



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Česká
republika

„Hlídáme veřejný zájem, hájíme efektivní a
odpovědnou správu země“

Analýza je součástí projektu
ROK MÍSTNÍCH REFEREND

ANALÝZA MÍSTNÍCH REFEREND 2014

Transparency International – Česká republika, o.p.s., je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Jejím posláním je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu omezování. Transparency International Česká republika se zaměřuje především na prosazování systémových legislativních i organizačních změn omezujících prostor pro korupci ve veřejné správě, ale i v soukromém sektoru. Poskytuje také právní poradenství občanům, kteří se s korupcí setkali, a pomoc oznamovatelům korupce (whistleblowerům). V neposlední řadě pomáhá odhalovat korupční jednání a upozorňovat na korupční kauzy.

Program „Fond pro nestátní neziskové organizace“, jež je financován z EHP fondů 2009–2014, se zaměřuje na podporu nestátních neziskových organizací prosazujících veřejný zájem. Hlavním cílem programu je posílení rozvoje občanské společnosti a zvýšení příspěvku k sociální spravedlnosti, demokracii a udržitelnému rozvoji. Program se konkrétně zaměřuje na podporu demokracie, lidských práv a genderové rovnosti a na posilování kapacit nestátních neziskových organizací stejně jako na specifické potřeby minoritních skupin, včetně Romů. Program se také zaměřuje na ochranu životního prostředí a klimatické změny.

Analýza je součástí projektu ROK MÍSTNÍCH REFEREND. Projekt je financován pomocí grantu Nadace rozvoje občanské společnosti z prostředků Finančního mechanismu EHP 2009–2014 v rámci programu CZ03 – Fond pro nestátní neziskové organizace.

ROK MÍSTNÍCH REFEREND

Praha, 2016



Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejnska a Norska v rámci EHP fondů. www.fondnno.cz a www.eeagrants.cz.

Více informací o projektu na www.transparency.cz/rok-mistnich-referend.

Vedoucí projektu: Tereza Zběžková

Autoři publikace: Adam Jareš a Aneta Judová s přispěním Radima Bureše (*Předmluva*)

Jazyková úprava a editace: Lenka Lenochová

©2016 Transparency International – Česká republika, o. p. s. www.transparency.cz

OBSAH

Předmluva.....	5
Aktuální právní stav a judikatura	7
Právní úprava místního referenda a způsoby hlasování	8
Judikatura	10
Přípustnost konání místního referenda	11
Judikatura	18
Přípustné otázky	18
Nepřípustné otázky.....	24
Vyhlášení místního referenda.....	29
(a.) Vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce.....	29
(b.) Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru.....	31
Judikatura	34
Platnost a závaznost místního referenda.....	37
Soudní přezkum.....	42
Judikatura	45
Krajské referendum	49
Statistická část	51
Meziroční srovnání.....	52
Celkový přehled vývoje dostupných údajů	52
Počet uspořádaných referend v letech 2006–2014	53
Průměrná účast v referendech konaných v letech 2006–2014	54
Poměr počtu referend k počtu platných a závazných referend 2006–2014.....	55
Data získaná o místních referendech konaných v roce 2014	56
Průměrná účast v roce 2014	56
Množství místních referend podle jednotlivých krajů.....	57

Počet platných a závazných referend	58
Počet referend vyhlášených na návrh přípravného výboru a z rozhodnutí zastupitelstva obce.....	59
Náklady vynaložené na provedení místního referenda	61
Referenda konaná společně s volbami	65
Celkový přehled místních referend konaných zároveň s volbami ve vztahu k jejich platnosti a závaznosti	67
Přestupky spáchané v souvislosti s místním referendem	67
Referenda, u nichž došlo k výzvě k opravě či k úpravě návrhu	69
Místní referenda, u nichž se přípravný výbor domáhal soudní ochrany	70
Referenda, u nichž došlo k podání návrhu na prohlášení neplatnosti rozhodnutí nebo hlasování.....	70
Místní referenda z pohledu hlasovacích místností	72
Témata místních referend	73
Zdroje	76
Literatura, články, stanoviska.....	76
Vybrané legislativní zdroje.....	77
Judikatura a relevantní stanoviska.....	78
Vybrané elektronické zdroje.....	79

Předmluva

„Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.“

Ústava České republiky, čl. 100 odst. 1

„Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“

Listina základních práv a svobod, čl. 21 odst. 1

Podstata institutu místního referenda spočívá v možnosti občanů přímo se podílet na správě věcí veřejných, a realizovat tak zároveň jedno ze základních politických práv zakotvených na ústavní úrovni. Vzhledem k tomu, že místní referendum představuje přímou formu výkonu práva na samosprávu, zajišťuje efektivní kontrolní mechanismus uplatňovaný vůči orgánům obcí. Ty názor občanů na konkrétní problematiku často nezjišťují, nebo hůře, jejich vůli ostentativně pomíjejí, či jí dokonce účelově kladou překážky. Nástrojem občanské kontroly je pak zejména místní referendum vyvolané „zdola“, tedy na návrh přípravného výboru.

Místní referendum by mělo primárně představovat platformu pro komunikaci mezi politickou reprezentací a občany, jejímž prostřednictvím lze zjišťovat názor a vůli občanů ve vztahu ke konkrétní věci, která se jich samotných přímo dotýká. Odpovědná politická reprezentace by proto k místnímu referendu neměla a priori přistupovat negativně a jeho realizaci klást překážky. Bohužel realita často ukazuje, že obecní samospráva místní referendum bojkotuje, a navíc dokáže být při kladení překážek vůči jeho konání velmi kreativní.

Autoři proto oceňují zejména ty obce, které vyhlásují místní referenda z rozhodnutí zastupitelstva, a aktivně tak přispívají k dialogu mezi zvolenými zástupci a občany obce. Ze zkušeností Transparency International (TI) totiž vyplývá, že valná část sporů, které ve svém důsledku skutečně „hýbou“ celou obcí, pramení právě z nedostatečné komunikace a nedostatečné informovanosti občanů obce. Stejně tak ale mohou informace chybět členům zastupitelstev obcí. Ti mnohdy rozhodují s nedostatečným povědomím o skutečné vůli osob, které v zastupitelstvu reprezentují, tedy občanů obce. Místní referendum proto může sloužit i

jako nástroj ke zjištění skutečné vůle občanů nebo jako prostředek obrany proti postupu orgánů obce, které prosazují jiné než skutečné zájmy obce a jejích občanů.

Zákonná úprava místního referenda je sama o sobě poměrně složitá a umožňuje různé výklady. Není proto náhoda, že v řadě případů byly iniciativy, které usilovaly o konání místního referenda, nuceny uchýlit se k využití soudního přezkumu, aby se domohly svých práv. K zákonu o místním referendu vznikla i rozsáhlá doplňující judikatura, která dotváří okruh základních informací nezbytných pro efektivní využívání institutu místního referenda.

Od roku 2006 se uskutečnilo 215 místních referend. To je dostatečný počet k tomu, aby bylo možné vysledovat i určité statistické trendy, které se ke konání místních referend vztahují a které poskytují určitý přehled o tom, co je pro konání referenda přínosné, či naopak. Zvláštní postavení má rok 2014, kdy se uskutečnilo celkem 47 místních referend. Transparency International o něm proto oprávněně hovoří jako o „roku místních referend“.

Cílem předkládané publikace je nabídnout zájemcům o konání místního referenda poměrně podrobnou analýzu souvisejících právních aspektů, obohacenou navíc o statistická data. Analýza není určena prvotnímu seznámení s tématem, naopak předpokládá jistou teoretickou či praktickou obeznámenost s fenoménem místního referenda. Zájemcům o první seznámení s místním referendem nabízí TI jinou publikaci – Kuchařku místního referenda: Manuál pro aktivní občany – která naopak podává přehledný popis praktických kroků nutných k realizaci místního referenda.

Obě publikace, které se navzájem doplňují, snad přispějí k prohlubování demokratického rozhodování v České republice.

Aktuální právní stav a judikatura

Obce, městské části a hlavní město Praha jsou územními samosprávnými celky, jejichž prostřednictvím je občanům umožněno podílet se na správě věcí veřejných, a realizovat tak principy občanské společnosti. V publikaci bude pro všechny uvedené územní samosprávné celky používán pojem obec (pokud není uveden konkrétní územní samosprávný celek). Právní úprava ostatních územních samosprávných celků je totiž obdobná vzhledem k tomu, že fungují na stejném principu.

Statistická data uváděná v publikaci vycházejí z údajů poskytnutých samotnými obcemi, popř. Ministerstvem vnitra ČR, které čerpá také z údajů od obcí. Autoři publikace přistupují k těmto údajům jako k platným – pro prověřování poskytnutých dat nemá TI a pravděpodobně ani Ministerstvo vnitra ČR dostatečné kapacity.

Právní úprava místního referenda a způsoby hlasování

Provádění místního referenda jako nástroje přímého rozhodování společenství občanů o souhlasu či nesouhlasu s konkrétně položenými otázkami týkajícími se samosprávy tohoto společenství¹ upravuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jako ZMR). Na ústavní úrovni lze základ úpravy místního referenda hledat zejména v článku 100 odst. 1 Ústavy, podle kterého jsou územní samosprávné celky (obce a kraje) územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, či v článku 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.

Místní referendum je podle ZMR 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. Tímto dalším případem je referendum o oddělení části obce podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále také jako zákon o obcích nebo obecní zřízení). Podle tohoto zákona musí s oddělením části obce vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.

Místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Právem hlasovat v místním referendu disponuje občan obce. Je tedy oprávněnou osobou pro hlasování v místním referendu za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň druhý den konání místního referenda dosáhl věku nejméně 18 let a v den konání místního referenda je přihlášen k trvalému pobytu v obci, nebo o státního občana státu Evropské unie², 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.

¹ Kadečka S., Rigel F. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 229–223.

² K občanům EU jako k oprávněným osobám blíže např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. n. IV. ÚS 1403/09 ze dne 19. 4. 2010.

V místním referendu zároveň nemůže hlasovat osoba, která:

- I. je v době hlasování omezena na svobodě z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody,
- II. má omezenou svéprávnost k výkonu práva hlasovat v místním referendu,
- III. má omezenou osobní svobodu na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu,
- IV. 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 referenda současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu. V těchto případech se referendum koná ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb. Hlasování v místním referendu tedy může proběhnout ve více dnech.

Otázkou je, zda je přípustné, aby se referendum konalo ve dvou dnech i v případě souběhu referenda s konáním volby prezidenta republiky, když § 5 odst. 1 ZMR zmiňuje pouze souběh voleb do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu, a nikoliv volby prezidentské. Jazykovým výkladem tohoto ustanovení je možné dospět k negativní odpovědi. Judikatura však zaujala opačný závěr, když Nejvyšší správní soud v rozsudku ARS 2/2012-43 a Krajský soud v Plzni v rozhodnutí č. j. 57A 75/2012-101 vyhlásil konání místního referenda v souběhu s volbou prezidenta republiky. Druhý jmenovaný soud ve svém rozhodnutí přímo dovodil, že pomocí analogie lze dojít k závěru, že není důvod, proč by místní referendum nemělo být konáno ve dvou dnech spolu s volbou prezidenta republiky.

V návaznosti na tato soudní rozhodnutí bude i Ministerstvo vnitra ČR v rámci své metodické činnosti vykládat § 5 odst. 1 ZMR v rozporu se svým původním stanoviskem³.

Při rozhodování o určení, v jaký den, popř. v jaké dny se bude místní referendum konat, by zastupitelstvo mělo vycházet z toho, jaký termín bude nejvhodnější k zajištění co možná největší účasti, nikoliv obráceně tak, jak se o to některé obce ve snaze bránit se

³ Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-spolecne-konani-voleb-a-mistniho-referenda.aspx>.

platnému a závaznému rozhodnutí v místním referendu snaží.⁴ Důvodová zpráva k ZMR uvádí: „*Jaký konkrétní den a časové rozmezí si obec nebo statutární město určí, je v její dispozici. Obce i statutární města zde budou vycházet ze znalostí místních podmínek tak, aby byla zajištěna co největší účast na hlasování.*“

Judikatura

Ústavní soud sp. zn. IV. ÚS 1403/09 ze dne 19. 4. 2010

„Citované ustanovení je dlužno vykládat tak, že se za „občana“ považují i občané Evropské unie, kteří jsou v oddělující se části obce hlášeni k trvalému pobytu. Těmto osobám totiž Smlouva o fungování Evropské unie i samotné obecní zřízení přiznávají právo podílet se na samosprávě obcí (např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí, či dokonce hlasovat v samotném místním referendu o oddělení obce); bylo by proto zcela iracionální, aby nebyly brány v potaz pro účely zjištění počtu „občanů“ nutných pro splnění zákonných podmínek oddělení. Taková interpretace nepochybně vyhovuje účelu citovaného ustanovení, jímž je zajištění vzniku obcí personálně způsobilých k řádnému výkonu samosprávy, a zároveň jde o interpretaci eurokonformní, zajišťující občanům Evropské unie podíl na samosprávě obcí.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. ARS 2/2012-43 ze dne 31. 10. 2012

„Zatímco jazykový výklad § 5 odst. 1 ZMR nevylučuje obě varianty, teleologický výklad § 5 odst. 1 vede k jednoznačnému upřednostnění místního referenda ve dvou dnech. Smysl ustanovení totiž spočívá v tom, aby voliči, kteří chtějí volit ve volbách i v místním referendu, nemuseli eventuálně vážit do volebního objektu dvojí cestu. Při omezujícím výkladu by však došlo k naprosto nerovnovážnému rozložení mezi dvěma dny voleb, kdy by den voleb společně s místním referendem byl výrazně atraktivnější než ten druhý. Zásadní je i aspekt informovanosti a připravenosti občanů, pro které je společný termín srozumitelný a příhodný (blíže viz Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, s. 50–51).

[81.] Tento názor ostatně potvrdila nejen ustálená praxe obcí při vyhlásování místních referend společně s volbami, ale i judikatura Krajského soudu v Praze, který vyhlásil místní referendum ve městě Milovice na dva dny, kdy se zároveň konaly obecní volby, a to v usnesení ze dne 30. 7. 2010 sp. zn. 44 A 62/2010, publ. pod č. 2158/2010 Sb. NSS. Dalším takovým případem bylo vyhlášení místního referenda spolu s volbami do zastupitelstva kraje ve dnech

⁴ Srov. usnesení Krajského soudu v Praze, č. j.. 44 A 62/2010-19 ze dne 30. 7. 2010.

12. a 13. října 2012 v obci Jíloviště (dosud nepublikované usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 13. září 2012 č. j. 50 A 15/2012-71).

[82.] Z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů v referendu považuje soud v souladu se zákonnými podmínkami za vhodné uspořádat místní referendum současně s nejbližšími volbami, tedy v termínu prvního kola prezidentských voleb v lednu 2013 – tedy v pátek 11. ledna a v sobotu 12. ledna 2013.“

Připustnost konání místního referenda

Otázka v místním referendu musí být položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět buď slovem ano, nebo slovem ne. Stávající právní úprava ZMR definuje předmět místního referenda pozitivním i negativním způsobem. Pozitivně ZMR stanoví, že místní referendum lze konat o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Negativním taxativním výčtem jsou pak vymezeny oblasti, o kterých není možné vyvolat hlasování v místním referendu, a to tak, že nelze konat místní referendum:

- a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce,
- b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,
- c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce a dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,
- d) 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,
- e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,
- h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Z výše uvedeného je patrné, že je nejprve nutné posoudit, zda otázka ve zvažovaném místním referendu spadá do okruhu samostatné působnosti obce. Pokud ano, je nutné posoudit ji prizmatem § 7 ZMR, tedy zda otázka nespadá do některé z oblastí, o kterých místní

referendum konat nelze, přestože se stále jedná o samostatnou působnost obce. Rozpor otázky místního referenda s § 7 ZMR by předznamenal dvojí možný vývoj. Zastupitelstvo obce by předně mělo usnesením rozhodnout o tom, že místní referendum nevyhlásí pro jeho nepřípustnost, nebo proběhlo-li by místní referendum o nepřípustné otázce, mělo by být podrobeno přezkumu v rámci správního soudnictví, v jehož závěru by soud patrně vyslovil jeho neplatnost.

Podle § 7 písm. a) ZMR nelze místní referendum konat o místních poplatcích a rozpočtu obce. Jedná se tedy o dvě oblasti, jejichž právní úpravu nalezneme v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších právních předpisů, a v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších právních předpisů. Vzhledem ke skutečnosti, že místní poplatky jsou pouze jedním druhem příjmu rozpočtu obce, je z výše uvedeného patrné, že místní referendum nelze konat o tomto konkrétním druhu příjmu obecního rozpočtu a zároveň o rozpočtu obce jako celku. Rozhodnutí o ostatních druzích příjmů i výdajů obecního rozpočtu je možno místnímu referendu podrobit, proto lze konstatovat, že část přípustných otázek vztahujících se k rozpočtu obce není v poměru k části otázek nepřípustných marginální.⁵

Místní referendum podle § 7 písm. b) ZMR nelze konat o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání. Argumenty ve prospěch tohoto ustanovení jsou dva: jednak jsou orgány obce zřízeny obecně závazným předpisem, s nímž rozhodnutí přijaté v rámci procesu místního referenda nesmí být v rozporu, a jednak zde rezonuje zájem na bezproblémové funkčnosti a kontinuitě obecního úřadu.⁶

Dále je v místním referendu zakázáno podle § 7 písm. c) ZMR rozhodovat o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města. Důvodem pro toto ustanovení jsou komunální volby, jejichž prostřednictvím se rozhoduje o složení kolektivních orgánů obce a jejichž výsledky by následně mohly být měněny. Navíc připustíme-li myšlenku odvolání starosty prostřednictvím rozhodnutí v místním referendu,

⁵ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 64–67.

⁶ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 67–69.

nezbude než zavést jeho přímou volbu.⁷

Ustanovení § 7 písm. d) ZMR vylučuje konání místního referenda, jestliže by položená otázka byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy. Omezení možnosti konat místní referendum se tedy nevztahuje pouze na položenou otázku, ale také na samotné rozhodnutí, které by mohlo být na základě tohoto referenda přijato. Použitý podmiňovací způsob rozšiřuje případy, kdy není možné místní referendum konat, protože pouhá eventualita rozporu rozhodnutí s právními předpisy předznamenává vyloučení konání místního referenda.

Judikatura dále dovodila, že rozpor otázky, případně rozhodnutí, se netýká pouze doslovné litery zákona, ale i jeho vlastního smyslu, proto například nelze konat místní referendum o místním referendu. Pokud by se totiž takové referendum konalo a oprávněné osoby by se vyslovily ve prospěch konání místního referenda o místním referendu, bylo by zastupitelstvo povinno referendum vyhlásit bez toho, aby byl brán zřetel na proceduru vyhlášení stanovenou v ZMR.⁸

Prizmatem této judikatury stojí za zmínku místní referendum konané v obci Žlutice dne 10. – 11. 10. 2014 o následující otázce: „*Souhlasíte s tím, aby jakékoli případné budoucí rozhodnutí příslušného orgánu města Žlutice o vložení do základního kapitálu společnosti, prodeji, směně nebo darování nemovitostí městské teplárny, tj. zejména pozemku st. 708 v k. ú. Žlutice a na něm stojících staveb a souvisejících páteřních teplovodních rozvodů, podléhalo předchozímu schválení místním referendem?*“ Vzhledem ke skutečnosti, že daná otázka by zavazovala zastupitelstvo obce k vyhlášení místního referenda, aniž by k tomu měly být splněny podmínky stanoveny v ZMR, jsme toho názoru, že návrh na vyhlášení místního referenda mělo zastupitelstvo odmítnout. Toto referendum se nicméně konalo, ačkoli pro nedostatečnou účast nebylo ani platné, ani závazné. Pokud by však bylo dosaženo dostatečného kvora hlasujících občanů, bezpochyby by se zde otevíral prostor pro přezkum v rámci správního soudnictví.

Ustanovení § 7 písm. e) ZMR zamezuje konání místního referenda v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Nicméně skutečnost, že konkrétní záležitost bude dříve či později předmětem správního řízení

⁷ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 69–70.

⁸ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. května 2004 sp. zn. 30Ca 18/2004.

konaného v přenesené působnosti, neznamená, že místní referendum je *a priori* vyloučeno. Omezení zakotvené v tomto ustanovení se totiž nevztahuje na otázky, v jejichž důsledku bude nutné zvláštní řízení zahájit.

Nejčastější oblastí, v níž se lze s touto restrikcí setkat, je územní plánování prováděné na základě zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších právních předpisů. Judikatura se s problematikou vyhlášení místního referenda ve vztahu k určité fázi územního plánování potýkala do doby nálezu Ústavního soudu ČR, který v souladu s § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů, dovedl, že schvalování územně plánovací dokumentace náleží k rozhodnutí zastupitelstvu obce v samostatné působnosti. Územně plánovací dokumentace jako výsledek procesu vedeného v přenesené působnosti obce je totiž schvalována v působnosti samostatné. Výše uvedené tedy znamená, že pokud je územní plán v samotném počátku procesu, tedy ve stádiu návrhu, nebrání jeho konání ani § 7 písm. e) ZMR.⁹

Judikatura dále rozvedla, že zastupitelstvo obce, přestože je kolektivním orgánem vzniklým z vůle občanů projevené v komunálních volbách, nemůže zadat územní plán obce, aniž by k němu znalo postoj občanů. Soud podotkl, že zákon předvídá způsob realizace práva občanů podílet se na správě věcí veřejných, jehož ústavní základ vychází z čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny, a to možností vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k tomu, v jaké obci (z hlediska stavebního a urbanistického) hodlají žít. Stejně tak upozornil, že obsah schvalovaného územního plánu mohou občané obce ovlivnit mimo jiné i prostřednictvím místního referenda, a to až do momentu jeho schválení zastupitelstvem. Jakmile je však územní plán schválen, nelze jeho změnu realizovat prostřednictvím nástroje místního referenda, ale iniciací procesu předvídaného v § 44 písm. c) stavebního zákona, tedy návrhem na pořízení územního plánu občanem obce.¹⁰

Podle § 7 písm. f) ZMR nelze konat místní referendum o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti podle § 63 a § 66a až 66e zákona o obcích. V případě § 63 zákona o obcích se jedná o veřejnoprávní smlouvu upravující postoupení výkonu přenesené působnosti nebo její části na orgány jedné z obcí, k jejímuž uzavření je nezbytný souhlas příslušného krajského úřadu. Ustanovení § 66a zákona o obcích upravuje rovněž postoupení přenesené působnosti, ovšem v případě obcí s rozšířenou působností. K uzavření

⁹ Nález Ústavního soudu ČR sp. n. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007.

¹⁰ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009 sp. zn. 44 Ca 89/2009.

tohoto druhu veřejnoprávní smlouvy je nezbytný souhlas Ministerstva vnitra ČR, který jej vydá po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. V případech, kdy obecní úřad obce s rozšířenou působností neplní povinnosti výkonu státní správy, rozhodne Ministerstvo vnitra ČR po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem dle § 66b zákona o obcích, že pro něj bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ustanovení § 66c až 66e zákona o obcích jsou ustanovení společná s výše uvedeným ustanovením. Z výše uvedeného je patrné, že obsahem veřejnoprávních smluv upravených v rámci § 63 a § 66a až 66e zákona o obcích je postoupení výkonu přenesené působnosti. Vzhledem k této skutečnosti jde tedy o výkon státní správy – konání místního referenda o těchto otázkách je vyloučeno.

Ve všech ostatních případech veřejnoprávních smluv místní referendum konat lze. Není proto vyloučeno konat místní referendum o veřejnoprávních smlouvách, jejichž prostřednictvím se dvě a více obcí zavazují ke splnění konkrétního úkolu dle § 48 zákona o obcích. Stejně tak lze konat místní referendum o otázce, zda má obec vstoupit do svazku obcí či z něj vystoupit, a to podle § 49 a zákona o obcích. V souladu s tímto ustanovením se rovněž konalo místní referendum v městysu Černá hora dne 10.–11. 10. 2014 a referendová otázka měla následující znění: „*Souhlasíte s tím, aby městys Černá Hora vystoupil ze Svazku vodovodů a kanalizací, měst a obcí se sídlem 17. listopadu 138/14 680 01 Boskovice?*“ Referendum, které bylo vyhlášeno z rozhodnutí zastupitelstva obce, bylo platné a závazné, přičemž oprávnění občané se ve většině vyjádřili ve prospěch možnosti ano, tedy ve prospěch vystoupení obce ze Svazku vodovodů a kanalizací. Zastupitelstvo městysu Černá hora v době vzniku této publikace příslušné kroky k vystoupení ze svazku činí.

V neposlední řadě nelze místní referendum konat podle § 7 písm. g) ZMR o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Tato kategorie nepřípustných otázek se zdá být poměrně jasná, ale není tomu tak. Ačkoliv není možné podrobit schválení obecně závazné vyhlášky v případech, kdy se jedná o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva ve smyslu § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, hlasování v místním referendu, v praxi se poměrně často vyskytují referenda, která k tomuto schválení směřují.

V roce 2014 bylo možné setkat se s celou řadou vyhlášených místních referend, ve kterých bylo hlasováno o regulaci provozování loterií a jiných podobných her či o veřejném pořádku v obci. Obě tyto kategorie jsou však regulovatelné pouze prostřednictvím obecně

závazné vyhlášky, a to na základě § 10 zákona o obcích¹¹. Zvláštní zákonné zmocnění k regulaci loterií a jiných podobných her je obsaženo v § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů¹².

Přípustnou referendovou otázkou, která nebude v rozporu s § 7 písm. g) ZMR, lze ukázat na příkladu právě regulace loterií a jiných podobných her. Statutární město Chomutov požádalo o stanovisko Ministerstvo vnitra ČR ohledně přípustnosti referendové otázky v následujícím znění: „*Souhlasíte s tím, aby statutární město Chomutov bezodkladně zakázalo provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, tj. zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů, lokálních i centrálních systémů a jiných obdobných přístrojů, na celém svém území?*“ K této žádosti se Ministerstvo vnitra ČR ve svém stanovisku ze dne 16. června 2014 č. j. MV- 75681-2/ODK-2014 přiklonilo „*spíše k závěru, podle něhož o takto navržené otázce místní referendum konat nelze. Pokud by však otázka byla formulována tak, že k dosažení předsevzatého cíle bude možné realizovat i jiná opatření než vydání obecně závazné vyhlášky, bylo by její znění přípustné. Výše uvedené tedy v žádném případě neznamena, že místní referendum nelze konat o tak bytostné otázce samostatné působnosti, jakou bezpochyby provozování hazardu v obci (a tím pádem i veřejný pořádek obecně) je.*“. Stejný závěr pak vyplývá ze stanoviska Ministerstva vnitra ČR č. j. MV-76660-2/ODK-2014 ze dne 9. června 2014 v odpovědi na obdobný dotaz města Kutná Hora.

K mírně odlišnému závěru, se kterým se ztotožňuje i tato publikace, však dochází Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém usnesení ze dne 15. září 2014 sp. zn. 40A 15/2014-42. Rozhodováno bylo o přípustnosti konání místního referenda o následující otázce:

¹¹ „Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou:

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány;

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku;

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen veřejná zeleň) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti;

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.“

¹² „Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“

„Souhlasíte s tím, aby statutární město Ústí nad Labem zakázalo provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, to jest, zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních video-loterijních terminálů, lokálních i centrálních loterijních systémů a jiných podobných přístrojů, na celém svém území?“

Soud pak došel k závěru, že tato otázka přípustná je, když dovodil následující: *„Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu zabráňuje konání místního referenda, které by nahrazovalo zastupitelstvo v jeho činnosti přijímání, změně a rušení obecně závazných vyhlášek. To znamená, že je nepřípustná formulace otázky, která by znění obecně závazné vyhlášky přímo obsahovala, neboť by tím mohlo dojít k zásadním lapsům, vzhledem k závaznosti referenda (§ 49 zákona o místním referendu). [...] O takový případ se však v dané věci nejedná, neboť i v případě kladného výsledku referenda je stanoven pouze pokyn zastupitelstvu k vydání zákazu, není však ani stanoveno jakou formou by to mělo být učiněno, natož aby bylo přímo formulováno znění obecně závazné vyhlášky.“*

Toto potvrzuje i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99, podle kterého je § 7 písm. g) ZMR třeba vykládat tak, že *„nepřipouští konání místního referenda o konkrétním ‚paragrafovém‘ znění obecně závazné vyhlášky, neboť přetavení rozhodnutí občanů v referendu do formy závazného právního předpisu je odbornou otázkou a úkolem orgánů obce. Toto ustanovení však nevylučuje konání místního referenda o konkrétně položené věcné otázce, byť by kladný výsledek referenda mohl být realizován (toliko) přijetím obecně závazné vyhlášky“*.

Podle autorů této publikace je tak možné konat místní referendum i o otázkách s výše uvedeným zněním. Z důvodu právní jistoty se však jako přijatelnější může jevit varianta otázky ve znění zvoleném v minulém roce například obcí Dvory nad Lužnicí: *„Požadujete, aby orgány obce Dvory nad Lužnicí učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky k tomu, aby zabránily nabízení, sjednávání, provozování a využívání sexuálních služeb na všech veřejných prostranstvích?“* nebo městem Olomouc: *„Souhlasíte s tím, aby statutární město Olomouc učinilo veškeré kroky vedoucí k zákazu provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m), a n) a § 50, odst. 3, zákona o loteriích a jiných podobných hrách, a to na celém svém území?“*

Poslední možností, za které nelze místní referendum konat, je situace, kdy od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců, a to podle § 7 písm. h) ZMR.

Pro posuzování přípustnosti a nepřípustnosti lze závěrem shrnout, že v souladu s judikaturou (viz dále) je nutné vykládat ustanovení § 7 ZMR, které taxativně vymezuje podmínky, za kterých nelze místní referendum konat, restriktivním způsobem. Není tedy možné katalog nepřípustných otázek rozšiřovat nad kategorie uvedené v § 7 ZMR a v případě pochybností o přípustnosti či nepřípustnosti otázky je vhodnější referendum spíše vyhlásit. Toto ustanovení je nutné vykládat tak, aby mohlo dojít k naplnění základních politických práv garantovaných Listinou základních práv a svobod a k ochraně svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. V této souvislosti Ústavní soud ČR považuje referendum vyvolané na základě návrhu přípravného výboru za významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný občany obce vůči jejím orgánům, přičemž na tomto základě Ústavní soud dovozuje existenci subjektivního veřejného práva přípravného výboru iniciovat místní referendum, které sice samo o sobě nevyplývá z čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, avšak je možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem.¹³

Judikatura

Pro přehlednost je judikatura v této části rozdělena do dvou kategorií podle toho, zda soud posoudil předložené otázky pro hlasování v místním referendu jako přípustné, či nepřípustné. Je-li autorům přesné znění otázky známé nebo vyplývá-li otázka přímo z rozhodnutí, je u příslušného rozhodnutí její znění uvedeno.

Přípustné otázky

Ústavní soud sp. zn. III. ÚS 995/09 ze dne 9. 2. 2012

„Platný zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o místním referendu“) zná vedle referenda vyhlášeného čistě z vůle zastupitelstva obce také referendum „vyvolané zdola“, na návrh tzv. přípravného výboru, které může představovat významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný občany obce vůči jejím orgánům. Na tomto základě Ústavní soud dovodil existenci subjektivního veřejného práva přípravného výboru iniciovat místní referendum, které sice samo o sobě nevyplývá z čl. 21 odst. 1 Listiny, avšak je možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem. V takovém řízení může být přípravný výbor postupem

¹³ Srov. rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. Ústavní soud, III. ÚS 995/09 ze dne 9. 2. 2012.

obecných soudů zkrácen na svém právu, vyplývajícím z čl. 36 odst. 1 Listiny, domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli čl. 22 Listiny požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 zákona o místním referendu, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem.

Žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou nelze předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým odkazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu demokraticky zaujali postoj prostřednictvím místního referenda.“

Ústavní soud sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007

„Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) náležejících do samostatné působnosti obce (statutárního města) s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými. Zákon o místním referendu v § 7 stanoví případy, kdy nelze místní referendum konat. Ve vztahu k posuzované věci je to v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení [§ 7 písm. e) zákona o místním referendu]. Judikatura zaujala stanovisko, že uvedená výluka dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853).

Schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva [obce § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e), ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“

Krajský soud v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009 ze dne 14. 9. 2009

„V projednávané věci se totiž referendum nemá konat o otázce, zda zastupitelstvo obce má či nemá vydat územní plán nebo územní plán změnit, ale o tom, zda občané obce souhlasí s tím, aby v připravovaném územním plánu obce bylo uvažováno s průmyslovou zástavbou a byla povolena další bytová výstavba, tedy o otázkách, jejichž zodpovězení má právě (a stále ještě) ve fázi zadání územního plánu obce zásadní význam. Na základě uvedeného proto dospěl soud k závěru, že konání místního referenda nebrání ani ustanovení § 7 písm. e) zákona o místním referendu.

Zastupitelstvo obce vzniklé z vůle občanů nemůže proto jako reprezentant občanů a vrcholný orgán obce připravovat územní plán obce, resp. zadání územního plánu, aniž by znalo stanovisko občanů k dané záležitosti, která nepochybně souvisí s uspokojováním potřeb a zájmů občanů obce. Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k tomu v jaké obci (z hlediska stavebního a urbanistického) hodlají žít, je zákonem předvídaný způsob realizace práva občanů podílet se na správě věcí veřejných, jehož ústavní základ vychází z čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny.“

Ústavní soud sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012

„Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli čl. 22 Listiny požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 zákona o místním referendu, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem.

Žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou nelze předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým odkazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu demokraticky zaujali postoj prostřednictvím místního referenda.“

Krajský soud v Brně sp. zn. 64 A 4/2014 ze dne 7. 8. 2014

Otázka: „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Mikulov schválilo využití objektu

bývalé hasičské zbrojnice v Mikulově (budova - stavba občanského vybavení č. p. 807 na pozemku parcelní číslo 1603 v katastrálním území Mikulov na Moravě) jako tržnici?“

Z odůvodnění: „Soud k tomuto dodává, že navržená otázka je dostatečně určitá a srozumitelná ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o místním referendu a lze na ni bez jakýchkoliv potíží odpovědět „ano“ nebo „ne“. Předmětná otázka rovněž nespadá do okruhu otázek, o kterých nelze referendum konat, vymezených v § 7 zákona o místním referendu. Ostatně ani město Mikulov ve svém vyjádření žádný důvod opírající se o § 7 neuvádí. Jestliže s vyhlášením referenda nesouhlasí z důvodu nedostatku informovanosti občanů o předmětné věci a použití referenda jako nástroje v rámci předvolebního boje, je nutné uvést, že zákon o místním referendu tyto důvody nestanoví. Zastupitelstvo města nemůže bez zákonné opory rozšiřovat případy, kdy není povinno referendum vyhlásit, byť by obavy uvedené ve vyjádření byly reálné. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a např. nedostatek informací občanů může být napraven kampaní před samotným referendem. Nepřijetí návrhu na vyhlášení referenda je tudíž porušením § 13 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 13 odst. 3 zákona o místním referendu, neboť po rozhodnutí zastupitelstva o navržené otázce navrhovatel prostřednictvím své zmocněnkyně včas řádně oznámil, že na vyhlášení referenda trvá. Jak vyplývá z částečného výpisu z Usnesení Zastupitelstva města Mikulov ze dne 25. 6. 2014 č. 26/2014/G, návrh na konání místního referenda přijat nebyl.

V souladu s § 15 zákona o místním referendu vyhlásil soud referendum v termínu navrženém navrhovatelem, neboť neshledal důvod pro stanovení termínu jiného, zvláště když se v navrženém termínu budou konat volby do zastupitelstev obcí.“

Krajský soud v Ústí nad Labem sp. zn. 40A 15/2014 ze dne 15. 9. 2014

Otázka: „Souhlasíte s tím, aby statutární město Ústí nad Labem zakázalo provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, to jest, zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů, lokálních i centrálních loterijních systémů a jiných podobných přístrojů, na celém svém území?“

Z odůvodnění: „Z výše uvedeného ustanovení zákona o obcích je úprava sázkových her, loterií a jiných podobných her přenechána do samostatné působnosti obce, přičemž

regulace je ponechána obecně závazné vyhlášce. Jak vyplývá z ustanovení § 10 zákona o obcích, obecně závazná vyhláška je jedním ze základních regulačních nástrojů věcí v samostatné působnosti obce. Pokud by bylo ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu vykládáno tak, že nelze konat místní referendum v případech, které by mohly být regulovány obecně závaznou vyhláškou, ztratila by právní úprava místního referenda podstatnou část svého smyslu, neboť by se tím zúžila možnost občanů obce vyjadřovat se k otázkám, které se jich bytostně týkají. Navíc by v případě tohoto výkladu ustanovení § 7 písm. a) zákona o místním referendu, které stanoví, že místní referendum nelze konat o místních poplatcích, ztratilo smysl, neboť místní poplatky jsou stanovovány vždy obecně závaznou vyhláškou (srov. § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích). Místní poplatky by v případě odpůrcem prezentovaného výkladu byly subsumovatelné pod ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu a samotný zákaz v ustanovení § 7 písm. a) by byl zbytečný. Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu zabraňuje konání místního referenda, které by nahrazovalo zastupitelstvo v jeho činnosti přijímání, změně a rušení obecně závazných vyhlášek. To znamená, že je nepřipustná formulace otázky, která by znění obecně závazné vyhlášky přímo obsahovala, neboť by tím mohlo dojít k zásadním lapsům, vzhledem k závaznosti referenda (§ 49 zákona o místním referendu). Obecně závazné vyhlášky přijaté prostřednictvím otázky v místním referendu by se mohly dostat do rozporu se zákonem či by mohly být zcela nesrozumitelné a nepoužitelné. Tvorba obecně závazných vyhlášek, stejně jako jiné legislativní procesy, je specifickou odbornou činností, přičemž odborná erudice přípravného výboru v této oblasti nemůže být zaručena. O takový případ se však v dané věci nejedná, neboť i v případě kladného výsledku referenda je stanoven pouze pokyn zastupitelstvu k vydání zákazu, není však stanoveno, jakou formou by to mělo být učiněno, natož aby bylo přímo formulováno znění obecně závazné vyhlášky.“

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 4/2014-99 ze dne 22. 10. 2014

„Ustanovení § 7 písm. g) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je třeba vykládat tak, že nepřipouští konání místního referenda o konkrétním „paragrafovém“ znění obecně závazné vyhlášky, neboť přetavení rozhodnutí občanů v referendu do formy závazného právního předpisu je odbornou otázkou a úkolem orgánů obce. Toto ustanovení však nevylučuje konání místního referenda o konkrétně položené věcné otázce, byť by kladný výsledek referenda mohl být realizován (toliko) přijetím obecně závazné vyhlášky.“

Otázka: „Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru Vladivostok — okolo nádraží CD — pod Malecím — nad Vrchoviny a požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu Nového Města nad Metují v trase Spy — Vladivostok — Osma — Nahořany?“

Z odůvodnění: [23] „Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě dospěl k závěru, že § 6 zákona o místním referendu položení předmětné otázky v referendu nebrání. Navržená otázka se sice dotýká otázky nadmístního významu, která je vymezena zásadami územního rozvoje Královéhradeckého kraje (viz bod [24] a násl. tohoto rozsudku), na druhou stranu je však formulována způsobem, který zajišťuje, že nezasahuje do působnosti kraje, a referendum udržuje v mezích samostatné působnosti obce. První část otázky („Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru...“) je totiž třeba číst ve spojení s druhou (...požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby) a třetí částí (...v souladu se zákonnými postupy prosazovat v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu). Je-li otázka čtena komplexně, je patrné, že případný kladný výsledek místního referenda nenabádá obec k porušování vymezeného rozhraní mezi samostatnou působností kraje a obce, nýbrž pouze zavazuje politickou reprezentaci obce k zastávání a prosazování politického postoje k předmětné stavbě, jež má být prosazován prostředky spadajícími do samostatné působnosti obce. Jedná se tak o případ výše vymezeného konzultativního místního referenda. Formulací otázky se nyní projednávaná věc liší od věci rozhodnuté Krajským soudem v Ústí nad Labem usnesením 22. července 2014 č. j. 40 A 3/2014 - 33, v níž byla otázka formulována tak, že se občanů dotazovala pouze na souhlas s trasou mostu a silnice, která byla vymezena v zásadách územního rozvoje.

[...]

V projednávané věci si však místní referendum neklade za cíl autoritativní rozhodnutí orgánů obce o věci náležející do samostatné působnosti kraje. Jak již bylo zmíněno, navržená otázka je formulována tak, že zavazuje orgány obce vyvíjet snahu právními i politickými prostředky rozhodnutí kraje zvrátit, nikoli rozhodnout nad rámec své samostatné působnosti namísto orgánů kraje, a proto Nejvyšší správní soud považuje položenou otázku za otázku

spadající do samostatné působnosti obce.

[...]

[29] Podle Nejvyššího správního soudu proto formulace navržené otázky vyhovuje § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Volnější formulace otázky je, pochopitelně v rámci zákonných mezí, volbou přípravného výboru. Je zcela na něm, zda zvolí variantu otázky, z níž bude zcela jasné, který orgán, kdy a co má v dané věci konat, nebo zda ponechá formulaci otázky poněkud volnější a zaměří se na cíl, kterého si občané přejí dosáhnout, tím spíše v případě konzultativního referenda. Odpovědnost za nedodržení závazného výsledku referenda je pak s ohledem na nynější právní úpravu především politická. Proto si přípravný výbor musí být při volbě míry konkrétnosti navržené otázky vědom toho, že čím konkrétnější závazek z místního referenda pro orgány obce vyplyne, tím spíše bude možná účinná kontrola ze strany občanů. Pokud bude otázka položena způsobem, který ponechá orgánům obce velkou míru uvážení, musí si být přípravný výbor vědom toho, že kontrola míry, v jaké orgány územní samosprávy výsledky referenda respektují, může být obtížná.“

Nepřípustné otázky

Krajský soud v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 18/2004 ze dne 10. 5. 2004

Otázka: „Jste pro vyhlášení místního referenda na podporu zachování úplné nemocnice ve V. s akutní péčí na odděleních chirurgie, interna, porodnice a LDN se zachováním nepřetržitých ambulancí na těchto odděleních tak, jak tomu bylo do 30. 10. 2003?“

Právní věta: „Není přípustné vyhlásit místní referendum podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, o otázce, zda má být vyhlášeno místní referendum.“

Z odůvodnění: „Předně se musel zabývat formulací otázky, kterou obsahoval návrh na konání místního referenda. Je zřejmé, a této skutečnosti si byl vědom i navrhovatel, že dle její dikce by výsledkem kladného rozhodnutí přijatého v tomto místním referendu bylo konání dalšího místního referenda. Jednalo by se tedy o jakési ‚referendum o referendu‘. V dané věci by tak s ohledem na znění § 49 zákona o místním referendu případné kladné rozhodnutí přijaté v místním referendu zavázalo orgány obce k vyhlášení nového místního referenda o předmětné otázce. Zákon o místním referendu však stanoví v § 8 až § 11 určité náležitosti a procedurální postup, které musí být splněny pro to, aby místní referendum mohlo být

vyhlášeno. Tato zákonná ustanovení by v daném případě u „dalšího“ referenda ztratila zcela smysl, protože zastupitelstvo by již bylo bez dalšího zavázáno je vyhlásit. Takový postup by dle krajského soudu byl v hrubém rozporu se zákonem o místním referendu, neboť o vyhlášení referenda rozhoduje zastupitelstvo obce. Předmětem rozhodovací činnosti občanů obce v místním referendu tak má být otázka řešící věc patřící do samostatné působnosti obce (srov. § 6 zákona o místním referendu), nikoli otázka podmiňující konání dalšího místního referenda. Shora uvedené právní důsledky proto vedly krajský soud k závěru, že otázka formulovaná návrhovatelem v návrhu místního referenda je v rozporu s právními předpisy, konkrétně se zněním zákona o místním referendu. Taková skutečnost má dle § 7 písm. d) tohoto zákona za následek nepřipustnost konání místního referenda. Uvedené zjištění představovalo samo o sobě dostatečný důvod pro zamítnutí návrhu.“

Krajský soud v Brně sp. zn. 30A 62/2010-32 ze dne 1. 7. 2010

Otázky: „1. Musí obecní zastupitelstvo obce Úsobno vyhlásit místní referendum ve věcech týkajících se budování alternativních zdrojů elektrické energie (větrné elektrárny, fotovoltaické elektrárny, bioplynové stanice atd.)?

2. Musí obecní zastupitelstvo obce Úsobno vyhlásit místní referendum ve věcech týkajících se budování drobných alternativních zdrojů elektrické energie občany obce (fotovoltaické články na střeších obytných domů, na zahradách v zastavěném území obce atd.)?“

Z odůvodnění: „K návrhu na vyhlášení místního referenda uvádí soud následující. Rozhodnutí v předmětném místním referendu by mohlo být v rozporu s právními předpisy, neboť podmínky, při jejichž splnění musí obecní zastupitelstvo vyhlásit referendum, jsou upraveny v ustanovení § 8 zákona o místním referendu a dále musí být též splněny podmínky náležitého návrhu na konání místního referenda, přičemž je nutno vždy posuzovat, zda se v konkrétně navrhovaném místním referendu nejedná o případy, kdy místní referendum nelze konat ve smyslu ustanovení § 7 zákona o místním referendu. Každý jednotlivý návrh na konání místního referenda tak musí projít přezkumem splnění zákonných náležitostí tohoto návrhu, přezkumem přípustnosti konání místního referenda ve smyslu ustanovení § 7 zákona o místním referendu, případně přezkumem splnění dalších podmínek stanovených zákonem o místním referendu. Dále se posuzuje také to, zda jsou navrhované referendové otázky dostatečně určité, či nikoliv. Ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu,

které stanoví, že zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat, je třeba vyložit tak, že nezahrnuje toliko případy nepřípustnosti konání místního referenda vyjmenované v § 7 tohoto zákona, ale také kogentní pravidla obsažená v jiných ustanoveních tohoto zákona. Jinými slovy, povinnost vyhlásit místní referendum v předmětných věcech bude podléhat v každém jednotlivém případě přezkumu splnění kogentních pravidel pro jeho vyhlášení stanovených v zákoně o místním referendu a rozhodnutí vzešlé z navrhovaného místního referenda by tak mohlo být v rozporu s právními předpisy. Obec Úsobno by byla do budoucna zavázána vzhledem k předmětným věcem buď vždy vyhlásit referendum, i kdyby podmínky pro jeho vyhlášení nebyly splněny, případně by byla oprávněna referendum v daných věcech nevyhlásit, i kdyby podmínky pro vyhlášení referenda splněny byly. Jedná se tak o případ, kdy místní referendum nelze konat, neboť rozhodnutí v místním referendu by mohlo být v rozporu s právními předpisy (§ 7 písm. d) zákona o místním referendu).“

Nejvyšší správní soud sp. zn. Ars 4/2012 ze dne 31. 10. 2012

Otázka: „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Chvalovice neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren a současně zrušilo nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o., IČ: 26918013, se sídlem v Brně, Olomoucká 3419/7?“

Právní věta: I. Jestliže je jednou otázkou položenou v místním referendu rozhodováno o více věcech, musí se ve všech případech jednat o věci, o nichž lze místní referendum podle § 6 a § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, konat.

II. Z významu, který má místní referendum pro formování politické vůle v rámci příslušné obce, vyplývá i požadavek určité zdrženlivosti správních soudů při posuzování otázek pro referendum, které nelze hodnotit formalisticky. Na straně druhé nelze soudním výkladem měnit smysl položených otázek, o nichž oprávněné osoby hlasovaly či mají hlasovat. Nemohou tedy obstát otázky, které zcela zjevně překračují rámec toho, o čem lze v místním referendu hlasovat, např. tím, že rozhodnutí přijaté v referendu o takových otázkách by v rozporu s § 6 zákona o místním referendu přímo ukládalo jednotlivým orgánům obce úkoly, které nepatří do samostatné působnosti dané obce.

Z odůvodnění: „Pokud však jde o rozhodnutí o nepovolení výstavby větrných

elektráren, je zřejmé, že rozhodování o této otázce zastupitelstvu obce ani jiným orgánům obce v samostatné působnosti nepřísluší. O povolení staveb totiž rozhodují příslušné stavební úřady, které, pokud se jedná o orgány obcí (nikoli ovšem obce Chvalovice) nebo krajů, vykonávají tuto působnost jako působnost přenesenou (§ 13 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Rozhodnutí přijaté v místním referendu o tom, aby zastupitelstvo obce nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren, je tedy věcí, která nepatří do samostatné působnosti obce Chvalovice, resp. nepatří do působnosti této obce vůbec. Nejedná se proto o věc, o níž lze v místním referendu podle § 6 zákona o místním referendu rozhodovat.

Podle závěrečné stížné námitky je rozhodnutí přijaté v referendu v rozporu s principem právní jistoty, neboť jeho účelem bylo „anulovat“ výsledky předchozích řízení, které se výstavby větrných elektráren na území obce týkaly. Ani tomuto tvrzení nelze přisvědčit, neboť, jak již bylo konstatováno, rozhodnutí přijaté v místním referendu nemá přímé účinky na dřívější úkony nebo pravomocná rozhodnutí správních orgánů, která byla v souvislosti s plánovanou výstavbou větrných elektráren vydána. Práva a povinnosti vyplývající z těchto rozhodnutí tedy nebyly výsledkem hlasování v místním referendu přímo dotčeny. Účinkem rozhodnutí v místním referendu je pouze jeho závaznost pro orgány obce. Konání místního referenda nebrání ani skutečnost, že jeho výsledek neodpovídá výsledkům dosavadních řízení, která se plánovaného záměru týkala. Místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie, kterým je formována politická vůle uvnitř společenství obce. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené právo podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Uplatnění tohoto práva proto nelze časově omezit jen do doby, než příslušné správní orgány pravomocně rozhodnou nebo učiní jiné úkony, které se týkají věci, která je předmětem místního referenda. Takové omezení by bylo v rozporu se smyslem a účelem místního referenda.“

Krajský soud v Praze sp. zn. 50 A 1/2013-115 ze dne 30. 1. 2013

Otázky: „1. Chcete, aby územní plán nebyl schválen ve stávající podobě, ale aby pozemky p. č. 304, 282/1, 283/1, 283/2, 283/3, 283/4, 283/5, 283/6, 283/7, 283/8, 283/9, 283/10, 283/11, 283/12, 283/13 (lokalita označená v návrhu územního plánu jako Z10a) nebyly zařazeny do Územního plánu jako lokalita určená k bydlení se způsobem využití BI a požadujete ponechání stávajícího způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí?“

2. „Chcete, aby Územní plán nebyl schválen ve stávající podobě, ale aby velikost lokality a podmínky pro Regulační plán u lokality určené k bydlení se způsobem využití BI označené v návrhu Územního plánu jako Z9 (parcely p. č. 261/1, 261/40, 261/41 a 261/49) byly stanoveny tak, aby byl zachován výhled na Černolické skály ze silnice III. tř. č. 11510 směrem od Všenor po první křižovatku se silnicí III. tř. č. 11514 vedoucí od obce Černolice a dále aby byl zachován výhled na Černolické skály ze silnice III. tř. č. 11514 v úseku začínajícím první křižovatkou se silnicí III. tř. č. 11510 směrem od Všenor a končícím po 50 metrech směrem od obce Černolice?“

3. „Chcete, aby Územní plán nebyl schválen ve stávající podobě, ale aby lokalita označená v návrhu Územního plánu jako Z2a (parcely p. č. 100/32, 100/37, 100/38, 100/39) byla upravena tak, že u parcel p. č. 100/32 a 100/39 bude ponechán stávající způsob využití pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí a jako lokalita určená k bydlení se způsobem využití BI bude určen pouze pozemek p. č. 100/37 a to v rozsahu 2.100 m² ze strany navazující na pozemek p. č. 100/44?“

Právní věta: „Jestliže jsou otázky navržené přípravným výborem pro místní referendum obsahově totožné s námitkami podanými proti návrhu územního plánu (§ 54 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), přičemž o těchto námitkách správní orgán již rozhodl před podáním návrhu na konání místního referenda, nelze takové místní referendum konat, neboť se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení [§ 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu].“

Z odůvodnění: „Návrh na konání místního referenda byl tedy v dané věci podán ještě před tím, než byl územní plán vydán zastupitelstvem obce. Vzhledem k tomu, že zastupitelstvo obce po projednání návrhu územního plánu nemusí územní plán vydat, ale může jej mimo jiné i vrátit pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání (§ 54 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006), není podle názoru soudu a priori vyloučeno, aby ještě v této fázi přijímání územního plánu mohlo být vyhlášeno místní referendum o otázkách týkajících se územního plánu. V projednávané věci však soud nemohl dále přehlédnout, že navrhované otázky jsou obsahově totožné s námitkami, které již byly k návrhu územního plánu vneseny v rámci jeho projednávání. Jak totiž plyne z předložené spisové dokumentace, k využití lokality označené v návrhu územního plánu jako Z10a (otázka č. 1 navrhovaného referenda) směřovaly např. námitky Ing. E. P. a V. P. (námitka č. j. 699), k využití lokality označené v návrhu územního plánu jako Z9a (otázka č. 2 navrhovaného referenda) směřovaly např. námitky RNDr. A. B. (námitka č. j. 694) a k lokalitě označené v návrhu územního plánu

označené jako Z2a (otázka č. 3 navrhovaného referenda) pak směřovaly například námitky J. D. (námitka č. j. 692).

V posuzovaném případě o podaných námitkách proti návrhu územního plánu navíc rozhodlo zastupitelstvo obce svým usnesením již ze dne 6. 12. 2012 (byť odůvodnění tohoto rozhodnutí je až součástí odůvodnění samotného územního plánu), přičemž návrh na konání místního referenda byl podán až dne 11. 12. 2012. Za těchto okolností má soud za to, že v projednávané věci jsou naplněny předpoklady dané § 7 písm. e) zákona o místním referendu, podle něhož nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Ostatně i z textu samotného návrhu vyplývá, že stěžejním motivem podání návrhu na vyhlášení místního referenda v dané věci je nesouhlas navrhovatele se způsobem jednání zastupitelstva a rozhodnutí o podaných námitkách.

Především pak podle názoru zdejšího soudu nemůže institut místního referenda sloužit jako opravný prostředek sui generis, jehož smyslem by měla být náprava případného pochybení správního orgánu (ať již procesního charakteru či ve věci samé).“

Vyhlášení místního referenda

K vyhlášení místního referenda dochází podle ZMR dvěma způsoby: buď na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, nebo na návrh přípravného výboru, na jehož základě rozhodne zastupitelstvo o vyhlášení místního referenda.

(a.) Vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce

První možností, jak může dojít ke konání místního referenda, je rozhodnutí zastupitelstva obce podle § 14 ZMR (zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může rozhodnout o konání místního referenda prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města) a § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích (zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o vyhlášení místního referenda). Ustanovení § 14 ZMR, 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 ZMR, však stanovuje to samé. Komentář k ZMR¹⁴ uvádí, že 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 20členného zastupitelstva projevil souhlas alespoň 11 členů zastupitelstva, a to i v případě, že příslušnému zasedání bude přítomno pouze právě 11 členů zastupitelstva.

Vyhlášením místního referenda v obci se pak rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Vyhlášením místního referenda ve statutárním městě se rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva statutárního města obce o vyhlášení místního referenda na úřední desce magistrátu statutárního města a na úředních deskách úřadů všech městských částí nebo městských obvodů po dobu 15 dnů.

Usnesení o vyhlášení místního referenda má své povinné náležitosti, které jsou uvedeny v § 10 odst. 1 písm. a) až d) ZMR a jsou jimi:

- a) označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje,
- b) znění otázky (příp. 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.

Náklady na provedení místního referenda mohou být zejména mzdové a materiálové, např. náklady na kancelářské potřeby, obálky, hlasovací lístky, poštovné apod. Z údajů získaných TI od obcí, ve kterých se v roce 2014 konalo místní referendum, bylo zjištěno, že průměrné náklady spojené s konáním místního referenda činí 320 735,25 Kč. 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, což

¹⁴ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 123.

dohromady činí 4 669 785 Kč. Blíže k referendům konaným na území městské části Praha 10 a nákladům vynaloženým na konání ostatních referend v roce 2014 bude pojednáno v části věnující se statistickým údajům.

(b.) 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. Na základě § 8 odst. 1 písm. b) ZMR bylo v roce 2014 vyhlášeno celkem 21 referend z celkového počtu 47.

ZMR 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. Návrh musí být podpořen určitým procentem oprávněných osob určeným podle velikosti obce, a to následujícím způsobem:

- 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.

Návrh přípravného výboru má určité předepsané náležitosti a podle § 10 odst. 1 ZMR musí obsahovat:

- a) označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje,
- b) znění otázky (příp. otázek) navržené k rozhodnutí v místním referendu,
- c) odůvodnění návrhu,
- d) odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě

statutárního města,

- e) označení zmocněnce z členů přípravného výboru,
- f) jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo trvalého pobytu (adresa pobytu) a jejich vlastnoruční podpisy.

Přílohu návrhu na vyhlášení místního referenda pak musí také tvořit podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy, na které oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis. Tyto podpisové archy musí obsahovat:

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

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 ZMR.

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.¹⁵

Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce (resp. starosta tam, kde se rada nevolí) 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. Zároveň je podle § 15 ZMR 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 na vyhlášení místního referenda zastupitelstvu předložen k projednání před zamýšleným termínem hlasování v místním referendu.

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.¹⁶

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;

¹⁵ Rozhodnutí Krajského soudu v Praze č. j. 44 Ca 44/2009-33 ze dne 22. 6. 2009.

¹⁶ 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.

- 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 7denní 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.

Judikatura

Rozhodnutí Krajského soudu v Praze č. j. 44 Ca 44/2009-33 ze dne 22. 6. 2009

„I. Pokud obecní úřad toliko vrátí zmocněnci přípravného výboru pro konání místního referenda návrh na konání místního referenda, aniž by blíže konkretizoval, jaké nesprávné údaje návrh obsahuje a aniž by zmocněnci přípravného výboru stanovil lhůtu k odstranění nedostatků podání, porušuje § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

II. Chybí-li náležitá výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda, stává se návrh na konání místního referenda bezvadným ve smyslu § 12 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a za splnění podmínek tam uvedených.

III. Obecnímu úřadu nepřísluší přezkoumávat, zda otázky navržené přípravným výborem pro referendum či referendum samo jsou či nejsou v souladu se zákonem, protože posouzení těchto otázek přísluší podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, výhradně zastupitelstvu obce poté, co mu je bezvadný návrh přípravného výboru radou obce předložen k projednání.

IV. Soud odmítne návrh podle § 91 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jímž se navrhovatel domáhá vyhlášení místního referenda, jako předčasně podaný podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.,

pokud do doby rozhodnutí soudu nebyl bezvadný návrh na konání místního referenda projednán zastupitelstvem obce.“

Krajský soud v Praze sp. zn. 50 A 7/2012-64 ze dne 20. 7. 2012

„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 (§ 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu).

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.

IV. Údaj o způsobu úhrady nákladů z rozpočtu obce (§ 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) nevyžaduje uvedení konkrétní kapitoly rozpočtu obce.“

Nejvyšší správní soud č. j. Ars 4/2014-99 ze dne 22. 10. 2014

„I. Forma i obsah výzvy k odstranění vad návrhu na konání místního referenda ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, musí odpovídat skutečnosti, že iniciace místního referenda je realizací ústavně zaručeného práva podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Z výzvy musí být určité a jasně seznatelné vytýkané vady návrhu na konání místního referenda tak, aby bylo odstranění jednotlivých vad fakticky proveditelné; jinak jde o výzvu nekvalifikovanou, která nevyvolá účinky předvídané v § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, resp. která nebrání nastoupení nevyvratitelné domněnky bezvadnosti návrhu podle § 12 odst. 3 téhož zákona.

II. V rámci kontroly podpisů na podpisových listinách (na základě § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) si obecní úřad musí být naprosto jist existencí zákonného důvodu pro vyškrtnutí každého jednotlivého podpisu a tento důvod musí u každého podpisu srozumitelným způsobem specifikovat.

III. Za důvod pro vyškrtnutí podpisu nelze považovat, uvede-li podporovatel na archu adresu svého skutečného bydliště, jestliže i adresa jeho evidovaného trvalého pobytu se podle

evidence obyvatel nachází v dané obci.“

Usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 44 A 62/2010-19 ze dne 30. 7. 2010

„Právě v posouzení otázky vhodnosti termínu konání místního referenda, tak jak učinilo zastupitelstvo města, spatřuje soud vážné pochybení spočívající předně v nerespektování požadavku návrhu na vyhlášení místního referenda, v němž navrhovatel od samého počátku řízení spojoval termín konání místního referenda s volbami; nejprve s volbami do Poslanecké sněmovny (28. a 29. 5. 2010), následně s volbami do zastupitelstev obcí (podzim 2010). Zastupitelstvem města stanovený termín konání místního referenda je rovněž porušením zákona o místním referendu, tj. právního předpisu umožňujícího (za podmínek v něm uvedených) občanům obce podílet se svým hlasováním v místním referendu na správě věcí veřejných. Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k tomu, v jaké obci (z hlediska stavebního a urbanistického) hodlají žít, je zákonem předvídaný způsob realizace shora uvedeného práva občanů, jehož ústavní základ vychází z čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny.

Soud v dané věci neshledal žádné faktické ani právní důvody, pro které by se mělo zastupitelstvo města odchýlit od racionálního návrhu přípravného výboru konat místní referendum v rámci voleb. Soud naopak sdílí výhradu navrhovatele, v níž poukazuje na to, že stanovením termínu konání místního referenda na den 13. 8. 2010 došlo k pochybení ze strany zastupitelstva města, které tímto svým rozhodnutím zcela popřelo základní smysl právní úpravy zákona o místním referendu, a to určit termín konání místního referenda s přihlédnutím ke znalosti místních podmínek tak, aby byla zajištěna co nejvyšší účast na hlasování. Zastupitelstvem města určený termín konání místního referenda jednoznačně neskýtá záruku nejvyšší účasti na hlasování v místním referendu. Jde (jak správně tvrdí navrhovatel) o období prázdnin, a proto i o období dovolených, které většina občanů České republiky, a tedy i občanů města Milovice, obvykle tráví mimo místo svého bydliště v tuzemsku či zahraničí. S přihlédnutím k právě uvedenému mělo proto zastupitelstvo města určit termín konání místního referenda ve shodě s návrhem, resp. doplněním návrhu, tj. na období voleb do zastupitelstev obcí. Tím by současně respektovalo § 15 zákona o místním referendu, podle kterého se místní referendum koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Pozdější termín (jak uvedeno výše) zastupitelstvu města navrhl přípravný výbor v doplnění návrhu ze dne

30. 6. 2010. Z usnesení zastupitelstva města navíc ani neplyne, jaké důvody zastupitelstvo města vedly ke změně termínu vyhlášení místního referenda oproti návrhu přípravného výboru.“

Krajský soud v Ústí nad Labem č. j. 40 A 8/2014-45 ze dne 11. 9. 2014

„K tomu, aby se zastupitelstvo mohlo odchýlit od navrhovaného termínu, muselo by mít závažné a racionální důvody. Při hodnocení těchto důvodů je nutno vzít v úvahu, že významnou okolností, která svědčí pro souběžné konání místního referenda s volbami, je pravděpodobná vyšší účast oprávněných osob při hlasování, neboť možnost vyjádřit se současně ve volbách i v místním referendu poskytuje pro oprávněné osoby větší komfort, stejně jako možnost účastnit se místního referenda ve dvou dnech, nikoliv pouze v jednom, v případě, je-li vyhlášeno místní referendum mimo termín voleb.“

Nejvyšší správní soud č. j. Ars 11/2014-42 ze dne 5. 3. 2015

„Přípravný výbor může ve svém návrhu termínovat místní referendum (§ 15 věta první zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) na dobu souběžného hlasování ve volbách, o nichž se ví, že v budoucnosti nastanou, i když se neví přesně kdy (*dies certus an, incertus quando*; § 5 odst. 1 téhož zákona). 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 (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu). 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 (§ 15 zákona o místním referendu), ledaže by zjistil, že účel místního referenda podstatně neohrozí konání hlasování v termínu pozdějším podle návrhu přípravného výboru.“

Platnost a závaznost místního referenda

ZMR rozlišuje ve věci výsledku místního referenda mezi dvěma pojmy – platností a závazností místního referenda. Platnost znamená, že se místního referenda účastnilo potřebné

množství oprávněných osob, a tedy že nebyla soudem vyslovena neplatnost rozhodnutí v místním referendu. K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba podle § 48 odst. 1 ZMR účasti alespoň 35 % oprávněných osob.

Pro závaznost platného rozhodnutí přijatého v místním referendu pro orgány obce je ve smyslu § 48 odst. 2 ZMR nutné, aby pro takové rozhodnutí hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se hlasování zúčastnily, a zároveň se musí jednat alespoň o 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Pokud by se jednalo o místní referendum o oddělení části obce, o sloučení obcí nebo o připojení obce k jiné obci, za přijaté by se považovalo takové rozhodnutí, jestliže by pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. Způsob výpočtu oprávněných osob v těchto případech je uveden v § 48 odst. 3 ZMR.

Kromě poslední jmenované situace, kdy se hlasuje o oddělení části obce, o sloučení obcí nebo o připojení obce k jiné obci, ZMR nerozlišuje mezi platností a závazností, a může tedy dojít ke třem následujícím situacím:

- a) referendum je neplatné a nezávazné,
- b) referendum je platné a není závazné,
- c) referendum je platné a závazné.

Znění ustanovení § 48 ZMR 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 (nikoliv nadpoloviční většina), a rozhodnutí bylo závazné, když pro něj hlasovala nadpoloviční většina (nikoliv polovina) zúčastněných oprávněných osob. Největším problémem tehdejšího znění ZMR 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.

Zároveň bylo zákonem č. 169/2008 Sb. vypuštěno ustanovení § 89 odst. 2 zákona o obcích v tehdejšího 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.

Změnu v hranici počtu osob nutného pro platnost místního referenda je nutné hodnotit jako krok správným směrem. Dříve stanovená hranice 50 % oprávněných osob totiž nerespektovala velikost obcí na rozdíl od počtu oprávněných osob, jejichž podpisy je nutno shromáždit přípravným výborem před podáním návrhu na vyhlášení místního referenda, kdy je tento počet odvislý od velikosti obce. Ve větších obcích tak docházelo ke konání místního referenda, jehož výsledek byl neplatný z důvodu nižší účasti. Tato změna se neodrazila v případě referend, kterých se zúčastní alespoň 50 % oprávněných osob. Naopak referenda s účastí mezi 35 % až 50 % oprávněných osob jsou od 1. 7. 2008 platná a je nutno pouze zkoumat závaznost konkrétní odpovědi v místním referendu.

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).“*¹⁷ Odkazují zároveň na názor projevený M. Matulou, že *„námitka 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.“*¹⁸

Otázkou zůstává, zda bylo vhodné zrušení sankce v podobě rozpuštění zastupitelstva obce v případě nerespektování názoru projeveného v místním referendu. Zrušení této sankce lze vnímat jako určitý ústupek obcím z toho důvodu, že může být nižší hranicí pro platnost místního referenda ve větší míře zasahováno do rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce,

¹⁷ 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.

¹⁸ 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, s. 145.

resp. ostatních orgánů obce, a podle tehdejšího stanoviska vlády je nutné považovat rozpuštění zastupitelstva obce za nepřiměřený zásah do působnosti zastupitelstva. O platnosti či neplatnosti tohoto stanoviska je možné si učinit závěr srovnáním s § 89 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého *„Nebude-li zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum, vyzve Ministerstvo vnitra zastupitelstvo obce, aby do 2 měsíců zjednalo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo obce v této lhůtě neučiní, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu.“* Obdobné ustanovení je možné nalézt i v zákoně o hlavním městě Praze.

Je tedy otázkou, proč je rozpuštění zastupitelstva obce v případě nerespektování rozhodnutí přijatého v místním referendu nepřiměřeným zásahem do rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce na rozdíl od situace, kdy zastupitelstvo nerespektuje rozhodnutí soudu vyhlásit místní referendum. Důvodem, který však nedopadá na všechny myslitelné postupy zastupitelstva obce v případě nerespektování výsledku místního referenda, může být skutečnost, že v případě rozhodnutí zastupitelstva obce v rozporu s výsledkem místního referenda může Ministerstvo vnitra ČR uplatnit své dozorové pravomoci z důvodu rozporu takového rozhodnutí se zákonem (srov. § 49 ZMR, § 124 zákona o obcích a § 107 zákona o hlavním městě Praze). V případě rozhodnutí zastupitelstev městských částí a obvodů územně členěných statutárních měst či městských částí hlavního města Prahy tuto dozorovou pravomoc uplatňuje magistrát územně členěného statutárního města, resp. Magistrát hlavního města Prahy.

Podle § 49 ZMR je rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné. Samozřejmě je myšleno rozhodnutí, které splňuje výše uvedené podmínky platnosti a závaznosti. Ustanovení § 49 ZMR tak ukotvuje místní referendum v českém právním řádu jako institucionalizovanou možnost občanů podílet se na správě záležitostí patřících do samostatné působnosti obcí.

Zákon již však nestanovuje dobu, po jejímž uplynutí je rozhodnutí přijaté v místním referendu pro orgány obce závazné. Nedá se, než souhlasit se závěrem ke kterému dochází komentář k ZMR, a sice že *„nelze dospět k jinému závěru, než že platné a závazné rozhodnutí, které z místního referenda vzejde, bude změnitelné nebo zrušitelné opět pouze novým referendem (ať již vyvolaným cestou shora či zdola), to však bude možné ve stejné věci konat až po uplynutí 24 měsíců [§ 7 písm. h)].* Zároveň k tomuto pak dodává, že *„takové řešení stěží naplňuje požadavky flexibility. Nebylo by od věci uvažovat nad jinou konstrukcí závaznosti, např. nad takovou, kdy by rozhodnutí zavazovalo orgány obce po dobu 4 let (tedy aby se*

během té doby jistě konaly volby do zastupitelstva) a posléze by bylo změnitelné kvalifikovanou (např. třípětinovou) většinou členů zastupitelstva.“¹⁹

Jak bylo uvedeno výše, novelizací ZMR byla bez náhrady zrušena sankce za rozpuštění zastupitelstva obce v případě nerespektování výsledku přijatého v místním referendu. Pokud obec nebude postupovat v souladu s výsledkem místního referenda, pro přímou nápravu takového stavu připadá v úvahu pouze dozorový zásah nadřízeného orgánu a následné rozhodnutí soudu. V případě samostatné působnosti obcí (místní referendum se může týkat pouze otázek výkonu samostatné působnosti) je nadřízeným orgánem:

- a) Ministerstvo vnitra ČR v případě obcí (§ 123 a § 124 zákona o obcích),
- b) Ministerstvo vnitra ČR v případě hlavního města Prahy (§ 106 a § 107 ZHMP),
- c) magistrát v případě městských částí a obvodů (§ 127 zákona o obcích),
- d) Magistrát hlavního města Prahy v případě městských částí hlavního města Prahy (§ 110 ZHMP).

Uvedená ustanovení přiznávají nadřízenému orgánu v případě, je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, resp. je-li obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem určité dozorové pravomoci. V této věci se bude jednat o rozpor s již zmíněným § 49 ZMR, který stanovuje závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu pro všechny orgány obce. V případě rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti se zákonem nebo jiným právním předpisem a v případě rozporu obecně závazné vyhlášky se zákonem nadřízený orgán nejprve vyzve příslušnou obec ke zjednání nápravy. Pokud tak obec neučiní, pozastaví nadřízený orgán účinnost tohoto nezákonného aktu obce, a pokud obec ani v dodatečné lhůtě nezjedná nápravu a proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti není podán rozklad, podá nadřízený orgán návrh příslušnému soudu na zrušení aktu. V případě obecně závazných vyhlášek se jedná o Ústavní soud a v případě rozhodnutí, usnesení a jiných opatření orgánů obce jde o místně příslušný krajský soud.

Pokud by tedy obec nepostupovala v souladu s výsledkem místního referenda, existuje možnost nápravy takového stavu prostřednictvím dozorového zásahu nadřízeného orgánu a rozhodnutí příslušného soudu. Hovoříme zde však o situaci, kdy obec přijme v rozporu

¹⁹ Rigel F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 202.

s referendem nějaký konkrétní akt. Náprava není možná, pokud zastupitelstvo (nebo jiný orgán obce) zůstane v rozporu s výsledkem referenda nečinné.

Sankci pro členy zastupitelstva nerespektující výsledek místního referenda však mají ve svých rukou i samotní občané, kteří mohou v nejbližších volbách do zastupitelstva tyto „nerespektující“ zastupitele nezvolit do zastupitelstva nového.

Soudní přezkum

Jak vyplývá z § 57 a § 58 ZMR, soudní přezkum ve věcech místního referenda se rozpadá do dvou samostatných oblastí. V prvním případě se jedná o přezkum předběžný, jež připadá v úvahu v období, kdy místní referendum ještě nebylo vyhlášeno. Jedná se o právo přípravného výboru domáhat se ochrany u soudu dle § 57 ZMR za předpokladu, že

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

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 ZMR může jeden z výše specifikovaných návrhů podat každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, domnívají-li se, že

- a) došlo k takovému porušení ustanovení ZMR, 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 (podle § 6 ZMR).

Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování přichází v úvahu za předpokladu, že došlo k závažnému porušení ustanovení o průběhu hlasování v nejširším slova smyslu [§ 58 písm. a) ZMR]. Oproti tomu návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu by mělo být vyhověno, pokud se konalo místní referendum o nepřípustné otázce [§ 58 písm. b) a c) ZMR]. Jak upozorňuje v komentáři F. Rigel, v § 58 písm. c) ZMR je zjevná

legislativní chyba, když je namísto § 7 uveden § 6. Návrh na neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu je totiž nutné, v souladu s důvodovou zprávou a judikaturou, vykládat nejenom z pohledu § 6, ale i § 7 ZMR.²⁰

Lhůty v § 57 a § 58 ZMR 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 ZMR, 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. Navíc se jedná o lhůtu prekluzivní, jejímž marným uplynutím právo na zahájení řízení zaniká.

Vzhledem k tomu, že prostřednictvím ZMR došlo ke změně souvisejících právních předpisů, dotkla se jedna ze změn zakotvená v § 65 ZMR i zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších právních předpisů (dále také SŘS), jehož prostřednictvím je nyní soudnictví ve věcech místního referenda upraveno společně s věcmi volebními. Konkrétně § 65 ZMR změnilo SŘS následovně:

1. na konci textu § 4 odst. 2 písm. a) SŘS bylo doplněno „a ve věcech místního referenda“,
2. nadpis dílu 4 v hlavě II části třetí SŘS byl změněn na „Soudnictví ve věcech volebních a věcech místního referenda“,
3. za § 91 SŘS bylo vloženo nové ustanovení § 91a, jehož pomocí se lze návrhem u soudu domáhat:
 - a) určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky,
 - b) vyhlášení místního referenda,
 - c) vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu,
 - d) vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

SŘS tak beze zbytku koresponduje se ZMR ve smyslu předběžné a následné kontroly. K soudnímu přezkumu jsou věcně příslušné krajské soudy, místně pak ty, v jejichž obvodu

²⁰ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 244–245.

působnosti se nachází obec, v níž se místní referendum má konat (nebo se již konalo). Účastníkem řízení je v souladu s § 91a SŘS přípravný výbor, příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo město Praha a navrhovatel. Lhůta pro rozhodnutí soudu je 30 dnů, přičemž jednání není třeba nařizovat.

Správní soudnictví ve věcech volebních a věcech místních referend se vyznačuje určitými specifickými rysy, které shrnuje § 93 SŘS. Pomineme-li, že ustanovení SŘS o povinném zastoupení před soudem se v těchto věcech neaplikují, jedná se ve všech ostatních případech o poměrně zpříšňující 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 (o věci tedy rozhoduje Nejvyšší správní soud), nikoliv však účinek suspenzivní (odklad vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu). 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 v § 91a odst. 1 nebo § 91b odst. 1 SŘS (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) 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

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.²¹

Judikatura

Judikatura ke zvýšené tvrdosti ve vztahu ke lhůtám sledujícím zrychlení řízení přistoupila následovně. Krajský soud v Ostravě sp. zn. 22 Ca 116/2005 ze dne 5. 5. 2005 odmítl návrh na vyhlášení přerovského místního referenda proto, že rozhodující písemné podání obdržel až po uplynutí dvacetidenní lhůty stanovené v 57 § ZMR, ačkoli tomuto písemnému podání předcházelo podání faxem, které bylo obsahově shodné, a soud jej obdržel ve lhůtě.²² Krajský soud v Praze sp. zn. 44 Ca 118/2006 ze dne 5. 9. 2006 vzhledem k nemožnosti prominout zmeškání lhůty musel odmítnout návrh na vyhlášení místního referenda v Čelákovících, který byl doručen o den později.²³

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. 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 (§ 87 odst. 1 volebního zákona). Lhůta určená podle dnů je přitom zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin (§ 97a odst. 3 volebního zákona), přičemž lhůty nelze prodloužit ani prominout jejich zmeškání (§ 97a odst. 4 téhož zákona). Protože konec lhůty pro podávání volebních stížností je stanoven podle hodin, nevztahuje se na tento typ řízení ani pravidlo, podle něhož připadne-li poslední den lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den (viz § 40 odst. 3 s. ř. s.). (dále srov. Vol 151/2013-20).*“

²¹ Blažek, T., Jirásek, T., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014.

²² Rigel, F. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. Soudní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 11, s. 393.

²³ Rigel, F: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, Praha: Leges, 2011, s. 220.

Nejvyšší správní soud sp. zn. Ars 5/2014, ze dne 8. 10. 2014 se ve svém rozsudku rovněž zabýval lhůtami k podání návrhu, konkrétně předčasností návrhu na vyhlášení místního referenda ve městě Jihlava, a zároveň opožděností návrhu na určení, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky. Celý proces zahájil přípravný výbor doručením návrhu na konání místního referenda Magistrátu města Jihlavy. Následně obdržel zmocněnec přípravného výboru výzvu k odstranění nedostatků, jež spočívaly jak v doplnění podpisů, tak v doplnění odhadu nákladů spojených s provedením místního referenda. Přípravný výbor reagoval na výzvu dodatkem č. 1 k návrhu na konání místního referenda, kdy doplnil podpisové archy i odhad nákladů. První výzvu k odstranění vad návrhu následovala výzva druhá (19. 8. 2014), jež spočívala v bližším vymezení referendové otázky. S druhou výzvou přípravný výbor nesouhlasil a vyjádřil své přesvědčení, že formulace otázek je bezchybná. Za této situace přípravný výbor rovněž podal návrh krajskému soudu na vyhlášení místního referenda (22. 8. 2014). Krajský soud jej však odmítl pro jeho předčasnost. Dne 5. 9. 2014 byla žaloba doplněna o návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Upravený petit tak alternativně žádal vyhlášení místní referenda nebo deklaraci, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky. Tento návrh však byl podán opožděně vzhledem k desetidenní lhůtě od doručení písemné výzvy k odstranění vad návrhu na konání místního referenda, jelikož poslední výzva k odstranění nedostatků návrhu na vyhlášení místního referenda byla zmocněnci doručena dne 19. 8. 2014, lhůta k podání návrhu na určení, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky, uplynula marně dne 29. 8. 2014.

Krajský soud v Brně sp. zn. 29 Ca 170/20/08 ze dne 5. 9. 2008 se k běhu lhůty k podání návrhu na vyhlášení místního referenda vyjádřil v tom smyslu, že je třeba jej podat nejpozději do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce, na němž toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí, nikoliv tedy do 20 dnů ode dne, kdy byl přípravný výbor vyrozuměn o výsledku jednání zastupitelstva. Krajský soud v Brně k věci dále podotkl, že návrh na vyhlášení místního referenda, podaný až po uplynutí lhůty 20 dnů od jednání zastupitelstva obce, bude pro opožděnost odmítnut, přičemž dřívější podání u místní nepřislušného soudu nemá na posouzení včasnosti návrhu vliv.

Krajský soud v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 173/2008 ze dne 24. 11. 2008 se blíže zabýval otázkou vyhlášení místního referenda v případech, kdy soud autoritativně nahradil rozhodnutí zastupitelstva obce, které odmítlo v rozporu se ZMR místní referendum vyhlásit. K problematice uvedl: „*Dnem vyhlášení místního referenda je první den vyvěšení usnesení*

zastupitelstva obce na úřední desce příslušného obecního úřadu. Jak již krajský soud opakovaně uvedl, vstupuje za dané situace do postavení zastupitelstva obce, neboť jeho rozhodnutí o vyhlášení místního referenda nahrazuje právě rozhodnutí zastupitelstva obce. Musel proto stanovit i den konání místního referenda. Dle § 93 odst. 5 s. ř. s. soud rozhodnutí (usnesení) ve věcech místního referenda doručí účastníkům a vyvěsí jej na úřední desce. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení. Za den vyhlášení místního referenda je tak dle krajského soudu nutno v daném případě považovat den vyvěšení usnesení krajského soudu na jeho úřední desce. Místní referendum se tak musí konat do 90 dnů od tohoto dne. Při stanovení dne konání místního referenda se krajský soud tímto limitem řídil.“

Soudní přezkum jakožto jediná ochrana přípravného výboru se projevuje mimo jiné v následující judikatuře, která je odrazem rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu ve věci místních referend v roce 2014.

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 (nákup druhého setu hlasovacích schránek), 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. Dále uvedl, že: „*Pravidlem by proto mělo být vyhlášení referenda v termínu požadovaném navrhovatelem a stanovení*

jiného termínu naopak výjimkou. Tento závěr sám o sobě nevylučuje, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo referendum v jiném termínu. Pokud tak ovšem učiní, musí své rozhodnutí odůvodnit dostatečně přesvědčivými a závažnými důvody. V souladu se zásadou proporcionality pak bude třeba vážit, zda takto vyjádřené důvody zastupitelstva převáží nad explicitně vyjádřenými nebo implicitními, ale zjevnými důvody navrhovatele pro uspořádání místního referenda v určitém termínu.“ Nejvyšší správní soud se v reakci na výsledek místního referenda opět plně ztotožnil se závěry krajského soudu, který mimo jiné odkázal na § 14 ZMR, a konstatoval, že místní referendum konané z rozhodnutí zastupitelstva nesmí připadnout na následující funkční období zastupitelstva, přičemž o tento případ se v dané záležitosti nejedná vzhledem k přípravnému výboru, který konání místního referenda inicioval. Pokud zastupitelstvo města o otázce samo nerozhodlo, nemůže si nárokovat možnost zareagovat na výsledek místního referenda svými rozhodnutími.

V obdobné věci rozhodoval Nejvyšší správní soud sp. zn. 6/2014 ze dne 3. 10. 2014, kdy zastupitelstvo města Lovosice rovněž vyhlásilo místní referendum na den, který se neshodoval s termínem komunálních voleb, přestože právě ten navrhoval přípravný výbor. Argumenty města Lovosice byly obdobné, tedy organizační náročnost a zvýšené náklady. Nejvyšší správní soud k věci uvedl: *„Má-li referendum splnit svůj účel a nebýt pouhou Potěmkinovou vesnicí, předstírající prvky přímé demokracie při jejich faktické neexistenci, je třeba podřídít organizaci referenda včetně volby termínu snaze o to, aby výsledky referenda byly platné. Jen takový výklad vede k naplnění smyslu a účelu právní úpravy. Tím není právo občanů vymoci si organizaci referenda, nýbrž možnost vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor. To ovšem nastane pouze tehdy, je-li hlasování platné mimo jiné z hlediska minimální účasti v hlasování. Přístup bez dalšího nadřazující náklady organizace referenda nad zájem na co nejvyšší účasti občanů by pak mohl vést k tomu, že nižší finanční prostředky směřované k termínu s pravděpodobně menší účastí budou vynaloženy zcela vniveč. Taková situace je jistě nežádoucí. Z tohoto důvodu nemohou obstát ani námitky stěžovatele poukazující na zvýšené náklady v částce přibližně 50 000 Kč. Zájem na co nejširší účasti občanů při hlasování převažuje nad zájemem na úspoře finančních prostředků, jakkoliv i ten může být význam.“*

Přípravný výbor místního referenda ve městě Ústí nad Labem se domáhal vyhlášení místního referenda soudem za situace, kdy byl jeho návrh po doplnění podpisových archů znovu odmítnut pro nečitelnost, neúplnost či chybnost uvedených údajů osob, případně byly uvedeny údaje osob neoprávněných, fiktivních či neidentifikovatelných. Krajský soud v Ústí

nad Labem se přiklonil na stranu přípravného výboru a vyhlásil místní referendum o navržené otázce souběžně s volbami do městského zastupitelstva. Zastupitelstvo města Ústí nad Labem se pomocí kasační stížnosti obrátilo na Nejvyšší správní soud, který ji však rozsudkem sp. zn. 4/2014 ze dne 22. 10. 2014 zamítl. Připustil, že § 12 odst. 6 až 8 ZMR kontrolu podpisových listin připouští, podotkl však, že „Připouštět však neznamena vyžadovat vždy a všude, což plyne již ze skutečnosti, že zákon o místním referendu obsahuje nevyvratitelnou domněnku bezvadnosti návrhu včetně přílohy obsahující podpisové listiny, kterážto se opírá o předpoklad správnosti a pravdivosti podpisových listin a v širším smyslu o elementární důvěru státní moci k obyvatelstvu, jež by měla být modernímu demokratickému právnímu státu vlastní. Je zřejmé, že zákonodárce stanovením podmínky poměrně značného množství podpisů zejména ve větších obcích (v řádech desítek tisíc) a relativně krátkých lhůt pro přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru nemohl předpokládat (a tudíž ani vyžadovat) důkladnou kontrolu každého jednotlivého podpisu, nemluvě o tom, že se taková kontrola může logicky omezit jen na existenci dané osoby podle příslušných datových evidencí, a nikoli již na ověření projevu její vůle.

[...]

Výše uvedená východiska pak ústí v závěr, že pokud obecní úřad, resp. magistrát přistoupí k důkladné kontrole podpisů na petičních listech, jak tomu bylo v nyní projednávané věci, musí důkladnosti kontroly odpovídat i obsah výzvy k odstranění vad návrhu i následný soudní přezkum. Je třeba vzít v potaz velmi nerovnou pozici přípravného výboru a obecního úřadu či magistrátu. Přípravný výbor je povinen, chce-li, aby se referendum uskutečnilo, nasbírat stanovený počet podpisů, přičemž však nemá oprávnění požadovat po podporovatelích občanský průkaz a současně nedisponuje ani přístupem do evidence obyvatel, tudíž nemá možnost správnost údajů zkontrolovat ani zpětně. Jestliže tedy magistrát v nyní projednávaném případě z celkového počtu 10.271 podpisů neuznal 3.453 podpisů, tedy 33,6 %, musí mít přípravný výbor možnost polemizovat s jednotlivými vadami, pro které byly podpisy vyškrtнутy. Soudní přezkum představuje pro přípravný výbor jediný způsob obrany. “

Krajské referendum

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších právních předpisů (dále také ZKR), je adaptací ZMR, považujeme za vhodné se institutu krajského referenda také věnovat.

Jak plyne z důvodové zprávy, zavedení institutu krajského referenda sledovalo posílení hodnotového postavení krajské samosprávy, která byla uvedena v život v roce 2000. Krajská referenda tak měla přispět jako vedlejší zdroj legitimacy krajské moci, jíž chyběla dlouhodobá tradice. ZKR taktéž vzniklo ve snaze poskytnout občanům možnost vyjádřit se k otázkám, které přesahují sféru obce a zároveň stále náleží do kompetence územní, resp. krajské samosprávy.²⁴

Stejně jako ZMR se ZKR v úvodních ustanoveních věnuje osobám oprávněným volit v krajském referendu, podobě voleb, hlasovacímu právu a době hlasování. ZKR dále koresponduje se ZMR ve smyslu pozitivního a negativního vymezení předmětu krajského referenda. Negativní taxativní výčet oblastí, o nichž nelze krajské referendum konat, ačkoli se jedná o samostatnou působnost kraje, se od výčtu uvedeného v ZMR odlišuje pouze částečně – například v tom, že krajské referendum nelze konat o pokutách a rozpočtu kraje. Negativní taxativní výčet oblastí, o nichž krajské referendum konat nelze, je nutné doplnit ještě o jednu oblast, která je vyloučena z rozhodování v krajském referendu: jedná se o změnu hranic kraje, a to vzhledem k platné úpravě v čl. 2 Ústavního zákona č. 347/1997 Sb., která umožňuje změnu hranic krajů pouze zákonem. Obdobně jako místní referendum, lze i referendum krajské vyhlásit buď z rozhodnutí zastupitelstva kraje, nebo na návrh přípravného výboru. V případě návrhu přípravného výboru je nutné, aby byl podpořen podpisy alespoň 6 % oprávněných osob s trvalým pobytem v kraji, v němž má být referendum konáno. Okrsková a místní komise se v případě krajského referenda rozšiřuje i o komisi krajskou. Platnost a závaznost krajského referenda, lhůty a úprava soudního přezkumu na podkladě soudního řádu správního též plně odpovídá právní úpravě ZMR.

Přestože ZKR vstoupil v účinnost 1. ledna 2011, nekonalo se do doby vzniku této publikace žádné krajské referendum, ačkoli bylo možné zaznamenat úsilí o jeho vyhlášení.²⁵ 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.

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

²⁵ Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/blog/2013/09/24/tiskova-zprava-k-prvni-mu-krajskemu-referendu-platit-musi-vinici/#more-18789>.

Statistická část

Údaje, ze kterých vychází tato část publikace, byly zjištěny prostřednictvím přímého dotazování jednotlivých obcí prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Publikace tedy vychází z údajů poskytnutých samotnými obcemi a také z tabulky hlášení místních referend poskytnutou a vedenou Ministerstvem vnitra ČR²⁶. Co se týče městských částí hlavního města Prahy, nedisponuje TI veškerými údaji o místních referendech ve sledovaném období – nadřízeným orgánem městských částí ve věci místních referend je Magistrát hlavního města Prahy, který nevede obdobnou tabulku jako Ministerstvo vnitra ČR. Je tedy možné zohlednit údaje o místních referendech konaných na územích městských částí pouze za rok 2014, které poskytly samy městské části.

Nejprve srovnáváme dostupné údaje o místních referendech, které proběhly v letech 2006–2014, poté následuje část věnující se pouze údajům o místních referendech, které se konaly pouze v roce 2014.

²⁶ Dostupná z www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni-pdf.aspx.

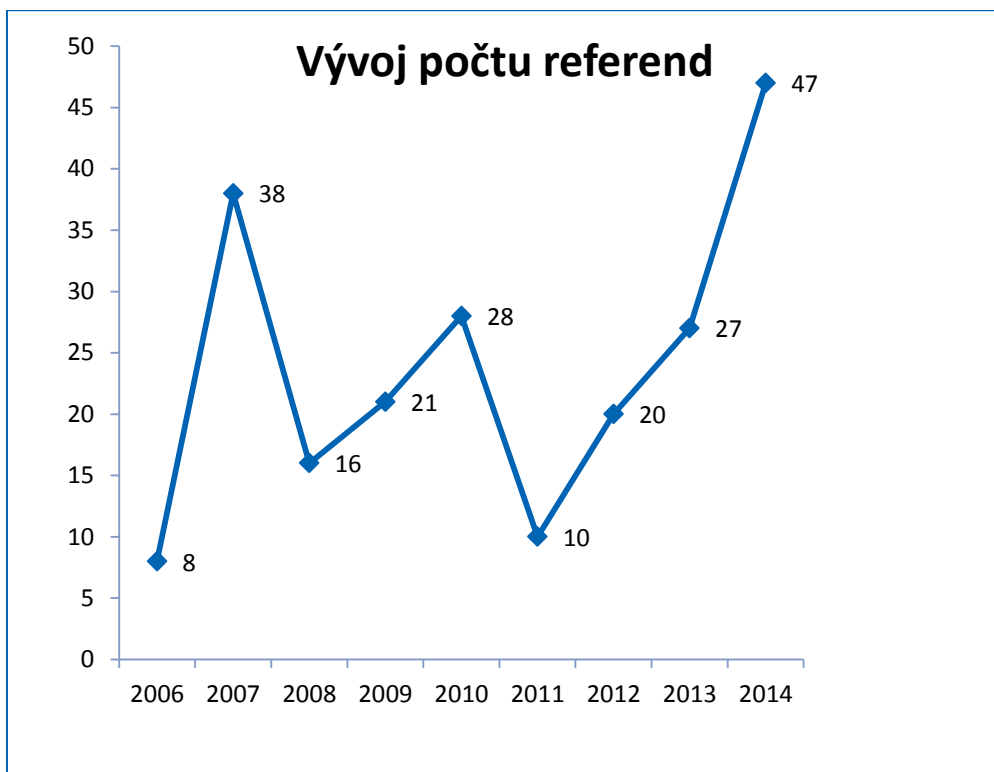
Meziroční srovnání

Celkový přehled vývoje dostupných údajů

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	47,70	Volby do PSP
2014	47	24	24	42,20	Volby do zastupitelstev obcí, EP

Počet uspořádaných referend v letech 2006–2014

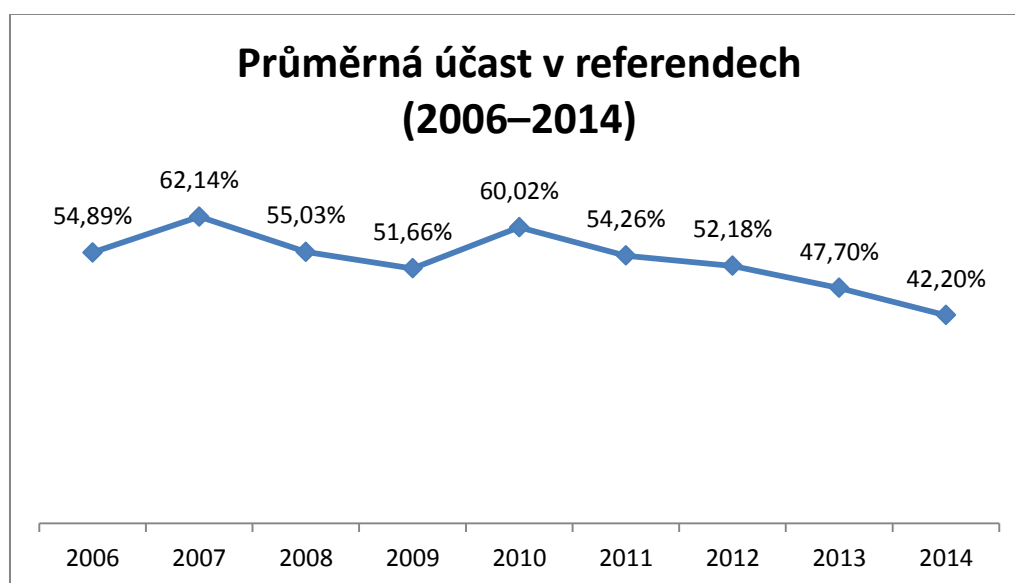
Rok 2014 byl z hlediska počtu uspořádaných místních referend rekordní – uskutečnilo se jich 47. Tomuto počtu se blížil pouze rok 2007, ve kterém bylo uspořádáno 38 místních referend, tento počet byl však ovlivněn plánovanou výstavbou radarové základny Spojených států amerických na území vojenského újezdu Brdy. Otázka ohledně této výstavby byla totiž předmětem většiny místních referend konaných v tomto v roce.



Průměrná účast v referendech konaných v letech 2006–2014

Účast na místních referendech má sestupnou tendenci, a to především v posledních letech. Klesající účast oprávněných osob hlasujících v místních čtyřech referendech koresponduje s obecně se snižující účastí ve volbách do zastupitelstev obcí, krajů, Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Senátu Parlamentu České republiky či do Evropského parlamentu.

Ve vztahu k rostoucímu nezájmu o veřejné dění a krizi politické kultury se judikatura konstantně kriticky staví k tříštění termínů hlasování ve volbách a referendech, a naopak vyzdvihuje vhodnost jejich současného konání, aby mohli občané vyjádřit politicky validně svůj názor.²⁷



²⁷ Nejvyšší správní soud sp. zn. Ars 6/2014 ze dne 3. 10. 2014.

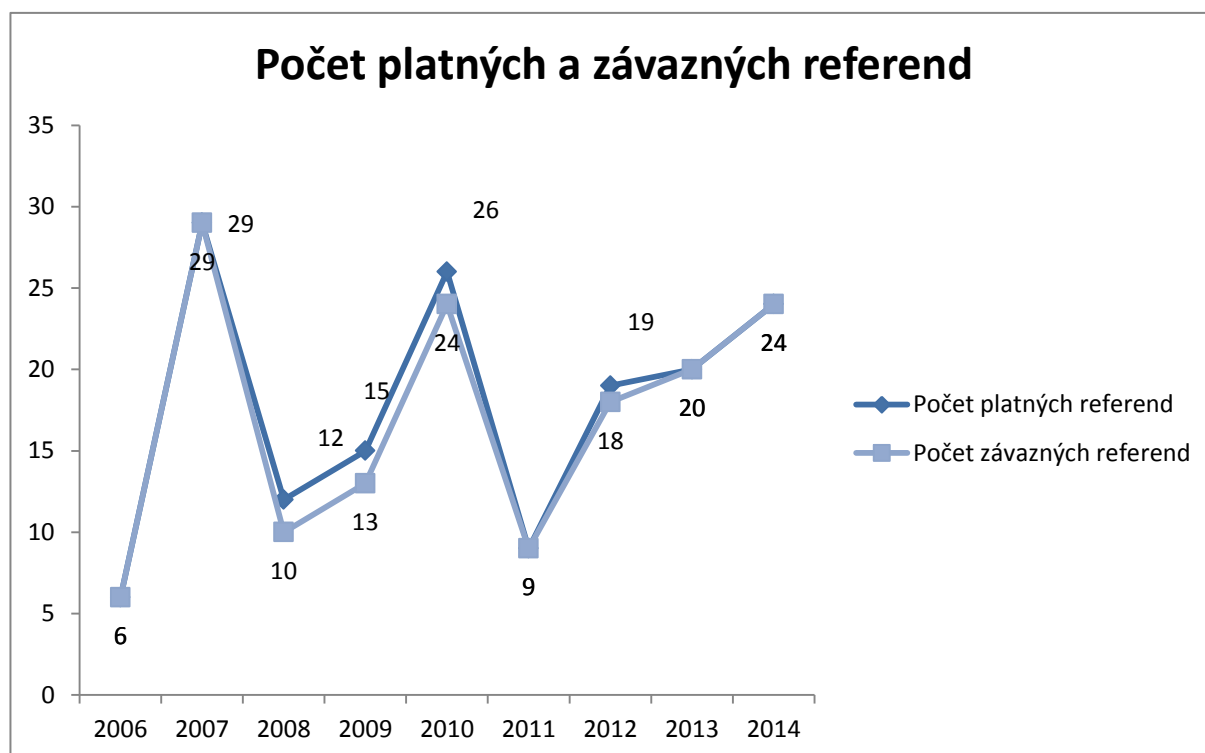
Přehled počtu platných a závazných referend v letech 2006–2014

Tabulky níže naznačují úzkou souvislost mezi platností a závazností místních referend. Sledované období ukázalo, že v letech 2006, 2007, 2011, 2013 a 2014 byl počet platných a zároveň závazných referend shodný. V letech 2008, 2009, 2010 a 2012 se hodnoty drobně liší, pouze dvě referenda v daných letech byla sice platná, nikoliv však závazná.

Poměr počtu referend k počtu platných a závazných referend v letech 2006–2014

Grafy níže naznačují poměr celkového počtu referend k počtu referend platných a závazných ve sledovaném období. Naznačují, že ani v jednom roce nedosáhla všechna konaná místní referenda platnosti a závaznosti, to znamená, že v každém roce nebyla některá místní referenda platná, tím méně pak závazná (viz grafy výše porovnávající platnost a závaznost místních referend ve sledovaném období).

Jednotlivé křivky znázorňující počet místních referend, počet referend platných a referend závazných jsou relativně konstantní a významně se od sebe neliší. A to až do roku 2013, resp. 2014, kdy se začal významně projevovat rozdíl mezi celkovým počtem referend a počtem referend platných a závazných.



Data získaná o místních referendech konaných v roce 2014

Celkem se v roce 2014 konalo nejvíce místních referend od účinnosti ZMR, a to celkem 47.

Průměrná účast v roce 2014

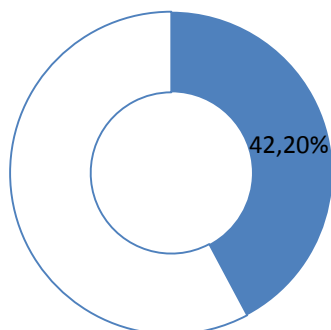
Z porovnání místních referend konaných v období 2006– 2014 byla patrná snižující se účast, akcentován byl rapidní každoroční pokles od roku 2010. V této souvislosti je zajímavé porovnání účasti oprávněných osob na místních referendech v roce 2014 s účastí oprávněných osob ve volbách konaných v témže roce. Průměrná účast oprávněných osob hlasujících v místních referendech v roce 2014 byla 42,2 %. V roce 2014 se na území České republiky konaly troje volby – volby do zastupitelstev obcí, Senátu Parlamentu ČR a do Evropského parlamentu. Průměrná účast ve volbách do zastupitelstev měst, městysů a obcí byla 44,6 %²⁸, do zastupitelstev městských částí a městských obvodů byla ještě nižší, a to 36,17 %²⁹. Volby do Senátu Parlamentu ČR zaznamenaly v prvním kole účast 38,6 % oprávněných voličů a ve druhém 16,7 %. V neposlední řadě se pak volby do Evropského parlamentu těšily historicky nejmenší účasti, kdy hlasovalo pouhých 18,2 % oprávněných voličů (oproti 28,2 % z roku 2009)³⁰. Místní referenda se tedy těšila téměř stejnému zájmu jako komunální volby a zcela jistě převýšila co do účasti volby do Senátu Parlamentu České republiky či do Evropského parlamentu.

²⁸ Volby.cz. Český statistický úřad. [online]. [cit. 2015-10-01]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/kv2014/kv51?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=8&xnumnuts=0&xvyber=1%20>.

²⁹ Volby.cz. Český statistický úřad. [online]. [cit. 2015-10-01]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/kv2014/kv51?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=5&xnumnuts=0&xvyber=1>.

³⁰ Základní údaje o termínech voleb a volební účasti. ČSÚ. [online]. Aktualizováno 9. 10. 2015 [cit. 2015-10-02]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zakladni-udaje-o-terminech-voleb-a-volebni-ucasti>.

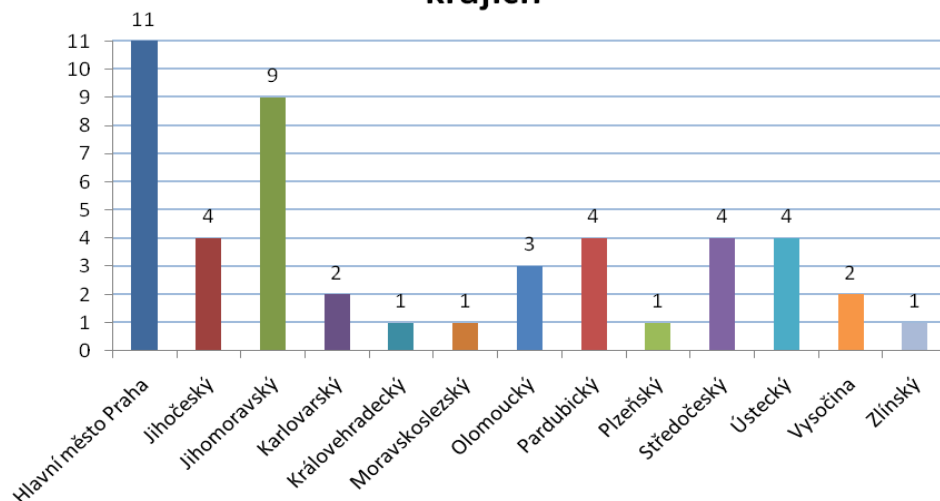
Průměrná účast v referendech v roce 2014



Množství místních referend podle jednotlivých krajů

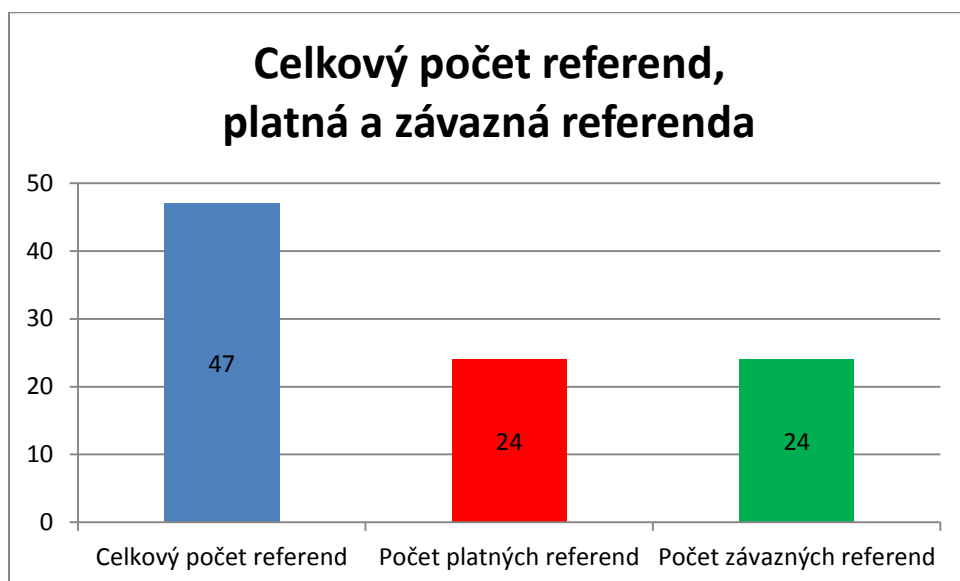
Nejvíce místních referend se v roce 2014 konalo na území hlavního města Prahy (11), o něco méně pak na území Jihomoravského kraje (9). Počty místních referend na území jednotlivých krajů kolísají na úrovni 1 až 4 s výjimkou kraje Libereckého, na jehož území se ve sledovaném období nekonalo žádné místní referendum.

Počet referend pořádaných v jednotlivých krajích

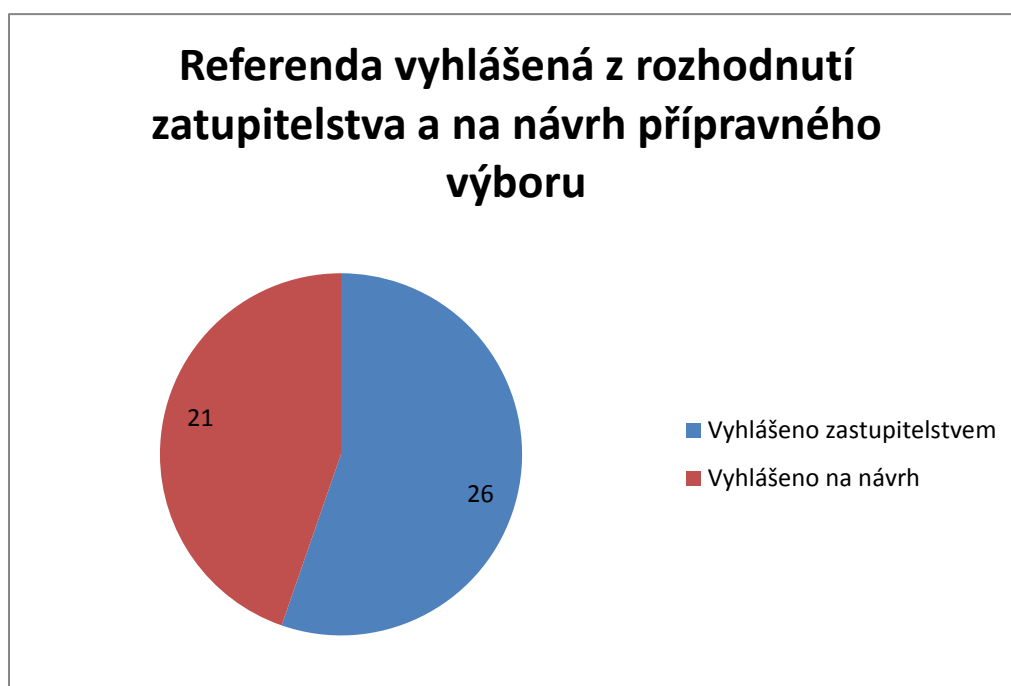


Počet platných a závazných referend

Jak již bylo několikrát zmíněno, v roce 2014 se konalo nejvíce místních referend od účinnosti ZMR. Z celkového počtu 47 místních referend však bylo pouze 24 místních referend platných a zároveň také závazných. Rok 2014 lze tedy bezesporu označit za „rok místních referend“. Toto označení však poněkud ztrácí lesk, vezmeme-li v úvahu relativní neúspěch řady z nich – 23 místních referend nedosáhlo platnosti a závaznosti.



Počet referend vyhlášených na návrh přípravného výboru a z rozhodnutí zastupitelstva obce
(ve vztahu k počtu závazných a platných referend)



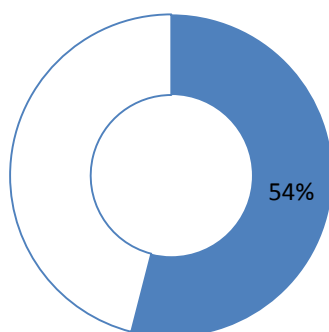
Z grafu znázorňujícího počet referend, která byla vyhlášena z rozhodnutí zastupitelstva či vyhlášena zdola na základě návrhu přípravného výboru, vyplývá, že více referend bylo vyhlášeno přímo z rozhodnutí zastupitelstva obce. Tento fakt je možno i bez znalostí souvislostí jednotlivých referend hodnotit jako kladný, jelikož může vypovídat o ochotě volených představitelů konzultovat závažné otázky z oblasti samostatné působnosti obce s občany.

Na druhou stranu lze však uvést příklad městské části Praha 10, kde se přípravný výbor pokoušel iniciovat vyhlášení místního referenda o výstavbě nové budovy úřadu městské části. Po různých obstrukcích a odporu k vyhlášení místního referenda ze strany některých volených zástupců městské části se zastupitelstvo rozhodlo vyhlásit referendum o navržených otázkách samo. Otázky byly mírně pozměněny a „utopeny“ mezi dalšími referendovými otázkami. Na území Prahy 10 se totiž v roce 2014 odehrála hned tři referenda, do kterých bylo rozděleno 14 otázek. Jestli městská část záměrně zamlžila smysl původních referendových otázek, aby vzbudila nezájem o hlasování v místním referendu, nebo zda se jednalo pouze o populistický krok před volbami do zastupitelstva městské části, není jasné. Částečně napovídající se však jeví postup městské části, která rozhodla o vyhlášení místního referenda

o investici do výstavby nové budovy úřadu městské části, která měla být podle některých informací ve výši při započtení DPH daleko převyšující 800 milionů Kč³¹, současně s termínem druhého kola doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu ČR. Senátní volby pravidelně nevzbuzují přílišný zájem ze strany voličů, navíc v případě jejich druhého kola. Pokud by tedy městská část skutečně měla zájem tuto otázku, jež nepochybně rezonovala v aktivní občanské společnosti celé městské části, dostatečně konzultovat s občany, měla zvolit termín konání místního referenda současně s termínem voleb do zastupitelstva městské části.

Počet referend vyhlášených zastupitelstvem a na základě návrhu přípravného výboru je nutné srovnat s údajem o platnosti, resp. závaznosti takových referend. Z poskytnutých údajů plyne, že ze 26 referend vyhlášených z rozhodnutí zastupitelstva obce jich bylo 14 platných a závazných.

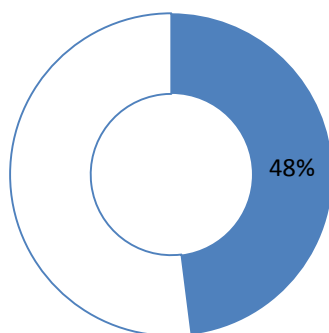
Platná a závazná referenda vyhlášená zastupitelstvem



³¹ Např. <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/cs/Form/Display/485461>

Na druhou stranu z celkového počtu 21 místních referend vyhlášených na základě návrhu přípravného výboru jich bylo pouze 10 platných a závazných. Autoři publikace dovozují, že referenda vyhlášená zdola – na základě návrhu přípravného výboru – vzbuzují v občanech větší zájem o účast na hlasování, jelikož se většinou týkají nejvíce debatovaných obecních záležitostí, které v mnoha případech nechce zastupitelstvo obce konzultovat s občany. Tento předpoklad se však v případě údajů o místních referendech konaných v roce 2014 neprokázal, a naopak byla úspěšnější referenda vyhlášená přímo zastupitelstvem obce.

Platná a závazná referenda vyhlášená na návrh přípravného výboru



Náklady vynaložené na provedení místního referenda

Níže následuje tabulka s přehledem nákladů obcí vynaložených na organizaci místních referend v roce 2014. Z tabulky údajů, které TI poskytly samotné obce, vyplývá, že 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, což dohromady činí souhrnné náklady na provedení všech tří referend ve výši 4 669 785 Kč.

V případě městské části Praha 10 je třeba uvést, že z hlediska počtu oprávněných osob se jedná o největší „obec“, ve které se v roce 2014 místní referendum konalo. V nejdražším ze tří referend konaných na území této městské části je uvedeno 82 903 oprávněných osob. To je počet větší, než počet oprávněných osob k hlasování v místním referendu ve statutárním

městě Olomouc s 81 494 osobami. Náklady na provedení místního referenda v Olomouci však byly nesrovnatelně nižší, a to ve výši 897 481 Kč. Také je nutno dodat, že rekordní náklady městské části Prahy 10 se neodrazilo v účasti oprávněných osob v místních referendech, jelikož ani jedno ze tří zde konaných referend nemělo závazný ani platný výsledek.

Porovnat lze také místní referendum konané na území městské části Prahy 10 se dvěma referendy konanými na území městské části Prahy 8 se 79 312 oprávněnými osobami při nákladech 1 229 930 Kč a se 78 800 oprávněnými osobami s náklady ve výši 1 609 514,33 Kč. Když opustíme prostředí městských částí hlavního města Prahy, je možné se podívat na místní referendum uspořádané ve městě Ústí nad Labem. V době konání místního referenda mělo město na svém území 74 933 oprávněných osob a vynaložilo náklady ve výši 1 596 195 Kč.

Podle poskytnutých údajů obcí Kozomín pak bylo v této obci pořádáno místní referendum s nejnižšími náklady, a to ve výši 503 Kč. Obec však v odpovědi na žádost o poskytnutí informací uvedla pouze náklady na personální zabezpečení místní komise, kdy obec schválila odměnu ve výši 2 Kč pro předsedu komise, 1 Kč pro členy komise a 500 Kč pro zapisovatele. Jelikož však počet členů místní a okrskové komise pro místní referendum nesmí být podle ZMR nižší než 4, měly by personální náklady v této obci činit nejméně 505 Kč. Nicméně je možné vzít v úvahu pro porovnání údaje poskytnuté srovnatelnými obce (podle počtu oprávněných osob):

- Kurdějov, 345 oprávněných osob, náklady 8 738 Kč;
- Chotilsko, 365 oprávněných osob, náklady 5 345 Kč;
- Střížovice, 317 oprávněných osob, náklady 3 200 Kč.

Obec s nejnižším počtem oprávněných osob, ve které proběhlo místní referendum v roce 2014, tedy obec Arnolec se 126 oprávněnými osobami, vynaložila podle poskytnutých údajů náklady ve výši 4 382 Kč.

Z výše uvedených údajů vyplývá, že počet oprávněných osob se v nákladech vynaložených na místní referendum nemusí odrazit a nemusí mezi těmito dvěma hodnotami existovat přímá úměra. Vždy bude záležet na podmínkách konkrétní obce a konkrétního místního referenda v daném čase.

Celkové náklady vynaložené obcemi na uspořádání místních referend v roce 2014 se vyšplhaly k částce 14 753 821,62 Kč, s průměrnými náklady 320 735,25 Kč na jednu obec.

Pro srovnání s náklady vynaloženými na konání místního referenda v roce 2006: komentář k ZMR uvádí, že v roce 2006 bylo v obci Čelákovice přijato v souvislosti s konáním místního referenda rozpočtové opatření ve výši 350 000 Kč a v Těšíně roku 2005 ve výši 300 000 Kč³².

Náklady vynaložené obcemi na organizaci místních referend v roce 2014

Praha 10	1 776 478,00 Kč
Praha 8	1 609 514,53 Kč
Ústí nad Labem	1 596 195,00 Kč
Praha 10	1 466 767,00 Kč
Praha 10	1 426 540,00 Kč
Praha 8	1 229 930,00 Kč
Praha 7	1 037 900,00 Kč
Praha 1	1 000 000,00 Kč
Olomouc	897 481,00 Kč
Praha 3	522 000,00 Kč
Znojmo	448 378,00 Kč
Štětí	240 084,89 Kč
Vodňany	171 903,00 Kč
Ústí nad Orlicí	160 251,00 Kč
Trstěnice	150 000,00 Kč
Lovosice	134 287,00 Kč
Bystřice nad Perštejnem	122 927,00 Kč
Náchod	120 000,00 Kč

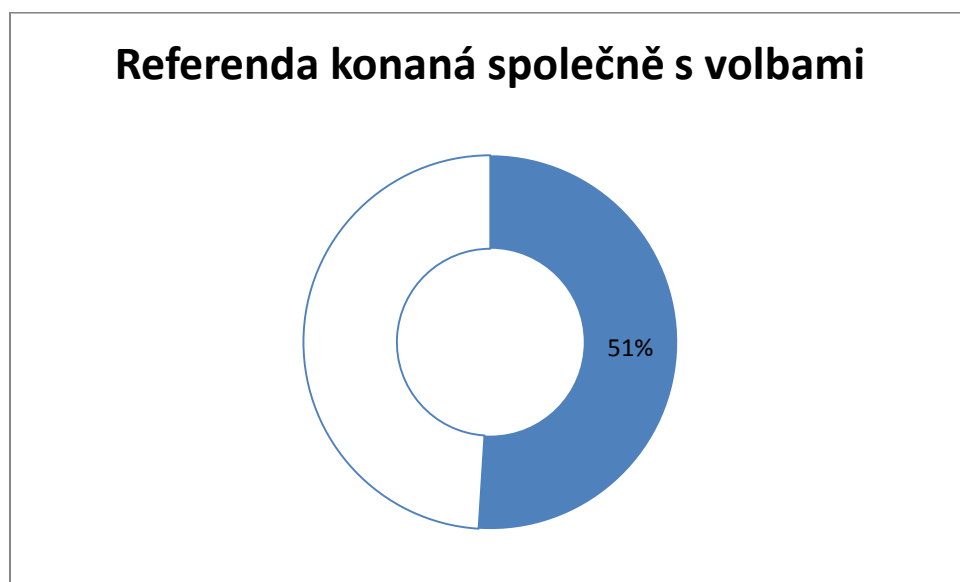
³² Rigel F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 124.

Blansko	105 309,00 Kč
Holešov	98 068,40 Kč
Svojetice	62 461,00 Kč
Mikulov	53 648,00 Kč
Zliv	42 031,00 Kč
Klánovice	40 140,00 Kč
Velká Chuchle	38 137,00 Kč
Brušperk	34 466,00 Kč
Velká Bystřice	25 000,00 Kč
Žlutice	23 383,00 Kč
Černá Hora	17 586,00 Kč
Vendolí	15 000,00 Kč
Pasohlávky	11 685,00 Kč
Kurdějov	8 738,00 Kč
Hrobčice	8 584,00 Kč
Vranov	7 967,00 Kč
Jenišov	7 317,00 Kč
Šebetov	7 280,00 Kč
Velenov	6 854, 00 Kč
Borová	6 500,00 Kč
Chotilsko	5 345,00 Kč
Arnolec	4 382,00 Kč
Neurazy	4 208,00 Kč
Dvory nad Lužnicí	3 500,00 Kč

Střížovice	3 200,00 Kč
Praha - Satalice	1 185,80 Kč
Vojkovice	707,00 Kč
Kozomín	503,00 Kč

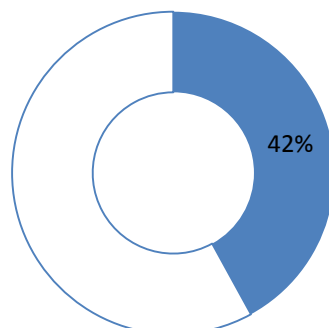
Referenda konaná společně s volbami

Celkem 24 místních referend se konalo zároveň s volbami. Referenda byla konána zároveň s řádnými volbami do zastupitelstev obcí, s volbami do Evropského parlamentu a s prvním, resp. druhým kolem doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu České republiky.



Z celkového počtu 24 referend konaných zároveň s volbami jich pouze 10 bylo platných a závazných.

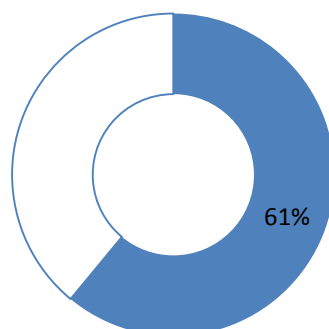
Platná a závazná referenda konaná společně s volbami



23 místních referend se konalo mimo termín voleb a pouze v jeden den. Z těchto referend jich bylo 14 platných a závazných.

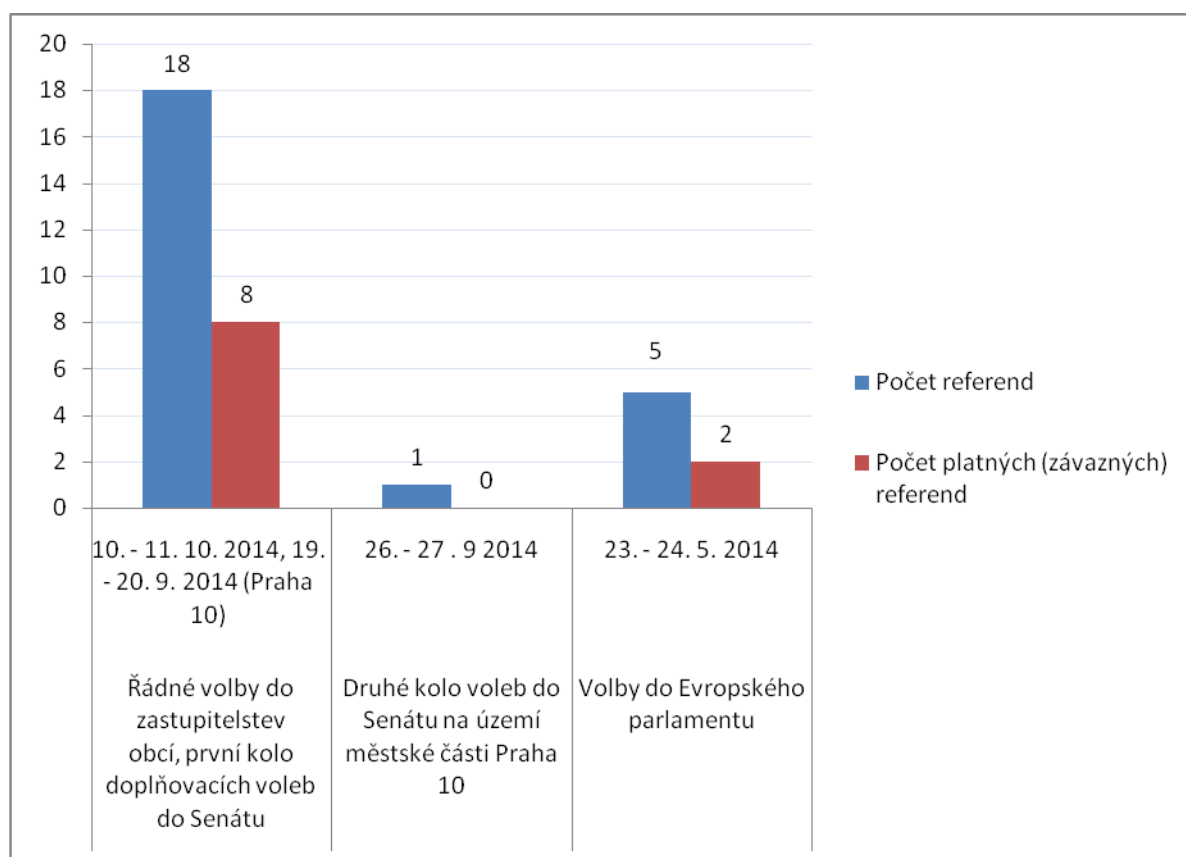
Grafy výše tedy poněkud překvapivě ukazují, že spojení místního referenda s volbami automaticky nezaručovalo jeho úspěch v podobě závazání politické reprezentace k výkonu platného a závazného rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Platná a závazná referenda konaná mimo volby



Celkový přehled místních referend konaných zároveň s volbami ve vztahu k jejich platnosti a závaznosti

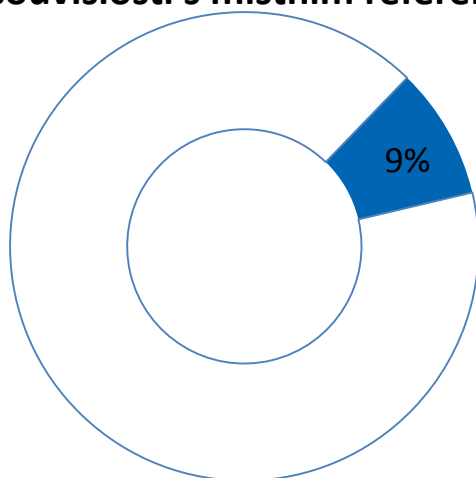
Jak také ukázala analýza účasti oprávněných osob hlasujících v místních referendech a volbách v průběhu roku 2014, i grafy níže naznačují, že vyšší pravděpodobnost dosažení platného a závazného místního referenda představuje jeho spojení s volbami komunálními – oproti volbám do Senátu Parlamentu ČR či Evropského parlamentu.



Přestupky spáchané v souvislosti s místním referendem

Procento je počítáno z počtu referend vyhlášených na návrh přípravného výboru, nikoliv z celkového počtu referend. Do celkového počtu je započítána i městská část Praha 10, kdy byla sice všechna tři referenda vyhlášena z rozhodnutí zastupitelstva, nicméně vyhlášení místního referenda o některých z otázek navrhoval rovněž přípravný výbor.

Počet obcí, které vedly přestupkové řízení v souvislosti s místním referendem



V případě obce Svojetice byl sice spáchán přestupek v souvislosti s místním referendem, nejednalo se však o přestupky dle § 56 ZMR³³, ale o přestupek dle zákona č. 101/2002 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších právních předpisů. Obec Svojetice totiž zveřejnila část podpisových archů na webové stránce obce, za což ji Úřad na ochranu osobních údajů udělil pokutu ve výši 15 000 Kč.

Ve městě Náchod a městské části Praha 10 byly spáchány přestupky proti ZMR, každá ze jmenovaných územních samospráv však k sankcím přistoupila rozdílně. Město Náchod vydalo v případě § 53 odst. 1 a 2 ZMR příkaz o uložení napomenutí (celkem 38 osob) a v případě § 53 odst. 3 ZMR věc usnesením odložilo (celkem 79 osob).

Městská část Praha 10 uložila za tytéž přestupky celkem 201 pokut v blokovém řízení v celkové částce 33 200 Kč, přičemž jednotlivé pokuty byly ukládány v rozmezí od 100 do 300 Kč; v květnu roku 2015 (v době poskytnutí informace) byla vedena další dvě přestupková řízení. K uložení pokut došlo v souvislosti s podáním návrhu přípravného výboru na konání místního referenda, které však nebylo vyhlášeno.

³³ Ustanovení § 56:

(1) Přestupku se dopustí oprávněná osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k témuž návrhu přípravného výboru více než jednou.

(2) Přestupku se dopustí fyzická osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k návrhu přípravného výboru, ač není oprávněnou osobou.

(3) Přestupku se dopustí fyzická osoba, která v podpisové listině uvede nepravdivé údaje.

(4) Za přestupek podle odstavců 1 až 3 lze uložit pokutu až do výše 3 000 Kč.

(5) Na přestupek a jeho projednání se vztahuje zvláštní právní předpis; výkon této působnosti je výkonem přenesené působnosti obce nebo statutárního města.

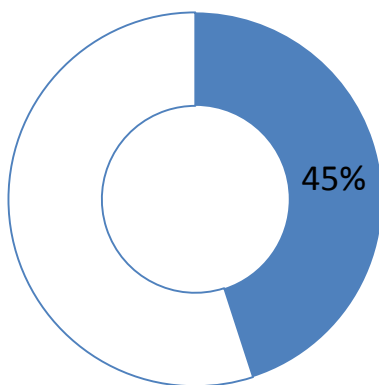
Vzhledem k výše uvedenému není obec Svojetice do celkového počtu obcí, které uložily v souvislosti s konáním místního referenda pokutu, resp. vedly přestupkové řízení, započítána. Pokuta byla v tomto případě uložena obci, nikoliv oprávněným osobám.

Referenda, u nichž došlo k výzvě k opravě či k úpravě návrhu

Procento je počítáno z počtu referend vyhlášených na návrh přípravného výboru, nikoliv z celkového počtu referend. Do celkového počtu je započítána i městská část Praha 10, kdy byla sice všechna tři referenda vyhlášena z rozhodnutí zastupitelstva, nicméně vyhlášení místního referenda o některých z otázek navrhoval rovněž přípravný výbor.

Výzvy k opravě či úpravě návrhu se týkaly především doplnění podpisových archů pro nedostatečný počet podpisů. Často výzvy spočívaly také v opravě či úpravě odhadu nákladů na provedení místního referenda, odhadu nákladů spojených s rozhodnutím přijatým v místním referendu a návrhu na způsob úhrady nákladů spojených s provedením místního referenda.

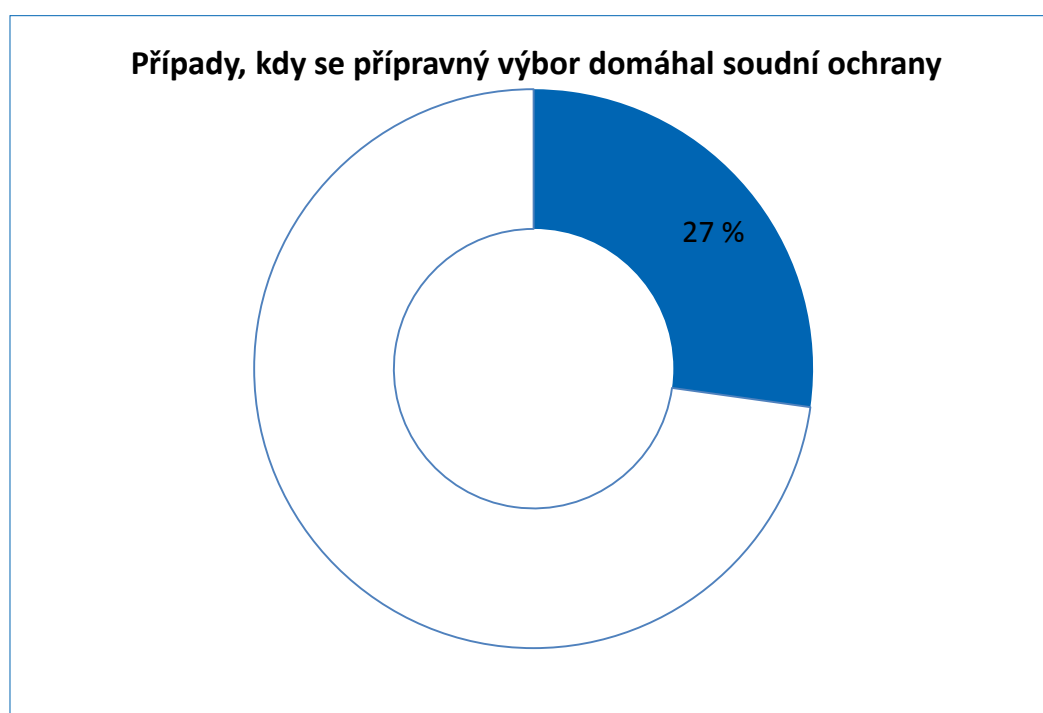
Výzvy k úpravě či opravě návrhu



Místní referenda, u nichž se přípravný výbor domáhal soudní ochrany

Procento je počítáno z počtu referend vyhlášených na návrh přípravného výboru, nikoliv z celkového počtu referend. Do celkového počtu je započítána i městská část Praha 10, kdy byla sice všechna tři referenda vyhlášena z rozhodnutí zastupitelstva, nicméně vyhlášení místního referenda o některých z otázek navrhoval rovněž přípravný výbor.

Celkem se soudní ochrany domáhal přípravný výbor v 6 případech, přičemž ve čtyřech z nich rozhodoval prostřednictvím kasační stížnosti Nejvyšší správní soud (Lovosice, Svojetice, Štětí, Ústí nad Labem).



Referenda, u nichž došlo k podání návrhu na prohlášení neplatnosti rozhodnutí nebo hlasování

Návrh na prohlášení neplatnosti rozhodnutí nebo hlasování byl podán u 7 místních referend. Všechny návrhy však byly Městským soudem v Praze či krajskými soudy zamítnuty. Jako příklad řízení vedených ve věci návrhu na prohlášení neplatnosti rozhodnutí nebo hlasování lze uvést opět jedno z místních referend konaných na území městské části Praha 10, jelikož přístup některých volených zástupců této městské části k místnímu referendu o výstavbě nového sídla úřadu městské části byl skutečně specifický, stejně jako byla specifická jednání a variantní řešení týkající se výstavby nového sídla Úřadu městské části Praha 10.

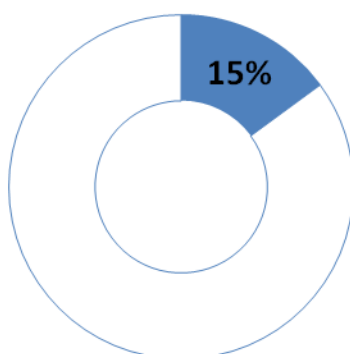
Navrhovatel se v řízení domáhal, aby Městský soud v Praze vyslovil neplatnost hlasování místního referenda ze dne 26. – 27. 9. 2014 u otázky č. 1 („*Souhlasíte s tím, aby náklady na výstavbu sídla Úřadu městské části Praha 10 zahrnující pořízení pozemků potřebných pro výstavbu byly omezeny částkou 500 mil. Kč bez DPH?*“) a otázky č. 4 („*Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na rekonstrukci nebo pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 10 byly omezeny částkou 500 milionů Kč včetně DPH a případných úroků?*“) z důvodu jejich vzájemné neslučitelnosti.

Původní otázka navržená přípravným výborem měla následující znění: „*Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na rekonstrukci nebo pořízení sídla Úřadu městské části Praha 10 byly omezeny částkou 500 milionů Kč včetně DPH a případných úroků?*“

Soud v této věci však meritorně nerozhodoval, jelikož řízení bylo zastaveno z důvodu neuhrazení soudního poplatku ze strany navrhovatele. Jednoduchým porovnáním výše uvedených dvou rozporovaných otázek by však bylo možné dojít k závěru, že tyto otázky skutečně „*logicky kolidují*“, jak se pokoušel tvrdit navrhovatel. Z jakého důvodu rozhodla městská část o vyhlášení místního referenda o otázkách právě v tomto znění, lze pouze spekulovat.

Dále je otázkou, zda by v případě soudního přezkumu obstála referendová otázka č. 3, („*Souhlasíte s tím, aby městská část Praha 10 ze svého rozpočtu zrekonstruovala stadion Ďolíček za maximální částku 150 mil. Kč bez DPH?*“). V jejím případě se navrhovatel ve stejném řízení domáhal prohlášení neplatnosti hlasování z důvodu neurčitosti objektu a nepřipustnosti rozhodování o této otázce v místním referendu na území městské části Praha 10. Pokud by řízení nebylo soudem zastaveno díky výše uvedenému nezaplacení soudního poplatku navrhovatelem, bylo by zajímavé sledovat, jak by Městský soud v Praze v této věci rozhodl a zda by považoval označení „*stadion Ďolíček*“ za dostatečně určité. Stejně tak, zda by připustil hlasování o této otázce za situace, kdy „*stadion Ďolíček*“ není ve skutečnosti ve vlastnictví městské části.

Podaný návrh na vyslovení neplatnosti hlasování/rozhodnutí



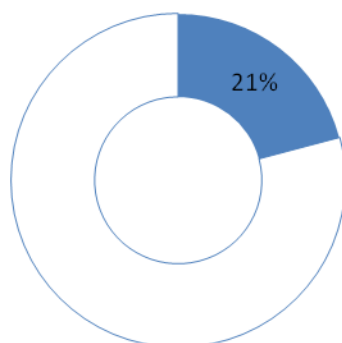
Místní referenda z pohledu hlasovacích místností

V roce 2014 se konalo 24 místních referend zároveň s volbami. V 5 případech (Bystřice nad Pernštejnem, Pasohlávky, Šebetov, Velká Chuchle, Vodňany) proběhlo hlasování v místním referendu ve stejné místnosti jako volby. Předpoklad autorů publikace, že tutéž místnost pro hlasování v místním referendu a zároveň ve volbách užily výlučně menší obce, se nepotvrdil. Vodňany totiž v době hlasování deklarovaly 5 380 oprávněných občanů a Bystřice nad Pernštejnem dokonce 6 951.

Hlasování ve stejné místnosti nicméně z mnoha důvodů doporučit nelze, přestože tento postup ZMR výslovně nezakazuje. Důvodů, proč by se hlasování ve volbách a místním referendu mělo uskutečnit ve dvou různých místnostech, je několik. Předně sčítání hlasů okrskovou volební komisí může být přítomen pouze zákonem určený okruh osob (§ 40 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších právních předpisů), obdobně u místního referenda je to opět jiný okruh osob (§ 42 ZMR). Sčítání hlasů by tedy mělo probíhat odděleně. Konání místního referenda je dále výkonem místní samosprávy, proto je také hrazeno z rozpočtu obce, oproti volbám, které jsou hrazeny z rozpočtu státního atd.³⁴

³⁴ Společné konání voleb a místního referenda – Ministerstvo vnitra ČR. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-spolecne-konani-voleb-a-mistniho-referenda.aspx>.

Referenda se stejnou hlasovací místností pro volby a místní referendum



Témata místních referend

V roce 2014 se konalo 47 místních referend, v nichž se rozhodovalo o 68 otázkách. Tyto otázky byly rozděleny do pěti různých kategorií. Nejčastěji se v místních referendech v roce 2014 rozhodovalo o nakládání s obecním majetkem (28 otázek), dále o veřejném pořádku v obci (18 otázek), o územním plánování (12 otázek) a průmyslu a odpadovém hospodářství (8 otázek). Mimo to byla zavedena kategorie Ostatní (2 otázky), kam byly zařazeny otázky, které nebylo možné subsumovat do žádné z výše jmenovaných kategorií. Pro ilustraci jsou k těmto kategoriím níže přiřazeny konkrétní otázky, o nichž se místní referenda konala, přičemž tato referenda byla zároveň platná i závazná.

a) Nakládání s obecním majetkem

„Souhlasíte s tím, aby Město Blansko provedlo na své náklady odstranění stavby hotelu Dukla na náměstí Republiky v Blansku a následně vhodnou formou zajistilo revitalizaci takto vzniklého prostranství?“

„Souhlasíte, aby byla zahájena výstavba tlakové kanalizace a aby zastupitelé učinili kroky k její realizaci?“

b) Veřejný pořádek

V této kategorii převládaly otázky týkající se provozování loterií a jiných podobných her, jelikož snaha o regulaci této oblasti se v minulém roce dostala na přední příčku zájmu občanů.

„Požadujete, aby orgány obce Dvory nad Lužnicí učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky k tomu, aby zabránily provozování loterií a jiných podobných her, zejména výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterijních terminálů a dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům na území obce?“

„Souhlasíte s tím, aby se v obci omezila v neděli a ve státem uznávaných svátcích rušivá činnost (sekání trávy, řezání dřeva atd.)?“

b) Územní plánování

„Jste proti plánované výstavbě rodinných domků v obci Kurdějov na místní lokalitě Záhumenice?“

„Má obec Střížovice provést veškeré úkony pro pořízení územního plánu obce tak, aby obsahoval vymezení pozemků pro výstavbu větrných elektráren?“

c) Průmysl a odpadové hospodářství

„Souhlasíte s tím, aby obec Chotilsko podnikala veškeré úkony v samostatné působnosti k tomu, aby zabránila jakýmkoli činností, směřujícím k těžbě zlata na území obce Chotilsko?“

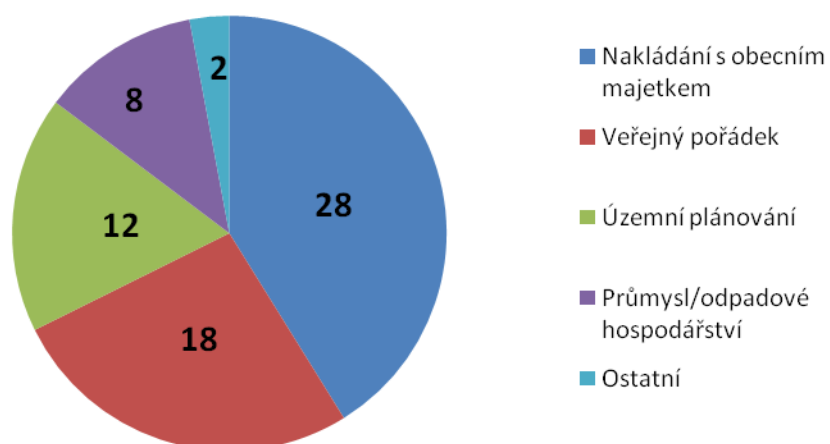
„Souhlasíte s výstavbou dřevozpracujícího závodu v územním obvodu Vodňan, v lokalitě vzdálené 1,1 km východně od obchvatu města ve směru po silnici na Radomilice, kde dle údajů investora vznikne cca 500 pracovních míst?“

d) Ostatní

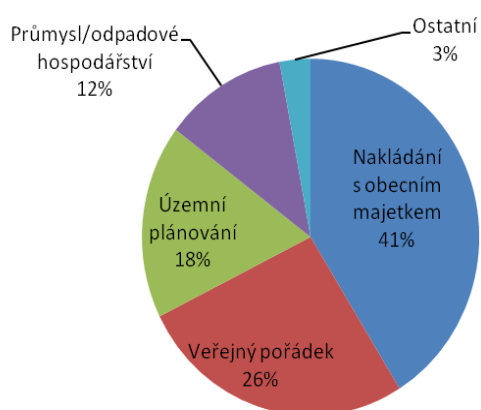
„Souhlasíte s tím, aby městys Černá Hora vystoupil ze Svazku vodovodů a kanalizací, měst a obcí se sídlem 17. listopadu 138/14, 680 01 Boskovice?“

„Souhlasíte s tím, aby obec Vranov v samostatné působnosti prosazovala všemi zákonnými prostředky pouze takový rozvoj území obce, který nepovede k navýšení počtu obyvatel obce nad celkový počet 1000 obyvatel?“

Referendové otázky podle témat



Referendové otázky podle témat (v procentech)



Zdroje

Literatura, články, stanoviska

- *Blažek, T., Jirásek, T., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.* Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014
- Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- Důvodová zpráva k zákonu č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
- *Kadečka S., Rigel F.* Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 229–223
- *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 Šafárika v Košiciach, 2007, s. 145
- *Rigel, F.* Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. Soudní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 11, s. 393
- *Rigel, F.* Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2011
- *Smith, Michael L.* Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007
- Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly č. j. MV- 75681-2/ODK-2014 ze dne 16. června 2014
- Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly č. j. MV- 76660-2/ODK-2014 ze dne 9. června 2014

Vybrané legislativní zdroje

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (v publikaci označován také jako ZMR)
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (v publikaci označován také jako zákon o obcích nebo obecní zřízení)
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (v publikaci označován také jako zákon o hlavním městě Praze nebo ZHMP)
- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších právních předpisů (v publikaci označován také jako SŘS)
- Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších právních předpisů (v publikaci také označován jako ZKR)
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších právních předpisů
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších právních předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších právních předpisů

Judikatura a relevantní stanoviska

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. ARS 2/2012-43 ze dne 31. října 2012
- Ústavní soud sp. zn. IV. ÚS 1403/09 ze dne 19. 4. 2010
- Ústavní soud sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012
- Ústavní soud sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007
- Krajský soud v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009 ze dne 14. 9. 2009
- Krajský soud v Brně sp. zn. 64 A 4/2014 ze dne 7. 8. 2014
- Krajský soud v Ústí nad Labem sp. zn. 40A 15/2014 ze dne 15. 9. 2014
- Krajský soud v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 18/2004 ze dne 10. 5. 2004
- Krajský soud v Praze sp. zn. 50 A 1/2013-115 ze dne 30. 1. 2013
- Krajský soud v Brně sp. zn. 30A 62/2010-32 ze dne 1. 7. 2010
- Krajský soud v Praze č. j. 44 Ca 44/2009-33 ze dne 22. 6. 2009
- Ústavní soud sp. zn. Ústavní soud, III. ÚS 995/09 ze dne 9. 2. 2012
- Krajský soud v Praze sp. zn. 50 A 7/2012-64 ze dne 20. 7. 2012
- Nejvyšší správní soud ze dne 22. 10. 2014 č. j. Ars 4/2014-99
- Krajský soud v Ústí nad Labem č. j. 40 A 8/2014-45 ze dne 11. 9. 2014
- Nejvyšší správní soud č. j. Ars 11/2014-42 ze dne 5. března 2015
- Krajský soud v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 173/2008 ze dne 24. 11. 2008
- Nejvyšší správní soud sp. zn. Ars 5/2014 ze dne 8. 10. 2014
- Nejvyšší správní soud sp. zn. Ars 2/2014 ze dne 4. 06. 2014
- Nejvyšší správní soud sp. zn. Ars 3/2014 ze dne 2. 10. 2014
- Krajský soud v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 6/2014 ze dne 26. 8. 2014
- Nejvyšší správní soud sp. zn. 6/2014 ze dne 3. 10. 2014
- Nejvyšší správní soud sp. zn. 4/2014 ze dne 22. 10. 2014

Vybrané elektronické zdroje

- Stanovisko odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra – Společné konání voleb a místního referenda

(<http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-spolecne-konani-voleb-a-mistniho-referenda.aspx>)
- Stanovisko Ministerstva vnitra – Společné konání místního referenda a volby prezidenta republiky

(<http://www.mvcr.cz/clanek/spolecne-konani-mistniho-referenda-a-volby-prezidenta-republiky.aspx>)
- Základní údaje o termínech voleb a volební účasti – ČSÚ

(<https://www.czso.cz/csu/czso/zakladni-udaje-o-terminech-voleb-a-volebni-ucasti>)

Transparency International – Česká republika, o. p. s.

Sokolovská 260/143

180 00 Praha 8

Tel. +420 224 240 895-7

E-mail: posta@transparency.cz

Web: www.transparency.cz

„Hlídáme veřejný
zájem, hájíme
efektivní
a odpovědnou
správu země.“

[Facebook](#) | [Google+](#) | [LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#)



**fond
pro NNO**

NROS
Stadace rozvoje občanské společnosti

**nadace
partnerství**
LIDÉ A PŘÍRODA

**eea
grants**
ISLAND
LICHTENŠTEIN
NORSKO

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci EHP fondů. www.fondnno.cz
a www.eeagrants.cz.