřejná správa*, 1/2010, s. 14

Podpisové listiny musí obsahovat:

- vymezení území, na němž se referendum navrhuje konat
- přesné znění otázky navržené k rozhodnutí referendem
- jméno, příjmení a trvalý pobyt členů přípravného výboru
- vlastnoruční podpisy oprávněných osob podporujících konání místního referenda a jejich jméno, příjmení, datum narození a adresu
- text upozornění pro podporovatele.<sup>51</sup>

Podpisové listiny mohou být vystaveny na místech přístupných veřejnosti. K tomu není třeba povolení státního orgánu, nesmí však dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel a k rušení veřejného pořádku. Shromažďováním podpisů na místě přístupném veřejnosti může být pověřena osoba, která dosáhla věku 16 let. Podpisové listiny však nesmí být vystaveny v prostorách státních orgánů a orgánů samosprávy.<sup>52</sup>

Pokud se výboru podaří posbírat dostatek podpisů a splnit všechny formální podmínky, zastupitelstvo musí vyhlásit místní referendum. Pokud ho přesto nevyhlásí, může se přípravný výbor obrátit na soud.<sup>53</sup>

V souvislosti s výše uvedeným je možno odkázat i na judikaturu Krajského soudu v Praze:

*„II. Žádnému z orgánů obce nepřísluší zkoumat vhodnost či věcnou opodstatněnost pokládané otázky ani důvody, jež přípravný výbor k iniciaci místního referenda vedly – o nich rozhodují konečným způsobem přímo oprávněné osoby tím, že v dostatečném počtu připojí svůj podpis na podpisové listiny.“<sup>54</sup>*

*III. V případě náležitostí stanovených v § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, by obecní úřad měl vyzývat k odstranění vad vyčíslení nákladů z důvodu nesprávnosti pouze v případech, kdy míra této nesprávnosti mohla zjevně vést k manipulaci s oprávněnými osobami ve prospěch konání místního referenda či ve prospěch konkrétního rozhodnutí o otázce v referendu položené.*

---

<sup>51</sup> „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.“

<sup>52</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. s. 65

<sup>53</sup> KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. s. 223

<sup>54</sup> Ustanovení § 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

*IV. Údaj o způsobu úhrady nákladů z rozpočtu obce<sup>55</sup> nevyžaduje uvedení konkrétní kapitoly rozpočtu obce.“<sup>56</sup>*

Místní referendum naopak nelze konat o otázkách, které jsou zákonem taxativně stanoveny, a to:

- místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,
- zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,
- 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,
- v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo
- 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.

## 4.2 Vyhlášení

K vyhlášení místního referenda dochází podle zákona o místním referendu dvěma způsoby: buď na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, nebo na návrh přípravného výboru, na jehož základě rozhodne zastupitelstvo o vyhlášení místního referenda.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>56</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20.7.2012, č. j. 50 A 7/2012 – 64

<sup>57</sup> VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o místním referendu* [online]. Ipravník, 17. 03. 2004 [citováno 23. 11. 2013]. Dostupné na: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art\\_3734/k-novemu-zakonu-o-mistnim-referendu.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_3734/k-novemu-zakonu-o-mistnim-referendu.aspx)

Místní referendum by mělo primárně představovat platformu pro komunikaci mezi politickou reprezentací a občany, jejímž prostřednictvím je zjišťován jejich názor a vůle ve vztahu ke konkrétní věci, která se jich přímo dotýká. Odpovědná politická reprezentace by proto k místnímu referendu neměla a priori přistupovat negativně a jeho realizaci by neměla klást překážky. Bohužel realita ukazuje, že obecní samospráva často místní referendum bojkotuje, a navíc dokáže být při kladení překážek ve snaze zabránit jeho konání velmi kreativní.<sup>58</sup>

Všeobecně může vyhlášení místního referenda zastupitelstvem vypovídat o ochotě volených představitelů konzultovat závažné obecní otázky s občany. Neplatí to ale vždy – kupříkladu v roce 2014 došlo minimálně ve třech obcích k vyhlášení referenda zastupitelstvem až poté, kdy se o dané otázce pokusil referendum iniciovat přípravný výbor „zdola“. Důvodem pro takové jednání mohla být snaha zastupitelstva o určité zmatení hlasujících v referendu tím, že položenou otázku mírně pozměnilo nebo vložilo mezi další otázky tak, aby původní otázka nepůsobila dostatečně významně. Zároveň došlo k vyhlášení místního referenda v jiném termínu, než navrhoval přípravný výbor. Zastupitelstvo, které se původně vyhlášení referenda bránilo, tak pravděpodobně usilovalo o dosažení nižší účasti než v původně navrženém termínu.<sup>59</sup> Jinými slovy zastupitelstvo sice referendum formálně vyhlásilo, ale v termínu, o kterém se oprávněně domnívalo, že nevzbudí zájem voličů, a tudíž hlasování nesplní podmínky platnosti a závaznosti.<sup>60</sup>

Jako příklad lze uvést městskou část Praha 10. Přípravný výbor se zde pokoušel iniciovat vyhlášení místního referenda o výstavbě nové budovy úřadu městské části. Po různých obstrukcích ze strany některých volených zástupců městské části se zastupitelstvo rozhodlo vyhlásit referendum o navržených otázkách samo. Otázky však byly mírně pozměněny a „utopeny“ mezi dalšími<sup>61</sup>. Zda městská část záměrně zamlžila smysl původních referendových otázek, aby vyvolala nezájem o hlasování v místním referendu, nebo zda se jednalo pouze o populistický krok před volbami do zastupitelstva městské části, není jasné. Jistou náповědou však může být postup městské části, která referendum o investici

---

<sup>58</sup> MATES, Pavel. *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, roč. IV, s. 55-61

<sup>59</sup> VEDRAL, Josef. K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu. *Správní právo*, č. 4/2005, s. 209 – 221

<sup>60</sup> Kuchařka místního referenda: Manuál pro aktivní občany. In: *Transparency International* [online]. 2016 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Kucha%C5%99ka-m%C3%ADstn%C3%ADho-referenda-2016.pdf>

<sup>61</sup> Jako příklad lze použít situaci, k níž došlo na území Prahy 10, kde v roce 2014 odehrála hned tři referenda, ve kterých bylo položeno celkem 14 otázek

do výstavby nové budovy úřadu<sup>62</sup> vyhlásila současně s termínem druhého kola doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu České republiky. Senátní volby pravidelně nevzbuzují přílišný zájem ze strany voličů, navíc v případě jejich druhého kola. Pokud bylo skutečným zájmem městské části otázka, která hýbala aktivní občanskou společností celé Prahy 10, dostatečně konzultovat s občany, měla místní referendum uspořádat ve stejném termínu jako volby do zastupitelstva.

#### 4.2.1 Vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce

První možností, jak může dojít ke konání místního referenda, je rozhodnutí zastupitelstva obce podle § 14 zákona o místním referendu<sup>63</sup> a § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích<sup>64</sup>. Ustanovení § 14 zákona o místním referendu, které výslovně uvádí, že zastupitelstvo rozhoduje o vyhlášení místního referenda prostou většinou hlasů, se jeví jako nadbytečné. Takto určený způsob hlasování pouze potvrzuje obecnou právní úpravu obsaženou v § 87 zákona o obcích, podle kterého je k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě potřeba souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Zvláštní právní předpis, tedy zákon o místním referendu, však stanovuje to samé. Patrně je tato situace způsobena aktivitou v Poslanecké sněmovně při schvalování zákona, kdy byla nejprve uvažována dvoutřetinová většina členů zastupitelstva, nicméně při projednávání v Poslanecké sněmovně byla snížena na prostou většinu. K vyhlášení místního referenda je tedy třeba, aby s ním v případě dvacetičlenného zastupitelstva projevil souhlas alespoň jedenáct členů zastupitelstva, a to i v případě, že příslušnému zasedání bude přítomno pouze právě jedenáct členů zastupitelstva.<sup>65</sup> Vyhlášením místního referenda v obci se pak rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda na úřední desce obecního úřadu po dobu patnácti dnů. Vyhlášením místního referenda ve statutárním městě se rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva statutárního města obce o vyhlášení místního referenda na úřední desce

---

<sup>62</sup> Ta měla být podle některých informací až ve výši 800 milionů Kč

<sup>63</sup> Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může rozhodnout o konání místního referenda prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města

<sup>64</sup> Zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o vyhlášení místního referenda

<sup>65</sup> RIGEL, Filip. Procesní aspekty vyhlašování místního referenda. *Právní rádce*, č. 8/2009, s. I.

magistrátu statutárního města a na úředních deskách úřadů všech městských částí nebo městských obvodů po dobu patnácti dnů.<sup>66</sup>

Usnesení o vyhlášení místního referenda má své povinné náležitosti, které jsou uvedeny v § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu a jsou jimi: a) označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje, b) znění otázky (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.<sup>67</sup>

Náklady na provedení místního referenda mohou být zejména mzdové a materiálové, např. náklady na kancelářské potřeby, obálky, hlasovací lístky, poštovné apod. Nutno dodat, že na základě historických údajů se tyto náklady značně různí. Z údajů, které uvádějí obce, ve kterých se v minulosti konalo místní referendum, bylo zjištěno, že průměrné náklady spojené s konáním místního referenda činí 320 735,25 Kč.<sup>68</sup> Ačkoliv v některých případech mohou být náklady místních referend v průměru relativně nízké, a to kupříkladu max. v řádech desetitisíců, jinde jsou náklady až v řádech milionů.

#### **4.2.2 Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru**

Tato varianta vyhlášení místního referenda představuje významnou možnost občanů obce zapojit se do rozhodování o záležitostech patřících do oblasti samostatné působnosti obce.<sup>69</sup> Zákon umožňuje občanům obce, aby vytvořili tzv. přípravný výbor, který tvoří nejméně 3 občané oprávnění hlasovat v místním referendu. Přípravný výbor pak má následující pravomoci: navrhuje uspořádání místního referenda, deleguje členy do komisí pro hlasování, může podat soudu návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru nemá vady, může podat soudu návrh na neplatnost hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Přípravný výbor však nemůže navrhopvat uspořádání místního referenda v každém případě.

---

<sup>66</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>67</sup> Tamtéž

<sup>68</sup> Referendum s nejvyššími náklady bylo uspořádáno na území městské části Praha 10, kde se náklady vyšplhaly až k částce 1 776 478 Kč. Nutno dodat, že na území této městské části se v roce 2014 konala celkem tři referenda s náklady 1 776 478 Kč, 1 466 767 Kč a 1 426 540 Kč.

<sup>69</sup> Na základě § 8 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu bylo v roce 2014 vyhlášeno celkem 21 referend z celkového počtu 47

Obec po obdržení návrhu na vyhlášení místního referenda přezkoumává mimo jiné podpisové listiny. V případě, že shledá některé z uvedených údajů vadnými, nepočítají se tyto údaje do celkového počtu oprávněných osob, jejichž podpora je nutná pro závaznost návrhu na vyhlášení místního referenda pro zastupitelstvo obce. Z tohoto důvodu se vždy doporučuje při sběru podpisů oprávněných osob nasbírat z důvodu opatrnosti podpisů více, než kolik stanovuje § 8 odst. 2 zákona o místním referendu. Návrh přípravného výboru spolu s podpisovou listinou předkládá přípravný výbor obecnímu úřadu, který posoudí předložený návrh přípravného výboru ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání. Při posuzování může dojít k následujícím situacím:

- a) V návrhu přípravného výboru neshledá obecní úřad nedostatky, neprodleně po uplynutí této lhůty písemně vyrozumí zmocněnce.
- b) Pokud návrh neobsahuje předepsané náležitosti nebo obsahuje nesprávné nebo neúplné údaje, vyzve obecní úřad zmocněnce, aby nedostatky ve lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dnů, odstranil.
- c) Pokud obecní úřad do 30 dnů nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh nemá nedostatky nebo ho nevyzve k jejich odstranění, považuje se návrh přípravného výboru za bezvadný.

Podle judikatury je za bezvadný považován i návrh přípravného výboru za situace, kdy obecní úřad sice vrátí ve smyslu písm. b) návrh zmocněnci, nicméně nevymezí nedostatky a nestanoví lhůtu k odstranění nedostatků. Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce<sup>70</sup> k projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání. Přípravný výbor by měl zvažovat, kdy obecnímu úřadu návrh na vyhlášení místního referenda předloží, jelikož zasedání zastupitelstva obce se konají podle § 92 odst. 1 zákona o obcích nejméně jedenkrát za 3 měsíce.<sup>71</sup> Zároveň je podle § 15 zákona o místním referendu možné, aby se místní referendum konalo až do 90 dnů od jeho vyhlášení, pokud není v návrhu přípravného výboru uvedeno datum pozdější. Přípravný výbor by tak měl důkladně zvážit termín předložení návrhu tak, aby se zbytečně neprodlužovala doba mezi předložením návrhu obecnímu úřadu a jeho projednáním na zasedání zastupitelstva obce a aby byl návrh

---

<sup>70</sup> Resp. starosta tam, kde se rada nevolí

<sup>71</sup> RIGEL, Filip. Úloha přípravného výboru při vyhlásování místního referenda. Veřejná správa, 1/2010, s. 14

na vyhlášení místního referenda zastupitelstvu předložen k projednání před zamýšleným termínem hlasování v místním referendu.<sup>72</sup>

K termínu vyhlášení místního referenda je ještě nutné dodat, že zastupitelstvo obce není vázáno návrhem přípravného výboru ohledně termínu konání referenda. K odchýlení od návrhu by však mělo dojít pouze v odůvodněných případech a ze závažných a racionálních důvodů. Pokud by se zastupitelstvo bez bližšího zdůvodnění odchýlilo od návrhu přípravného výboru, je možné domáhat se soudní ochrany.<sup>73</sup>

Na zasedání zastupitelstva obce, kde se má vyhlášení místního referenda projednávat, se postupuje dvěma, resp. třemi způsoby:

- a) zastupitelstvo rozhodne o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání;
- b) zastupitelstvo rozhodne o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat. K přípustnosti otázek položených v místním referendu viz výše;
- c) zastupitelstvo o předložené otázce může rozhodnout samo bez vyhlášení místního referenda. V takovém případě o tomto rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce, přičemž takové rozhodnutí nelze vykonat před uplynutím sedmi denní lhůty od dne doručení vyrozumění zmocněnci. Prohlásí-li zmocněnec v této lhůtě, že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí. Původní rozhodnutí zastupitelstva obce o navržené otázce pak pozbývá dnem vyhlášení místního referenda platnosti. Toto ustanovení však také vytváří prostor pro možné obstrukční jednání zastupitelstva obce v případě, že se obec vyhlášení místního referenda bude bránit. Jedná se o další důvod, proč by přípravný výbor měl obci předložit návrh na vyhlášení místního referenda s dostatečným předstihem před zamýšleným termínem konání hlasování.

Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků pak nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.

---

<sup>72</sup> MATES, Pavel. *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, roč. IV, s. 55-61

<sup>73</sup> Srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 40 A 8/2014-45 z 11. 9. 2014, usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 44 A 62/2010-19 (2158/2010 Sb. NSS) ze dne 30. 7. 2010 a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 40 A 6/2014-33 ze dne 26. 8. 2014.

### 4.3 Příprava

Po vyhlášení místního referenda se pro hlasování zřizují komise. Okrsková, místní a městská komise jsou kolektivní orgány, které zajišťují přípravu a řízení hlasování a zjišťování jeho výsledků. Členem příslušné komise může být jen oprávněná osoba, u níž nenastala překážka ve výkonu práva hlasovat v místním referendu.

Starosta obce stanoví 25 dnů přede dnem hlasování, s přihlédnutím k počtu oprávněných osob v hlasovacím okrsku, minimální počet členů okrskové a místní komise, který nesmí být nižší než 4. Obdobně stanoví 25 dnů přede dnem hlasování primátor minimální počet členů městské komise. O počtu členů příslušné komise vyrozumí neprodleně starosta obce nebo primátor přípravný výbor.

Členy okrskové, místní a městské komise deleguje přípravný výbor a nejméně po 1 členu okrskové a místní komise starosta obce a nejméně 1 člena do městské komise primátor; koná-li se místní referendum z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, deleguje členy okrskové a místní komise starosta obce a členy městské komise primátor, pokud si delegování členů komisí zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nevyhradí. Členy komisí je třeba delegovat nejpozději 15 dnů přede dnem hlasování. Starosta obce nebo primátor jmenuje nejpozději 15 dnů přede dnem hlasování zapisovatele příslušné komise. Lhůta určená podle dnů je zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16:00 hodin. Lhůty nelze prodloužit ani prominout jejich zmeškání.

#### **Okrsková komise**

- zajišťuje průběh hlasování v hlasovacím okrsku, zejména dozírá na správné odevzdání hlasovacích lístků a dbá o pořádek v hlasovací místnosti,
- sčítá hlady v hlasovacím okrsku,
- ve sporných případech rozhoduje hlasováním o platnosti hlasovacího lístku a o platnosti hlasu oprávněné osoby, a to s konečnou platností,
- sepíše zápis o průběhu a výsledku hlasování a předá jej neprodleně místní komisi,
- ostatní hlasovací dokumentaci odevzdá do úschovy příslušnému obecnímu úřadu.

## Místní komise

- organizuje činnost okrskových komisí
- dohlíží na dodržování právních předpisů o místním referendu,
- sčítá hlasy a zjišťuje výsledky hlasování na podkladě zápisů o průběhu a výsledku hlasování předaných okrskovými komisemi,
- rozhoduje o stížnostech na postup okrskových komisí,
- uveřejňuje výsledky hlasování v místním referendu,
- ve statutárním městě předává výsledky hlasování městské komisi,
- odevzdává hlasovací dokumentaci o místním referendu obecnímu úřadu.

## Městská komise

- organizuje činnost místních komisí ve statutárním městě,
- dohlíží na dodržování právních předpisů o místním referendu,
- sčítá hlasy a zjišťuje výsledky hlasování ve statutárním městě na podkladě zápisů o výsledku hlasování předaných místními komisemi,
- rozhoduje o stížnostech na postup místních komisí,
- odevzdává hlasovací dokumentaci o místním referendu magistrátu statutárního města.

Výkon funkce člena komise je jiným úkonem v obecném zájmu.<sup>74</sup> Členu komise se poskytuje pracovní volno bez náhrady mzdy, ale má nárok na zvláštní odměnu za výkon funkce.

Výše odměny se odvozuje od zvláštního právního předpisu<sup>75</sup> a činí maximálně jednu pětinu minimální mzdy pro předsedu a jednu sedminu pro člena komise. Výši odměny stanoví zastupitelstvo a zveřejní ji nejpozději do 25 dnů přede dnem hlasování na úřední desce. V případě, že se člen komise neúčastní všech jednání, odměna se poměrně krátí.

Odměnu vyplatí do 30 dnů od ukončení činnosti komise členovi okrskové nebo místní komise obecní úřad, členovi městské komise magistrát statutárního města.

---

<sup>74</sup> ŠPOK, Radomír. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Europeum, 2006, s. 26

<sup>75</sup> Nařízení vlády č. 567/2006 Sb. Nařízení vlády o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí

Z judikatury možno citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu:

*„Přípravný výbor může ve svém návrhu termínovat místní referendum<sup>76</sup> na dobu souběžného hlasování ve volbách, o nichž se ví, že v budoucnosti nastanou, i když se neví přesně kdy<sup>77</sup>. Pokud se však má tento termín odehrát v ne příliš blízké budoucnosti, musí zastupitelstvo obce při vyhlášení místního referenda brát ohled na jeho aktuálnost, resp. realizovatelnost rozhodnutí, jež má být v místním referendu přijato. Totéž oprávnění pak nemůže být upřeno ani soudu, má-li rozhodnout o vyhlášení místního referenda namísto zastupitelstva obce<sup>78</sup>. Přitom soud, nemaje na rozdíl od zastupitelstva možnost zvažovat vhodnost či účelnost možných termínů pro konání místního referenda vzhledem ke specifickým místním podmínkám, se přikloní k zákonnému standardu, tj. vyhlásí místní referendum tak, aby se konalo do 90 dnů, není-li v blízkém časovém horizontu k dispozici vhodnější termín souběžný s nějakými volbami<sup>79</sup>, ledaže by zjistil, že účel místního referenda podstatně neohrozí konání hlasování v termínu pozdějším podle návrhu přípravného výboru.“<sup>80</sup>*

#### **4.4 Hlasování**

Stejně jako právo volební i místní referendum se vykonává tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Právo hlasovat v místním referendu má decisivní charakter, a proto musí být vykonáno výlučně osobně bez možnosti zastoupení jinou osobou.<sup>81</sup>

Aktivně legitimována hlasovat v místním referendu je tedy každá osoba, která dosáhla věku 18 let, má právo volit do zastupitelstva obce a je uvedena na výpisu ze stálého seznamu voličů či jeho dodatku. V případě, že se oprávněná osoba pro účely hlasování v místním referendu řádně legitimuje, avšak z nějakého důvodu není uvedena ve výpisu ze seznamu oprávněných osob, lze ji za pomoci analogie zákona o volbách do zastupitelstev obcí dodatečně dopsat do výpisu ze seznamu voličů. Z popsaného důvodu, který je patrně pouze nedopatřením či nedbalostí obecního úřadu, by nemělo být oprávněné osobě znemožněno její základní politické právo hlasovat. Za překážky výkonu práva hlasovat v místním referendu Zákon o místním referendu výslovně stanoví v § 4: omezení osobní svobody stanovené

<sup>76</sup> Viz. § 15 věta první zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>77</sup> dies certus an, incertus quando; § 5 odst. 1 téhož zákona

<sup>78</sup> Viz. § 57 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>79</sup> Viz. § 15 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.3.2015 č. j. Ars 11/2014-42

<sup>81</sup> RIGEL, Filip. K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích. *Správní právo*, roč. XLV, č. 3/2012, s. 129

na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody; zbavení způsobilosti k právním úkonům; omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu; výkon vojenské činné služby, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.<sup>82</sup>

Místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Právem hlasovat v místním referendu disponuje, tedy je oprávněnou osobou pro hlasování v místním referendu:

- občan obce se státním občanstvím České republiky, který alespoň druhý den konání místního referenda dosáhl věku nejméně 18 let a je v den konání místního referenda přihlášen k trvalému pobytu v obci, nebo
- občan obce se státním občanstvím státu Evropské unie, který alespoň druhý den konání místního referenda dosáhl věku nejméně 18 let a je v den konání místního referenda přihlášen k trvalému pobytu v obci.<sup>83</sup>

Hlasovat oproti tomu nemůže osoba, která je v době hlasování omezena na svobodě z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, má omezenou svéprávnost k výkonu práva hlasovat v místním referendu, má omezenou osobní svobodu na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo osoba, která vykonává vojenskou činnou službu, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících. K hlasování v místním referendu dochází v jednom dni. Výjimkou z tohoto pravidla je konání místního referenda současně s volbami. V těchto případech se referendum koná v dobu, která je stanovena pro konání voleb – hlasování v místním referendu může tedy proběhnout ve více dnech.<sup>84</sup>

Otázka v místním referendu musí být v první řadě položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“, nebo „ne“. Stávající právní úprava zákona o místním referendu definuje předmět místního referenda pozitivním i negativním způsobem. Pozitivně zákon o místním referendu stanoví, že místní referendum lze konat o věcech, které patří

---

<sup>82</sup> NAHODIL, Tomáš, ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k I. 10. 2004*. 1. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 70

<sup>83</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>84</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 131.

do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Negativním uzavřeným výčtem jsou pak vymezeny oblasti, o kterých není možné vyvolat hlasování v místním referendu.<sup>85</sup>

Z důvodu úspornosti se hlasování v místním referendu koná v jednom dni. Pokud by se místní referendum konalo současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu, koná se ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb.<sup>86</sup> Po dobu trvání nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu<sup>87</sup> nelze místní referendum konat.

Mezi zásady hlasování patří zejména: osobní hlasování bez možnosti zastoupení jinou osobou, prokázání totožnosti oprávněné osoby, bez prokázání totožnosti nelze vykonat hlasovací právo, povinnost předložení hlasovacího průkazu, pokud se jedná o oprávněnou osobu, která hlasuje v jiném než hlasovacím okrsku svého trvalého pobytu, v prostoru určeném pro hlasování musí být oprávněná osoba vždy sama, ze závažných důvodů<sup>88</sup> může oprávněná osoba hlasovat mimo hlasovací místnost.<sup>89</sup>

Po prokázání oprávněnosti hlasovat v místním referendu a provedení příslušného záznamu do výpisu ze seznamu oprávněných osob, okrsková komise vydá oprávněné osobě hlasovací lístek a úřední obálku, se kterou oprávněná osoba přistoupí k samotnému aktu hlasování do prostoru k tomuto účelu určenému. Jediným platným způsobem hlasování je označení příslušné předtištěné odpovědi „ano“ nebo „ne“ křížkem v příslušném rámečku.<sup>90</sup>

Takto platný hlasovací lístek je poté třeba vložit do úřední obálky, a poté jej vhodit do hlasovací schránky. Pokud oprávněná osoba hodí do hlasovací schránky lístek, na kterém nezaznačí žádnou odpověď, je toto její jednání považováno za zdržení se hlasování. Hlasování v místním referendu může být rovněž okrskovou komisí odloženo na pozdější dobu, přerušeno anebo dokonce prodlouženo, ne však déle než o 1 hodinu, v případě, že nastane taková skutečnost, která znemožní zahájit hlasování, pokračovat v něm nebo jej ukončit. Okrsková komise musí o takovém opatření vyrozumět oprávněné osoby způsobem v místě obvyklým a místní komisi. Způsobem v místě obvyklým může být z komunální praxe známý např. místní rozhlas. V případě přerušování hlasování je hlasovací

---

<sup>85</sup> Místní referendum tak například nelze konat o místních poplatcích, zřízení orgánů obce, volbě a odvolání starosty atd.

<sup>86</sup> Většinou pátek, sobota

<sup>87</sup> Zákon používá pro tyto mimořádné situace legislativní zkratku krizový stav

<sup>88</sup> například zdravotních

<sup>89</sup> zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

<sup>90</sup> zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

dokumentace uschována okrskovou komisí a hlasovací schránka je zapečetěna tak, aby do nich nebylo možno vkládat úřední obálky nebo je z nich vybírat. O skutečnostech v tomto odstavci uvedených je uvedena poznámka v zápise o průběhu a výsledku hlasování.<sup>91</sup>

#### 4.5 Výsledky

Po ukončení hlasování dá předseda okrskové komise otevřít hlasovací schránku. V místnosti, kde budou okrskovou komisí počítány hlasy, mohou být přítomny pouze členové komise vyššího stupně<sup>92</sup> a osoby pověřené starostou nebo primátorem statutárního města ke zpracovávání výsledků hlasování. Úřední obálky jsou jedna po druhé spočítány a porovnány s počtem oprávněných osob, které se hlasování v místním referendu zúčastnily. Do hlasovacích lístků je umožněno nahlížet všem členům okrskové komise. Hlasovací lístek je považován za neplatný a následně vyloučen z hlasování okrskovou komisí, pokud není vytištěn a dodán obcí nebo statutárním městem, anebo pokud není v úřední obálce. Na druhou stranu nemá vliv na platnost, pokud je odevzdaný hlasovací lístek přeložený nebo poškozený, ale potřebné údaje jsou z něj patrné.

Po sečtení všech hlasů, předseda okrskové komise zajistí zapečetění všech hlasovacích lístků. Rozhoduje-li se v místním referendu o více otázkách, zjišťují se odevzdané hlasy pro každou otázku samostatně. Za správnost sčítání a kontroly hlasovacích lístků odpovídá předseda okrskové komise. Zápis o průběhu a výsledku hlasování v hlasovacím okrsku je vyhotoven okrskovou komisí ve dvou stejnopisech a podepsán všemi členy okrskové komise.

Po sečtení hlasů a podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu předá předseda nebo jím pověřený člen okrskové komise jeden stejnopis zápisu včetně případných příloh neprodleně místní komisí a vyčká jejího pokynu k ukončení zasedání. Co se týká zápisu o výsledku hlasování, tak ten je sepsán místní komisí po přezkoumání zápisů okrskových komisí a zjištění celkových výsledků hlasování v místním referendu v obci. Tento zápis se rovněž vyhotovuje ve dvou stejnopisech a i pro něj Zákon o místním referendu všechny skutečnosti vztahující se k průběhu hlasování, které má obsáhnout. Zápis podepíše členové místní komise. O výsledku hlasování vyhotovuje zápis rovněž městská komise, a to po přezkoumání zápisů místních komisí a zjištění celkových

---

<sup>91</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>92</sup> Tedy místní či městské komise

výsledků hlasování v místním referendu ve statutárním městě. Městská komise vyhotoví zápis opět ve dvou stejnopisech, který podepíše všichni její členové.

Výsledky hlasování jsou v obci vyhlášeny místní komisí, a to neprodleným zveřejněním výsledků na úřední desce obecního úřadu, po dobu následujících 15 dnů. Městská komise vyhláší výsledky hlasování v místním referendu ve statutárním městě stejným způsobem jako místní komise v obci s tím rozdílem, že výsledek hlasování se zveřejňuje na úřední desce magistrátu statutárního města.<sup>93</sup> Za den vyhlášení výsledků hlasování v místním referendu se považuje první den vyvěšení těchto výsledků na úřední desce příslušného úřadu.<sup>94</sup>

#### 4.6 Přestupky

Přestupku se dopustí:

- oprávněná osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k témuž návrhu přípravného výboru více než jednou,
- fyzická osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k návrhu přípravného výboru, ač není oprávněnou osobou,
- fyzická osoba, která v podpisové listině uvede nepravdivé údaje.<sup>95</sup>

Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 3 000 Kč. Na přestupek a jeho projednání se vztahuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, výkon této působnosti je výkonem přenesené působnosti obce nebo statutárního města.<sup>96</sup>

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 zjednálo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo obce

---

<sup>93</sup> ŠPOK, Radomír. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Europeum, 2006, s. 24

<sup>94</sup> RIGEL, Filip. K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích. *Správní právo*, roč. XLV, č. 3/2012, s. 129

<sup>95</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>96</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

neučiní, Ministerstvo vnitra zastupitelstvo obce rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu.<sup>97</sup>

#### 4.7 Platnost a závaznost referenda

Po ukončení hlasování v místním referendu může dojít ke třem situacím:

1. referendum je neplatné a nezávazné;
2. referendum je platné a není závazné;
3. referendum je platné a závazné.

Zákon o místním referendu tedy z hlediska výsledku rozlišuje mezi dvěma pojmy, a to platností a závazností místního referenda. Platnost přitom znamená, že se místního referenda zúčastnilo potřebné množství oprávněných osob. K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob. Pro závaznost platného rozhodnutí přijatého v místním referendu pro orgány obce je nutné, aby pro takové rozhodnutí hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se hlasování zúčastnili, a zároveň se musí jednat alespoň o 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.<sup>98</sup>

Znění ustanovení § 48 zákona o místním referendu prošlo zásadní novelizací zákonem č. 169/2008 Sb., který s účinností od 1. 7. 2008 měnil dosavadní hranici pro platnost a závaznost rozhodnutí v místním referendu. Ta byla do dne 30. 6. 2008 stanovena tak, že pro platnost rozhodnutí se hlasování musela zúčastnit alespoň polovina oprávněných osob, a rozhodnutí bylo závazné, když pro něj hlasovala nadpoloviční většina zúčastněných oprávněných osob.

Největším problémem tehdejšího znění zákona o místním referendu byl totiž právě přehnaný požadavek na účast oprávněných osob, kdy zejména ve větších obcích docházelo sice k tomu, že se oprávněné osoby jednoznačně vyslovily pro jednu z možností v místním referendu, avšak rozhodnutí nebylo pro nižší účast platné.<sup>99</sup> Zároveň bylo zákonem č. 169/2008 Sb. vypuštěno ustanovení § 89 odst. 2 zákona o obcích v tehdejších

---

<sup>97</sup> Ustanovení § 67 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>98</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>99</sup> ŠPOK, Radomír. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Europeum, 2006, s. 28

znění, které zavádělo pravidlo, že „*nebude-li zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce*

*postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum nebo s rozhodnutím přijatým v místním referendu konaném v záležitosti samostatné působnosti obce, vyzve ředitel krajského úřadu zastupitelstvo obce, aby do 2 měsíců zjednálo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo obce neučiní, oznámí krajský úřad neprodleně tuto skutečnost Ministerstvu vnitra ČR, které zastupitelstvo obce rozpustí.“*

Obdobné pravidlo bylo vypuštěno i ze zákona o hlavním městě Praze.<sup>100</sup>

Zajímavou myšlenku přináší ohledně platnosti výsledku místního referenda S. Kadečka a F. Rigel: „*Optimální řešení v tomto směru lze dle našeho názoru konstruovat nejspíše tak, že platnosti rozhodnutí v místním referendu bude dosaženo při dosažení hranice počtu osob (ať již stanoveného absolutním číslem či procentem), které se účastnily posledních voleb do místního zastupitelstva. To vychází z logiky, že může-li být ve věci rozhodnuto zastupitelstvem, které volilo x osob, může těchto x osob ve věci tím spíše rozhodnout samo (a není tedy třeba stanovovat jakkoliv přísnější požadavky).“<sup>101</sup>*

Odkazují zároveň na názor projevený M. Matulou, že „*námítka spočívající v rozhodování menšiny občanů o otázkách obce může být jen stěží akceptována, uváží-li se, že účast ve volbách do zastupitelstev obcí často zdaleka nedosahuje 50 %. Ve volbách jde přitom o rozhodování, které do budoucna ovlivní řešení širokého spektra obecních záležitostí. V referendu je předmětem rozhodování jediná, byť třeba i významná otázka.“<sup>102</sup>*

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku sp. zn. Ars 2/2014 ze dne 4. 6. 2014 zabýval opožděností návrhu na určení, že návrh přípravného výboru na uspořádání místního referenda v obci Nové Heřminovy nemá vady. Přípravný výbor se domníval, že připadá-li poslední den lhůty k podání návrhu na vyhlášení místního referenda na sobotu, neděli či svátek, končí lhůta až následující pracovní den.

---

<sup>100</sup> BŘEŇ, J. Místní referendum - nová pravidla pro jeho platnost a závaznost [online]. *Deník veřejné správy*, 09. 01. 2009 [citováno 19. 11. 2013]. Dostupné na: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6352602>>.

<sup>101</sup> KADEČKA, S., RIGEL, F. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*, Praha: C. H. Beck, 2009, č. 7.

<sup>102</sup> MATULA, M. *Zákonná úprava a praxe místního referenda v České republice*. Občan a veřejná správa (ústavnoprávní aspekty). Zborník příspěvků z vědecké konference s mezinárodní účastí konané v dnech 25.–26. října v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárikav Košiciach, 2007, s. 145.

Nejvyšší správní soud však navázal na svou ustálenou judikaturu ve věcech volebních a konkrétně odkázal na usnesení sp. zn. Vol 152/2013 ze dne 13. 11. 2013, v němž uvedl, že *„Návrh ve věcech volebních lze podat do deseti dnů po vyhlášení výsledku voleb Státní volební komisí. Lhůta určená podle dnů je přitom zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin, přičemž lhůty nelze prodloužit ani prominout jejich zmeškání. Protože konec lhůty pro podávání volebních stížností je stanoven podle hodin, nevztahuje se na tento typ řízení ani pravidlo, podle něhož případně-li poslední den lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbliže následující pracovní den.“*<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Viz § 40 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní: Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbliže následující pracovní den. To neplatí o lhůtách stanovených podle hodin.

## 5. Krajské referendum

Provádění krajského referenda upravuje zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. V krajském referendu rozhodují oprávněné osoby formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti kraje. Krajské referendum lze konat jen na celém území kraje. Referendum na území hlavního města Prahy, které je vedle obce i krajem, se provádí podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Přestože zákon o krajském referendu vstoupil v účinnost 1. ledna 2011, nekonalo se do současné doby žádné krajské referendum, ačkoli bylo možné zaznamenat úsilí o jeho vyhlášení. Je otázkou, co je toho příčinou, zda náročnost procesu vyhlášení krajského referenda, problematické vytipování oblastí, o nichž lze krajské referendum konat, nezájem občanů participovat na rozhodování o otázkách, které přesahují rámec obce, či neochota krajských zastupitelstev zjišťovat názor občanů ve vztahu ke konkrétním problémům.

### 5.1 Inicie

Návrh na konání krajského referenda spolu s přílohou předkládá přípravný výbor krajskému úřadu, který posoudí předložený návrh přípravného výboru ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání; jestliže v návrhu přípravného výboru neshledá nedostatky, neprodleně po uplynutí této lhůty písemně vyrozumí zmocněnce.

Nemá-li návrh přípravného výboru náležitosti stanovené zákonem o krajském referendu nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, krajský úřad neprodleně písemně vyzve zmocněnce, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dnů, odstranil. Současně krajský úřad návrh přípravného výboru zmocněnci podle potřeby vrátí a o tomto postupu učiní zápis a přiloží k němu kopii návrhu přípravného výboru.

V případě, že krajský 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.

Krajské referendum nelze konat o otázkách, které jsou zákonem taxativně stanoveny, a to:

- o ukládání pokut a o rozpočtu kraje,
- o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání,
- o volbě a odvolání hejtmána, jeho náměstků a členů rady kraje, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje,
- jestliže by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, nebo
- jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.<sup>104</sup>

Krajské referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo kraje, nebo přípravný výbor podá návrh na konání krajského referenda a zastupitelstvo kraje rozhodne o jeho vyhlášení. Návrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem alespoň 6% oprávněných osob s trvalým pobytem v kraji, v němž má být referendum konáno.<sup>105</sup>

## 5.2 Vyhlášení

Také v případě vyhlášení krajského referenda je možno zvolit jednu ze dvou zákonem předvídaných cest: referendum může být vyhlášeno na základě rozhodnutí zastupitelstva kraje (níže budou popsány náležitosti takového rozhodnutí krajského zastupitelstva), nebo na návrh přípravného výboru (tj. obdobně jako v případě místního referenda).

---

<sup>104</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>105</sup> Tamtéž

### **5.2.1 Vyhlášení krajského referenda z rozhodnutí zastupitelstva kraje**

Zastupitelstvo kraje může rozhodnout o konání krajského referenda nadpoloviční většinou hlasů všech členů zastupitelstva kraje. V usnesení o vyhlášení krajského referenda se uvedou náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o krajském referendu. Vyhlášením krajského referenda v kraji se rozumí uveřejnění usnesení zastupitelstva ve Věstníku právních předpisů kraje a vyvěšení usnesení zastupitelstva kraje o vyhlášení krajského referenda na úřední desce krajského úřadu po dobu 15 dnů. Zastupitelstvo kraje toto usnesení rozešle starostům všech obcí na území kraje, kteří usnesení vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.<sup>106</sup>

### **5.2.2 Vyhlášení krajského referenda na návrh přípravného výboru**

Přípravný výbor tvoří pro účely krajského referenda nejméně tři oprávněné osoby. Úkoly přípravného výboru:

- navrhuje uspořádání krajského referenda,
- má právo delegovat členy do komisí pro hlasování,
- může podat soudu návrh na určení, že krajské referendum má být vyhlášeno, nebo že návrh přípravného výboru nemá vady,
- může podat soudu návrh na neplatnost hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v krajském referendu.

Přípravný výbor uvede, kdo z jeho členů je zmocněn jednat jejich jménem. Úkony zmocněnce jsou pro přípravný výbor závazné.

## **5.3 Příprava**

Návrh přípravného výboru musí obsahovat:

- označení kraje, v němž se konání krajského referenda navrhuje,
- znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v krajském referendu,
- odůvodnění návrhu,

---

<sup>106</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

- odhad nákladů spojených s provedením krajského referenda a realizací rozhodnutí přijatého v krajském referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu kraje,
- označení zmocněnce z členů přípravného výboru,
- jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, kterým se rozumí adresa pobytu (dále jen „adresa“), a jejich vlastnoruční podpisy.

### **Podpisová listina a její náležitosti**

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

- označení kraje, v němž se má krajské referendum konat,
- znění otázky, popřípadě otázek, navržených k rozhodnutí v krajském referendu,
- jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu,
- upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda tohoto znění: *„Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání krajského referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o krajském 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 krajského referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis. Návrh přípravného výboru a podpisové listiny nesmí být vystaveny v prostorách státních orgánů a orgánů územní samosprávy.

Lze upozornit na jistý problém, který se váže k právní úpravě tak, jak je poskytnuta zákonem o krajském referendu. V zákoně o krajském referendu není dále stanovena obecná odpovědnost (působnost) za organizační a technické zabezpečení. Není např. určeno, kdo má stanovit podobu hlasovacího průkazu pro krajské referendum. Není upraveno, čím se prokazují osoby – členové komise vyššího stupně, které mají právo se zúčastnit sčítání hlasů<sup>107</sup>, není upraveno, zda je třeba zabezpečit telekomunikační spojení. V zákoně o krajském referendu není ani obsažena možnost vydat prováděcí právní předpis, který by byl schopen některé otázky alespoň formálně řešit a jedinou cestou k provedení zákona tak

<sup>107</sup> Viz § 42 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

zůstává využití práva vlády vydat nařízení. Takové nařízení však dosud vydáno nebylo. Mlčení zákona ke shora uvedeným záležitostem, které představují pouhou demonstraci z nedostatečně upravených záležitostí spojených s organizačním a technickým zabezpečením referenda, je o to smutnější, že bylo kde vzít konkrétní inspiraci již prověřenou praxí. Mám na mysli volební zákony, na které je ostatně v důvodové zprávě k návrhu zákona odkazováno.<sup>108</sup>

Zákon o krajském referendu vychází z právní úpravy zákona o místním referendu. Inspirace touto právní úpravou, která byla sama o sobě zpochybňována, však navíc nebyla ani vždy vhodně využita. V zákoně o krajském referendu např. chybí výslovné určení toho, kdo ze zákona přímo zajišťuje pro konání krajského referenda hlasovací místnosti a pomocné prostředky pro činnost komisí<sup>109</sup>. Do nadbytečné náročnosti oproti zákonu o místním referendu je dle mého názoru rozpracována právní úprava uveřejňování úkonů důležitých pro konání krajského referenda. V případě obcí stačí pro vyhlášení místního referenda na základě návrhu přípravného výboru uveřejnění usnesení zastupitelstva na úřední desce.<sup>110</sup> Ve stejném případě je nutno u krajského referenda zabezpečit uveřejnění ve Věstníku právních předpisů kraje, zabezpečit vyvěšení na úřední desce kraje po dobu 15 dnů a dále rozeslání příslušného usnesení zastupitelstva starostům všech obcí kraje k vyvěšení na úředních deskách obcí rovněž po dobu 15 dnů.<sup>111</sup> Vše navíc „zároveň“ – což je mimo jiné technicky v zásadě nemožné v případě dodavatelsky tištěného Věstníku právních předpisů kraje.<sup>112</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona přitom neobsahuje žádné vysvětlení výše uvedených nároků na uveřejňování.

Jednotlivé náklady se v samosprávných krajích pochopitelně liší, a to ať již z důvodu odlišné velikosti, počtu obyvatel atd. Budou se lišit jak z hlediska jejich druhů, tak i z hlediska jejich přiznané výše, protože jde o kompetenci zastupitelstva kraje. Budou se však zřejmě lišit i z hlediska určení toho, komu budou vznikat a kdo bude konkrétní činnost zajišťovat (viz popsané neurčitosti, či mlčení zákona). Právní úpravu konkrétního řešení úhrad výdajů spojených s krajským referendem nalezneme v části první, hlavě IX. zákona o krajském referendu.<sup>113</sup> Zákon zde uvádí:

---

<sup>108</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>109</sup> Obdoba ustanovení § 52 zákona o místním referendu

<sup>110</sup> Ustanovení § 13 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>111</sup> Dle § 13 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>112</sup> Praxe většiny samosprávných krajů u nás

<sup>113</sup> Viz § 50 až 52 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

- plnění úkolů kraje je výkonem samostatné působnosti. V rámci této působnosti zastupitelstvo kraje rozhodnutím stanoví výši zvláštní odměny členům komisí pro hlasování<sup>114</sup> a dále záležitosti úhrad běžných výdajů spojených s organizací a konáním referenda (jejich druh, rozsah, způsob a postup úhrady);
- plnění úkolů obecních úřadů a starostů obcí je pak výkonem přenesené působnosti;
- náklady krajského referenda hradí kraj ze svého rozpočtu (s výjimkou vymezených nákladů přípravného výboru, pokud je konáno referendum na jeho návrh) a to tak, že má hradit i výdaje orgánů státní správy, dále své výdaje, výdaje obcí, měst, městských částí a městských obvodů a okrskových komisí..<sup>115</sup>

Jaká je tedy právní úprava organizačního a technického zabezpečení krajského referenda. Především je nutno konstatovat, že poměrně nepřehledná. Zákon o krajském referendu např. postrádá vymezení orgánů pro konání referenda s přehledným vymezením jejich působnosti. Zákon o krajském referendu nenaplnuje ani požadavky provázanosti a úplnosti v něm řešených záležitostech. Oprávněnost zmíněných požadavků lze hodnotit už jen z pohledu prostého posouzení organizační náročnosti činností zabezpečovaných při konání krajského referenda. Při konání místního referenda totiž činnosti probíhají vždy na území jedné obce. Při konání krajského referenda je však třeba zkoordinovat a zajistit nejen činnost kraje a jeho orgánů, ale i všech obcí na jeho území. Velký počet na sobě jinak v zásadě nezávislých subjektů potřebných a nutných k úspěšné realizaci krajského referenda představuje zcela odlišnou výchozí situaci. Rozptýlená právní úprava vymezení působnosti jednotlivých orgánů při postupech dle zákona o krajském referendu svázaná jen logikou časového postupu (od návrhu na konání referenda po jeho vyhlášení, vymezení činnosti komisí, vlastního hlasování a následného zjišťování a vyhlášení výsledků referenda) zřejmě přispěla k organizačním a technickým neobratnostem nebo přímo chybám. Např. vedle již zmíněného chybějícího určení toho, kdo ze zákona zajišťuje a odpovídá za vybavení hlasovacích místností pro hlasování v krajském referendu, chybí i určení odpovědnosti za zajištění pomocných prostředků pro činnost komisí všech typů včetně zajištění všeho, co je potřebné pro činnost komisí vůbec.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Okrsková, místní, krajská

<sup>115</sup> Výdaje místních komisí tedy jen pokud současně plní úkoly okrskové komise

<sup>116</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

Hledání správných odpovědí v případě komisí navíc bude ztěžovat absence jasného určení toho, v jaké působnosti komise<sup>117</sup> vykonávají svou činnost. Zákon o krajském referendu totiž nevynechává, zda svou činnost vykonávají v samostatné nebo přenesené působnosti (komise nejsou orgánem kraje) tak, jak je to obvyklé ve volebních zákonech.<sup>118</sup> Ustanovení § 52 zákona o krajském referendu o úhradě nákladů pak zmatečnost završuje, když stanoví, že kraj hradí mimo jiné nejen výdaje obcí, ale vedle toho samostatně výdaje okrskových komisí (místních a krajských tedy nikoliv?). Byť se k úhradě nákladů šířeji vrátím v další části příspěvku, mohu již zde alespoň konstatovat, že komise nemohou být přímými příjemci úhrady nákladů spojených s organizačním a technickým zabezpečením své činnosti. Jednak proto, že tuto činnost nevykonávají<sup>119</sup>, ale i proto, že nejsou vůbec právně způsobilé vystupovat samostatně v právních vztazích majetkové povahy.<sup>120</sup>

#### 5.4 Hlasování

Právo hlasovat v krajském referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva kraje podle § 4, odst. 1, zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Oprávněnou osobou je státní občan České republiky, který má trvalé bydliště na území kraje.

Překážkou, pro kterou se oprávněná osoba nemůže zúčastnit hlasování v referendu, je omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům, omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo výkon vojenské činné služby, neumožňuje-li účast v krajském referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.

Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v krajském referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že došlo k takovému porušení ustanovení zákona o krajském referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, bylo konáno krajské referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti kraje, nebo bylo konáno krajské referendum o věci, o níž krajské referendum nelze podle

---

<sup>117</sup> tj. orgány pro hlasování a zjišťování výsledků

<sup>118</sup> Např. zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 19

<sup>119</sup> nemají ji ve své zákonné působnosti

<sup>120</sup> MOČEK, Michal. K právní úpravě činností při organizačním, technickém a finančním zabezpečení Krajského referenda. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2013 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-pravni-uprave-cinnosti-pri-organizacnim-technickem-a-financnim-zabezpeceni-krajskeho-referenda.aspx>

§ 7, zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů konat. Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.<sup>121</sup>

## 5.5 Výsledky

Vyhlášení krajského referenda, výsledek hlasování a provedení rozhodnutí v něm přijatého, oznámí hejtman kraje do 5 dnů od této skutečnosti Ministerstvu vnitra. Oznamovací povinnost platí i pro situaci, kdy není možné rozhodnutí krajského referenda provést pro jeho rozpor s právním předpisem, a to do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků krajského referenda.

## 5.6 Přestupky

Přestupku se dopustí:

- oprávněná osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k témuž návrhu přípravného výboru více než jednou,
- fyzická osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k návrhu přípravného výboru, ač není oprávněnou osobou,
- fyzická osoba, která v podpisové listině uvede nepravdivé údaje.<sup>122</sup>

Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 3 000 Kč. Na přestupek a jeho projednání se vztahuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, výkon této působnosti je výkonem přenesené působnosti kraje. K projednání přestupků je příslušný krajský úřad.<sup>123</sup>

## 5.7 Platnost a závaznost

K platnosti rozhodnutí v krajském referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí v krajském referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se krajského referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných voličů. Rozhodnutí v krajském referendu je pro zastupitelstvo kraje a orgány kraje závazné.

---

<sup>121</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>122</sup> zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>123</sup> zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

## 6. Soudní ochrana

Vyhlašování místního referenda je sice postupem, na který se nevztahuje správní řád a nejde o správní řízení, nicméně jde nepochybně o proces ve veřejné správě, který je upraven normami (správního) práva a má svou specifickou úpravu zejména v zákoně o místním referendu. Soudní ochrana tohoto procesu je pak zakotvena v soudním řádu správním.<sup>124</sup>

Soudní přezkum ve věcech místního referenda se rozpadá do dvou samostatných oblastí. V prvním případě se jedná o přezkum předběžný, jenž připadá v úvahu v období, kdy místní referendum ještě nebylo vyhlášeno. Přípravný výbor je oprávněn domáhat se soudní ochrany, pokud

- a) nesouhlasí s výzvou k odstranění vad návrhu na konání místního referenda; anebo
- b) zastupitelstvo obce nerozhodlo o návrhu přípravného výboru nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí.<sup>125</sup>

Ve druhém případě se jedná o přezkum následného charakteru, neboť spadá do období po vyhlášení a samotném hlasování v místním referendu. Konkrétně se jedná o dva návrhy: návrh na vyslovení neplatnosti hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. V souladu s § 58 zákona o místním referendu může jeden z výše specifikovaných návrhů podat každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, domnívají-li se, že a) došlo k takovému porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit výsledek místního referenda, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze konat.<sup>126</sup>

### *„§ 57 Soudní ochrana návrhu přípravného výboru*

*(1) Právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu má přípravný výbor, jestliže*

*a) nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad podle § 12 odst. 2,*

<sup>124</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>125</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>126</sup> Podle ustanovení § 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

*b) zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b).*

*(2) Návrh je třeba podat nejpozději*

*a) do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad,*

*b) do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.*

*(3) Rozhodnutí soudu o návrhu podle odstavce 1 písm. b) nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.*

## **§ 58**

*Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu*

*(1) Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že*

*a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek,*

*b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo*

*c) bylo konáno místní referendum o věci, o niž místní referendum nelze podle § 6 konat.*

*(2) Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.<sup>127</sup>*

---

<sup>127</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

Lhůty v § 57 a § 58 zákona o místním referendu jsou krátké vzhledem ke snaze urychlit co nejvíce průběh soudního řízení. V případě předběžné kontroly je třeba návrh podat nejpozději do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad, případně do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí. V případě návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, a tedy kontroly následné, je třeba návrh podat do 10 dnů od vyhlášení výsledků hlasování. K výše uvedenému nelze nezmínit § 53 odst. 1 zákona o místním referendu, podle něhož je lhůta určená podle dnů zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16. hodiny. Úkon je tedy nutné učinit v dané lhůtě přímo u soudu, nestačí jeho pouhé předání k přepravě.<sup>128</sup>

Správní soudnictví ve věcech volebních a věcech místních referend se vyznačuje určitými specifickými rysy.<sup>129</sup> Pomineme-li, že ustanovení správního řádu soudního o povinném zastoupení před soudem se v těchto věcech neaplikují, jedná se ve všech ostatních případech o poměrně zpřísnující opatření, jejichž jediným smyslem je zrychlit průběh řízení. Předně lze řízení zahájit pouze písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu. Nesplnění jedné z těchto dvou podmínek by způsobilo nepřipustnost obdobného návrhu. Dalším z nekompromisně uplatňovaných opatření je charakter lhůt, kdy zmeškání lhůty k podání návrhu nelze prominout. Žádný z účastníků řízení dále nemá právo na náhradu nákladů a soud usnesení doručí účastníkům a zároveň jej vyvěsí na úřední desce, přičemž usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení.

Neztotožňuje-li se některá ze stran sporu s usnesením krajského soudu, kterým rozhodl o příslušném návrhu, přichází v úvahu mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost. Kasační stížnost byla připuštěna zákonem č. 303/2011 Sb., jehož pomocí se měnil SŘS s účinností od 1. 1. 2012. Podání kasační stížnosti má devolutivní účinek,<sup>130</sup> nikoliv však účinek suspenzivní.<sup>131</sup> Odkladný účinek může být nicméně přiznán Nejvyšším správním soudem na návrh účastníka řízení. Připuštění kasační stížnosti ve věcech místního a krajského referenda bylo vedeno především naléhavou potřebou sjednotit judikaturu dané problematiky. Zároveň však byl poněkud prolomen kasační princip, neboť zákonodárce umožnil Nejvyššímu správnímu soudu rozhodnout podle povahy věci některým ze způsobů obsažených

<sup>128</sup> Navíc se jedná o lhůtu prekluzivní, jejímž marným uplynutím právo na zahájení řízení zaniká.

<sup>129</sup> Viz ustanovení § 93 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>130</sup> O věci tedy rozhoduje Nejvyšší správní soud

<sup>131</sup> Odklad vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu

v § 91a odst. 1 nebo § 91b odst. 1 SŘS<sup>132</sup> za předpokladu, že budou splněny podmínky stanovené v § 110 odst. 2 písm. c) SŘS spolu se zrušením rozhodnutí krajského soudu. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud je oprávněn zrušit rozhodnutí krajského soudu a zároveň ve věci sám rozhodnout, pokud v řízení 45 před krajským soudem byly pro takový postup důvody. I tento průlom do kasačního principu je projevem snahy co nejvíce zrychlit soudní řízení ve věcech místních referend.

K otázce, zda je krajský soud oprávněn přezkoumávat rozhodnutí zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda v případě, kdy zastupitelstvo místní referendum o navržené otázce sice formálně vyhlásilo, avšak v rozporu s návrhem stanovilo jiný nežli navržený termín shodný s volbami do zastupitelstev obcí, se v souladu se svou předchozí judikaturou vyjádřil Nejvyšší správní soud sp. zn. Ars 3/2014 ze dne 2. 10. 2014. V daném případě zastupitelstvo města Štětí vyhlásilo místní referendum na 5. 9. 2014, a tak se odklonilo od navržené doby konání místního referenda současně s komunálními volbami ve dnech 10.–11. 10. 2014. Zastupitelstvo města argumentovalo poměrně rozsáhle, přičemž jako hlavní důvody uvedlo jak zvýšené náklady na nákup nového vybavení<sup>133</sup>, tak snahu reagovat na výsledek místního referenda tak, aby nebyl zavazován nový zastupitelský sbor vzešlý z komunálních voleb. Krajský soud v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 6/2014 ze dne 26. 8. 2014 argumenty zastupitelstva neakceptoval a místní referendum vyhlásil v termínu navrženém přípravným výborem. Zastupitelstvo města proti usnesení krajského soudu brojilo kasační stížností, tu však Nejvyšší správní soud zamítl, přičemž se plně ztotožnil se závěry soudu krajského. V odůvodnění Nejvyšší správní soud připomenul, že zákon o místním referendu výslovně počítá se souběžným konáním místního referenda a voleb, že blízký časový horizont nastávajících voleb významně ovlivňuje možnosti výběru termínu konání místního referenda, že souběžné konání místního referenda s volbami může pozitivně ovlivnit účast oprávněných osob na hlasování a že by nemělo docházet k tříštění termínů hlasování ve volbách či referendech.<sup>134 135</sup>

---

<sup>132</sup> Určení, že návrh na konání místního/krajského referenda nemá nedostatky, vyhlášení místního/krajského referenda, vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním/krajském referendu, vyslovení neplatnosti hlasování v místním/krajském referendu

<sup>133</sup> Nákup druhého setu hlasovacích schránek

<sup>134</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Ars 3/2014 ze dne 2. 10. 2014

<sup>135</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 6/2014 ze dne 26. 8. 2014

## 7. Místní referendum v praxi

Přestože léta 2015 a 2016 nepředčila v počtu konaných místních referend rok 2014, kdy jich bylo uspořádáno 47, a jednalo se tak o historicky největší počet realizovaných všelidových hlasování v historii novodobé české státnosti, lze jim přičíst mnoho jiných pozitiv. Například relativně vysoký podíl místních referend vyvolaných shora a poměrně vysoký podíl platných a zároveň závazných místních referend.<sup>136</sup>

Tabulka č. 1 – Počet referend konaných do roku 2014

Rok	Počet referend	Počet platných referend	Počet závazných referend	Průměrná účast (v %)	Volby (nezohledněny senátní volby)
2006	8	6	6	54,89	Volby do PSP, zastupitelstev obcí
2007	38	29	29	62,14	
2008	16	12	10	55,03	Volby do zastupitelstev krajů
2009	21	15	13	51,66	Volby do EP
2010	28	26	24	60,02	Volby do zastupitelstev obcí, PSP
2011	10	9	9	54,26	
2012	20	19	18	52,18	Volby do zastupitelstev krajů
2013	27	20	20	47,7	Volby do PSP
2014	47	24	24	42,2	Volby do zastupitelstev obcí, EP

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR, vlastní zpracování

Historický rekord z roku 2014 lze pravděpodobně přičítat vyšší občanské angažovanosti a zájmu o věci veřejné i hojnému počtu voleb, s nimiž je i v souladu s rozsáhlou judikaturou na místě místní referendum spojit s cílem získat dostatečný počet hlasů oprávněných osob. Zatímco v roce 2015 se nekonaly žádné volby a uspořádáno bylo

<sup>136</sup> Z rozhodnutí zastupitelstva

pouze 9 místních referend, v roce 2016 se konaly volby do krajských zastupitelstev a dále doplňovací volby do Senátu Parlamentu České republiky. S těmito volbami bylo spojeno 13 místních referend a celkově se v daném roce konalo 21 místních referend. Počet místních referend tak úměrně kopíruje počet voleb, jež se konají v daném roce. V případě statutárního města Brna dokonce čekali organizátoři místního referenda na volby, se kterými by spojili konání místního referenda, po dva roky.<sup>137</sup>

Přestože se čísla týkající se počtu konaných místních referend mohou zdát relativně vysoká, dodejme, že je nutné je spojit s počtem obcí, kterých je v České republice téměř 6 300. Z tohoto pohledu i rekordní číslo 47 ukazuje na relativně sporadické užívání místního referenda coby institutu přímé demokracie.

Jedenáct místních referend bylo realizováno zdola, tedy na návrh přípravného výboru. Ten byl v pěti případech vyzván k opravě/úpravě návrhu, přičemž ve třech případech se jednalo o marginálie.<sup>138</sup> Tyto vady byly opraveny přímo na zasedání zastupitelstva se souhlasem zmocněnce, nebo v dodatečné lhůtě. V případě města Zlína shledal magistrát po prostudování podpisových archů některé údaje jako nesprávné, či neúplné a došel k závěru, že chybí 912 podpisů oprávněných osob pro to, aby mohlo být referendum vyhlášeno. Ve stanovené lhůtě byl magistrátu doručen opravený a doplněný návrh na konání místního referenda, jenž dle zjištění magistrátu obsahoval o čtyři uznatelné podpisy více, nežli požaduje zákon o místním referendu. V návaznosti na tuto skutečnost bylo následně zmocněnci přípravného výboru písemně sděleno, že návrh splňuje požadavky stanovené zákonem, a že bude v souladu se zákonem předložen radou města k projednání na nejbližším zasedání zastupitelstva.<sup>139</sup>

Převážná většina realizovaných místních referend byla zároveň platná i závazná. Z celkového počtu 30 místních referend realizovaných v rozhodném období jich bylo 22 platných a závazných, oproti 8 místním referendům, jež nebyla ani platná ani závazná.

---

<sup>137</sup> Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

<sup>138</sup> Doplnění vlastnoručních podpisů členů přípravného výboru, odstranění nulových nákladů spojených s místním referendem či oprava konání místního referenda v jednom dni vzhledem k tomu, že nebylo spojeno s konáním žádných voleb

<sup>139</sup> Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

Jedná se jednoznačně o posun pozitivním směrem, neboť v roce 2014 bylo z celkového počtu 47 místních referend platných a závazných pouze 24, tedy pouze přibližně polovina. V souladu se zákonem a rozsáhlou judikaturou se celkově 13 místních referend konalo zároveň s volbami. Jednalo se konkrétně o volby do zastupitelstev krajů, jež se odehrávaly 7. a 8. října 2016.<sup>140</sup>

Z dostupných informací dále vyplynulo, že v souvislosti s konáním místních referend nedošlo ke spáchání žádných přestupků, a to ani dle zákona o místním referendu ani jiných zákonů. Opět se jedná o posun směrem k většímu souladu s příslušnou legislativou oproti roku 2014, kdy došlo ke spáchání přestupků ve třech obcích. V jednom případě se nicméně jednalo o přestupek dle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, kdy daná obec zveřejnila část podpisových archů na webových stránkách obce spolu s osobními údaji jednotlivých petentů. V případě jedné obce však v rozhodném období vyvěšení výsledků místního referenda musela asistovat Policie České republiky, neboť starosta odmítl plnit svou zákonnou povinnost a odmítl vyvěsit na úřední desku výsledky o hlasování v místním referendu.

Tematicky vedla místní referenda zabývající se územním plánováním – z celkového počtu se jich této oblasti věnovalo jedenáct. V sedmi místních referendech se rozhodovalo ve věci průmyslu, energie a odpadového hospodářství. Šest místních referend se zabývalo nakládáním s obecním majetkem. Pouze 3 místní referenda se zabývala obecním pořádkem a ve všech případech se jednalo konkrétně o úpravu hazardních her pomocí obecně závazné vyhlášky. Jednalo se o poměrně výrazný propad tohoto tématu, jež bylo hitem místních referend roku 2014. Zbývající 3 místní referenda byla zařazena do kategorie ostatní – jednalo se konkrétně o obec Škvorec, jež v místním referendu rozhodovala o vstupu do projektu svazkových škol, městský obvod Ostrava Jih, rozhodující o sloučení mateřské a základní školy, a v neposlední řadě o obec Králíky, jež rozhodovala o umístění ženské věznice na území obce.<sup>141</sup>

Tematicky vedla místní referenda zabývající se územním plánováním – z celkového počtu se jich této oblasti věnovalo 11. V 7 místních referendech se rozhodovalo ve věci průmyslu, energie a odpadového hospodářství. Šest místních referend se zabývalo nakládáním

---

<sup>140</sup> Tamtéž

<sup>141</sup> Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

s obecním majetkem. Pouze 3 místní referenda se zabývala obecním pořádkem a ve všech případech se jednalo konkrétně o úpravu hazardních her pomocí obecně závazné vyhlášky. Jednalo se o poměrně výrazný propad tohoto tématu, jež bylo hitem místních referend roku 2014. Zbývající 3 místní referenda byla zařazena do kategorie ostatní – jednalo se konkrétně o obec Škvorec, jež v místním referendu rozhodovala o vstupu do projektu svazkových škol, městský obvod Ostrava Jih, rozhodující o sloučení mateřské a základní školy, a v neposlední řadě o obec Králíky, jež rozhodovala o umístění ženské věznice na území obce.

V loňském roce začaly v devíti městech a obcích spolu s volbami do Sněmovny i referenda o místních záležitostech, o kterých hlasovali obyvatelé Jilemnice na Semilsku, Chropyně na Kroměřížsku, Zubří na Vsetínsku, Vědomic na Litoměřicku, Velkého Meziříčí na Žďársku, Mimoně na Českolipsku, Cerhenic na Kolínsku a Dobřejovic a Velkých Přílep u Prahy.<sup>142</sup>

Aby bylo místní referendum platné, musí se ho zúčastnit alespoň 35 procent voličů.<sup>143</sup> Ve Velkém Meziříčí, kde se radnice ptala, zda má začít projektová příprava obnovy historického centra podle vítězného návrhu architektonické soutěže, jich hlasovalo 37 procent. Aby však bylo rozhodnutí zároveň závazné, musí pro některou variantu hlasovat nadpoloviční většina účastníků, kteří však zároveň představují alespoň 25 procent všech oprávněných voličů. K tomuto však bohužel nedošlo, ačkoliv pouze o jedno procento. Přípravu na úpravy centra si přeje zahájit 64,5 % účastníků referenda, což je ovšem 24 procent všech voličů. O jedno procento tak není výsledek závazný.

Velmi těsný byl také výsledek referenda v Zubří. Konání referenda nařídil Nejvyšší správní soud, otázka se týkala výstavby krytého bazénu s multifunkčním centrem. Hlasování je platné i závazné, přišlo 57 procent oprávněných voličů. 72 lidí ale odevzdalo neplatný volební lístek. Buď hlasovali pro obě možnosti, nebo svoji volbu na lístku špatně označili. Z platných volebních lístků pak vyplývá, že otázka rozdělila město takřka přesně na dvě poloviny. Pro stavbu bylo 1240 lidí, proti ní 1239. Nicméně výsledek (ano stavbě bazénu) je platný a závazný.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> V devíti obcích začnou se sněmovními volbami místní referenda. In: *ParlamentníListy.cz* [online]. 2017 [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/V-deviti-obcich-zacnou-se-snemovnimi-volbami-mistni-referenda-508876>

<sup>143</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>144</sup> V devíti obcích začnou se sněmovními volbami místní referenda. In: *ParlamentníListy.cz* [online]. 2017 [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/V-deviti-obcich-zacnou-se-snemovnimi-volbami-mistni-referenda-508876>

Jasně ne naopak řekli obyvatelé Chropyně plánu na těžbu štěrkopísku v lokalitě Hejtman v katastru města. K referendu přišlo přes 50 procent obyvatel a jen asi 15 procent těžbu podpořilo. V Dobřejovicích pak občané odmítli plánovanou výstavbu betonárky. Hlasovalo téměř 70 procent oprávněných voličů a více než tři čtvrtiny z nich betonárku nechtějí. Výsledek hlasování je tedy závazný.<sup>145</sup>

„Ne“ zaznělo také v Jilemnici, kde se iniciátoři referenda snažili zastavit přestavbu koupaliště, protože považují stávající projekt za příliš nákladný. Chtějí, aby vznikl buď biotop, nebo proběhla rekonstrukce starého koupaliště. Hlasovalo 43 procent voličů a z nich bylo proti stávajícímu plánu na rekonstrukci koupaliště za 76 milionů korun téměř 82 procent.

Odmítavé postoje mají lidé také ke třem silničním stavbám. V Mímoni odmítli stavbu průtahu, který má nahradit současné rozdělení průchozí silnice II. třídy do dvou jednosměrných ulic. Projekt by podle odpůrců prakticky zničil centrum města. Podle starosty Františka Kaisera (Mimoňská obroda) ale bylo referendum zbytečné, město již s průtahem nepočítá a připravuje obchvat. To potvrdil i vedoucí krajského odboru dopravy Jan Čáp.

Ve Vědomicích hlasovala převážná většina z 63 procent voličů, kteří k referendu přišli, proti trase obchvatu sousední Roudnice, jak s ní počítá Ústecký kraj, a která by zasáhla do vědomického katastru. Ve Velkých Přílepech potom lidé odmítli trasu obchvatu, s jehož výstavbou počítá Středočeský kraj v rámci zkapacitnění silnice spojující dálnice D8 a D7 v trase paralelní s nedokončenou částí Pražského okruhu. Část obyvatel se obávala, že by obchvat vedl příliš blízko zástavbě. Souhlasu občanů se svým plánem se naopak dočkala radnice středočeských Cerhenic. V referendu prošel návrh na odkoupení sokolovny, kde se chystá současný provozovatel zavřít hostinec a nabízí objekt městysu.

Také v roce 2018 v 7 městech a obcích začala spolu s prezidentskými volbami i referenda o místních záležitostech, o kterých hlasovali obyvatelé Karlových Varů, Jablonce nad Nisou, Lhoty Rapotiny, opavské městské části Suché Lazce, Zubří, Brušperku a Všenor u Prahy.<sup>146</sup> Pokud se na tomto místě zaměřím kupříkladu na výsledek referenda v Karlových Varech, kde se jednalo o osudu Vřídelní kolonády a lidé zde rozhodovali společně s prezidentskými volbami, hlasovalo pouze 33,66 procenta voličů, nutných bylo 35 procent. Neprošlo tedy velmi těsně. Mezi těmi voliči, kteří se urnám všelidového hlasování vydali,

---

<sup>145</sup> Tamtéž

<sup>146</sup> V sedmi obcích začnou s prezidentskými volbami místní referenda. In: *ParlamentníListy.cz* [online]. 2018 [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/V-sedmi-obcich-zacnou-s-prezidentskymi-volbami-mistni-referenda-519695>

převažovali příznivci repliky. Své ano jí řeklo 9 564 lidí. Proti návratu kolonády Feller a Helmera postavené koncem 19. století se vyjádřilo 3 098 obyvatel. Těch, kteří neoznčili žádnou odpověď a zdrželi se hlasování, bylo 77. Dva návrhy zpochybňující platnost historicky prvního karlovarského referenda přijal plzeňský krajský soud v polovině ledna. Opíraly se například o to, že volební místnosti magistrát správně neoznačil, k platnosti všelidového hlasování chybělo jen velmi málo hlasů, k otázce referenda se vyjadřovali i politici a podobně. Soud ale oba návrhy zamítl.<sup>147</sup>

## 7.1 Příklad dobré praxe

### Protivanov

V roce 2015 se v rámci zastupitelstva obce začala diskutovat rekonstrukce a navazující rozšíření větrného parku ze stávajících dvou o dalších pěti větrných elektráren. Ze zápisu zastupitelstva vyplývá řada pozitivních skutečností, jež lze jednoznačně označit za příklady dobré praxe. Předně se zastupitelé shodli na tom, že do tématu je nutné zapojit občany obce. Proto byla navržena anketa a na výsledky jejího hlasování mělo navazovat místní referendum. Poměrně důsledné zjištění názorů občanů obce bylo odůvodněno tím, že zvažovaná výstavba přesahuje volební období současného zastupitelstva. Ze zápisu z jednání zastupitelstva dále vyplývá, že zastupitelé považovali za neakceptovatelnou navrhovanou platbu obci ve výši 1% z ročního obratu větrného parku. Zohlednili přitom situaci na trhu se zelenou energií a fakt, že podmínky provozovatelů jiných větrných elektráren jsou zajímavější. V neposlední řadě na jednání zastupitelstva zaznělo, že by zastupitelé a jejich rodinní příslušníci neměli přijímat pozvání k prohlídkám větrného parku ze strany jeho provozovatele, aby nedošlo k situacím, jež by mohly nahrávat případnému střetu zájmů, a že zastupitelé včetně svých rodin mají možnost si větrné elektrárny blíže prohlédnout spolu s dalšími občany v rámci dne otevřených dveří. Zastupitelé závěrem tohoto bodu schválili usnesení o schválení ankety a místního referenda k větrným elektrárnám v poměru 10:1.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> PLECHATÁ, Jana. Referendum o Vřídelní kolonádě platí, rozhodl krajský soud. In: *IDNES.cz: Karlovy Vary a Karlovarský kraj* [online]. 2018 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: [https://vary.idnes.cz/referendum-soud-vridelni-kolonada-stavba-litinove-repliky-poa-/vary-zpravy.aspx?c=A180222\\_384640\\_vary-zpravy\\_ba](https://vary.idnes.cz/referendum-soud-vridelni-kolonada-stavba-litinove-repliky-poa-/vary-zpravy.aspx?c=A180222_384640_vary-zpravy_ba)

<sup>148</sup> Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

Místního referenda se zúčastnilo 48,9 % oprávněných osob, místní referendum bylo tedy platné. Ze zúčastněných osob se pro ANO vyjádřilo 225 (56,82 %), pro NE 155 (39,14 %). Místní referendum tak bylo rovněž závazné vzhledem k tomu, že se pro rekonstrukci a rozšíření větrného parku vyjádřilo více než 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.<sup>149</sup> V blízkosti městyse Protivanov je větrný park provozován již deset let. Za tuto dobu měli občané možnost se s větrným parkem seznámit, získat s ním určité zkušenosti a utvořit si na něj kvalifikovaný názor. Zastupitelé obce považovali tento názor za důležitý a poměrně intenzivně jej zjišťovali při zvažování, zda přijmout některou z variant nabídek investora počínající rekonstrukcí stávajících dvou větrných elektráren až po rozšíření větrného parku o dalších pět větrných elektráren. Zastupitelé se o názor svých občanů zajímali především proto, že stavba přesahovala jejich stávající mandát. Právě tyto situace jsou ideální k realizaci místního referenda, neboť jsou to především občané dané obce, kteří by měli v obdobných věcech rozhodovat přímo. Chvályhodné jsou nicméně i snahy o omezení potencionálního střetu zájmů a obezřetné zvažování situace na poli se zelenou energií s cílem získat pro obec co možná nejvyšší plnění.

## 7.2 Příklady špatné praxe

### Městský obvod Ostrava-Jih

Případ městského obvodu Ostrava Jih je ukázkovým příkladem toho, jak zásadní je komunikace volených zástupců s občany a jak její nedostatek způsobuje mezi oběma skupinami konflikty s rozsáhlými důsledky. Problém vznikl sloučením mateřské a základní školy. Rozhodnutí zastupitelstva byla vyčítána absence jakýchkoli pravidel či školské koncepce vůbec. Rozhodnutí bylo přijato proti vůli veřejnosti, tzv. silou, a bez konzultace či komunikace s občany, kterým nebyl vymezen prostor k vznesení dotazů ani k diskusi. Důsledkem nedostatečné informovanosti a nezájmu zvolených zástupců byla relativně pochopitelná vlna nevole, jež se proti rozhodnutí vznesla, a přetavila se ve snahu toto rozhodnutí změnit cestou místního referenda.

---

<sup>149</sup> Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

Došlo ke zformování přípravného výboru místního referenda, jemuž se podařilo shromáždit 10 336 podpisů oprávněných voličů, tedy dostatečný počet k tomu, aby byl městský obvod povinen vyhlásit místní referendum. Návrh přípravného výboru byl následně postoupen Úřadu městského obvodu Ostrava Jih a projednáván na jednání rady, a zápis z tohoto jednání ukazuje na řadu problematických aspektů. Na jednání rady byli přizváni dva hosté – zmocněnec a členka přípravného výboru. Jak vyplývá ze zápisu, byli členové přípravného výboru dotazováni na to, zda skutečně trvají na vyhlášení místního referenda a zda si uvědomují, že je nutná účast alespoň 30 000 oprávněných občanů, aby bylo rozhodnutí přijaté v místním referendu závazné pro zastupitelstvo městského obvodu. Dále zda si uvědomují, že obdobné místní referendum se svými náklady bude blížit čtyřem milionům korun, a zda by nebylo vhodné tyto finanční prostředky vynaložit účelněji, například k opravě chodníků, nákupu hraček nebo tabulí do škol či na jiné investice. Zmíněno bylo mimo jiné také to, že podpisové archy podepsalo 3 000 voličů dvakrát, za což může městský obvod v přestupkovém řízení udělit pokutu až 3 000 Kč za jeden podpis. Přestože tak rada na začátku svého jednání konstatovala, že byly naplněny formální podmínky pro vyhlášení místního referenda, musel přípravný výbor čelit otázkám, jež šly zcela nad rámec ZMR a terminologií trestního práva by bylo možné označit je za otázky sugestivní<sup>150</sup> a kapciózní.<sup>151</sup> Jednalo se tedy o postup naprosto nestandardní. Členové přípravného výboru argumentovali tím, že k ničemu obdobnému nemuselo dojít, kdyby byla veřejnost v dostatečném předstihu řádně informována a k rozhodnutí nedošlo poměrně překotně, takřka za zády občanů.<sup>152</sup>

Druhým významným bodem, jemuž v rámci diskuse na zasedání zastupitelstva městského obvodu nebyla věnována taková pozornost, jakou by si věc zasloužila, byl návrh na posun konání místního referenda na dřívější datum. Vzhledem k časové souslednosti se mělo podle zápisu ze zasedání zastupitelstva (a návrhu přípravného výboru k soudu) jednat o jeden z nejbližších termínů, jež by zákon o místním referendu umožňoval. V rámci jednání byla diskutována i možnost přistoupit na otázky přípravného výboru a rozhodnout o nich

---

<sup>150</sup> Tedy položené návodně s předem vloženou odpovědí

<sup>151</sup> Otázky položené klamavě a na základě nepravdivých skutečností

<sup>152</sup> Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

usnesením bez vyhlášení místního referenda. Znovuobnovení základní školy však nebylo v poměru 11:12:18 schváleno.<sup>153</sup>

Místní referendum se konalo dne 30. 4. 2016 a z celkového počtu 86 394 oprávněných občanů se zúčastnilo pouze 3,6 %. Uspořádané místní referendum proto nebylo platné. Na konflikty předcházející místnímu referendu navázaly další, řešené prostřednictvím Krajského soudu v Ostravě a Nejvyššího správního soudu. Přípravný výbor se obrátil na Krajský soud v Ostravě s návrhem na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Svůj návrh odůvodnil několika argumenty. Namítal, že starosta rozhodl o tom, že nevyhradí plochy městského obvodu pro představení otázek místního referenda, a že s velkou mírou pravděpodobnosti úmyslně poškodil banner přípravného výboru informující o místním referendu a jeho otázkách. Dále, že městský obvod obstruoval povolení k záboru veřejného prostranství k umístění bannerů a v den voleb ve volebních místnostech realizoval nepřijatelnou kampaň proti místnímu referendu.<sup>154</sup>

Přípravný výbor sice doručil návrh poslední den lhůty, avšak až ve 21:32. Aby však byla lhůta zachována, musel by být návrh učiněn u soudu nejpozději do 16:00 hod. Tato lhůta je stanovena fixně a nelze ji ani prodloužit, ani prominout její zmeškání. Krajský soud v Ostravě proto návrh přípravného výboru pro opožděnost odmítl. Tento postup následně rovněž potvrdil i Nejvyšší správní soud, jenž argumentoval ustálenou judikaturou v dané věci.<sup>155</sup>

Zdá se tedy, že nastolené téma místního referenda nebylo pro oprávněné voliče dostatečně zajímavé. Nízká míra voličské účasti a občanského aktivismu obecně pak zaujme o to více, uvědomíme-li si, že se v městském obvodu Ostrava Jih jednalo o historicky první konané místní referendum, a právě pro tuto svou výjimečnost mohlo a mělo vzbudit větší zájem. Kritizované jednání zvolených zástupců a jejich nevstřícný postoj vůči občanům a potažmo též tomuto nástroji přímé demokracie tak ukazují na potencionálně větší místní samosprávy. Tímto problémem je nezájem občanské veřejnosti o dění v obci a o věci veřejné obecně, přitom právě proaktivní vztah k veřejnému dění se dlouhodobě ukazuje jako nejúčinnější nástroj ke kontrole veřejných financí a vyšší míře politické kultury vůbec.

---

<sup>153</sup> Pro/proti/zdrželo se

<sup>154</sup> Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

<sup>155</sup> Tamtéž

## Obec Podolí

Obec Podolí zaznamenala obdobné tendence k obstrukci jako například v obci Štětí v roce 2014. Přípravné výbory se v těchto případech domáhaly soudní ochrany v návaznosti na kroky zastupitelstev obcí, které sice místní referenda vyhlásily, ale termínově byla konání místních referend stanovena odlišně oproti návrhům přípravných výborů, které navrhovaly souběh místního referenda a voleb. V obci Podolí, obdobně jako v obci Černolice, byl předmětem otázek v navrženém v místním referendu územní plán, využití jednotlivých pozemků a jejich ponechání v nadregionálním biocentru a majetku obce. Termín konání místního referenda stanovil přípravný výbor na dny 7. a 8. 10. 2016, tedy shodně s volbami do zastupitelstva Jihomoravského kraje.<sup>156</sup>

Zastupitelstvo obce však na svém nejbližším zasedání vyhlásilo místní referendum na den 17. 9. 2016 s odkazem na finanční úsporu, nedostatečné personální zázemí a organizační a administrativní náročnost souběhu voleb a hlasování v místním referendu. V důsledku tohoto rozhodnutí se přípravný výbor s návrhem na vyhlášení místního referenda obrátil na Krajský soud v Brně. Judikatura již dříve dovodila, že přípravný výbor má právo na to, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum v termínu podle jeho návrhu, a tomuto návrhu je poskytována soudní ochrana v případě, že místní referendum bylo sice vyhlášeno, ale v jiném než požadovaném termínu. Krajský soud tak shledal naplnění zákonem stanovených podmínek k projednání návrhu na vyhlášení místního referenda přípravným výborem a dále posuzoval, zda zastupitelstvem odlišně stanovený termín konání místního referenda nelze pokládat za svévoli, či jej k volbě tohoto termínu vedly závažné důvody, které by volbu jiného termínu ospravedlňovaly.<sup>157</sup> Soud uvedl, že konání místního referenda zároveň s volbami podstatně posiluje a umožňuje faktickou realizaci politického práva tak, jak je zakotveno v Listině základních práv a svobod. Místní referendum dle soudu představuje významný způsob občanské participace, jakož i prostředek ke zvýšení demokratické legitimacy lokální politiky a kontroly místní politické reprezentace. Upřednostněn by tedy měl být termín, který zvýší pravděpodobnost, že výsledky místního referenda budou platné a závazné, což se přirozeně nabízí tehdy, je-li místní referendum spojeno s volbami. Soud dále společné konání voleb a místního referenda považoval za ekonomičtější a efektivnější

---

<sup>156</sup> Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

<sup>157</sup> Tamtéž

variantu, a naopak z organizačního hlediska i vzhledem k nedostatku pracovních sil dovedil, že je výhodnější přípravy spojit nežli absolvovat duplicitní zátěž opakující se v časovém odstupu několika týdnů.

Krajský soud tak nenalezl argumenty, jež by ospravedlňovaly postup zastupitelstva, které zvolilo pro místní referendum jiný termín konání, nežli navrhl přípravný výbor. Využil proto práva dle zákona o místním referendu a vlastním rozhodnutím vyhlásil místní referendum na termín 7. a 8. 10. 2016, tedy souběžně s termínem voleb do krajských zastupitelstev. Soud se v dané věci zabýval i dalšími dílčími otázkami.<sup>158</sup> Problematika preference data navrženého místním referendem již byla hojně judikována, a soud se tak od zavedené soudní praxe nikterak neodklonil. Realizované referendum bylo úspěšné ve smyslu jeho platnosti a závaznosti, a tak pozemky zůstaly v majetku obce a zachováno zůstalo rovněž jejich využití zakotvené v územním plánu. Přestože obec deklarovala, že v souvislosti s místním referendem nedošlo ke spáchání žádného přestupku, uvedla, že vyvěšení výsledků na úřední desce obce musela být přítomna Policie České republiky, neboť starosta obce odmítl výsledky vyvěsit. Místnímu referendu a jeho vyhlášení se tak dostalo oprávněné soudní ochrany, ale dostatečná účast oprávněných zajistila také platnost a závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu pro zastupitelstvo obce a tento institut přímé demokracie tak plně dostal svému účelu.

---

<sup>158</sup> personální obsazení komisí voleb a místního referenda, výkladem slova „neprodleně“ ve vztahu k vyzoomění zmocněnce přípravného výboru atd.

## 8. Vybrané zahraniční právní úpravy místního referenda

Referendum je rozhodnutí všech občanů nebo i všech obyvatel v otázkách zákonodárných nebo výkonných. V mnoha demokraciích jsou taková rozhodnutí pro volené reprezentanty a státní správu závazná a právo na referendum je zakotveno v ústavě. Příkladem je Švýcarsko a Lichtenštejnsko, ale i většina států USA, částečně Irsko, všechny spolkové země Německa nebo Itálie či Rakousko. Oporu v ústavě má ale i například místní referendum v Polsku.

### 8.1 Slovensko

Na Slovensku upravuje místní referendum § 11a zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, v aktuálním znění. Obecní zastupitelstvo vyhlásí místní referendum, pokud jde o:

- sloučení obcí, rozdělení nebo zrušení obce nebo změnu názvu obce
- odvolání starosty
- petici skupiny obyvatel obce nejméně 30 % oprávněných voličů.

Místní referendum o odvolání starosty podle § 13a zákona o obecním zřízení musí zastupitelstvo vyhlásit, pokud o to buď požádá 30 % oprávněných voličů, nebo pokud starosta hrubě nebo opakovaně zanedbává povinnosti starosty, porušuje Ústavu Slovenské republiky, ústavní zákony, zákony a ostatní všeobecně závazné právní předpisy. Dále lze toto referendum vyhlásit v případě, pokud nepřítomnost nebo nezpůsobilost starosty k výkonu funkce trvá déle než 6 měsíců. Místní referendum může zastupitelstvo vyhlásit též před rozhodnutím o jiných důležitých záležitostech samosprávy obce.

Petici, na základě které je požadováno referendum, ověřují nejméně 3 poslanci zastupitelstva obce určení zastupitelstvem, kteří nejsou členy petičního výboru, a starosta, starosta však neověřuje petici požadující odvolání starosty. Pokud petice splňuje podmínky zákona, obec musí vyhlásit místní referendum do 90 dní po jejím doručení. Nejde-li o referendum požadované peticí, musí se referendum konat do 90 dní od schválení usnesení o jeho vyhlášení. Na tuto petici se vztahuje petiční zákon 85/1990 Zb., na hlasovací právo zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do samosprávných orgánů obcí. Po vyhlášení místního

referenda zastupitelstvo neprodleně zřídí komisi pro místní referendum a stanoví lhůtu pro její první zasedání.<sup>159</sup>

Nejpozději 15 dní před konáním referenda obec zašle každému oprávněnému voliči oznámení o vyhlášení referenda, kde uvede datum schválení usnesení o konání referenda, znění otázky nebo otázek, místo, datum a čas konání referenda a způsob úpravy hlasovacího lístku. Současně má být oznámení zveřejněno na úřední desce a způsobem v místě obvyklým.

Výsledky místního referenda jsou platné, pokud se zúčastní alespoň 50 % oprávněných voličů a pokud je rozhodnutí přijato alespoň 50 % účastníků referenda. Výsledky zveřejní obec na úřední desce do tří dnů po obdržení zápisu o výsledcích.

Návrhy trojice poslanců na zrušení kvóra pro účast na místním a krajském referendu v letech 2013 a 2014 nebyly úspěšné. Poslanci navrhovali snížit požadavek podpisů v petici ze 30 na 20 %<sup>160</sup> a kvórum účasti v referendu zrušit zcela, zároveň bylo navrženo, aby se referendum konané na základě petice mohlo konat pouze v den některých voleb. Zrušení kvóra účasti se nemělo týkat referenda o odvolání starosty.

## 8.2 Polsko

Pokud jde o Polsko, pak lze říci, že zde institut místního referenda předpokládá čl. 170 Ústavy Polské republiky, přičemž nutno podotknout, že podrobnosti jsou ze strany Ústavy ponechány zákonu. Základem polské úpravy místního referenda pak je klíčový zákon o místním referendu z roku 1991, který stanovuje konání na jedné straně referend mandatorních<sup>161</sup>, na straně druhé rovněž referend konzultativních<sup>162</sup>. Mandatorní referendum bývá konáno výhradně v případě, kdy je rozhodování ve věcech zastupitelstva či sebezdanění občanů. Referendum konzultativní pak může být uskutečněno v zásadě o libovolné otázce, která se týká místní samosprávy. Domnívám se, že v Polsku hrají hlavní roli referenda v souvislosti s předčasným rozpuštěním zastupitelstva obce. Valná většina referend je konána na základě občanské petice.

---

<sup>159</sup> Podrobnosti o organizaci referenda stanoví obec nařízením.

<sup>160</sup> V krajském referendu ze 30 na 10 %

<sup>161</sup> Závazných

<sup>162</sup> Nezávazných

Pro vyhlášení referenda je třeba iniciativy ze strany obecní rady či návrh, který musí být podpořen podpisy minimálně 10 % oprávněných osob z dané obce.<sup>163</sup> Může pochopitelně dojít také k situaci, kdy podán návrh, který sice odpovídá právní úpravě, nýbrž obecní rada vydá rozhodnutí, na základě kterého příslušné referendum nevyhlásí. V tomto případě je následně na místě správní soud, který věc projednává a rozhodne o vyhlášení či nevyhlášení předmětného referenda.

Na závěr podotknu, že platnost referenda je odvislá od volební účasti. V tomto ohledu je zapotřebí 30% účasti oprávněných voličů, z nichž se musí pro daný návrh vyslovit alespoň nadpoloviční většina. Pokud však jde o výše zmíněné referendum o sebezdanění občanů, pro návrh se musí vyslovit alespoň dvě třetiny oprávněných osob.

### 8.3 Francie

Francouzská ústava již počínaje rokem 1958 přiznává národní suverenitu lidu, přičemž ten ji vykonává pomocí volených zástupců a také referenda. V minulosti bylo možné hovořit o poměrně vysoké centralizaci státní moci, což vedlo k tomu, že byla tamní referenda uskutečňována na základě podnětu prezidenta republiky či francouzské vlády. Na začátku 80. let však ve Francii začala probíhat postupná decentralizace státní moci. Od počátku osmdesátých let nastal postupný průběh decentralizace státní moci. Ačkoliv se v 2. polovině 20. století konalo ve Francii několik referend, zákon o místním referendu získal svou podobu až na počátku 90. let 20. století.

Tento zákon z roku 1992 přiznává možnost konání referenda na popud starosty či zastupitelstva. Zákonodárce umožnil v tomto ohledu konání referenda na všech úrovních decentralizované správy.<sup>164</sup> Následně došlo roku 1995 k přijetí zákona o usměrňování a plánování vývoje území. Tento akt zakotvil právo iniciativy občanů, a to za předpokladu splnění jistých podmínek. Podmínky spočívají v nutnosti, aby občané reprezentovali alespoň pětinu občanů v obci či desetinu v departmentech a regionech. Toto však není vše, patří sem ještě požadavek, který zní tak, že se má předmětné referendum týkat otázek místního územního plánování.

---

<sup>163</sup> RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. *Interakce českého a evropského práva*. 2009;1:295-318.

<sup>164</sup> Obce, departmenty, regiony

Aktuálně platná právní úprava konání referend na místní úrovni vychází ze zákona z roku 2003. Tento zákon o místním referendu, pocházející z dílny vlády premiéra Raffarina, nastoluje závaznost referenda za předpokladu účasti minimálně poloviny oprávněných osob, přičemž se tento předpoklad vztahuje rovněž na což referenda konaná na popud starosty, zastupitelstva nebo peticí. Ačkoliv tato právní úprava není zcela dokonalá a zahrnuje nedostatky z let minulých, lze ji považovat za nemalý posun směrem k přímé demokracii na místní úrovni, tedy i k decentralizaci.

#### 8.4 Belgie

V Ústavě této země, a to konkrétně v článku 41, lze od roku 1999 nalézt zakotveno takzvané přímé hlasování o místních záležitostech. Pokud jde o místní referenda, pak v případě Belgie je jsou tato referenda poměrně běžnou praxí, a to jak v případě okresů, tak i obcí. Nutno však v tomto kontextu podotknout, že zákonodárce připouští pouze referenda fakultativní, nikoliv mandatorní. Velký rozmach přinesla v tomto směru 90. léta, v tomto období byl počet uskutečněných referend poměrně vysoký. Poměrně překvapivé a trochu zarážející je však to, že ačkoliv je v praxi uskutečňováno poměrně velké množství referend, Belgičané neprojevují o tuto cestu přímé demokracie nijak závratný zájem. Vzhledem k malé účasti bývá řada referend neúspěšných.

Zákon z roku 1995 působil v souvislosti s referendy mnohé potíže. Vedle toho, že jediným uznaným typem referenda bylo referendum konzultativní, byla navíc hranice nutné účasti oprávněných osob v hlasování stanovena na 40 %. Jak již bylo v předchozím textu zmíněno, účast v referendech nebyla v této zemi nikdy nikterak závratná, z čehož plyne, že podobný limit představoval nemalý problém. V praxi pak následně docházelo k tomu, že jakmile nebyl v hlasování tento limit dodržen, nedošlo ani ke sčítání odevzdaných hlasů. K jistým změnám došlo následně v roce 1998, přičemž významnou změnou zde bylo zejména zvýšení potřebných podpisů k iniciaci referenda. Limitní hranice byla odvislá od velikosti obce.<sup>165</sup>

Na závěr ještě podotknu, že pro belgická referenda, která se konají na místní úrovni, bývá specifický poměrně široký okruh témat a záležitostí, které jsou v rámci nich řešeny.

---

<sup>165</sup> RIGEL, Filip. *Místní referendum v evropském kontextu*. Interakce českého a evropského práva. 2009;1:295-318.

Z uvedeného lze poměrně snadno dovodit, že je v této zemi na princip přímé demokracie kladen poměrně velký důraz, avšak v důsledku ne zcela šťastně řešené právní úpravy a nízkého zájmu občanů je jeho význam málo doceněným, tedy i jeho uplatnění vykazuje značné rezervy.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin; a kol.: *Evropská lokální politika 2*, Edition, 2009, 413 s. ISBN: 978-80-254-3510-6, s. 243

## 9. Diskuze a doporučení

Asi není příliš velkým překvapením, že nyní vyslovím osobní obavu z konání krajského referenda dle v současnosti platné a účinné právní úpravy. Zákony by dle mého názoru neměly být přijímány s tím, aby ti, kteří je mají aplikovat, se jich dopředu obávají pro jejich poměrně zásadní nejasnosti. Snahou předkladatelů návrhu zákona jistě bylo doplnit reálnou možnost rozhodování v referendu i na úroveň samosprávných krajů. Jde bezesporu o významné posílení prvků přímé demokracie a významné právo občanů. Tak významné, že by nebylo vhodné a správné ponechat vše v pozici „praxe si s tím nějak poradí“. Rád bych touto cestou nejen vyvolal širší diskuzi nad právní úpravou krajského referenda, ale i motivoval k posouzení shora popsanych upozornění. Pokud budou shledána za důvodná, je nutno se zaměřit na přijetí<sup>167</sup> adekvátních opatření. Předpokládám, že samosprávné kraje se budou ve vlastním zájmu této debaty a hledání vhodných opatření aktivně účastnit.

Teoreticky lze navázat na existující úpravu a vydat se cestou, kdy budou úkoly obcí označeny za výkon přenesené působnosti s tím, že by došlo k tomu odpovídající úpravě i u hrazení nákladů referenda. Šlo by o činnosti v zájmu státu, který dle již vzpomenuté důvodové zprávy k návrhu zákona o krajském referendu „usiluje o funkční a demokratickou územní samosprávu“. Tato varianta by však znamenala, že by převážnou část nákladů spojených s konáním referenda nesl stát, a to přesto, že v krajském referendu se rozhoduje o věcech patřících do samostatné působnosti kraje.

Další z teoreticky možných variant je zařazení úkolů obcí spojených s konáním krajského referenda do samostatné působnosti obcí. Tímto postupem by došlo k tomu, že převážnou část nákladů krajského referenda by již nenesl samosprávný kraj, ale obce. A to rovněž v situaci, kdy otázka rozhodovaná v krajském referendu se nemůže týkat samostatné působnosti obcí. Ačkoliv by bylo možné preferovat variantu přenesené působnosti (s ohledem na již uvedený zájem státu na existenci funkční a demokratické územní samosprávy a dále s ohledem na rovněž již zmíněnou možnost analogického postupu dle vyzkoušených volebních postupů), dost možná bude tato varianta nepřijatelná. Ze stejných důvodů bude nepřijatelná i varianta druhá. Tedy bude zřejmě nutné hledat jinou cestu, a to kupříkladu cestu zákonné povinnosti obcí zabezpečovat ve veřejném zájmu vymezené úkoly při provádění krajského referenda s dořešením úhrady nákladů spojených s plněním této zákonné povinnosti.

---

<sup>167</sup> Včetně pohledu z hlediska ústavnosti stávajícího řešení

Rovněž lze hledat i cesty, jak zapojit Český statistický úřad do procesu sčítání výsledků referenda prostřednictvím přebíracích míst. Zákonem o krajském referendu upravený způsob sčítání nás vrací prakticky o dvacet let do minulosti.<sup>168</sup> Poslední poznámka pak míří k zamyšlení nad odlišností přístupu zákonodárce k organizačním a technickým záležitostem v obdobných věcech. Lze připomenout nedávné diskuze nad způsobem zabezpečení ověřování správnosti údajů na peticích podporujících kandidaturu navrhujičího občana dle zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů. Rozdílnost z pohledu promyšlenosti právní úpravy v porovnání s úpravou kontroly návrhu na konání krajského referenda je překvapivá, a to v neprospěch zákona o krajském referendu. Přitom jde o obdobnou činnost – kontrolu desetitisíců údajů osob podporujících v jednom případě kandidáta na prezidenta, v druhém případě konání krajského referenda. Pokud nedojde ke shodě na zásadnější změně zákona o krajském referendu z hlediska jeho základních východisek, dost možná dojde alespoň ke shodě na nutnosti zásadní novelizace stávajícího znění tohoto zákona. V rámci této novelizace lze využít i náměty např. z judikatury soudů týkající se ověřování správnosti údajů na peticích.

Pokud jde o vhodnou budoucí právní úpravu řešení organizačního a technického zabezpečení krajského referenda, pak se domnívám se, že zákon, který upravuje konání referend pro všechny samosprávné kraje, by neměl v této části rozhodně ponechávat prázdná místa a ani v zásadě velký prostor pro samosprávná rozhodování krajů. Princip subsidiarity, který je v současné právní úpravě fakticky široce obsažen, je v případě zákona o krajském referendu uplatněn, dle mého názoru, chybně. V procesu konání krajského referenda nemá jít a nejde o věci specifické, místního významu. V procesu, který je navíc organizačně složitý a náročný na realizaci. Přitom právě nezbytnost rozsáhlé spolupráce a dělby úkolů mezi samosprávným krajem a obcemi v jeho územním obvodu při zabezpečení provádění krajského referenda jsou základním důvodem pro právní regulaci uvedených vztahů – existenci zákona o krajském referendu. Při posouzení budoucí úpravy se pak jednoznačně nabízí pro organizační a technické zabezpečení aplikace vycházející v zásadě z modelu upraveného v právních předpisech pro volby.

Pochopitelně také zákon o místním referendu obsahuje mnohé nejasnosti a sporné otázky. Považuji zde za důležité upozornit zejména na následující:

- Požadavek na účast 35% oprávněných osob

---

<sup>168</sup> Například převážení výsledků hlasování z každé obce kraje krajské komisi automobily apod.

Z provedených analýz vyplynulo, že referenda v obcích nad 3 tis. obyvatel za současné úpravy téměř nemají šanci na dosažení této účasti – z 22 obcí nad 3000 voličů v roce 2014 pouze 4 referenda dosáhla platnosti (18%), oproti 25 menším obcím s 20 platnými referendy (80%). Místní referendum je především nástrojem k získání reprezentativního názoru občanů – tedy dosažení vysoké účasti při hlasování je tak v zájmu jak občanů, tak obcí a může hrát významnou roli při rozhodování obce, zejména při nakládání s obecním majetkem. Ani v případě kolize názorů občanů s názory zastupitelstva by obec neměla referendum bránit, ale podpořit dostatečnou účast a následně výsledky referenda zohlednit.;

- Zdůraznění vázanosti zastupitelstva návrhem přípravného výboru

Zajištění respektu zastupitelstva k termínu a znění otázek navržených přípravným výborem.<sup>169</sup>

- Nadměrná kontrola podpisových listin

Problémem je vylučování velkého množství podpisů z důvodu minimálních formálních vad.<sup>170</sup>

- Problematika informování občanů o konání referenda

Nejasnost panuje ohledně míry a způsobu informování občanů o konání referenda ze strany obce, což umožňuje doslova informační blokádu ze strany obce, která pak stojí v rozporu s veřejným zájmem na zajištění co nejvyšší účasti.

- Dozorové pravomoci nebo sankce v případě nerespektování rozhodnutí v referendu

Pokud referendum zaváže obec k vykonání určitých kroků v samostatné působnosti, což obec následně neučiní, připadá v úvahu nyní pouze politická a morální odpovědnost.

---

<sup>169</sup> Problematika takzvaných ukradených referend v roce 2014

<sup>170</sup> Uvedení zdvojnásobení jména atd.

## 10. Závěr

Na závěr bych rád shrnul obsah své práce a zamyslel se nad naplněním cíle této diplomové práce. Smyslem mé práce bylo popsat institut referenda, popsat aspekty organizování místních a krajských referend v naší zemi a rovněž zhodnotit stávající právní úpravu v této oblasti. Předně je třeba opětovně upozornit na absenci dostatečného množství odborných publikací a monografií, které by se tématu referenda věnovaly. Literatura je k tomuto tématu skutečně nebývale sporá, dokonce ani odborných článků není dostatek. Publikace, které k dispozici jsou, jsou spíše staršího data, obstarání aktuálnějších informací tedy přinášelo poněkud problémy.

Problematika místního referenda je právně řešena zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu, krajské referendum řeší zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu. Nutno podotknout, že proces organizace referend je sám o sobě v předmětných zákonech řešen poměrně podrobně, zdaleka na však zcela šťastně a bez nedostatků. Pochopitelně žádný právní akt není zcela prost všech nejasností a sporných otázek. Během studia problematika referenda jsem narazil na řadu sporných míst v tomto zákoně, včetně jeho legislativně technických nedostatků, které by při pouhém formálním výkladu textu mohly vést k nejedné absurditě. Na řadu z nich již teoretikové ve svých komentářích a odborných člancích v minulosti upozorňovali a v zásadě se s jejich názorem shodují. Nutno dodat, že je praktická rovina pořádání místních referend řešena také poměrně bohatě judikaturou, která poskytuje v tomto ohledu řadu přínosných vyjádření a právních vět a nabízí tím širší rozbor sporů týkajících se soudní ochrany ve věcech místního referenda.

Na řadu nedostatků co do organizačního a technického zajištění krajských referend upozorňuje ve svém příspěvku kupříkladu Miroslav Mocek, který se domnívá, že je v zákoně zakotvena řada poměrně zásadních nejasností. Lze si v tomto ohledu klást otázku, zda je tato nezdařilá právní úprava příčinou toho, že do dnešního dne nedošlo k uskutečnění žádného krajského referenda, a to je zákon o něm účinný již od roku 2011. Sám Mocek neskrývá obavy nad prázdnými místy v zákoně, a tedy velkým prostorem pro samosprávná rozhodování krajů. Princip subsidiarity, který je v současné právní úpravě fakticky široce obsažen, je v případě zákona o krajském referendu uplatněn podle jeho názoru chybně. Nemohu jinak než souhlasit. Pokud má v našem státě institut referenda coby významný prvek přímé demokracie fungovat tak, jak má, je odpovídající a dostatečná právní úprava tím, bez čeho se to neobejde. Obecně

nelze jinak než doporučovat ona „prázdná místa“ vyvolávající otázky doplnit logickými odpověďmi a především, a to v případě jak institutu místního, tak také krajského referenda, právní úpravu zjednodušit. Jen tak bude v naší zemi institut referenda plnit svou funkci tak, jako je již v jiných evropských zemích běžné. Jinak se totiž do mysli poněkud vkrádá myšlenka, že jako by snad sám zákonodárce ani o pořádání referend nestál. O tom svědčí mimo jiné také neexistující institut celostátního referenda, v jehož případě průtahy a zmatečnost ze strany vlády předně podobnou otázku vyvolávají.

## Shrnutí

Tato diplomová práce se zabývá problematikou místního a krajského referenda, tedy významnými instituty přímé demokracie v České republice. Cílem práce je poskytnout ucelenou analýzu související právní úpravy, která je doplněna odpovídajícími výroky judikatury. Práce sestává z 10 kapitol. Pořadí kapitol víceméně odpovídá systematickému zákonu o místním referendu. Po úvodu následuje druhá kapitola, která popisuje především úpravu tohoto institutu na ústavní. Kapitola třetí cílí na úvod do právní úpravy institutu místního a krajského referenda v naší zemi, především informuje o smyslu stěžejních norem, kterými je místní a krajské referendum postíženo. Kapitola čtvrtá se věnuje referendu místnímu, vymezuje okruh otázek, o kterých lze místní referendum konat a následně specifikuje postup před vyhlášením referenda i po něm a související otázky. Pátá kapitola je velmi podobná kapitole čtvrté, ovšem zkoumá referendum krajské. Šestá kapitola popisuje otázky soudní ochrany ne věcech referenda. Sedmá kapitola předkládá statistická data počtu uskutečněných referend od roku 2014 až do současnosti, přičemž upozorňuje rovněž na příklady špatné praxe v oblasti. Kapitola předposlední nabízí exkurz do 4 vybraných zahraničních právních úprav místního referenda. Následující kapitola se zamýšlí nad nedostatky stávající právní úpravy, na jejichž základě nabízí vhodná doporučení a změny. V závěru je uvedeno celkové zhodnocení fungování právní úpravy.

## Resumé

The thesis examines local and regional referendums which are considered to be important forms of direct democracy in the Czech Republic. The goal of this thesis is to provide a complex analysis of the legislation, which is completed by the corresponding statement of the judiciary. The thesis is composed of 10 chapters. The order of the chapters largely follows the composition of the Act on Local Referendum. After introduction there is a second chapter, which examines the relevant constitutional legislation. Chapter Three examines the introduction of the institute of local and regional referendum in the Czech Republic and this chapter mainly describes the purpose of crucial legislation of local and regional referendum. Fourth chapter focuses on the local referendum, delimits questions that may be subjects of local referendums in general and also specifies the procedure before referendum is declared also the procedure after the declaration and additional questions. looks at the most frequent ones. Chapter is pretty similar to the fourth one but is focused on regional referendum. Chapter seven presents statistical information of realized referendums since 2014 to present days and also points out some bad examples related to local referendums. Next chapter has a look at deficiency in actual legislation related to local and regional referendum and also provides some changes and adjustment in this sphere. An overall assessment of the relevant legislation's function is included in the conclusion.

## Seznam použité literatury

### Monografie, publikace, sborníky

DOČEKALOVÁ, Pavla, Kamil ŠVEC a Jaroslav DANEŠ. *Úvod do politologie*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-2940-4.

HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. – 2. vydání, Plzeň 2009. ISBN: 978-80-7380-178-6.

JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin; a kol.: *Evropská lokální politika 2*, Edition, 2009. ISBN: 978-80-254-3510-6.

KADEČKA, S., RIGEL, F. *Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?* Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví, Praha: C. H. Beck, 2009, č. 7. ISSN 1210-6410.

KLÍMA, K. *Ústavní právo*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk. 2002. ISBN: 978-80-7380-261-5.

KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. s. 223. ISBN: 978-80-7201-760-7.

MATES, Pavel. *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, roč. IV, s. 55-61. ISSN 1214-7966.

MATULA, M. *Zákonná úprava a praxe místního referenda v České republice*. Občan a veřejná správa (ústavnoprávní aspekty). Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25.–26. októbra v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárikav Košiciach, 2007.

OKAMURA, Tomio a Jaroslav NOVÁK VEČERNÍČEK. *Umění přímé demokracie: kam dál, Česko?*. Praha: Fragment, 2013. ISBN 978-80-253-1963-5.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-700-1.

RIGEL, Filip. *Místní referendum v evropském kontextu*. Interakce českého a evropského práva. 20. ISSN 0139-6005.

RIGEL, Filip. *Úloha přípravného výboru při vyhlášení místního referenda*. Veřejná správa, 1/2010. ISSN: 1210-4817.

RIGEL, Filip. K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích. *Správní právo*, roč. XLV, č. 3/2012.

ŠPOK, Radomír. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Europeum, 2006. ISBN: 978-08-6993-01-0.

VEDRAL, Josef. K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu. *Správní právo*, č. 4/2005.

VODIČKA, K. a CABADA, L. *Politický systém České republiky*. Historie a současnost. Praha: Portál. 2003. ISBN: 978-80-7367-337-6.

### **Právní předpisy**

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů, Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších ústavních předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů.

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

## Soudní rozhodnutí

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015 č. j. Ars 11/2014-42

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 40 A 8/2014-45 z 11. 9. 2014

Usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 44 A 62/2010-19 (2158/2010 Sb. NSS) ze dne 30. 7. 2010

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20.7.2012, č. j. 50 A 7/2012 – 64

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 40 A 6/2014-33 ze dne 26. 8. 2014.

## Elektronické prameny

KUDRNOVSKÁ, Marie. Ústava na referendum myslí, většina politiků nikoli. In: *Haló noviny* [online]. 2018 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <http://www.halonoviny.cz/articles/view/47258146>

Kuchařka místního referenda: Manuál pro aktivní občany. In: *Transparency International* [online]. 2016 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Kucha%C5%99ka-m%C3%ADstn%C3%ADho-referenda-2016.pdf>

Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. In: *Transparency International* [online]. 2017 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

MOCEK, Miroslav. K právní úpravě činností při organizačním, technickém a finančním zabezpečení Krajského referenda. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2013 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-pravni-uprave-cinnosti-pri-organizacnim-technickem-a-financnim-zabezpeceni-krajskeho-referenda.aspx>

Parlament začal projednávat zákon o celostátním referendu. In: *Vláda České republiky* [online]. 2016 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/parlament-zacal-projednavat-zakon-o-celostatnim-referendu-141224/>

PLECHATÁ, Jana. Referendum o Vřídelní kolonádě platí, rozhodl krajský soud. In: *IDNES.cz: Karlovy Vary a Karlovarský kraj* [online]. 2018 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: [https://vary.idnes.cz/referendum-soud-vridelni-kolonada-stavba-litinove-repliky-poa-/vary-zpravy.aspx?c=A180222\\_384640\\_vary-zpravy\\_ba](https://vary.idnes.cz/referendum-soud-vridelni-kolonada-stavba-litinove-repliky-poa-/vary-zpravy.aspx?c=A180222_384640_vary-zpravy_ba)

V devíti obcích začnou se sněmovními volbami místní referenda. In: *ParlamentníListy.cz* [online]. 2017 [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/V-deviti-obcich-zacnou-se-snemovnimi-volbami-mistni-referenda-508876>

V sedmi obcích začnou s prezidentskými volbami místní referenda. In: *ParlamentníListy.cz* [online]. 2018 [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/V-sedmi-obcich-zacnou-s-prezidentskymi-volbami-mistni-referenda-519695>

VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o místním referendu* [online]. Ipravník, 17. 03. 2004 [citováno 23. 11. 2013]. Dostupné na: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art\\_3734/k-novemu-zakonu-o-mistnim-referendu.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_3734/k-novemu-zakonu-o-mistnim-referendu.aspx)