

USNESENÍ

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

navrhovatele: **P. v. na k. m. r. v obci Š.** ve složení:

zmocněnec P. H., nar. X, bytem X

J. Š., nar. X, bytem X

K. H., nar. X, bytem X

za účasti: **obec Š.**

sídlem Š. 131, X B.

zastoupená advokátem Mgr. Matyášem Ritterem

sídlem Riegrova 376/12, 779 00 Olomouc

o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu konaném 3. a 4. 10. 2025 v obci Š.,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsahu podání účastníků

1. Ve dnech 3. a 4. 10. 2025 se ve Š. konalo místní referendum o otázce „*Souhlasíte s tím, aby byl pozemek parcelní číslo X v katastrálním území Š., okres Olomouc, využit pro výstavbu objektů s asistovaným bydlením a obecního domu s bydlením nájemního typu?*“. Více hlasujících odpovědělo „ANO“.
2. Navrhovatel návrhem doručeným soudu dne 14. 10. 2025 požadoval, aby soud vyslovil neplatnost hlasování v tomto referendu a aby uložil Zastupitelstvu obce Š. povinnost stanovit den opětovného konání místního referenda o totožné otázce do 30 dnů od právní moci usnesení soudu.
3. Za důvod neplatnosti hlasování označil navrhovatel porušení § 33 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále „zákon o místním referendu“) tím, že hlasovací lístky nebyly napsány stejným písmem, neobsahovaly razítko obce a že návod na hlasování byl napsán tak malým písmem, že pro voliče, kteří hůře vidí, byl nečitelným, v důsledku čehož mohlo dojít a pravděpodobně i došlo k nesprávnému způsobu hlasování, tím k nezákonnému ovlivnění hlasování a následně přijatého rozhodnutí. Navrhovatel se přitom dozvěděl, že někteří voliči preferující odpověď „NE“, označili svou volbu v důsledku nečitelnosti návodu kolečkem nebo fajfkou. Pokud by byl příčinou neplatnosti všech 14 lístků, které byly jako neplatné označeny, nesprávný způsob hlasování z důvodu nečitelnosti návodu k vyplnění, přičemž by všechny takové lístky vyjadřovaly preferenci „NE“, byl by výsledek referenda opačný a nadto i závazný, neboť by varianta „NE“ získala 212 hlasů.

4. Dále navrhovatel uvedl, že ze strany komise mohlo dojít k manipulaci s výsledky hlasování, neboť dne 7. 10. 2025 byl na úřední desce obecního úřadu vyvěšen zápis místní komise o výsledcích místního referenda odlišného znění než původní zápis vyvěšený dne 4. 10. 2025, přičemž důvodem mělo být odstranění chyby v zápise. Takové dodatečné manipulace podle navrhovatele narušují důvěru v jednání komise.
5. Obec Š. navrhla zamítnutí návrhu. Smyslem požadavku jednotného písma podle § 33 odst. 2 zákona o místním referendu je podle ní zajistit jednotnost lístků, nikoli to, aby měla všechna písmena na jednom lístku stejnou velikost. Dále uvedla, že způsob hlasování upravuje § 37 odst. 2 zákona o místním referendu tak, že se odpověď vyznačí křížkem. V posuzované věci tedy bylo poučení na hlasovacím lístku v souladu se zákonem a nešlo o libovůli vyjádřenou mimo rámec racionálně očekávatelného. Pokud někdo z hlasujících potřebuje brýle ke čtení, je podle obce pouze jeho odpovědností si brýle k hlasování vzít, volební komise nemá pravomoc zkoumat zdravotní způsobilost voličů. Chybějící razítko obce na hlasovacím lístku není podle obce materiálně způsobilé vyvolat nejistotu o regulérnosti hlasování, takže vyhovění návrhu z uvedeného důvodu by bylo příliš formalistické.
6. Obsahová odlišnost zápisů o výsledku hlasování spočívá podle obce v závěru o závaznosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, přičemž teprve zápis ze dne 7. 10. 2025 zohledňuje správný výklad § 48 odst. 2 zákona o místním referendu.

II. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud přezkoumal návrh v intencích § 91a a § 93 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), přičemž ve věci rozhodl podle § 91a odst. 3 s. ř. s. bez jednání, neboť ve svém hodnocení vycházel pouze z obsahu předložené spisové dokumentace k referendu a s ohledem na níže vyložené důvody nepovažoval za nutné provádět ve věci jakékoli dokazování.
8. Podle § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s. *návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Tímto zvláštním zákonem je zákon o místním referendu, který v § 58 odst. 1 stanoví, 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 a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.*
9. Navrhovatelem v této věci je přípravný výbor, tj. subjekt aktivně legitimovaný podle § 58 odst. 1 zákona o místním referendu, a tvrzení obsažená v návrhu odpovídají § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu.
10. Před vypořádáním návrhových bodů považuje krajský soud za potřebné připomenout, že místní referendum je formou přímé demokracie a alternativou rozhodování o otázkách samostatné působnosti obce zastupitelským orgánem [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, dostupný na www.nssoud.cz]. Protože se jedná o výkon ústavně zaručeného práva na samosprávu (čl. 8 Ústavy) a současně o základní právo občanů podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny), jsou správní soudy při přezkumu věcí týkajících se vyhlášení místního referenda zdrženlivé. NSS již v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, uvedl: „(...) otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení

jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“

Nesoulad podoby hlasovacích lístků se zákonem.

11. Navrhovatel předně tvrdil, že hlasovací lístky nebyly napsány stejným písmem a že na nich chybí razítko obce.
12. Obligatorní náležitostí návrhu na zahájení řízení ve věci následné kontroly místního referenda jsou návrhové body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *per analogiam*]. Z nich musí být patrné, z jakých skutkových nebo právních důvodů považují navrhovatelé hlasování či rozhodnutí v místním referendu za neplatné. Na navrhovateli je, aby unesl jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní. Za tím účelem je třeba, aby uvedl konkrétní okolnosti, pro které má za to, že došlo k takovému porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit zákonnost hlasování, a svá tvrzení podložil konkrétními důkazy.
13. Této povinnosti ale navrhovatel v posuzované věci nedostál, neboť zmíněné námitky použití různého písma a absence razítka obce nijak blíže nerozvedl a k důkazu doložil pouze fotografii jediného hlasovacího lístku, jehož podoba je shodná s podobou hlasovacího lístku, který s označením „VZOR“ předložila jako součást spisové dokumentace k referendu obec. Navrhovatel tedy nesplnil ani svou povinnost tvrdit ve smyslu § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, že by jím namítaná porušení zákona o místním referendu mohla ovlivnit jeho výsledek, natož aby svá tvrzení prokázal. Úkolem krajského soudu ale není za navrhovatele chybějící tvrzení domýšlet a důkazy dohledávat, neboť by tím přestal být nestranným rozhodčím sporu.
14. Pouze pro úplnost tak krajský soud uvádí, že stejně jako obec chápe námitku týkající se písma tak, že se různá písma (druhy a velikosti) nacházela současně na každém jednotlivém hlasovacím lístku. Toto tvrzení navrhovatele přitom odpovídá skutečnosti, neboť z obcí doloženého vzorového lístku soud zjistil, že jednotlivé texty na hlasovacím lístku („Hlasovací lístek“, „pro místní referendum konané ve Š. ve dnech 3. 10. – 4. 10. 2025“, „Otázka zní“, „Souhlasíte s tím, aby byl pozemek parcelní číslo X v katastrálním území Š., okres Olomouc, využit pro výstavbu objektů s asistovaným bydlením a obecního domu s bydlením nájemního typu?“, „ANO“, „NE“ a „Poučení o způsobu hlasování: Odpověď na otázku označte na hlasovacím lístku křížkem v příslušném rámečku, vložte do úřední obálky a před okrskovou a místní komisí vložte do hlasovací schránky. K jiné úpravě hlasovacího lístku se nepřibližte.“), byly napsány jinou velikostí písma, dále např. text „Hlasovací lístek“ byl napsán proložené a některé texty byly napsány tučně, zatímco jiné ne.
15. Podle § 33 odst. 2 zákona o místním referendu *hlasovací lístky musí být vytištěny písmem téhož druhu a stejné velikosti, na papíru téže barvy, jakosti a týchž rozměrů s otiskem razítka obce nebo statutárního města.*
16. Důvodová zpráva (Sněmovní tisk č. 255/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006) k citovanému ustanovení uvádí: „Aby byla dodržena zásada tajnosti hlasování a nemohlo dojít k manipulaci s hlasy a zkreslení výsledku hlasování, musí být zajištěn jednotný tisk hlasovacích lístků stejných rozměrů a jakosti a barvy papíru.“
17. Z citované pasáže důvodové zprávy je tak podle krajského soudu zřejmé, že smyslem požadavku jednotné podoby hlasovacích lístků podle § 33 odst. 2 zákona o místním referendu, včetně jednotného písma, je zajistit dodržení zásady tajnosti hlasování a znemožnění manipulace s hlasy. Pokud by totiž členové volební komise rozdávali oprávněným osobám rozdílné hlasovací lístky, mohli by následně při jejich sčítání v rozporu se zásadou tajnosti hlasování přiřadit hlasovací lístky k jednotlivým oprávněným osobám.

Jestliže ale měly všechny hlasovací lístky stejnou podobu, není výskyt různých druhů a velikostí písma na tomtéž hlasovacím lístku způsobilý jakkoli dodržení zásady tajnosti ohrožit, a stejně tak není rozumně myslitelné využít různé druhy písma na jednom hlasovacím lístku k jakékoli manipulaci s hlasy.

18. V zásadě totéž pak platí pro chybějící otisk razítka obce na hlasovacích lístcích. Předně ani v případě této námitky navrhovatel nesplnil svou povinnost tvrdit, že by toto porušení zákona o místním referendu mohlo ovlivnit výsledek hlasování, a dále ani v tomto případě netvrdil, že by volební komise rozdávala dva druhy hlasovacích lístků, tj. lístky s otiskem razítka obce a bez něj, popř. že by se vedle komisí vydaných orazítkováných lístků vyskytly při sčítání i lístky bez razítka. Přestože tedy v tomto případě zjevně k porušení zákona o místním referendu došlo, nejedná se o vadu, která by bez dalšího mohla vést k závěru o neplatnosti hlasování v místním referendu, neboť zákon o místním referendu nezná žádné absolutní vady procesu hlasování, nýbrž v § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu stanoví, že neplatnost hlasování může způsobit pouze takové porušení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek.
19. Poslední výtkou navrhovatele k podobě hlasovacích lístků byla námitka nečitelného návodu na hlasování. Ani tato námitka však není důvodná.
20. Podle § 33 odst. 1 zákona o místním referendu se na každém hlasovacím lístku musí uvést *a) text "místní referendum", název obce a případně její části, v níž se místní referendum koná, nebo název statutárního města, b) den konání místního referenda, c) otázka, popřípadě otázky, položená k rozhodnutí v místním referendu, d) v levé polovině hlasovacího lístku slovo "ano", v pravé polovině hlasovacího lístku slovo "ne" a vedle každého z těchto slov rámeček, e) hlasuje-li se o více otázkách společně, před každou otázkou arabská číslice počínaje číslicí 1, u každé otázky v levé polovině hlasovacího lístku slovo "ano" a v pravé polovině hlasovacího lístku slovo "ne" a vedle každého z těchto slov rámeček.*
21. Z citovaného ustanovení vyplývá, že návod na hlasování není povinnou obsahovou náležitostí hlasovacího lístku. Pokud tedy obec nad rámec nutného na hlasovacím lístku návod uvedla, nemohla se dopustit jakékoli nezákonnosti, ani pokud by byl tento návod napsán písmem extrémně malé velikosti (což v posuzované věci rozhodně není).
22. Podle § 37 odst. 2 zákona o místním referendu *oprávněná osoba v prostoru určeném pro úpravu hlasovacího lístku označí křížkem v příslušném rámečku předtištěnou odpověď „ano“ nebo „ne“, pro kterou hlasuje, a vloží tento hlasovací lístek do úřední obálky. K jiné úpravě hlasovacího lístku se nepřihlíží.*
23. Způsob hlasování, tj. označení předtištěné odpovědi „ano“ nebo „ne“ křížkem v příslušném rámečku, vyplývá přímo ze zákona, přičemž zákon o místním referendu neukládá obci povinnost poučovat oprávněné osoby o způsobu hlasování na hlasovacím lístku ani nijak jinak. Podle již výše specifikované důvodové zprávy k zákonu o místním referendu bylo hlasování formou zakřížkování v příslušném rámečku zvoleno *v souladu s připravovaným zákonem o provedení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii; způsob hlasování ve všech referendech by měl být shodný, aby nedocházelo k matení občanů.* V posuzovaném případě tak způsob hlasování „křížkováním“ byl zcela v souladu se zákonem, který má každá oprávněná osoba, tj. osoba, která nejpozději druhý den konání referenda dosáhla věku 18 let, znát (viz zásada „neznalost zákona neomlouvá“). Nadto, pokud by snad kterákoli oprávněná osoba měla pochybnosti o správném způsobu hlasování, nic jí nebránilo se členů volební komise dotázat, popř. nahlédnout do textu zákona o místním referendu, kterým musí být podle § 34 odst. 1 zákona o místním referendu každá hlasovací místnost vybavena a který musí být hlasujícím na jejich žádost zapůjčen k nahlédnutí.

24. Pokud tedy podle navrhovatele některé oprávněné osoby hlasovaly v předmětném místním referendu jinak než zákonem předvídaným způsobem (kroužkováním či fajfkováním), nelze za to činit odpovědnou obec a soud nemůže v rozporu s § 37 odst. 2 zákona o místním referendu přihlížet k jiné úpravě hlasovacích lístků, tj. zhojit vadnou úpravu hlasovacích lístků zohledněním výpovědí oprávněných osob o tom, že si zapomněly vzít k hlasování v místním referendu brýle na čtení.
25. Krajský soud proto nepřistoupil k provedení výsledků navrhovatelem označených tří svědků, kteří měli podle je tvrzení vypovědět o své nezpůsobilosti přečíst text návodu na hlasování uvedený na hlasovacím lístku, v důsledku čehož měli dva z nich hlasovat nesprávným způsobem a třetí byla nucena se na způsob vyplňování lístku dotázat komise.
26. Veškeré námitky navrhovatele proti podobě hlasovacího lístku jsou tudíž nedůvodné.

Změna zápisu o výsledcích hlasování

27. Dále navrhovatel namítl možnou manipulaci s výsledky hlasování ze strany komise z důvodu dvou odlišných zápisů místní komise o výsledku hlasování v místním referendu.
28. Ani v tomto případě ale navrhovatel nekonkretizoval, k jaké „manipulaci s výsledky hlasování“ mělo podle něj dojít, a omezil se jen na tvrzení, že šlo o zápisy odlišného znění a že dodatečné manipulace narušují důvěru v jednání komise.
29. Z předložené dokumentace k místnímu referendu krajský soud zjistil, že dne 4. 10. 2025 vyhotovila místní komise zápis o výsledku hlasování v místním referendu, v němž uvedla v tabulkovém přehledu údaje vyžadované § 44 zákona o místním referendu včetně závěru o tom, že referendum je platné i závazné a v tomto smyslu i dne 6. 10. 2025 obec informovala o výsledcích referenda podle § 47 odst. 1 zákona o místním referendu Ministerstvo vnitra. Dne 7. 10. 2025 však zveřejnila obec na své úřední desce nový zápis místní komise o výsledku hlasování v místním referendu, v němž kromě změněného údaje o počtu neplatných hlasů (14 namísto původně uvedených 17) změnila i závěr o závaznosti referenda tak, že toto nově označila za nezávazné.
30. Krajský soud zjistil, že v novém zápisu ze dne 7. 10. 2025, č. j. OÚSt-1959/2025 nebylo výslovně uvedeno, z jakého důvodu došlo ke změně údajů uvedených v původním zápisu ze dne 4. 10. 2025.

Z jeho obsahu je však zřejmé, že místní komise dospěla k jinému závěru o tom, kolik procent oprávněných osob z celkového počtu oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, hlasovalo pro každou z variant „ANO“ a „NE“. Ve vyjádření k návrhu k tomu obec uvedla, že původní zápis musel být změně proto, že v něm nebyl zohledněn správný výklad úpravy podmínek pro závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu.

31. Podle § 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.*
32. K závaznosti rozhodnutí v místním referendu je tudíž třeba současné splnění dvou podmínek. Jednak se musí pro danou variantu odpovědi vyslovit nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a současně musí jít o minimálně čtvrtinu z celkového počtu oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.
33. Pro aplikaci prvního pravidla je přitom nezbytné předně vyložit, co se rozumí spojením „*oprávněné osoby, které se místního referenda zúčastnily*“, tj. z čeho je třeba kvorum pro závaznost počítat. K této otázce se přitom již jednoznačně vyslovil NSS v rozsudku ze dne 3. 1. 2023, č. j. Ars 5/2022-44, v němž dospěl k závěru, že za sobu účastníci se referenda je třeba označit každou oprávněnou osobu, již byla vydána úřední obálka a hlasovací lístek.

34. V posuzované věci je tak třeba k výpočtu splnění první podmínky vycházet z údaj o počtu vydaných úředních obálek a hlasovacích lístků. Z obou zápisů přitom shodně vyplývá, že úřední obálka a hlasovací lístek byly vydány 420 oprávněným osobám. Z toho lze pak již snadno určit, že pro závaznost místního referenda by pro některou z odpovědí muselo hlasovat nejméně 211 oprávněných osob (tj více než polovina z 420, tj. více než 210), jak je správně uvedeno v zápisu ze dne 7. 10. 2025. Z obou zápisů však shodně vyplývá, že pro variantu „ANO“ hlasovalo 205 oprávněných osob a pro variantu „NE“ hlasovalo 198 oprávněných osob. Je tak zcela zřejmé, že pro žádnou odpověď nehlasovala nadpoloviční většina všech osob, kterým byly vydány úřední obálky a hlasovací lístky.
35. V zápisu ze dne 7. 10. 2025 je tudíž obsažen správný závěr o nezávaznosti referenda, jakož i správné údaje o procentech oprávněných osob hlasujících pro každou z odpovědí z celkového počtu oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a to 48,81 % pro odpověď „ANO“ ($205 \times 100 / 420$) a 47,14 % ($198 \times 100 / 420$) pro odpověď „NE“. Naproti tomu údaje uvedené v původním zápisu ze dne 4. 10. 2025 byly nesprávné, neboť místní komise zřetelně porovnávala počet osob hlasujících pro každou odpověď pouze celkovým počtem platných hlasů (403), a tudíž dospěla k nesprávnému závěru, že pro odpověď „ANO“ hlasovalo 50,86 % ($205 \times 100 / 403$). Tento výpočet však vycházel z nesprávné interpretace zákona, neboť, jak již soud uvedl, je pro výpočet první podmínky třeba vycházet z počtu všech osob, kterým byly vydány úřední obálky a hlasovací lístky (osoby účastníci se referenda), a nikoli jen z celkového počtu osob, které hlasovaly v referendu platně.
36. Lze tak uzavřít, že v posuzované věci nedošlo k žádné manipulaci s výsledky hlasování, nýbrž k nápravě nesprávnosti uvedené v původním zápisu o výsledku hlasování. Jakkoli zákon o místním referendu výslovně neupravuje způsob opravy nesprávností zápisu o výsledku hlasování v referendu, je třeba dospět k závěru, že oprava těchto nesprávností je možná, ba nezbytná, přičemž jediným způsobem jejího provedení je vydání nového zápisu a jeho zveřejnění zákonem upraveným způsobem. V posuzované věci byl přitom nový zápis ze dne 7. 10. 2025 podepsán všemi členy místní komise a byl i řádně zveřejněn na úřední desce obce.

III. Závěr a náklady řízení

37. Jelikož krajský soud neshledal žádný bod návrhu důvodným, podle § 91a odst. 3 s. ř. s. jej zamítl.
38. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 12. listopadu 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu

