

KONZULTATIVNÍ MÍSTNÍ REFERENDUM – ANO ČI NE?

PETR SVOBODA

I. ÚVOD: JE KONZULTATIVNÍ MÍSTNÍ REFERENDUM DE LEGE LATA VYLOUČENO?

1. *Místní referendum* je zákonem upravený postup, jehož účelem je přímé rozhodnutí občanů obce (a dalších zákonem oprávněných osob) o jednoznačně položené otázce, která patří do samostatné působnosti obce, s tím, že takové rozhodnutí je závazné pro zastupitelstvo a další orgány dané obce.¹ V dosavadní právní nauce i judikatuře se rozlišují dva základní typy místních referend – ratifikační a konzultativní. V *ratifikačním* referendu se rozhoduje o věci, o které je obec podle zákona příslušná ve své samostatné působnosti (závazně) rozhodnout. V *konzultativním* referendu se rozhoduje o přijetí nezávazného stanoviska obce k věci, o které obec sice nemůže ve své samostatné působnosti (závazně) rozhodnout, ale ke které se může (tj. má zákonem zaručené oprávnění) ve své samostatné působnosti (nezávazně) vyjádřit jako dotčený subjekt, např. jako účastník územního řízení či jako sousední obec v procesu projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace.² Rozhodnutí v konzultativním místním referendu není přirozeně závazné pro orgán, který je podle zákona příslušný vydat závazné (meritorní) rozhodnutí v dané věci. Je však závazné pro orgány dotčené obce v tom směru, že při všech řízeních a jednáních, ve kterých má dotčená obec právo se k dané věci vyjádřit, musí odpovídající (kladné, nebo záporné) stanovisko k této věci uplatňovat a prosazovat.

2. Do právě naznačeného pojetí místního referenda v ČR v poměrně nedávné době zasáhl druhý senát Ústavního soudu. Ve svém *usnesení ze dne 31. 8. 2006 sp. zn. II. ÚS 706/04* vyslovil právní názor, že platná zákonná úprava místního referenda připoustí pouze ratifikační referendum, nikoli však referendum konzultativní.

¹ Srov. § 2, § 6, § 8 odst. 3 a § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění, ve spojitosti s 16 odst. 2 písm. a) a b) a § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, a s čl. 19 odst. 1 Smlouvy o založení Evropských společenství a se směrnicí Rady 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. Dále srov. Kadečka, S. – Rigel, F.: Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?, *Právní rozhledy* č. 7/2009, s. 229.

² Srov. Mates, P.: Právní úprava místního referenda, *Právní fórum* č. 2/2007, s. 55 a násl.; ASPI ID: LIT27446CZ; Vedral, J.: Komentář k zákonu o místním referendu. Rozhodování v místním referendu a vymezení území pro jeho konání, ASPI; ASPI ID: LIT25226CZ.

V projednávané věci rozhodoval druhý senát Ústavního soudu o ústavní stížnosti přípravného výboru pro konání místního referenda v obci T. proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud svým usnesením zamítl návrh tohoto přípravného výboru na vyhlášení místního referenda o dvou 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 samotné působnosti využily všech prostředků, aby zabránily stavbě skladu vyhořelého jaderného paliva v lokalitě elektrárny T.? Krajský soud své zamítavé usnesení odůvodnil tím, že „místní referendum o navržených otázkách je nepřipustné podle § 7 písm. c) [nyní písm. e) – pozn. P. S.] zákona o místním referendu, neboť se o nich rozhoduje podle zvláštního zákona a nespadají podle § 6 citovaného zákona do samotné působnosti obce“.

Druhý senát Ústavního soudu odmítl ústavní stížnost přípravného výboru jako zjevně neopodstatněnou, což opřel o tyto podstatné právní argumenty: „Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl na základě stanoviska, že o úložišti radioaktivních odpadů je rozhodováno při výkonu státní správy, a tato otázka je tak podle § 35 zákona o obcích vyjmuta ze samostatné působnosti obce, a není proto o této otázce možno konat místní referendum. S tímto názorem krajského soudu se Ústavní soud plně ztotožňuje. [...] V této souvislosti přitom nemůže Ústavní soud stěžovateli přisvědčit, byť se opírá o názor na danou problematiku uznávaného autora (J. Vedrala – pozn. P. S.), že zákon č. 22/2004 Sb. umožňuje konání taktéž tzv. konzultativního referenda. Toto tvrzení vyvozuje stěžovatel ze znění § 13 odst. 1 zákona o obcích. Podle mínění Ústavního soudu však zákon o místním referendu tzv. konzultativní referendum neumožňuje a upravuje pouze referendum decisní. [...] Hlavní účel zákona o místním referendu je nutno spatřovat v možnosti občanů nahradit ve stanovených případech (v tomto případě negativně definovaných) svým rozhodnutím rozhodnutí svých zastupitelů. Jinak řečeno – slovy Listiny – podílet se na konkrétním rozhodnutí přímo a nikoli (jako ve standardní většině případů) pouze prostřednictvím svých volených zástupců. Aplikací zákona o místním referendu tak mohou občané svým rozhodnutím učiněným v referendu nahradit vybrané rozhodnutí místní samosprávy, které by za normálních okolností bylo rozhodnuto volenými zástupci obce. Místní referendum proto může z povahy věci být vypsáno pouze o otázkách, o nichž by byli oprávněni rozhodovat volení zástupci obce, neboť rozhodnutí přijaté v místním referendu toto rozhodnutí nahrazuje. Vypsání otázky, o níž samospráva není oprávněna rozhodnout, je proto z logiky věci vyloučeno.“

3. Ačkoli byl citovaný právní názor vysloven druhým senátem Ústavního soudu pouze v usnesení (nikoli v nálezu), přičemž usnesení nebylo zveřejněno ve Sbírce nálezu a usnesení Ústavního soudu, jedná se o poměrně závažný případ krajně restriktivního výkladu nejen samotného institutu místního referenda, ale i ústavně zaručeného základního práva občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a v důsledku toho i obsahu přímé demokracie v České republice. Místní referendum je totiž *de lege lata* jedinou formou přímé demokracie v České republice, když krajské ani celostátní referendum není vůbec, respektive v obecné (tzn. opakovatelné) podobě upraveno, a tedy ani přípůš-

těno.³ Přitom většina místních referend, která se dosud v České republice konala, byla právě konzultativní.⁴ Občané obce a další oprávněné osoby v nich zpravidla vyjadřovaly stanovisko své obce k záměru nějakého jiného subjektu umístit či zřídit nějakou velkou stavbu na území dané obce, a to zpravidla pro účely budoucího územního řízení nebo procesu projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace.

Z těchto důvodů zasluhuje pozornost nejen zmíněné usnesení Ústavního soudu, ale především jím nastolená otázka: *Je konzultativní místní referendum opravdu (či dokonce „z logiky věci“) vyloučeno?* V tomto článku se pokouším, dát na tuto otázku odpověď, a za tím účelem podat hlubší rozbor platné zákonné úpravy.

II. ZÁKONNÉ VYMEZENÍ PŮSOBNOSTI ROZHODOVÁNÍ V MÍSTNÍM REFERENDU

1. Stěžejním prvkem zákonné úpravy místního referenda je vymezení okruhu věcí, o kterých lze v místním referendu rozhodovat. Tento okruh věcí označuji jako *působnost rozhodování v místním referendu*. Platná zákonná úprava, tj. zákon o místním referendu⁵, ji vymezuje ve dvou svých ustanoveních. Za prvé, v ustanovení § 6, kde ji vymezuje pozitivně stanovením obecného pravidla neboli tzv. generální klauzule. Za druhé, v navazujícím ustanovení § 7, kde ji vymezuje negativně (tzn., že ji zužuje) taxativním vyjmenováním výjimek z onoho pravidla, tedy taxativním vyjmenováním věcí, o kterých místní referendum konat nelze, ač jinak spadají pod rozsah generální klauzule stanovené v § 6.⁶

Ustanovení § 6 zákona o místním referendu stanoví poměrně jednoduché a jasné *obecné pravidlo (generální klauzuli)*: „V místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města“.^{7, 8} V navazujícím

³ Ust. čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR („Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“) dosud není v zásadě naplněn. Jím předvídaný ústavní zákon zatím nebyl vydán, nepočítáme-li jeden jediný ústavní zákon o celostátním referendu *ad hoc*, a sice ústavní zákon č. 512/2002 Sb., o referendu přistoupení České republiky k Evropské Unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

⁴ Srov. Mates, P.: Právní úprava místního referenda, Právní fórum č. 2/2007, s. 55 a násl.; ASPI ID: LIT27446CZ.

⁵ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 a zákona č. 169/2008 Sb.

⁶ „Ze systematického zařazení právního pravidla obsaženého v § 7 za právní pravidlo upravené v § 6 a dále s přihlédnutím ke zbývajícím právním situacím v § 7 upraveným (všechny případy spadají do samostatné působnosti obce) je nutné dovodit, že § 7 zákona o místním referendu zužuje okruh věcí patřících do samostatné působnosti obce, o nichž lze místní referendum konat, o taxativně vymezené případy. Rečeno jinak, ze zásady, že o všech věcech, které patří do samostatné působnosti obce, lze rozhodovat v místním referendu, existují výjimky, jejichž uzavřený výčet obsahuje právě § 7 zákona o místním referendu.“ (srov. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005 č. j. 58 Ca 23/2005-41, uveřejněné pod č. 661 v č. 10/2005 Sbirky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – dále jen „Sb.NSS“).

⁷ Výraz „obec“ je zde použit jako legislativní zkratka ve smyslu § 1 písm. a) cit. zákona. Zahnuje všechny obce, s výjimkou hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst, a dále městské části hlavního města Prahy a městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst. Výraz „statutární město“ je zde rovněž použit jako legislativní zkratka, a to ve smyslu § 1 písm. b) cit. zákona. Rozumí se jím hlavní město Praha a územně členěná statutární města.

⁸ V dalším výkladu budu z důvodu zjednodušení hovořit zpravidla jen o „obci“, neboť rozlišování dalších zákonných kategorií, jako je hlavní město Praha, městské části hlavního města Prahy, územně členěná statutární města a jejich městské obvody a městské části, není pro podstatu tohoto článku důležitá.

ustanovení § 7 pak z *výjimek* taxativně vyjmenovaných v písmenech a) až h) je v kontextu tohoto článku zajímavé jen písmeno e), podle něhož nelze místní referendum konat „v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení“; v poznámce pod čarou č. 11, na kterou se v tomto písmenu odkazuje, je demonstrativně zmíněn starý správní řád, tj. zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

2. Normativní podstata generální klauzule stanovené v § 6 zákona o místním referendu tedy spočívá v (prostém) *legislativním odkazu na samostatnou působnost obcí*. Co patří do samostatné působnosti obcí, je v souladu s čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR vymezeno především v zákoně o obcích⁹ (zejména v jeho § 7 odst. 1, § 8, § 35 odst. 1 a 2, § 84, 85 a 102), v zákoně o hlavním městě Praze¹⁰ (zejména v jeho § 2 odst. 1 a 2, § 16 odst. 1, 2 a 3, § 18 odst. 1, § 33, 59, 68, 89 a § 94 odst. 1, 2 a 3) a také v mnoha dalších zákonech, např. ve stavebním zákoně¹¹ [zejména v jeho § 5 odst. 2, § 6 odst. 5, § 6 odst. 6 písm. d), § 7 odst. 2, § 7 odst. 3 písm. a) a § 85 odst. 1 písm. b) a § 89 odst. 4].

3. Z právě citovaných zákonných ustanovení, která vymezují samostatnou působnost obce, vyplývají pro analyzovanou problematiku *dvě důležitá zjištění*:

První zjištění: Zákonná úprava vymezuje samostatnou působnost obce (tzn. obsah a rozsah obecní samosprávy ve smyslu čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR) nejen vymezením její *věcné působnosti*, ale (nutně) též vymezením jejích *pravomocí*. Tyto dvě stránky samostatné působnosti obce je přitom třeba pečlivě rozlišovat, neboť každá z nich vyjadřuje něco jiného. Při vymezení samostatné působnosti obce totiž musí zákon vymezit (stanovit) nejen [1] oblasti společenských vztahů (tedy záležitostí neboli věcí), které obec může sama spravovat, ale také nutně [2] druhy či formy právních prostředků či nástrojů, které k takovému spravování může používat, tedy ty či ony druhy (formy) právních úkonů nebo právních aktů s těmi či oněmi právními následky. Pojem „samostatná působnost obce“ není proto z teoretického hlediska zcela přesný a výstižný. Zahrnuje totiž v sobě jak věcnou působnost (tj. okruh společenských vztahů), tak pravomoc (tj. výčet použitelných právních prostředků). [Ostatně sám zákonodárce tuto terminologickou nepřesnost jen potvrzuje, když samostatnou působnost obce v některých ustanoveních zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze vymezuje právě za použití pojmu „pravomoc“.¹² Kromě toho pojem „pravomoc“ (a nikoli „působnost“) je použit také v ust. § 97 soudního řádu správního, které zakládá jurisdikci správních soudů mimo jiné pro rozhodování „kompetenčních sporů“ mezi

⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění.

¹⁰ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění.

¹¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění.

¹² Tak např. název dílu 2 v hlavě IV zákona o obcích zní rovnou „Pravomoc zastupitelstva obce“. Ust. § 84 odst. 4 zákona o obcích stanoví: „Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.“ Ust. § 99 odst. 2 zákona o obcích stanoví: „V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 102 odst. 4).“ Ust. § 130 písm. b) a c) zákona o obcích stanoví: „Územně členěná statutární města upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce. Ve statutu stanoví zejména [...] b) pravomoc orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti, c) pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti, [...]“. Analogická ustanovení a terminologii má i zákon o hlavním městě Praze – srov. např. § 59 odst. 4 a § 95 odst. 2.

„správními úřady“ (tj. orgány, které vykonávají státní správu) na straně jedné a „orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy“ na straně druhé; srov. § 97 odst. 2 a 3 soudního řádu správního.]

V důsledku toho je ovšem i sama působnost rozhodování v místním referendu vymezena nejen věcnou působností obce (a tedy potažmo vymezením okruhu společenských vztahů, které lze v místním referendu řešit), ale nutně i odpovídajícími pravomocemi obce (a tedy potažmo vymezením právních úkonů nebo aktů obce, kterými lze dané společenské vztahy řešit). A právě v tom spočívá jistá zálužnost vymezení působnosti rozhodování v místním referendu v § 6 zákona o místním referendu. Tato působnost totiž (díky legislativnímu odkazu na samostatnou působnost obcí) v sobě směšuje jak věcnou působnost, tak pravomoc. Proto v každé „věci“, o které občané v místním referendu rozhodují, je třeba tyto dvě stránky rozlišovat, a podle toho také identifikovat nejen to, jaká věcná záležitost je v daném referendu řešena, ale také to, jakým odpovídajícím právním úkonem či právním aktem obce může být řešena. Jinými slovy, pokud občané obce a další oprávněné osoby v místním referendu rozhodují o určité otázce, vždy rozhodují nejen o nějaké *věcné záležitosti*, ale nutně i o *odpovídajícím právním úkonu či aktu obce*, který obec může (je oprávněna) v této záležitosti učinit.

Druhé zjištění: Výše citovaná zákonná ustanovení výslovně řadí do samostatné působnosti obce nejen věci, o kterých příslušná obec sama (závažně) rozhoduje, ale také věci, o kterých podle zákona (závažně) 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. Citovaná zákonná ustanovení tak zakládají v různých věcech (záležitostech) obecní samosprávy různé pravomoci obce: v některých věcech má obec *pravomoc (závažně) rozhodnout*, v jiných věcech má obec „jen“ *pravomoc se (nezávažně) vyjádřit*. V tomto směru jsou rozhodující zejména tato zákonná ustanovení, která výslovně vymezují samostatnou působnost obce, popř. městské části hlavního města Prahy:

- Ust. § 85 odst. 1 písm. b) a § 89 odst. 4 věta první stavebního zákona, podle něhož je účastníkem územního řízení též „obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn“, přičemž „obec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce“. V souladu s nevyvratitelnou domněnkou stanovenou v § 8 zákona o obcích patří postavení obce jakožto účastníka územního řízení do její samostatné působnosti. Obsahem tohoto postavení je celá řada dílčích procesních oprávnění, která upravuje speciálně stavební zákon a subsidiárně správní řád. Nejdůležitější jsou v tomto směru právo vyjádřit v řízení své stanovisko (či námitky), právo navrhopvat důkazy, právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a právo podat odvolání (příp. rozklad) proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. zejména § 36 odst. 1, 2 a 3, § 81 a 152 správního řádu¹³).
- Ust. § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hlavním městě Praze, který výslovně stanoví, že „do samostatné působnosti městské části hlavního města Prahy náleží [...] oprávnění vystupovat jako účastník územního řízení v těch řízeních, v nichž se vydává územní

¹³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

rozhodnutí podle zvláštního právního přepisu v území městské části“. Toto ustanovení je speciální vůči výše cit. ust. § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona v tom směru, že účastníkem územního řízení, jež se týká území hlavního města Prahy, je právě dotčená městská část hlavního města Prahy, a nikoli hlavní město Praha jako takové.

- Ust. § 39 odst. 2, § 47 odst. 2, § 48 odst. 4, § 50 odst. 2 a § 52 odst. 1 stavebního zákona, která v procesu projednávání územně plánovací dokumentace zaručují dotčeným (resp. sousedním) obcím právo uplatnit své námitky proti návrhu zásad územního rozvoje kraje, resp. své připomínky proti zadání, konceptu a návrhu územního plánu sousední obce. Podle výslovného kompetenčního ustanovení § 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona tyto námitky a připomínky uplatňuje v samostatné působnosti rada obce, popř. zastupitelstvo obce, jde-li o obec, kde se rada obce nevolí.
- Ust. § 89 odst. 1 písm. d) zákona o hlavním městě Praze, podle kterého je zastupitelstvu městské části hlavního města Prahy vyhrazeno „vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy“. I zde se uplatní nevyvratitelná domněnka stanovená v § 33 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze, podle níž tato vyhrazená pravomoc spadá do samostatné působnosti městské části hlavního města Prahy.

4. Z právě citovaných ustanovení zákona o obcích, zákona o hlavním městě Praze a stavebního zákona jednoznačně vyplývá, že do samostatné působnosti obcí patří řada *procesních oprávnění*, jež spočívají právě a jen v tom, že obec může vyjádřit k určité věci, kterou v příslušném řízení či jiném procesu meritorně projednává a (závazně) rozhoduje jiný orgán, své stanovisko, námitku či připomínku, tedy svůj (nezávazný) názor, popřípadě též tento názor podpořit věcnými nebo právními argumenty anebo důkazy, eventuálně ho i prosazovat u vyšších správních instancí podáním řádných či mimořádných opravných prostředků. A to vše právě a jen za tím účelem, aby tomu příslušné správní orgány přihledly při vydávání svých meritorních rozhodnutí.

Uvedená procesní oprávnění, která spadají do samostatné působnosti obcí, se tedy neuplatňují (neprojeví) žádným závazným meritorním rozhodnutím obce v určité věci, ale jen jejím nezávazným stanoviskem k takové věci. Nejsou tedy oprávněními rozhodovacími (neboli – slovy druhého senátu Ústavního soudu – *decisními*), ale právě a jen *konzultativními*: příslušný orgán, který ve věci rozhoduje, vlastně s dotčenou obcí takovou věc jen konzultuje, ptá se jí na její (nezávazný) názor.

Každopádně však o uplatnění těchto procesních oprávnění musí v určitém případě vždy rozhodnout příslušný orgán obce. Není-li pravomoc v tomto ohledu výslovně svěřena zastupitelstvu, bude příslušným orgánem obce zpravidla rada, popřípadě starosta v obcích, kde se rada obce nevolí. To vyplývá z § 102 odst. 3 věta první zákona o obcích (jež zakotvuje generální klauzuli pro rozhodování rady obce v oblasti samostatné působnosti obce), resp. z § 99 odst. 2 zákona o obcích (jež stanoví, že v obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc zásadně starosta). Obdobná ustanovení má pak i zákon o hlavním městě Praze pro radu a starostu městské části hlavního města Prahy – § 94 odst. 3 a § 95 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze. Ať již bude příslušným orgánem obce v takových případech rada, starosta, nebo zastupitelstvo, každopádně musí přijmout ohledně uplatnění daného procesního oprávnění odpovída-

jící rozhodnutí (či usnesení).¹⁴ Nebude to ovšem žádné meritorní rozhodnutí, ale o jen *rozhodnutí o stanovisku, námitce či připomínce*, kterou bude dotčená obec uplatňovat jako účastník v rámci územního řízení nebo v rámci procesu projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, kteréžto procesy vedou a v nich meritorně rozhodují jiné správní orgány, než jsou orgány dané obce.

5. Patří-li ovšem právě popsaná konzultativní procesní oprávnění obcí do jejich samostatné působnosti, patří – logicky – i do pozitivního vymezení působnosti rozhodování v místním referendu podle § 6 zákona o místním referendu (tzv. generální klauzule).

6. Zmíněná konzultativní procesní oprávnění obcí ovšem nejsou vyloučena z rozhodování v místním referendu ani na základě žádné z taxativně stanovených výjimek podle § 7 písm. a) až h) zákona o místním referendu. Především je třeba zdůraznit, že na uvedená konzultativní oprávnění nedopadá ani *výjimka podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu*, podle něhož nelze místní referendum konat „v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení“. Proč?

7. Zmíněná konzultativní oprávnění obcí vyjádřit v územním řízení, popřípadě v procesu projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, své stanovisko, námitku či připomínku, se uplatňují (pojmově) jen v souvislosti s řízeními, ve kterých je výsledné (závazné) meritorní rozhodnutí příslušný vydat buď [1] jiný orgán, než jsou orgány dotčené obce, anebo [2] orgán té samé dotčené obce, ovšem v přenesené působnosti [v této druhé skupině případů bude jeden orgán obce (rada, starosta nebo zastupitelstvo) v samostatné působnosti rozhodovat o vyjádření, připomínce či námitce, zatímco jiný orgán té samé obce (zpravidla obecní úřad) bude v přenesené působnosti vydávat meritorní (závazné) rozhodnutí]. Přitom výsledným meritorním rozhodnutím v obecném smyslu je zde buď [1] územní rozhodnutí, které je příslušný vydat stavební úřad v přenesené působnosti,¹⁵ anebo [2] opatření obecné povahy v podobě zásad územního rozvoje nebo územního plánu, které je příslušné vydat v samostatné působnosti zastupitelstvo kraje, resp. zastupitelstvo obce, ovšem jiné obce, než té, která uplatňuje připomínky.¹⁶ V souvislosti s takovými řízeními či procesy proto nutně dochází k následující *posloupnosti dvou různých právních úkonů (aktů) s odlišnými právními následky*:

Nejprve orgán dotčené (či sousední) obce v samostatné působnosti *rozhodne o (nezávazném) stanovisku, námitce či připomínce* k určitému zamýšlenému projektu, jehož povolení či schválení je nebo bude předmětem určitého řízení, tedy rozhodne o tom, zda či do jaké míry s projektem souhlasí, či nesouhlasí. Např. rada dotčené obce se usnese na námitkách, že nesouhlasí s návrhem zásad územního rozvoje kraje [srov. podle § 6 odst. 6 písm. d) a § 39 odst. 2 stavebního zákona]. Anebo se rada dotčené obce usnese na stanovisku (námitkách), že nesouhlasí s umístění určité stavby na území obce, což je nebo bude předmětem územního řízení před příslušným stavebním

¹⁴ Srov. v této souvislosti též § 101 odst. 2 zákona o obcích (o usnášení rady) a § 87 zákona o obcích (o usnášení zastupitelstva).

¹⁵ Srov. § 6 odst. 3 písm. a) ve spojitosti s § 13, 15 a 16 a § 5 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁶ Srov. § 6 odst. 5 písm. c) a § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona [resp. § 59 odst. 2 písm. c) zákona o hlavním městě Praze] ve spojitosti s § 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona.

úřadem [srov. § 85 odst. 1 písm. b) a § 89 odst. 3 a 4 stavebního zákona ve spojitosti s § 8 zákona o obcích a § 36 odst. 2 správního řádu].

Poté příslušný orgán (a to buď jiný orgán, než jsou orgány dotčené obce, anebo orgán té samé dotčené obce, avšak v přenesené působnosti) v příslušném řízení stanovisko, námitku či připomínku dotčené obce posoudí a na základě toho vydá (*závazné, meritorní rozhodnutí ve věci* (výraz „rozhodnutí ve věci“ zde chápu v obecném smyslu, tedy jako „právní akt“). Např. zastupitelstvo kraje vydá zásady územního rozvoje [srov. § 7 odst. 2 písm. a) a § 36 odst. 4 stavebního zákona ve spojitosti s § 171 správního řádu]. Anebo stavební úřad vydá v přenesené působnosti územní rozhodnutí o umístění stavby [srov. § 6 odst. 3 písm. a), § 5 odst. 2, § 79 a § 92 stavebního zákona ve spojitosti s § 67 odst. 1 správního řádu].

Každopádně dotčená (či sousední) obec nebude v žádném z právě uvedených případů v samostatné působnosti rozhodovat *o věci* (např. o vydání zásad územního rozvoje v určité podobě nebo o umístění určité stavby na určitém pozemku, resp. obecně o vzniku, změně nebo zániku odpovídajících veřejných subjektivních práv nebo veřejných povinností), ale jen *o nezávazném názoru na danou věc*. A zde se dostáváme k jádru problému:

V uvedených případech jak příslušný správní orgán, tak dotčená obec řeší v rámci určitého řízení stejnou, tj. totožnou věc (či záležitost), ovšem každý z nich zcela odlišným právním prostředkem. Zatímco dotčená obec ji řeší pouze (nezávným) stanoviskem, námitkou či připomínkou, příslušný správní orgán ji řeší (závazným) meritorním rozhodnutím. Je to proto, že věcná působnost příslušného správního orgánu i dotčené obce je v uvedených případech shodná, kdežto jejich použitelné pravomoci jsou v této věci diametrálně odlišné.

Z uvedeného plyne, že orgán dotčené obce, který v samostatné působnosti rozhoduje (či se usnáší) o uplatnění některého z výše popsaných konzultativních procesních oprávnění dané obce (např. o stanovisku obce v územním řízení), rozhoduje o *odlišné právní otázce*, než o které pak bude rozhodovat příslušný správní orgán. Odlišnost zde spočívá právě v kvalitativně odlišné pravomoci, byť věcná působnost je zde shodná, totožná. Tak např. zatímco stavební úřad bude územním rozhodnutím závazně rozhodovat *o vzniku veřejného subjektivního práva* určité osoby umístit určitou stavbu na určitém pozemku, orgán dotčené obce může v této (tj. totožné) věci rozhodnout pouze *o nezávazném stanovisku*, tedy zda s tím souhlasí, či nikoli. Každopádně oba orgány budou v dané (totožné) věci přijímat rozhodnutí. Normativní obsah těchto rozhodnutí ovšem bude u každého z nich výrazně odlišný. Každý z nich bude z normativního hlediska rozhodovat o něčem kvalitativně odlišném.

Lze učinit tento klíčový závěr: otázka, o které bude rozhodovat orgán dotčené obce při uplatnění některého z výše uvedených konzultativních oprávnění své obce, nejenže není vyjmuta ze samostatné působnosti obce, ale je z normativního hlediska jiná, než je meritorní otázka, o které bude (závazně) rozhodovat příslušný správní orgán v daném řízení.

Tento závěr pak logicky platí i v případech, kdy o uplatnění některého z výše uvedených konzultativních procesních oprávnění dotčené obce nebude rozhodovat některý z jejích orgánů, ale přímo občané v konzultativním místním referendu.

A právě z tohoto důvodu není výjimka stanovená v § 7 písm. e) zákona o místním referendu na konzultativní místní referenda vůbec aplikovatelná. V konzultativních referendech se totiž (pojmově) nerozhoduje *o meritorní otázce* umístění určité stavby či schválení územního plánu v určité podobě, ale pouze a jen *o vedlejší otázce konzultativního souhlasu (či nesouhlasu)* s takovým projektem, a to třeba jen v obecné rovině pro budoucnost. Otázka položená k rozhodnutí v konzultativním místním referendu je tedy z právního (normativního) hlediska odlišná od meritorní otázky, o níž se rozhoduje (přesněji řečeno: o níž rozhoduje příslušný správní orgán) ve zvláštním řízení ve smyslu § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Jinými slovy, o otázce položené v konzultativním místním referendu se pojmově nerozhoduje (nemůže rozhodovat) ve zvláštním řízení ve smyslu § 7 písm. e) zákona o místním referendu.

8. Konzultativní místní referenda se konají o otázkách tohoto typu: „Souhlasíte s výstavbou stavby A. na území obce X.“ či „Souhlasíte s tím, aby na území obce X byla umístěna (vybudována) stavba A.“ Ať již na otázky tohoto typu odpovídají občané obce v referendu kladně, nebo záporně, neznamená to, že by se pokoušeli (závazně) rozhodnout o umístění či vybudování určité stavby, o čemž je kompetentní rozhodnout jedině stavební úřad v územním nebo stavebním řízení. Neznamená to ani, že by se pokoušeli schválit, či naopak zamítnout, odpovídající změnu zásad územního rozvoje či změnu územního plánu, což je v kompetenci zastupitelstva kraje, resp. zastupitelstva obce. Znamená to právě a jen to, že rozhodují v samostatné působnosti své obce o tom, že (nezávazně) stanovisko jejich obce k vymezenému projektu musí být ve všech příslušných řízeních či jiných procesech kladné, popř. záporné. A tedy právě a jen v tomto ohledu zavázat (právě a jen) orgány jejich obce, aby ve všech příslušných řízeních a procesech odpovídající variantu stanoviska respektovaly a prosazovaly při uplatňování svých konzultativních procesních oprávnění.

9. Výjimka stanovená v § 7 písm. e) zákona o místním referendu je pojmově aplikovatelná jen na ta místní referenda, ve kterých by se rozhodovalo o otázce, o které je podle zákona oprávněna rozhodovat v samostatné působnosti ve zvláštním řízení právě ta obec, v níž se o referendu uvažuje. Příkladem může být rozhodování o pokutách v samostatné působnosti obce podle § 58 zákona o obcích, resp. § 29 zákona o hlavním městě Praze. Takové referendum by však (pojmově) nebylo konzultativní, ale ratifikační neboli – slovy Ústavního soudu – decisní.

10. V souladu s právě podaným výkladem judikovaly i správní soudy a dokonce i sám Ústavní soud (první senát) v nálezu, který je pozdějšího data než analyzované usnesení druhého senátu Ústavního soudu.

Tak Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 21. 4. 2005 č. j. 58 Ca 23/2005-41 (*usnesení č. 661, č. 10/2005 Sb.NSS*) k danému problému vyslovil: „Výlučka 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 určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.“

Shodně s tím pak judikoval i první senát Ústavního soudu v nálezu ze dne 13. 3. 2007 sp. zn. I. ÚS 101/05 (nález č. 48/2007, sv. 44 Sb.n.ú.ÚS)¹⁷: „Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) náležejících do samostatné působnosti obce (statutárního města) s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými. Zákon o místním referendu v § 7 stanoví případy, kdy nelze místní referendum konat. Ve vztahu k posuzované věci je to v případech, kdy se o položené otázky rozhoduje ve zvláštním řízení (§ 7 písm. e) zákona o místním referendu). Judikatura zaujala stanovisko, že uvedená výluka 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 však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozhodnutí NSS sp.zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853).

11. O přípustnosti konzultativních místních referend nepochybuje ani *P. Mates*¹⁸ a *J. Vedral*.¹⁹

12. Koneckonců samotné rozlišování místních referend na konzultativní a ratifikační (či decisioní) je v jistém ohledu problematické. Obec totiž o převážné většině otázek nemůže v samostatné působnosti sama závazně s konečnou platností rozhodovat. Tak například ani o otázce, zda z vlastních finančních prostředků a na vlastním pozemku postaví čistírnu odpadních vod, školku nebo koupaliště, nemůže rozhodnout závazně a s konečnou platností v samostatné působnosti sama dotyčná obec, ale zase jen stavební úřad v rámci výkonu státní správy v územním či stavebním řízení vedeném podle stavebního zákona. V kontextu tohoto příkladu je vidět, k jakým absurdním důsledkům by vedl názor vyslovený v analyzovaném usnesení druhého senátu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 706/04. Podle něj by z působnosti místního referenda podle § 6 a 7 zákona o místním referendu byla „vytunelována“ rozsáhlá (ne-li převažující) část samostatné působnosti obcí. S tím ostatně koresponduje i zjištění *P. Matese*: „Místní referenda jsou u nás většinou konána jako konzultativní...“²⁰ Takže lze říci,

¹⁷ Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 44, nakladatelství C. H. Beck.

¹⁸ „V místním referendu lze rozhodovat výlučně otázky náležející do samostatné působnosti obce a jeho předmětem nemůže být oblast výkonu státní správy. Co patří do samostatné působnosti obce, vymezuje zákon o obcích (zejména § 35, ale též § 8 a jinde). Může jít o tzv. referendum ratifikační (právně závazné) nebo konzultativní, kdy na základě mínění občanů je formulováno stanovisko obce k záležitosti, k níž se má právo vyjádřit, nikoli rozhodovat.“ (srov. *Mates, P.*: Právní úprava místního referenda, Právní fórum č. 2/2007, s. 55 a násl.; ASPI ID: LIT27446CZ)

¹⁹ „Stejně jako předchozí právní úprava připouští i nový zákon jak tzv. ratifikační referendum, ve kterém se přímo rozhoduje o určité otázce patřící do samostatné obce, o které přísluší obci podle zákona přijmout konečné rozhodnutí (např. rozhodnutí o nakládání s obecním majetkem) tak i konzultativní referendum, ve kterém se rozhoduje o přijetí stanoviska obce jako územního společenství občanů k určité otázce, k níž má obec v rámci své samostatné působnosti právo se jako dotčený subjekt vyjádřit, nikoliv však o ní sama ve své samostatné působnosti rozhodovat (např. nedávná referenda o stanoviscích dotčených obcí ke zřízení úložiště jaderného odpadu na jejich území). Do samostatné působnosti obce patří nejen záležitosti, o nichž obec sama rozhoduje, ale i zaujímání a vyjadřování stanovisek v případě, kdy má obec toliko postavení subjektu dotčeného ve svém právu na samosprávu.“ (srov. *Vedral, J.*: Komentář k zákonu o místním referendu. Rozhodování v místním referendu a vymezení území pro jeho konání, ASPI; ASPI ID: LIT25226CZ)

²⁰ *Srov. Mates, P.*: Právní úprava místního referenda, Právní fórum č. 2/2007, s. 55 a násl.; ASPI ID: LIT27446CZ.

že bez konzultativních místních referend by byl zákon o místním referendu do značné míry prakticky zbytečný.

III. ZÁVĚRY

1. Normativní podstata generální klauzule v § 6 zákona o místním referendu, která pozitivně vymezuje působnost rozhodování v místním referendu, spočívá v legislativním odkazu na samostatnou působnost obce.

2. Zákonná úprava vymezuje samostatnou působnost obce nejen vymezením její *věcné působnosti*, ale též stanovením jejích *pravomocí*.

3. Zákonná úprava výslovně řadí do samostatné působnosti obce nejen [1] věci, o kterých příslušná obec sama (závazně) rozhoduje, ale také [2] věci, o kterých podle zákona (závazně) meritorně rozhodují jiné orgány, leč ohledně kterých má obec právo se vyjádřit v rámci správního řízení nebo jiného zákonem upraveného postupu. Ohledně první skupiny věcí má obec *rozhodovací pravomoc*, ohledně druhé skupiny věcí má jen *konzultativní pravomoc (oprávnění)*.

4. Pokud orgán dotčené obce rozhoduje v samostatné působnosti o uplatnění svých konzultativních procesních oprávnění (např. o stanovisku obce v územním řízení), nikterak nerozhoduje o věci (např. o umístění určité stavby), ale jen o nezávazném názoru na danou věc. Proto *otázka*, o tu které orgán dotčené obce rozhoduje, je z normativního hlediska *odlišná*, než je meritorní otázka, o které bude (závazně) rozhodovat příslušný správní orgán v řízení. Odlišnost zde spočívá v kvalitativně odlišné pravomoci, byť věcná působnost obou orgánů zde bude shodná.

5. Právě uvedený závěr logicky platí i v případech, kdy o uplatnění některého z konzultativních procesních oprávnění dotčené obce nebude rozhodovat některý z jejích *orgánů*, ale přímo její *občané* v (konzultativním) místním referendu.

6. Výjimka stanovená v § 7 písm. e) zákona o místním referendu není na konzultativní místní referenda aplikovatelná. Otázka položená k rozhodnutí v konzultativním místním referendu je z normativního hlediska odlišná od meritorní otázky, o níž rozhoduje příslušný správní orgán ve zvláštním řízení.

7. Druhý senát Ústavního soudu se v usnesení sp. zn. II. ÚS 706/04 dopustil chyby právě v tom, že v rámci samostatné působnosti obce nerozlišil její věcnou působnost a její pravomoci (oprávnění).

8. *Konzultativní místní referendum je proto de lege lata přípustné.*

CONSULTATIVE LOCAL REFERENDUM – YES, OR NO?

Summary

The article deals with the legal question whether so called consultative local referendum may be held in accordance with a czech legislation in force. Consultative local referendum is therein understood as a referendum in which citizens of a municipality takes an opinion on a matter, about which the