

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

Místní referendum

Předkládá: Daniel Hoffman

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Václav Henych

Plzeň 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Místní referendum“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, srpen 2022

.....

Daniel Hoffman

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucímu své diplomové práce JUDr. Václavu Henychovi a své rodině za podporu během studia.

Obsah

POUŽITÉ ZKRATKY	5
ÚVOD.....	6
1 PŘÍMÁ DEMOKRACIE	8
1.1 NÁSTROJE PŘÍMÉ DEMOKRACIE	9
1.1.1 <i>Petice</i>	10
1.1.2 <i>Plebiscit</i>	11
1.1.3 <i>Lidová iniciativa</i>	11
1.1.4 <i>Evropská občanská iniciativa</i>	12
1.1.5 <i>Lidové veto</i>	14
1.1.6 <i>Recall</i>	14
2 POJEM, UDÁLOSTI A GENEZE REFERENDA	16
2.1 HISTORIE REFERENDA NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY OD ROKU 1918	17
2.2 HISTORICKÉ SOUVISLOSTI PRÁVNÍ ÚPRAVY REFERENDA NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY V 80. A 90. LETECH 20. STOLETÍ	18
2.3 ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZAKOTVENÍ REFERENDA OD VZNIKU ČESKÉ REPUBLIKY	20
2.4 REFERENDUM O PŘISTOUPENÍ ČESKÉ REPUBLIKY K EVROPSKÉ UNII	23
3 KRAJSKÉ REFERENDUM	26
3.1 CHARAKTERISTIKA KRAJSKÉHO REFERENDA	27
3.2 REALIZAČNÍ PROCESY PRO VYHLÁŠENÍ KRAJSKÉHO REFERENDA	28
3.3 PRIZMA VYHLÁŠENÉHO KRAJSKÉHO REFERENDA	31
4 MÍSTNÍ REFERENDUM.....	35
4.1 ZAKOTVENÍ MÍSTNÍHO REFERENDA V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY	35
4.2 OBECNÁ KATEGORIZACE REFERENDA	37
4.3 NÁLEŽITOSTI PRO VYVOLÁNÍ MÍSTNÍHO REFERENDA	38
4.3.1 <i>Oprávněné osoby</i>	39
4.3.2 <i>Přípustnost a limitace místního referenda</i>	41
4.3.3 <i>Předmět a otázka místního referenda</i>	42
4.3.4 <i>Termín pro hlasování v místním referendu</i>	43
4.4 VYHLÁŠENÍ MÍSTNÍHO REFERENDA	43
4.4.1 <i>Vyhlášení místního referenda zastupitelstvem</i>	44
4.4.2 <i>Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru</i>	45
4.4.3 <i>Návrh přípravného výboru a podpisová listina</i>	46
4.5 KOMISE	48
4.6 HLASOVÁNÍ	50

4.6.1	<i>Hlasovací lístek, hlasovací místnost a průběh hlasování</i>	50
4.7	PLATNOST A ZÁVAZNOST MÍSTNÍHO REFERENDA	54
4.8	PŘESTUPKY A TRESTNÝ ČIN	55
4.9	SOUDNÍ OCHRANA	57
4.9.1	<i>Předběžná soudní ochrana</i>	58
4.9.2	<i>Následná soudní ochrana</i>	60
	ZÁVĚR	63
	RESUMÉ A KLÍČOVÁ SLOVA	65
	RESUME AND KEY WORDS	66
	SEZNAM ZDROJŮ	67
	LITERATURA.....	67
	PRÁVNÍ PŘEDPISY	68
	JUDIKATURA.....	71
	INTERNETOVÉ ZDROJE	72

Použité zkratky

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní republika
Eds.	Editoři
EOI	Evropská občanská iniciativa
EU	Evropská unie
Jr.	Junior
LZPS	Listina základních práv a svobod
NSS	Nejvyšší správní soud
Pl.	Plénum
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Rada	Rada Evropské unie
Sb.	Sbírka
Sb. m. s.	Sbírka mezinárodních smluv
Sp. zn.	Spisová značka
ÚS	Ústavní soud

Úvod

Občanský aktivismus v České republice, v rámci správy věcí veřejných, se dá stěží srovnávat se zemí jako je Švýcarská federace, která je v dnešním světě alma mater a notoriíou přímé demokracie. V České republice je nejznámějším a také nejfrekventovanějším nástrojem přímé demokracie místní referendum, které bylo včleněno do našeho právního řádu již od vzniku České republiky, respektive od 1. července 1992 ještě ve státním uspořádání České a Slovenské federativní republiky.¹

Z vedené statistiky Ministerstva vnitra ČR o nahlášených místních referendech od března roku 2006 do února roku 2022 vyplývá, že se uskutečnilo okolo 350 místních referend v České republice.² Ačkoli místní referenda se konala i před rokem 2006, tak neexistovala žádná nahlašovací povinnost vůči Ministerstvu vnitra, ta vznikla až na základě přijetí zákona č. 234/2006 Sb. Relativně nízký počet konaných místních referend v České republice je zejména z důvodů neexistence dlouhodobé tradice a tím, že Česká republika je zastupitelskou demokracií.³

Diplomová práce na téma „*Místní referendum*“ si klade za hlavní cíl zmapovat legislativní úpravu institutu místního referenda v právním řádu České republiky a její odraz v judikatuře správních soudů a soudu ústavního.

Alternativním cílem této diplomové práce je zasazení hlavního tématu do historického kontextu na území České republiky, dále deskripce příbuzných instrumentů nabízených přímou demokracií jako je recall, petice anebo evropská občanská iniciativa. A v neposlední řadě komparace legislativních nuancí mezi krajským a místním referendem.

Na základě výše vytyčených cílů je diplomová práce strukturována do čtyř základních kapitol, z čehož poslední kapitola, týkající se tématu místního referenda, bude nejobsáhlejší a nejdetailněji popsána. Neopominutelnou

¹ Viz zákon ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

² *Místní referenda v České republice 2006 – 2021 – tabulka hlášení*. In: mvcr.cz [online] © 2022 Ministerstvo vnitra České republiky. Datum poslední aktualizace 13. července 2022 [cit. 2022-08-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>

³ Srov. čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

subkapitolou je popis jedné z největších událostí České republiky ve 21. století, a to konání celostátního referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

Koncepce této diplomové práce se má mimo jiné pokusit oslovit širší publikum, zejména aktivní občany, kterým záležitosti místního rázu nejsou lhostejné, a tedy jim kupříkladu přiblížit postup pro vyvolání místního referenda prostřednictvím přípravného výboru, tedy tzv. „zdola“.

1 Přímá demokracie

Slovo „demokracie“ pochází z řečtiny a skládá se ze dvou slov, a to „*demos*“ znamenajíc lid a z „*kratos*“ vládnout. Doslovně se tedy překládá daný pojem jako vláda lidu. Častější, téměř ustálené souslovné použití, je spíše „moc lidu“, které v českém jazyce nejlépe vystihuje svým obsahem pojem demokracie, respektive demokratické pojetí státu, a to v současné době právě prostřednictvím lidu. Určující charakter, státní politiku a víceméně i cíle státu jsou prováděny právě onou „mocí lidu“.⁴

Demokracie jako forma vlády se dá skrovně dělit na základní dva druhy, a to na demokracii zastupitelskou (reprezentativní) a demokracii přímou (absolutní).⁵

V zastupitelské demokracii se vytváří orgány, respektive volí zástupci do vytvořených orgánů, kteří projevují vůli svých voličů zprostředkovaně. Moc lidu je tedy delegována na užší počet osob označených jako zvolení zástupci.

Přímá demokracie v sobě skýtá několik různých institutů a nástrojů, prostřednictvím kterých občané rozhodují, či se podílejí na spolořhodování o určitých záležitostech, a to hlavně v rámci principů všeobecného, rovného a tajného hlasovacího práva.⁶ Tento projev vůle vykonávají bezprostředně neboli napřímou, bez zástupců. Tato forma vlády se nevyskytuje v praxi ve své absolutní formě, tedy že by státní zřídění bylo bez jakéhokoli zástupce. Absolutní forma přímé demokracie by se přibližovala, ačkoli nepřesně, k anarchii (anarchie je spíše bezstátí nežli bezvládí) a taková forma vlády by byla neefektivní až přímo nefunkční. Jedna z nejsilnějších a nejintenzivnějších přímých demokracií je spatřována ve Švýcarské konfederaci, v které se nachází silné právní ukotvení, ale i dlouholeté kulturní zvyklosti k využívání a prosazování nástrojů oné přímé demokracie. V dnešní době je pravidlem zastupitelská demokracie oproti přímé. V. Klokočka to vysvětluje tím, že pro přímou demokracii je téměř nemožné naplnění základního předpokladu pro fungování takového státního zřídění, jelikož

⁴ Viz BANASZAK, B. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. 2. vyd. Warszawa: Kluwer, 2007. 241 s., v pojednání „o suverenitě lidu“ a jejím zakotvení v ústavních systémech.

⁵ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 359 s.

⁶ ALTMAN, D. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2010. 7 s.

je nutná především hromadná a neutuchající politická participace občanů a zároveň všeobecně vysoká morální a intelektuální úroveň participantů.⁷

V České republice je zřízení zastupitelské demokracie, která má své zakotvení v ústavním pořádku, a to větou „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“⁸ a dále je rozvinuta a doplněna ustanovením, které ústavně zakotvuje garanci prvků přímé demokracie „*Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“⁹

1.1 Nástroje přímé demokracie

Hlavním tématem této práce je jeden z nástrojů přímé demokracie, a tím je referendum, respektive místní referendum, kterým se budu podrobněji zabývat později. Nicméně je důležité, alespoň ve stručnosti zmínit ostatní instituty reprezentující danou formu vládnutí. Každý stát, který využívá takové nástroje, má svou vlastní právní úpravu, a z toho důvodu vznikají různé odlišnosti, které ale mají určité obecné, podobné znaky, či charakteristiky.

Nástroje pro uplatňování přímé demokracie se dají rozdělovat na pozitivní a negativní. Pozitivními nástroji jsou zejména referendum, petice, plebiscit a do jisté míry i lidová iniciativa¹⁰ (zákonodárná iniciativa). Negativními nástroji pak jsou například lidové veto a tzv. „*recall*“, překládající se v českém jazyce jako odvolání. Podrobnější výklad negativních a pozitivních nástrojů je popsán v následujících kapitolách.

⁷ KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*. 1. vyd. Praha: Linde, 1996. 136 s.

⁸ Cit. čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁹ Cit. čl. 21 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

¹⁰ Lidová iniciativa neboli zákonodárná iniciativa občanů nelze jednoznačně podřadit pod pozitivní nebo negativní nástroj přímé demokracie, jelikož může mít formu jak návrhu zákona, tak i derogaci zákona.

1.1.1 Petice

Pojem petice vychází z latinského slova „*petitio*“, synonymně vyjadřující prosbu, či žádost. Historicky se prostřednictvím této formy lid obracel s nejrůznějšími požadavky na ústřední moc, která podanou žádostí nebyla nijak vázána a mohla se s ní vypořádat dle své libovůle.

V obecné rovině se dá hovořit o nižších formálních náležitostech, a s tím souvisejících procesních jednoduchostech oproti nárokům u referenda anebo lidové iniciativy, které musejí splňovat velmi formální požadavky týkající se jak formy, tak procesu.

Petice jako jeden z několika instrumentů výkonu přímé demokracie je legislativně ukotvena v právním řádu České republiky a to zákonem č. 85/1990 Sb., o petičním právu, který vychází primárně z čl. 18 Listiny základních práv a svobod a dále z čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Od petičního práva se odlišuje stížnostní právo, které má zpravidla za účel řešit soukromou věc.¹¹

Podstata petičního práva spočívá v obracení se na instituce, které jsou oprávněné rozhodovat o veřejných záležitostech. Petenti se mohou obracet na orgány veřejné správy, ať už státních orgánů, tak i orgánů územní samosprávy. Avšak nelze zasahovat s peticemi do nezávislosti soudu¹² a nesmí se prostřednictvím petice vyzývat k porušování základních práv a svobod.¹³ Petice musí být v písemné formě a obsahovat zákonem požadované údaje o podateli. Orgán, vůči kterému je petice směřována, je povinen petici přijmout a posoudit a standardně do 30 dnů písemně odpovědět. Dále zákon může stanovit podmínky pro předložení petice se stanoveným počtem podpisů.

Zajímavostí je vyjádření, respektive konstatování Ústavního soudu v nálezu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94, který hovoří o tom, že ústavně je pouze chráněno samotné podání petice, ale již nikoli přijetí, posouzení a reagování na ni včas. Navazujícím nálezem ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. II ÚS 20/98, se tato formulace rozptyluje výrokem „*Petice je zvláštní kvalifikovaný*

¹¹ KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 140 s.

¹² Srov. čl. 18 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod

¹³ Srov. čl. 18 odst. 3 usnesení č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod

případ svobody projevu, který je spjat s povinností orgánu veřejné moci na obsah petice reagovat.“

1.1.2 Plebiscit

Pojem plebiscit pochází z antického Říma ze dvou latinských slov ve spojení „*plebei scitum*“, v češtině „lidu se uzdalo“. Tento pojem je často chápán in largo sensu a je vnímán jako synonymní výraz k referendu, potažmo lidové iniciativě. Vnímání daného pojmu in stricto sensu vyjadřuje rozdíl oproti referendu v daném předmětu neboli skutečnosti, o které se má hlasovat. Předmětem plebiscitu je hlasování o území nebo části území občany nacházejícími se v něm. V českém právním řádu pojem plebiscit neexistuje, jelikož jeho definice je pokryta v pojmu referenda a nejspíše také kvůli pejorativnímu chápání (plebs – chudina). Dá se tvrdit, že se spíše už jedná o historickou reminiscenci.¹⁴

1.1.3 Lidová iniciativa

Dalším nástrojem formy přímé demokracie je lidová iniciativa, která je mylně ztotožňována s referendem. Zásadní rozdíl tkví v aktivní zákonodárné iniciaci anebo v prosazování vypsání referenda. Hovoří se o iniciaci ze „zdola“, tedy moci vycházející od lidu.¹⁵ Naproti tomu stojící referendum, o kterém se hovoří jako o iniciaci ze „shora“, od politiků.

Lidová iniciativa znamená, že lid má právo, prostřednictvím takového nástroje zformulovat návrh v podzákonné, či zákonné síle, vytvořit rozhodnutí, či prosadit vypsání referenda a hlasovat o něm. Není možné hlasovat prostřednictvím nástroje lidové iniciativy o skutečnostech v návrzích, které by byly neslučitelné s demokratickým právním státem, s lidskými právy anebo s ústavním řádem České republiky.¹⁶ K uplatnění lidové iniciativy je vždy třeba zákonem stanovený počet oprávněných občanů, ať už počtu občanů v absolutních

¹⁴ Prostřednictvím plebiscitů dříve státy řešily spory o území – odtržení a připojení se k sousedícímu státu.

¹⁵ Srov. čl. 2 odst. 1 a 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁶ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 23 s.

číslech nebo v procentech,¹⁷ kteří podají návrh k hlasování o něm.¹⁸ Důležitá charakteristika lidové iniciativy je její závaznost. Zformulovaný návrh je závazný pro konkrétní příslušný orgán a musí se návrhem zabývat. Pokud orgán předmětu návrhu nevyhoví, tak to vede k vypsání referenda, čímž se iniciátoři, respektive lid, obrací k samu sobě – lidu. Obecně v praxi platí, že kvorum pro lidovou iniciativu je nižší než kvorum pro hlasování v referendu.

V České republice bychom náznak ukotvení nástroje lidové iniciativy mohli spatřit v ústavním pořádku ČR. Jedná se o čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod,¹⁹ a dále o čl. 25 písm. a) o Mezinárodního paktu o občanských a politických právech²⁰ (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech...). Uvedené články se dají vykládat tím způsobem, že zde existuje garance práva na participaci v konání místního referenda. Nicméně, dle Ústavního soudu (v části obiter dictum) se nedají chápat jako zaručené právo, které by mohlo konání referenda vyvolat využitím nástroje lidové iniciativy prostřednictvím sesbírání podpisů pod peticí. Důvodem je, že český právní řád nezná daný pojem a nepopisuje procesní stránku v postupu při jeho aplikaci.²¹

1.1.4 Evropská občanská iniciativa

Evropská občanská iniciativa (dále jen EOI) je novým nástrojem přímé demokracie, který byl prvně zveřejněn dne 31. března 2015 Evropskou komisí v čele s Jean-Claude Junckerem, který se zasazoval v jeho politickém postoji a prioritách o zvyšování demokratičnosti a transparentnosti Evropské unie.

Institut EOI umožňuje skupině občanů Evropské unie čítající alespoň jeden milion osob z alespoň sedmi členských států EU vyzvat Evropskou komisi

¹⁷ V České republice je zákonná úprava v § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Oprávněné osoby jsou vyjádřeny v procentech.

¹⁸ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR.* 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 384 s.

¹⁹ Cit. *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*

²⁰ Cit. *Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení: a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců;*

²¹ Usnesení ÚS ze dne 25. dubna 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000

k návrhu právního aktu ve věcech, které spadají do kompetencí EU a které mohou být předmětem právních předpisů EU.²² Příkladem jsou oblasti jako energetika, doprava, životní prostředí atd. atp.

Každý členský stát EU má stanoven minimální počet signatářů, který se naposledy změnil v roce 2019. Pro ilustraci, Česká republika má minimální kvorum signatářů stanovené na 14 805 podpisů. Nejmenší počet signatářů mají státy Lucembursko, Malta a Kypr – 4 230 podpisů. Na druhém pólu s největším počtem signatářů stojí Německo se 67 680 podpisy a za ním je Francie s nutnými 55 695 podpisy a Itálie 53 580 podpisy.²³ V azimutu požadavku splnění minimálních počtů signatářů na předložení iniciativy Evropské komisi je nezbytné mít všechny sesbírané podpisy ověřeny příslušným orgánem každé členské země,²⁴ v které se podpisy sbíraly, a zároveň byla podmínka minimálního počtu signatářů splněna.

Důležitým a nutným krokem před zahájením EOI je sestavení přípravného výboru, tvořeného z minimálně sedmi občanů. Každý z nich musí mít bydliště v jiném členském státě. Ustaví si volbou svého zástupce výboru a jeho náhradníka, kteří budou jednat a naplňovat vůli výboru s Evropskou komisí. Členové přípravného výboru, ale také navrhovatelé EOI musejí splnit i věkovou hranici, která je 18 let. Jediné Rakousku v EU má výjimku, ta stanovuje věkovou hranici na 16 let.

V následné fázi, v které dochází k registraci EOI na stránkách Evropské komise, má ještě Evropská komise lhůtu dvou měsíců k ověření určení kontaktních osob a jestli byl ustanoven výbor občanů. Také ověřuje téma EOI, zda spadá pod působnost Evropské komise a má pravomoc k vydání právního aktu dle předloženého návrhu.

²² EVROPSKÁ KOMISE. *Příručka k evropské občanské iniciativě*. 3. vyd. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011. 4 s.

²³ Nařízení Komise v Přenesené Pravomoci (EU) č. 2019/1673 ze dne 23. července 2019, kterým se nahrazuje příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 o evropské občanské iniciativě. In: Úřední věstník Evropské unie. L 257, 8. 10. 2019, 3 s. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019R1673>

²⁴ *Evropská občanská iniciativa: Orgány zajišťující ověření a potvrzení platnosti prohlášení o podpoře* In: europa.eu [online]. Evropská unie, Europa [cit. 2022-06-23]. Dostupné z: https://europa.eu/citizens-initiative/authorities-verification-and-certification-statements-support_cs#Cesko

Signatáři neboli podporovatelé daného návrhu musí vyplnit zvláštní formulář, buďto v listinné nebo elektronické podobě, který musí obsahovat předepsané náležitosti dle nařízení Evropského parlamentu a Rady EU, č. 211/2011 o občanské iniciativě.

Od registrace návrhu na stránkách Evropské komise běží lhůta dvanácti měsíců, v které organizátoři musí sesbírat potřebný počet podporovatelů z minimálně sedmi různých členských států. Následně se Evropská komise vyjádří, jestli je návrh důvodný. Za splnění všech podmínek se vytvoří návrh právního předpisu, předá se příslušnému legislativnímu orgánu a příslušný orgán ho schválí.

1.1.5 Lidové veto

Opakem lidové iniciativy je lidové veto, které se řadí mezi negativní nástroje přímé demokracie. Jedná se o nástroj, který vetuje neboli deroguje již existující rozhodnutí, či zákon²⁵ a působí většinou ex tunc.

V České republice tento institut neexistuje a dosud nebyl předložen ani legislativní návrh v Parlamentu ČR. Naproti tomu ve Švýcarské konfederaci je tento nástroj zakomponován a slouží ke kontrole schválených zákonů tím způsobem, že se může v časově omezené lhůtě určitý počet kantonů anebo občané prostřednictvím petice vyjádřit negativně k již vydanému zákonu.

1.1.6 Recall

Anglický výraz „recall“ znamená v českém jazyce odvolání. Jedná se o druhý negativní nástroj přímé demokracie. Rozdíl mezi recallem a ostatními instrumenty přímé demokracie je v otázce objektu rozhodování. Nerozhoduje se o věcných záležitostech jako jsou zákony, či rozhodnutí, ale rozhoduje se o personáliích. Tedy umožňuje odvolání zvolených zástupců lidu – jednotlivce,

²⁵ Může se jednat jak o zákon, tak i o podzákonnou normu nebo jen její část za podmínek nenarušení demokratického právního státu, lidských práv anebo ústavního řádu České republiky, viz kapitola 1.1.3 odst. 2.

ale může být i směřováno proti celé instituci (například Sněmovně ČR), a tím odebrání jejich mandátu před jeho skončením. Lid je v takovém případě považován za nejvyššího suveréna, který dává legitimitu nositeli státní moci, a proto má právo jej také odvolat.²⁶ Praktický význam odvolání je zejména v případech, v kterých zástupce lidu je obviňován veřejností z různých negativních důvodů jako nekompetentnost, nemorální chování, podezření z nekalých praktik atp. a nelze danou osobu zbavit funkce jiným způsobem.

Recall má několik podob, a to na základě toho, kdo ho iniciuje, v takovém případě se hovoří o kompletním a smíšeném recallu. Kompletní recall nabývá procesní podobu zapojení občanů do organizace petice a hlasování o návrhu o odvolání. U smíšeného recallu se jedná jen o jednu z těchto procesních skutečností. Další formou je souběžné odvolání s mimořádnými volbami nebo samostatné hlasování.

V minulosti byl tento nástroj upraven i na českém území, a to v čl. 39 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, v čl. 30 odst. 4 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., Ústavní zákon o československé federaci a v příslušných prováděcích zákonech. V praxi nikdy nedošlo k užití daného práva.²⁷

Světově známé užití recallu se odehrálo v Kalifornii roku 2003, kdy byl odvolán tehdejší guvernér Joseph Graham Davis Jr. a simultánně při odvolání byly mimořádné volby, v kterých byl zvolen Arnold Schwarzenegger novým guvernérem.²⁸

²⁶ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 26 s.

²⁷ LAJSEK, Vladimír. *Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů*. In ANTOŠ, Marek., WINTR, Jan. (eds.). *Volby, demokracie, politické svobody*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2010. 142–143 s. In: wintr.cz [online]. © 2012-2022 websitescreation.cz [cit. 2022-06-23]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/images/sborniky/sbornik2010.pdf>

²⁸ ALTMAN, D. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2010. 16 s.

2 Pojem, události a geneze referenda

Pojem referendum se vykládá v češtině jako všelidové hlasování. Výraz pochází z latinského „*referendus*“, což znamená „věc, o níž má být podána zpráva.“²⁹ Jedná se o nejrozšířenější instrument z repertoáru přímé demokracie a je tedy protipólem zastupitelské demokracie.

Iniciace referenda probíhá nejčastěji ze „shora“, tedy je vyvoláno zástupci lidu. Nicméně je možné ho vyvolat i ze „zdola“, a to například použitím petice nebo jiného nástroje přímé demokracie.

Smyslem referenda je vyjádření názoru obyvatel v určitém území, ať už na místní, krajské, či celostátní úrovni v České republice nebo na odlišných úrovních v jiných státech; a to prostřednictvím hlasování k věcným otázkám týkajících se vnitrostátních, ale i mezinárodních skutečností.³⁰ Otázka, o které se hlasuje, se zformuluje s odpověďmi, a následně se k ní lid vyjadřuje svým souhlasem nebo nesouhlasem v rámci předdefinovaných odpovědí.

Existují dva základní úhly pohledu pro rozlišení uplatnění referenda. Jedná se za prvé o formu výkonu práva na samosprávu³¹ a za druhé o formu výkonu státní moci.³² Referendum je dále možné členit dle různých kritérií. Nejčastěji se dělí na obligatorní a fakultativní, závazné a konzultativní, celostátní a lokální, anebo na referendum vyhlášené určitým orgánem („shora“) a na referendum vyhlášené obyvatelstvem („zdola“).³³

Zajímavostí je dovození, respektive konstatování K. Klímy, že „V ústavních důsledcích je referendu přiřazována „síla zákona“, či dokonce vyšší.“³⁴

²⁹ HOLUB, J., LYER, S. *Stručný etymologický slovník jazyka českého se zvláštním zřetelem k slovům kulturním a cizím*. 3. vyd. Praha: SPN, 1982. 413 s.

³⁰ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 2 s.

³¹ Jedná se o místní a krajské referendum v ČR, jelikož v těchto referendech se hlasuje o otázkách spadajících do působnosti samosprávy s některými výlukami.

³² Jedná se o celostátní referendum v ČR, jelikož se hlasuje o otázkách spadajících do působnosti státní moci.

³³ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 2 s.

³⁴ KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 136 s.

2.1 Historie referenda na území České republiky od roku 1918

V komparaci s jinými dnešními státy, referendum nemá dlouhodobou a bohatou historii na území České republiky. Dosud nám v zákonné formě chybí úprava několika nástrojů přímé demokracie.

Prvním příslibem referenda v naší historii je Washingtonská deklarace ze dne 18. října 1918, v které T. G. Masaryk zmínil mimo jiné i právo petiční. V této zakládající listině bylo napsáno, že „Československý stát bude republikou. Ve stálé snaze o pokrok zaručí úplnou svobodu svědomí, náboženství a vědy, literatury a umění, slova, tisku a práva shromažďovacího a petičního... Naše demokracie bude spočívat na všeobecném právu hlasovacím: ženy budou postaveny politicky, sociálně a kulturně na roveň mužům... Vláda bude mít formu parlamentární a bude uznávat zásady iniciativy a referenda.“³⁵ Citovaná ustanovení Washingtonské deklarace měla nepochybně vliv na rozvoj přímé demokracie a svým způsobem se propsala do následné Ústavy z roku 1920.³⁶ V jejím § 46 odst. 1 bylo uvedeno „Zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státi zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné.“³⁷ a v § 46 odst. 3, že „Podrobnosti upravuje zákon.“³⁸ Vládní návrh, který měl provést dané ustanovení, byl zamítnut Národním shromážděním, ačkoli ho Ústava předpokládala, a tím pádem se nemohlo nikdy konat obecné referendum. Důvodem byla poněkud zdrženlivá diskuse nad implementací nástroje přímé demokracie, její patřičností do zastupitelské demokracie.³⁹

V následujících letech v nacistickém období se jakékoli tendence pro rozvoj přímé demokracie zamrazily.

Po skončení druhé světové války a nástupu komunistické represe pokračovaly nepříznivé podmínky pro rozvíjení jakýchkoli prvků demokracie.

³⁵ Washingtonská deklarace – Prohlášení nezávislosti československého národa ze dne 18. října roku 1918 In: mzv.cz [online]. Copyright © 2022 Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Datum poslední aktualizace 23. října 2018 15:52 [cit. 2022-06-25]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/verejna_diplomacie/vyroci_2018/rok_1918/washingtonska_deklarace_pariz_18_rijna.html

³⁶ Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

³⁷ Cit., tamtéž

³⁸ Cit., tamtéž

³⁹ WEYR, F. *Referendum*. In: HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. P až Ř. Brno: Polygrafia, 1934. 722 s.

Tzv. Květnová Ústava z roku 1948,⁴⁰ která byla nahrazena Ústavou z roku 1960,⁴¹ a následně ani ústavní zákon o československé federaci z roku 1968⁴² neobsahovaly explicitní zakotvení institutu referenda. Ačkoli se de iure v některých ustanoveních výše uvedených ústavních zákonů projevovaly prvky přímé demokracie⁴³ a proklamace honosící se demokratičností (stát lidové demokracie; lid si prostřednictvím svých zvolených zástupců zákony dává; zástupci lidem mohou být odvoláni atp.), tak de facto byly obsoletními, protože pro jejich využití bylo třeba prováděcího předpisu, který se nikdy nevytvořil nebo byly stanoveny takové podmínky pro použití daného práva anebo instrumentu, že v praxi je bylo nemožné naplnit.

V jednom z posledních pokusů o stabilizaci politického systému Komunistické strany Československa v letech před sametovou revolucí byl návrh nové Ústavy. Předložený návrh Ústavy představoval jakýsi žalostný pokus o udržení se u moci, v kterém bylo, mimo jiných demokratických ustanovení, také ustanovení týkající se politické participace lidu nástrojem referenda.

2.2 Historické souvislosti právní úpravy referenda na území České republiky v 80. a 90. letech 20. století

Po sametové revoluci došlo ke změně Socialistické ústavy z roku 1960, a to ústavním zákonem č. 294/1990 Sb.,⁴⁴ který zakotvil na ústavní úrovni institut referenda ve svém čl. 86 odst. 3, v kterém bylo uvedeno „*O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce.*“⁴⁵ Touto změnou byla obava z paralely s Ústavou z roku 1920, pro kterou tehdy nebyl vytvořen prováděcí

⁴⁰ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

⁴¹ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

⁴² Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., Ústavní zákon o československé federaci

⁴³ Příkladem jsou ustanovení práva petičního, či odvolání poslance.

⁴⁴ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

⁴⁵ Viz čl. 86 odst. 3 ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

zákon a ono právo a ustanovení nebylo nikdy v praxi realizováno. Z důvodů těchto obav se přijaly prováděcí zákony.

Právním předpisem, který jako jediný upravoval referendum, byl ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu. Tento zákon byl vytvořen za účelem hlasování o otázce státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen jako ČSFR), přičemž o návrhu na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky z ČSFR lze rozhodnout jen referendem, tedy prostřednictvím moci lidu.⁴⁶ Referendum by bylo vyhlášeno prezidentem ČSFR oznámením ve Sbírce zákonů.⁴⁷ Tento zákon byl dále doprovázen zákonem č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda, který detailněji popisoval postup při vyhlášení referenda o státoprávním uspořádání ČSFR. Oba zmíněné zákony nikdy nebyly využity a k rozdělení ČSFR došlo jiným způsobem než dle původních představ těchto dvou přijatých zákonů.

Jedním z prvních zákonů, který ustanovoval právo na místní referendum, byl zákon o obcích (obecní zřízení),⁴⁸ který v několika paragrafech zařadil institut referenda. Již v základních ustanoveních se píše o oprávnění občanů obce, kteří dosáhli věku 18 let, že svůj názor mohou vyjádřit prostřednictvím referenda. Dále se v tomto zákoně píše o použití referenda pro otázky rozdělení a sloučení obcí a také, kdo rozhoduje o vyhlášení místního referenda.

Druhým zákonem, který se týkal místního referenda, byl zákon o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu z roku 1992.⁴⁹ Tento zákon již mnohem podrobněji popisoval místní referendum. Rozšířil agendu témat, o kterých se mohlo hlasovat, a zároveň vymezil oblasti, o kterých hlasovat nelze. Nastavil pravidla pro postup vyhlášení a průběhu místního referenda a začlenil zde určité postupy při vyhlášení voleb do zastupitelstva s akcesorickým vyhlášením místního referenda. Tento zákon byl účinný do roku 2004, v kterém byl nahrazen stávajícím zákonem o místním referendu.⁵⁰

Události v roce 1992, v kterém probíhal vzájemný dialog obou států o státoprávním uspořádání ČSFR, dospěl dohodou k závěru o rozdělení ČSFR

⁴⁶ § 1 ústavního zákona ČNR č. 327/1991 Sb., o referendu

⁴⁷ § 2, tamtéž

⁴⁸ Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁴⁹ Zákon ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

⁵⁰ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

na dva samostatné státy, tedy Českou republiku a Slovenskou republiku. Následující rok, ke dni 1. ledna 1993 vznikla samostatná Česká republika. Tato událost vedla k přijetí dvou fundamentálních dokumentů s účinností od 1. ledna 1993, kterými byly Ústava České republiky⁵¹ a Listina základních práv a svobod⁵² jako součást ústavního pořádku České republiky.

2.3 Ústavněprávní zakotvení referenda od vzniku České republiky

V ústavním pořádku České republiky explicitně institut místního referenda není upraven. V Ústavě České republiky⁵³ (dále jen jako Ústava ČR) nalezneme jistý podklad, který vyjadřuje svým ustanovením určité stěžejní ukotvení znaků přímé demokracie. Konkrétně se jedná o čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, v kterém je uvedeno, že „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“⁵⁴ Ustanovení, které může budit dojem, že se jedná o fundamentální zmocňovací ustanovení, na základě kterého by byl vytvořen jeho prováděcí předpis, tedy předpis týkající se institutu místního referenda, je mylný. A sice z důvodu, že ve své druhé části onoho souvětí je uvedeno „... *vykonává státní moc přímo.*“ V místním referendu se nerozhoduje o otázkách spadajících do moci státní, či o otázkách týkajících se přenesené působnosti, které vykonává v rámci delegace územní samospráva, nýbrž v místním referendu se rozhoduje o věcech spadajících do samostatné působnosti územní samosprávy s určitými, zákonem vymezenými výjimkami.⁵⁵

Odpovědí na otázku, kde bychom tedy našli podklad pro místní referendum v českém ústavním pořádku, je Listina základních práv a svobod⁵⁶ (dále jen jako LZPS). V článku 21 odst. 1 LZPS je uvedeno, že „*Občané mají*

⁵¹ Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. (dále jen jako zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR)

⁵² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. (dále jen jako ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod)

⁵³ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

⁵⁴ Cit. čl. 2 odst. 2, tamtéž

⁵⁵ Příkladem takové exkludace je konání místního referenda v otázkách o místních poplatcích, rozpočtu obce, či statutárního města, dále o volbě a odvolání starosty atd. atp. viz § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁵⁶ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

*právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*⁵⁷ Toto skrovné ustanovení nemá podrobnější rozvedení v jiné části LZPS, a důsledkem nejednoznačnosti vznikl nemnohokrát problém, který musel řešit Ústavní soud České republiky. Problematika se týkala dovozování práva na základě tohoto článku vyvoláním referenda tzv. ze „zdola“, tedy prostřednictvím instrumentu lidové iniciativy. Problém se projevil zejména v zákoně č. 298/1992 Sb., kde původně obecní rada, později po novelizaci zastupitelstvo obce měly povinnost vyhlásit místní referendum iniciované zákonným počtem občanů a za předpokladu splnění určitých podmínek. Jelikož neexistovala pro takové právo ústavní garance, tak tato povinnost byla soudně nevyzpytatelná.

Ústavní soud na tuto problematiku reagoval několikrát ve svých usneseních. Jednalo se zejména o usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25. dubna roku 2001, či o usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III. ÚS 658/02 ze dne 11. prosince roku 2003; ve zkratce judikoval, že z článku 21. odst. 1 LZPS vyplývá právo participace na místním referendu (nikoli právo na jeho vyvolání) a připodobnil ho k právu volebnímu,⁵⁸ ale zároveň zdůrazňuje rozlišování mezi právem hlasovat v místním referendu a právem přípravného výboru iniciovat konání referenda (zde odkazují na podrobnější výklad k dané problematice do podkapitoly 2.1.3 Lidová iniciativa). Ústavní soud konstatoval, že vyvolání místního referenda je projevem veřejného subjektivního práva, ale že dané právo nepoživá žádné ústavní ochrany,⁵⁹ tím pádem může pouze přezkoumat možné porušení práva na spravedlivý proces⁶⁰ stěžovatele, stěžujícího si prostřednictvím ústavní žaloby na rozhodnutí správních soudů.

Paralelu k čl. 21 odst. 1 LZPS můžeme také spatřit v mezinárodním dokumentu Všeobecné deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948, v které se píše v čl. 21 odst. 1, že *„Každý má právo, aby se účastnil vlády své*

⁵⁷ Cit. čl. 21 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. II. ÚS 706/04 ze dne 31. srpna 2006

⁵⁹ Tamtéž

⁶⁰ Na základě čl. 36 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

*země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.*⁶¹ a druhou listinou je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, kde je uvedeno v čl. 25 písm. a) „*Každý...: podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.*“⁶² Za zmínku také stojí úmluva, kterou Česká republika přijala v roce 1999 s určitými výhradami. Jedná se o Evropskou Chartu místní samosprávy. Tento dokument v čl. 3 odst. 2 popisuje pojem místní samosprávy slovy „*Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referendum nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon.*“⁶³ Z tohoto odcitovaného textu je patrné, že tato úmluva se nese v duchu demokracie zastupitelské a demokracii přímou vnímá jako doplňkový systém. Každopádně v čl. 5 této úmluvy nalezneme účast občanů v záležitostech místní samosprávy. Je zde uvedeno „*Hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.*“⁶⁴ Ale jedná se, jak je patrné pouze o konzultativní funkci.

V neposlední řadě, ačkoli právo hlasování v referendu nereguluje, tak také existuje Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, která se podrobila určité anabázi, než byla ratifikována. Prvně byla otevřena k podpisu ve Štrasburku v roce 1992, podepsána jménem České republiky byla v roce 2000 a prezidentem byla ratifikována až 1. listopadu roku 2015, kdy vstoupila v platnost. Tato úmluva ve svém čl. 6 odst. 1 uvádí „*Každá strana se zavazuje, že s výhradou ustanovení článku 9 odstavce 1 poskytne každému usídlenému cizinci právo volit a být volen ve volbách do místních orgánů, splňuje-li tytéž zákonné požadavky, které se vztahují na státní občany, a splňoval-li navíc podmínku zákonného a obvyklého pobytu na území daného státu po dobu pěti let*

⁶¹ *Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. prosince roku 1948* In: osn.cz [online]. Copyright © UNIC Praha [cit. 2022-06-27]. Dostupné z: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>

⁶² Cit. čl. 25 písm. a) vyhlášky ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

⁶³ Cit. čl. 3 odst. 2 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

⁶⁴ Cit. čl. 5, tamtéž

předcházejících volbám.“⁶⁵ Toto ustanovení patří do kapitoly (B), o které si Česká republika nechala vyhradit její neaplikovatelnost, takže daný článek je momentálně nepoužitelný, ale pokud by došlo k odstranění výluky tohoto článku, tak by to mohlo znamenat potencionální rozšíření okruhu oprávněných osob, které by se mohly účastnit hlasování i v místním referendu.

2.4 Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii

Ačkoli od vzniku České republiky nebyl dodnes přijat svébytný zákon o obecném referendu, který by systémově řešil danou problematiku, tak se v naší historii odehrálo celostátní referendum dle ad hoc přijatého zákona. Jednalo se právě o referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii, které bylo fundamentálně podloženo přijetím ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o přistoupení ČR k EU.⁶⁶ Byl to speciální ústavní zákon, respektive ústavní zákon ad hoc s jediným účelem, a to vyhlášení referenda o otázce připojení ČR k EU. Přijetím daného zákona došlo ke změně Ústavy ČR⁶⁷ v čl. 87 odst. 1. Tento článek pojednává o kompetencích Ústavního soudu ČR. Ústavní zákon č. 515/2002 Sb. novelizoval a rozšířil Ústavu ČR v čl. 87 odst. 1 o písm. l) „*Ústavní soud rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí,*“⁶⁸ a o písm. m) „*Ústavní soud rozhoduje o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení.*“⁶⁹ Tato ustanovení již v Ústavě ČR nenalezneme, jelikož byly odstraněny novelou Ústavy ČR.⁷⁰

⁶⁵ Cit. čl. 6 Úmluva č. 51/2015 Sb. m. s., sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni

⁶⁶ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

⁶⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁶⁸ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

⁶⁹ Tamtéž

⁷⁰ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Zákon č. 515/2002 Sb. také temporárně doplnil a rozšířil pravomoc prezidenta republiky v čl. 62 pod písm. l) Ústavy ČR o právo na vyhlášení referenda o přistoupení ČR k EU a jeho výsledku.

V návaznosti na přijetí tohoto speciálního ústavního zákona č. 515/2002 Sb. a samozřejmě přijetím tzv. „Euronovely“⁷¹ Ústavy ČR z 18. října 2001⁷² byl přijat zákon č. 114/2003 Sb.,⁷³ který víceméně upravoval kompletní procesní postup onoho celostátního referenda o přistoupení ČR k EU.

V důsledku zmíněné euronovely se také přenesly změny do zákona o Ústavním soudu,⁷⁴ kde novelou zákona č. 114/2003 Sb.⁷⁵ byla doplněna ustanovení § 125a až 125c a 125d až 125f o dvou druhích řízení. Prvním je řízení o nevyhlášení referenda a druhým je řízení o nezákonnosti postupu při referendu.

Ve dnech 13. až 14. června roku 2003 proběhlo zmíněné celostátní referendum o přistoupení ČR k EU. Položená otázka zněla „*Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?*“⁷⁶ a odpovědi byly koncipovány v souhlasné nebo nesouhlasné formě, konkrétně jako „*ano*“ a „*ne*“. Účast byla 55.21 % z celkového počtu oprávněných osob k hlasování a pro přistoupení ČR k EU bylo 77.33 %⁷⁷ z celkového počtu hlasujících osob. Výsledkem referenda bylo jeho schválení a Česká republika se stala součástí Evropské unie dne 1. května 2004 na základě oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda, které je vyhlášené ve Sbírce zákonů.⁷⁸

⁷¹ Viz MALENOVSKÝ, J. *Euronovela Ústavy ČR v pěti obrazech*. In GERLOCH, A, KYSELA J. a kol. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 176-208 s.

⁷² Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷³ Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda)

⁷⁴ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

⁷⁵ Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda)

⁷⁶ *Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii* In: cs.wikipedia.org [online]. Wikipedie: Otevřená encyklopedie, c2022, Datum poslední revize 15. června 2022 08:30 UTC, [cit. 2022-06-27]. Dostupné z:

https://cs.wikipedia.org/wiki/Referendum_o_přistoupení_České_republiky_k_Evropské_unii

⁷⁷ *Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii konané ve dnech 13.-14.06.2003* In: volby.cz [online]. © Český statistický úřad, 2022 [cit. 2022-06-27]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ref2003/re13?xjazyk=CZ>

⁷⁸ Viz § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (Pozn. Tento zákon je zrušen k 1. lednu 2023.)

Referendum o přistoupení ČR k EU bylo celostátním a závazným referendem, které bylo koncipované vyloženě ad hoc a s jednou jedinou otázkou. Zajímavým konstatováním je, že Ústavní soud v odůvodnění usnesení z roku 2003 (necelý měsíc po proběhlém referendu) uvedl, že „Dále je třeba uvést, že ústavní zákon č. 515/2002 Sb. není právním předpisem sui generis, který by byl pouze na jedno použití. Je obecnou právní úpravou nejen pro referendum, které se konalo 13. - 14. 6. 2003, nýbrž i pro případ opakovaného referenda podle čl. 3 tohoto ústavního zákona, popř. pro případ opakovaného referenda podle čl. 4 in fine téhož ústavního zákona. V případě situace, kterou předvídá čl. 3 tohoto ústavního zákona, ústavodárce nemohl předpokládat, že by se hlasovalo o stejné konkrétní smlouvě s deseti přistupujícími členy, neboť situace by již byla jiná. Proto též ústavní zákon č. 515/2002 Sb. používá označení "smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii" jako obecné označení jednoznačně identifikovatelného vymezení podmínek, za kterých může dojít k přenesení některých pravomocí orgánů České republiky podle čl. 10a odst. 1 a 2 Ústavy.“⁷⁹ Což bylo v jisté kontradikci s politickou realitou, či úmyslem před konáním referenda, jelikož se de facto zmíněný ad hoc zákon č. 518/2002 Sb. koncepčně nastavoval pouze pro jedno použití, pokud by byla na stanovenou otázku v referendu odpověď kladná. Naopak při neschválení referenda by se mohlo repetovat po dvou letech.

⁷⁹ Usnesení ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 23/03 ze dne 2. července 2003

3 Krajské referendum

Institut krajského referenda je primárně upraven zákonem o krajském referendu.⁸⁰ Ačkoli přijetí zákona bylo problematické, zejména z důvodu aplikace prezidentského práva veto, které bývalý prezident republiky Václav Klaus využil, tak Poslanecká sněmovna setrvala⁸¹ na zákonu o krajském referendu ze dne 9. března roku 2010 a zákon o krajském referendu vešel v platnost dne 29. dubna 2010 s účinností od 1. ledna následujícího roku. Václav Klaus tehdy argumentoval tím, že „*Zákon by se stal dalším krokem k regionalizaci České republiky a k parcelování státu,*“⁸² a dále, že takový zákon, který by podstatně měnil poměry v České republice, by neměl být schválen před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen jako PSP ČR), nýbrž by měl být projednán řádně po volbách nově složenou PSP ČR.⁸³

Před přijetím výše zmíněného zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu bychom mohli jistý odkaz na institut krajského referenda najít v zákoně č. 129/2000 Sb.,⁸⁴ v kterém bylo ustanovení týkající se hlasování v krajském referendu. Jednalo se o ustanovení v § 12 odst. 2 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v kterém bylo uvedeno, že „*Občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má právo hlasovat v krajském referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem.*“ Jelikož ale neexistoval žádný prováděcí předpis pro toto ustanovení, tak konání krajského referenda zůstalo pouhou chtěnou touhou zákona. Nakonec toto ustanovení bylo odstraněno změnou zákona přijatého zákonodárcem v roce 2002 v čl. I, bodu 19.⁸⁵ K návratu odstraněného ustanovení došlo až v roce 2010, respektive 2011, v kterém byl přijat PSP ČR zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Ruku v ruce tento zákon právě změnil a doplnil zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. V části druhé, § 58 zákon č. 118/2010

⁸⁰ Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

⁸¹ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 119/2010 Sb., k zákonu o krajském referendu a o změně některých zákonů přijatému Parlamentem dne 9. března 2010 a vrácenému prezidentem republiky dne 19. března 2010

⁸² Cit. *Klaus vetoval krajská referenda. Nechce parcelovat stát.* In: zpravy.aktualne.cz [online]. Praha: Atlas.cz 1999–2022 © Economia, a.s. Datum poslední revize 19. března 2010 15:17 [cit. 2022-06-28]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/klaus-vetoval-krajska-referenda-nechce-parcelovat-stat/r~i:article:663757/>

⁸³ Tamtéž

⁸⁴ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

⁸⁵ Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Sb., rozšiřuje § 12 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o písm. g), které zní stejně jako původní ustanovení, které zákon uváděl do roku 2002. A ve stejné druhé části zákon uvádí druhou změnu a doplnění, a to vložením nového písmene u) do § 35 odst. 2, čímž rozšiřuje pravomoc krajského zastupitelstva o rozhodování o vyhlášení krajského referenda. V současné době tuto pravomoc nalezneme pod písm. v),⁸⁶ jelikož došlo od daného roku ke změnám v rámci pravomocí krajského zastupitelstva.

3.1 Charakteristika krajského referenda

Rozdíl krajského referenda oproti místnímu referendu je hlavně v jeho působnosti. Koná se výhradně pro celé území kraje, respektive na a pro území vyšších územních samosprávných celků dle zákona č. 347/1997 Sb.,⁸⁷ který tyto celky vytvořil. Výjimkou je hlavní město Praha, ačkoli je bráno jako vyšší územní celek, tak konání referenda pro území hl. města Prahy se řídí podle zákona o místním referendu.⁸⁸

Předmětem hlasování v krajském referendu jsou věci, či záležitosti, které spadají do samostatné působnosti vyšších územních celků neboli krajů. Nepřípustnost hlasování o některých věcech v krajském referendu je taxativně vymezená v zákoně. Příkladně nelze konat krajské referendum o rozpočtu kraje, o volbě hejtmána, či o zřízení nebo zrušení orgánů kraje.⁸⁹ Zajímavým rozdílem oproti zákonné úpravě místního referenda je, že se krajské referendum nemůže konat o změně hranic kraje jako je tomu v místním referendu konaném o změně hranic obce, či obcí. Důvod je ten, že změnu hranic územních samosprávných celků lze provést pouze zákonem a žádným jiným způsobem.⁹⁰

⁸⁶ § 35 odst. 2 písm. v) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁷ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁸⁸ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁸⁹ Viz § 7 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

⁹⁰ Dle čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Krajské referendum je stavěno na principech tajného, všeobecného, rovného a přímého hlasování.⁹¹ K hlasování je oprávněna osoba, která dosáhla věku 18 let a má trvalé bydliště přihlášené v některé obci⁹² nacházející se na území kraje.⁹³ Z toho vyplývá, že cizinci se nemohou účastnit konaného referenda, jak je tomu u místního referenda. A dalším rozdílem je i počet dnů pro konání vyhlášeného krajského referenda, kdež v případě volby do zastupitelstev kraje je dvoudenní, tak v případě krajského referenda je stanovena na jeden den. Tento den a dobu konání stanovuje krajské zastupitelstvo. Koná-li se hlasování v krajském referendu ve stejnou dobu jako volba do zastupitelstva obcí, zastupitelstva krajů, PSP ČR, Senátu ČR, Evropského parlamentu nebo prezidenta republiky, tak se tyto události spojí a bude se volba a referendum konat společně.⁹⁴

Výluky osob z hlasování jsou uvedeny v § 4 písm. a) až d).⁹⁵ Jedná se například o omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, o omezení svéprávnosti⁹⁶ anebo třeba výkonu vojenské činné služby.⁹⁷

Účast osoby musí být osobní, tedy se nemůže nechat zastoupit. Z toho důvodu se vždy musí prokázat při vstupu do hlasovací místnosti dokladem totožnosti.

3.2 Realizační procesy pro vyhlášení krajského referenda

Co se týká konání samotného krajského referenda, tak může být vyvoláno dvěma způsoby. Prvním způsobem je konání referenda, pokud se na tom

⁹¹ § 3 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

⁹² Viz a srov. zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů a zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)

⁹³ § 2, tamtéž a srov. § 4 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

⁹⁴ Viz § 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

⁹⁵ § 4 písm. a) až d) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

⁹⁶ Viz §§ 55 až 65 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

⁹⁷ Pokud by kolidovala účast v krajském referendu při plnění povinností vyplývajících z § 1 odst. 2 a 3 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon).

zastupitelstvo kraje usnese.⁹⁸ Druhým způsobem realizace krajského referenda pak je prostřednictvím přípravného výboru, který podá návrh zastupitelstvu kraje⁹⁹ na konání daného krajského referenda a následně ho zastupitelstvo kraje vyhlásí v rámci své rozhodovací pravomoci. K tomuto druhému způsobu pro podání návrhu přípravným výborem se také pojí podmínka, která stanovuje, že podpisový arch musí být podepsán neboli podpořen alespoň 6 % oprávněných osob s trvalým pobytem v daném vyšším územním celku, v němž je ono referendum realizováno.¹⁰⁰

Formulace položené otázky v referendu by neměla být mystifikující a porušující zákon, dále musí být jednoznačná a položená takovým způsobem, aby se na ni dalo odpovědět „ano“ nebo „ne“.

Návrh o konání krajského referenda přípravným výborem obsahuje kromě zformulované otázky také označení vyššího územního samosprávného celku (pro který se navrhuje předmět konání krajského referenda), dále musí obsahovat odůvodnění návrhu, odhad nákladů spojených s provedením krajského referenda, označení zmocněnce z členů přípravného výboru atd.¹⁰¹ V neposlední řadě součástí návrhu je také příloha, která je tvořena podpisovou listinou s očíslovanými podpisovými archy.¹⁰² Podpisová listina samozřejmě musí splňovat zákonem stanovené formální náležitosti, kterými jsou označení kraje, v němž se má krajské referendum konat, znění otázky, jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu a v neposlední řadě upozornění o potenciálním spáchání přestupku pro oprávněné osoby podporující konání referenda,¹⁰³ které má své konkrétní zákonné znění.¹⁰⁴

Přípravný výbor předá návrh s přílohou krajskému úřadu pro posouzení náležitostí, respektive nedostatků. Krajský úřad má lhůtu pro posouzení 15 dnů

⁹⁸ Srov. § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

⁹⁹ Srov. § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

¹⁰⁰ Viz § 8 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

¹⁰¹ Viz § 10 odst. 1, zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

¹⁰² § 10 odst. 2, tamtéž

¹⁰³ § 11 odst. 1 písm. a) až d), tamtéž

¹⁰⁴ Cit. § 11 odst. 1 písm. d), věty druhé, tamtéž „*Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání krajského referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o krajském referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3000 Kč.*“

od jeho podání a následně musí písemnou formou vyrozumět zmocněnce stanoveného přípravným výborem. V případě, že krajský úřad vyhodnotí podaný návrh negativně, tedy že obsahuje vady – trpí nedostatky v náležitostech stanovených v §§ 10 a 11 zákona o krajském referendu, tak je krajský úřad povinen informovat o nich zmocněnce a zároveň mu stanovit lhůtu pro odstranění vad, popřípadě doplnění nedostatků. Tato lhůta nemůže být kratší než sedm dnů. Současně krajský úřad návrh přípravného výboru zmocněnci dle potřeb vrátí a o takovém postupu udělá zápis, ke kterému přiloží kopii návrhu přípravného výboru.¹⁰⁵ Návrh přípravného výboru v této fázi je krajským úřadem posuzován z formálního hlediska, a nikoliv z hlediska materiálního.¹⁰⁶ Pokud například krajský úřad z důvodu nečinnosti k předloženému návrhu nevyrozumí zmocněnce přípravného výboru ve lhůtě 30 dnů, tak se má za to, že předložený návrh je bezvadný,¹⁰⁷ a takový bezvadný návrh krajský úřad předá prostřednictvím rady kraje na nejbližším zasedání zastupitelstvu kraje.¹⁰⁸ Zastupitelstvo kraje tedy v jeho nejbližším zasedání rozhodne o podaném návrhu formou usnesení. V této fázi se již projednávaný návrh zastupitelstvem posuzuje z materiálního hlediska neboli meritorně. Výstup zastupitelstva v usnesení bude buďto pozitivní – vyhlásí krajské referendum, přičemž stanoví den a dobu konání; anebo bude negativní – krajské referendum nevyhlásí, pokud se o navržené otázce nedá konat krajské referendum.¹⁰⁹

Ať je výstup zastupitelstva kraje v usnesení pozitivní nebo negativní, tak je povinno písemnou formou vyrozumět zmocněnce, a pokud je usnesení přijaté, tak současně zveřejnit ono usnesení ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů¹¹⁰ a také musí být vyvěšeno na úřední desce krajského úřadu po dobu 15 dnů. V tomto punktu musí obeznámit všechny starosty obcí nacházejících se na území kraje rozesláním usnesení, kteří

¹⁰⁵ Srov. § 12 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů

¹⁰⁶ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 80 až 81 s.

¹⁰⁷ Srov. § 12 odst. 3 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů

¹⁰⁸ Srov. § 12 odst. 4, tamtéž

¹⁰⁹ Srov. § 13 odst. 1 písm. a) a b), tamtéž

¹¹⁰ Viz § 8 odst. 2 písm. d) zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

mají povinnost dané usnesení vyvěsit na úředních deskách obecního úřadu také po dobu 15 dnů.¹¹¹

V druhém případě se zastupitelstvo může usnést samostatně nad vyhlášením krajského referenda při hlasování nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva kraje. U takového způsobu rozhodování o vyhlášení krajského referenda se postupuje obdobně jako v prvním zmíněném případě a musí se stejným způsobem zveřejnit.¹¹²

Den po dni vyhlášení krajského referenda se krajské referendum koná do 90 dnů, pokud není v návrhu stanovena pozdější doba konání nebo není-li zákonem stanovena jinak. Je-li krajské referendum vyhlášeno rozhodnutím z titulu zastupitelstva kraje, tak nesmí být konáno ve dni, který by připadl do funkčního období nového zastupitelstva kraje, nestanoví-li zákon jinak.¹¹³ Efektivní a hospodárnou cestou je společné konání referend ve stejnou dobu, je-li podáno více návrhů přípravným výborem anebo rozhodne-li tak zastupitelstvo kraje v případě vlastní iniciace krajského referenda.¹¹⁴

3.3 Prizma vyhlášeného krajského referenda

Jak již bylo zmíněno, tak se krajské referendum koná do 90 dnů následujícího dne od vyhlášení, nebylo-li stanoveno pozdější datum. V této době se dle § 17¹¹⁵ zřizují komise pro hlasování. Jedná se o okrskovou komisi, místní komisi a krajskou komisi. Pravomoce komisí jsou stanoveny v §§ 18 až 20 zákona o krajském referendu.

Okrsková komise zejména zajišťuje průběh hlasování, dozoruje nad správným odevzdáváním hlasovacích lístků, zajišťuje pořádek v hlasovací místnosti, sčítá hlasy a vyhotovuje zápis o průběhu, včetně výsledku hlasování, který předává místní komisi.¹¹⁶

¹¹¹ Srov. § 13 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů

¹¹² Viz § 14 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů

¹¹³ Srov. § 15, tamtéž

¹¹⁴ Srov. § 16 odst. 2, tamtéž

¹¹⁵ Viz § 17, tamtéž

¹¹⁶ Viz § 18 odst. 1 písm. a) až f), tamtéž

V rámci institucionální hierarchie se místní komise zabývá organizací činnosti okrskových komisí, zejména dohleduje dodržování právních předpisů vyplývajících ze zákona o krajském referendu a dalších, rozhoduje o podaných stížnostech v rámci postupu okrskové komise, reviduje a vyhodnocuje podklady zápisů okrskových komisí, sčítá hlasy a předává výsledky hlasování krajské komisi.¹¹⁷ Za předpokladu, že je v obci zřízen pouze jeden hlasovací okrsek, tak místní komise přebírá úkoly vyplývající ze zákona za okrskovou komisi.¹¹⁸

Jako poslední komise je již zmíněná krajská komise. Jejím úkolem je zejména organizace místních komisí, opětovná kontrola, respektive dohledovost nad dodržováním právních předpisů týkajících se krajského referenda, sčítá hlasy a eviduje výsledky na základě podkladů od místních komisí a předává kompletní hlasovací dokumentaci týkající se krajského referenda krajskému úřadu.¹¹⁹

Důležitým předmětem pro vyjádření se oprávněné osoby v krajském referendu jsou hlasovací lístky, které musí mít určité formální náležitosti. Tedy každý hlasovací lístek musí obsahovat označení ve formě textu „*krajské referendum*“, název kraje, den konání krajského referenda, otázka/y položené k rozhodnutí v krajském referendu, v levé polovině hlasovacího lístku slovo „*ano*“, v pravé polovině hlasovacího lístku slovo „*ne*“ a vedle každého z těchto slov rámeček.¹²⁰ Lístek v neposlední řadě musí být označen otiskem razítka kraje.

Po sečtení hlasů krajská komise vyhlásí výsledek hlasování, který se musí zveřejnit na úřední desce krajského úřadu.¹²¹ Zdokumentovaný proces konání krajského referenda (vyhlášení, výsledek hlasování a provedení přijatého rozhodnutí krajského referenda) musí hejtman kraje oznámit Ministerstvu vnitra.¹²²

V azimutu zákona o krajském referendu je důležité rozlišit pojmy platnost a závaznost týkající se výsledku hlasování v krajském referendu. Zákon uvádí: „*K platnosti rozhodnutí v krajském referendu je třeba účasti alespoň 35 %*

¹¹⁷ Viz. § 19 odst. 1 písm. a) až g) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

¹¹⁸ Viz § 19 odst. 2, tamtéž

¹¹⁹ Viz § 20 odst. 1 písm. a) až g), tamtéž

¹²⁰ Viz a srov. § 34 odst. 1 písm. a) až f), tamtéž

¹²¹ Viz a srov. § 46 odst. 1, tamtéž

¹²² Viz § 47 odst. 1, tamtéž

*oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.*¹²³ A co se týče závaznosti, tak zákon uvádí: „*Rozhodnutí v krajském referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se krajského referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob v seznamech oprávněných osob.*“¹²⁴ Rozhodnutí v krajském referendu dle § 49 je pro zastupitelstvo kraje závazné.¹²⁵ Pro srovnání, tyto uvedené parametry jsou totožné s parametry při konání místního referenda. Otázkou zůstává, jestli je vhodná totožná procentuální koncepce, jelikož z logiky věci by krajská referenda měla být důležitější z pohledu možného rozsahu dopadů na podstatně větším území, než jsou místní referenda. Další problematikou může být větší počet oprávněných osob na daném území, jelikož se vyvolaná otázka o hlasování v krajském referendu může týkat prakticky pouze části obyvatel na území kraje a z takového důvodu (usouzení irelevance) by účast oprávněných osob mohla být menší.

Náklady krajského referenda jsou hrazeny krajem z jeho rozpočtu. Jedná se o výdaje orgánů státní správy, kraje, obcí, městských částí a městských obvodů a okrskových komisí, které mají spojitost s daným konáním krajského referenda.¹²⁶ V opačném případě kraj nehradí náklady spojené s činností přípravného výboru, včetně sběru podpisů a nákladů vynaložených na kampaň, pokud krajské referendum bylo konáno na návrh přípravného výboru.¹²⁷ Dle P. Pechance se spojené náklady s vedením kampaně a sběrem podpisů mohou stát finanční překážkou přípravného výboru pro realizaci krajského referenda a právě ona realizace tohoto instrumentu přímé demokracie by neměla být žádným způsobem finančně na obtíž iniciátorům.¹²⁸

Soudní přezkum krajského referenda je rozprostřen ve dvou rovinách. První rovinou je soudní ochrana výhradně přípravného výboru. Za prvé, shledá-li přípravný výbor nesouhlas s výzvou krajského úřadu o odstranění vad z návrhu; a za druhé spočívá proti nerozhodnutí o návrhu zastupitelstva kraje nebo proti

¹²³ § 48 odst. 1 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

¹²⁴ § 48 odst. 2, tamtéž

¹²⁵ Viz § 49, tamtéž

¹²⁶ Viz § 52 odst. 1, tamtéž

¹²⁷ Viz § 52 odst. 2, tamtéž

¹²⁸ Viz PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 83 s.

rozhodnutí zastupitelstva kraje o nevyhlášení krajského referenda.¹²⁹ Druhá rovina soudního přezkumu krajského referenda může být započata každou oprávněnou osobou nebo přípravným výborem. Petitem je vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v krajském referendu, a to z důvodů, má-li petent za to, že došlo k porušení zákona, čímž byl ovlivněn výsledek hlasování v krajském referendu, nebo má-li za to, že konané krajské referendum bylo o věci, nepříslušící do rozhodování samostatné působnosti kraje, či bylo o věci, o níž nelze krajské referendum konat.^{130 131}

V České republice doposud neproběhlo ani jedno jediné krajské referendum, ačkoli několik pokusů již bylo. Nejspíše nejvíce věhlasným návrhem o vyvolání krajského referenda byl pokus v Ústeckém kraji v roce 2013, který byl iniciován přípravným výborem. Vedla se kampaň na sběr podpisů pro vyvolání krajského referenda pod názvem „Platit musí viníci“.¹³² Tato korupční kauza se týkala netransparentního rozdělování evropských dotací prostřednictvím Regionálního operačního programu (ROP) Severozápad. Toto zjištění bylo odhaleno auditem Ministerstva financí, který vykonala firma Deloitte Advisory.¹³³

¹²⁹ Viz § 56 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

¹³⁰ Výčet věcí, o kterých nelze krajské referendum konat je stanoven v § 7 písm. a) až g) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

¹³¹ § 57 odst. 1 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

¹³² *Audity prokázaly korupci. Referendum v Ústeckém kraji ale miliardy nedožene* In: denik.cz [online]. Vltava Labe Media a.s. Datum poslední revize 30. září 2013 [cit. 2022-07-16]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/ustecky-kraj/audity-prokazaly-korupci-referendum-ale-miliardy-nedozene-20130930-t1po.html>

¹³³ Viz *Kauza ROP Severozápad* In: cs.wikipedia.org [online]. Wikipedie: Otevřená encyklopedie, c2022. Datum poslední revize 4. dubna 2022 18:19 UTC [cit. 2022-07-16]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Kauza_ROP_Severozápad

4 Místní referendum

Institut místního referenda, často označovaný jako místní všelidové hlasování, je jedním z hlavních instrumentů přímé demokracie v České republice. Základní koncepcí místního referenda je vyvolání hlasování o předem nadefinované otázce, která se týká samostatné působnosti územního celku¹³⁴ a předem nadefinovaných odpovědí v podobě souhlasu nebo nesouhlasu. Účel místního referenda je mimo jiné přímá správa a vyjádření vůle občanů, respektive oprávněných osob v rozhodování o lokálních věcech veřejných. Podobně jako u krajského referenda se iniciace vyvolání místního referenda provádí prostřednictvím zastupitelstva obce, tedy „shora“ nebo prostřednictvím občanů (přípravného výboru), tzv. „zdola“. V obecné rovině se jedná o instrument, který umožňuje aktivním občanům se podílet na rozhodování na lokální úrovni, zejména v případech, kdy místní politická reprezentace nekoná, či nerespektuje potřeby občanů.

4.1 Zakotvení místního referenda v právním řádu České republiky

Jak již bylo popsáno v předchozí kapitole 3.3, místní referendum nemá dodnes explicitní zakotvení v ústavním pořádku České republiky. Jediným možným ustanovením, které zakládá předpoklad místního referenda v České republice je čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který uvádí „*Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“¹³⁵ Stručnost tohoto článku negarantuje vyvolání místního referenda způsobem „zdola“. S tímto článkem se pojí dlouholetá anabáze z období předchozí zákonné úpravy místního referenda, zákon č. 298/1992 Sb.,¹³⁶ a i z počátku účinnosti současné zákonné úpravy, zákon č. 22/2004 Sb.¹³⁷ Ústavní soud několikrát judikoval, že z výše uvedeného článku nevyplývá veřejné subjektivní právo vyvolat místní referendum. Ústavní soud dokonce v jednom

¹³⁴ Pozn. Obce, města, statutární města, městské části, městské obvody, hlavní město Praha atd.

¹³⁵ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

¹³⁶ Zákon ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

¹³⁷ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

ze svých usnesení okomentoval místní referendum jako „*dekonstitucionalizovanou formu výkonu práva na samosprávu*“¹³⁸ a v daném usnesení uvádí, že institut místního referenda je pouze upraveno na úrovni obyčejného zákona.

Tento sled judikatury Ústavního soudu České republiky se následně změnil, a to nálezem ve věci nepřijatosti „referenda o referendu“ týkajícího se města Vysoké Mýto. Ústavní soud judikoval, že čl. 21 odst. 1 LZPS „...*nepochybně zakládá veřejné subjektivní právo, byť je zřejmé, že podmínky jeho výkonu konkretizují příslušné zákony.*“¹³⁹

V ratifikovaných mezinárodněprávních listinách, kterými je Česká republika vázána, se vyskytují podobná ustanovení jako ve výše zmíněném článku LZPS. Jedná se zejména o Všeobecnou deklaraci lidských práv,¹⁴⁰ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,¹⁴¹ či Evropskou chartu místní samosprávy.¹⁴²

Zákonná úprava místního referenda v České republice byla původně upravena zákonem ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Tento předpis byl zrušen ke dni 1. února 2004 a byl nahrazen novým předpisem a to zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Specifický případ konání místního referenda dále upravuje zákon č. 128/2000 Sb.¹⁴³ Jedná se o otázku oddělení části obce, v které se musí občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit, souhlasně vyslovit.

¹³⁸ Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. III ÚS 134/04 ze dne 12. srpna 2004

¹³⁹ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. IV ÚS 223/04 ze dne 9. února 2005

¹⁴⁰ Viz Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

¹⁴¹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

¹⁴² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

¹⁴³ Viz § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

4.2 Obecná kategorizace referenda

Jedno z prvních a nejdůležitějších dělení referenda je z hlediska jeho závaznosti. Primárně se rozlišuje, jestli se jedná o referendum závazné nebo konzultativní.

Závazné všelidové hlasování znamená pro orgány státní moci, že výsledek referenda musí respektovat a provést ho.

Naproti tomu konzultativní referendum nevyvolává žádný nárok dle výsledku hlasování v referendu. Inicie konzultativního referenda je zpravidla činěna orgány státní moci. Vyvolává se z důvodu průzkumu veřejného mínění, aby politická reprezentace znala postoj obyvatel ke konkrétní problematice.¹⁴⁴

Jinou kategorizací dle závaznosti je také dělení referenda na obligatorní a fakultativní. V tomto významu obligatorní referendum znamená, že obyvatelé mají povinnost se ho účastnit. Účast a následná vymahatelnost je většinou podmíněna menší peněžní sankcí. V druhém případě, fakultativní referendum je dobrovolné, a tedy neúčast se žádným způsobem netrestá.

Kategorizace z pohledu předmětu hlasování má dvě základní podoby. První podobou je hlasování o právním předpisu dle jeho právní síly. V České republice se jedná o ústavní, zákonnou a podzákonnou sílu. Druhou podobou je pak hlasování o věcném problému. V tomto případě se obvykle lid vyjadřuje k záměru, který má politická reprezentace v úmyslu provést.¹⁴⁵

Rozlišování z pohledu času je další kategorizací referenda. V zásadě se jedná o dvě časové varianty, kterými jsou hlasování v referendu o věci ex ante a ex post.

V případě hlasování ex ante se takový výsledek bere jako legitimační zdroj pro „zákonodárny sbor“¹⁴⁶ v rámci následného schvalovacího procesu právního

¹⁴⁴ Srov. PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 17 s.

¹⁴⁵ Srov. PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 18 s.

¹⁴⁶ Pozn. Zákonodárným sborem se v tomto případě rozumí nejen Parlament ČR, ale i zastupitelstva krajů a obcí, či dalších oprávněných orgánů pro přijímání zejména právních předpisů.

předpisu, či věcného záměru. U hlasování ex post se lid vyjádří pro již schválený právní předpis, či provedený věcný záměr. Lid v tomto případě vystupuje jako jakýsi negativní zákonodárce.¹⁴⁷

Další kategorizací referenda je z pohledu územního. Tímto hlediskem se v případě České republiky referendum rozlišuje na místní, krajské a celostátní. Místní referendum odráží věci veřejné na té nejnižší územní úrovni, tedy obce nebo svazu obcí aj. V případě krajského referenda se jedná o území vyššího územního celku. A celostátní referendum je konáno na celém území státu.¹⁴⁸

V neposlední řadě se referendum dělí z pohledu iniciátora referenda. V takovém případě je tradičně iniciátorem buďto lid nebo političtí představitelé. Toto dělení se dá popsat z azimutu lidu, kdeže v takovém případě se jedná o aktivní nebo pasivní přístup k referendu. Pokud lid je oprávněn iniciovat referendum, tak se mluví o aktivní účasti lidu. V případě, že lid nemůže iniciovat referendum a je odkázán na iniciaci referenda zvolenými zástupci lidu, tak se jedná o tzv. pasivní účast.¹⁴⁹

4.3 Náležitosti pro vyvolání místního referenda

Zákon o místním referendu uvádí ve svém § 1, že se místní referendum může konat v obci, statutárním městě a popř. dle zvláštního zákona na území části obce.

Obec a statutární město jsou legislativní zkratky, přičemž obcí se má na mysli obec, která není územně členěným statutárním městem, městskou částí nebo městským obvodem územně členěného statutárního města a městskou částí hlavního města Prahy.¹⁵⁰ Pojmem statutární město se rozumí hlavní město Praha a územně členěná statutární města.¹⁵¹

¹⁴⁷ Srov. PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 19 s.

¹⁴⁸ Srov. PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 20–21 s.

¹⁴⁹ Srov. PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 23 s.

¹⁵⁰ Viz § 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁵¹ Viz § 1 písm. b), tamtéž

Ustanovení § 1 písm. c) zákona o místním referendu, které mluví o provádění místního referenda na území části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem, odkazuje na příklady konání místního referenda o oddělení části obce¹⁵² a o vytvoření městského obvodu, či městské části statutárního města. Krajský soud konstatoval výjimku pro konání místního referenda ve zmíněných územních částech, tedy na území, které není správním obvodem (nemá statut částečné správní autonomie),¹⁵³ ale jen za podmínky, že tak stanoví zvláštní zákon.¹⁵⁴

Na první pohled, dle derogační logiky *a contrario*, by se mohlo jevit, že se místní referendum o návrhu na zrušení městského obvodu nebo městské části bude řídit dle výše zmíněného ustanovení ze zákona o obcích, ale jelikož se koná na území existující městské části nebo obvodu, tak se řídí dle § 1 písm. a) zákona o místním referendu.¹⁵⁵

4.3.1 Oprávněné osoby

V zákoně o místním referendu se detailní úpravu podmínek osob oprávněných k hlasování v místním referendu nedozvíme. V § 2 zákona o místním referendu nalezneme horizontální blanketovou normu, která uvádí, že „Právo hlasovat v místním referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce.“¹⁵⁶ Toto ustanovení odkazuje na § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstva obcí a o změně některých zákonů.

Osoba, která se chce účastnit hlasování v místním referendu musí splňovat několik náležitostí:¹⁵⁷

- *Musí být občanem obce.*

¹⁵² Viz § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

¹⁵³ Srov. KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 5 s.

¹⁵⁴ Viz a srov. Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 Ca 59/2006, in Sbíрка rozhodnutí NSS č. 964/2006 a dále Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 440/12 ze dne 26. listopadu 2013

¹⁵⁵ Srov. KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 4 s.

¹⁵⁶ Cit. § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁵⁷ Viz a srov. § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstva obcí a o změně některých zákonů

- *Státním občanem České republiky.*
- *Dosáhla v den hlasování věku 18 let.*
- *V den hlasování být přihlášena k trvalému pobytu na území dané obce, města nebo hlavního města Prahy.*
- *Státní občan jiného státu musí mít v den hlasování potvrzení o přechodném pobytu nebo povolení k trvalému pobytu v obci, městě nebo hlavním městě Praze, dosáhl věku 18 let a má právo hlasovat dle závazné ratifikované mezinárodní úmluvy vyhlášené ve sbírce mezinárodních smluv České republiky.*

Hlasování v místním referendu je tajné a je založeno na principu všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva.¹⁵⁸

Existující překážky pro hlasovací právo v místním referendu nalezneme v § 4 zákona č. 22/2004 Sb., ale také v § 4 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb. Překážky jsou taxativně vymezeny ve stejném smyslu v obou zákonech, nicméně jsou odlišně formulovány. Čtyři překážky účasti v místním referendu pro oprávněnou osobu jsou:

- *Omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí.¹⁵⁹*
- *Omezení svéprávnosti k výkonu práva hlasovat v referendu.¹⁶⁰*
- *Omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu.¹⁶¹*
- *Výkon vojenské činné služby, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.¹⁶²*

¹⁵⁸ Viz § 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁵⁹ Cit. § 4 písm. a), tamtéž

¹⁶⁰ Cit. § 4 písm. b), tamtéž

¹⁶¹ Cit. § 4 písm. c), tamtéž

¹⁶² Cit. § 4 písm. d), tamtéž

4.3.2 Přípustnost a limitace místního referenda

V § 6 zákona č. 22/2004 Sb., je stanoveno, že „V místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.“¹⁶³ Toto ustanovení je pozitivní definicí a zároveň vylučuje otázky v místním referendu ve smyslu výkonu státní moci, ať už přímo nebo nepřímo v rámci státní přenesené působnosti na samosprávy.

Vymezení samostatné působnosti pak lze dohledat v § 35 zákona č. 22/2004 Sb., kde je uvedeno, že „Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce...“¹⁶⁴ Demonstrativní výčty záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce,¹⁶⁵ s výjimkou vydávání nařízení, pak nalezneme v §§ 84, 85 a 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

V rámci konání místního referenda v obci jsou pak některé výluky otázek, o kterých místní referendum konat nelze, ačkoli spadají do samostatné působnosti obce. Tyto limitace uvádí zákon negativně v § 7 písm. a) až h) a jedná se o:

- *O místních poplatcích a rozpočtu obce nebo statutárního města.*¹⁶⁶
- *O zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání.*¹⁶⁷
- *O volbě a odvolání starosty,¹⁶⁸ místostarosty,¹⁶⁹ členů rady obce,¹⁷⁰ dalších členů zastupitelstva obce,¹⁷¹ a volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce.*^{172 173}
- *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.*¹⁷⁴

¹⁶³ Cit. § 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁶⁴ Cit. § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

¹⁶⁵ Pozn. Lze chápat jako kompetence zastupitelstva obce a rady obce (pokud je zřízena).

¹⁶⁶ Cit. § 7 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁶⁷ Cit. § 7 písm. b), tamtéž

¹⁶⁸ Nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy.

¹⁶⁹ Nebo náměstka primátora.

¹⁷⁰ Nebo rady města, městského obvodu, či městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy.

¹⁷¹ Nebo zastupitelstva statutárního města.

¹⁷² Nebo statutárního města.

¹⁷³ Viz § 7 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

- *V případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení.*^{175 176}
- *O uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti.*¹⁷⁷
- *O schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce.*¹⁷⁸
- *Jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.*¹⁷⁹

4.3.3 Předmět a otázka místního referenda

Položená otázka v místním referendu musí být formulovaná správně a napsaná stylem, aby se na ni dalo odpovědět slovem „ano“ nebo „ne“.

Správnost otázky vychází hlavně z výše uvedené přípustnosti a výluk dle zákonné úpravy. Problém nastává, pokud je položená otázka formulována na záležitost spadající mimo samostatnou působnost, tedy se týká přímo nebo nepřímo státní působnosti,¹⁸⁰ dále pokud se otázka týká rozhodování o nepřipustných záležitostech spadajících do samostatné působnosti,¹⁸¹ anebo není-li položená otázka jednoznačná (NSS dovedil, že jednoznačnost otázky spočívá v relativně přesném významu v rámci příslušného kontextu, „*kteřý neumožňuje konkurující výklad a že otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá.*“)¹⁸² a způsobuje neschopnost odpovědi „ano“ nebo „ne“.¹⁸³ Tyto základní podmínky rozšířil Ústavní soud svým náležením o jednu další podmínku, kterou je nepřipustnost položení otázky ve smyslu konání referenda o referendu. Ústavní soud judikoval, že referendum se má vždy konat a vztahovat ke konkrétně jasné otázce.¹⁸⁴

¹⁷⁴ Cit. § 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁷⁵ Příkladem je řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁷⁶ Cit. § 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁷⁷ Cit. § 7 písm. f), tamtéž

¹⁷⁸ Cit. § 7 písm. g), tamtéž

¹⁷⁹ Cit. § 7 písm. h), tamtéž

¹⁸⁰ § 6, tamtéž

¹⁸¹ § 7, tamtéž

¹⁸² Viz a cit. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Ars 2/2012-43 ze dne 10. prosince 2012

¹⁸³ § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁸⁴ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. IV ÚS 223/04 ze dne 9. února 2005

4.3.4 Termín pro hlasování v místním referendu

Zákonná úprava pro dobu hlasování ve vyhlášeném místním referendu stanovuje dvě možnosti. První možností je, že vyhlášené místní referendum se koná v jednom dni. Druhá možnost stanovuje délku doby dle akcesorické koherenci vůči volbám jiným, s kterými se doba konání spojí a proběhne následně společně s hlasováním v místním referendu.

Zmíněné možnosti dob pro konání místního referenda vycházejí z § 5 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Věta první jasně definuje, že délka doby pro samostatné místní referendum je 1 den. V druhé větě se naopak podmiňuje doba pro hlasování vůči volbám jiným. Jedná se o volby do zastupitelstva obce, zastupitelstva kraje, Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu, či volbu prezidenta republiky.

Problematika spočívá v tom, že není jasně konkretizována ona doba pro konání místního referenda, jakož je tomu u zmíněných ostatních voleb. Zákonná úprava místního referenda neurčuje den v týdnu, či rozpětí hodin pro konání referenda,¹⁸⁵ na což zákonné úpravy jiných voleb myslely. Příkladem může být volba do zastupitelstva obce, u které je jasně stanovena doba na dva dny připadající na pátek od 14.00 hodin do 22.00 hodin a na sobotu od 8.00 hodin do 14.00 hodin.¹⁸⁶ Dalším příkladem jsou třeba volby do Evropského parlamentu, u kterých zákon stanovuje stejnou dobu a čas konání jako u voleb do zastupitelstva obce.¹⁸⁷

4.4 Vyhlášení místního referenda

Pro postup vyhlášení místního referenda existují dvě cesty. Jednou z cest je vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce, potažmo

¹⁸⁵ Srov. KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 18 s.

¹⁸⁶ Viz § 3 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

¹⁸⁷ Viz § 3 odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

zastupitelstva statutárního města.¹⁸⁸ Druhou možností pak je vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru.¹⁸⁹

Samotné vyhlášení má vždy formu usnesení zastupitelstva obce nebo statutárního města, v kterém rozhodne vždy na nejbližším zasedání o vyhlášení, či nevyhlášení místního referenda. Při pozitivním rozhodnutí o konání referenda, zastupitelstvo obce stanoví den jeho konání, a to nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení. Vyvěšením usnesení na úřední desce obce, či magistrátu se má za to, že místní referendum je vyhlášeno.¹⁹⁰

4.4.1 Vyhlášení místního referenda zastupitelstvem

Zastupitelstvo obce, či zastupitelstvo statutárního města může vyhlásit místní referendum na základě svého rozhodnutí a takové rozhodnutí není podmíněno vůlí občanů obce. Zmocňovací ustanovení pro daný akt je v § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a následné podmínky, které musí být splněny jsou uvedeny v § 14 stejného zákona.

Kvorum pro vyhlášení místního referenda je ve větě první § 14, která hovoří o prosté většině hlasů všech členů zastupitelstva. Věta druhá § 14 odkazuje na podmínky z § 10 odst. 1 písm. a) až d), kterými jsou:

- *Označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje.*¹⁹¹
- *Znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu.*¹⁹²
- *Odůvodnění návrhu.*¹⁹³
- *Odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrad z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města.*¹⁹⁴

¹⁸⁸ Viz § 14 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁸⁹ Viz § 13, tamtéž

¹⁹⁰ Viz § 15, tamtéž

¹⁹¹ Cit. § 10 odst. 1 písm. a), tamtéž

¹⁹² Cit. § 10 odst. 1 písm. b), tamtéž

¹⁹³ Cit. § 10 odst. 1 písm. c), tamtéž

¹⁹⁴ Cit. § 10 odst. 1 písm. d), tamtéž

Tyto podmínky musí být obsaženy v usnesení místního referenda vydaného zastupitelstvem obce nebo zastupitelstvem statutárního města. Důležitým aktem je usnesení o vyhlášeném místním referendu a povinnost vyvěsit jej na úřední desku obecního úřadu, či úřední desku magistrátu statutárního města (potažmo na úřední desky úřadů městských částí anebo městských obvodů), a to po dobu 15 dnů.¹⁹⁵

4.4.2 Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru

Předchozí kapitola pojednávala o vyhlášení místního referenda tzv. „ze shora“, tedy z vůle samotného zastupitelstva. Druhou možností je vyhlášení místního referenda prostřednictvím přípravného výboru, z vůle občanů, tzv. „zdola“. Takový postup, dle Ústavního soudu „*může představovat významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný veřejností obce vůči jejím orgánům.*“¹⁹⁶

Přípravný výbor je sestaven minimálně ze 3 oprávněných osob pro účely místního referenda.¹⁹⁷ Zvláštní zákonná úprava přípravného výboru o oddělení části obce vychází z § 21 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, která stanovuje také minimální počet oprávněných osob na 3, ale v případě vyššího počtu členů přípravného výboru musí mít vždy lichý počet. Po sestavení přípravného výboru musí být vybrán jeden z členů jako zmocněnec, který bude jednat jejich jménem navenek, jelikož samotný přípravný výbor nemá právní subjektivitu.

Činnosti přípravného výboru jsou:

- *Navrhování uspořádání místního referenda.*¹⁹⁸
- *Delegace členů do komisí pro hlasování.*¹⁹⁹
- *Oprávnění podávat soudu návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru nemá vady. Podávat soudu*

¹⁹⁵ Viz § 14 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁹⁶ Viz a cit. Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. III ÚS 995/09 ze dne 2. února 2012

¹⁹⁷ Srov. § 9 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁹⁸ Cit. § 9 odst. 2 písm. a), tamtéž

¹⁹⁹ Cit. § 9 odst. 2 písm. b), tamtéž

*návrh na neplatnost hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.*²⁰⁰

Obecný postup pro vyhlášení místního referenda prostřednictvím přípravného výboru začíná zformulováním otázky a posouzení její přípustnosti. Následně začíná tzv. informační kampaň, která má za cíl sběr podpisů podporovatelů. V případě dostatku podpisů, přípravný výbor předloží návrh s podpisovými archy obecnímu úřadu. Obecní úřad jej přezkoumá, a pokud neshledá vady, tak jej předloží zastupitelstvu obce, které následně vyhlásí místní referendum. Po vyhlášení místního referenda pokračuje informační kampaň,²⁰¹ která se snaží přesvědčit občany. Poté proběhne samotné referendum, v kterém se občané vyjádří. Na základě výsledků místního referenda orgány obce vykonají vůli lidu.

4.4.3 Návrh přípravného výboru a podpisová listina

Zákonná úprava jasně uvádí v taxativním výčtu náležitosti, které musí obsahovat návrh přípravného výboru. Náležitosti onoho návrhu jsou:

- *Označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje.*²⁰²
- *Znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu.*²⁰³
- *Odůvodnění návrhu.*²⁰⁴
- *Odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrad z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města.*²⁰⁵
- *Označení zmocněnce z členů přípravného výboru.*²⁰⁶

²⁰⁰ Cit. § 9 odst. 2 písm. c) a d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁰¹ Srov. § 32 odst. 2, tamtéž

²⁰² Cit. § 10 odst. 1 písm. a), tamtéž

²⁰³ Cit. § 10 odst. 1 písm. b), tamtéž

²⁰⁴ Cit. § 10 odst. 1 písm. c), tamtéž

²⁰⁵ Cit. § 10 odst. 1 písm. d), tamtéž

²⁰⁶ Cit. § 10 odst. 1 písm. e), tamtéž

- *Jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo, kde jsou přihlášeni k trvalému pobytu a jejich vlastnoruční podpisy.*²⁰⁷

Nedílnou součástí návrhu přípravného výboru je příloha tvořená podpisovou listinou, která obsahuje podpisové archy.²⁰⁸ Náležitosti podpisového archu jsou stanoveny ze dvou pohledů. První pohled je z postavení přípravného výboru, u kterého jsou stanoveny následující podmínky:

- *Označení území, na němž se má místní referendum konat.*²⁰⁹
- *Znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu.*²¹⁰
- *Jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu.*²¹¹
- *Upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda*²¹² (ve smyslu dopuštění se přestupku).

A druhý pohled je z postavení podporujících osob:

- *Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.*²¹³

Podmínkou pro podání návrhu přípravným výborem, ve smyslu místního referenda dle § 1 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., je stanovení nutného počtu podpisů oprávněných osob k počtu obyvatel. § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., stanovuje parametry pro podání návrhu následovně:

Do 3 000 obyvatel	30 % oprávněných osob
Do 20 000 obyvatel	20 % oprávněných
Do 200 000 obyvatel	10 % oprávněných osob
Nad 200 000 obyvatel	6 % oprávněných osob

²⁰⁷ Cit. § 10 odst. 1 písm. f) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁰⁸ § 10 odst. 2, tamtéž

²⁰⁹ Cit. § 11 odst. 1 písm. a), tamtéž

²¹⁰ Cit. § 11 odst. 1 písm. b), tamtéž

²¹¹ Cit. § 11 odst. 1 písm. c), tamtéž

²¹² Cit. § 11 odst. 1 písm. d), tamtéž

²¹³ Cit. § 11 odst. 2, tamtéž

Počty oprávněných osob v rámci obyvatel obce se zjišťují vždy k 1. lednu stejného roku, v kterém jest podán návrh přípravného výboru.²¹⁴

4.5 Komise

Po úspěšném vyhlášení místního referenda se zřizuje jedna ze dvou variací komisí. Pokud se jedná o vyhlášené místní referendum v obci, tak se zřizuje okrsková a místní komise. V případě, že se místní referendum vyhlásilo ve statutárním městě, tak se zřizuje okrsková, místní a městská komise.²¹⁵ Starosta obce nebo primátor statutárního města stanoví počet členů v komisích (se zohledněním vůči počtu oprávněných osob v obci, či statutárním městě), s tím že má komise minimální počet 4 členů.²¹⁶ Člen komise může být jediné jedna z oprávněných osob, u které nevznikla překážka v rámci hlasovacího práva v místním referendu. Komise je složena z předsedy, místopředsedy, členů a zapisovatele, kteří se stanovují formou losu probíhajícího na prvním zasedání.²¹⁷ Členství komise je podmíněné slibem „*Slibuji na svou čest, že budu svědomitě a nestranně vykonávat svou funkci a budu se přitom řídit Ústavou, zákony a jinými právními předpisy České republiky.*“²¹⁸

Komise jsou hierarchicky konstituované tak, že okrsková komise má nižší postavení, respektive charakter než komise místní a městská. Nižší a vyšší postavení se zejména projevuje v jejich kompetencích, a to v rámci kontrolních a sběrných kompetencí. Každá z komisí má zákonnou úpravu pravomocí v zákoně o místním referendu.

Kompetence okrskové komise:

- *Zajišťuje průběh hlasování v hlasovacím okrsku, zejména dozírá na správné odevzdání hlasovacích lístků a dbá o pořádek v hlasovací místnosti.*²¹⁹
- *Sčítá hlasy v hlasovacím okrsku.*²²⁰

²¹⁴ Viz § 55 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²¹⁵ Viz § 17, tamtéž

²¹⁶ Viz § 21 odst. 1 a 2, tamtéž

²¹⁷ Viz § 24 odst. 1, tamtéž

²¹⁸ Cit. § 22 odst. 1, tamtéž

²¹⁹ Cit. § 18 odst. 1 písm. a), tamtéž

- *Ve sporných případech rozhoduje hlasováním o platnosti hlasovacího lístku a o platnosti hlasu oprávněné osoby, a to s konečnou platností.*²²¹
- *Sepíše zápis o průběhu a výsledku hlasování a předá jej neprodleně místní komisi.*²²²
- *Ostatní hlasovací dokumentaci odevzdá do úschovy příslušnému obecnímu úřadu.*²²³
- *Plní další úkoly podle tohoto zákona.*²²⁴

Kompetence místní komise:

- *Organizuje činnost okrskových komisí.*²²⁵
- *Dohlíží na dodržování právních předpisů o místním referendu.*²²⁶
- *Sčítá hlasy a zjišťuje výsledky hlasování na podkladě zápisů o průběhu a výsledku hlasování předaných okrskovými komisemi.*²²⁷
- *Rozhoduje o stížnostech na postup okrskových komisí.*²²⁸
- *Uveřejňuje výsledky hlasování v místním referendu.*²²⁹
- *Ve statutárním městě předává výsledky hlasování městské komisi.*²³⁰
- *Odevzdává hlasovací dokumentaci o místním referendu obecnímu úřadu.*²³¹
- *Plní další úkoly podle tohoto zákona.*²³²

Rozdíl v činnosti městské komise oproti komisi místní je v tom, že městská komise nepředává výsledky hlasování. Činnost komisí zaniká 15. dnem

²²⁰ Cit. § 18 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²²¹ Cit. § 18 odst. 1 písm. c), tamtéž

²²² Cit. § 18 odst. 1 písm. d), tamtéž

²²³ Cit. § 18 odst. 1 písm. e), tamtéž

²²⁴ Cit. § 18 odst. 1 písm. f), tamtéž

²²⁵ Cit. § 19 odst. 1 písm. a), tamtéž

²²⁶ Cit. § 19 odst. 1 písm. b), tamtéž

²²⁷ Cit. § 19 odst. 1 písm. c), tamtéž

²²⁸ Cit. § 19 odst. 1 písm. d), tamtéž

²²⁹ Cit. § 19 odst. 1 písm. e), tamtéž

²³⁰ Cit. § 19 odst. 1 písm. f), tamtéž

²³¹ Cit. § 19 odst. 1 písm. g), tamtéž

²³² Cit. § 19 odst. 1 písm. h), tamtéž

po vyhlášení výsledků hlasování v místním referendu²³³ a dnem vyhlášení výsledků je 1. den jejich vyvěšení na úřední desce.

4.6 Hlasování

Jak již bylo v minulé kapitole popsáno, jestliže se vyhlásí místní referendum, tak se zřizuje okrsková a místní komise. Samotné hlasování se koná v hlasovacích okrscích.²³⁴ Před zahájením hlasování o tématu v místním referendu musí obecní úřad předat výpis ze stálého seznamu voličů a dodatku stálého seznamu voličů, jinými slovy předá výpis ze seznamu oprávněných osob okrskové komisi.²³⁵

Oznámení určující dobu a místo konání místního referenda musí starosta obce zveřejnit nejpozději 15 dnů před konáním.²³⁶ V případě, že se jedná o území s více hlasovacími okrsky, tak se zveřejní v oznámení adresy hlasovacích místností a otázky, o kterých se má v místním referendu hlasovat. Dále v oznámení musí být upozornění o povinnosti oprávněných osob, že se musí legitimovat dokladem totožnosti anebo hlasovacím průkazem pro místní referendum.²³⁷ A v neposlední řadě se v oznámení uvedou ostatní potřebné údaje, které vedou k nerušenému průběhu hlasování.

4.6.1 Hlasovací lístek, hlasovací místnost a průběh hlasování

Samotné hlasování probíhá za pomoci hlasovacích lístků. Tisk hlasovacích lístků zajišťuje výhradně obec, popřípadě statutární město, v kterém zastupitelstvo vyhlásilo konání místního referenda.²³⁸ Formální náležitosti hlasovacího lístku jsou uvedeny v § 33 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu, tedy:

²³³ Viz § 25 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²³⁴ Viz § 28, tamtéž

²³⁵ Viz § 29, tamtéž

²³⁶ Pozn. Zákon nespécifikuje formu, či způsob zveřejnění, ale hovoří o způsobu místně obvyklém.

²³⁷ Viz § 31 odst. 1 a 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²³⁸ Viz § 33 odst. 3, tamtéž

- *Text „místní referendum“, název obce a případně její část, v níž se místní referendum koná, nebo název statutárního města.*²³⁹
- *Den konání místního referenda.*²⁴⁰
- *Otázka, popřípadě otázky, položená k rozhodnutí v místním referendu.*²⁴¹
- *V levé polovině hlasovacího lístku slovo „ano“, v pravé polovině hlasovacího lístku slovo „ne“ a vedle každého z těchto slov rámeček.*²⁴²
- *Hlasuje-li se o více otázkách společně, před každou otázkou arabská číslice počínaje číslicí 1, u každé otázky v levé polovině hlasovacího lístku slovo „ano“ a v pravé polovině hlasovacího lístku slovo „ne“ a vedle každého z těchto slov rámeček.*²⁴³
- *Hlasovací lístky musí být vytištěny písmem téhož druhu a stejné velikosti, na papíru téže barvy, jakosti a týchž rozměrů s otiskem razítka obce nebo statutárního města.*²⁴⁴

Než se zahájí hlasování, tak starosta obce zkontroluje vybavenost hlasovací místnosti. V hlasovací místnosti plně zodpovídá za pořádek předseda okrskové komise.²⁴⁵ V hlasovací místnosti musí být hlasovací schránka, přenosová hlasovací schránka, dostatek hlasovacích lístků, prázdné obálky s razítkem obce, psací potřeby, listina s výpisem ze seznamu oprávněných osob, vytištěný zákon o místním referendu.²⁴⁶ Dále musí v hlasovací místnosti být určený zvláštní prostor sloužící k tajnosti volby, na viditelném místě vyvěšen vzorový hlasovací lístek.²⁴⁷ Co se týče charakteru samotných obálek, tak musejí mít stejné rozměry a barvu, být neprůhledné a z papíru.²⁴⁸ Kompletní vybavení hlasovací místnosti a pracovní sílu pro okrskové komise zajišťuje obecní úřad a pomocné prostředky pro místní a městskou komisi zajišťuje obecní úřad, potažmo magistrát statutárního města.²⁴⁹

²³⁹ Cit. § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁴⁰ Cit. § 33 odst. 1 písm. b), tamtéž

²⁴¹ Cit. § 33 odst. 1 písm. c), tamtéž

²⁴² Cit. § 33 odst. 1 písm. d), tamtéž

²⁴³ Cit. § 33 odst. 1 písm. e), tamtéž

²⁴⁴ Cit. § 33 odst. 2, tamtéž

²⁴⁵ Viz § 38, tamtéž

²⁴⁶ § 34 odst. 1, tamtéž

²⁴⁷ Viz § 34 odst. 2 a 3, tamtéž

²⁴⁸ Viz § 34 odst. 4, tamtéž

²⁴⁹ Viz § 52 odst. 1 a 2, tamtéž

Hlasování oprávněných osob je postaveno na několika zásadách. Jedná se zejména o zásadu, že hlasující osoba je nezastupitelná a hlasuje vždy osobně, a to dle pořadí svého příchodu do hlasovací místnosti.²⁵⁰ Hlasování vždy musí probíhat tajně, což znamená, že nikdo nemůže být přítomen bez souhlasu oprávněné osoby v prostorách určených pro úpravu hlasovacího lístku.²⁵¹ Každá oprávněná osoba se musí legitimovat, jinak ji nebude umožněno hlasovat.²⁵²

Oprávněná osoba po legitimaci a obdržení obálky s hlasovacím lístkem může vstoupit do určených hlasovacích prostor, v kterých se svobodně rozhodne. Rozhodnout se může buďto zaškrtnutím odpovědi „ano“ nebo „ne“, popřípadě se rozhodnout neoznačit ani jednu možnost, čímž projevuje vůli se zdržet hlasování. Až se oprávněná osoba rozhodne, tak vloží hlasovací lístek do obálky a následně před okrskovou komisí vloží obálku s hlasovacím lístkem do hlasovací schránky.²⁵³

Hlasování se ukončí v momentě uplynutí stanovené hlasovací doby. Pokud doba pro hlasování uplynula, avšak v hlasovací místnosti, či před ní jsou stále osoby, které ještě nehlasovaly, tak se jim hlasování umožní. Až všichni dovolí, tak předseda okrskové komise prohlásí hlasování za ukončené.²⁵⁴

Pokud hlasování je předsedou prohlášeno za ukončené, tak nastává fáze zjišťování výsledků hlasování. V tomto okamžiku je třeba soustředit nepoužité hlasovací lístky a úřední obálky k zapečetění a až poté se otevře hlasovací schránka.²⁵⁵ Důvodem je nesmísení nepoužitých lístků a obálek s těmi jimiž oprávněné osoby hlasovaly (manipulace, popřípadě záměna).²⁵⁶

Okrsková komise spočítá obálky z hlasovací schránky, potažmo z přenosné hlasovací schránky a jejich počet porovná s počtem hlasujících oprávněných osob. Členové okrskové komise mohou nahlížet do odevzdaných hlasovacích lístků, ty, které trpí zákonem danými vadami, se vyloučí.²⁵⁷ Hlasovací

²⁵⁰ Viz § 36 odst. 1 a 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁵¹ Viz § 36 odst. 6, tamtéž

²⁵² Viz a srov. § 36 odst. 3 až 5, tamtéž

²⁵³ Viz § 37 odst. 1 až 4, tamtéž

²⁵⁴ Viz § 40, tamtéž

²⁵⁵ Viz a srov. § 41 odst. 1 a 2, tamtéž

²⁵⁶ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 172 s.

²⁵⁷ Viz § 41 odst. 5, 7 a 8 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

lístky se rozdělí a sečtou podle odpovědi „ano“, „ne“ a „bez odpovědi“, zjištěný počet hlasů dle odpovědi se zapíše do zápisu o průběhu a výsledku hlasování.²⁵⁸

Listina o průběhu a výsledku hlasování má podobné náležitosti u všech třech komisí (okresková, místní a městská komise), s tím rozdílem, že jsou hierarchicky vůči sobě postaveny, a proto se lehce liší, zejména z důvodu kontrolní činnosti a územní působnosti. Základní uvedené náležitosti na listině jsou:

- *Celkový počet oprávněných osob v hlasovacím území a počet oprávněných osob, které obdržely hlasovací lístky a úřední obálky.*²⁵⁹
- *Počet odevzdaných úředních obálek a počet celkových platných hlasů.*²⁶⁰
- *Počet oprávněných osob, které neoznačily žádnou odpověď.*²⁶¹
- *Stručný obsah oznámení a stížností; usnesení a stručné zdůvodnění.*²⁶²
- *Jméno a příjmení člena komise, který se po určité době neúčastnil jednání, a důvod a doba jeho neúčasti.*²⁶³

Vyhlášení výsledků hlasování místního referenda vyhláší buďto místní nebo městská komise v obci, či statutárním městě na příslušných úředních deskách úřadů po dobu 15 dnů, a to neprodleně po vyhotovení zápisu o výsledku hlasování.²⁶⁴

Starosta obce po vyhlášení výsledků hlasování a provedení rozhodnutí přijatého v místním referendu musí tuto skutečnost oznámit Ministerstvu vnitra do 5 dnů. Pokud rozhodnutí v místním referendu je v rozporu s právním řádem, tak se tato skutečnost také oznámí Ministerstvu vnitra, a to do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků.²⁶⁵

²⁵⁸ Viz § 41 odst. 9 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁵⁹ Srov. §§ 43-45, tamtéž

²⁶⁰ Tamtéž

²⁶¹ Tamtéž

²⁶² Tamtéž

²⁶³ Tamtéž

²⁶⁴ Viz § 46, tamtéž

²⁶⁵ Viz § 47 odst. 1 a 2, tamtéž

4.7 Platnost a závaznost místního referenda

Zákonná úprava platnosti a závaznosti místního referenda je v §§ 48 a 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Ustanovení týkající se platnosti rozhodnutí jasně stanovuje, že „...v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.“²⁶⁶ S tím, že soud nevyslovil neplatnost hlasování nebo neplatnost rozhodnutí v místním referendu.²⁶⁷ Dřívější zákonná úprava místního referenda stanovovala, že pro platnost místního referenda je nutná alespoň polovina oprávněných osob, tedy 50 % účast. Tato změna platnosti místního referenda z 50 % účasti na 35 % účasti byla změněna novelou zákona v roce 2008.²⁶⁸ Důvodem pro změnu kvora účasti oprávněných osob byla zejména disproportionnost obyvatel obcí, či statutárních měst.

V případě závaznosti místního referenda bylo v zákoně o místním referendu, před novelou z roku 2008, stanoveno, že „rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily.“²⁶⁹ Toto ustanovení bylo taktéž změněno, respektive doplněno stejnou novelou zákona, a to slovy za původním textem „...a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.“²⁷⁰

V případě, že se místní referendum koná o otázce oddělení části obce nebo o sloučení obcí, či o připojení obce k jiné, tak zákon stanovuje vyšší kvorum pro přijetí, a to tak, že je nutná nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. Podmínka tohoto kvora je nutná v té obci, která se

²⁶⁶ Cit. § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁶⁷ Viz § 58 odst. 1, tamtéž

²⁶⁸ Část první, čl. I, bod 1 zákona č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

²⁶⁹ § 48 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., zákona č. 22/2004 Sb., ve znění od 23. 1. 2004 do 30. 6. 2008 (verze znění 0, 1 a 2)

²⁷⁰ Část první, čl. I, bod 2 zákona č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

má oddělit, popřípadě v oddělovaných částech obce a dále tato podmínka platí pro případ sloučení, či připojení.²⁷¹

Z výpisu ze seznamu oprávněných osob lze určit počet oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob, popřípadě z doplnění, které v průběhu hlasování učinila okrsková komise. Pro výpočet 35 % zúčastněných oprávněných osob se nepoužije pravidlo říkající, že zjištění počtu oprávněných osob se stanovuje dle počtu obyvatel ke dni 1. ledna toho roku,²⁷² jelikož toto pravidlo má význam pouze pro posouzení dostatečného počtu podporovatelů návrhu přípravného výboru.²⁷³

4.8 Přestupky a trestný čin

V rámci průběhu a souvisejících okolností hlasování v místním referendu mohou fyzické osoby naplnit skutkové podstaty tří přestupků anebo skutkovou podstatu trestného činu.

Institut přestupku byl dříve pozitivně upraven v zákoně č. 200/1990 Sb. jako „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*“²⁷⁴ a negativně upraven jako „*Přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací a) přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem nebo b) nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak.*“²⁷⁵ Tento zákon pozbyl účinnosti v roce 2017 a v nynější právní úpravě se již tato definice nevyskytuje. Její nová podoba v zákoně č. 250/2016 Sb., zní „*Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně*

²⁷¹ Viz § 48 odst. 3 písm. a) a b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁷² Viz § 55, tamtéž

²⁷³ Viz a cit. KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 187 s.

²⁷⁴ Cit. § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích

²⁷⁵ Cit. § 2 odst. 2 písm. a) a b), tamtéž

za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“²⁷⁶

Zákon o místním referendu zmiňuje tři skutkové podstaty přestupků, za které lze uložit pokuta do výše 3 000 Kč.²⁷⁷

- *Přestupku se dopustí oprávněná osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k témuž návrhu přípravného výboru více než jednou.*²⁷⁸
- *Přestupku se dopustí fyzická osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k návrhu přípravného výboru, ač není oprávněnou osobou.*²⁷⁹
- *Přestupku se dopustí fyzická osoba, která v podpisové listině uvede nepravdivé údaje.*²⁸⁰

Pro výše uvedené skutkové podstaty přestupků v zákoně o místním referendu není dotčena odpovědnost osob za jednání naplňující jinou skutkovou podstatu uvedenou v zákoně č. 250/2016 Sb., či v jiném právním předpise.²⁸¹

Oproti skutkovým podstatám přestupků, řídicích se dle správního řádu²⁸² se také můžeme setkat se sankcemi za spáchání trestného činu v souvislosti s konáním místního referenda. Trestní zákoník vymezuje skutkovou podstatu přečinu v § 351 (*Maření přípravy a průběhu voleb a referenda*).²⁸³ Jedná se zejména o násilné bránění výkonu hlasovacího práva, nabízení finančního prospěchu za hlasování, padělání údajů, vědomé nesprávné sečtení hlasů, porušení tajnosti hlasování, či hrubé maření přípravy nebo průběhu referenda. Za takováto jednání hrozí šest měsíců až tři roky odnětí svobody.²⁸⁴

²⁷⁶ Cit. § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

²⁷⁷ Viz § 56 odst. 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁷⁸ Cit. § 56 odst. 1, tamtéž

²⁷⁹ Cit. § 56 odst. 1, tamtéž

²⁸⁰ Cit. § 56 odst. 1, tamtéž

²⁸¹ Pozn. Příkladem může být zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

²⁸² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

²⁸³ § 351 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

²⁸⁴ Viz a srov. § 351, tamtéž

4.9 Soudní ochrana

Jak již bylo zmíněno v kapitole 4.1, judikatura Ústavního soudu dovodila existenci subjektivního veřejného práva iniciovat místní referendum,²⁸⁵ což v důsledku znamená, že se lze domáhat soudní ochrany v rámci správního soudnictví.²⁸⁶ Základní soudní ochrana týkající se institutu místního referenda je upravena v hlavě XI v §§ 57 a 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů a také v § 91a, potažmo §§ 92 a 93 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

M. Kopecký uvádí dělení soudní ochrany místního referenda na předběžnou,²⁸⁷ tj. fáze, v které přípravný výbor hodlá iniciovat místní referendum, a na následnou,²⁸⁸ tj. fáze po hlasování v místním referendu. Další druh soudní ochrany je řízení o ochraně ve věcech seznamu voličů.²⁸⁹ Lze se také domáhat soudní ochrany prostřednictvím mimořádného opravného prostředku, a to kasační stížností.²⁹⁰ ²⁹¹ Podání kasační stížnosti ve věcech místního referenda bylo zavedeno až novelizačním zákonem č. 303/2011,²⁹² který zavedl do zákona č. 150/2002 Sb. ochranu proti usnesení krajského soudu.

A v neposlední řadě je přípustná i ústavní stížnost na základě pravomocného rozhodnutí soudu, tvrdí-li stěžovatel, že byl zkrácen, respektive že bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda garantovaná ústavním pořádkem České republiky.²⁹³ Judikatura Ústavního soudu se také zabývala skutečností, jestli přípravný výbor, ačkoli není fyzickou nebo právnickou osobou, je legitimován k podání ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ústavní soud ve svém nálezu explicitně konstatoval, že pokud přípravný výbor má zmocněnce podle § 9 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., tak je „*oprávněn jednat jménem ostatních členů přípravného*

²⁸⁵ Srov. Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. I ÚS 641/2000 ze dne 25. dubna 2001; Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. II ÚS 706/04 ze dne 31. srpna 2006; a Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. III ÚS 40/06 ze dne 22. února 2007

²⁸⁶ Viz Část V Nálezu Ústavního soudu ČR, sp. zn. III ÚS 995/09 ze dne 9. února 2012

²⁸⁷ Viz § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁸⁸ Viz § 58, tamtéž

²⁸⁹ Viz § 88 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

²⁹⁰ Viz § 102 a násl., tamtéž

²⁹¹ Viz KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 206-207 s.

²⁹² Zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

²⁹³ Viz a srov. čl. 87 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

*výboru a jeho úkony jsou pro přípravný výbor závazné; dále je oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, tedy nejen k těm úkonům, jež přímo zakotvuje zákon o místním referendu, ale i k případnému podání ústavní stížnosti...*²⁹⁴

4.9.1 Předběžná soudní ochrana

Soudní ochrana v rámci předběžné fáze je v § 57 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb. Právo přípravného výboru domáhat se ochrany u soudu, dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, má přípravný výbor, jestliže:

- *Nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad podle § 12 odst. 2.*²⁹⁵
- *Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b).*²⁹⁶

V prvním případě se jedná o situaci, kdy přípravný výbor nesouhlasí s výzvou obecního úřadu k odstranění vad v návrhu a má za to, že jeho návrh netrpí nedostatky. Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad.²⁹⁷ Soud při tomto řízení přezkoumává formální náležitosti návrhu, a to pouze ty nedostatky, které jsou vytyčeny v rámci stěžovatele.

Druhý případ řeší situaci, pokud je zastupitelstvo obce nebo statutárního města nečinné nebo pokud rozhodlo o nevyhlášení místního referenda. V takové situaci se přípravný výbor může domáhat vyhlášení místního referenda „do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.“²⁹⁸

²⁹⁴ Viz a cit. Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. IV ÚS 223/04 ze dne 9. února 2005

²⁹⁵ Cit. § 57 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

²⁹⁶ Cit. § 57 odst. 1 písm. b), tamtéž

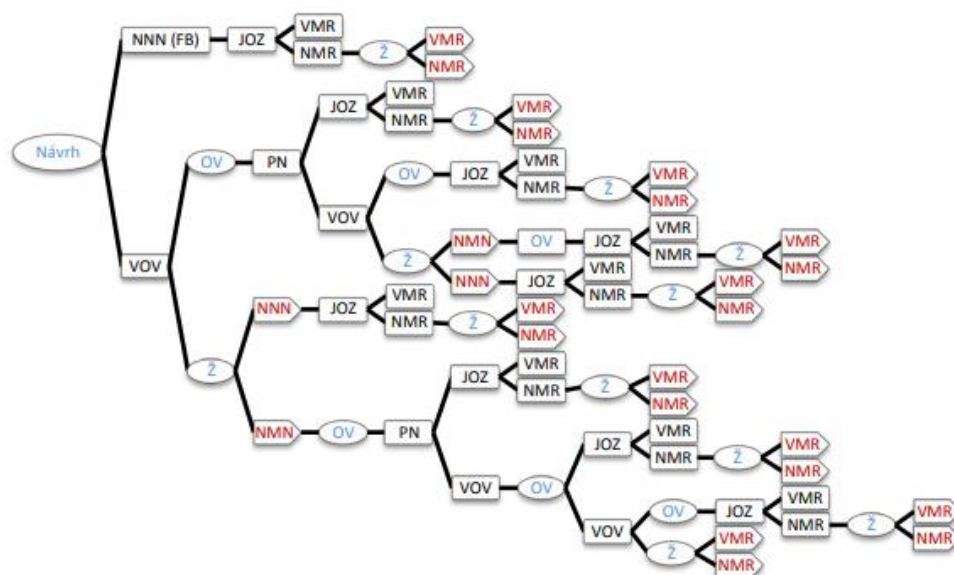
²⁹⁷ Cit. § 57 odst. 2 písm. a), tamtéž

²⁹⁸ Cit. § 57 odst. 2 písm. b), tamtéž

Pro ilustraci komplexnosti procesní problematiky v rámci jednoho návrhu na vyhlášení místního referenda přikládám grafické znázornění a na následující stránce legendu vypracované senátem Nejvyššího správního soudu.

Z obrázku níže vyplývá, že „důsledkem více možností postupu přípravného výboru v různých fázích projednávání jeho návrhu jsou situace, kdy může být vedeno několik soudních řízení, přičemž společným předmětem všech je soudní ochrana jednoho návrhu přípravného výboru dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu. Tato řízení mohou probíhat v různých časových úsecích, nikoliv pouze souběžně či návazně. Nelze tedy vyloučit možnost, že správní soud bude rozhodovat o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení místního referenda, včetně skutečnosti, zda návrh přípravného výboru je bez vad, i za situace, kdy bezvadnost návrhu bude předmětem jiného, před soudem zahájeného a neukončeného řízení. V takovém případě nelze vyloučit, že by bezvadnost návrhu musela být v soudním řízení posouzena jako předběžná otázka, a to jak v řízení před krajským, tak i Nejvyšším správním soudem. I zde by bylo namístě aplikovat zásadu, dle které je v soudním řízení o ochraně voleb a místního referenda nutno zajistit, pokud možno komplexní rozhodnutí obsahující bez dalších dílčích rozhodnutí žádaný výsledek.“²⁹⁹

Obrázek č. 1 – Grafické znázornění možných procesů v rámci § 57



Zdroj: Bod 24 usnesení Nejvyššího správního soudu Ars 7/2014-126 ze dne 22. ledna 2015

²⁹⁹ Cit. bod 25 usnesení Nejvyššího správního soudu Ars 7/2014-126 ze dne 22. ledna 2015

Tabulka č. 1 – Legenda zkratk pro obrázek č. 1

NNN – rozhodnutí, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky
NMN – zamítnutí návrhu na deklaraci bezchybnosti návrhu
FB – fikce bezvadnosti návrhu
NMR – nevyhlášení místního referenda
OV – odstranění vad návrhu
JOZ – jednání obecního zastupitelstva
VMR – vyhlášení místního referenda
VOV – výzva k odstranění vad
PN – posouzení návrhu

Zdroj: Vlastní tabulka s údaji z bodu 24 usnesení Nejvyššího správního soudu Ars 7/2014-126 ze dne 22. ledna 2015

Obrázek č. 2 – Legenda barevného rozlišení pro obrázek č. 1

Červená barva – zvýrazněné rozhodnutí správního soudu
Modrá barva – úkony přípravného výboru
Černá barva – ostatní úkony činěné obecním úřadem nebo zastupitelstvem

Zdroj: Vlastní tabulka s údaji z bodu 24 usnesení Nejvyššího správního soudu Ars 7/2014-126 ze dne 22. ledna 2015

4.9.2 Následná soudní ochrana

Následná soudní ochrana ve věcech místního referenda je upravena v § 58 zákona č. 22/2004 Sb. Jedná se o soudní řízení na základě návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Aktivně legitimovaná je každá oprávněná osoba, či přípravný výbor,³⁰⁰ za předpokladu, že shledá alespoň jeden ze zákonných důvodů.³⁰¹ Zákonné důvody jsou následující:

- *Došlo k takovému porušení ustanovení zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek.*³⁰²

³⁰⁰ Pozn. Přípravný výbor není legitimován k podání návrhu soudu v případě, že místní referendum bylo vyhlášené na základě vlastního rozhodnutí zastupitelstva.

³⁰¹ Viz § 58 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

³⁰² Cit. § 58 odst. 1 písm. a), tamtéž

- *Bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.*³⁰³
- *Bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.*³⁰⁴

Pokud soud dospěje ke kladnému rozhodnutí, tedy k rozhodnutí o neplatnosti rozhodnutí nebo hlasování v místním referendu, tak důsledek bude tentýž. V takovém případě nemůže nastat situace, že by proběhlé místní referendum, uznané za neplatné, bylo konáno znovu, nýbrž by muselo být vyhlášeno nově, ať už ze „zdola“ nebo ze „shora“.³⁰⁵

Dále § 58 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., „nerozlišuje, co může být důvodem neplatnosti hlasování a co důvodem neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.“³⁰⁶ Dle F. Rigela by neplatnost hlasování v místním referendu byla z důvodu konání místního referenda, pokud by závažným způsobem došlo k porušení ustanovení v rámci průběhu hlasování in largo sensu.³⁰⁷

Řízení o neplatnosti hlasování v místním referendu se řídí dle § 91a odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a řízení o neplatnosti rozhodnutí v místním referendu se řídí dle § 91a odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Aby soud vyslovil neplatnost rozhodnutí pro konané místní referendum, tak ono místní referendum musí trpět nezhoditelnými vadami, které jsou zejména uvedeny v § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 22/2004 Sb. V rámci podmínek dle § 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád, se pak jedná o podklad pro druhý případ řízení, tedy o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu, a to z důvodů vad ovlivňování hlasování anebo zjišťování výsledků hlasování.³⁰⁸

Rozhodování soudů o neplatnosti hlasování v místním referendu, tedy o výsledku hlasování, by mělo být opatrné až zdrženlivé. Tento způsob přístupu

³⁰³ Cit. § 58 odst. 1 písm. b), tamtéž

³⁰⁴ Cit. § 58 odst. 1 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

³⁰⁵ Viz KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 218 s.

³⁰⁶ Cit., tamtéž

³⁰⁷ Viz RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. 244 s.

³⁰⁸ § 58 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

hodnocení napadeného místního referenda vyjádřil NSS ve svém rozhodnutí. *„Otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“*³⁰⁹

Lhůta pro podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování, či neplatnosti rozhodnutí v místním referendu je stanovena na 10 dnů a počátek této lhůty začíná následujícím dnem po vyhlášení výsledků místního referenda,³¹⁰ tedy den po dni od vyvěšení výsledků na úřední desce u příslušného úřadu.

³⁰⁹ Cit. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Ars 1/2012-26 ze dne 29. srpna 2012

³¹⁰ Viz § 58 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

Závěr

Diplomová práce na téma „*Místní referendum*“ detailně analyzuje problematiku právní úpravy místního referenda s odrazem v judikatuře českých soudů a stručnějším formou popisuje institut krajského referenda, za účelem komparace rozdílnosti jejich zákonné úpravy. Zároveň je snahou této práce zasadit hlavní téma do obecného a historického kontextu.

První kapitolou této práce je „*Přímá demokracie*“, která má za účel objasnit v obecné rovině rozdíl mezi zastupitelskou a přímou demokracií, a následně popsat množinu nástrojů přímé demokracie využívaných po celém světě.

Druhá kapitola vysvětluje pojem referenda a promítá ho napříč naší historií, a to již od vzniku Československa v roce 1918 do vzniku samostatné České republiky a jejích prvních let fungování. Do této kapitoly jsem také zařadil významnou událost pro Českou republiku, kterou bylo referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii, čímž jsem chtěl doplnit souvislosti historického exkurzu.

Následující kapitola má odlišný záměr od obou předchozích kapitol. Tématem kapitoly je „*Krajské referendum*“, které má nastínit stručným způsobem právní úpravu krajského referenda a vytyčit rozdílnosti vůči místnímu referendu.

Poslední kapitola „*Místní referendum*“ je stěžejním tématem celé této diplomové práce. Jedná se o nejobsáhlejší kapitolu, která má za úkol detailně zanalyzovat a popsat kompletní současnou právní úpravu místního referenda.

Na základě analýzy právní úpravy místního referenda jsem dospěl k názoru, že jejím ikonickým problémem vedoucím k relativně nízkému počtu konaných místních referend jsou případy, kdy jsou místní referenda iniciována přípravným výborem, tedy formou iniciace „zdola“. Problém spatřuji zejména ve financování vedené kampaně pro dané téma místního referenda, jelikož takto iniciovaná místní referenda nemají právní nárok na finanční podporu vedení kampaně z veřejných prostředků, a tak se stává, že ji aktivní občané, prostřednictvím přípravného výboru, nedokáží projevit takovým způsobem, aby oslovila a informovala, popřípadě přesvědčila větší počet lidí, zejména ve větších městech.

Úvahou de lege ferenda, k výše zmíněnému problému místního referenda, bych spatřoval v určité parciálně finanční anebo majetkové podpoře, kterou by poskytoval vyšší územní celek neboli kraj, v kterém se dané místní referendum koná, v rámci územní působnosti. Jsem přesvědčen o tom, že by vedení kampaně místního referenda (iniciované přípravným výborem) měla kofinancovat hierarchicky vyšší instituce vůči obci, či statutárnímu městu, a to hlavně z důvodu střetu zájmu, čímž by se předcházelo nežádoucím situacím, jelikož zastupitelstvo obce většinou prosazuje jinou politiku než navrhovatel (přípravný výbor).

Závěrem této práce konstatuji, že jsem vycházel z právních předpisů České republiky, popřípadě Evropské unie, které byly platné v době psaní, potažmo odevzdání této diplomové práce. Výjimkou jsou některé zrušené právní předpisy, na které odkazuji v kapitolách týkajících se historických souvislostí.

Resumé a klíčová slova

Resumé

Hlavním cílem diplomové práce je analýza a detailní deskripce právní úpravy místního referenda, potažmo ve stručnější formě analýza a popis právní úpravy krajského referenda pro účely komparace rozdílností. Téma místní referendum je zasazené do obecného a historického kontextu za účelem uceleného pojetí pojmu referendum na území České republiky. Diplomová práce je rozdělena do čtyř hlavních kapitol, kdeže poslední z nich je kapitola o místním referendu, a ta je meritem celé práce.

Klíčová slova

Místní referendum, přímá demokracie, historie referenda, územní samospráva

Resume and key words

Resume

The main goal of this diploma thesis is an analysis and detailed description of a local referendum in terms of legal regulation, followed in a more concise form analysis and description of a regional referendum in terms of legal regulation for the purpose of comparing differences. The topic of a local referendum is placed in a a general and historical context for the purpose of a comprehensive concept approach in the territory of the Czech republic. The diploma thesis is divided into four main chapters whereas the last chapter on the local referendum is the merit of the entire thesis.

Key words

Local referendum, direct democracy, history of referendum, self-government municipality

Seznam zdrojů

Literatura

- ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2010. ISBN 978-80-51193-395-0.
- BANASZAK, Bogusław. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. 2. vyd. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007. ISBN 978-83-7526-082-3.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Průručka k evropské občanské iniciativě*. 3. vyd. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011. ISBN: 978-92-79-51944-4.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-7239-151-8.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7.
- HOLUB, Josef., LYER, Stanislav. *Stručný etymologický slovník jazyka českého se zvláštním zřetelem k slovům kulturním a cizím*. 3. vyd. Praha: SPN, 1982. ISBN: 14-518-82.
- KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-296-7.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 1. vyd. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-010-7.
- KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN: 978-80-7552-280-1.
- MALENOVSKÝ, Jiří. *Euronovela Ústavy ČR v pěti obrazech*. In GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan. a kol. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0.

- PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-700-1.
- RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-85-1.
- WEYR, František. *Referendum*. In: HÁCHA, Emil., HOETZEL, Jiří. WEYR, František. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. P až Ř. Brno: Polygrafia, 1934.

Právní předpisy

- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky)
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. (Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.)
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
- Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
- Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu

- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů
- Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., Ústavní zákon o československé federaci
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- Úmluva č. 51/2015 Sb. m. s., sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu
- Zákon č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda)
- Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda)
- Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)
- Zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů
- Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)
- Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
- Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů
- Zákon č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

- Zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Nařízení Komise v Přenesené Pravomoci (EU) č. 2019/1673 ze dne 23. července 2019, kterým se nahrazuje příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 o evropské občanské iniciativě. In: Úřední věstník Evropské unie. L 257, 8. 10. 2019. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019R1673>
- Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy
- Usnesení Poslanecké sněmovny č. 119/2010 Sb., k zákonu o krajském referendu a o změně některých zákonů přijatému Parlamentem dne 9. března 2010 a vrácenému prezidentem republiky dne 19. března 2010

Judikatura

- Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I. ÚS 21/94 ze dne 23. června 1994
- Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II. ÚS 20/98 ze dne 23. dubna 1998
- Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. IV ÚS 223/04 ze dne 9. února 2005
- Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III ÚS 995/09 ze dne 9. února 2012

- Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25. dubna 2001
- Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III. ÚS 658/02 ze dne 11. prosince 2003
- Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II ÚS 706/04 ze dne 31. srpna 2006
- Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 23/03 ze dne 2. července 2003
- Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III ÚS 134/04 ze dne 12. srpna 2004
- Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III. ÚS 440/12 ze dne 26. listopadu 2013
- Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III ÚS 40/06 ze dne 22. února 2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu Ars 2/2012-43 ze dne 10. prosince 2012
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu Ars 1/2012-26 ze dne 29. srpna 2012
- Usnesení Nejvyššího správního soudu Ars 7/2014-126 ze dne 22. ledna 2015
- Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 30 Ca 59/2006-48, in Sběrka rozhodnutí NSS č. 964/2006 ze dne 10. července 2006

Internetové zdroje

- *Audity prokázaly korupci. Referendum v Ústeckém kraji ale miliardy nedožene* In: denik.cz [online]. Vltava Labe Media a.s. Datum poslední revize 30. září 2013 [cit. 2022-07-16]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/ustecky-kraj/audity-prokazaly-korupci-referendum-ale-miliardy-nedozene-20130930-t1po.html>
- *Evropská občanská iniciativa: Orgány zajišťující ověření a potvrzení platnosti prohlášení o podpoře* In: europa.eu [online]. Evropská unie, Europa [cit. 2022-06-

- 23]. Dostupné z: https://europa.eu/citizens-initiative/authorities-verification-and-certification-statements-support_cs#Cesko
- *Kauza ROP Severozápad* In: cs.wikipedia.org [online]. Wikipedie: Otevřená encyklopedie, c2022. Datum poslední revize 4. dubna 2022 18:19 UTC [cit. 2022-07-16]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Kauza_ROP_Severozápad
 - *Klaus vetoval krajská referenda. Nechce parcelovat stát.* In: zpravy.aktualne.cz [online]. Praha: Atlas.cz 1999–2022 © Economia, a.s. Datum poslední revize 19. března 2010 15:17 [cit. 2022-06-28]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/klaus-vetoval-krajska-referenda-nechce-parcelovat-stat/r~i:article:663757/>
 - LAJSEK, Vladimír. *Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů.* In: ANTOŠ, Marek., WINTR, Jan. (eds.). *Volby, demokracie, politické svobody.* Vyd. 1. Praha: Leges, 2010. 142–143 s. In: wintr.cz [online]. © 2012-2022 websitescreation.cz [cit. 2022-06-23]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/images/sborniky/sbornik2010.pdf>
 - *Místní referenda v České republice 2006 – 2021 – tabulka hlášení.* In: mvcr.cz [online] © 2022 Ministerstvo vnitra České republiky. Datum poslední aktualizace 13. července 2022 [cit. 2022-08-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>
 - *Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii* In: cs.wikipedia.org [online]. Wikipedie: Otevřená encyklopedie, c2022. Datum poslední revize 15. června 2022 08:30 UTC [cit. 2022-06-27]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Referendum_o_přistoupení_České_republiky_k_Evropské_unii
 - *Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii konané ve dnech 13.-14.06.2003* In: volby.cz [online]. © Český statistický úřad, 2022 [cit. 2022-06-27]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ref2003/re13?xjazyk=CZ>
 - *Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. prosince roku 1948* In: osn.cz [online]. Copyright © UNIC Praha [cit. 2022-06-27]. Dostupné z: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>

- *Washingtonská deklarace – Prohlášení nezávislosti československého národa ze dne 18. října roku 1918* In: mzv.cz [online]. Copyright © 2022 Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Datum poslední aktualizace 23. října 2018 15:52 [cit. 2022-06-25]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/verejna_diplomacie/vyroci_2018/rok_1918/washingtonska_deklarace_pariz_18_rijna.html