

## PŘÍLIŠ NEJASNÁ OTÁZKA: MÍSTNÍ REFERENDUM V ČESKO-RAKOUSKÉ PERSPEKTIVĚ<sup>1</sup>

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

### 1. Úvod

Místní referendum je v českém právním řádu nástrojem přímé demokracie a projevem základního práva občanů se přímo podílet na správě věcí veřejných (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).<sup>2</sup> Místní referendum je součástí českého právního řádu od roku 1990.<sup>3</sup> Od roku 2004 je upraveno *zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů* (dále jen „zákon o místním referendu“).

Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách poskytuje aktualizovaný přehled proběhlých místních referend za posledních dvacet let – první evidované místní referendum se konalo v roce 2006 v obci Drahoňův Újezd (okres Rokycany, Plzeňský kraj). Statistika místních referend by si jistě zasloužila podrobnou analýzu všech aspektů, které je z uvedených dat možné analyzovat. Tento příspěvek se zaměřuje na jednu specifickou oblast, a tou je formulace referendové otázky. Konkrétně se zaměří z hlediska formulace na jednu z nejčastějších otázek, které jsou v praxi místních referend v České republice používány, a to otázku: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce ... učinilo v samostatné působnosti veškeré právní kroky k tomu, aby zabránilo...* (např. výstavbě větrných elektráren na území obce)?“.

Inspirací pro tento příspěvek je rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora (*Verfassungsgerichtshof*) z 24. června 2025, ve kterém rozhodl, že místní referendum ve městě Waidhofen an der Thaya týkající se umístění a provozu větrných elektráren na území města bylo nezákonné z důvodu nejasnosti otázky. Pro

<sup>1</sup> Tento příspěvek je výstupem výzkumu, který autorka realizovala v rámci stipendijního pobytu v roce 2025 na Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Graz podpořeného v Programu AKTION Česká republika – Rakousko.

<sup>2</sup> BARTOŇ, Michal. Článek 21. In HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. s. 667–668.

<sup>3</sup> Místní referendum bylo poprvé zakotveno ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., který novelizoval ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústavu Československé socialistické republiky. Do čl. 86 odst. 3 Ústavy z roku 1960 bylo zakotveno právo občanů rozhodovat o věcech místní samosprávy na obecních shromážděních nebo referendem či prostřednictvím zastupitelstva. Zákon o obcích přijatý v roce 1990 (zákon č. 367/1990 Sb.) počítal s tím, že místní referendum bude upraveno zvláštním zákonem, a tím se zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Tento zákon přijala Česká národní rada a nabyl účinnosti k 1. 7. 1992. Účinný byl až do 31. 1. 2004. Byl zrušen zákonem č. 22/2004 Sb., a to k 1. 2. 2004. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 35 a 63. Cílem přijetí zákona č. 22/2004 Sb. bylo napravit některé nedostatky právní úpravy z roku 1992, např. v oblasti soudního přezkumu MIKEŠ, Petr. § 91a. In KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 791–792.

účely místního referenda byla položena následující otázka: „*Má obecní rada přijmout nezbytná opatření v samostatné působnosti, aby bylo možné postavit a provozovat 3 až 5 větrných elektráren na území města Waidhofen an der Thaya (oblast Predigtstuhl)?*“<sup>4</sup> Nejasnost položené otázky shledal VfGH mimo jiné ve formulaci „nezbytná opatření v samostatné působnosti“.

Tento příspěvek blíže představí rakouský případ a v jeho světle se zamyslí nad českou právní úpravou a praxí místních referend, protože otázky podobné té z rakouského případu byly za posledních dvacet let použity v téměř jedné třetině případů (29,58 %) všech místních referend konaných v České republice. Jak na otázky podobné otázce z rakouského případu nahlíží české soudy? A co z judikatury českých soudů vyplývá ve vztahu k formulaci referendových otázek či obecně k místním referendům jako nástroji přímé demokracie?

## 2. Nástroje přímé demokracie v Rakousku a případ z *Waidhofen an der Thaya*

V Rakousku se uplatňují a rozlišují tři hlavní nástroje přímé demokracie: *Volksabstimmung*, *Volksbegehren* a *Volksbefragung*.<sup>5</sup> Na spolkové úrovni jsou tyto nástroje zakotveny přímo v rakouské spolkové ústavě (dále jen „B-VG“),<sup>6</sup> na zemské úrovni pak v zemských ústavách.<sup>7</sup> Spolkové země mohou na základě čl. 117 odst. 8 B-VG zavést nástroje přímé demokracie pro záležitosti samostatné působnosti obcí. Ze tří uvedených nástrojů je pouze tzv. lidové hlasování (*Volksabstimmung*) při splnění stanovených náležitostí právně závazné. Ostatní dva nástroje (*Volksbegehren* a *Volksbefragung*) slouží především k iniciaci debaty nebo ke konzultaci názoru veřejnosti, a i když nejsou jejich výsledky právně závazné, mají značnou politickou váhu a vládnoucí reprezentace je při svém rozhodování zohledňují.<sup>8</sup> Podle čl. 141 odst. 1 písm. h) B-VG je výsledek hlasování u všech tří výše uvedených nástrojů přímé demokracie možné napadnout tzv. odporem (*Anfechtung*) podaným k Ústavnímu soudnímu dvoru.<sup>9</sup>

V následující části se budu věnovat nástroji označovanému jako *Volksbefragung* a jeho využití na místní úrovni v dolnorakouském městě Waidhofen an der Thaya. V textu budu pro zjednodušení *Volksbefragung* označovat jako „místní referendum“.

<sup>4</sup> Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024, s. 2.

<sup>5</sup> ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien: facultas, 2009. s. 203. WIESER, Bernd. *Vergleichendes Verfassungsrecht*. 3. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 2024. s. 241–242.

<sup>6</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930. Na spolkové úrovni viz čl. 41 odst. 2, čl. 44 odst. 3 a 49b B-VG.

<sup>7</sup> ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien: facultas, 2009. s. 206–207.

<sup>8</sup> WIESER, Bernd. *Vergleichendes Verfassungsrecht*. 3. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 2024. s. 247.

<sup>9</sup> Viz čl. 141 odst. 1 písm. h) rakouské spolkové ústavy (B-VG).

Ve spolkové zemi Dolní Rakousy upravuje nástroje přímé demokracie *Obecní zřízení Dolních Rakous z roku 1973*<sup>10</sup> (dále jen „NÖ GO 1973“). Podle § 63 odst. 1 NÖ GO 1973 může obecní rada (*Gemeinderat*), která je v Rakousku obdobou českého zastupitelstva obce, vyhlásit v obci místní referendum (*Volksbefragung*) v záležitostech samostatné působnosti obce. Právo iniciovat místní referendum mají podle § 16–16b NÖ GO 1973 také občané obce. Podle judikatury Ústavního soudního dvora má vyhlášení místního referenda formu nařízení (*Verordnung*).<sup>11</sup>

Podle § 63 odst. 2 NÖ GO 1973<sup>12</sup> musí být otázka pro místní referendum položena tak jednoznačně, aby na ni bylo možné odpovědět „ANO“ či „NE“. V případě, že se má rozhodovat o dvou nebo více variantách, musí být možné jasně určit zvolenou variantu. Obecní rada může podle § 63 odst. 2 NÖ GO 1973 navíc rozhodnout, že výsledek místního referenda se považuje za rozhodnutí obecní rady, pokud je současně zajištěno pokrytí případných výdajů. Obecní rada se tedy může rozhodnout, že se výsledkem místního referenda bude řídit.

A nyní k okolnostem případu, kterým se v červnu 2025 zabýval Ústavní soudní dvůr. Rakouská společnost WEB Windenergie AG plánovala na území města Waidhofen an der Thaya (dále jen „Waidhofen“) a sousední obce Groß-Siegharts výstavbu větrných elektráren (dále též „VTE“). Maximální počet VTE měl být šest. Ve městě Waidhofen i v obci Groß-Siegharts proběhly k tomuto projektu místní referenda (v obou ve formě *Volksbefragung*) a počítalo se s tím, že když bude projekt ve Waidhofenu i Groß-Sieghartsu podpořen, budou na území každé z těchto dvou sousedních obcí umístěny tři VTE. V případě, že by v Groß-Sieghartsu projekt podpořen nebyl, bylo v plánu, že ve Waidhofenu bude umístěno pět VTE.

Obecní rada města Waidhofen rozhodla o uspořádání místního referenda v lednu 2024. V té době nebylo umístění VTE ani ve Waidhofenu ani Groß-Sieghartsu v souladu s územně plánovací dokumentací. Místní referendum ve Waidhofenu se uskutečnilo v březnu 2024 a občané v něm hlasovali o následující otázce:

*„Má obecní rada v rámci své samostatné působnosti přijmout nezbytná opatření, aby na území města Waidhofen an der Thaya (oblast Predigtstuhl) mohlo být vybudováno a provozováno 3 až maximálně 5 větrných elektráren?“*<sup>13</sup>

<sup>10</sup> NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO 1973), LGBl. 1000-0.

<sup>11</sup> Viz judikatura citovaná v rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024-16, s. 12, odst. 16. Jde zejména o rozhodnutí Ústavního soudního dvora publikované ve sbírce rozhodnutí tohoto soudu pod značnou VfSlg. 19.648/2012 a také rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 13. 9. 2013, V 50/2013.

<sup>12</sup> Znění § 63 odst. 2 v němčině: „(2) Die Frage, die durch die Volksbefragung zu entscheiden ist, ist so eindeutig zu stellen, daß sie entweder mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet oder im Falle, daß über zwei oder mehrere Varianten entschieden werden soll, die gewählte Variante bestimmt bezeichnet werden kann. Der Gemeinderat kann überdies beschließen, daß das Ergebnis der Volksbefragung einem Gemeinderatsbeschuß gleichzuhalten ist, wenn gleichzeitig für die Bedeckung allfälliger Ausgaben vorgesorgt wird.“

<sup>13</sup> V němčině otázka zněla: „Soll der Gemeinderat die erforderlichen Massnahmen im eigenen Wir-

O totožné otázce se hlasovalo i v Groß-Sieghartsu. Jak zobrazuje i tabulka, dopadla místní referenda v sousedních obcích rozdílně. V místním referendu ve Waidhofenu hlasovalo pro VTE celkem 51,77% oprávněných občanů a proti VTE bylo 48,23% oprávněných občanů. Naopak v Groß-Siegharts se pro výstavbu vyslovilo pouze 48,84% oprávněných voličů a proti výstavbě a provozu VTE bylo 51,16% oprávněných voličů.<sup>14</sup>

Výsledek hlasování	ANO	NE
<b>Waidhofen an der Thaya</b>	51,77 %	48,23 %
Groß-Siegharts	48,84 %	51,16 %

V situaci, kdy byl projekt VTE ve Waidhofenu těsně podpořen, napadlo třináct občanů Waidhofenu oprávněných v místním referendu hlasovat, proběhlé místní referendum u Ústavního soudního dvora.<sup>15</sup> Namítali, že otázka položená v místním referendu byla nejasná a neurčitá (*unklar und unbestimmt*), tj. že z ní nebylo patrné, v jaké konkrétní záležitosti v samostatné působnosti má město Waidhofen jednat, a že nebylo jasné, v jakém rozsahu by byl záměr realizován v území sousední obce Groß-Siegharts v případě odmítnutí záměru ve Waidhofenu.<sup>16</sup>

Při přezkumu místního referenda ve Waidhofenu vznikly pochybnosti o zákonitosti textu nařízení (*Verordnung*), kterým bylo místní referendum ve Waidhofenu vyhlášeno, a to ve formulaci otázky, o které se v místním referendu hlasovalo. Proto Ústavní soudní dvůr zahájil z moci úřední řízení o přezkumu zákonitosti nařízení podle čl. 139 B-VG, protože tuto otázku musel řešit jako předběžnou.<sup>17</sup> V řízení podle čl. 139 B-VG dospěl Ústavní soudní dvůr k závěru, že předmětné nařízení, kterým bylo ve Waidhofenu vyhlášeno místní referendum, bylo nezákonné, a to z důvodu nedostatečné jasnosti a jednoznačnosti položené otázky (*Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung*).<sup>18</sup>

Ústavní soudní dvůr zdůraznil, že u nástrojů přímé demokracie se v rakouském ústavním pořádku vyžaduje, aby předmět rozhodování byl jasný, a to z důvodu, aby se předešlo manipulacím s veřejným míněním a co nejvíce se vyloučila nedo-

*kungsbereich beschliessen, damit 3 bis 5 Windräder auf dem Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya (Gebiet Predigtstuhl) errichtet und betrieben werden können.*<sup>2c</sup>

<sup>14</sup> [https://www.siegharts.at/de/Volksbefragung\\_Errichtung\\_und\\_Betrieb\\_von\\_Windkraftanlagen\\_im\\_Gemeindegebiet\\_Gross-Siegharts\\_2](https://www.siegharts.at/de/Volksbefragung_Errichtung_und_Betrieb_von_Windkraftanlagen_im_Gemeindegebiet_Gross-Siegharts_2)

<sup>15</sup> Řízení před Ústavním soudním dvorem bylo vedeno pod značkou W III 1/2024.

<sup>16</sup> Viz Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024, s. 4.

<sup>17</sup> Řízení o kontrole norem, v kterém posuzoval Ústavní soudní dvůr zákonost odparem napadeného nařízení města Waidhofen an der Thaya bylo vedeno pod značkou V 99/2024.

<sup>18</sup> Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024, s. 13, odst. 20.

rozumění.<sup>19</sup> Pokud je možné otázku formulovat konkrétněji, je obec povinna tak učinit, aby zabránila pochybnostem. V tomto smyslu posoudil Ústavní soudní dvůr formulaci „**přijmout nezbytná opatření v samostatné působnosti**“ jako příliš vágní a zdůraznil, že takto vágní formulace neumožňuje osobě oprávněné hlasovat v místním referendu rozpoznat, která konkrétní opatření v samostatné působnosti má obec či město přijmout – zda je nezbytným opatřením např. jen schválení změny územního plánu, nebo také finanční podpora projektu či dokonce provoz VTE samotnou obcí či městem. Ústavní soudní dvůr shrnul, že pokud město zamýšlelo projekt podpořit změnou územního plánu, měla být otázka jasně formulována v tomto smyslu.<sup>20</sup>

Město Waidhofen se bránilo argumentem, že k místnímu referendu proběhla informační kampaň, ze které muselo být každému průměrnému voliči (*Durchschnittswähler*) jasné, čeho se položená otázka týká. Ústavní soudní dvůr argument „průměrným voličem“ odmítl jako spekulativní. Zdůraznil, že na jasnost otázky nemá vliv, jak intenzivně bylo téma místního referenda komunikováno s oprávněnými osobami.<sup>21</sup> Otázka musí být jasná sama o sobě. Jasnost a jednoznačnost otázky musí vyplývat přímo z jejího textu na hlasovacím lístku. Obec se nemůže spoléhat na to, že osoby oprávněné v místním referendu hlasovat vědí, o čem hlasují, např. z městských novin, informačních letáků nebo veřejných diskusí k záměru.<sup>22</sup> Podle Ústavního soudního dvora se tedy obec nemůže bránit argumentem, že pro „průměrného voliče“ byl význam otázky (např. že půjde o změnu územního plánu) s ohledem na místní kontext zřejmý.

Tím, že byla otázka položená v místním referendu prohlášena za nezákonnou, došlo k naplnění důvodu pro zrušení celého postupu a výsledku místního referenda. Ústavní soudní dvůr tedy vyhověl odporu (*Anfechtung*) občanů města Waidhofen a zrušil proběhlé místní referendum k VTE.<sup>23</sup> Dodejme, že projekt VTE společnosti WEB Windenergie AG na území města Waidhofen prozatím nebyl realizován.<sup>24</sup>

### 3. Místní referenda v České republice

V České republice je místní referendum běžně využívaným nástrojem přímé demokracie. Na ústavní úrovni sice není výslovně zakotveno, ale ústavním základem tohoto nástroje přímé demokracie je bezpochyby princip suverenity lidu a čl. 2

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 14, odst. 24.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 16, odst. 28.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 16, odst. 29.

<sup>22</sup> Tamtéž.

<sup>23</sup> Text celého rozsudku Ústavního soudního dvora je možné nalézt na webových stránkách <https://ris.bka.gv.at/Vfgh/> nebo zde: *Stattgabe einer Anfechtung der Volksbefragung in Waidhofen an der Thaya betreffend Windkraftanlage*. In *JBL Juristische Blätter*, roč. 147, č. 11/2025, s. 709–712.

<sup>24</sup> Viz webové stránky společnosti dostupné zde: <https://www.web.energy/at-de/ueber-web/unsere-anlagen/oesterreich>.

odst. 2 České republiky (dále jen „Ústava“)<sup>25</sup> a ústavní garance územní samosprávy v čl. 8 a hlavě VII Ústavy.

Místní referendum je v českém ústavním pořádku nástrojem pro realizaci ústavně zaručeného práva podílet se podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod<sup>26</sup> (dále jen „Listina“) přímo na správě věcí veřejných. Zároveň realizace místního referenda umožňuje naplnění čl. 22 Listiny, a to svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.<sup>27</sup> Připomeňme v této souvislosti náleznost Ústavního soudu ve věci místního referenda ve městě Zábřeh, podle kterého podstata místního referenda spočívá ve „*formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek.*“

Na výše uvedených ústavních základech se v judikatuře českých soudů ustálil přístup „**v pochybnostech ve prospěch místního referenda.**“ Nejvyšší správní soud ve věci *Lesík Bělka* týkající se místního referenda k těžbě kaolínu v Břežanech tento přístup podrobně shrnul:

„Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce působem upraveným v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu, představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba v pochybnostech hodnotit 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.“<sup>28</sup>

Doplňme též, že díky judikatuře se v praxi místních referend vedle tradičních **decizních referend** (nebo jinak také ratifikačních) prosadila i **referenda konzultativní**. Rozlišování těchto dvou kategorií přímo souvisí s položenou referendovou otázkou a indikuje, jak shrnul Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, že „[v]ýsledek místního referenda ... zavazuje orgány místní samosprávy k požadované činnosti, případně k cíli, kterého se mají snažit dosáhnout. ... S tím koresponduje skutečnost, že místní referendum může mít povahu ratifikační (či decisní), kdy obec v rámci své působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat

<sup>25</sup> ANTOŠ, Marek. Čl. 21. In KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAR, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021. s. 897.

<sup>26</sup> Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“).

<sup>27</sup> Viz v této souvislosti právní větu vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012; dostupné na: <https://www.zakonyprolidí.cz/judikat/nsscr/ars-1-2012-26>.

<sup>28</sup> Právní věta č. I k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012.

u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp.“<sup>29</sup>

České soudy tak např. shledaly zákonnými nebo přímo vyhlásily místní referenda s následujícími otázkami:

- 1. *Jste pro vybudování výsypek JS a JV u lesíku Bělka? 2. Jste pro povolení těžby u lesíku Bělka?*<sup>30</sup>
- *Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*<sup>31</sup>
- *Souhlasíte s tím, aby v katastrálním území Řisuty u Slaného byly postaveny a provozovány větrné elektrárny?*<sup>32</sup>

Protože tento příspěvek si klade za cíl porovnat přístup českých a rakouských soudů k referendovým otázkám požadujícím, aby orgány obce učinily v samostatné působnosti „veškeré právní kroky“, z hlediska jejich jednoznačnosti, shrne následující podkapitola, jak časté jsou referendové otázky tohoto typu v české praxi.

### 3.1 Co vyplývá z praxe místních referend

Ministerstvo vnitra, jemuž jsou místní referenda jednotlivými starosty a primátory oznamována,<sup>33</sup> vede od roku 2006 průběžně aktualizovaný přehled místních referend, která v České republice proběhla (dále jen „přehled“). V přehledu je do začátku února (k 10. 2. 2026) evidováno celkem 507 místních referend, některá z nich se ovšem nakonec nekonala, nebo se teprve budou konat. Po vyloučení těch, která se nekonala a která se teprve budou konat, dojdeme k tomu, že od roku 2006 do 10. 2. 2026 se v České republice konalo celkem 497 **místních referend**.

Za posledních dvacet let se místní referenda v České republice nejčastěji týkala energetiky (především VTE), výstavby (bytová, komerční, sportovní), infrastruktury (dopravní či technické), těžby. V místním referendu je typicky požadováno, aby obec 1) vyjádřila (ne)souhlas se záměrem, 2) učinila aktivní kroky k zabránění záměru, 3) určitým způsobem rozhodla o majetku obce, 4) změnila či zachovala územní plán nebo 5) přijala určitou regulaci (např. u hazardu).

<sup>29</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. 52 A 62/2022, odst. 47.

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012.

<sup>31</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. Ars 2/2017.

<sup>32</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2025, sp. zn. 51 A 65/2025.

<sup>33</sup> Viz § 47 odst. 1 zákona o místním referendu mají starosta obce, primátor a primátor hlavního města Prahy oznamovací povinnost ve vztahu k Ministerstvu vnitra, kterému jsou povinni oznámit vyhlášení místního referenda, výsledek hlasování v místním referendu a provedení rozhodnutí přijatého v místním referendu, a to do pěti dnů od dne, kdy k dané skutečnosti došlo. Na základě informací o místních referendech pak ministerstvo sestavuje přehled místních referend, který je veřejně dostupný na internetových stránkách ministerstva <<https://mv.gov.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>>.

V reflexi rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora jsem se v přehledu zaměřila na formulaci referendové otázky. V přehledu se totiž otázky, které ukládají zastupitelstvu povinnost využít „**všech zákonných prostředků**“, „**veškerých zákonných opatření**“, „**všech dostupných prostředků**“ nebo „**dostupných právních kroků**“, vyskytují často, konkrétně ve 147 případech, což z počtu 497 skutečně proběhlých místních referend představuje téměř třetinu (29,58 %).

Pokud srovnáme výše uvedenou skupinu 147 místních referend s otázkou na „všechny dostupné ...“ a skupinu všech skutečně konaných referend (497 k datu 10. 2. 2026), dojdeme k tomu, že místní referenda s otázkou „všechny právní kroky“ vykazují vysokou míru závaznosti v případě, že jsou platná a že nejsou zrušena soudy.

Ukazatel	Celkový průměr	Skupina 147 s otázkou „všechny právní kroky“
<b>Platnost</b>	80,3 %	78,2 %
<b>Závaznost výsledku</b>	76,7 %	75,5 %
<b>Efektivita (% závazných z % platných)</b>	95,5 %	96,5 %

### 3.2 Požadavky na referendovou otázku

Podle § 8 odst. 1 má právo iniciovat místní referendum jak samotné zastupitelstvo, tak občané obce prostřednictvím přípravného výboru.<sup>34</sup> Podle toho, kdo místní referendum inicioval, rozlišují správní soudy mezi „občanským“, tj. místním referendem iniciovaným občany prostřednictvím přípravného výboru, a „obecním“ či „městským“ referendem, jehož vyhlášení iniciuje samo zastupitelstvo.<sup>35</sup>

Bez ohledu na to, kdo je iniciátorem, rozhoduje o vyhlášení místního referenda zastupitelstvo. Na rozdíl od rakouského modelu postačí podle české právní úpravy k vyhlášení místního referenda přijetí usnesení zastupitelstva. Není potřeba vydávat právní předpis, jak je tomu v Rakousku, kde obecní rada (*Gemeinderat*) vyhláší místní referendum vydáním nařízení (*Verordnung*). Usnesení zastupitelstva však musí mít náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) ZMR, tj. musí obsahovat:

<sup>34</sup> Právo iniciovat místní referendum je veřejným subjektivním právem. Jak dovodil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12, nespadá toto veřejné subjektivní právo pod ochranu čl. 21 Listiny, a to na rozdíl od práva v místním referendu hlasovat. To však neznamená, že by právo iniciovat místní referendum nebylo pod ochranou soudní moci. Ochrana tomuto veřejnému subjektivnímu právu poskytují správní soudy a Ústavní soud pak případně v intencích článku 36 odst. 1 a 2 Listiny. ANTOŠ, Marek. Čl. 21. In KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021. s. 900.

<sup>35</sup> Viz např. rozhodnutí správních soudů ve věci místního referenda ve městě Řevnice – Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020-84 a Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, sp. zn. Ars 6/2020.

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

Občané iniciují místní referendum prostřednictvím přípravného výboru (§ 8 odst. 1 písm. b) ZMR), který tvoří alespoň tři oprávněné osoby, tedy osoby oprávněné volit do zastupitelstva obce.<sup>36</sup> Přípravný výbor připravuje návrh na uspořádání místního referenda, který musí splnit náležitosti stanovené v § 10 ZMR, zároveň tento návrh musí podpořit určité procento osob oprávněných v místním referendu hlasovat (§ 8 odst. 2 ZMR). Návrh je následně přezkoumán nejprve z hlediska formálního obecním úřadem (§ 12 ZMR), a je-li bezvadný, přezkoumá jej z věcného hlediska zastupitelstvo, a to na svém nejbližším zasedání po předložení návrhu přípravného výboru radou obce.<sup>37</sup>

Zastupitelstvo by v rámci přezkumu mělo zkoumat navrženou otázku, a to z pohledu, zda lze právě o takové otázce místní referendum konat.<sup>38</sup> Přezkum navržené otázky zahrnuje následující zákonné požadavky:

- 1) otázka se týká věci, která patří do samostatné působnosti obce (§ 6 ZMR),<sup>39</sup>
- 2) otázka se netýká věci, o které je ze zákona nepřijatelné v místním referendu hlasovat (§ 7 ZMR),<sup>40</sup>
- 3) otázka je formulována jednoznačně tak, aby na ni bylo možné odpovědět slovem „ANO“ nebo slovem „NE“ (§ 8 odst. 3 ZMR).<sup>41</sup>

Pokud o navržené otázce lze místního referendům vyhlásit, je zastupitelstvo povinno rozhodnout o vyhlášení místního referenda, protože v takové situaci vzniká

<sup>36</sup> Ustanovení § 2 zákona o místním referendu ve spojení s § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

<sup>37</sup> Zde se jeví jako vhodné doporučení prezentované P. Pechancem: „Pro futuro se jeví jako vhodná úvaha, zda by přípravný výbor neměl ještě před sběrem podpisů předložit navrhovanou otázku k posouzení zastupitelstvu obce. Zamezilo by se tak komplikacím, které nastávají v situaci, kdy zastupitelstvo obce (statutárního města) odmítne referendum vyhlásit, neboť o navržené otázce nelze referendum konat, ale podpisy oprávněných osob už byly shromážděny.“ Viz PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 67.

<sup>38</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 118.

<sup>39</sup> Posuzování tohoto požadavku dovedl ve svém usnesení ze dne 10. 7. 2006 Krajský soud v Plzni, sp. zn. 30 Ca 59/2006. Citováno podle RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 120.

<sup>40</sup> Tento požadavek zdůraznil ve svém rozhodnutí např. Krajský soud v Plzni – viz usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 30 Ca 73/2005. Citováno podle RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 119.

<sup>41</sup> Posuzování i tohoto požadavku zastupitelstvem v rámci přezkumu podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu dovedl Krajský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. 44 Ca 44/2009. Citováno podle RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 119–120.

právní nárok na vyhlášení místního referenda.<sup>42</sup> Pokud by zastupitelstvo přesto rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí, má přípravný výbor právo se obrátit na správní soud (§ 57 odst. 1 písm. b) ZMR) a žádat, aby soud místní referendum vyhlásil.<sup>43</sup>

Pokud navržená otázka nespĺňuje zákonné požadavky, musí zastupitelstvo rozhodnout o tom, že místní referendum nevyhlásí. Navrženou otázku či otázky již v této fázi nelze měnit, návrh na vyhlášení místního referenda musí přípravný výbor podat znova.<sup>44</sup>

Zákon o místním referendu upravuje také možnost zastupitelstva rozhodnout o navržené otázce bez vyhlášení místního referenda. O takovém rozhodnutí musí zastupitelstvo neprodleně informovat přípravný výbor, resp. jeho zmocněnce. Přípravný výbor má právo trvat na konání místního referenda a zastupitelstvo má pak povinnost místní referendum vyhlásit (§ 13 odst. 3 ZMR).

Pro přehled uveďme, že ochranu veřejných subjektivních práv ve vztahu k místnímu referendu poskytují správní soudy, a to podle § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“). Správní soudy poskytují ve věcech místního referenda jak předběžnou, tak následnou ochranu. Proti rozhodnutí krajských soudů je přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu a v případě zásahu do souvisejících ústavně zaručených práv, zejména práva podle čl. 21 nebo čl. 36 Listiny je možné se obrátit na Ústavní soud. V následující tabulce jsou shrnuty možnosti předběžné i následné ochrany ve věcech místního referenda:

Soudní ochrana	SŘS	Důvody (ZMR)	
předběžná	§ 91a/1/a	Nesouhlas s výzvou obecního úřadu k odstranění vad návrhu přípravného výboru podle § 12/2 (§ 57/1/a ZMR)	
	§ 91a/1/b	Zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru postupem podle § 13/1/a ZMR. Zastupitelstvo rozhodlo o tom, že MR nevyhlásí, protože shledalo, že o navržené otázce nelze místní referendum konat (§ 13/1/b ZMR).	
následná	§ 91a/1/c § 91a/1/d	Neplatnost hlasování v MR  Neplatnost rozhodnutí v MR	pokud je splněna některá z následujících podmínek: a) došlo k takovému porušení ZMR, které mohlo ovlivnit výsledek MR, b) bylo konáno MR o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, nebo c) bylo konáno MR o věci, o níž nelze MR podle § 6, resp. § 7 ZMR konat.

<sup>42</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 118.

<sup>43</sup> Ustanovení § 91a odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu.

<sup>44</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 67.

Správní soudy se k přezkumu otázek navržených pro místní referendum dostanou v rámci předběžné ochrany podle § 91a odst. 1 písm. b) a také v rámci ochrany následné podle § 91a odst. 1 písm. c) i d) SŘS. V následující části příspěvku se podrobněji podíváme na zákonné požadavky týkající se referendové otázky a jak byly tyto požadavky specifikovány v judikatuře soudů.

### 3.2.1 „Pouze záležitosti spadající do samostatné působnosti“

Česká právní úprava se shoduje s tou rakouskou v tom, že místní referendum se smí týkat pouze záležitostí spadajících do samostatné působnosti obcí (§ 6 ZMR).

V případě neuskutečněního místního referenda v obci Temelín judikoval Ústavní soud, že místní referendum je v zastupitelské demokracii doplňkovým a v jistém smyslu výjimečným nástrojem, který musí splnit řadu zákonných podmínek, „[j]ednu z nejdůležitějších podmínek přitom představuje skutečnost, že v referendu položená otázka spadá do samostatné působnosti obce.“<sup>45</sup> V tomto případě šlo o snahu občanů obce Temelín vyhlásit místní referendum o následujících otázkách týkajících se skladu vyhořelého jaderného paliva:

- 1) *Souhlasíte s tím, aby byl na katastrálním území obce T. sklad vyhořelého jaderného paliva?*
- 2) *Souhlasíte s tím, aby orgány samosprávy obce T. při výkonu samostatné působnosti využily všech prostředků, aby zabránily stavbě skladu vyhořelého jaderného paliva v lokalitě elektrárny T.?*

Návrh na konání místního referenda o výše uvedených otázkách podal přípravný výbor v červnu 2004. Zastupitelstvo obce místní referendum nevyhlásilo, protože podle něj navržená otázka č. 1 nespádala do samostatné působnosti obce a otázka č. 2 byla příliš vágní. Proti nevyhlášení místního referenda se přípravný výbor bránil u správního soudu. Krajský soud v Českých Budějovicích návrh na vyhlášení místního referenda zamítl s odůvodněním, že navržené otázky nespádají do samostatné působnosti obce, jak vyžaduje § 6 ZMR, ale pod výkon státní správy.

Protože v té době ještě nebyla ve věcech místního referenda přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, podal přípravný výbor a jeho čtyři členové ústavní stížnost mimo jiné pro porušení čl. 21 odst. 1 Listiny. Namítali, že navržené otázky směřovaly k přijetí politického stanoviska, které by obec následně hájila jako účastník správních řízení, čímž by nedošlo k vybočení z její samostatné působnosti. S odkazem na odbornou literaturu<sup>46</sup> tvrdili, že zákon o místním referendu připouští jak ratifikační, tak konzultativní místní referendum.

<sup>45</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04.

<sup>46</sup> Kategorizace místních referend podle typu otázky na ratifikační a konzultativní prezentoval v odborné literatuře Josef Vedral, který v té době působil na odboru legislativy Ministerstva vnitra a na jehož článek k zákonu o místním referendu, stěžovatelé odkazovali. Viz VEDRAL, Josef. Zákon o místním

Ústavní soud argument stěžovatelů, že zákon o místním referendu umožňuje konání konzultativního místního referenda, odmítl. Konstatoval, že česká právní úprava připouští pouze referendum decizní (označované též jako ratifikační), jehož účelem je, aby občané v konkrétních případech přímo nahradili svým rozhodnutím rozhodnutí zastupitelů. Vysvětlil, že právo iniciovat místní referendum není ústavně zaručeno a ochrana podle čl. 21 odst. 1 Listiny se vztahuje na účast v již vyhlášeném hlasování, nikoliv na samotné vyhlášení, a ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl.

Dodejme, že Ústavní soud později v usnesení IV. ÚS 265/10 uvedl, že dřívější odmítavý postoj ke konzultativnímu místnímu referendu prezentovaný v usnesení II. ÚS 706/04 byl překonán vyhovujícím nálezem I. ÚS 101/05 ve věci místního referenda ve Vysokém Újezdě, které se týkalo nevyhlášeného místního referenda k návrhu nového územního plánu. Ústavní soud tak potvrdil širší výklad přípustnosti místního referenda.

Velmi výstižně tento judikatorní vývoj shrnul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 5. 3. 2015:

*„... místní referendum může mít povahu ratifikační (či decizní), kdy obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp. ... I přes původní negativní postoj Ústavního soudu ke konzultativním místním referendům ... se zmíněný typ referenda nakonec prosadil judikatorně ..., i prakticky, neboť od přijetí zákona o místním referendu proběhla celá řada místních referend konzultativního charakteru ... Ani věcné vymezení možnosti konat konzultativní místní referendum není bezbřehé, jelikož je ohraničeno § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.“<sup>47</sup>*

K požadavku, aby referendová otázka mířila pouze do oblasti samostatné působnosti obce uveďme ještě případ místního referenda ve Chvalovicích (okres Znojmo, Jihomoravský kraj). Společnost Viventy česká, s.r.o. plánovala v této obci výstavbu jedné VTE. Zastupitelstvo Chvalovic výstavbu VTE podpořilo už v roce 2006. Po změně č. 2 byl projekt v souladu s územním plánem Chvalovic, investor získal souhlasné stanovisko EIA, souhlasné stanovisko k zásahu do krajinného rázu a v roce 2011 nakonec také územní rozhodnutí o umístění stavby, které nabylo právní moci. Projekt ale vyvolal kritiku ze strany obyvatel Chvalovic i sousedních obcí a města Znojma.

referendu. In *Obec a finance*, č. 1/2004, s. 40–41. Blíže k této otázce viz také RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 55–59.

<sup>47</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, sp. zn. Ars 11/2014, odst. 22. Z citace jsou pro lepší přehlednost textu vyňaty odkazy na soudní rozhodnutí a na odbornou literaturu.

V červnu 2012 pak zastupitelstvo Chvalovic na základě návrhu přípravného výboru vyhlásilo místní referendum o otázce:

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

V proběhlém místním referendu hlasovalo pro odpověď „ANO“ 60,8 % a pro „NE“ 35,8 % a výsledek místního referenda tak byl závazný. Následně ale bylo rozhodnutí přijaté v místním referendu napadeno u Krajského soudu v Brně, který návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu zamítl. Nejvyšší správní soud však dospěl k opačnému závěru a rozhodl o neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Nejvyšší správní soud své rozhodnutí zdůvodnil tak, že část otázky vyžadující, aby zastupitelstvo „nepovolovalo“ výstavbu, spadá do přenesené působnosti. Protože tato část otázky týkající se „nepovolování“ výstavby byla v rozporu se zákonem (§ 6 MR), přistoupil Nejvyšší správní soud k prohlášení neplatnosti místního referenda jako celku a uvedl: „Jestliže je jednou otázkou položenou v místním referendu rozhodováno o více věcech, musí se ve všech případech jednat o věci, o nichž lze místní referendum podle § 6 a 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, konat.“<sup>48</sup>

### 3.2.2 Nepřípustné záležitosti podle § 7

Stručně shrňme také zákonem definované nepřípustné záležitosti, o nichž v místním referendu hlasovat nelze. Ustanovení § 7 ZMR obsahuje taxativní výčet záležitostí, o kterých je *ex lege* nepřípustné místní referendum konat. I toto ustanovení nastavuje požadavky na formulaci referendové otázky. Podle § 7 ZMR nelze místní referendum konat v záležitostech místních poplatků a obecního rozpočtu (písm. a), zřízení nebo zrušení orgánů obce (písm. b), volby a odvolání starosty a dalších představitelů politické reprezentace (písm. c) nebo v případech, kdy se o věci rozhoduje ve zvláštním řízení (písm. e). Podle § 7 ZMR je konání místního referenda rovněž nepřípustné, pokud je položená otázka v rozporu s právními předpisy (písm. d) nebo pokud od platného rozhodnutí v téže věci neuplynulo 24 měsíců (písm. f).

### 3.2.3 Jednoznačnost otázky

Ve vztahu k otázce, o níž je v místním referendu hlasováno, se česká i rakouská právní úprava shodují v tom, že otázka musí být formulována jednoznačně tak, aby na ni bylo možné odpovědět „ANO“ nebo „NE“ (§ 8 odst. 3 ZMR). Výklad kritéria jednoznačnosti se však u českých a rakouských soudů liší, jak bude patrné z níže rozebraných českých případů.

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-52.

Pravidla pro formulaci otázky pro místní referendum vycházejí ze zákonného požadavku, aby byla otázka položena **jednoznačně** a aby na ni bylo možné odpovědět slovy „ANO“ nebo „NE“. Judikatura Nejvyššího správního soudu tato pravidla upřesnila tak, aby nebylo místní referendum zbytečně omezováno přepjatým formalismem.

Nejvyšší správní soud při posuzování jednoznačnosti otázky používá **standard běžného občana**. Jednoznačnost otázky se neposuzuje „přísným právnickým okem“, ale z pohledu běžného občana, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí týkajícím se vyhlášení místního referenda v Praze 7 ohledně sídla Úřadu Městské části Praha 7:

„[42] Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamnost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako *reasonable person* a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměrování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.

[43] Z nastíněného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.

[44] Ostatně absolutní lingvistická jednoznačnost je spíše ideálem, kterému je možno se při formulaci otázek přibližovat než jej reálně docílit. Ani samotná lingvistická věda někdy nenabízí mluvčím jednotná řešení, vždyť živoucí jazyková realita se často jeví jako mnohvrstevnatá a kolísající. I s touto lingvistickou výhradou je ale třeba trvat na tom, že je žádoucí, aby otázka byla přiměřeně stručná, přehledná a syntakticky nekomplikovaná. Případná delší či složitější otázka nemusí nutně znamenat nejednoznačnost, už z toho důvodu, že některé palčivé komunální problémy je obtížné formulovat v krátké a jednoduché větě.<sup>49</sup>

Ve stejném rozhodnutí Nejvyšší správní soud ještě vymezil rozdíl mezi požadavky stanovenými v § 7 a § 8 odst. 3 ZMR: „*Nejednoznačná (kapciózní, sugestivní, matoucí či zcela neurčitá) otázka je sama o sobě důvodem nepřípustnosti podle § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, není tedy potřeba „dotvářet“ spojení s výlukovými důvody podle § 7 písm. d). Zatímco výlukový důvod podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu směřuje do oblasti rozporu s hmotným právem,*

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. Ars 2/2012.

§ 8 odst. 3 filtruje „procesní“ stránku referenda, jedná se tedy o důvod nepřijatelnosti z důvodu formálně vadné formulace otázky.“<sup>50</sup>

A jak posuzují české soudy referendové otázky, které obsahují požadavek, aby zastupitelstvo učinilo „veškeré právní kroky“?

#### 4. Místní referenda v Třemošnici a v Opatovicích nad Labem

Zastupitelstvo města Třemošnice rozhodlo v červnu 2021 z vlastní iniciativy o konání místního referenda ve věci využití městských pozemků v průmyslové zóně. Místní referendum se uskutečnilo v říjnu 2021 společně s volbami do Poslanecké sněmovny. Hlavním tématem byla podpora projektu společnosti KOVOLIS HEDVIKOV, a.s. a případná změna územního plánu. V místní referendu se hlasovalo o následujících dvou otázkách:

„1. Má město Třemošnice jako jednotka územní samosprávy dále podporovat projekt výstavby nového provozu společnosti KOVOLIS HEDVIKOV, a.s., v průmyslové zóně v Třemošnici označené v územním plánu Z4, tj. podporovat jako vlastník nemovitostí a jako účastník správních řízení výstavbu nového závodu s lisovnou a tavírnou hliníku, obrobnou, nářadovnou, mechanickými dílnami, skladem expedice, parkovištěm a správní budovou?

2. Má město Třemošnice učinit **veškeré potřebné kroky** ke změně Územního plánu města Třemošnice a celou či podstatnou část plochy označenou Z4 a plochu Z5 změnit na zónu určenou pro bydlení v rodinných domech a veřejné prostranství v zájmu plnění důležitého veřejného zájmu města?“

Místního referenda se zúčastnilo 62,11 % oprávněných osob, takže bylo platné i závazné. V první otázce odmítli oprávněné osoby podporu projektu (64,16 % hlasů pro „NE“) a ve druhé otázce podpořili veškeré potřebné kroky města ve změně územního plánu na obytnou zónu (66,44 % hlasů pro „ANO“).

Výsledek místního referenda byl u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích napaden návrhem na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu z důvodu nejednoznačnosti referendových otázek. Krajský soud tento návrh zamítl, neboť obě referendové otázky shledal pro běžného občana srozumitelnými a spadajícími do samostatné působnosti města Třemošnice. Rozhodnutí krajského soudu bylo napadeno kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud zamítl. Nejvyšší správní soud potvrdil, že záležitosti územního plánování patří do samostatné působnosti a že i přes určité formální nedostatky usnesení zastupitelstva (odkazy na materiály mimo text usnesení) byli občané o důsledcích své volby dostatečně informováni prostřednictvím kampaně a místního tisku.

<sup>50</sup> Tamtéž.

V Opatovicích nad Labem usiloval přípravný výbor v roce 2022 o vyhlášení místního referenda s cílem zabránit výstavbě průmyslové haly na jihu města v sousedství obce Čeperka. Pro místní referendum byla navržena následující otázka:

*„Požadujete, aby orgány obce Opatovice nad Labem učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky k tomu, aby zabránily výstavbě průmyslové, výrobní, logistické, montážní nebo skladové haly na pozemcích parc. č. 2129, 2124, 2123, 2126, 2120, 2127, 2119/2, 2118/2, 2116, 2115/1 a st. p. č. 521/1, vše v k.ú. Opatovicích nad Labem?“*

Obecní úřad přípravnému výboru potvrdil, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá žádné vady, ale zastupitelstvo o jeho vyhlášení ani nevyhlášení nerozhodlo, neboť pro žádnou z variant usnesení nehlasoval dostatečný počet zastupitelů. Přípravný výbor se proto obrátil na Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice, který návrhu vyhověl a místní referendum o výše uvedené otázce vyhlásil na leden 2023, kdy probíhaly prezidentské volby.<sup>51</sup> Místní referendum se uskutečnilo s následujícím výsledkem: 55,95 % hlasů bylo pro zabránění výstavbě, jen 38,88 % bylo proti. V místním referendu bylo dosaženo potřebné kvorum pro závaznost, takže daný výsledek byl pro zastupitelstvo závazný. V Opatovicích nad Labem zmiňovaný záměr doposud realizován nebyl.

Z rozhodnutí správních soudů, které se zabývaly místními referendy v Opatovicích nad Labem a Třemošnici a v rámci svého rozhodování posuzovaly jednoznačnost referendových otázek obsahující formulaci „veškeré potřebné kroky“, vyplynulo, že české soudy tyto formulace v referendových otázkách považují za přípustné a dostatečně určité. Jednoznačnost je podle citované judikatury třeba vždy posuzovat optikou běžného občana, nikoliv rigorózním právním výkladem.

K použití obecnějších pojmů v referendových otázkách Nejvyšší správní soud shrnul, že *„jejich prostřednictvím dochází k naplnění požadavku na stručnost, přehlednost a nekomplikovanou stavbu položené otázky. Není tak žádoucí, aby otázky v referendu byly pokládány s takovou mírou detailu, kdy uvedenou všechny možnosti, kterými mají jednotlivé orgány města postupovat v potenciálních situacích při změně územního plánu, jelikož taková otázka by mohla být v rozporu s požadavkem srozumitelnosti. Jinými slovy trvat na absolutní přehlednosti otázky a současně na její srozumitelnosti by mohlo vést k tomu, že referendovou otázkou nepůjde zformulovat vůbec.“*<sup>52</sup>

Termín „veškeré kroky“ zavazuje orgány obce k dosažení určité cíle (např. zabránění výstavbě nebo změně územního plánu) těmi prostředky, které mají orgány obce v rámci samostatné působnosti k dispozici. Nejvyšší správní soud v rozsudku týkajícím se místního referenda v Třemošnici navíc poukázal na to, že obdobné

<sup>51</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. 52 A 62/2022.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2022, sp. zn. Ars 5/2021, odst. 38.

formulace (např. „podniknout veškeré právní kroky v samostatné působnosti“) byly v minulosti opakovaně shledány jako legitimní v místních referendech napříč Českou republikou.<sup>53</sup> Správní soudy tedy uzavírají, že v pochybnostech je třeba rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a nehladat v jazykových obratech nejednoznačnost tam, kde je smysl referendové otázky pro místní komunitu optikou běžného občana zřejmý.

## 5. Závěr

Srovnání přístupu českých soudů a rakouského Ústavního soudního dvora k problematice formulace referendové otázky odhaluje zásadní rozdíly v míře formalismu a vnímání role „průměrného voliče“ či „běžného občana“. Přestože oba právní řády shodně vyžadují, aby referendová otázka směřovala do samostatné působnosti obce a byla formulována jednoznačně tak, aby na ni bylo možné odpovědět „ANO“ či „NE“, aplikační praxe v obou státech se liší v následujících bodech.

- 1) Standard posuzování: České soudy odmítají posuzovat referendové otázky „přísným právnickým okem“ a uplatňují standard fiktivní „rozumné osoby“ (*reasonable person*) či „běžného občana“. Judikatura českých soudů vychází z předpokladu, že běžný občan při prvním přečtení referendové otázky ví, o čem rozhoduje, a rozumí důsledkům své volby, i když otázka vykazuje drobné lingvistické či terminologické nepřesnosti. Rakouský Ústavní soudní dvůr úvahy o znalostech či informovanosti průměrného voliče výslovně označuje za spekulativní a vyžaduje, aby předmět rozhodování byl z formulace referendové otázky právně-technicky jasný sám o sobě, nezávisle na úrovni vzdělanosti osob oprávněných v referendu hlasovat. Pro rakouský Ústavní soudní dvůr je tedy argument „průměrným voličem“ nepřijatelným pokusem obce omlouvat neurčitost textu otázky vnějšími okolnostmi. Pro český Nejvyšší správní soud je „běžný občan“ naopak ochranným filtrem, který brání přepjatému formalismu a umožňuje konání místního referenda i v případech, kdy otázka není formulována s absolutní legislativní precizností.
- 2) Role informační kampaně a místního kontextu: České soudy při hodnocení jednoznačnosti referendové otázky zohledňují místní kontext, proběhlou informační kampaň i předchozí veřejnou diskusi. I tak obecná otázka jako „*Jste pro krytý bazén v Zubří?*“ byla soudy shledána jednoznačnou právě díky intenzivní místní debatě a znalosti konkrétního projektu místními obyvateli. Rakouský Ústavní soudní dvůr naopak zdůrazňuje, že jasnost a jednoznačnost referendové otázky musí vyplývat výhradně z textu otázky na hlasovacím lístku. Informace v místním tisku či médiích nemohou nedostatečnou jasnost a jednoznačnost referendové otázky zhojit.

<sup>53</sup> Tamtéž, odst. 37. Shodně usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. 52 A 62/2022, odst. 32.

- 3) Přípustnost generálních pokynů („veškeré kroky“): V české praxi místních referend jsou referendové otázky s formulací typu „učinit veškeré právní kroky v samostatné působnosti“ velmi časté, dosahují téměř 30 % všech konaných místních referend. Soudy formulaci referendové otázky s generálním pokynem akceptují jako legitimní politické zadání orientované na dosažení konkrétního cíle. Podle českých soudů tyto formulace pomáhají dosažení stručnosti a srozumitelnosti.
- 4) Základní interpretační principy: České soudy se důsledně řídí zásadou *in favorem libertatis* (v pochybnostech ve prospěch místního referenda) a omezení jeho konání vykládají restriktivně. Rakouský Ústavní soudní dvůr klade na první místo princip „čistoty“ voleb, který vyžaduje jasnost předmětu rozhodování, aby bylo možné jednoznačně přezkoumat zákonnost celého postupu.

Co si tedy lze z tohoto srovnání odnést? Rakouský Ústavní soudní dvůr je podstatně přísnější v posuzování preciznosti formulace referendové otázky. Důsledkem je jasnější zadání pro orgány obce a s tím spojená vyšší jistota občanů obce a lepší možnost kontroly naplňování výsledků místního referenda. Cenou za to však je omezení participačních práv občanů. Přísnější přezkum otázky dává smysl v situaci, kdy místní referendum iniciuje a referendovou otázku formuluje samo zastupitelstvo anebo v případech, kdy má jít o tzv. decizní (ratifikační) referendum, ve kterém občané svým rozhodnutím přijatým v místním referendu nahrazují rozhodnutí zastupitelstva v samostatné působnosti. U referendové otázky formulované občany a u konzultativních místních referend však lze souhlasit s přístupem českých soudů, které by přísná kritéria pro přezkum referendové otázky vnímaly jako nepřiměřený zásah do participačních práv občanů. Dalo by se tedy uvažovat o tom, že by české soudy u decizních (ratifikačních) místních referend iniciovaných samotnými zastupitelstvy uplatňovaly přísnější přezkum otázek.

V České republice to podle dosavadní praxe místních referend ani podle judikatury nevypadá, že by volnější formulace referendové otázky působila problémy pro voliče při rozhodování – zde se koncept „běžného občana“ či „průměrného voliče“ jeví jako dostačující. Stejně tak nepůsobí volnější formulace referendových otázek problémy ani pro naplňování výsledku místního referenda orgány obce, které si při znalosti místního kontextu umějí zadání vhodně interpretovat. Bylo by však vhodné podrobněji empiricky prozkoumat, jak kvalitně zastupitelstva rozhodnutí přijatá v místních referendech naplňují. Další výzkum by si zasloužila také otázka informačních kampaní k místním referendům, neboť ty hrají v české praxi místních referend významnou roli.

## Abstrakt

Příspěvek analyzuje problematiku formulace otázek v místních referendech skrze srovnání české a rakouské právní praxe. Výchozím bodem je rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvoru z roku 2025, který zrušil referendum pro neurčitost otázky vyžadující „nezbytná opatření v samostatné působnosti“. Autorka upozorňuje, že v České republice jsou podobně obecné formulace (např. „veškeré právní kroky“) přítomny u téměř 30 % referend. České soudy však na rozdíl od rakouských uplatňují standard „běžného občana“ a zásadu *in favorem libertatis*, přičemž zohledňují i místní informační kampaně. Zatímco rakouský přístup upřednostňuje právní preciznost, česká judikatura klade důraz na ochranu participačních práv občanů a omezení formalismu.

**Klíčová slova:** místní referendum, *Volksbefragung*, jednoznačnost otázky, přímá demokracie

## Použité zdroje:

HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021.

JANSA, P.; PAVLIŠOVÁ, R. *Místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010.

JEMELKA, Luboš; PODHRÁZSKÝ, Milan; VETEŠNÍK, Pavel; ZAVŘELOVÁ, Jitka; BOHADLO, David; ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013.

KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021.

Ministerstvo vnitra. *Seznam konaných místních referend*. <https://mv.gov.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien: facultas, 2009.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.

PREUSS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. In *Právník*, roč. 163, č. 7/2024, s. 691–711.

RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011.

SMITH, Michael L. *Občané v politice: Studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009.

SMITH, Michael L. *Přímá demokracie v praxi: Politika místních referend v České republice*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2007.

Stattgabe einer Anfechtung der Volksbefragung in Waidhofen an der Thaya betreffend Windkraftanlage. In *JBL Juristische Blätter*, roč. 147, č. 11/2025, s. 709–712. <https://doi.org/10.33196/JBL202511070901>.

VEDRAL, Josef. Zákon o místním referendu. In *Obec a finance*, č. 1/2004, s. 40-41.

WIESER, Bernd. *Vergleichendes Verfassungsrecht*. 3. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 2024.

### Judikatura:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 30 Ca 73/2005.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 7. 2006, sp. zn. 30 Ca 59/2006.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. 44 Ca 44/2009.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020-84.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. 52 A 62/2022.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2025, sp. zn. 51 A 65/2025.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. Ars 2/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. Ars 4/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, sp. zn. Ars 11/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. Ars 2/2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, sp. zn. Ars 6/2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2022, sp. zn. Ars 5/2021.

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

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 265/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12.

Rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora (VfGH) ze dne 13. 9. 2013, sp. zn. V 50/2013.

Rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora (VfGH) ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024.

**O autorce:**

*JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.*

působí od roku 2003 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci (PF UP), kde se věnuje právu životního prostředí. Je místopředsedkyní České společnosti pro právo životního prostředí.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8, 77900 Olomouc

*veronika.tomoszkova@upol.cz*

ORCID: 0000-0002-9626-3547

## A TOO VAGUE QUESTION: LOCAL REFERENDA IN CZECH–AUSTRIAN COMPARISON

### Abstract

The article analyzes the issue of formulating local referendum questions through a comparison of Czech and Austrian legal practices. The starting point is a 2025 decision by the Austrian Constitutional Court, which invalidated a referendum due to the vagueness of a question requiring „necessary measures in self-governing competence“. The author notes that in the Czech Republic, similarly general formulations (e.g., „all legal steps“) are present in nearly 30 % of local referendums. However, unlike their Austrian counterparts, Czech courts apply the „reasonable person“ standard and the in favorem libertatis principle, while also considering local information campaigns. Whereas the Austrian approach prioritizes legal precision, Czech jurisprudence emphasizes the protection of citizens' participatory rights and the reduction of formalism.

**Keywords:** local referendum, *Volksbefragung*, clarity of the question, direct democracy