

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

Katedra správního práva

**Diplomová práce**

Přípustnost a nepřípustnost konání  
místního referenda

Dagmar Brožíková

Plzeň

2018

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Přípustnost a nepřípustnost konání místního referenda zpracovala samostatně s použitím uvedené literatury a pramenů.

V Plzni dne .....

.....

Dagmar Brožiková

## **Poděkování**

Ráda bych zde poděkovala vedoucímu diplomové práce panu doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za odborné vedení, cenné rady, trpělivost a připomínky, kterými přispěl k jejímu vypracování.

# Obsah

Obsah.....	4
1 Úvod.....	1
2. Právní úprava místního referenda.....	3
2. 1. Ústavní a mezinárodní východiska místního referenda .....	3
2. 2 Zákonná úprava .....	4
3 Přípustnost konání místního referenda .....	6
3. 1. Vymezení samostatné působnosti .....	6
3. 1. 1 Vymezení samostatné působnosti obce.....	7
3. 1. 2 Vymezení samostatné působnosti statutárního města, jeho městských obvodů a částí .....	8
3. 1. 3 Vymezení samostatné působnosti hlavního města Prahy a jejích městských částí.....	10
3. 2 Decisní a konzultativní místní referendum .....	11
2. 2. 1 Nepřípustnost konzultativního referenda .....	12
2. 2. 2 Překonání názoru nepřípustnosti konání konzultativního referenda ..	13
2. 2. 2. 1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. Ars 11/2014-42... 14	
2. 2. 3 Meze konzultativního referenda .....	15
4 Důvody nepřípustnosti konání místního referenda .....	17
4. 1 K písm. a) .....	17
4. 1. 1 Místní poplatky.....	18
4. 1. 1. 1 Interpretace ustanovení.....	18
4. 1. 2 Rozpočet obce .....	19
4. 1. 2. 1 Interpretace ustanovení.....	20
4. 1. 3 Příklad nepřípustné otázky .....	21
4. 2 K písm. b).....	21
4. 2. 1 Orgány obce .....	21
4. 2. 2 Příklad nepřípustné otázky .....	24
4. 3 K písm. c) .....	24
4. 3. 1. Interpretace ustanovení.....	24
4. 3. 2 Přímá volba starosty .....	25
4. 3. 3 Příklad nepřípustné otázky .....	26
4. 4 K písm. d).....	26
4. 4. 1 Interpretace ustanovení.....	27

4. 4. 2	Judikatura .....	27
4. 4. 2. 1	Autonomní právo.....	28
4. 4. 2. 2	Referendum o referendu .....	31
4. 4. 2. 3	Územní plán obce .....	32
4. 4. 3.	Příklad nepřipustné otázky .....	35
4. 5	K písm. e) .....	35
4. 5. 1	Judikatura .....	35
4. 5. 1. 1	Usnesení Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 58 Ca 23/2005 .....	35
4. 5. 1. 2	Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 101/05.....	37
4. 5. 1. 3	Usnesení Krajského soudu v Praze, č. j. 44 Ca 89/2009-31.....	38
4. 5. 1. 4	Usnesení Krajského soudu v Praze, č. j. 50 A 1/2013-115 .....	39
4. 6	K písm. f).....	40
4. 6. 1	Příklad nepřipustné otázky .....	41
4. 7	K písm. g).....	42
4. 7. 1	Obecně závazná vyhláška.....	42
4. 7. 2	Interpretace ustanovení.....	43
4. 7. 3	Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. Ars 4/2014-99.....	45
4. 7. 4	Příklad nepřipustné otázky .....	47
4. 8.	K písm. h).....	47
4. 8. 1	Interpretace ustanovení.....	47
4. 8. 2	Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 173/2008-64 .....	49
5	Soudní přezkum.....	51
5. 1	Soudní ochrana návrhu přípravného výboru .....	51
5. 1. 1	Ochrana ve věci nesouhlasu s výzvou k odstranění vad návrhu na vyhlášení místního referenda.....	52
5. 1. 2	Ochrana ve věci vyhlášení místního referenda.....	52
5. 2	Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.....	54
5. 3	Kasační stížnost.....	56
5. 4	Ústavní stížnost .....	57
6	Závěr.....	59
	Resumé .....	61
	ZDROJE .....	62

# 1 Úvod

Účelem institutu místního referenda je umožnit občanům podílet se na správě věcí veřejných přímým způsobem. Místní referendum může iniciovat nejvyšší orgán obce – obecní zastupitelstvo nebo může být pořádané tzv. „zdola“ ad hoc vytvořeným přípravným výborem. Postup přípravného výboru, technické náležitosti návrhu na konání místního referenda, vyhlášení referenda obecním zastupitelstvem i samotný průběh referenda jsou upraveny celkem jasně a srozumitelně. Složitější otázkou je vymezení jak pozitivního, tak hlavně negativního předmětu místního referenda. A právě tuto problematiku by Vám měla přiblížit tato práce, která má dva stěžejní cíle: 1) vymežit samostatnou působnost – oblast, o které lze místní referendum konat a 2) interpretovat jednotlivé zákazy konání místního referenda.

V první kapitole této práce jsou stručně vymezeny prameny místního referenda, a to jak na úrovni ústavní a mezinárodní, tak na úrovni zákonné, neboť právní úprava je základní informací každého institutu, kterou nelze opominout. Následující dvě kapitoly jsou hlavními kapitolami této monografie. Druhá kapitola se zabývá samostatnou působností a má 2 úkoly. Prvním je podat přehled o tom, co všechno do této působnosti spadá, protože zákon o místním referendu v § 6 uvádí jen to, že v místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, ale již tento pojem dále neupřesňuje. Druhým úkolem je vymežit tzv. konzultativní referendum a pojednat o názorovém vývoji na něj. Cílem třetí kapitoly je podrobně popsat jednotlivé důvody nepřípustnosti konání místního referenda, interpretovat je, poukázat na konkrétní nejasnosti a příkladmo uvést otázky, o kterých by se místní referendum konat nemohlo. Poslední kapitola je pro doplnění tématu věnována soudní ochraně v oblasti místního referenda. Kapitola je zaměřena obecněji a spíše jen povrchově popisuje, v jaké situaci lze jaký ochranný prostředek použít, v jaké lhůtě se musí podat, k jakému soudu a komu náleží aktivní legitimace.

Práce využívá odborné literatury, a to zejména dvou komentářů k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Jedním je *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou* od Filipa Rigela, vydaný již v roce 2011, který je hojně citován jak správními soudy, tak Ústavním soudem. Tato publikace je však v určitých směrech již zastaralá, a proto je vítaným zdrojem i komentář Martina Kopeckého, který byl publikován v roce 2016 a obsahuje tak aktuálnější náhled na

daný okruh otázek. Teoretický text je dále doplněn četnými výtahy ze soudní judikatury, které by měly čtenáři představit problematiku i z praktického hlediska a dotvořit tak komplexní náhled na přípustnost a nepřípustnost konání místního referenda.

Důvodem zpracování tohoto tématu byla osobní zkušenost s malým povědomím spoluobčanů o tom, o jakých otázkách mohou vyvolat konání místního referenda a případně tak zavázat orgány k určitému jednání. Mnoho občanů si stěžuje, že jejich město zaplavují nonstop bary s hracími automaty, že se jejich obec chystá prodat pozemky společnosti, která na nich plánuje vybudovat větrnou elektrárnu, nebo že je v jejich městě vysoká kriminalita a pomohlo by zřízení obecní policie. Málokdo z nich však tuší, o jakých by z těchto uvedených problémů mohli uspořádat místní referendum a prosadit tak většinový názor občanů na danou situaci a tím i třeba vylepšit životní podmínky v jejich obci. Po přečtení této práce, by si měl každý občan na tyto i další otázky, umět odpovědět.

## 2. Právní úprava místního referenda

### 2.1. Ústavní a mezinárodní východiska místního referenda

Ústavní základy místního referenda můžeme nalézt jak v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen Ústava), tak v Listině základních práv a svobod (dále jen Listina), přestože ani jeden z těchto dokumentů právo na místní referendum explicitně nezmiňuje. Co se týká Ústavy, je důležitá z pohledu zakotvení práva územních samosprávných celků na samosprávu,<sup>1</sup> neboť místním referendem je možné rozhodovat otázky týkající se právě obecní samosprávy. Na druhou stranu Ústava v čl. 101 odst. 1 svěřuje samostatné spravování obce pouze zastupitelstvu obce, což by při použití doslovného výkladu možnost konání místního referenda spíše popíralo.<sup>2</sup>

Přípustnost institutu místního referenda se tak dovozuje hlavně z čl. 21 odst. 1 Listiny, který občanům zaručuje právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Tento článek dává základy nejen volebnímu právu, které spadá do zastupitelské demokracie, ale i institutům referenda či petice, které jsou projevem přímé demokracie.

Podíváme-li se na mezinárodněprávní úpravu, lze zmínit pouze dva dokumenty – Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Evropskou chartu místní samosprávy. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ve svém čl. 25, obdobně jako Listina, dává každému občanu právo podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Evropská charta místní samosprávy pak reflektuje místní referendum na dvou místech. V čl. 3 odst. 2, kterým upravuje princip zastupitelství, kde ale zároveň zdůrazňuje, že se toto ustanovení nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referendum nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon.<sup>3</sup> Druhou zmínkou je čl. 5, kterým stanovuje, že hranice místních samosprávných jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.

---

<sup>1</sup> Viz čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy.

<sup>2</sup> LANGÁŠEK, Tomáš. *Místní referendum v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu*. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, str. 153.

<sup>3</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 16.



## 2. 2 Zákonná úprava

Na rozdíl od celostátního referenda, kde český právní řád připouští úpravu pouze na úrovni ústavního zákona, v případě místního referenda postačí zakotvení prostřednictvím obyčejného zákona. Tato odchylka je zapříčiněna čl. 2 odst. 2 Ústavy, který určuje, že jen ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Dotyčné ustanovení však dopadá pouze na celostátní referendum, protože v případě lokálního referenda se nejedná o výkon státní moci, ale o výkon územní samosprávy.<sup>4</sup>

Prvním zákonem, který upravil místní referendum, byl zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Jak je z názvu patrné, zákon upravoval jak volby do zastupitelstev obcí, tak i místní referendum. Společná úprava nicméně přetrvala jen do 20. 7. 1994, kdy nabyl účinnost zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, do kterého se oddělila úprava voleb do zastupitelstev obcí a v důsledku toho byl přejmenován i zákon č. 298/1992 Sb., na zákon o místním referendu.

Zákon č. 298/1992 Sb., byl účinný po dobu skoro 12 let. Poté byl nahrazen dosud platným zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen ZMR). Potřeba nového zákona provádějící místní referendum vyvstala po reformě územní správy provedené v letech 1999 – 2000, po které se právní úprava referenda stala nedostatečnou, některá ustanovení spornými a hlavně nereagovala na postavení hlavního města Prahy, na které se již nevztahoval zákon o obcích.<sup>5 6</sup>

Porovnáme-li starou a novou úpravu pozitivního i negativního vymezení předmětu místního referenda, lze konstatovat, že tato oblast byla v podstatě přejata. Oba zákony shodně určují, že místní referendum lze konat o veškerých otázkách, které spadají do samostatné působnosti obce. I taxativní výčet oblastí, o kterých nelze pořádat místní referendum je z velké části stejný. Zaměříme-li se na změny, tak nový zákon již speciálně neupravuje případ, kdy nelze rozhodovat o rozdělení obce, pokud by nově vzniklá obec měla méně občanů, než kolik stanoví obecní zřízení, ale subsumuje tento problém pod § 7 písm. d) ZMR.<sup>7</sup> Dále

<sup>4</sup> POSPÍŠIL, Ivo. LANGÁŠEK, Tomáš. ŠIMÍČEK, Vojtěch. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, str. 499.

<sup>5</sup> Viz § 150 zákona o obcích.

<sup>6</sup> Důvodová zpráva k zákonu 22/2004 Sb., o místním referendu.

<sup>7</sup> Tamtéž.

se zákonodárce rozumně rozhodl nepřevzít zákaz, kterým se bránilo konání referenda v průběhu posledních šesti měsíců volebního období zastupitelstva, což nepochopitelně omezovalo občany ve výkonu tohoto práva z časového hlediska. Z výčtu se také vypustilo omezení, kterým se zakazovalo referendum o věcech, o kterých zastupitelstvo rozhodlo po podání návrhu na konání referenda, kromě případu, kdy navrhovatel nebo jeho náhradník trvali na vyhlášení referenda a podali do 14 dnů od doručení rozhodnutí zastupitelstva nové odůvodnění k původnímu návrhu na konání referenda.<sup>8</sup> Nynější ZMR naopak do výčtu přidal 3 nová omezení, kterými stanovuje, že referendum nelze konat o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich uspořádání, o uzavření veřejnoprávních smluv, které slouží k zajištění výkonu přenesené působnosti a o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce.

---

<sup>8</sup> Srovnej § 13 odst. 3 ZMR.

### 3 Přípustnost konání místního referenda

Okruh přípustných otázek je vymezen v ustanovení § 6 ZMR a to tak, že v místním referendu se může rozhodovat pouze o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. A contrario je tedy vyloučeno, aby se v místním referendu rozhodovalo o otázce, která spadá do přenesené působnosti a o otázce, která sice patří do samostatné působnosti, ale do samostatné působnosti kraje.<sup>9</sup>

Je třeba zmínit, že ZMR používá pojmy „obec“ a „statutární město“ v jiném smyslu, než jaký je s nimi obecně spojován.<sup>10</sup> Označení „obec“ je užito jako legislativní zkratka pro obec, která není územně členěným statutárním městem, pro městskou část nebo městský obvod územně členěného statutárního města a městskou část hlavního města Prahy.<sup>11</sup> Legislativní zkratka „statutární město“ pak v sobě obsahuje hlavní město Prahu a územně členěné statutární město.<sup>12</sup>

#### 3. 1. Vymezení samostatné působnosti

Abychom zjistili, o jakém okruhu otázek lze místní referendum uspořádat, musíme vymežit pojem samostatná působnost.

Jak už bylo výše zmíněno, nejvyšším pramenem, který zakotvuje samostatnou působnost, je Ústava. Ta v čl. 100 odst. 1 stanovuje, že *územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu*. Na toto ustanovení navazuje čl. 104 odst. 1, který zakotvuje, že *působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem*. I přesto, že se zde hovoří pouze o působnosti zastupitelstev, můžeme učinit obecný závěr, že okruh věcí, který spadá do samostatné působnosti, musí být stanoven zákonem.<sup>13</sup> Tímto zákonem je především zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ale nelze opomenout ani celou řadu dalších zákonů.

---

<sup>9</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 54 – 55.

<sup>10</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 22.

<sup>11</sup> Srovnej § 1 písm. a) ZMR.

<sup>12</sup> Srovnej § 1 písm. b) ZMR.

<sup>13</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 23.

### 3. 1. 1 Vymezení samostatné působnosti obce

Úpravu samostatné působnosti obce nalezneme především v hlavě II obecního zřízení, která nese název *Samostatná působnost obce*. Stěžejním ustanovením je zde § 35, který spojuje nejen pozitivní a negativní vymezení, ale kombinuje i obecnou formulaci s konkrétním výčtem ustanovení, která upravují činnost orgánů v samostatné působnosti.

Pozitivní vymezení samostatné působnosti je zakotveno v části § 35 odst. 1, který uvádí, že *do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce (...) a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon*. Tato obecná formulace je doplněna odst. 2 téhož paragrafu, který ve druhé a třetí větě prezentuje názorný okruh záležitostí, o které obec pečuje: *Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku*.

Podíváme-li se na negativní formulaci v části § 35 odst. 1, tak uvádí, že *do samostatné působnosti obce nepatří záležitosti, které jsou svěřeny krajům, které patří do přenesené působnosti orgánů obce nebo do působnosti, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy*. Pro odlišení obecní samostatné působnosti od krajské se uplatňuje princip subsidiarity, který stanovuje pravidlo, že *„zásadně veškeré veřejné záležitosti místního charakteru, které nejsou záležitostmi širšího (regionálního či celostátního) významu, by měly být v působnosti místních společenství.“*<sup>14</sup>

Opustíme-li obecnou formulaci samostatné působnosti a zaměříme-li se na konkrétní vymezení, musíme se vrátit k § 35 odst. 2 větě první, která stanovuje, že *do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce*. Ustanovení § 84 a § 85 stanovují činnosti, které spadají do pravomoci zastupitelstva obce a ustanovení § 102 činnosti, které patří do pravomoci rady obce. Kromě těchto paragrafů můžeme v obecním zřízení najít i další ustanovení, která upravují činnost obce v samostatné působnosti, a to

---

<sup>14</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 23.

především v již zmíněné hlavě II. Jako příklad lze uvést § 35a odst. 2 – zřizování obecní policie nebo § 46 a násl. – spolupráce mezi obcemi a mimo hlavu II se jedná například o § 10, který upravuje záležitosti, ve kterých obec může ukládat povinnosti prostřednictvím obecně závazné vyhlášky.<sup>15</sup>

Jak bylo avizováno, nejen v obecním zřízení, ale i v řadě zvláštních zákonů je zakotvena činnost obce, která spadá do samostatné působnosti. Mezi tyto zvláštní zákony patří např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který v § 6 odst. 5 uvádí pravomoci zastupitelstva týkajících se územního plánování v rámci samostatné působnosti nebo zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, který v části sedmnácté upravuje působnost územních samosprávných celků ve školství.<sup>16</sup>

Zákon o obcích pro tyto zvláštní zákony zakotvuje v § 8 speciální pravidlo: *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.* Nicméně ve zvláštních zákonech by mělo být vždy výslovně uvedeno, o jakou působnost se jedná a uvedené pravidlo by mělo sloužit jen jako pojistka v případě opomenutí.<sup>17</sup> Zde je nutné upozornit, že se toto ustanovení nepoužije v situacích, kdy sice působnost nebude výslovně označena jako přenesená, ale z dikce zákona bude vyplývat, že se jedná o činnost státní správy nebo v případech, „*kdy zvláštní zákon svěří určitou působnost pověřeným obecním úřadům nebo obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, případně obcím s pověřeným obecním úřadem nebo obcím s rozšířenou působností, neboť orgány takových obcí z titulu působnosti obce s pověřeným obecním úřadem nebo s rozšířenou působností vykonávají jen přenesenou působnost.*“<sup>18</sup>

### **3. 1. 2 Vymezení samostatné působnosti statutárního města, jeho městských obvodů a částí**

Statutární města jsou druhem obce, jejichž úprava je zakotvena v obecním zřízení, a proto se i na ně vztahuje úprava samostatné působnosti vymezená

---

<sup>15</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 24.

<sup>16</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 60.

<sup>17</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 182.

<sup>18</sup> Tamtéž, str. 182.

v předchozí kapitole pro obce. Čím se liší od běžných obcí, je členění jejich území (buď celé, nebo část) na městské obvody nebo městské části.<sup>19</sup> Pokud se jejich území alespoň částečně člení na městské obvody, pak tato města přijímají dle § 130 obecního zřízení statut ve formě obecně závazné vyhlášky, prostřednictvím kterého upravují vnitřní organizaci města a jednotlivých obvodů, rozsah samostatné a přenesené působnosti městských obvodních orgánů, jejich vzájemnou součinnost apod.<sup>20</sup>

Ve statutárním městě jsou tvořeny orgány na dvou úrovních – na úrovni statutárního města jako celku a na úrovni každého jednotlivého městského obvodu. I přes vlastní soustavu orgánů však nelze tvrdit, že by městský obvod představoval další stupeň územní samosprávy, protože dle Ústavy máme územní samosprávu pouze dvoustupňovou – obce a kraje.<sup>21</sup> Městský obvod statutárního města navíc ani nedisponuje s vlastní samostatnou působností,<sup>22</sup> ale podílí se pouze na výkonu samostatné působnosti statutárního města.<sup>23</sup> Dle § 131 obecního zřízení může statutární město svěřit statutem městskému obvodu na úseku samostatné působnosti zejména:

- a) *schvalování programu rozvoje městského obvodu nebo městské části,*
- b) *rozhodování o právních jednáních uvedených v § 133 odst. 1,*
- c) *zřizování trvalých a dočasných fondů městského obvodu a městské části,*
- d) *výkon funkce zaměstnavatele pro zaměstnance zařazené do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části nebo organizační složky městského obvodu nebo městské části.*

Pokud spojíme § 131 obecního zřízení s § 1 písm. a) ZMR, který předpokládá konání místního referenda i v městském obvodu územně členěného statutárního města, můžeme dospět k závěru, že i když městský obvod nedisponuje se svojí vlastní samostatnou působností, občané městského obvodu mohou prostřednictvím místního referenda rozhodovat otázky, které sice náleží do

---

<sup>19</sup> Mezi městskými obvody a městskými částmi není žádný rozdíl, proto budu nadále používat jen pojem městské obvody.

<sup>20</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 25.

<sup>21</sup> Viz čl. 99 Ústavy.

<sup>22</sup> Na rozdíl od městské části hlavního města Prahy.

<sup>23</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 25.

samostatné působnosti statutárního města, ale město je statutem svěřilo tomuto obvodu.<sup>24</sup>

### **3. 1. 3 Vymezení samostatné působnosti hlavního města Prahy a jejích městských částí**

Samostatná působnost hlavního města Prahy a jejích městských částí je zakotvena v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen ZHMP). Hlavní město Praha má zvláštní postavení v tom, že je zároveň obcí, krajem a hlavním městem ČR, ale ani obecní, ani krajské zřízení se na ni nevztahuje.<sup>25</sup> Stejně jako městské části a obvody statutárních měst, tak ani městské části hlavního města Prahy nepředstavují další stupeň územní samosprávy, a to i přesto, že disponují svojí vlastní samostatnou působností, v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou z těchto vztahů vyplývající odpovědnost.<sup>26</sup>

Obecně vymezený rozsah samostatné působnosti nalezneme na začátku ZHMP v § 2 odst. 1, který stanovuje, že *úkoly patřící do samosprávy hlavního města Prahy plní hlavní město Praha v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a v rozsahu odpovídajícím potřebám hlavního města Prahy. Úkoly patřící do samosprávy městských částí plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy a v rozsahu odpovídajícím potřebám městských částí.*

Stejně jako v obecním zřízení, tak i v ZHMP je vyhrazená celá hlava samostatné působnosti. Konkrétně se jedná o hlavu IV, která upravuje jak samostatnou působnost hlavního města Prahy, tak i jejích městských částí. Zákodárce zde opět využil kombinaci obecného<sup>27</sup> i konkrétního<sup>28</sup> vymezení samostatné působnosti.

---

<sup>24</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 26.

<sup>25</sup> Viz § 150 zákona o obcích a § 95 zákona o krajích.

<sup>26</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 26.

<sup>27</sup> Obecné vymezení samostatné působnosti nalezneme v:

- § 16 odst. 1: Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů, pokud nejde o výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy;
- § 16 odst. 2: Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří záležitosti, které do její samosprávy svěří zvláštní nebo tento zákon, nebo které jsou zvláštními zákony svěřeny obcím nebo krajům;
- § 16 odst. 3 věta druhá a třetí: Hlavní město Praha v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi

Hlavní město Praha může, stejně jako statutární města, vydat ve formě obecně závazné vyhlášky statut, kterým upraví vnitřní poměry ve věcech správy města. Statutem má také možnost rozšířit zákonný rozsah samostatné působnosti městských částí zakotvený v § 18 odst. 1 ZHMP o další záležitosti uvedené zejména v § 18 odst. 3 ZHMP.

### 3. 2 Decisní a konzultativní místní referendum

S otázkou, zda určitá věc spadá do samostatné působnosti, souvisí i dělení místních referend na decisní a konzultativní. Než se dostaneme k samotnému výkladu těchto referend, je třeba se zabývat jejich terminologií, která je velmi nepřesná a zavádějící. Přídavek konzultativní je totiž tradičně uváděn jako antonymum ke slovu závazný a vyjadřuje pouze doporučující povahu.<sup>29</sup> Každé<sup>30</sup> rozhodnutí v místním referendu je ale dle § 49 ZMR pro zastupitelstvo obce i další obecní orgány závazné. Sousloví konzultativní referendum tak vytváří mylný dojem, že výsledek v takovém referendu má pouze doporučující charakter a záleží jen na libovůli orgánů obce, zda se jím budou nebo nebudou řídit. Mnozí autoři<sup>31</sup> užívají i názvosloví ratifikační a konzultativní místní referendum. Tuto terminologii považují za ještě více matoucí, neboť o ratifikačním referendu lze

---

o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

<sup>28</sup> Konkrétní vymezení samostatné působnosti nalezneme v:

- § 16 odst. 3 věta první: Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří zejména záležitosti uvedené v § 59 a 68.
- § 18 odst. 1: Do samostatné působnosti městské části náleží:
  - a) schvalování strategie rozvoje městské části,
  - b) oprávnění městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky potřebné pro jejich rozvoj a pro uspokojování potřeb občanů městských částí, a to pro odvoz a likvidaci tuhých komunálních odpadů, údržbu veřejné zeleně, sociální služby, kulturní činnost, sport, rekreaci a cestovní ruch, správu bytového fondu, základní školy, zařízení jim sloužící a předškolní zařízení, zřízení jednotky dobrovolných hasičů, jakož i úkoly vyplývající z funkce jejich zakladatele a zřizovatele,
  - c) rozhodování o vyhlášení místního referenda na území městské části,
  - d) navrhování změny katastrálních území uvnitř městské části
  - e) poskytování věcných a peněžních darů fyzickým nebo právnickým osobám,
  - f) rozhodování o veřejných zakázkách, jejichž předmět plnění se vztahuje k území městské části,
  - g) schvalování rozpočtu městské části a hospodaření podle něj,
  - h) oprávnění vystupovat jako účastník v těch řízeních, v nichž se vydává územní rozhodnutí, společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, nebo dodatečné povolení stavby územní rozhodnutí nahrazující podle zvláštního právního předpisu v území městské části.

<sup>29</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 29.

<sup>30</sup> Pokud splní podmínky platnosti a závaznosti uvedené v § 48 ZMR.

<sup>31</sup> Např. Filip Rigel či Petr Svoboda.



hovořit spíše v souvislosti s rozhodnutím zastupitelstva obce o sloučení nebo připojení obce, kdy se místní referendum musí o této otázce konat v případě, že je do 30 dnů podán návrh na konání místního referenda.<sup>32</sup> Kladné rozhodnutí má v této situaci povahu povinné ratifikace rozhodnutí zastupitelstva obce.<sup>33</sup>

Když jsme si vymezili, co tyto pojmy neznamenaají, můžeme se posunout na jejich kladné vymezení. Členěním místních referend na decisní a konzultativní se má na mysli dělení podle toho, zda orgány obce mohou o věci, která je předmětem hlasování v referendu, rozhodnout v samostatné působnosti s konečnou platností (decisní referendum), nebo zda orgány obce o věcech náležejících do obecně vymezené samostatné působnosti rozhodnout s konečnou platností nemůžou, ale mají pravomoc prosazovat výsledek referenda jiným způsobem, např. jako účastník řízení nebo dotčený orgán, který vydává stanovisko ve věci (konzultativní referendum). Zjednodušeně řečeno, v obou případech je výsledek místního referenda pro orgány obce závazný a rozdíl je jen v šíři pravomocí orgánů obce, jestli podle výsledku referenda mohou samy mocensky a jednostranně rozhodnout, nebo jestli takový výsledek mohou jen různými způsoby prosazovat.<sup>34</sup>

## **2. 2. 1 Nepřípustnost konzultativního referenda**

Na přípustnost konzultativního referenda na území ČR nebyl v minulosti jednotný názor. Překážkou pro konání tohoto referenda bylo usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04, ve kterém se stěžovatel domáhal zrušení usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 11. 2004, č. j. 10 Ca 204/2004-55, kterým se zamítl návrh na konání místního referenda o otázkách:

- 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.?“*

---

<sup>32</sup> Viz § 19 odst. 4 obecního zřízení a dále § 20 odst. 1.

<sup>33</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 29.

<sup>34</sup> Tamtéž, str. 29.

Stěžovatelé nesouhlasili se závěrem krajského soudu, že se o těchto otázkách nesmí konat místní referendum, protože se o nich rozhoduje podle zvláštního zákona a nepatří do samostatné působnosti obce. Navrhovatelé se domnívali, „že otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu v předmětné věci směřovaly čistě k přijetí základního politického stanoviska obce, které by musely orgány obce prosazovat zvláště jako účastník řízení podle § 34 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, a k vybočení ze samostatné působnosti by tak v žádném případě nemohlo dojít.“<sup>35</sup> Navíc poukázali na komentář zákona o místním referendu od Josefa Vedrala, který ze znění § 13 odst. 1 zákona o obcích<sup>36</sup> dovozuje, že je přípustné jak ratifikační, tak i konzultativní referendum.

Ústavní soud se však ztotožnil s názorem Krajského soudu v Českých Budějovicích, který dospěl k závěru, že rozhodování o uložení radioaktivního odpadu spadá do výkonu státní správy, a proto se o této otázce místní referendum konat nemůže. I přesto, že stěžovatel opřel možnost konání konzultativního referenda o publikaci uznávaného autora, se Ústavní soud nedal přesvědčit a s odůvodněním, že ZMR je lex specialis k zákonu o obcích a pouhý odkaz na tento obecný zákon nemůže obstát, návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný.

## **2. 2. 2 Překonání názoru nepřipustnosti konání konzultativního referenda**

V dnešní době je názor na nemožnost konání konzultativního referenda již překonán. Soudy už několikrát potvrdily, že konzultativní referendum je možné. Z rozhodnutí Ústavního soudu lze jmenovat nálezy ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 (k němu blíže v kapitole 4. 5. 1. 2) nebo usnesení ze dne 14. 4. 2010, č. j. IV. ÚS 265/10-1, ve kterém se však jen konstatovalo, že názor Ústavního soudu v usnesení sp. zn. II. ÚS 706/04 je překonán a odkázalo se na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05.<sup>37</sup> Zajímavějším rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42, ve kterém soud podrobně odůvodnil přípustnost konzultativního referenda s využitím jak předchozí judikatury, tak i odborné literatury.

<sup>35</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04.

<sup>36</sup> § 13 odst. 1: Státní orgány a orgány kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce.

<sup>37</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 56 – 57.

## 2. 2. 2. 1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. Ars 11/2014-42

V tomto judikátu rozhodoval Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti, kterou podal přípravný výbor pro místní referendum proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 10. 2014, č. j. 30 A 78/2014-48, kterým tento soud zamítl návrh na vyhlášení místního referenda o otázce: „*Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru Vladivostok - okolo nádraží ČD - pod Malecím - nad Vrchoviny a požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu Nového Města nad Metují v trase Spy - Vladivostok - Osma - Nahořany?*“ z důvodu, že otázka je nejednoznačně položená a nespadá do samostatné působnosti obce.

Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na účel místního referenda, který byl již dříve formulován Nejvyšším správním soudem: „*Smysl existence místního referenda spočívá v možnosti občanů vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor.*“<sup>38</sup> i Ústavním soudem: „*Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek.*“<sup>39</sup> Z takto vyjádřeného účelu referenda Nejvyšší správní soud dovodil, že jsou přípustná jak místní referenda povahy decisní, kdy orgány obce rozhodují o věci ve sféře samostatné působnosti s konečnou platností, tak i referenda povahy konzultativní, kdy obce mají povinnost prosazovat výsledek referenda různými způsoby, aniž však mají možnost v rámci samostatné působnosti o věci samy rozhodnout. Toto své tvrzení podložil i odkazem na vymezení předmětu samostatné působnosti podle Petra Svobody, který uvádí, že: „*(...) zákonná ustanovení výslovně řadí do samostatné působnosti obce nejen věci, o kterých příslušná obec sama (závazně) rozhoduje, ale také věci, o kterých podle zákona (závazně) meritorně rozhodují jiné orgány, leč ohledně kterých má obec právo se vyjádřit, respektive právo účastnit se na jejich projednávání, ať již v rámci správního řízení, nebo v rámci jiného zákonem upraveného postupu.*“<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014 – 41.

<sup>39</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. III. ÚS 263/09-1.

<sup>40</sup> SVOBODA, Petr: *Konzultativní místní referendum – ano či ne?* Acta Universitatis Carolinae - Juridica, 2010, č. 1, str. 153.

V projednávaném případě Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl se závěrem, že otázka položená v místním referendu v Novém Městě nad Metují, byť se dotýká nadmístního významu, spadá do samostatné působnosti obce, nijak nezasahuje do působnosti kraje, a tudíž neodporuje § 6 ZMR.

### **2. 2. 3 Meze konzultativního referenda**

Pro komplexní náhled na toto téma je vhodné uvést i rozhodnutí, které se týká místního referenda, jehož otázka byla formulována způsobem, kterým se zcela zjevně překročila mez samostatné působnosti obce. Pro tento účel uvádím rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, ve kterém se rozhodovalo o kasační stížnosti podané proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2012, č. j. 63 A 4/2012-58. Tímto usnesení se zamítl návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu o otázce: *„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Chvalovice neprodleně 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?“*

Krajský soud v Brně uvedl, že tato otázka je dle konstantní judikatury přípustná a spadá do samostatné působnosti obce, neboť účelem místního referenda je zjistit názor obyvatel na výstavbu větrných elektráren a kladný výsledek má zavázat obecní orgány, aby zákonnými kroky konanými v samostatné působnosti obce postupovaly proti výstavbě větrné elektrárny v obci. Tento soud tak pojal toto referendum jako konzultativní a rozhodnutí v něm učiněné uznal.

Nejvyšší správní soud však názor Krajského soudu v Brně nesdílel. Za největší chybu brněnského soudu považoval jeho výklad, kterým dal otázce položené v místním referendu zcela jiný smysl, než který vyplýval z jejího znění. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ta část otázky, která se týká zákazu a nepovolení výstavby větrných elektráren, zjevně nenáleží do samostatné působnosti orgánů obce. To odůvodnil tím, že i když v otázce není přesně určeno, jakými prostředky má být rozhodnutí realizováno, formulace předpokládá autoritativní rozhodnutí zastupitelstva obce, a to neprodleně. Takové rozhodnutí by ale bylo v rámci samostatné působnosti nemožné, neboť zastupitelstvo obce má pravomoc podle § 6 odst. 5 stavebního zákona rozhodnout o pořízení územního a regulačního plánu, schválit jeho zadání apod., avšak v tomto případě

nemohlo být rozhodnutí učiněno neprodleně, protože v době konání referenda byl již nový územní plán, který umožnil výstavbu větrných elektráren, účinný. Navíc podle konstantní judikatury<sup>41</sup> mohou občané prostřednictvím místního referenda ovlivnit obsah územního plánu pouze do doby, než obecní zastupitelstvo tento nový územní plán schválí.

Nejvyšší správní soud tak označil rozhodnutí v místním referendu v obci Chvalovice za neplatné z důvodu nepřipustnosti konání místního referenda dle § 6 ZMR.

Pro doplnění uvádím i právní větu vzešlou z tohoto rozhodnutí: *„Z významu, který má místní referendum pro formování politické vůle v rámci příslušné obce, vyplývá i požadavek určité zdrženlivosti správních soudů při posuzování otázek pro referendum, které nelze hodnotit formalisticky. Na straně druhé nelze soudním výkladem měnit smysl položených otázek, o nichž oprávněné osoby hlasovaly či mají hlasovat. Nemohou tedy obstát otázky, které zcela zjevně překračují rámec toho, o čem lze v místním referendu hlasovat, např. tím, že rozhodnutí přijaté v referendu o takových otázkách by v rozporu s § 6 zákona o místním referendu přímo ukládalo jednotlivým orgánům obce úkoly, které nepatří do samostatné působnosti dané obce.“*<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, č. j. II. ÚS 3027/08-1.

<sup>42</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47.

## 4 Důvody nepřipustnosti konání místního referenda

Ustanovení § 7 ZMR upravuje taxativním výčtem záležitosti, o kterých nelze v místním referendu rozhodovat, přestože patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.

*Místní referendum nelze konat:*

- a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,*
- b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,*
- c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen „starosta obce“), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen „primátor“), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen „rada obce“), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen „rada statutárního města“) a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,*
- d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,*
- e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,*
- f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo*
- g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,*
- h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.*

### 4. 1 K písm. a)

První omezení, které zákon zakotvuje, je zákaz konání místního referenda ve věci místních poplatků a rozpočtu obce nebo statutárního města.

#### 4. 1. 1 Místní poplatky

Místní poplatky jsou upraveny zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Tento zákon vypočítává místní poplatky taxativním výčtem.<sup>43</sup> Z toho vyplývá, že si obce mohou podle svého uvážení zavést jen zákonem upravený místní poplatek, nemohou si však vymyslet poplatek nový, zákonem nepředvídaný, jako např. poplatek z dětí.<sup>44</sup>

Příjmy z místních poplatků jsou podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jedním z možných příjmů obce. Pokud obce chtějí zavést místní poplatek, musí to udělat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, ve které stanoví zejména: konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků.<sup>45</sup> Pravomocí k vydání obecně závazné vyhlášky disponují pouze územní samosprávné celky – obce a kraje. Městské obvody či městské části statutárních měst a městské části hlavního města Prahy mají výslovně zákonem<sup>46</sup> vyloučenou možnost vydávat obecně závazné vyhlášky a stanovovat si tak místní poplatky na svém území.<sup>47</sup>

##### 4. 1. 1. 1 Interpretace ustanovení

I když bylo toto omezení zakotveno již v předchozím zákoně o místním referendu, tak se po vydání nového zákona rozpoutala diskuze ohledně užitečnosti tohoto ustanovení, neboť se nově v § 7 písm. g) ZMR objevil zákaz konání místního referenda o obecně závazných vyhláškách. Válka názorů probíhala prostřednictvím článků v Právním zpravodaji mezi Pavlem Matesem a Josefem Vedralem.

Pavel Mates ve svém článku *K omezení místního referenda* namítal, že stanovení místních poplatků lze jen prostřednictvím obecně závazné vyhlášky

---

<sup>43</sup> Obce mohou podle § 1 zákona o místních poplatcích vybírat tyto poplatky: poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek z ubytovací kapacity, poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a poplatek za zhodnocení stavebního pozemku.

<sup>44</sup> Takový poplatek by byl nejen v rozporu se zákonem o místních poplatcích, ale i s čl. 11 odst. 5 Listiny, která stanovuje, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.

<sup>45</sup> Viz § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích.

<sup>46</sup> Viz § 134 odst. 2 zákona o obcích a § 89 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>47</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 43.

a konání místního referenda o obecně závazných vyhláškách je nově vyloučeno § 7 písm. g) ZMR. Považoval tedy výslovné omezení konání místního referenda o místních poplatcích za nadbytečné.<sup>48</sup> Josef Vedral na to reagoval článkem *Ještě k omezení místního referenda*, ve kterém Pavlu Matesovi oponoval a považoval nemožnost konání místního referenda o místních poplatcích za širší, než nemožnost konání referenda o obecně závazných vyhláškách. Tento argument odůvodnil tím, že: „Podle zákona o místních poplatcích jsou do samostatné působnosti obce vedle stanovení místních poplatků obecně závaznou vyhláškou svěřeny i některé další záležitosti.“<sup>49</sup> Jako příklad uvedl případy, kdy obec může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek paušální částkou.<sup>50</sup> Rozpoutanou diskuzi zakončil Pavel Mates článkem *Ještě jednou k místnímu referendu*, ve kterém sice uznal, že obce podle zákona o místních poplatcích disponují i s dalšími pravomocemi, než jen se stanovením místních poplatků, ale už nesouhlasil s příklady, které Vedral uvedl, neboť by podle něj stěžejí přicházely v úvahu v souvislosti s rozhodováním v místním referendu.<sup>51</sup>

Z pohledu dnešního výkladu nelze souhlasit ani s jedním z uvedených názorů. Josef Vedral se sice správně domníval, že toto ustanovení není nadbytečné, ale jeho odůvodnění bylo zcela liché. Opravdu si nelze představit, že by se mohlo konat místní referendum o otázkách, které příkladmo uvedl. Naopak závěry Pavla Matesa o zbytečnosti tohoto ustanovení jsou při použití jazykové metody výkladu logické, ale nesprávné. Zatímco § 7 písm. g) je dnes vykládán tak, že se nemůže rozhodovat pouze o konkrétně formulovaném znění obecně závazné vyhlášky, tak § 7 písm. b) je pojímán v širším smyslu a zahrnuje i zákaz politického ovlivňování orgánů obce.<sup>52</sup> Pokud by toto omezení v zákoně nebylo, občanům obce by nic nebránilo uspořádat místní referendum, jehož výsledek by mohl zavázat orgány obce k regulaci místních poplatků, např. k zavedení poplatku ze psů.

#### **4. 1. 2 Rozpočet obce**

Rozpočet obce je upraven zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon upravuje jak rozpočty obcí, tak rozpočty krajů. Navíc

<sup>48</sup> MATES, Pavel. *K omezení místního referenda*. Právní zpravodaj, 2004, č. 6, str. 14.

<sup>49</sup> VEDRAL, Josef. *Ještě k omezení místního referenda*. Právní zpravodaj, 2004, č. 10, str. 14.

<sup>50</sup> Např. ustanovení § 6 odst. 3 nebo § 10 odst. 3 zákona o místních poplatcích.

<sup>51</sup> MATES, Pavel. *Ještě jednou k místnímu referendu*. Právní zpravodaj, 2004, č. 12, str. 14.

<sup>52</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 43.



*ustanovení tohoto zákona, která se vztahují na rozpočty a finanční hospodaření obcí, platí ve statutárních městech a v hlavním městě Praze rovněž pro jejich městské části nebo obvody. Obsah rozpočtu městských částí nebo obvodů, včetně struktury jejich příjmů a výdajů, stanoví město ve své pravomoci.*<sup>53</sup> Definici rozpočtu územně samosprávného celku nalezneme v § 4 odst. 1, který stanovuje, že *rozpočet územního samosprávného celku je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku.* Proces sestavování rozpočtu je upraven v části III tohoto zákona.

Schvalování rozpočtu obce spadá podle § 84 odst. 2 písm. b) obecního zřízení do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce. Rada obce následně zabezpečuje hospodaření obce podle takto schváleného rozpočtu.<sup>54</sup> Ačkoliv občané obce nemohou konat o otázce rozpočtu obce místní referendum, zákon o obcích jim v § 16 odst. 2 písm. d) a e) svěřuje významná práva:

- d) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce;*
- e) nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.*

#### **4. 1. 2. 1 Interpretace ustanovení**

Ustanovení o zákazu konat místní referendum o rozpočtu obce musíme vykládat restriktivně, tedy tak, že zákaz se vztahuje pouze na otázky, které se týkají rozpočtu jako takového a ne jednotlivých příjmů a výdajů. Mnohé příjmy a výdaje jsou sice vyloučeny z konání místního referenda z důvodu, že nespadají do samostatné působnosti obce nebo z důvodu výluky v § 7 ZMR, stále se ale v demonstrativním výčtu příjmů<sup>55</sup> najdou položky, o kterých se místní referendum konat může a v praxi se i koná. Jedná se např. o příjmy z majetku obce. Poměrně často se konají místní referenda o otázce, zda má obec prodat pozemky ve svém vlastnictví společnosti, která má v úmyslu vybudovat na nich větrné elektrárny,

---

<sup>53</sup> Viz § 1 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>54</sup> Viz § 102 odst. 2 písm. a) zákona o obcích.

<sup>55</sup> Viz § 7 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

obchodní domy apod. Jako vedlejší následek takových referend je nepochybně i zásah do rozpočtu obce.<sup>56</sup>

Pokud bychom připustili opačný, extenzivní výklad, vedlo by to k absurdnímu zákazu konání všech místních referend. Místní referendum je totiž financované také z rozpočtu obce (je výdajem obce), a tudíž referendum o jakékoliv otázce vždy nakonec zasáhne do obecního rozpočtu a to většinou nemalou částkou.<sup>57</sup>

#### **4. 1. 3 Příklad nepřípustné otázky**

Otázky, o kterých by se podle § 7 písm. a) ZMR nemohlo konat místní referendum, jsou např.:

1. Chcete, aby město Staňkov zavedlo poplatky ze psů podle zákona o místních poplatcích?
2. Požadujete, aby město Staňkov navýšilo navržený rozpočet města o 10 %?

#### **4. 2 K písm. b)**

Ustanovení § 7 písm. b) ZMR stanovuje, že místní referendum nelze konat o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání. Tento zákaz se objevil v novém ZMR a dle důvodové zprávy je důvodem tohoto omezení především zajištění správného fungování orgánů obce. Většina orgánů obce je navíc zřízena zákony a podle § 7 písm. d) nemůže být rozhodnutí v místním referendu v rozporu s právními předpisy.<sup>58</sup>

##### **4. 2. 1 Orgány obce**

Orgány obce, jejich vnitřní uspořádání, pravomoci i další záležitosti jsou podrobně upraveny obecním zřízením, pokud jde o orgány Prahy, tak zákonem o hlavním městě Praze.

Výčet orgánů obce nalezneme v § 5 odst. 1 obecního zřízení. Ten mezi obecní orgány řadí zastupitelstvo obce, radu obce, starostu, obecní úřad a zvláštní orgány.<sup>59</sup> Co se týká statutárních měst, již v předchozí kapitole bylo zmíněno, že

---

<sup>56</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 66.

<sup>57</sup> Tamtéž, str. 66.

<sup>58</sup> Tamtéž, str. 67.

<sup>59</sup> Obec, město i městys mají stejné orgány, které se odlišují jen v terminologii, např. obecní úřad/městský úřad/úřad městyse.

je můžeme rozdělit do dvou skupin – na územně členěná statutární města a na ta, která členěná nejsou.<sup>60</sup> U statutárních měst, která jsou územně členěná na městské obvody či části působí orgány na dvou úrovních. Každý obvod/část má své orgány a pak i samo statutární město má své orgány.<sup>61</sup> Obdobně jako u statutárního města je to u hlavního města Prahy, jejíž území se člení na městské části.<sup>62</sup>

Pokud se podíváme na zvláštní orgány, tak jejich obecnou úpravu nalezneme v § 106 zákona o obcích,<sup>63</sup> z níž můžeme vyčíst, že v případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce. Příkladem zvláštního orgánu je komise pro sociálně-právní ochranu dětí, kterou zřizuje podle § 38 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, starosta obce s rozšířenou působností.<sup>64</sup>

Přestože není uvedena ve výčtu § 5 zákona o obcích,<sup>65</sup> tak fakultativním orgánem obce je i obecní policie, kterou může zřídit obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou dle § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.<sup>66</sup> Na rozdíl od orgánů jako jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta či obecní úřad není obecně známé, že i obecní policie je orgánem obce a často tak může přípravné výbory zaskočit, že se o zřízení či zrušení obecní policie nemůže v místním referendu rozhodovat.

Nad otázkou, zda je ustanovením § 7 písm. b) ZMR vzata možnost občanům vyjádřit se ke zřízení či zrušení obecní policie, se pozastavuje i Josef Vedral. Ten tvrdí, že je možno použít jednak restriktivní výklad ustanovení, který by znamenal pouze nemožnost meritorně rozhodnout o zřízení/zrušení obecní policie a jednak extenzivní výklad, který by znamenal nemožnost se jakkoliv vyjádřit k otázce zřízení/zrušení obecní policie v místním referendu. Pokud by se tedy toto ustanovení interpretovalo restriktivně, občané by sice neměli možnost

---

<sup>60</sup> Územně členěná statutární města lze dále dělit na ta, jejichž území je plně členěno a na ta, jejichž území je členěno pouze částečně.

<sup>61</sup> Výčet orgánů statutárního města a jeho obvodů/částí upravuje § 5 odst. 2 zákona o obcích.

<sup>62</sup> Výčet orgánů hlavního města Prahy a městských částí upravují § 1 odst. 4 a § 4 odst. 1 ZHMP.

<sup>63</sup> Srovnej § 80 ZHMP.

<sup>64</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 67.

<sup>65</sup> Srovnej s § 1 odst. 4 ZHMP, kde městská policie hlavního města Prahy uvedená je.

<sup>66</sup> Pravomoc zastupitelstva obce zřídit či zrušit obecní policii je zakotvena také v § 84 odst. 2 písm. o) zákona o obcích.

o obecní policii rozhodovat přímo, byla by jim však dána možnost k tomuto kroku zavázat orgány obce.<sup>67</sup>

Filip Rigel ve svém komentáři považuje tento lákavý výklad, jak sám pojmenoval názor Josefa Vedrala, za obcházení zákona. Uvádí, že: „*Pokud bychom takový výklad přijali, ustanovení § 7 písm. b) by tak bylo zcela zbytečným, neboť jeho derogací by se z hlediska omezení konat místní referendum vlastně nic nezměnilo. Je v podstatě jedno, zda o zřízení orgánu obce rozhodnou občané v místním referendu sami či k témuž zavážou zastupitelstvo. Takovým zákazem - nezákazem by podle této autorovy interpretace bylo též ustanovení o nepřipustnosti konat místní referendum o obecně závazných vyhláškách [i zde by totiž občané obce k přijetí, změně či zrušení obecně závazné vyhlášky mohli zavázat zastupitelstvo a vyhnout se tak explicitnímu zákazu § 7 písm. g)], koncepce negativní definice místního referenda by tak prakticky ztratila smysl.*“<sup>68</sup> Ačkoliv je Rigel zásadně proti Vedralovu výkladu, též zastává názor, že by občané měli mít možnost rozhodovat o zřízení či zrušení obecní policie prostřednictvím místního referenda, protože je obecní policie, na rozdíl od ostatních orgánů, orgánem fakultativním.<sup>69</sup>

Osobně se také přikláním k názoru, že by občané obce měli mít možnost vyjádřit se ke zřízení a zrušení obecní policie, a to ze 3 důvodů:

- 1) fakultativnost tohoto orgánu,
- 2) způsob zřízení obecní policie (obecně závaznou vyhláškou),
- 3) vývoj interpretace § 7 písm. g) ZMR, kdy je nyní zakázáno konat místní referendum jen o konkrétním znění obecně závazné vyhlášky (více viz kapitola 4. 7 K písm. g)). Nynější interpretace § 7 písm. g) ZMR tak mění výše zmíněnou kritiku restriktivního výkladu Filipa Rigela, na argumentační podporu.

I přesto se nadále referendum o zřízení/zrušení obecní policie konat nemůže a nic nenasvědčuje tomu, že by se to v brzké době mělo změnit.

Orgánem obce naopak nejsou zvláštní orgány zastupitelstva obce - výbory a zvláštní orgány rady obce - komise, za předpokladu, že na komise není přenesen

---

<sup>67</sup> VEDRAL, Josef. *Ještě jednou k omezení místního referenda*. Právní zpravodaj, 2004, č. 10, str. 10 – 15.

<sup>68</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 68.

<sup>69</sup> Tamtéž, str. 68 – 69.

výkon přenesené působnosti. Jak zákon uvádí, tyto orgány jsou pouze iniciativními a poradními orgány zastupitelstva/rady obce. Luboš Jemelka zastává názor, že jelikož se nejedná o orgány obce, je dovoleno o jejich zřízení/zrušení uspořádat místní referendum.<sup>70</sup> S tímto výrokem nesouhlasím a stejně jako Martin Kopecký, který v komentáři uvádí zřizování a rušení výborů zastupitelstva či komisí rady v příkladném výčtu záležitostí, o kterých se místní referendum konat nemůže,<sup>71</sup> považuji tyto poradní orgány za vyloučené z předmětu otázek místního referenda. Sice se jedná o orgány orgánů obce, o kterých zákon přímo nehovoří, ale spadají do vnitřní organizace obce a podle smyslu a účelu zákona je nelze do omezení konání referenda nezařadit.

#### **4. 2. 2 Příklad nepřipustné otázky**

Příklady otázek, o kterých by se podle § 7 písm. b) nemohlo konat místní referendum, jsou:

1. Chcete, aby město Staňkov zřídilo městskou policii?
2. Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Staňkova mělo 21 členů?

#### **4. 3 K písm. c)**

V ČR je dále zapovězeno konat místní referendum o volbě a odvolání starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, a dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce.

##### **4. 3. 1. Interpretace ustanovení**

Toto ustanovení je celkem jasné a jediná pochybnost, která by mohla vzniknout je, zda je možné konat místní referendum o volbě či odvolání členů výboru zastupitelstva a komise rady obce. Pavel Mates,<sup>72</sup> Luboš Jemelka<sup>73</sup> i Filip Rigel<sup>74</sup> zastávají názor, že o této otázce místní referendum konat lze, protože výbor ani komise (pokud jí není svěřen výkon přenesené působnosti), nejsou

---

<sup>70</sup> JEMELKA, Luboš. *Pár poznámek k problematice místního referenda*. In: Ciacar.cz [online]. 20. 5. 2011 [cit. 2017-11-14]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/analyzy/zobrazit-analyzu/par-poznamek-k-problematice-mistniho-referenda>.

<sup>71</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 44 – 45.

<sup>72</sup> MATES, Pavel. *K omezení místního referenda*. Právní zpravodaj, 2004, č. 6, str. 14.

<sup>73</sup> JEMELKA, Luboš. *Pár poznámek k problematice místního referenda*. In: Ciacar.cz [online]. 20. 5. 2011 [cit. 2017-11-14]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/analyzy/zobrazit-analyzu/par-poznamek-k-problematice-mistniho-referenda>.

<sup>74</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 70.

obecními orgány. Jelikož jsem nesouhlasila s názorem, že o zřízení/zrušení těchto orgánů lze konat místní referendu, i v tomto případě musím nesouhlasit. Výbory/komise slouží jako pomocné orgány zastupitelstva/rady obce a mělo by být jen v jejich pravomoci si určit, zda tyto orgány zřídí, kolik budou mít členů a rozhodnout o volbě jejich členů. Jedná se opět o otázku, která spadá do vnitřní organizace obce, tedy o které by občané obce neměli rozhodovat prostřednictvím místního referenda.

#### **4. 3. 2 Přímá volba starosty**

Možnost odvolatelnosti starosty prostřednictvím místního referenda mohl zavést zákon, jehož návrh předložila dne 27. 8. 2014 skupina poslanců Poslanecké sněmovně. Hlavním cílem tohoto zákona bylo zavést v určitých případech přímou volbu starosty. Podle § 108a tohoto návrhu zákona by byl starosta přímo volený v obcích, které by měly:

- a) méně než 1 500 obyvatel,
- b) 1 500 a více obyvatel, pokud by v obci nebyla volena rada; o tom, že se v takové obci rada obce nevolí a je v ní volen přímo volený starosta, by rozhodovalo zastupitelstvo obce nejpozději do 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev v obcích.

Stejné podmínky by platily i pro přímou volbu starosty městských částí Prahy.<sup>75</sup>

V souvislosti s přímou volbou starosty by se změnilo i ustanovení § 7 písm. c) ZMR o nepřípustnosti konání místního referenda o volbě a odvolání členů orgánů obce. Konkrétně už by nebylo zakázané konat místní referendum o odvolání starosty, který by byl volen v přímé volbě, ale omezení by se vztahovalo jen na odvolání starosty, který by byl volen zastupitelstvem obce.<sup>76</sup>

Podmínky pro vyvolání, platnost a závaznost referenda by byly u odvolání přímo voleného starosty přísnější než u referend konaných o ostatních otázkách. Přípravný výbor by mohl podat návrh na konání místního referenda o odvolání starosty, jen pokud by ho svými podpisy podpořilo alespoň 40 % oprávněných osob nehledě na počet obyvatel. K platnosti takového referenda by byla potřebná účast alespoň 55 % oprávněných osob, a aby se rozhodnutí o referendu stalo

---

<sup>75</sup> Sněmovní tisk 282/0, část č. 1/4, *novela zákona o obcích*, str. 4 – 8. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2017-10-20]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=282&CT1=0>.

<sup>76</sup> Tamtéž, str. 55.

závazným, tak by pro odvolání starosty musela hlasovat nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily.<sup>77</sup>

Vláda tento návrh projednala, posoudila a vyjádřila s ním nesouhlas. I když podala o dost podstatnější argumenty, proč zákon nepřijmout, s ohledem na téma práce uvádím důvod ohledně institutu místního referenda, který uvedla: „*Zatímco přímá volba starosty má být upravena v zákoně o volbách do zastupitelstev a probíhat (s výjimkou volebního systému) v zásadě podle stejných pravidel jako volby do zastupitelstev obcí, odvolání přímo voleného starosty by bylo upraveno v zákoně o místním referendu. Úprava odvolávání starosty z funkce však do zákona o místním referendu nepatří, protože nejde o projev přímé demokracie, byť se tak někdy mylně soudí, tedy přímé rozhodování občanů o určité otázce, ale „jen“ o odvolání voleného zástupce z funkce, tedy projev demokracie nepřímé, tedy vlastně o opak volby. Proto i úprava odvolání starosty patří do volebního zákona a nikoliv do zákona o místním referendu.*“<sup>78</sup>

Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou dne 13. 7. 2016 zamítnut již v prvním čtení.

#### **4. 3. 3 Příklad nepřipustné otázky**

Podle tohoto ustanovení by nepřipustnými otázkami byly např.:

1. Souhlasíte s odvolání člena zastupitelstva města Staňkova, pana Drahomíra Černého?
2. Chcete, aby byl pan Mgr. Martin Horák zvolen starostou města Staňkova?

#### **4. 4 K písm. d)**

Místní referendum nelze konat ani v případě, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy, nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy. Toto omezení je zcela logické a uplatňovalo by se i bez explicitního zákonného

---

<sup>77</sup> Sněmovní tisk 282/0, část č. 1/4, *novela zákona o obcích*, str. 120 - 122. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2017-10-20]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=282&CT1=0>.

<sup>78</sup> Sněmovní tisk 282/1, část č. 1/2, *stanovisko vlády k tisku 282/0*, str. 5. In: Ministerstvo vnitra české republiky [online]. [cit. 2017-10-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=282&ct1=1>.

ustanovení.<sup>79</sup> Výslovné zakotvení je zde ale na místě, neboť toto ustanovení je hojně používané při zdůvodňování zastupitelstva obce, proč návrhu na konání místního referenda nevyhovělo a místní referendum nevyhlásilo.

#### **4. 4. 1 Interpretace ustanovení**

Pokud se podíváme na první část tohoto ustanovení, zjistíme, že otázka položená v místním referendu nemůže být v rozporu s právními předpisy. Pod pojem právní předpis musíme zařadit nejen zákony, ale i mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána a také podzákonné právní předpisy, mezi které patří nařízení vlády, vyhlášky ústředních správních orgánů nebo vyhlášky a nařízení obcí a krajů.<sup>80</sup>

Pokud se zaměříme na druhou část ustanovení – jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy – vidíme zde podmiňovací způsob, který by mohl způsobit mylný dojem, že je to časově směřováno do budoucnosti. Takový výklad by byl ale nesmyslný, protože nikdy nelze dopředu předvídat, jaké novely proběhnou či jaké nové právní předpisy vzniknou. Každé rozhodnutí v místním referendu by tak teoreticky mohlo jednou být v rozporu s právním předpisem.<sup>81</sup> Filip Riegel vysvětluje podmiňovací způsob tak, že nelze hlasovat např. o otázce typu: „*Má být ve věci X dodržen předpis Y?*“<sup>82</sup> Pokud by výsledek místního referenda o této otázce skončil záporně, tak by byl v rozporu s právními předpisy. Pokud by však místní referendum skončilo s kladným výsledkem, tak by žádný rozpor s právními předpisy nenastal. Proto je v ustanovení použit podmiňovací způsob, protože výsledek referenda nelze nikdy dopředu předvídat. Pro nedovolení konání místního referenda tak stačí jen možnost, že by referendum mohlo skončit výsledkem, který by byl v rozporu s právními předpisy.<sup>83</sup>

#### **4. 4. 2 Judikatura**

Ustanovení § 7 písm. d) je velmi bohaté na soudní rozhodnutí. Pod slovy „rozpor s právními předpisy“ se skrývá mnoho sporných situací, u kterých byla

---

<sup>79</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 70.

<sup>80</sup> Tamtéž, str. 70.

<sup>81</sup> Tamtéž, str. 70 – 71.

<sup>82</sup> Tamtéž, str. 71.

<sup>83</sup> Tamtéž, str. 71.



potřeba, aby judikatura na danou oblast sjednotila výklad, i když ne vždy se to dařilo.

#### 4. 4. 2. 1 Autonomní právo

Jednou ze sporných otázek, kterou se soudy zabývaly, se týká rozporu § 7 písm. d) ZMR s autonomním právem. Soudy se u této problematiky názorově dělily na 2 tábory a v podstatě až do roku 2012 neexistovala žádná sjednocující judikatura.

Krajský soud v Ostravě zastával názor, že pod sousloví právní předpisy v § 7 písm. d) ZMR musíme řadit i předpisy soukromoprávní. Jako příklad z judikatury lze uvést usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2008, č. j. 22 Ca 309/2008-17, kterým zamítl návrh na vyhlášení místního referenda ve městě Zábřeh o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby město Zábřeh prodalo svoje pozemky za účelem vybudování energetického zdroje a papírny podle záměru firmy Wanemi CZ a.s.*?“ Problémem zde bylo, že společnost Wanemi CZ a. s. měla s městem Zábřeh uzavřenou smlouvu, ve které se město zavázalo prodat společnosti Wanemi CZ a. s. pozemky a to nejpozději do 3 let od uzavření smlouvy. Krajský soud návrh na vyhlášení místního referenda zamítl s tím, že „*výsledek místního referenda by mohl být v rozporu s obecně právní zásadou, že smlouvy mají být plněny (pacta sunt servanda), vyplývající z ust. § 488, § 494 občanského zákoníku.*“<sup>84</sup>

Opačný názor můžeme nalézt v usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008-64, kterým se rozhodlo o vyhlášení místní referendum o otázce: „*Souhlasíte s umístěním větrných elektráren v katastrálním území Havlíčkova Borová?*“ Šlo o spor, zda se o této otázce může konat místní referendum za situace, kdy měl městys Havlíčkova Borová uzavřenou smlouvu se společností ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o., z jejíhož nedodržení vyplývaly sankce. Krajský soud rozhodl, že: „*Mezi důvody nepřípustnosti konání místního referenda nelze podřadit ani obavu obce ze sankcí, které by po ní v návaznosti na výsledek místního referenda mohl požadovat smluvní partner, se kterým před konáním místního referenda o navržené otázce uzavřela smluvní vztah k této otázce se vztahující. Opačný závěr by totiž umožňoval obcím vyhnout se konání místního referenda s odůvodněním, že*

---

<sup>84</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2008, č. j. 22 Ca 309/2008-17.

*ohledně předmětné otázky, jež by měla být v místním referendu řešena, je již obec ve smluvním vztahu k třetím osobám, a že smluvní závazky nemůže porušit a jsou pro ni závazné. Takový postup obcí by byl v příkrém rozporu se smyslem a účelem zákona o místním referendu, neboť by tím předem byla vyloučena vůle občanů obce se k dotčené otázce vyjádřit.“<sup>85</sup>*

Obdobný názor jako Krajský soud v Hradci Králové zastal i Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 2. 2. 2009, sp. zn. 30 Ca 3/2009, kdy rozhodl, že: *„Místní referendum lze konat v situaci, kdy výsledek místního referenda nemusí být kompatibilní se smluvním závazkem obec.“<sup>86</sup>*

Na výše uvedených příkladech lze vidět rozdílný přístup k této problematice u Krajského soudu v Ostravě oproti Krajskému soudu v Hradci Králové nebo v Brně. A i přesto, že Nejvyšší správní soud vydal ve Sbírce rozhodnutí právě usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, judikaturu to nesjednotilo a Krajský soud v Ostravě i nadále zastával svůj postoj. Problematické také bylo, že Nejvyšší správní soud k této otázce, ani přes žádost Ministerstva vnitra, nevydal sjednocující stanovisko, které by situaci nejednotnosti judikatury vyřešilo.<sup>87</sup>

Podíváme-li se na činnost Ústavního soudu, můžeme uvést usnesení již ze dne 10. 2. 2010, č. j. IV. ÚS 70/10-1. V tomto případě rozhodoval Ústavní soud o ústavní stížnosti obce Věrovany proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 11. 2009, sp. zn. 22 Ca 265/2009, kterým tento soud rozhodl o neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu o otázce: *„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Věrovany podporovalo vybudování pískovny na katastrálním území obce Věrovany včetně změny územního plánu, která by umožnila těžbu písku na tomto území?“* Podle krajského soudu nemohlo být o této otázce rozhodováno v místním referendu z důvodu již dříve uzavřené smlouvy o spolupráci mezi obcí Věrovany a F. J. v oblasti těžby štěrkopísku, protože výsledek místního referenda by se mohl dostat do rozporu s ustanovením § 488 a § 494 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Ústavní soud, místo aby toto ustanovení interpretoval a tím sjednotil náhled soudů na tuto problematiku, jen konstatoval, že: *„Správní soud dostatečně objasnil, na základě jakých úvah ke*

---

<sup>85</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008-64.

<sup>86</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 73.

<sup>87</sup> Tamtéž, str. 74.

*svým závěrům dospěl a na zdůvodnění jeho rozhodnutí, které považuje Ústavní soud za ústavně konformní, dostatečně objasňující učiněné závěry a nevykazující prvky libovůle, lze tak odkázat, včetně poukazu na to, že s uzavřením Smlouvy o spolupráci souhlasili občané obce svobodně zvolení jejich zástupci na veřejném zasedání zastupitelstva a šlo tak o vyjádření vůle celé obce, přitom nic nebránilo případnému konání referenda o předmětné otázce ještě před uzavřením Smlouvy.*<sup>88</sup> Ústavní stížnost byla odmítnuta jako neopodstatněná, avšak v podstatě bez odůvodnění.

Řádně vyložená byla tato otázka až v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. III. ÚS 263/09-1. Jednalo se o ústavní stížnost podanou proti již výše zmíněnému usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2008, č. j. 22 Ca 309/2008-17 ve věci odkoupení pozemků společností Wanemi CZ s. r. o. Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že § 7 písm. d) ZMR by se neměl vykládat extenzivním způsobem tak, jak to udělal Krajský soud v Ostravě, ale spíše způsobem restriktivním. Extenzivní způsob výkladu jde proti smyslu a účelu ZMR, který zajišťuje občanům přímý podíl na správě věcí veřejných. Pokud by se použil tento způsob výkladu, tak by se v mnoha případech stal ZMR nepoužitelný a obce by mohly zamezit konání místního referenda prakticky vždy tím, že by vstoupily do smluvního vztahu se třetí osobou. Ústavní soud zastal názor že: *„Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) ZMR. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici.*“<sup>89</sup> Namítané obavy ze sankce pak mohou být maximálně použity jako politický argument obce, proč odkoupení pozemků obce podpořit a ne jako důvod pro nepřipustnost konání místního referenda. Ústavní soud označil tuto ústavní stížnost za důvodnou s tím, že krajský soud extenzivní interpretací § 7 písm. d) ZMR zasáhl do práva stěžovatele na soudní ochranu dle článku 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud tak tímto nálezem pro futuro sjednotil výklad § 7 písm. d) tak, že: *„Citované ustanovení o tzv. výluce z přípustnosti*

---

<sup>88</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. IV. ÚS 70/10-1.

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. III. ÚS 263/09-1.

*referenda je třeba vztáhnout toliko na případy, kdy položená otázka či eventuální výsledek referenda jsou v rozporu s právními normami kogentní povahy.*<sup>90</sup>

#### **4. 4. 2. 2 Referendum o referendu**

Další problematickou otázkou spadající pod toto ustanovení bylo, zda lze konat místní referendum o otázce vyhlášení referenda.

Tuto problematiku řešil Krajský soud v Hradci Králové v usnesení ze dne 10. 5. 2004, č. j. 30 Ca 18/2004-10. Jednalo se o návrh na vyhlášení místního referenda o otázce: *„Jste pro vyhlášení místního referenda na podporu zachování úplné nemocnice ve V. s akutní péčí na odděleních chirurgie, interna, porodnice a LDN se zachováním nepřetržitých ambulancí na těchto odděleních tak, jak tomu bylo do 30. 10. 2003?“* Krajský soud návrh zamítl s odůvodněním, že pokud by referendum dopadlo kladně, zavazovalo by to orgány obce k vyhlášení místního referenda, aniž by musel být dodržen procesní postup v § 8 až § 11 ZMR. *„Takový postup by dle krajského soudu byl v hrubém rozporu se zákonem o místním referendu, neboť o vyhlášení referenda rozhoduje zastupitelstvo obce. Předmětem rozhodovací činnosti občanů obce v místním referendu tak má být otázka řešící věc patřící do samostatné působnosti obce (...), nikoli otázka podmiňující konání dalšího referenda.“*<sup>91</sup>

Tato věc se dostala až k Ústavnímu soudu, který nálezením ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 zamítl ústavní stížnost a potvrdil výrok krajského soudu. Z odůvodnění Ústavního soudu lze vyčíst, že účelem místního referenda v žádném případě není nahrazování činností obecních orgánů, jako je např. zákonná povinnost obecního zastupitelstva přezkoumat náležitosti návrhu přípravného výboru. Pokud by soud opačný výklad připustil, tak by tím dovolil i absurdní cyklení referend, kdy by se mohlo konat referendum o tom, že má být konáno referendum o dalším referendu. Takové cyklení by šlo proti smyslu a účelu ZMR.

Těžko posoudit, z jakého důvodu přípravný výbor zvolil tuto komplikovanou cestu a místo referenda neuspořádal např. anketu, pokud účelem bylo jen zjistit názor občanů na danou problematiku.

---

<sup>90</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. III. ÚS 263/09-1.

<sup>91</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2004, č. j. 30 Ca 18/2004-10.

Výše zmíněný případ nebyl případem ojedinělým. Problematiku referenda o referendu řešil i Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 1. 7. 2010, č. j. 30 A 62/2010-32. V této kauze se jednalo o spor, zda může být místní referendum vyhlášeno o otázkách:

1. „Musí obecní zastupitelstvo obce Úsobrno vyhlásit místní referendum ve věcech týkajících se budování alternativních zdrojů elektrické energie (větrné elektrárny, fotovoltaické elektrárny, bioplynové stanice atd.)?“

2. „Musí obecní zastupitelstvo obce Úsobrno vyhlásit místní referendum ve věcech týkajících se budování drobných alternativních zdrojů elektrické energie občany obce (fotovoltaické články na střechách obytných domů, na zahradách v zastavěném území obce atd.)?“

I zde soud došel k závěru, že o těchto otázkách nemůže být místní referendum konáno, a to podle § 7 písm. d) ZMR. Poukázal zde na rozpor hlavně s ustanovením § 8 odst. 1 ZMR, které upravuje, kdo může iniciovat místní referendum. Navíc v tomto případě nešlo jen o problém procesní úpravy konání místního referenda, ale i o problém nešťastně položených otázek a následné závaznosti výsledku referenda pro obec pro futuro. „Obec Úsobrno by byla do budoucna zavázána vzhledem k předmětným věcem buď vždy vyhlásit referendum, i kdyby podmínky pro jeho vyhlášení nebyly splněny, případně by byla oprávněna referendum v daných věcech nevyhlásit, i kdyby podmínky pro vyhlášení referenda splněny byly.“<sup>92</sup> Takto vzniklá situace by byla podle krajského soudu nepřijatelná.

#### **4. 4. 2. 3 Územní plán obce**

Otázka nemožnosti konání místního referenda pro rozpor s právními předpisy se řešila i ve vztahu k územnímu plánu obce. Tuto otázku posuzoval Ústavní soud ve svém usnesení zde dne 1. 12. 2011, č. j. II ÚS 3027/08-1. Usnesení se týkalo ústavní stížnosti, kterou se stěžovatel domáhal zrušení usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 9. 2008, sp. zn. 22 Ca 259/2008, kterým se zamítl návrh na vyhlášení místního referenda v obci Bystročice o otázce: „Souhlasíte s tím, aby obec Bystročice všemi dostupnými právními prostředky zabránila realizaci logistického centra, příjezdové komunikace, případně jiných skladových hal či průmyslových objektů, na všech pozemcích mezi částí Žerůvky, biocentrem a rychlostní komunikací R 46?“

---

<sup>92</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2010, č. j. 30 A 62/2010-32.

Krajský soud tento návrh zamítl mimo jiné z důvodu rozporu položené otázky s územním plánem obce Bystročice, který byl vyhlášen obecně závaznou vyhláškou. Problém spočíval v tom, že se mělo hlasovat o otázce, která byla tímto územním plánem již zodpovězena.

Stěžovatel s rozhodnutím Krajského soudu nesouhlasil a namítal, že takový výklad ve svém důsledku zabraňuje občanům rozhodovat v místních referendech o záměrech obce, které jsou sice v souladu s územním plánem, ale občané s nimi nesouhlasí. *„Dle mínění stěžovatele konání takového referenda, respektive jeho výsledek, není v rozporu se zákonem, neboť skutečnost, že občané zabrání realizaci stavby, jež byla v souladu s platným územním plánem, nezpůsobuje vznik protiprávního stavu.“*<sup>93</sup>

Ústavní soud neshledal, že by bylo porušeno právo plynoucí z ustanovení čl. 21 odst. 1 Listiny, ani další stěžovatelem namítaná práva, a proto návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný. Nad rámec Ústavní soud zdůraznil závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 (viz kapitola 4. 5. 1. 2) a konstatoval, že: *„Občané obce mohou dozajista ovlivnit obsah obecním zastupitelstvem schvalovaného územního plánu i prostřednictvím institutu místního referenda, a to až do okamžiku, kdy je tento (nový) územní plán obecním zastupitelstvem schválen. Poté však již případný nesouhlas (některých občanů obce) s územním plánem (či jeho částí) není možno “obcházet“ pomocí institutu místního referenda, nýbrž je třeba tento nesouhlas případně projektovat do iniciace jeho změny.“*<sup>94</sup>

Ke stěžovatelově výtce o nemožnosti bránit se stavebním záměrům, které jsou v souladu s územním plánem, Ústavní soud podotkl, že obrana prostřednictvím místního referenda není vyloučena, ale je nutné dodržet kritérium jisté míry konkrétnosti, které v tomto případě naplněno nebylo. Pokud není dodrženo kritérium konkrétnosti, tak lze učinit závěr, že *„navrhovatelé ve skutečnosti nebrojí jen a pouze proti konkrétnímu stavebnímu záměru, nýbrž že nechtějí v dané lokaci žádnou obdobnou stavbu (přestože s takovým typem stavby územní plán v dané části počítá), že tedy účelem referenda je dosažení výsledku (neexistence žádné obdobné stavby na daném území), jehož je však možno*

---

<sup>93</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, č. j. II. ÚS 3027/08-1.

<sup>94</sup> Tamtéž.

*dosáhnout jiným procesním postupem, na jehož počátku nemůže být institut místního referenda.*<sup>95</sup>

K problematice možnosti konání místního referenda o otázkách týkajících se územního plánování více v kapitole 4. 5 K písm. e), protože místní referendum o otázce územního plánování je často napadáno i z důvodu § 7 písm. e) ZMR.

#### **4. 4. 2. 4. Oddělení části obce**

Nynější ZMR na rozdíl od předchozího zákona již speciálně nezakotvuje omezení konat místní referendum o rozdělení obce, pokud by tím vznikla obec, která má méně obyvatel, než kolik vyžaduje zákon o obcích a nově tuto situaci podřazuje pod písm. d).<sup>96</sup> V souvislosti s touto problematikou vznikl problém, jak vykládat podmínku 1 000 občanů při rozdělení či oddělení obce.

Toto téma řešil Krajský soud v Hradci Králové v usnesení ze dne 26. 11. 2009, č. j. 30 Ca 115/2009-70, který rozhodoval, zda lze vyhlásit místní referendum o otázce: *„Souhlasíte s osamostatněním místních částí Velký Dřevíč a Rokytník od města Hronova a vznikem společné samostatné obce?“* Zastupitelstvo obce o této otázce odmítalo vyhlásit místní referendum z důvodu nesplnění jedné ze zákonných podmínek uvedených v § 21 odst. 1 zákona o obcích a to té, že ani jedna část obce neměla 1 000 občanů. Město Hronov poukázalo hlavně na § 20a obecního zřízení, podle kterého může nová obec vzniknout oddělením části obce, tedy na to, že zákon v tomto ustanovení hovoří pouze o jedné části obce, a nikoliv o více částech obce.

Krajský soud s touto interpretací nesouhlasil a sám vyložil ustanovení § 20 a § 21 extenzivním způsobem. *„Pokud zákon hovoří o oddělení části obce, nutno tím rozumět nejenom případ, kdy by o oddělení usilovala pouze jedna část ve smyslu shora uvedeného vymezení, ale i případy, kdy si totéž bude přát více částí obce ve snaze vytvořit novou společnou obec.*<sup>97</sup>

Soud tak dospěl k závěru, že není možné zakázat konání místního referenda dle § 7 písm. d) ZMR jen z toho důvodu, že část obce, která se chce oddělit, sestává z více částí obce. Rozhodující je, zda oddělovaná část obce splňuje podmínky § 21 odst. 1 zákona o obcích jako celek.

---

<sup>95</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, č. j. II. ÚS 3027/08-1.

<sup>96</sup> Důvodová zpráva k zákonu 22/2004 Sb., o místním referendu.

<sup>97</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2009, č. j. 30 Ca 115/2009-70.

#### 4. 4. 3. Příklad nepřipustné otázky

Jako příklad otázky, o které se nesmí konat místní referendum dle § 7 písm. d) ZMR, lze uvést:

1. Souhlasíte s tím, aby město Staňkov zkrátilo povinnou školní docházku na základní škole Komenského 55 z 9 na 8 let?

Tato otázka by byla v rozporu jak se zákonem, tak dokonce i s Listinou. Listina v čl. 33 odst. 1 zakotvuje, že *školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon*. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělání pak v § 36 odst. 1 upravuje školní docházku tak, že *školní docházka je povinná po dobu devíti školních roků, nejvýše však do konce školního roku, v němž žák dosáhne sedmnáctého roku věku*.

#### 4. 5 K písm. e)

Dále je místní referendum zakázáno konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Jelikož se poznámky pod čarou samostatně novelizují, zákon zde příkladmo odkazuje na již zrušený zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení.<sup>98</sup> Nyní se zvláštní řízení řídí hlavně zákonem č. 50/2004 Sb., správní řád, ale nesmíme zapomínat ani na řadu dalších zákonů, neboť oproti starému zákonu, který zakazoval pořádat referenda jen o věcech, v nichž se vedlo řízení podle správního řádu, nová úprava je širší a omezuje konání na případy, kdy se o věci rozhoduje například podle správního řádu, tedy i podle jiných zákonů, jako je zákon o zadávání veřejných zakázek nebo stavební řád.

#### 4. 5. 1 Judikatura

Nejčastější oblastí, ve které se lze s omezením § 7 písm. e) ZMR setkat, je územní plánování. Pro přehled, jak se ubíral názor v této problematice, jsou dále uvedeny 4 judikáty, které na sebe navazují a odkazují.

##### 4. 5. 1. 1 Usnesení Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 58 Ca 23/2005

Prvním judikátem je usnesení Krajského soudu Plzni ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 58 Ca 23/2005. Tento soud rozhodoval o podaném návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu o otázce: „*Souhlasíte*

---

<sup>98</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 78.



s vybudováním tlakové kanalizace v Radnicích?“ z důvodu nepřipustnosti dle § 7 písm. e) ZMR, protože se hlasovalo o otázce, o které se vede zvláštní řízení – řízení o umístění stavby podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.<sup>99</sup>

Soud podřadil problematiku budování kanalizace v obci a rozhodování o tom, jaký druh kanalizace bude vybrán, do samostatné působnosti obce. Povahu samostatné působnosti pak podle soudu tato otázka neztrácí ani v situaci, kdy je na návrh obce vedeno řízení o umístění stavby. Toto své tvrzení podložil dispozičním právem k návrhu v územním řízení, které má obec až do vydání rozhodnutí a tím, že záleží jen na obci, zda požádá o stavební povolení a i v případě získání stavebního povolení záleží opět na jejím rozhodnutí, zda stavbu fakticky zrealizuje nebo ne.

Abychom lépe pochopili závěr soudu, musíme se podívat na jeho stručný výklad k ustanovení § 7 písm. e) ZMR, které je nutné interpretovat v souvislosti s ustanoveními § 6 a § 7 ZMR. Ustanovení § 6 omezuje konání místního referenda na všechny případy přenesené působnosti obce. Ustanovení § 7 pak taxativním výčtem omezuje okruh věcí, o kterých nelze konat místní referendum v oblasti samostatné působnosti. Z výše uvedeného lze vyvodit, že § 7 písm. e) se vztahuje jen na případy, kdy zákon dává obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, což se projednávaného případu netýkalo, neboť o takto položené otázce týkající se kanalizace nemá obec v rámci samostatné působnosti žádnou pravomoc rozhodovat ve zvláštním řízení. Na územní řízení vedené stavebním úřadem Městského úřadu v Radnicích se toto ustanovení vztahovat také nemohlo, protože jeho činnost spadá do výkonu přenesené působnosti.

Soud návrh zamítl se závěrem, že: *„Výluka v 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda ale nemůže bránit skutečnost, že*

---

<sup>99</sup> Tento zákon byl účinný do 31. 12. 2006.

*určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.*<sup>100</sup>

#### **4. 5. 1. 2 Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 101/05**

Dalším významným rozhodnutím je nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, ve kterém se stěžovatelé domáhali zrušení usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2004, č. j. 44 Ca 102/2004-65, kterým tento soud zamítl návrh na vyhlášení místního referenda v obci Vysoký Újezd o otázkách:

1. *„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Vysoký Újezd neschválilo nový návrh územního plánu, podle kterého by se zvýšil počet rodinných domů v obci o dalších cca 800 a z vesnice by se tak stalo maloměsto se všemi z toho plynoucími důsledky?“*
2. *„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Vysoký Újezd schválilo nový návrh územního plánu obce, kde v závazné části bude stanoveno, že budoucí investor výstavby (domy, golfový areál) uhradí náklady spojené se stavbou vodovodu a kanalizace (včetně čističky) pro stávající obec a tyto sítě budou vybudovány v 1. etapě – před zahájením stavby rodinných domů a golfového areálu?“*

Krajský soud zamítnutí návrhu odůvodnil tím, že i zvláštní veřejnoprávní řízení o projednávání a schvalování územního plánu dle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu patří mezi zvláštní řízení, o kterém se dle § 7 písm. e) ZMR nemůže místní referendum konat.

Ústavní soud se závěrem krajského soudu nesouhlasil, připomněl účel místního referenda a stanovisko judikatury v této věci, u kterého odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 58 Ca 23/2005. Konstatoval, že: *„Schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani*

---

<sup>100</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 52 Ca 23/2005.

§ 7 písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu.“<sup>101</sup> Ústavní soud posoudil tuto ústavní stížnost jako důvodnou a usnesení Krajského soudu v Praze pro rozpor s čl. 21 odst. 1 Listiny zrušil.

#### **4. 5. 1. 3 Usnesení Krajského soudu v Praze, č. j. 44 Ca 89/2009-31**

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 44 Ca 89/2009-31 je významné z důvodu, že zatímco Ústavní soud v nálezu sp. zn. 101/05 vycházel z tehdy platného stavebního zákona č. 50/1976 Sb., podle kterého byla územně plánovací dokumentace a její změna vydávána formou obecně závazné vyhlášky, tento soud rozhodoval podle nového zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle jehož ustanovení se územní plán vydává formou opatření obecné povahy.

Toto soudní řízení se týkalo návrhu na vyhlášení místního referenda na území obce Běloky o otázkách:

1. „*Souhlasíte s tím, aby v připravovaném územním plánu obce Běloky bylo uvažováno s průmyslovou zástavbou?*“
2. „*Souhlasíte s tím, aby v připravovaném územním plánu obce Běloky byla povolena další bytová výstavba nad 10% současných popisných čísel obce Běloky?*“

Navrhovatel – přípravný výbor pro konání místního referenda, se domáhal vyhlášení místního referenda s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05. Odpůrce – obec Běloky, na to reagoval tak, že tento odkaz označil za nepřipadný, neboť vychází z tehdy platného stavebního zákona, podle kterého se územní plán obce sice schvaloval v samostatné působnosti, jako podle nynějšího stavebního zákona, ale byl vyhlášován jako obecně závazná vyhláška. Odpůrce tak namítal, že pro schválení územního plánu tehdy nebylo upraveno žádné zvláštní řízení, na rozdíl od současné doby, kdy se územní plán vydává formou opatření obecné povahy dle správního řádu. Dále také namítal, že územní plán obce se tvoří podle § 52 a násl. stavebního zákona a působnost orgánů obce ve věci územního plánování je podle tohoto zákona působností přenesenou, z čehož plyne, že se ani do přípravy územního plánu nemůže zasahovat místním referendem.

---

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

Krajský soud s odpůrcovými argumenty nesouhlasil a zařadil zadání návrhu územního plánu obce do samostatné působnosti a to podle ustanovení § 6 odst. 5 stavebního zákona, které upravuje, že do samostatné působnosti zastupitelstva obce spadá pořízení, schválení zadání i vydání územního plánu. Soud vyhověl návrhu přípravného výboru a místní referendum vyhlásil s odůvodněním, že v tomto případě bylo pořízení územního plánu ve fázi přípravy zadání územního plánu, a tudíž se nemůže mluvit o žádném zvláštním řízení. Formou OOP se dle správního řádu vydává pouze územní plán obce nebo jeho změna. O těchto otázkách se však v tomto místním referendu hlasovat nemělo.

U tohoto soudního rozhodnutí tak můžeme učinit obecný závěr, že i přesto, že se územní plán vydává ve formě opatření obecné povahy, tak to netvoří překážku pro konání místního referenda, pokud se uspořádá ještě před schválením územního plánu.<sup>102</sup>

#### **4. 5. 1. 4 Usnesení Krajského soudu v Praze, č. j. 50 A 1/2013-115**

Jako poslední rozhodnutí soudu týkající se územního plánování jsem zvolila usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115, ve kterém se řešila otázka, zda lze konat místní referendum o otázkách, které jsou obsahově totožné s námitkami, které byly podány proti návrhu územního plánu, a správní orgán o nich již rozhodl.

Soud zde zaujal názor, že i když byl návrh na konání místního referenda podán před vydáním územního plánu (tedy v časovém úseku, kdy podle judikatury lze konat místní referendum o této problematice), tak v tomto případě místní referendum vyhlásit nelze, protože by se rozhodovalo o totožných otázkách, které již byly projednány jako námitky ve zvláštním řízení. Odůvodnil to tím, že stavební zákon a správní řád zakotvují, kdo je oprávněn námitky podat, v jaké lhůtě se podávají, kdo o nich rozhoduje i to, v jaké formě se vydává rozhodnutí o námitkách. Tím se stanovuje přesný procesní postup, a tudíž se rozhoduje ve zvláštním řízení.

Soud k tomu navíc dodal, že podle jeho přesvědčení „nemůže institut místního referenda sloužit jako opravný prostředek sui genesis, jehož smyslem by měla být náprava případného pochybení správního orgánu.“<sup>103</sup> Na druhou stranu

---

<sup>102</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 46.

<sup>103</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115.

však nevyločil, že může dojít k situaci, že se bude konat místní referendum o otázce, o níž se později bude rozhodovat ve zvláštním řízení. „Soud však nepovažuje za možné, aby občané obce v rámci místního referenda opětovně rozhodovali ve věci již rozhodnuté příslušným správním orgánem ve zvláštním řízení. Takový postup by ostatně byl i v příkrém rozporu s principem právní jistoty. Nesouhlas se způsobem vypořádání, resp. posuzování případné nezákonnosti rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu, může být předmětem samostatného přezkumu, např. formou dozorčích prostředků v rámci správního řízení.“<sup>104</sup>

#### **4. 6 K písm. f)**

Ustanovení § 7 písm. f) ZMR zabraňuje uspořádat místní referendum o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti. Toto ustanovení se objevilo nově v ZMR, v souvislosti s novelou zákona o obcích provedenou zákonem č. 313/2002 Sb., ze dne 12. 7. 2002, kterou byla mimo jiné zakotvena pravomoc obcí<sup>105</sup> uzavírat veřejnoprávní smlouvy k výkonu přenesené působnosti.<sup>106</sup>

Institut veřejnoprávních smluv je obecně zakotven v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, konkrétně v části páté. Ustanovení § 160 odst. 1 a 5 stanovuje pravidlo, že veřejnoprávní korporace mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy jen za podmínky, že tak stanoví zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Podle § 63 obecního zřízení mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu ty obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, s tím cílem, aby orgány jedné obce vykonávaly přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce, která je účastníkem smlouvy. Předmětem smlouvy může být jen výkon takové přenesené působnosti, který je svěřen oběma (všem) smluvním obcím. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je vyžadován souhlas krajského úřadu.

Podle § 66a zákona o obcích mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve

---

<sup>104</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115.

<sup>105</sup> V § 63 a 66a obecního zřízení.

<sup>106</sup> Důvodová zpráva k zákonu 22/2004 Sb., o místním referendu.

správním obvodu jednoho krajského úřadu, za účelem, aby obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonával přenesenou působnost nebo její část pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Souhlas s uzavřením této smlouvy vydává Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo s jiným věcně příslušným správním úřadem.

Kromě těchto dvou ustanovení, které můžeme najít přímo u § 7 písm. f) ZMR v poznámce pod čarou, sem můžeme zařadit i např. ustanovení § 26 odst. 3 správního řádu, podle kterého není-li správní orgán schopen zajistit zveřejnění obsahu úřední desky, může osoba uvedená v § 160 odst. 1 (tedy například obec), již je tento správní orgán součástí, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo, o zveřejňování obsahu úřední desky umožňující dálkový přístup.<sup>107</sup>

Uzavírání veřejnoprávních smluv spadá do samostatné působnosti obcí. Jak už bylo výše řečeno, ustanovení § 7 písm. f) ZMR vylučuje konání místního referenda jen o uzavírání veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je výkon přenesené působnosti. Z toho lze dovodit, že lze konat místní referenda o veřejnoprávních smlouvách, jejichž předmětem je otázka v samostatné působnosti. Zmocnění k uzavírání takovýchto smluv najdeme v § 160 odst. 6 správního řádu, který umožňuje, aby územní samosprávné celky vzájemně uzavíraly veřejnoprávní smlouvy, které se týkají plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Místní referendum je proto možné konat například o otázce, zda vstoupit do svazku obcí či z něho vystoupit dle ustanovení § 49 obecního zřízení. Takové referendum se konalo dne 10. 10. 2014 v městyse Černá Hora, ve kterém si občané odhlasovali vystoupení tohoto městyse ze Svazku vodovodů a kanalizací měst a obcí se sídlem v Boskovicích.<sup>108</sup>

#### **4. 6. 1 Příklad nepřipustné otázky**

Nepřipustnou otázkou podle § 7 písm. f) ZMR by byla například otázka:

---

<sup>107</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 47.

<sup>108</sup> *Místní referendum – Černá Hora*. In: Městys Černá hora [online]. [cit. 2017-10-28]. Dostupné z: [http://www.mestyscernahora.cz/prilohy/1982/2014/1013939\\_M%C4%82%C2%ADstn%C4%82%C2%AD\\_referendum\\_2009\\_vs.\\_2014.pdf](http://www.mestyscernahora.cz/prilohy/1982/2014/1013939_M%C4%82%C2%ADstn%C4%82%C2%AD_referendum_2009_vs._2014.pdf).

1. Chcete, aby město Domažlice vykonávalo přenesenou působnost na úseku myslivosti dle § 60 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti a na úseku rybářství dle § 20 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství namísto města Horšovský Týn v jeho správním obvodu?

Výsledek tohoto místního referenda by zavazovalo města uzavřít veřejnoprávní smlouvu dle § 66a správního řádu, což by bylo nepřipustné.

#### **4. 7 K písm. g)**

Předposlední případ nemožnosti konání místního referenda se týká schvalování, změny nebo zrušení obecně závazné vyhlášky.

##### **4. 7. 1 Obecně závazná vyhláška**

Obecně závazné vyhlášky (dále jen OZV) řadíme mezi originální prameny práva, neboť pravomoc zastupitelstva vydávat OZV zakotvuje přímo Ústava ve svém čl. 104 odst. 3 a tato pravomoc není dále podmíněna žádným zákonným zmocněním.<sup>109</sup> Zároveň je OZV podzákonným pramenem práva, což znamená, že musí být v souladu s ústavním pořádkem a zákony. Pokud by v souladu nebyla, byl by to důvod k jejímu zrušení Ústavním soudem dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Jinak lze OZV změnit či zrušit jen opět ve formě OZV.<sup>110</sup>

Územní samosprávný celek může prostřednictvím OZV regulovat věci jen ve své samostatné působnosti. Konkrétní povinnosti, které mohou obce prostřednictvím OZV ukládat, jsou vymezeny v § 10 obecního zřízení.<sup>111</sup> Obce mohou vydávat obecně závazné vyhlášky:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a veřejných prostranství a k ochraně životního prostředí,

<sup>109</sup> S výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny.

<sup>110</sup> KOPECKÝ, Martin. PRŮCHA, Petr. HAVLAN, Petr. JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích: komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 22 - 23.

<sup>111</sup> Popřípadě § 44 odst. 3 ZHMP.

d) o dalších věcných oblastech, stanoví-li tak zvláštní zákon.

To, že zvláštní zákon umožňuje vydat OZV v jiné věcné oblasti, neznamená, že by obec nemohla vydat vyhlášku upravující i jiné otázky podle § 10 písm. a) – c) obecního zřízení. Zajímavý případ v této souvislosti řešil Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 10. 2008, č. j. Pl. ÚS 46/06-1. Jednalo se o návrh na zrušení vyhlášky města Mariánské Lázně, která mimo jiné zakazovala ve vnitřním lázeňském prostředí volné pobíhání psů a koček. Podle navrhovatele město překročilo zmocnění v ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání,<sup>112</sup> neboť omezilo pohyb nejen psů, ale i koček. Ústavní soud však označil toto opatření za legitimní a odůvodnil to tím, že obec měla oprávnění omezit pohyb koček podle § 10 písm. a) a c) zákona o obcích.<sup>113</sup>

#### 4. 7. 2 Interpretace ustanovení

Touto problematikou se zabývali teoretici již za platnosti starého zákona, a to i přesto, že zákaz nebyl v zákoně výslovně uveden a praxí využíván. Tehdy se většina autorů klonila spíše k tomu, že by občané měli mít možnost prostřednictvím místního referenda přijímat, měnit či rušit OZV, neboť to spadá do oblasti samostatné působnosti.<sup>114</sup>

Nový zákon o místním referendu však tuto možnost výslovně vyloučil, avšak nikdo nevěděl, jak přesně ustanovení vyložit. Zda jej interpretovat tak, že se místní referendum nesmí konat jen o doslovném znění OZV nebo tak, že se nesmí konat o žádné otázce, která by byla řešitelná jen vydáním OZV. Toto omezení se navíc dostalo do zákona až v souvislosti s pozměňovacím návrhem Poslanecké sněmovny, a proto se o jeho účelu nezmiňuje ani důvodová zpráva, která by výkladu napomohla.<sup>115</sup>

V praxi se tato problematika začala řešit až v roce 2014, když 11. srpna toho roku vydalo Ministerstvo vnitra na žádost obce Holešov stanovisko ohledně přípustnosti otázky v souvislosti s konáním místního referenda, které mělo

---

<sup>112</sup> Obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.

<sup>113</sup> KOPECKÝ, Martin. PRŮCHA, Petr. HAVLAN, Petr. JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích: komentář. 2.*, aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 24.

<sup>114</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 85 – 86.

<sup>115</sup> Tamtéž, str. 85.



zakázat hazard.<sup>116</sup> Ministerstvo vnitra shledalo, že otázka spadá do samostatné působnosti, tudíž není v rozporu s § 6 ZMR. Za problematické ale považovalo omezení v § 7 písm. g) ZMR. K tomu se vyjádřilo takto: „*V místním referendu nepochybně není přípustné hlasovat přímo o vydání obecně závazné vyhlášky, jak vyplývá z jazykového výkladu dotčeného ustanovení. Toto ustanovení však dle našeho názoru nelze vykládat ani extenzivně tak, že by vylučovalo konání místního referenda o jakékoli otázce, kterou může obec potencionálně regulovat obecně závaznou vyhláškou, neboť takový přístup by v konečném důsledku vedl k nemožnosti konat místní referendum v mnoha závažných záležitostech, které se týkají obce. Rozumný výklad dotčeného ustanovení by proto měl být takový, že v místním referendu nelze hlasovat o schválení obecně závazné vyhlášky (tedy přímo o přijetí navrženého právního předpisu), ale ani o takovém znění navržené otázky, která sice přímo nepředpokládá vydání právního předpisu obce, avšak k jejíž realizaci obec jinou možností než vydání právního předpisu nemá, neboť ve svém důsledku jde o totožnou situaci [pouze ve druhém případě by zastupitelstvo muselo příslušnou regulaci přijmout až následně, avšak bez jakéhokoli možného legislativního uvážení, které má ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu stanovenou výlukou garantovat].*“<sup>117</sup> Ministerstvo se tak přiklonilo k názoru, že o této otázce místní referendum konat nelze, protože hazard nelze omezit žádným jiným způsobem než vydáním OZV a to by bylo v rozporu s § 7 písm. g) ZMR. Jak samo Ministerstvo na konci stanoviska ale upozorňuje, jeho výklad není právně závazný, neboť k právně závaznému výkladu jsou oprávněny pouze soudy.<sup>118</sup>

Ze stejného roku máme i tři rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která byla vydána během 1 měsíce a řeší § 7 písm. g) ZMR: Ars 3/2014-41, Ars 4/2014-99 a Ars 6/2014-42. Všechna se týkají jedné oblasti – zákazu provozování loterií a sázkových her a všechna skončila stejným výsledkem. Soud v nich zaujal odlišný názor od Ministerstva vnitra a to takový, že místní

---

<sup>116</sup> O tom, zda oblast zákazu videoloterijních terminálů vůbec spadá do samostatné působnosti obce, kterou by obce mohly regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, rozhodoval Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 4. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

<sup>117</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra, *Konání místního referenda o „regulaci hazardu“*, č. j. MV-108607-2/ODK-2014. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2017-11-2]. Dostupné z: <https://cse.google.com/cse?cx=015489265366623571386%3Aizrwg3bmqm&q=%C4%8C.+j.+MV-+108607-2%2FODK-2014&ok.x=0&ok.y=0&ok=ok#gsc.tab=0&gsc.q=%C4%8C.%20j.%20MV-%20108607-2%2FODK-2014&gsc.page=1>.

<sup>118</sup> Tamtéž.

referendum v této oblasti konat lze, protože ustanovení § 7 písm. g) ZMR se musí vykládat restriktivně tak, že zákaz se vztahuje jen na konkrétní znění OZV.

Občané tak mohou pomocí místního referenda rozhodovat i o věcech, jejichž realizace je možná jen formou OZV. I když soudy řešily jen situaci, jejíž provedení vyžadovalo vydání vyhlášky, lze si představit i opačný případ, kdy v obci bude vyhláškou zakázán hazard, občané se v místním referendu vyjádří pro jeho povolení nebo povolení v určitých částech obce a zastupitelstvo obce bude nucené vyhlášku o zákazu hazardu zrušit nebo ji změnit. Opět by bylo nepřipustné hlasovat o konkrétním textu takové změny a nejspíš i o zrušení konkrétně označené vyhlášky, i když na rušení vyhlášky nedopadá důvodnost tohoto ustanovení, jehož účelem je podle soudu<sup>119</sup> zabránit, aby se konalo referendum o legislativně nedokonalých obecně závazných vyhláškách.

#### **4. 7. 3 Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. Ars 4/2014-99**

Jako příklad ze soudních rozhodnutí uvádím rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99. Jednalo se o kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 9. 2014, č. j. 40 A 15/2014-42, kdy krajský soud rozhodl, že návrh na konání místního referenda o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby statutární město Ústí nad Labem zakázalo provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j, l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, to jest, zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů, lokálních i centrálních loterijních systémů a jiných podobných přístrojů, na celém svém území?*“ nemá nedostatky a rozhodl o vyhlášení tohoto místního referenda.

Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrcova výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda má takové nedostatky, že ji nelze považovat za výzvu k odstranění vad ve smyslu § 12 odst. 2 ZMR, a proto nastupuje fikce bezvadnosti návrhu. Jelikož zastupitelstvu Ústí nad Labem nebyl tento návrh na konání referenda ani předložen, musel se soud zabývat také otázkou, zda jsou dány předpoklady pro vyhlášení referenda. Zde soud shledal, že otázka spadá do samostatné působnosti obce, tudíž je splněna podmínka § 6 ZMR. Dále se zabýval § 7 ZMR, kde se zaměřil hlavně na písm. g) tohoto paragrafu. Soud toto

---

<sup>119</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99.

ustanovení interpretoval restriktivním způsobem tak, že nelze konat místní referendum jen o takové otázce, která by přímo obsahovala konkrétní znění OZV. K tomu dodal, že: „*Tvorba obecně závazných vyhlášek je specifickou odbornou činností, pro niž je zapotřebí odborná erudice, již přípravný výbor nemusí disponovat. Ustanovení § 7 písm. g) naopak nelze vykládat tak, že konat místní referendum není možné v případech, které by mohly být regulovány obecně závaznou vyhláškou. Právní úprava místního referenda by pak ztratila podstatnou část svého smyslu, neboť by se tak zcela nepřiměřeným způsobem zúžila možnost občanů obce vyjadřovat se k otázkám, které se jich bytostně týkají.*“<sup>120</sup>

Odpůrce se proti tomuto rozsudku bránil kasační stížností, kde mimo jiné nesouhlasil s posuzováním přípustnosti otázky, o níž se mělo místní referendum konat. Podle odpůrce měla být otázka vyhodnocena jako nepřipustná podle § 7 písm. g) ZMR, protože při kladném výsledku referenda, které je pro obec závazné podle § 49 ZMR, by nemělo zastupitelstvo obce žádnou jinou možnost, než vydat OZV o zákazu provozování loterií a sázkových her. „*Výsostná pravomoc zastupitelstva města vydávat obecně závazné vyhlášky a stanovovat jejich obsah by tak byla značně oslabena, pokud by zastupitelé byli postaveni do role pouhého nástroje bez jakékoli možnosti projevu svobodné vůle.*“<sup>121</sup> Odpůrce své argumenty dále podpořil příložením stanoviska Ministerstva vnitra.

Nejvyšší správní soud však souhlasil s rozhodnutím i odůvodněním krajského soudu. Přivětil, že k vytvoření, změně i zrušení OZV se vyžadují odborné znalosti, kterými přípravný výbor zpravidla nedisponuje a mohlo by se tak stávat, že by se v referendu hlasovalo o OZV, jejíž znění bude v rozporu se zákonem, bude si vnitřně odporovat nebo bude nesrozumitelná. Právě z toho důvodu je tu ustanovení § 7 písm. g), které má takové situaci zabránit. Toto ustanovení se však nemůže vykládat extenzivním způsobem tak, že by občané nemohli hlasovat ani o otázce, jejíž výsledek by zavázal zastupitelstvo obce k určitému kroku, který by šel uskutečnit jen prostřednictvím vydání OZV. Soud tedy § 7 písm. g) vyložil tak, že: „*Místní referendum je přípustné o otázce, která formuluje konkrétní věcný dotaz. Naopak nelze konat referendum o konkrétně formulované obecně závazné vyhlášce*“<sup>122</sup> Soud také podotkl, že samotné ustanovení zakazuje pouze referendum o „schválení“ OZV. Kladný výsledek

<sup>120</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99.

<sup>121</sup> Tamtéž.

<sup>122</sup> Tamtéž.

referenda však nepředstavuje schválení vyhlášky, ale jen závazný pokyn pro územní samosprávný celek.

#### 4. 7. 4 Příklad nepřipustné otázky

Nepřipustnými otázkami by byly např.:

1. Požadujete zrušení obecně závazné vyhlášky města Staňkov č. 1/2012 O zákazu požívání alkoholických nápojů na území města Staňkov?
2. Souhlasíte, aby město Staňkov schválilo obecně závaznou vyhlášku ve znění: (text obecně závazné vyhlášky)?

#### 4. 8. K písm. h)

Poslední případ, kdy nelze konat místní referendum, se netýká hlediska věcného omezení, jako u předchozích záležitostí, ale hlediska časového omezení.<sup>123</sup> Ustanovení § 7 písm. h) ZMR stanovuje, že místní referendum nelze konat, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

##### 4. 8. 1 Interpretace ustanovení

Rozhodnutí v místním referendu může skončit celkem 3 způsoby:

1. platné a závazné,
2. platné, ale nezávazné,
3. neplatné a nezávazné.<sup>124</sup>

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že omezení 24 měsíců se vztahuje jen na první 2 situace, kdy účast na místním referendu dosáhne výše alespoň 35 % oprávněných osob<sup>125</sup> a referendum tak splní zákonnou podmínku platnosti

---

<sup>123</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 88.

<sup>124</sup> JAREŠ, Adam. JUDOVÁ. *Kuchařka místního referenda: manuál pro aktivní občany*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2016, str. 44.

<sup>125</sup> Oprávněnou osobou je osoba, která má právo hlasovat v místním referendu. § 2 ZMR stanovuje, že: Právo hlasovat v místním referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce.

zakotvenou v § 48 odst. 1 ZMR. Je tak lhostejné, zda referendum splní i podmínku pro závaznost upravenou v § 48 odst. 2<sup>126</sup> nebo ne.

Podle mého názoru je doba 24 měsíců přiměřeně dlouhé omezení. Na jednu stranu to zajišťuje jistotu nezměnitelnosti po poměrně dlouhou dobu, na druhou stranu to nezpůsobuje úplnou rigiditu takového rozhodnutí. Problém u tohoto ustanovení vidím v tom, že se doba vztahuje k platnosti, a nikoliv k závaznosti místního referenda. Pokud tedy nastane situace, že účast v místním referendu bude taková, že se dosáhne platnosti, ale již ne závaznosti, omezení 24 měsíců se bude vztahovat i na toto referendum, i když jeho výsledkem orgány obce nebudou vázány a občané tím v podstatě ničeho nedosáhnou.

Je také třeba upozornit, že musíme rozlišovat mezi referendem podle zákonné úpravy a pouhým průzkumem, anketou či jiným neformálním hlasováním, u kterých samozřejmě doba 24 měsíců být dodržena nemusí.<sup>127</sup> Přípravný výbor tak může například uspořádat hlasování na internetových stránkách a zjistit tak, zda by měl podporu mezi občany a zda má smysl začít sbírat podpisy na vyvolání místního referenda.

Podíváme-li se na databázi místních referend konaných v letech 2006 - 2017,<sup>128</sup> zjistíme, že místní referenda se v praxi opakují málokdy. Může to být z podstaty výsledku referenda (např. pokud občané v místním referendu rozhodnou o vybudování fotbalového stadionu a tento stadion se vybuduje), pro náročnost organizace místního referenda (pokud se místní referendum vyvolává zdola, tak sehnat určitý počet podpisů apod.) nebo pro předpokládaný neúspěch.

Dle zmíněné databáze, kterou vede Ministerstvo vnitra, se opakovaně uspořádala pouze 4 referenda – v městské části Praha 8, v obci Losiná, ve městě Zubří a v městysi Černá Hora. V případě Prahy 8, Zubří a Černé Hory se však napoprvé nepodařilo překonat hranici účasti pro platnost místního referenda, a proto zde nemusela být dodržena doba 24 měsíců. Další místní referendum se

---

<sup>126</sup> § 48 odst. 2 ZMR: 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.

<sup>127</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 88.

<sup>128</sup> *Místní referenda v České republice 2006 - 2017*. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2017-11-25]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>.

tak v městské části Praha 8 konalo už po 6 měsících a v obci Zubří dokonce po 4 měsících.<sup>129</sup> Pouze v obci Losiná, kde si obyvatelé v roce 2010 závazně odhlasovali, aby obec využila všech zákonných prostředků k zabránění záměru firmy Petr Březina - APB Plzeň ve výstavbě podniku betonových směsí, se podařilo v roce 2016 uspořádat další místní referendum o otázce, zda obyvatelé souhlasí s tím, aby obec Losiná pokračovala všemi zákonnými prostředky, kterými by zabránila v záměru obchodní společnosti P&P Březina servis s. r. o. nebo jejím právním nástupcům ve výstavbě betonárny v této obci.<sup>130</sup> Důvodem pro vyhlášení nového referenda o této otázce bylo dle iniciátora referenda, zastupitelstva obce Losiná, 20 % nárůst voličů, zlepšení technologie betonárny oproti minulému projektu a poskytnutí nové možnosti občanům vyjádřit se k této otázce vzhledem k časovému odstupu 6 let od konání prvního referenda.<sup>131</sup> I toto místní referendum dosáhlo hranice platnosti a závaznosti a skončilo kladným výsledkem.

#### **4. 8. 2 Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 173/2008-64**

Jediné soudní rozhodnutí, které se alespoň okrajově týká ustanovení § 7 písm. h) ZMR je usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 173/2008-64 (již zmíněné v kapitole 4. 4. 2. 1 v souvislosti s autonomním právem). Pro připomenutí šlo o spor přípravného výboru pro konání místního referenda proti městyši Havlíčkova Borová o vyhlášení místního referenda o otázce: „*Souhlasíte s umístěním větrných elektráren v katastrálním území Havlíčkova Borová?*“

Navrhovatel se u krajského soudu domáhal vyhlášení místního referenda o shora uvedené otázce, neboť tvrdil, že splnil všechny zákonem požadované podmínky pro vyhlášení místního referenda, přesto ale zastupitelstvo obce konání navrženého referenda neschválilo. Dle odpůrce byly dva důvody pro odmítnutí vyhlášení místního referenda, a to: 1) hrozba sankce ze soukromoprávní smlouvy a 2) již dříve uspořádaná anketa, která “nahradila“ místní referendum. Krajský

<sup>129</sup> Jen v městyši Černá Hora se místní referendum konalo až po 5 letech.

<sup>130</sup> KORELUS, Pavel. *V Losině a Starém Plzenci půjde při volbách také o betonárnu a obchodák*. In: Plzeňský deník [online]. 4. 10. 2016 [cit. 2017-11-25]. Dostupné z: [https://plzensky.denik.cz/zpravy\\_region/v-losine-a-starem-plzenci-pujde-pri-volbach-take-o-betonarnu-a-obchodak-20161004.html](https://plzensky.denik.cz/zpravy_region/v-losine-a-starem-plzenci-pujde-pri-volbach-take-o-betonarnu-a-obchodak-20161004.html).

<sup>131</sup> Obec Losiná, *Vyhlášení místního referenda*, č. j.: OU/1359/2016. In: Losiná [online]. [cit. 2017-11-25]. Dostupné z: [http://www.losina.cz/e\\_download.php?file=data/uredni\\_deska/obsah1735\\_12.pdf&original=2016+usnesen%C3%AD+o+vyhl%C3%A1%C5%A1en%C3%AD+MR+na+%C3%9AD.pdf](http://www.losina.cz/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah1735_12.pdf&original=2016+usnesen%C3%AD+o+vyhl%C3%A1%C5%A1en%C3%AD+MR+na+%C3%9AD.pdf).

soud usoudil, že ani jeden z těchto argumentů není důvodem pro nemožnost konání místního referenda zakotvených v § 7 ZMR.

K argumentu neschválení návrhu na konání místního referenda z důvodu kladného vyjádření se občanů v anketě, krajský soud uvedl, že: *„Zákonem zakotvený institut místního referenda nemůže být nahrazován jinými zákonem neupravenými formami projevu vůle občanů určité obce či jiného územního společenství za situace, kdy si tito občané vyhlášení místního referenda kvalifikovaným způsobem přejí. Jinými slovy, zastupitelstvo obce nemůže odmítnout vyhlášení místního referenda o navržené otázce s odůvodněním, že názor občanů obce o téže či podobné otázce byl již zkoumán jinou formou, například že ve věci proběhla obcí uspořádaná anketa. Tento důvod pro nevyhlášení místního referenda tedy obstát nemohl.“*<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008-64.

## 5 Soudní přezkum

S otázkou přípustnosti konání místního referenda se úzce pojí i soudní ochrana,<sup>133</sup> která je zakotvena v zákoně o místním referendu v hlavě XI a v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS), zejména v části třetí, hlavě II, díle 4 nazvaném *Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda*.

Soudní řízení ve věci místního referenda vykazuje oproti obecné úpravě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 SŘS určitá specifika. Lhůta k podání návrhu na zahájení řízení má hmotněprávní povahu a podle § 53 odst. 1 ZMR je zachována, je-li v poslední den lhůty učiněn úkon u soudu nejpozději do 16:00 hodin.<sup>134</sup> Tuto lhůtu nelze prodloužit ani prominout její zmeškání. Návrh může být učiněn jen u věcně a místně příslušného soudu, jinak je nepřipustný a soud ho odmítne.<sup>135</sup> Účastníky řízení upravuje § 91a odst. 2 SŘS, který uvádí, že jsou jimi navrhovatel, přípravný výbor a příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hl. m. Prahy nebo hl. m. Praha. Soud ve věci místního referenda rozhoduje vždy usnesením a musí tak učinit do 30 dnů.

### 5.1 Soudní ochrana návrhu přípravného výboru

Soudní ochrana návrhu přípravného výboru je upravena § 57 ZMR a představuje tzv. předběžnou soudní kontrolu místního referenda, neboť je realizována ještě před samotným vyhlášením referenda.<sup>136</sup>

Přípravný výbor, který má dle tohoto ustanovení jako jediný aktivní legitimaci k podání návrhu se může bránit ve dvou rozličných případech. První situací je nesouhlas s výzvou k odstranění vad návrhu na vyhlášení místního referenda dle § 12 odst. 2 ZMR. Druhá situace souvisí s ochranou ve věci vyhlášení místního referenda dle § 13 odst. 1 a 2 ZMR.

---

<sup>133</sup> Kromě níže uvedených soudních řízení souvisí s ochranou místního referenda i řízení o ochraně ve věcech seznamu voličů dle § 88 SŘS, která je ale vzhledem k tématu vynechána.

<sup>134</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 195.

<sup>135</sup> Viz § 46 odst. 1 písm. d) SŘS ve spojení s § 92 SŘS.

<sup>136</sup> POTĚŠIL, Lukáš. BRUS, Martin. HLOUCH, Lukáš. RIGEL, Filip. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, str. 862.



### **5. 1. 1 Ochrana ve věci nesouhlasu s výzvou k odstranění vad návrhu na vyhlášení místního referenda**

Chce-li přípravný výbor iniciovat místní referendum, musí předložit návrh na konání místního referenda spolu s přílohou, kterou tvoří podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy, příslušnému obecnímu úřadu. Ten posuzuje, zda návrh splňuje všechny formální náležitosti dle § 10 a § 11 ZMR a zda jej podpořilo svým podpisem dostatečný počet oprávněných osob dle § 8 odst. 2 ZMR. Když dojde k závěru, že některá z náležitostí chybí, nebo že údaje jsou nesprávné nebo neúplné, vyzve zmocněnce přípravného výboru, aby takové nedostatky odstranil ve lhůtě,<sup>137</sup> kterou mu stanoví.<sup>138</sup> Tato výzva musí být písemná a vytýkané vady určitě a jasně vyjádřené, jinak by se jednalo o výzvu nekvalifikovanou, která by nevyvolala účinky předvídané v § 12 odst. 2 ZMR.<sup>139</sup>

Jestliže přípravný výbor s výzvou k nápravě nedostatků nesouhlasí, může se dle § 91a odst. 1 písm. a) SŘS domáhat určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, je třeba podat věcně a místně příslušnému soudu nejpozději do 10 dnů od doručení výzvy k odstranění vad.<sup>140</sup>

### **5. 1. 2 Ochrana ve věci vyhlášení místního referenda**

Pokud obecní úřad shledá, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky,<sup>141</sup> je rada obce povinna předložit návrh k projednání zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo musí návrh projednat na nejbližším zasedání a posoudit, zda je o navržené otázce možné uspořádat místní referendum, tedy zda je otázka v souladu s § 6 a nespadá pod některý důvod uvedený v § 7 ZMR. Zastupitelstvo může rozhodnout dvěma způsoby:

1. jestliže je navržená otázka v souladu se zákonem, rozhodne o vyhlášení místního referenda a stanoví den jeho konání,

---

<sup>137</sup> Tato lhůta nesmí být dle § 12 odst. 2 ZMR kratší než 7 dnů.

<sup>138</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 209.

<sup>139</sup> Tamtéž, str. 210.

<sup>140</sup> Lhůta počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy obecní úřad písemně vyzve k odstranění nedostatků návrhu.

<sup>141</sup> Případně uběhne 30 denní lhůta, kdy obecní úřad nevyzve zmocněnce přípravného výboru k odstranění nedostatků a nastoupí fikce bezvadnosti návrhu nebo o bezvadnosti návrhu rozhodne soud.

2. jestliže o navržené otázce není možné konat místní referendum, rozhodne o tom, že místní referendum nevyhlásí.<sup>142</sup>

V případě, že zastupitelstvo rozhodne, že místní referendum nevyhlásí nebo o návrhu vůbec nerozhodne, může se přípravný výbor dle § 91a odst. 1 písm. b) SŘS domáhat vyhlášení místního referenda návrhem podaným věcně a místně příslušnému soudu ve lhůtě 20 dnů od jednání zastupitelstva obce, kde měl být návrh přípravného výboru projednán nebo od jednání zastupitelstva, na kterém se rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.<sup>143</sup> Dle § 12 odst. 4 a § 13 odst. 1 ZMR má zastupitelstvo obce povinnost projednat návrh přípravného výboru na nejbližším zasedání konaném poté, co mu rada obce předloží bezvadný návrh. „*Za zasedání zastupitelstva lze považovat takové, které je svoláno k tomu oprávněnou osobou nebo orgánem, bez ohledu na to, zda toto zasedání bude usnášeníschopné.*“<sup>144</sup> Jestliže by bylo zasedání vícedenní, byl by pro běh lhůty rozhodující první den takového zasedání.<sup>145</sup>

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 30. 7. 2010, č. j. 44 A 62/2010-19 mimo jiné rozhodl, že návrhem dle § 91a odst. 1 písm. b) SŘS se lze domáhat soudní ochrany i v případě, že zastupitelstvo obce sice místní referendum vyhlásí, ale termín konání stanoví v rozporu s návrhem na vyhlášení místního referenda. Tento názor potvrdil i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41, kterým odmítl izolovaný gramatický výklad přičítící se smyslu a účelu soudní ochrany. „*Za použití teleologického výkladu § 57 odst. 1 zákona o místním referendu je třeba dospět k závěru, že aktivní procesní legitimace přípravného výboru je dána i tehdy, když zastupitelstvo obce vyhlásí místní referendum, ale učiní tak v termínu odlišném od návrhu.*“<sup>146</sup>

Rozhodnutí soudu o tomto návrhu ovládá apelační princip, neboť jak můžeme vyvodit zejména z § 57 odst. 3 ZMR, který stanovuje, že *rozhodnutí soudu o návrhu podle odstavce 1 písm. b) nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, soud může rozhodnout buď*

---

<sup>142</sup>KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 84 – 85.

<sup>143</sup> Lhůta počíná běžet až dnem následujícím po dni, kdy jednalo zastupitelstvo obce.

<sup>144</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 213.

<sup>145</sup> Tamtéž, str. 213.

<sup>146</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41.

o zamítnutí návrhu, nebo o vyhlášení místního referenda. Nemá však možnost uložit zastupitelstvu povinnost, aby referendum samo vyhlásilo.<sup>147</sup>

Důležité je také zmínit, že soud by v tomto řízení měl přezkoumávat jen podmínky pro vyhlášení místního referenda, které může posuzovat zastupitelstvo, protože vstupuje do jeho pozice. Tzn., že může posuzovat pouze to, zda otázka položená v místním referendu spadá do samostatné působnosti obce a zároveň nepatří pod okruh věcí upravený § 7 ZMR.<sup>148</sup>

## **5. 2 Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu**

Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu je upraven § 58 ZMR a představuje tzv. následnou soudní kontrolu, která je realizována až po uskutečněním hlasování v místním referendu. Na rozdíl od návrhu dle § 57 zde zákon přiznává aktivní legitimaci nejen přípravnému výboru, ale také každé oprávněné osobě, která byla oprávněna hlasovat v uskutečněním referendu. Přípravný výbor tu má omezenou legitimaci podat návrh jen na ta referenda, která sám inicioval.<sup>149</sup>

Zákon v tomto ustanovení rozlišuje neplatnost rozhodnutí<sup>150</sup> a neplatnost hlasování,<sup>151</sup> ale již nerozlišuje, co může být důvodem jaké neplatnosti. Filip Rigel ve svém komentáři vysvětluje, že „návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu bude vyhověno, pokud se referendum konalo o nepřipustné otázce, zatímco neplatnost hlasování by měla být vyslovena tehdy, došlo-li závažným způsobem k porušení ustanovení o průběhu hlasování v nejširším slova smyslu.“<sup>152</sup> Zda podáme návrh na neplatnost rozhodnutí nebo na neplatnost hlasování by však nemělo mít větší vliv, neboť důsledek obou návrhů

---

<sup>147</sup> RIGEL, Filip. *Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda*. Soudní rozhledy, 2010, č. 11, str. 393.

<sup>148</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 239.

<sup>149</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 218.

<sup>150</sup> Odpovídá § 91a odst. 1 písm. c) SŘS.

<sup>151</sup> Odpovídá § 91a odst. 1 písm. d) SŘS.

<sup>152</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 244.

je stejný a soud by se zde měl řídit spíše obsahem než formálním označením návrhu.<sup>153</sup>

Zákon zakotvuje 3 důvody, pro které je možno podat návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí:

- 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.*

Chceme-li upřesnit důvod neplatnosti hlasování uvedený pod písm. a), musíme se podívat na judikaturu ve věcech volebních, která jak potvrdil např. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, je použitelná i pro věci referenda. Soudy tak při přezkumu platnosti hlasování referenda, kdy mělo dojít k porušení zákona, vychází z algoritmu přezkumu, který byl judikován při přezkumu platnosti hlasování a platnosti voleb.<sup>154</sup> Algoritmus přezkumu obsahuje 3 kumulativní podmínky:

- 1) porušení zákona,
- 2) vztah mezi protizákonností a celkovým výsledkem referenda,
- 3) zásadní intenzitu této nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možné se důvodně domnívat, že by referendum dopadlo opačně.<sup>155</sup>

Důvod neplatnosti rozhodnutí místního referenda zařazený pod písm. b), tedy že bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města se použije při porušení § 6 ZMR, ve kterém je uvedeno pravidlo, že v místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Na § 6 ZMR však odkazuje i důvod nacházející se pod písm. c), který by měl návrhvatel podle zákona použít, pokud bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat. V tomto ustanovení je jasná legislativní

---

<sup>153</sup> JEMELKA, Luboš. PODHRÁZKÝ, Milan. VETEŠNÍK, Pavel. ZAVŘELOVÁ, Jitka. BOHADLO, David. ŠURÁNEK Petr. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 781.

<sup>154</sup> Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12.

<sup>155</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29.

technická chyba, neboť znění § 6 neupravuje okruh věcí, kdy referendum konat nelze, ale naopak zakotvuje, v jaké situaci konat lze. Je zřejmé, že zákonodárce v textu § 58 odst. 1 písm. c) zaměnil § 7 za § 6.<sup>156</sup>

Návrh dle ustanovení § 58 odst. 1 písm. b) a c) ZMR, při kterém se zpochybňuje přípustnost položené otázky, o které se v referendu hlasovalo, lze podat jen v případě, kdy místní referendum bylo vyhlášeno zastupitelstvem obce. Jestliže bylo referendum vyhlášeno přímo soudem, bylo by nelogické, aby soud přezkoumával přípustnost otázky, kterou se již jednou zabýval právě při řízení na vyhlášení místního referenda.<sup>157</sup>

Návrh podle § 58 odst. 1 je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků místního referenda. Lhůta počíná běžet až dnem následujícím po dni, kdy byly vyvěšeny výsledky hlasování referenda na úřední desce příslušného úřadu.<sup>158</sup>

### 5.3 Kasační stížnost

Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředek, kterým lze napadnout každé pravomocné rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, nestanoví-li SŘS jinak.<sup>159</sup> Kasační stížnost proti usnesení krajského soudu ve věci místního referenda je možné podat teprve od 1. 1. 2012, kdy nabyl účinnost zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění SŘS. Touto tzv. velkou novelou se mimo jiné z § 104 SŘS vypustila nepřípustnost podání kasační stížnosti ve věcech místního a krajského referenda. Stalo se tak z důvodů vhodnosti přezkumu rozhodnutí krajského soudu v této agendě a nutnosti sjednocení judikatury.<sup>160</sup>

Kasační stížnost upravuje SŘS v §§ 102 - 110. Tento opravný prostředek může stěžovatel podat do 2 týdnů po doručení usnesení u Nejvyššího správního soudu,<sup>161</sup> kterému také přísluší o kasační stížnosti rozhodovat. Shledá-li kasační stížnost důvodnou, zruší usnesení krajského soudu a věc mu vrátí, nebo sám

<sup>156</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 224 – 245.

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59.

<sup>158</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 220.

<sup>159</sup> Viz § 102 SŘS.

<sup>160</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>161</sup> Případně u krajského soudu, neboť § 106 odst. 4 SŘS věta druhá stanoví, že lhůta je zachována i v případě, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal.

rozhodne způsobem podle § 91a odst. 1 SŘS. Existoval-li důvod pro zastavení řízení nebo pro odmítnutí návrhu již v řízení před krajským soudem, Nejvyšší správní soud o tom rozhodne se současným zrušením rozhodnutí krajského soudu.<sup>162</sup>

#### 5. 4 Ústavní stížnost

Vedle správního soudnictví poskytuje ochranu i Ústavní soud, ke kterému dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen ZÚS) může podat ústavní stížnost fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Ústavní stížnost se podává u Ústavního soudu ve lhůtě do 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Ve věci místního referenda bude tímto posledním procesním prostředkem kasační stížnost.

Aktivní legitimace fyzické osoby k podání ústavní stížnosti je z § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS zřejmá, jen je na místě připomenout, že je nutné, aby byla účastníkem řízení, které napadá, což je možné jen u návrhu dle § 58 odst. 1 ZMR, tedy u návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.

Problematičtější otázkou je aktivní legitimace přípravného výboru, neboť není ani fyzickou ani právnickou osobou. Tuto problematiku vyřešil Ústavní soud již nálezem ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04. Ústavní soud zde označil přípravný výbor za účelové společenství osob, za které je oprávněn jednat jeho zmocněnec. Dle jeho přesvědčení *„je přípravný výbor, za něhož zmocněnec jedná, oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, tedy nejen k úkonům, jež přímo zakotvuje zákon o místním referendu, ale i k případnému podání ústavní stížnosti, má-li za to, že v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce místní referendum nevyhlásit byla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody.“*<sup>163</sup> I když je tento nále z roku 2005, kdy nebylo možné podat kasační stížnost proti usnesení krajského soudu ve věcech místního referenda a Ústavní soud touto skutečností také

---

<sup>162</sup>KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 207.

<sup>163</sup>Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04.

argumentoval, tento postoj na aktivní legitimaci přípravného výboru bez pochybností obstál až do dnešní doby.

## 6 Závěr

Prvním stěžejním cílem této diplomové práce bylo vymezit samostatnou působnost obce, protože v místním referendu se mohou rozhodovat jen záležitosti spadající do této oblasti. Samostatnou působnost upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, případně zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a nesmíme opomenout ani řadu dalších zvláštních zákonů. Obecně lze říci, že do samostatné působnosti patří vše, co se týká zájmu obce a občanů obce, s výjimkou záležitostí patřící do samostatné působnosti krajů, do přenesené působnosti orgánů obce a do působnosti správních úřadů, která jim byla svěřena zvláštními zákony jako výkon státní správy. Do samostatné působnosti spadají zejména záležitosti, které jsou v pravomoci 2 orgánů obce – zastupitelstva a rady obce, avšak s výjimkou vydávání nařízení, které je činností právě v rámci přenesené působnosti obce. Jak již bylo zmíněno, působnost obcí a jejich orgánů upravují i zvláštní zákony. Ty by vždy měly výslovně stanovit, zda se jedná o činnost v přenesené nebo samostatné působnosti. Pro případ, že by toto zákonodárce zapomněl uvést, obsahuje zákon o obcích v § 8 jakousi pojistku v podobě pravidla, že pokud zvláštní zákon neuvádí, o jakou působnost se jedná, půjde vždy o působnost samostatnou.

Velký krok v souvislosti s okruhem otázek, které mohou být rozhodovány v místním referendu, učinil Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, když povolil konání i tzv. konzultativního referenda. Tímto nálezem byl překonán dřívější názor uvedený v usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04, ve kterém se tento typ referenda neakceptoval a to i přesto, že ho v té době drtivá většina teoretiků uznávala. Povoláním konzultativního referenda se rapidně rozšířil okruh záležitostí, o kterých se mohlo hlasovat. Nově bylo možné konat referendum nejen o otázkách, u kterých obecním orgánům náležela pravomoc rozhodovat v rámci samostatné působnosti s konečnou platností, ale i o otázkách, kdy orgány obce takovou rozhodovací pravomocí nedisponovaly a výsledek v místním referendu mohly v rámci samostatné působnosti pouze prosazovat, např. jako účastníci řízení nebo dotčené orgány.

Druhým hlavním cílem této práce bylo pojednat o jednotlivých zákazech konání místního referenda uvedených v § 7 zákona o místním referendu. Tento paragraf upravuje záležitosti, které sice spadají do samostatné působnosti obce, ale zákonodárce se je z určitých důvodů rozhodl vyjmout z možnosti rozhodovat



o nich formou místního referenda. Celkem jde o výčet 8 výhrad, které se převážně týkají věcného omezení, a pouze jeden zákaz vytváří omezení časové. Za nejvíc matoucí považuji zákaz uvedený pod písm. d), tedy nemožnost konat místní referendum o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. I když toto znění zřejmě připadá průměrně rozumnému občanovi jasné a srozumitelné, opak je pravdou. Nejvyšší správní soud rozhodl, že se tento zákaz musí vykládat restriktivním způsobem, tedy tak, že není možné konat místní referendum jen o paragrafovém znění obecně závazné vyhlášky. Nic však nebrání občanům hlasovat v místním referendu o otázce, která bude řešitelná pouze prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky a nepřímo tak zavázat zastupitelstvo obce k jejímu vydání. Za špatný pak považuji obecně uznávaný názor, že ustanovení o nemožnosti konat místní referendum o zřízení nebo zrušení orgánů obce se vztahuje i na obecní policii. S tímto tvrzením nesouhlasím a zastávám názor, že by občané měli mít možnost se k této otázce vyjádřit, protože obecní policie je sice obecním orgánem, ale na rozdíl od ostatních orgánů obce, je orgánem fakultativním, zřizuje se prostřednictvím obecně závazné vyhlášky a její zřízení či zrušení je nepochybně záležitostí, která je silně v zájmu občanů obce.

Podle mého názoru byly vytyčené cíle diplomové práce splněny. Téma bylo rozebráno do hloubky za použití jak odborné literatury, tak judikatury. Myslím si, že průměrný občan nemá všeobecné povědomí, o čem lze nebo nelze místní referendum konat a ani přečtení zákona mu zásadně nepomůže, protože téměř u každého omezení je nějaká výkladová záludnost. O této skutečnosti svědčí i rozsáhlá internetová komunikace na toto téma nebo různé brožury, které mají za cíl instruovat občany při vyvolání místního referenda zdola, ve kterých nikdy nechybí vymezení a pokus o vysvětlení, o jakých otázkách lze konat místní referendum a o jakých ne.

## **Resumé**

This diploma thesis deals with the admissibility and inadmissibility of holding local referendum. The sources of the local referendum are defined at the beginning of the work, both at the international and constitutional level and at the legal level where the main source is Act No. 22/2004 Coll., on Local Referendum. The main part of the thesis deals with the admissibility and inadmissibility of holding local referendum. This part is divided into two chapters. The first chapter deals with the definition of the concept of independent competence because according to § 6 of the Local Referendum Act, a referendum can only be held on issues that fall within the independent competence of the municipality. The chapter also deals with a consultative referendum, the authorization of which meant a significant extension of the range of issues that could be held for the referendum. The second chapter interprets the individual prohibitions of holding local referendum, which are defined in § 7 of the Local Referendum Act. Among the problematic prohibitions is especially the impossibility of holding referendum in cases where the question is decided in a special procedure and the impossibility of deciding on the approval, amendment or cancellation of a generally binding ordinance. The theoretical text of this chapter is enriched by numerous texts from the jurisprudence of the judiciary and for each prohibition is given the example of a question about which referendum could not be held. The final part of the diploma thesis is dedicated to the topic of judicial protection in the field of local referendum. This section describes the situation in which the means of protection can be used and who can submit it.

## ZDROJE

### KNIŽNÍ PUBLIKACE

JAREŠ, Adam. JUDOVÁ, Aneta. *Kuchařka místního referenda: manuál pro aktivní občany*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2016. ISBN 978-80-87123-26-3.

JEMELKA, Luboš. PODHRÁZKÝ, Milan. VETEŠNÍK, Pavel. ZAVŘELOVÁ, Jitka. BOHADLO, David. ŠURÁNEK Petr. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8.

KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6.

KOPECKÝ, Martin. PRŮCHA, Petr. HAVLAN, Petr. JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích: komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1.

LANGÁŠEK, Tomáš. *Místní referendum v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu*. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016. ISBN 978-80-210-8351-6.

POSPÍŠIL, Ivo. LANGÁŠEK, Tomáš. ŠIMÍČEK, Vojtěch. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

POTĚŠIL, Lukáš. BRUS, Martin. HLOUCH, Lukáš. RIGEL, Filip. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.

RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. Komentátor. ISBN 978-80-87212-85-1.

## ČLÁNKY

MATES, Pavel. *K omezení místního referenda*. Právní zpravodaj, 2004, č. 6.

MATES, Pavel. *Ještě jednou k místnímu referendu*. Právní zpravodaj, 2004, č. 12.

RIGEL, Filip. *Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda*. Soudní rozhledy, 2010, č. 11.

SVOBODA, Petr: *Konzultativní místní referendum – ano či ne?* Acta Universitatis Carolinae – Juridica, 2010, č. 1.

VEDRAL, Josef. *Ještě jednou k omezení místního referenda*. Právní zpravodaj, 2004, č. 10.

## ELEKTRONICKÉ ČLÁNKY

JEMELKA, Luboš. *Pár poznámek k problematice místního referenda*. In: Ciacar.cz [online]. 20. 5. 2011. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/analyzy/zobrazit-analyzu/par-poznamek-k-problematice-mistniho-referenda>.

KORELUS, Pavel. *V Losiné a Starém Plzenci půjde při volbách také o betonárnu a obchodák*. In: Plzeňský deník [online]. 4. 10. 2016. Dostupné z: [https://plzensky.denik.cz/zpravy\\_region/v-losine-a-starem-plzenci-pujde-pri-volbach-take-o-betonarnu-a-obchodak-20161004.html](https://plzensky.denik.cz/zpravy_region/v-losine-a-starem-plzenci-pujde-pri-volbach-take-o-betonarnu-a-obchodak-20161004.html).

## ELEKTRONICKÉ DOKUMENTY

*Místní referenda v České republice 2006 - 2017*. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>.

*Místní referendum – Černá Hora*. In: Městys Černá hora [online]. Dostupné z: [http://www.mestyscernahora.cz/prilohy/1982/2014/1013939\\_M%C4%82%C2%ADstn%C4%82%C2%AD\\_referendum\\_2009\\_vs.\\_2014.pdf](http://www.mestyscernahora.cz/prilohy/1982/2014/1013939_M%C4%82%C2%ADstn%C4%82%C2%AD_referendum_2009_vs._2014.pdf).

Obec Losiná, *Vyhlášení místního referenda*, č. j.: OU/1359/2016. In: Losiná [online]. Dostupné z: [http://www.losina.cz/e\\_download.php?file=data/uredni\\_deska/obsah1735\\_12.p](http://www.losina.cz/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah1735_12.p)

[df&original=2016+usnesen%C3%AD+o+vyhl%C3%A1%C5%A1en%C3%AD+MR+na+%C3%9AD.pdf.](#)

Sněmovní tisk 282/0, část č. 1/4, *novela zákona o obcích*. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2017-10-20]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=282&CT1=0>.

Sněmovní tisk 282/1, část č. 1/2, *stanovisko vlády k tisku 282/0*. In: Ministerstvo vnitra české republiky [online]. [cit. 2017-10-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=282&ct1=1>.

Stanovisko Ministerstva vnitra, *Konání místního referenda o „regulaci hazardu“*, č. j. MV- 108607-2/ODK-2014. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Dostupné z: <https://cse.google.com/cse?cx=015489265366623571386%3Aizzrwwg3bmqm&q=%C4%8C.+j.+MV-+108607-2%2FODK-2014&ok.x=0&ok.y=0&ok=ok#gsc.tab=0&gsc.q=%C4%8C.%20j.%20MV-%20108607-2%2FODK-2014&gsc.page=1>.

## **JUDIKATURA**

### **Krajský soud:**

Usnesení Krajského soudu v Hradci králové ze dne 10. 5. 2004, č. j. 30 Ca 18/2004-10.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 52 Ca 23/2005.

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2008, č. j. 22 Ca 309/2008-17.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008-64.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 44 Ca 89/2009 – 31.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2009, č. j. 30 Ca 115/2009-70.

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2010, č. j. 30 A 62/2010-32.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, č. j. 44 A 62/2010-19.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, č. j. 50 A 1/2013-115.

### **Nejvyšší správní soud:**

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2014, č. j. Ars 6/2014-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42.

### **Ústavní soud:**

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04.

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.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. Pl. ÚS 46/06-1.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. IV. ÚS 70/10-1.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, č. j. IV. ÚS 265/10-1.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, č. j. II. ÚS 3027/08-1.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. III. ÚS 263/09-1.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

### **PRÁVNÍ PŘEDPISY**

Mezinárodní pak o občanských a politických právech, vyhlášený vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako

součástí ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o místním referendu ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2000 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství) ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů.

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

## **DŮVODOVÉ ZPRÁVY**

Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.