



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV- 93936-2/ODK-2020

Praha 23. června 2020

Vážená paní
Mgr. Ludmila Procházková
Městský úřad Lysá nad Labem

elektronicky na email: ludmila.prochazkova@mestolysa.cz

Stanovisko - návrh na konání místního referenda

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel Váš dotaz ze dne 11. června 2020, který se týká problematiky místního referenda. Dne 10. června 2020 Městský úřad Lysá nad Labem přijal návrh na konání místního referenda o těchto otázkách:

- 1. Souhlasíte s tím, aby byty v Milovicích ve vlastnictví Města Lysá nad Labem zůstaly i nadále majetkem města a nebyly prodány?*
- 2. Souhlasíte s tím, aby Město Lysá nad Labem prodalo své byty v Milovicích pouze tehdy, pokud bude mít pravomocné stavební povolení nových městských bytů v Lysé nad Labem a výtěžek z prodeje bytů v Milovicích se použije jen k úhradě nákladů na tuto výstavbu?*

Ptáte se, zda jsou otázky korektně položené a pokud bude stanovisko občanů v referendu byty neprodávat, jaký to má závazný účinek pro zastupitelstvo města (zda je výsledek referenda pro zastupitelstvo závazné i zpětně). Dále se ptáte, do kdy máte povinnost referendum vyhlásit.

Úvodem je vhodné odkázat na některá ustanovení č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), na které níže v odpovědi na Váš dotaz odkazujeme:

§ 12 (Přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru)



- (1) *Návrh přípravného výboru spolu s přílohou předkládá přípravný výbor obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu (dále jen "obecní úřad") nebo magistrátu hlavního města Prahy nebo magistrátu územně členěného statutárního města (dále jen "magistrát statutárního města"), který posoudí předložený návrh přípravného výboru ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání; jestliže v návrhu přípravného výboru neshledá nedostatky, neprodleně po uplynutí této lhůty písemně vyrozumí zmocněnce.*
- (2) *Nemá-li návrh přípravného výboru náležitosti stanovené podle § 10 a 11 nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, obecní úřad nebo magistrát statutárního města neprodleně písemně vyzve zmocněnce, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dnů, odstranil. Současně obecní úřad nebo magistrát statutárního města návrh přípravného výboru zmocněnci podle potřeby vrátí a o tomto postupu učiní zápis a přiloží k němu kopii návrhu přípravného výboru.*
- (3) *V případě, že obecní úřad nebo magistrát statutárního města nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění, považuje se takový návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od jeho podání za bezvadný.*
- (4) *Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce k projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání; obdobně postupuje rada města, která bezvadný návrh přípravného výboru předloží k projednání zastupitelstvu statutárního města.*

§ 13 (Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru)

- (1) *Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne*
 - a) *o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání (§ 15),*
 - b) *o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.*
- (2) *Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města neprodleně vyrozumí zmocněnce o přijatém usnesení a zároveň toto usnesení vyvěsí na úřední desce příslušného obecního úřadu po dobu 15 dnů; usnesení zastupitelstva statutárního města se vyvěsí neprodleně po dobu 15 dnů na úřední desce magistrátu statutárního města a na úředních deskách úřadů všech městských částí nebo městských obvodů. Obdobně postupuje příslušné zastupitelstvo při vyhlášení místního referenda na základě rozhodnutí soudu.*



(3) *Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda; o tomto rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce. Takové rozhodnutí nelze vykonat před uplynutím lhůty stanovené ve větě třetí. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí. Rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města podle věty první pozbývá dnem vyhlášení místního referenda platnosti. Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.*

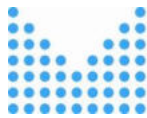
§ 15 (Den konání místního referenda)

„Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Dnem vyhlášení místního referenda je první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města na úřední desce příslušného obecního úřadu nebo na úřední desce magistrátu statutárního města. Koná-li se místní referendum z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, nesmí být den konání místního referenda stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.“

Ad 1) Přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru

K problematice přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru ze strany obecního úřadu uvádíme:

Podle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu platí, že přípravný výbor návrh na konání místního referenda předkládá obecnímu úřadu, který přezkoumá, zda má návrh přípravného výboru nedostatky či nikoli. **Obecní úřad nicméně přezkoumává pouze formální náležitosti návrhu na konání místního referenda, které jsou stanoveny v § 10 a 11 zákona o místním referendu.** Podle § 10 odst. 1 zákona o místním referendu je jednou z náležitostí návrhu přípravného výboru *znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu.* V této souvislosti lze odkázat na příslušnou judikaturu správních soudů, zejm. na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2009, čj. 44 Ca 44/2009-33, ve kterém krajský soud dospěl k závěru: „Obecnímu úřadu nepřísluší přezkoumávat, zda otázky navržené přípravným výborem pro referendum či referendum samo jsou či nejsou v souladu se zákonem, protože posouzení těchto otázek přísluší podle § 13 odst. 1 písm. a)



zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, výhradně zastupitelstvu obce poté, co mu je bezvadný návrh přípravného výboru radou obce předložen k projednání.

K obdobnému závěru pak dospěl Nejvyššího správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, čj. Ars 2/2017-60.

Obecní úřad pouze zkoumá, zda návrh přípravného výboru obsahuje otázku, o níž by se mělo místní referendum konat, tuto otázku však nehodnotí. I kdyby nemohlo být pochyb o tom, že o navržené referendové otázce (referendových otázkách) nelze místní referendum konat, tato skutečnost není nedostatkem návrhu přípravného výboru ve smyslu ust. § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Posouzení souladu navržené referendové otázky s právní úpravou přísluší zastupitelstvu obce. Pochopitelně nic nebrání tomu, aby nad rámec zákona obecní úřad předložil zastupitelstvu obce své stanovisko k přípustnosti konání místního referenda o navržené otázce.

Ad 2) Přípustnost referendových otázek

Obecně platí, že referendová otázka musí být v souladu se třemi ustanoveními zákona o místním referendu, konkrétně s ustanovením § 6, § 7 a § 8 odst. 3 tohoto zákona. Podle ust. § 6 se v místním referendu *rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce*. Ustanovení § 7 pak obsahuje výčet případů, kdy je konání místního referenda vyloučeno. Podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu je nutné, aby referendová otázka byla položena jednoznačně tak, *aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“*.

Zákon o místním referendu nevylučuje, aby se místní referendum konalo o více samostatných otázkách. V ust. § 10 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu je dokonce výslovně uvedeno, že jednou z náležitostí návrhu přípravného výboru je *znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu*. Je však nutné, aby otázky na sobě byly navzájem nezávislé, resp. vzájemně se nevylučovaly. Když zastupitelstvo obce podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu rozhoduje, zda místní referendum o navržených otázkách vyhlásí či nikoli, posuzuje přípustnost konání místního referenda o každé z otázek samostatně. Nemožnost konání místního referenda o jedné z navržených otázek nemá vliv na přípustnost konání místního referenda o jiné z navržených otázek.

V posuzovaném případě se má místní referendum konat o dvou otázkách, které zní takto:

- *Souhlasíte s tím, aby byty v Milovicích ve vlastnictví Města Lysá nad Labem zůstaly i nadále majetkem města a nebyly prodány?*
- *Souhlasíte s tím, aby Město Lysá nad Labem prodalo své byty v Milovicích pouze tehdy, pokud bude mít pravomocné stavební povolení nových*



městských bytů v Lysé nad Labem a výtěžek z prodeje bytů v Milovicích se použije jen k úhradě nákladů na tuto výstavbu?

Posuzujeme-li obě navržené referendové otázky samostatně, máme za to, že jsou v posuzovaném případě souladné se zákonem o místním referendu. Otázky však spolu věcně souvisí - předmětem obou otázek je jedna a tatáž záležitost, a to prodej městských bytů v Milovicích. Obě otázky směřují k tomu, zda má Vaše město zůstat vlastníkem bytů v Milovicích, popř. zda (za jakých podmínek) mohou být tyto městské byty prodány. Zabývali jsme se proto tím, zda se položené otázky vzájemně nevylučují, přičemž jsme dospěli k závěru, že ano, tzn. že referendum není možné konat o obou položených otázkách současně (viz odůvodnění dále).

Představíme-li si situaci, že by na obě otázky občané odpověděli „ANO“, poté by dle našeho názoru nebylo možné postupovat podle výsledku místního referenda, neboť jednotlivá rozhodnutí by se vylučovala. V případě odpovědi „ANO“ na první otázku by pokynem občanů bylo městské byty v Milovicích neprodávat. Tím byl však by vyloučen jakýkoliv prodej dotčených bytů, což by znamenalo, že by nebylo možné přistoupit ani k jejich prodeji za podmínek podle druhé z navrhovaných otázek, pokud by na tuto otázku odpověděli občané také „ANO“. Jinými slovy, odpověď „ANO“ na druhou z otázek by znamenalo, že by město bylo podle rozhodnutí občanů oprávněno městské byty prodat za stanovených podmínek, přistoupilo-li by však k takovému prodeji, byl by postup města v rozporu s odpovědí občanů na první otázku, která prodej zmíněných bytů zapovídá (bez stanovení jakýchkoliv výjimek). Postup města podle rozhodnutí občanů o druhé otázce by tak byl vyloučen rozhodnutím občanů o první otázce.

Ač je možné na první pohled na vztah obou otázek nahlížet tak, že první otázka je „obecná“, zatímco druhá otázka je „konkrétní“, nelze dovozovat např., že přednost by mělo mít rozhodnutí o druhé („konkrétní“) otázce. Jinými slovy výklad vzájemného vztahu otázek nemůže být takový, že druhá otázka pouze konkretizuje a rozvádí první z otázek, a proto by mělo mít rozhodnutí o této otázce přednost před rozhodnutím o první obecné otázce. V této souvislosti je třeba podotknout, že občané, kteří odpověděli „ANO“ na první z otázek, mohli na druhou z otázek odpovědět „NE“, neboť si z různých důvodů nepřáli, aby město městské byty v Milovicích prodávalo ani za podmínky, že by došlo k výstavbě jiných městských bytů. Ani výklad, že přednost by mělo mít rozhodnutí občanů o první otázce, by nemohl obstát. Občané, kteří na první otázku odpověděli „ANO“, totiž mohli na druhou otázku odpovědět také „ANO“, čímž by v podstatě relativizovali své rozhodnutí ve vztahu k první z otázek, která prodej bytů v Milovicích obecně zapovídá.

S ohledem na uvedené dovozujeme, že **místní referendum v posuzovaném případě nelze konat o obou navržených otázkách zároveň.** To však neznamená,



že místní referendum nemůže být vyhlášeno vůbec. Problematická je totiž „pouze“ kombinace otázek, nikoli však jednotlivé otázky samy o sobě. V takové situaci je třeba postupovat tak, že místní referendum bude vyhlášeno pouze o jedné z navržených otázek.

Podle ust. § 16 odst. 1 zákona o místním referendu platí pravidlo, že *návrhy přípravného výboru se posuzují jednotlivě v pořadí, v jakém byly podány obecnímu úřadu (...)*. Dále je stanoveno, že zastupitelstvo obce rozhodne, že *místní referendum o později podaném návrhu přípravného výboru nevyhlásí, jestliže jde o obsahově stejnou otázku, nebo se později podaný návrh přípravného výboru obsahově vzájemně vylučuje s dříve podaným návrhem přípravného výboru.*

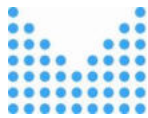
Dle našeho názoru je toto ustanovení analogicky aplikovatelné i na tuto situaci – tedy na návrh přípravného výboru, který obsahuje dvě otázky, které se týkají stejné věci a vzájemně se vylučují. V praxi to tedy znamená, že zastupitelstvo města je vázáno pořadím navržených referendových otázek. Pokud tedy zastupitelstvo města dospěje k závěru, že o první navržené otázce místní referendum konat lze, o této otázce v souladu se zákonem o místním referendu bude vyhlášeno místní referendum. I druhá navržená otázka je dle našeho názoru souladná se zákonem, nicméně konání referenda o této otázce vylučuje konání referenda o první otázce. Lze proto uzavřít, že postupem odpovídajícím zákonu o místním referendu je vyhlášení místního referenda pouze o první navržené referendové otázce.

Pro úplnost poznamenáváme, že nad rámec zákona o místním referendu přichází do úvahy i možnost, že se zastupitelstvo města obrátí na zmocněnce přípravného výboru se žádostí o sdělení, o které ze dvou navržených – obsahově totožných, otázkách má být místní referendum konáno. Pokud by zmocněnec přípravného výboru projevil vůli, aby zastupitelstvo vyhlásilo místní referendum o druhé otázce, zastupitelstvo by mělo požadavek zmocněnce přípravného výboru respektovat. Jinými slovy, aby zastupitelstvo města v posuzovaném případě mohlo místní referendum vyhlásit o druhé navržené referendové otázce, musel by tak zmocněnec přípravného výboru výslovně požadovat.

Ad 3) Den vyhlášení místního referenda

K Vašemu dotazu, do kdy máte povinnost na návrh přípravného výboru referendum vyhlásit, uvádíme:

V posuzovaném případě se jedná o referendum vyhlášené zastupitelstvem na návrh přípravného výboru. Zákon o místním referendu pro tento případ v ust. § 13 odst. 1 (a shodně i v § 12 odst. 4) stanoví, že zastupitelstvo návrh projedná, resp. rozhodne o vyhlášení referenda (nebo o tom, že se referendum ze zákonem stanovených důvodů nevyhlásí) na svém nejbližším zasedání. Tím se rozumí první



zasedání zastupitelstva, které se koná po předložení návrhu radou obce zastupitelstvu obce, jak předpokládá ust. § 12 odst. 4 zákona o místním referendu. Dále je třeba upozornit na pravidlo obsažené v § 13 odst. 2 zákona o místním referendu, které pro případ, že je místní referendum vyhlášováno zastupitelstvem na návrh přípravného výboru, stanoví, že zastupitelstvo *neprodleně vyrozumí zmocněnce o přijatém usnesení a zároveň toto usnesení vyvěsí na úřední desce příslušného obecního úřadu po dobu 15 dnů.*

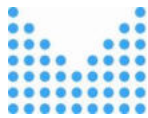
Ad 3) Závaznost výsledku místního referenda

Další Váš dotaz zní, „*pokud bude stanovisko neprodávat, jaký to má závazný účinek pro ZM (i zpětně)*“.

Podle ust. § 49 zákona o místním referendu platí, že: „*Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.*“ Uvedené ustanovení znamená, že pokud je splněna podmínka ust. § 48 odst. 2 zákona o místním referendu („*Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob*“) **zastupitelstvo a ostatní orgány obce musí postupovat v souladu s výsledkem místního referenda** (bez ohledu na to, jak orgány obce výsledek místního referenda hodnotí) a jsou **zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici** (odkázat lze např. na náleží Ústavního soudu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 873/09). Lze říci, že vůle občanů obce projevená prostřednictvím místního referenda „*nahrazuje*“ vůli orgánů obce ve věci, o níž bylo místní referendum konáno. **Jinak řečeno rozhodnutí v místním referendu je „závazným pokynem“ pro obec, jak má v určité záležitosti postupovat – proto musí být následně učiněny ze strany obce takové kroky, které jsou souladné s vůlí občanů vyjádřenou v místním referendu.**

V souvislosti s Vaším dotazem považujeme za vhodné odkázat i na § 13 odst. 3 zákona o místním referendu, podle kterého platí:

„Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda; o tomto rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce. Takové rozhodnutí nelze vykonat před uplynutím lhůty stanovené ve větě třetí. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí. Rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města podle věty první pozbývá dnem vyhlášení místního referenda platnosti. Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního



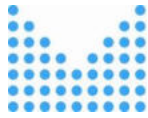
města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.“

Z uvedeného ustanovení tedy plyne, že pokud zastupitelstvo ve věci, která je předmětem navrhované referendové otázky, rozhodne bez vyhlášení místního referenda, musí o tomto rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumět zmocněnce a pokud zmocněnec prohlásí (ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění), že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí a tím předmětné usnesení zastupitelstva pozbývá platnosti. Z citovaného ustanovení dále plyne, že věc, která je předmětem otázky ve vyhlášeném referendu, se ode dne vyhlášení referenda až do dne vyhlášení jeho výsledků nemůže stát předmětem rozhodování orgánů obce nebo orgánů statutárního města.

Smyslem citovaného § 13 odst. 3 zákona o místním referendu je, aby nemohlo dojít k faktickému zmaření vyhlášeného místního referenda, jehož iniciátorem je přípravný výbor, ze strany orgánů obce. Lze uzavřít, že již podání návrhu přípravného výboru (nejenom výsledek referenda) má „závazný účinek“ pro orgány města v tom smyslu, že o věci, která má být podle návrhu předmětem rozhodování v referendu, nemohou přijmout usnesení a tím zajistit, aby následně vyhlášené referendum o dané otázce se stalo bezpředmětné.

Pokud jde o případný dotaz, zda má vyhlášení místního referenda „zpětné“ účinky na předchozí usnesení zastupitelstva obce (týkající se navržené otázky), které by bylo přijato ještě před podáním návrhu přípravného výboru, pak samo vyhlášení a konání místního referenda nemá vliv na platnost tohoto usnesení. Na tuto situaci nelze analogicky aplikovat ust. § 13 odst. 3 zákona o místním referendu, neboť postup podle uvedeného ustanovení se aktivuje až po podání návrhu přípravného výboru. Vliv na další postup podle přijatého usnesení by mělo až následné rozhodnutí v místním referendu, pokud by se stalo závazným. Jak bylo uvedené výše, jestliže je rozhodnutí v místním referendu platné a závazné, pak obec musí v souladu s ustanovením § 49 zákona o místním referendu podniknout veškeré legální kroky vedoucí k naplnění výsledku referenda. Dle našeho názoru by však předchozí usnesení zastupitelstva, které by bylo v rozporu se závazným výsledkem místního referenda, nebylo nutné revokovat, neboť realizaci daného usnesení by bránil již samotný výsledek referenda.

Jinou otázkou by bylo, jak dlouho je výsledek místního referenda pro orgány města závazný. Ačkoliv tuto otázku zákon výslovně neřeší, zastáváme názor, že nelze dospět k jinému závěru, než že výsledek místního referenda zavazuje orgány obce „trvale“, resp. do doby, než by byl případně změněn jiným referendem konaným v téže věci. To však bude možné ve stejné věci konat až po uplynutí lhůty 24 měsíců (viz ust. § 7 písm. h/ zákona o místním referendu).



Závěrem podotýkáme, že výše uvedený právní názor není právně závazný, neboť závazný výklad právních předpisů přísluší pouze soudům.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Andrea Bartošová
tel. č.: 974 816 632
e-mail: odbordk@mvcv.cz