

## **SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA**

FILIP RIGEL

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

### **Abstract in original language**

Místní referendum je nejrozšířenějším a nejdůležitějším nástrojem přímé demokracie v České republice. Soudní přezkum místního referenda je zaručen prostřednictvím soudního řádu správního. Návrhem se u soudu lze domáhat: určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, vyhlášení místního referenda, vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nebo vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

### **Key words in original language**

Místní referendum, soudní přezkum

### **Abstract**

Local referendum is the most widespread and the most important form of direct democracy in the Czech Republic. Judicial review of local referendum is guaranteed by the Code of Administrative Justice. It is possible by a petition to the court to seek: determination that the proposal for holding a local referendum has no faults, announcement of a local referendum, declaration of the decision made in a local referendum being invalid or declaration of the vote made in a local referendum being invalid.

### **Key words**

Local Referendum, Judicial Review

## **1. OBECNÉ ÚVAHY**

Soudní kontrola politických procesů obecně musí oscilovat někde mezi tezí, že politické rozhodnutí (nadto přímo vzešlé z vůle občanů) by nemělo být soudně přezkoumatelné vůbec, a stanoviskem, že soudní kontrola politických procesů má být zcela detailní. Jeden extrém může vést až k hrozbě neexistence ochrany zfalšovaného hlasování, druhý vlastně rozhodnutí občanů de facto nahrazuje rozhodnutím soudu.

Vznik volebního soudnictví je spojován bezprostředně s konstituováním samotného zastupitelského principu. Zprvu se ujala praxe, že volený orgán sám ověřoval správnost mandátu svých členů. V důsledku přílišné politizace tohoto řízení však dochází k přesunu této agendy na nezávislé soudy.<sup>1</sup> Zde

---

<sup>1</sup> Blíže viz GLÜCKSELIG, R.: *Soudní přezkum volební kampaně*. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 94 an.

můžeme spatřovat prvopočátky volebního soudnictví. Soudnictví ve věcech místního referenda má s volebním soudnictvím mnoho styčných ploch. Důkazem budiž i to, že je soudní řád správní<sup>2</sup> obě spojuje do jednoho typu řízení (soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda podle části první hlavy druhé dílu čtvrtého tohoto zákona). Po celé Evropě je obvyklé, že k řízení ve věcech místního referenda jsou příslušné tytéž soudy jako ve věcech (místních) voleb (půjde o soudy obecné, správní či zvláštní volební, v některých případech ovšem i soudy ústavní).

Soudní kontrola místního referenda může být prováděna až po konání místního referenda, pak můžeme mluvit o kontrole následné (jde o věci vyslovení neplatnosti hlasování či přijatého rozhodnutí). Krom kontroly následné existuje též kontrola předběžná (řízení ve věcech seznamů, ochrana návrhu přípravného výboru), tedy taková, dojde-li k soudní ingerenci ještě před tím, než je místní referendum vůbec vyhlášeno. Za určitých okolností se řízení může dostat i před Ústavní soud.

## **2. ŘÍZENÍ PŘED SPRÁVNÍMI SOUDY**

Řízení ve věcech místního referenda (spolu s řízením ve věcech volebních) spadá do rámce správního soudnictví (§ 88 – § 93 ve spojení s § 2 soudního řádu správního). K řízení jsou věcně příslušné krajské soudy, místně soudy, v jejichž obvodu působnosti se nachází obec či statutární město ve smyslu legislativních zkratk zakotvených v § 1 zákona o místním referendu,<sup>3</sup> na jejichž území se má referendum konat (resp. se již konalo).

Pro řízení platí některé společné znaky. Jedním z nich je zvýšená tvrdost v případech, kdy je některý z návrhů podán u věcně nebo místně nepřislušného soudu. Takový návrh je pak podle § 92 soudního řádu správního nepřijatelný. Je tomu tak proto, že právě ve věcech místního referenda a věcech volebních nabývá kardinální důležitosti rychlost řízení, která je první podmínkou jeho účinnosti. Také proto jsou stanoveny krátké lhůty pro podání návrhu (§ 57 odst. 2, § 58 odst. 2 zákona o místním referendu) i pro rozhodnutí soudu (§ 91a odst. 3 soudního řádu správního – do 30 dnů). Lhůty k podání návrhu nelze v souladu s § 93 odst. 3 soudního řádu správního prominout.<sup>4</sup> Návrh na zahájení řízení (a úkony, jimiž se disponuje řízením nebo jeho předmětem) může být učiněn pouze písemně nebo ústně do protokolu.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>3</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>4</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2006, č. j. 44 Ca 118/2006-52, muselo odmítnout návrh podaný o jediný den později (případ referenda v Čelákovících).

<sup>5</sup> Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 5. 2005, č. j. 22 Ca 116/2005-35, byl odmítnut návrh na vyhlášení místního referenda v Přerově, neboť k jinak včas podanému faxovému podání nebylo možno přihlídnout (nesplňuje náležitost formy úkonu),

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, což v pravém smyslu slova vystihuje veřejný charakter věci a vylučuje postup podle § 60 soudního řádu správního.<sup>6</sup> Usnesení soud doručí účastníkům a vyvěsí je na úřední desce soudu. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení. To je výrazná odlišnost proti zásadě upravené v § 55 odst. 5 ve spojení s § 54 odst. 5 soudního řádu správního o nabytí právní moci rozhodnutí (v případě místního referenda vždy usnesení) jeho doručením účastníkům řízení. V daném případě právní moc nastává dnem vyvěšení, což zavírá prostor potížím či obstrukcím při doručování rozhodnutí a zároveň usnadňuje to, aby se s rozhodnutím seznámila široká veřejnost.

Řízení ve věcech místního referenda může za určitých okolností skončit soudním vyhlášením místního referenda (nikoliv vrácením věci k dalšímu řízení). To je další zvláštní prvek referendového soudnictví, neboť jde o významnou výjimku z kasačního principu, který jinak ovládá soudnictví správní. Rozhodnutí soudu tak nahrazuje absentující rozhodnutí zastupitelstva.

Podle § 104 odst. 1 soudního řádu správního je kasační stížnost ve věcech místního referenda (a věcech volebních) nepřipustná. Ustanovení o nepřipustnosti kasační stížnosti ve věcech místního referenda bylo do soudního řádu správního vtěleno zákonem o místním referendu. V době od 1. 1. 2003 (účinnost soudního řádu správního) do 1. 2. 2004 (účinnost stávajícího zákona o místním referendu) tedy bylo možné kasační stížnosti podat i ve věcech místního referenda. Právě v uvedené době bylo vydáno jediné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se bezprostředně týká problematiky místního referenda.<sup>7</sup> S ohledem na skutečnost, že kasační stížnost je ve věcech místního referenda nepřipustná, nemůže Nejvyšší správní soud hrát plně roli sjednotitele judikatury na daném poli.

---

rozhodující písemné podání (obsahově shodné s tím faxovým) pak došlo po lhůtě. Přísnost formálních náležitostí je dána právě nezbytností vést řízení rychle a též rychle rozhodnout. Podle § 53 zákona o místním referendu jsou navíc lhůty v něm obsažené hmotněprávní.

<sup>6</sup> VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 240.

<sup>7</sup> Nejvyšší správní soud v něm však vyslovil závěr, že proti rozhodnutí zastupitelstva o nevyhlášení místního referenda nebylo možno za účinnosti předchozího zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu, brojit žalobou ve správním soudnictví (tentýž závěr plyne též z usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 12. 2003, č. j. 22 Ca 391/2003, či usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 9. 2003, č. j. 29 Ca 285/2001-30). Tím byla tedy zcela relativizována možnost podávat v předmětných věcech kasační stížnosti v inkriminované době. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 2 As 22/2004-68. Kuriozitou je skutečnost, že číslo nápadu agendy As a rok spisové značky uvedeného rozhodnutí je shodou okolností totožné s číslem, pod nímž byl publikován stávající zákon o místním referendu.

## **2.1 OCHRANA VE VĚCECH SEZNAMU OPRÁVNĚNÝCH OSOB**

I bez výslovného ustanovení zákona o místním referendu a soudního řádu správního se domnívám, že úpravu o řízení ve věcech seznamu voličů lze analogicky vztáhnout i na řízení ve věcech seznamů oprávněných osob, který je od seznamu voličů odvozen.

Každý volič (oprávněná osoba) si může podle § 28 odst. 2 věta třetí zákona o volbách do zastupitelstev obcí<sup>8</sup> na obecním úřadě [ve smyslu legislativní zkratky dle § 6 písm. g) tohoto zákona, která je ovšem shodná s legislativní zkratkou podle zákona o místním referendu] ověřit, zda je zapsán v seznamu a může požadovat doplnění údajů nebo provedení oprav. Může tak pochopitelně činit pouze ve věci svých vlastních údajů, neboť je potřeba brát ohled na ochranu před nedovoleným zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Nebude-li mu do dvou dnů vyhověno, může se na základě § 59 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí ve věcech chyb a nedostatků v seznamech domáhat rozhodnutí soudu.

Řízení ve věcech seznamů voličů (v našem případě z nich vzešlých seznamů oprávněných osob) upravuje § 88 soudního řádu správního. Účastníkem řízení je navrhovatel a správní orgán, u nějž se navrhovatel domáhá změny či doplnění seznamu. Soud musí bez jednání rozhodnout usnesením v časovém limitu tří kalendářních (nikoliv pracovních)<sup>9</sup> dnů ode dne, kdy návrh došel soudu, neboť hrozí nebezpečí prodlení. Ani ve věcech opravy chyb v seznamech není vyloučena, dokud soud nerozhodl, možnost předvídaná v § 62 odst. 1 soudního řádu správního, a to vyhovění navrhovateli odpůrcem (příslušným správním orgánem) za předpokladu, že tak nebudou dotčena práva třetích osob.<sup>10</sup>

## **2.2 OCHRANA NÁVRHU PŘÍPRAVNÉHO VÝBORU**

Má-li se místní referendum konat na návrh přípravného výboru, avšak lokální politické reprezentaci, která kontroluje jeho vyhlášení, se nehodí, lze si docela dobře představit, že bude projevovat snahu, jak místní referendum co možná nejvíce oddálit či dokonce mu zcela zabránit. Ochrana před nečinností obecního úřadu či magistrátu statutárního města ve smyslu legislativní zkratky je zakotvena v ustanovení § 12 odst. 3 zákona o místním referendu, které zavádí nevyvratitelnou domněnku bezvadnosti návrhu po marném uplynutí třicetidenní lhůty (tedy pokud nebude úřad konat). Ochrana proti nesprávné činnosti obecního úřadu nebo magistrátu

---

<sup>8</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

<sup>9</sup> VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 219.

<sup>10</sup> IBIDEM.

statutárního města ve smyslu legislativních zkratek je pak svěřena soudu. Stejně je upravena ochrana proti nečinnosti či vadné činnosti zastupitelstva. Ochrana před nečinností rady, která působí jako předkladatel návrhu přípravného výboru zastupitelstvu, zákonem o místním referendu explicitně zakotvena není. Domnívám se však, že na tento případ pamatuje přímo § 91a odst. 1 písm. b) soudního řádu správního, který stanoví možnost domáhat se vyhlášení místního referenda, neboť nekoná-li rada, tak jak má, pak nebude patrně konat ani zastupitelstvo, jelikož mu návrh není radou předložen. Nečinnost rady je tak i nečinností zastupitelstva, na níž pamatováno je.

Soudní ochranu návrhu přípravného výboru upravuje § 57 odst. 1 zákona o místním referendu. Přípravný výbor tak má právo domáhat se této ochrany u soudu v případě, že:

- nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města ve smyslu legislativních zkratek k odstranění vad návrhu přípravného výboru podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, nebo pokud
- zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru postupem podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu (jde o speciální případ ochrany proti nečinnosti správního orgánu) nebo rozhodlo o tom, že referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

Přípravný výbor musí svůj návrh ve věci místního referenda podat nejpozději:

- do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad návrhu přípravného výboru nebo
- do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo statutárního města ve smyslu legislativních zkratek, na němž měl být návrh přípravného výboru projednán či na němž bylo rozhodnuto, že místní referendum nebude vyhlášeno.

Josef Vedral si všímá skutečnosti, že pro navrhovatele místního referenda bude schůdnější a rychlejší nikoliv napadat u soudu nejprve postup obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města ve smyslu legislativních zkratek, ale rovnou nečinnost zastupitelstva, nerozhodne-li o vyhlášení místního referenda na svém nejbližším zasedání následujícím po podání návrhu přípravným výborem. Podání žaloby proti postupu zastupitelstva, které může vyústit v rozhodnutí soudu nahrazující rozhodnutí zastupitelstva o vyhlášení místního referenda, není totiž podmíněno předchozím podáním

žaloby proti postupu obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města ve smyslu legislativních zkratk a kladným rozhodnutím o této otázce.<sup>11</sup>

Účastníky řízení ve věcech ochrany návrhu přípravného výboru [§ 91a odst. 1 písm. a) až b) soudního řádu správního] jsou přípravný výbor a příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha (§ 91a odst. 2 soudního řádu správního). Mluvou zákona o místním referendu tak účastníkem řízení může být obec i statutární město ve smyslu legislativních zkratk. Městské části a obvody statutárních měst přitom nedisponují právní subjektivitou.<sup>12</sup> Jejich procesní způsobilost je však dána samotným soudním řádem správním, takže o ní nelze mít pochyb. Ostatně stejné je v tomto smyslu i postavení přípravného výboru, který rovněž není nadán právní subjektivitou (úkony za něj činí zmocněnec, z hlediska procesního však je účastníkem řízení přípravný výbor jako celek).

Soud v řízení o přezkumu vad návrhu přípravného výboru, které určil obecní úřad nebo magistrát statutárního města ve smyslu legislativní zkratky, stanoví, zda návrh na konání místního referenda má nedostatky (pak návrh mu učiněný zamítne), či je jich prost (pak to vysloví). V tomto případě soud přezkoumává všechny formální náležitosti návrhu, neboť zjišťuje správnost počínání obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města podle legislativní zkratky. Jak správně uvedl Krajský soud v Hradci Králové ve svém usnesení ze dne 22. 6. 2007, č. j. 30 Ca 85/2007-26, návrh na vyslovení bezvadnosti nelze podat před uplynutím lhůty uvedené v § 12 odst. 1 zákona o místním referendu. V opačném případě by návrh soudu musel být odmítnut jako předčasný. Stejně tak nelze takový návrh podat v situaci, kdy příslušný úřad nevyzve zmocněnce k odstranění nedostatku náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Není-li bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda zpochybněna, soud návrh na určení, že tento návrh nemá nedostatky, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, jak uvedl Krajský soud v Plzni ve svém usnesení ze dne 10. 7. 2006, č. j. 30 Ca 59/2006-48, publikovaném pod č. 964/2006 Sb. NSS.

V případě řízení o vyhlášení místního referenda může soud rozhodnout buď o zamítnutí návrhu, nebo o vyhlášení místního referenda. Vyhlásí-li soud místní referendum, potom rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí

---

<sup>11</sup> VEDRAL, J.: *K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu*. Správní právo, 2005, č. 4, s. 219–220.

<sup>12</sup> Celkem jasně to říká § 134 odst. 1 zákona o obcích (*městské části a obvody jednají za statutární město...*). Právní subjektivitu naopak mají městské části hlavního města Prahy, dovést ji můžeme ze znění § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze (*městské části vystupují v právních vztazích svým jménem...*). Blíže především EXNER, J.: *Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 179–181 a 233–234.

zastupitelstva, jak plyne z § 57 odst. 3 zákona o místním referendu. Tady soud přezkoumává již toliko skutečnost, zda lze o dané otázce místní referendum konat, a nezabývá se formalitami návrhu, jelikož posuzuje (ne)počínání zastupitelstva, jemuž posuzování formalit nepřísluší.<sup>13</sup>

Soudy ovšem v této věci nerozhodují jednotně. Excesem je usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 10. 2009, č. j. 31 Ca 147/2009-67, v němž je uvedeno, že soud komplexně posuzuje celý proces předcházející rozhodnutí o vyhlášení či nevyhlášení referenda. Naopak Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 26. 10. 2005, č. j. 30 Ca 73/2005-50, dovodil, že nejprve příslušný úřad posuzuje to, zda předložený návrh přípravného výboru je bezvadný nebo má nedostatky, a poté příslušné zastupitelstvo posuzuje to, zda o navržené otázce lze nebo nelze konat místní referendum. Příslušný úřad se tedy zabývá zejména tím, zda návrh přípravného výboru (včetně přílohy) má náležitosti stanovené podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu a obsahuje správné a úplné údaje, kdežto příslušné zastupitelstvo zkoumá především to, zda ohledně navržené otázky není dán některý z důvodů nepřipustnosti konání místního referenda podle § 7 zákona o místním referendu. Je tudíž třeba rozlišovat mezi nedostatky návrhu přípravného výboru a podpisových listin a důvody nepřipustnosti konání místního referenda. Tato diferenciaci, jak sám Krajský soud v Plzni připouští, může být provázána určitými obtížemi. Vzhledem k právu na spravedlivý proces je však třeba chápat limitní případy spíše za nedostatky návrhu přípravného výboru a podpisových listin než za důvody nepřipustnosti konání místního referenda. K témuž závěru dospěl i Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 25. 6. 2004, č. j. 30 Ca 154/2004-59.

Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 10. 7. 2006, č. j. 30 Ca 59/2006-48, publikovaném pod č. 964/2006 Sb. NSS, sice respektuje odlišné postavení zastupitelstva a obecního úřadu (resp. magistrátu statutárního města ve smyslu legislativních zkratk) v procesu přezkumu návrhu přípravného výboru, ale dospívá k závěru, že soubor výrazů užitých v ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, tj. „o navržené otázce nelze místní referendum konat“, je třeba vyložit extenzivně. Zastupitelstvo tak neposuzuje otázku jen striktně z pohledu § 7 zákona o místním referendu (který stanoví, v jakých případech je konání místního referenda nepřipustné, tedy např. o místních poplatcích, odvolání starosty, schválení obecně

---

<sup>13</sup> Proceduru přezkoumávání návrhu na vyhlášení místního referenda upravuje § 12 zákona o místním referendu. Podle jeho odst. 2 platí, že nemá-li návrh přípravného výboru stanovené náležitosti nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, obecní úřad nebo magistrát statutárního města (ve smyslu legislativních zkratk) neprodleně písemně vyzve zmocněnce přípravného výboru, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě odstranil. Z odst. 3 plyne, že nedojde-li k vyrozumění o absenci vad (eventuálně není-li zmocněnec vyzván k jejich odstranění), považuje se takový návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od jeho podání za bezvadný. Bezvadný návrh musí být předložen k projednání zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání, které v souladu s § 13 odst. 1 usnesením rozhodne o vyhlášení místního referenda, anebo o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.

závazné vyhlášky obce atd.), ale také z pohledu § 6, který říká, že v místním referendu se rozhoduje o věcech, jež patří do samostatné působnosti obce, a rovněž z pohledu § 1 zákona o místním referendu, jenž kogentně vymezuje, kde lze místní referendum konat.

Výklad provedený Krajským soudem v Plzni v posledním případě považují za nejpřesnější. Zastupitelstvo skutečně neposuzuje izolovaně pouze otázku, nýbrž to, zda ve věci vůbec lze místní referendum konat (tedy v podstatě otázku, zda by referendum mohlo vyhlásit samo z vlastní iniciativy). Jistě totiž nelze připustit situaci, kdy by zastupitelstvo muselo vyhlásit místní referendum tam, kde jej nelze konat. Nevyvratitelná právní domněnka<sup>14</sup> bezvadnosti návrhu přípravného výboru ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o místním referendu tak dopadá jen na vady zhojitelné – jako např. na situaci, kdy chybí dostatečné množství podpisů na listině, která je přílohou návrhu. Pokud na tuto vadu neupozorní obecní úřad či magistrát statutárního města ve smyslu legislativních zkratk, pak kvůli ní již zastupitelstvo nemůže odmítnout vyhlášení místního referenda. Naopak je-li vada takové intenzity, že ani zastupitelstvo samo z vlastního popudu by nemohlo místní referendum vyhlásit, nemůže jej vyhlásit ani na návrh přípravného výboru – a to skutečně ani tehdy, kdy obecní úřad nebo magistrát statutárního města ve smyslu legislativních zkratk nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění ve lhůtě 30 dnů od jeho podání.

Soud vždy rozhodne usnesením do 30 dnů, jednání není třeba nařizovat, jelikož soud vychází především z listinných důkazů. Dospěje-li soud k názoru, že jednání je potřebné, pak je nařídí smí (rozdílně od řízení ve věcech seznamů).

Jsem dále toho názoru, že soud přímo místní referendum vyhlašuje (dá-li návrhovateli za pravdu), nikoliv toho názoru, že soud uloží zastupitelstvu povinnost místní referendum vyhlásit. Díkce § 57 odst. 3 zákona je v tomto směru jasná (rozhodnutí soudu ... nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva...).

---

<sup>14</sup> NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami*. 1. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 38 tvrdí, že se jedná o právní fikci. Fikcí však rozumíme takovou právní konstrukci, kdy je známo, že fingovaná skutečnost neexistuje (nebo dokonce ani nemůže existovat), nicméně se k ní přihlíží z praktických důvodů či z důvodů právní jistoty, jako by existovala – podrobně srov. např. KNAPPOVÁ, M., ŠVESTKA, J., et al.: *Občanské právo hmotné. Svazek I*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2002, s. 151–152. V našem případě by tedy fikcí byla konstrukce, která by stanovila, že se po uplynutí třicetidenní lhůty považuje za doručené písemné oznámení ze strany obecního úřadu či magistrátu statutárního města (ve smyslu legislativní zkratky) o tom, že návrh je bezvadný, ačkoliv by toto doručeno nebylo. Zákon však neupravuje fikci doručení, nýbrž stanoví, že se jako na bezvadný pohlíží na samotný návrh přípravného výboru (a ten skutečně bez vad být může). Jedná se tedy o nevyvratitelnou právní domněnku. Nesprávně tuto konstrukci za fikci označuje též Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 36, náleží č. 27; nebo VEDRAL, J.: *K novému zákonu o místním referendu*. Právní zpravodaj, 2004, č. 3, s. 12.

Jinak ovšem hovoří zákon o obcích,<sup>15</sup> který upravuje postup v případě, že zastupitelstvo (nebo jiný orgán obce) nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum (§ 89 odst. 2 zákona o obcích, podobné ustanovení obsahuje i § 67 odst. 2 a § 92 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze).<sup>16</sup> Stojíme-li na stanovisku, že rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva, může pak vůbec zastupitelstvo nepostupovat v souladu s rozhodnutím soudu o vyhlášení místního referenda, když už je vlastně (podle našeho názoru) místní referendum vyhlášeno? Soudy, pokud místní referendum vyhlásí, nepostupují jednotně, pokud jde o to, zda zároveň s vyhlášením referenda stanoví i den jeho konání.<sup>17</sup> Pokud soud den konání místního referenda nevyhlásí, musí tak učinit zastupitelstvo. I pokud soud den vyhlásí, je třeba ještě stanovit konkrétní časové rozpětí jeho konání. Součinnost zastupitelstva tak bývá potřebná i po rozhodnutí soudu.

Dikci § 89 odst. 2 zákona o obcích tak musíme přeložit (namísto „nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum“ na „nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o vyhlášení místního referenda“). Neposkytne-li zastupitelstvo po rozhodnutí soudu součinnost, pak Ministerstvo vnitra (v případě městské části hlavního města Prahy primátor hlavního města Prahy) vyzve podle § 89 odst. 2 zákona o obcích (resp. § 67 odst. 2 či § 92 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze) příslušné zastupitelstvo, aby do 2 měsíců zjednálo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo v této lhůtě neučiní, Ministerstvo vnitra (resp. zastupitelstvo hlavního města Prahy v případě pražské městské části) je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může územní samosprávný celek podat žalobu k soudu podle § 67 písm. b) soudního řádu správního.

### **2.3 VYSLOVENÍ NEPLATNOSTI HLASOVÁNÍ ČI PŘIJATÉHO ROZHODNUTÍ**

Ustanovení § 58 odst. 1 zákona o místním referendu říká, že návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že:

- došlo k takovému porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek,

---

<sup>15</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>16</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>17</sup> Den konání vyhlásil Krajský soud v Hradci Králové v usnesení ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008-64, publikovaném pod č. 1818/2009 Sb. NSS, naopak nevyhlásil Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 3. 9. 2007, č. j. 29 Ca 152/2007-83.

- bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města ve smyslu legislativních zkratk, nebo
- bylo konáno místní referendum o věci, o níž nelze místní referendum konat.

Znění § 58 odst. 1 zákona o místním referendu míší dva různé typy řízení ve věcech místního referenda. Jednak řízení, které vyústí (bude-li návrhu vyhověno) ve vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu [§ 91a odst. 1 písm. c) soudního řádu správního], jednak řízení, které může skončit vyslovením neplatnosti hlasování v místním referendu [§91a odst. 1 písm. d) soudního řádu správního]. Domnívám se, že návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu bude vyhověno, pokud se referendum konalo o nepřijatelné otázce, zatímco neplatnost hlasování by měla být vyslovena tehdy, došlo-li závažným způsobem k porušení ustanovení o průběhu hlasování v nejširším slova smyslu (především část první hlava pátá zákona o místním referendu).<sup>18</sup>

Soud pochopitelně v případě podání jakéhokoliv návrhu musí nejprve zkoumat, zda jsou splněny podmínky řízení. Krajský soud v Brně ve svých usneseních ze dne 12. 11. 2004, č. j. 30 Ca 247/2004-34, č. j. 29 Ca 250/2004-22, dospěl k závěru, že jednou z podmínek řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu je platnost rozhodnutí přijatého v místním referendu. Je-li rozhodnutí přijaté v místním referendu neplatné již proto, že se k němu nedostavilo dostatečné množství oprávněných osob (jak tomu bylo v posuzovaném případě místního referenda v Brně), pak dle názoru krajského soudu nemá smysl vést řízení o vyslovení neplatnosti hlasování, jestliže výsledek tohoto hlasování je přímo ze zákona o místním referendu (§ 48) prohlášen za neplatný z důvodu účasti nedostatečného počtu oprávněných osob. Takovéto neplatné rozhodnutí nemá žádné právní následky. Krajský soud v Brně proto podané návrhy na vyslovení neplatnosti hlasování odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

Ačkoliv se mohou uvedené závěry Krajského soudu v Brně zdát jako logické, správné nejsou. Soud totiž naprosto pominul právě rozdíl mezi tím, domáhá-li se navrhovatel vyslovení neplatnosti hlasování [§ 91a odst. 1 písm. d) soudního řádu správního], anebo domáhá-li se, aby byla vyslovena neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu [§ 91a odst. 1 písm. c) soudního řádu správního]. Jen v druhém případě by snad bylo možné krajskému soudu přisvědčit. Je-li rozhodnutí v místním referendu neplatné

---

<sup>18</sup> Zkušenosti z komunálních voleb ukazují, že patrně nejčastějším prohřeškem proti zásadám správného hlasování je použití neoznačených úředních obálek. Kvůli tomu byla vyslovena neplatnost hlasování v jednom okrsku v Brně-Králově poli při komunálních volbách v roce 2006 apod. Stejná potíž je při místním referendu velmi lehce představitelná.

ex lege z důvodu A, již není potřeba, aby totéž vyslovil i krajský soud z důvodu B. V souzeném případě se ale nejednalo o návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu (to by připadalo v úvahu tehdy, konalo-li by se referendum ve věci, o níž se konat nesmí), nýbrž o návrh na vyslovení neplatnosti hlasování. A tento návrh je třeba vždy zkoumat z toho hlediska, zda došlo k takovému porušení zákona (zejména v pasážích o průběhu hlasování), které mohlo ovlivnit výsledek referenda. Může se tedy jednat o pochybení, které mohlo ovlivnit to, že se oprávněné osoby v referendu vyslovily pro tu či onu nabízenou odpověď, ale také to, že se k místnímu referendu (ne)mohl dostavit dostatečný počet oprávněných osob. Uvedme jako příklad situaci, kdy je oprávněným osobám bráněno, aby mohly v místním referendu hlasovat (např. nejsou některým jedincům či skupinám vydávány hlasovací lístky, některé oprávněné osoby nejsou vpuštěny do hlasovací místnosti, eventuálně místní referendum nebylo náležitě vyhlášeno a ne každý se tak o něm mohl dozvědět). V takových případech by měla být neplatnost hlasování v místním referendu vyslovena i tehdy, pokud bylo rozhodnutí neplatné pro malou účast (neboť právě ona malá účast mohla být způsobena pochybením při referendovém procesu). Svým postojem ovšem Krajský soud v Brně odmítl pomocí soudního přezkumu bránit se takovému typu pochybení během místního referenda.

Pro soudní přezkum hlasování v místním referendu je důležitá obecně respektovaná zásada, která zakotvuje právní domněnku, byť vyvratitelnou, že výsledek hlasování odpovídá vůli oprávněných osob. Další zásadou je to, že právní úprava procesního postupu ověřování referenda je založena buď na objektivní příčinné souvislosti mezi vadou hlasovacího procesu a samotným výsledkem hlasování, anebo alespoň na kauzálním nexu potenciálního charakteru. Mělo by tedy platit, že rozhodnutí oprávněných osob (jakožto jakéhosi lokálního suveréna) má být změněno jen potud, kdy dojde k takovým závadám v průběhu místního referenda, že vady způsobily nebo alespoň mohly prokazatelně způsobit to, že by bývaly oprávněné osoby rozhodly jinak, nebylo by bývalo takových chyb. Pokud shrneme shora uvedené a opřeme-li se o judikaturu,<sup>19</sup> zvíme, že pro vyhovění návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování bude třeba kumulativní naplnění tří podmínek, jimiž jsou:

- protizákonnost (tj. porušení některých ustanovení zákona o místním referendu),
- vztah mezi protizákonností a výsledkem místního referenda a

---

<sup>19</sup> Jde pochopitelně o judikaturu ve věcech volebních – dobře poslouží i pro naše účely, pakliže ji přeložíme z jazyka volebního do jazyka místního referenda – srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, publikované pod č. 354/2004 Sb. NSS, které se týkalo voleb do Evropského parlamentu.

- zásadní intenzita zmíněné protizákonnosti, která ve svém důsledku musí přinejmenším významně zpochybňovat daný výsledek místního referenda.

Soudnictví ve věcech místního referenda v ČR přitom nezná absolutní vady hlasovacího procesu, čili takové porušení ustanovení zákona o místním referendu, které by automaticky vedlo k vyslovení neplatnosti hlasování. Všechny zjištěné eventuální vady v průběhu místního referenda je tedy nutno pokaždé poměřovat v tom smyslu, jaký vliv na výsledek hlasování měly či mít mohly. Výše uváděné principy vycházejí spíše z principů volebního soudnictví, avšak domnívám se, že je lze stejně dobře naroubovat na právní úpravu kontroly místního referenda.

Je-li vyslovena neplatnost hlasování ve volbách, pak jsou vypsány volby nové. Je-li ovšem vyslovena neplatnost hlasování v místním referendu, je další postup obestřen tajemstvím. Jisté je jen to, že nelze na tento případ aplikovat dvouleté moratorium na opakování referenda v dané věci, neboť § 7 písm. h) zákona o místním referendu zakazuje podání návrhu na konání místního referenda po dobu 24 měsíců jen od platného rozhodnutí v místním referendu. Jak si tedy dále počínat, je-li hlasování v místním referendu soudně prohlášeno za neplatné? Má se v takovém případě hlasování opakovat automaticky, nebo je potřeba dalšího usnesení zastupitelstva? Přikláním se k druhé variantě, ovšem je třeba dodat, že na příslušné usnesení zastupitelstva, bylo-li místní referendum konáno z podnětu přípravného výboru, je stále právní nárok, neboť vyslovením neplatnosti hlasování soudem dochází k tomu, že nárok na vyhlášení místního referenda stále nebyl saturován.

Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování. Účastníky řízení jsou přípravný výbor nebo jakákoliv osoba oprávněná hlasovat v místním referendu, příslušná obec nebo statutární město podle legislativních zkratk. Soud rozhodne usnesením do 30 dnů, jednání není třeba nařizovat, neboť soud vychází především z listin.

### **3. ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM**

V některých evropských zemích mohou být ústavní tribunály řádnou součástí přezkumu místních referend. Např. v Maďarsku je soudní ochrana proti odmítnutí vyhlásit místní referendum, porušení právních předpisů při jeho konání nebo proti nelegálnímu odmítnutí projednat lidovou iniciativu svěřena ústavnímu soudu.<sup>20</sup> V Portugalsku je zakotvena preventivní kontrola místního referenda. Otázku navrženou k rozhodnutí v místním referendu posuzuje ústavní soud, měřítkem mu je ústavnost a zákonnost otázky, teprve

---

<sup>20</sup> SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19.

po kladném stanovisku soudu se smí místní referendum konat. Většina navržených referend přitom před soudem neobstojí.<sup>21</sup>

V České republice je však řízení před Ústavním soudem, které se problematiky místního referenda dotýká, myslitelné až jako krajní prostředek ochrany. Vzhledem k nepřipustnosti kasační stížnosti však lze proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví ve věcech místního referenda podat ústavní stížnost přímo. Domnívám se, že v takovém případě by eventuální ústavní stížnost měla být přijata mimo pořadí (§ 39 zákona o Ústavním soudu),<sup>22</sup> neboť věc s největší pravděpodobností bude naléhavá.<sup>23</sup>

Otázkou, kterou je třeba se v takovém případě zabývat, je věc procesní způsobilosti přípravného výboru před Ústavním soudem. Přípravný výbor je toliko sdružením fyzických osob na čele se zmocněncem, není však právní osobou, byť mu soudní řád správní ve svém § 91a přiznává procesní způsobilost, totéž potvrzuje i znění § 9 odst. 2 písm. c) až d), § 57 a § 58 zákona o místním referendu. Jinak se na první pohled může jevit procesní způsobilost k podání ústavní stížnosti. Podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu může ústavní stížnost podat pouze fyzická nebo právní osoba, tvrdí-li, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Doslovným výkladem by mohlo dojít k paradoxní anomálii – tj. k tomu, že přípravný výbor je nadán právem obrátit se za účelem ochrany svého návrhu ke krajskému soudu, nikoliv však se již obrátit s případnou ústavní stížností na Ústavní soud. Vzhledem k tomu, že v této věci rozhoduje krajský soud jako první, ale rovněž i poslední instance, byla by nemožnost jakkoliv se dále právní cestou bránit proti případné neústavnosti rozhodnutí krajského soudu sama o sobě rozporná s Ústavou.

Záležitost procesní způsobilosti přípravného výboru již měl Ústavní soud možnost řešit jakožto předběžnou otázku ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 36, nález č. 27. Ústavní stížnost v této věci neodmítl, nýbrž věcně prozkoumal, neboť dospěl k závěru, že přípravný výbor je oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, tedy nikoli toliko k takovým, jež výslovně zakotvuje zákon o místním referendu. „Je tudíž oprávněn i k podání ústavní stížnosti, má-li za to, že v průběhu soudního přezkumu

---

<sup>21</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Replies to the Questionnaire on the Use of Referendums* [stav ke dni 17. 11. 2009]. Dostupný z [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL\(2004\)011prov-bil.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL(2004)011prov-bil.asp).

<sup>22</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>23</sup> *Naléhavost* je neurčitý pojem. Usnesení podle § 39 je tak opatřením výjimečným. Jako důvod přednostního projednání věci byly např. uznány blížící se senátní volby. Blíže FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V.: *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 140–143 a judikatura tam uvedená.

rozhodnutí zastupitelstva místní referendum nevyhlásit byla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. Nadmíru striktní a v důsledku toho i formalistický výklad zákona o Ústavním soudu vylučující z přezkumu ústavnosti rozhodnutí obecného soudu s odkazem na neoprávněnost přípravného výboru tento přezkum Ústavnímu soudu navrhnout by (...) byl rozporným s ustanovením Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy,“ uvedl k tomu dále Ústavní soud.

#### **4. SOUHRN**

Skutečnost, že soudy nemají příležitost příliš často se zabývat návrhy proti výsledku hlasování či přijatého rozhodnutí v místním referendu (volební judikatura je v tomto smyslu nespočetně bohatší), se může jevit jako překvapivá z toho pohledu, že místní referenda nejsou rozhodně jevem zřídkačným, často přitahují (byť někdy jen lokální) mediální pozornost a vzbuzují vášně. Vysvětlení tak bude asi možné najít v tom, že velmi hojná jsou referenda demonstrativního rázu, kdy se naprostá převaha hlasujících (či v některých případech dokonce zcela všichni) vyjádří pro tu či onu odpověď. A kde není navrhovatel (který se obvykle rekrutuje z poraženého tábora), není ani soudce. Jiným případem je ovšem judikatura ve věcech ochrany návrhu přípravného výboru, kde se již množství rozhodnutí za uplynulých téměř 6 let (od nabytí účinnosti zákona o místním referendu) počítá na desítky.

Negativním jevem je to, že je možné pozorovat významně odlišná právní posouzení skutkově shodných či podobných věcí i rozdílný výklad některých ustanovení zákona o místním referendu mezi krajskými soudy, ne zcela raritně dokonce i v rámci jednoho krajského soudu. Přímo se tak nabízí otázka, zda by přeci jen neměla být kasační stížnost přípustná i ve věcech místního referenda. Přes výše řečené se ale domnívám, že stávající nepřípustnost kasační stížnosti ve věcech místního referenda přináší více výhod než nevýhod a cesty ke sjednocení judikatury mohou vést i jinudy. V případě místního referenda je totiž mimořádně důležitá rychlost, s jakou bude rozhodnuto (i proto zákon stanoví lhůty pro soudní rozhodnutí). Kasační princip ovšem může vést k celkovému prodloužení řízení, a tedy je ve věcech místního referenda nevhodný. Přípustnost kasační stížnosti ve věcech místního referenda by se také mohla jevit jako nekonceptní tehdy, pokud by v případě věcí volebních i nadále zůstala nepřípustnou (ač takový stav jistou dobu panoval), jelikož – jak již řečeno výše – má volební i referendové soudnictví k sobě mimořádně blízko.

Určité ustálení judikatury a zvýšení její kvality tak může přinést čas, bude-li naplněno několik podmínek. Především je potřeba, aby se ustálila i sama právní úprava místního referenda. Pokud tomu tak bude, může ke konsolidaci rozhodování přispět hned několik aktérů. Svoji úlohu může sehrát akademická obec, bude-li v odborných časopisech publikovat své komentáře k soudním rozhodnutím souvisejícím se studovanou problematikou. Nezpochybnitelná může být i role Ústavního soudu, neboť ústavní stížnost nastupuje jako krajní prostředek ochrany ústavnosti hned

proti rozhodnutím krajských soudů.<sup>24</sup> A konečně přispět může přes nepřípustnost kasační stížnosti i Nejvyšší správní soud tím, že vybraná rozhodnutí krajských soudů zařadí do Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v souladu s § 22 soudního řádu správního.

**Literature:**

- Exner, J.: Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. 1. vyd. Praha: Libri, 2004
- Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001
- Glückselig, R.: Soudní přezkum volební kampaně. In Šimíček, V. (ed.): Volební kampaň v České republice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000
- Knappová, M., Švestka, J., et al.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 3. vyd. Praha: ASPI, 2002
- Nahodil, T., Říčka, T.: Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami. 1. vyd. Praha: Linde, 2004
- Svoboda, K.: Místní samospráva v Maďarsku. Moderní obec, 2000, č. 7
- Varvařovský, P.: Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. Právní fórum, 2007, č. 7
- Vedral, J.: K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu. Správní právo, 2005, č. 4
- Vedral, J.: K novému zákonu o místním referendu. Právní zpravodaj, 2004, č. 3
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004

**Contact – email**

*filip@rigel.cz*

---

<sup>24</sup> Judikaturu Ústavního soudu popisuje VARVAŘOVSKÝ, P.: *Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu*. Právní fórum, 2007, č. 7, s. 115–118.