

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Místní referendum

Předkládá: Petr Bezděk

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Petr BEZDĚK**
Osobní číslo: **R19N0003P**
Studijní program: **N0421A220001 Veřejná správa**
Téma práce: **Místní referendum**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

Úvod
Právní úprava místního referenda
Referenda ve vybraných zemích
Místní referenda v ČR
Závěr

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

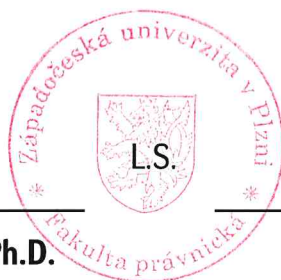
viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2022**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 31. srpna 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Místní referendum“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Petr Bezděk

Děkuji vedoucímu své diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za cenné rady a připomínky, které byly velmi užitečné.

Obsah

Úvod.....	7
1 Participace ve veřejné správě.....	8
1.1 Teoretická východiska	8
1.2 Aktéři participačního procesu	11
1.3 Nástroje participace.....	13
1.4 Výhody participace	20
1.5 Problémy participace.....	21
2 Legitimita demokracie	24
2.1 Situace v České republice	25
2.2 Referendum	25
2.3 Dopad účasti na legitimitu referenda	26
2.4 Vládnutí a legitimita autorit	27
2.5 Motivace podvolení.....	28
2.5.1 Extrinsická motivace podvolení.....	28
2.5.2 Intrinsická motivace podvolení.....	29
2.6 Faktory ovlivňující vnímání legitimacy	32
2.6.1 Základní faktory.....	32
2.6.2 Spravedlnost.....	33
3 Politika participace ČR a její právní rámec	38
3.1 Místní referendum.....	43
4 Právní úprava místního referenda ve vybraných státech	52
Závěr	57
Resumé.....	58
Zdroje.....	59

Úvod

Česká republika se řadí mezi zastupitelské demokracie, což je forma vlády založená na principu volby zastupitelů lidu v přímých volbách. To ale neznamená, že občané nemohou ovlivnit rozhodování přímo, pomocí prvků přímé demokracie. Mezi nejvýznamnější instituty přímé demokracie v ČR patří petice a místní referendum. Oproti místnímu referendu, jehož rozhodnutím se musí zastupitelstvo řídit, tak při podání petice stačí pouze jeho vyjádření.

Občané se tedy mohou podílet na územní správě. Což znamená, že občané mají možnosti zapojovat se do procesů, které ovlivňují naši existenci v rámci určitého státního útvaru. A toto byl jeden z hlavních důvodů, proč jsem se rozhodl zvolit si právě toto téma místního referenda. Z praktického hlediska je třeba, abychom jako občané měli dostatečné informace o možnostech, které máme k dispozici při zapojení se do procesů veřejné správy. Jsme to totiž právě my, kdo bude nést dopady jejího uplatnění nejvíc. Pokud se nebudeme aktivně zapojovat a zajímat o procesy jejího fungování, dostaneme se do pozice, kdy se staneme pouze figurkami veřejného života. Je jednoduché kritizovat rozhodnutí jiných, ale mnohem náročnější podílet se na jejich vytváření. Aktivní účast občanů na územní správě v konečném důsledku prospívá k fungování demokratického státu a vede ke spokojenosti jeho občanů. Mým cílem je prostřednictvím této diplomové práce poukázat na zakotvení možnosti podílet se na veřejné správě, uvést některé formy účasti občanů na samosprávě, stejně jako i možnost domáhat se jejich ochrany.

1 Participace ve veřejné správě

1.1 Teoretická východiska

Participace je ve své podstatě, ale i v kontextu veřejné správy širokým pojmem. Rowe a Frewer veřejnou participaci popisují jako „praktiku zapojování veřejnosti do rozhodování a tvorby politik veřejných institucí nebo organizací“.¹ Jedná se o obecnou definici, v jejímž rámci i samotní autoři vidí prostor k upřesnění. Z pohledu diplomové práce se participace týká širšího spektra aktérů než jen veřejnosti, i když právě ta tvoří jejich podstatnou část. Důležitost a ukotvení participace v teorii veřejné správy lze odvodit z novějších přístupů k vládnutí, například jako jednoho ze základních pilířů kolaborativního vládnutí. Interakce veřejné správy a občany, resp. jiných zainteresovaných aktérů, prošli spolu s přístupy k vládnutí značným vývojem. Do 50. let 20. století převládal koercivní styl, kdy veřejná správa vládla jednostranně. Vigoda považuje za první krok směrem k větší angažovanosti občanů jejich možnost volit.²

Za další vývojový stupeň považují přístupu k vládnutí tzv. new public management. V jehož rámci veřejná správa vnímá veřejnost jako zákazníky či konečné uživatele. Vývoj sice nastal ve vnímání veřejnosti, které potřeby jako koncového uživatele veřejných služeb vnímala administrativa citlivěji, ale její role byla stále převážně pasivní. Až další a stále rozvíjející se stupeň vývoje počítá s partnerským vztahem mezi veřejnou správou a externími aktéry. Ansell a Gash kolaborativní vládnutí popisují jako „přístup k vládnutí kdy jeden nebo více veřejných subjektů přímo zapojuje aktéry nepatřící pod veřejný sektor do procesu rozhodování, který je formální, orientovaný na konsensus, deliberativní a jeho cílem je tvorba nebo im-

¹ ROWE, Gene a Lynn J. FREWER. A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* [online]. 2005, 30(2), 251-290 [cit 2022-02-21]. DOI 10.1177/0162243904271724. ISSN 1552-8251. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0162243904271724>

² VIGODA, Eran. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* [online]. 2002, 62(5), 527-540 [cit 2022-02-20]. DOI 10.1111/1540-6210.00235. ISSN 1540-6210. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1540-6210.00235>

plementace veřejných politik nebo programů.“ Svou definici autoři zakládají na šesti základních předpokladech:³

- Iniciátorem participačního procesu má být veřejný subjekt.
- Zapojeni jsou i neveřejní aktéři.
- Participující se přímo zapojují do rozhodování a nejsou jen konzultováni.
- Formální ukotvení a pravidelnost spolupráce.
- Cílem je rozhodovat konsenzuálně.
- Spolupráce je zaměřena na veřejné politiky nebo veřejné řízení.

Autoři také na základě meta-analýzy 137 relevantních studií z různých sektorů vytvořili model kolaborativního vládnutí, v jehož rámci popisují, jak by kolaborativní proces měl vypadat a co vše na využívání prvků participace ovlivňuje. V první řadě pojmenovali sérii startovacích podmínek důležitých ještě před samotným procesem. Veřejná správa musí mít na zřeteli, co motivuje aktéry participovat a ideálně věnovat pozornost analýze těchto motivů. Velký vliv na potenciální aktéry mají například nerovnosti mezi nimi v rámci participativního procesu, nebo existence předchozích konfliktů či spolupráce.

Dále pojmenovaly i interní prvky ovlivňující na kolaborativní vládnutí jako například vedení, které by mělo proces podporovat, určit sérii jasných pravidel, přispívat ke zvyšování důvěry, usnadňovat dialog a identifikovat společný prospěch zúčastněných stran. Druhým předpokladem je institucionální rámec včetně pravidel umožňující široké zapojení externích aktérů a transparentnost procesu. V poslední řadě autoři identifikovali základní předpoklady samotného procesu spolupráce. Za klíčovou považují přímou komunikaci „face-to-face“, budování důvěry mezi aktéry, oddanost procesu ze strany veřejné zprávy jakož i ostatních aktérů, sdílené pochopení toho, co je cílem procesu, jakož i viditelné průběžné výsledky participace. Nejedná se samozřejmě o nezbytné podmínky úspěšné participace, v závislosti na situaci však mohou přinést požadované výsledky.⁴

Slocum zase identifikovala několik činností, k nimž by měla veřejná správa při aplikování participačních metod přistoupit. V první řadě je třeba identifikovat cíl samotného procesu. Veřejný subjekt, například město, by si měl položit otázku nejen, proč se chystá exter-

³ ANSELL, Chris a Allison GASH. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* [online]. 2008, 18(4), 543-571 [cit 2022-02-19]. DOI 10.1093/jopart/mum032. ISSN 1477-9803. Dostupné z: <https://academic.oup.com/jpart/articleabstract/18/4/543/1090370>

⁴ tamtéž

ních aktérů zapojit, ale také jaký očekává výstup. Následně autorka doporučuje identifikovat charakter tématu, které se bude participace týkat, resp. zjistit jak je vnímána v rámci společnosti z názorového a legislativního hlediska. Po identifikaci zmíněných aspektů může město určit relevantních aktérů participačního procesu, tedy koho zapojit. Kromě toho je třeba určit i časový rámec a rozpočet, resp. potřebné zdroje.⁵

Prutsch, Steurer a Stickler zase doporučují řídit se několika faktory úspěchu: Připravit proces participace na míru danému kontextu, přizvat do spolupráce všech relevantních aktérů co nejdříve, vyhnout se nerealistickým očekáváním, zajistit transparentnost procesu, nevyužívat jen jeden participační nástroj ale více, dbát na férovost a konstruktivnost diskusí a na závěr proces vyhodnocovat a na základě výstupů jej vylepšovat⁶. Irvin a Stansbury ve své publikaci zase shrnuly ideální podmínky pro participaci externích subjektů na rozhodování a to na základě souborů indikátorů:⁷

Indikátory vedoucí k nízkým nákladům:

- Občané jsou připraveni se zapojit do projektů, ze kterých těží celá komunita.
- Klíčoví aktéři nejsou příliš geograficky vzdálení a mohou se účastnit schůzek.
- Občané mají dostatečné příjmy, aby se mohli účastnit, aniž by ohrozili svou schopnost uživit rodinu.
- Komunita je homogenní a není zapotřebí velké množství reprezentačních skupin.
- Téma nevyžaduje rychlé osvojení komplexních technických informací.

Indikátory přinášející vysokou míru benefitů:

- Problematika je v patové situaci a mandát od občanů může pomoci.
- Veřejná správa není vnímána pozitivně, a proto chce participativním rozhodováním dosáhnout vyšší míry akceptace a tím usnadnit implementaci rozhodnutí.
- Zapojují se představitelé, kteří mají v rámci svých komunit silné slovo.

⁵ SLOCUM, Nikki. Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual. King Baudouin Foundation, 2003. ISBN 9051304471.

⁶ PRUTSCH, Andrea, Reinhard STEURER a Therese STICKLER. Is the participatory formulation of policy strategies worth the effort? The case of climate change adaptation in Austria. *Regional Environmental Change* [online]. 2018, 18, 271-285 [cit 2022-02-20]. DOI 10.1007/s10113-017-1204-7. ISSN 1436-378X. Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10113-017-1204-7>

⁷ Irvin, R., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65

- Vedení procesu má důvěru jednotlivých skupin aktérů.
- Problematika je aktéry vnímána jako důležitá.

I v rámci participace rozlišujeme několik úrovní zapojování externích aktérů. Jedno z možných vnímání těchto úrovní participace nabízí Haken a kol. ve formě takzvaného modifikovaného participačního žebříku, podle kterého rozlišujeme pět základních stupňů participace: Informování, připomínkování, konzultace, partnerství a rozhodování. V rámci této podoby participačního žebříku je jeho nejnižším stupněm informování, které představuje stejnosměrný tok informací od veřejné správy směrem k její cílové skupině. Další stupeň autoři také popisují jako stejnosměrný tok informací, tentokrát však opačného směru, a to směrem k veřejné správě. Oba tyto stupně se vyznačují minimální úrovní sdílení moci s externími aktéry. Konzultaci, jakož i partnerství již vnímají jako obousměrný tok informací s tím, že při partnerství existuje předpoklad rovnocennosti komunikačních partnerů a dochází k faktickému přenosu moci mezi nimi, rozhodují společně. Posledním a zároveň nejvyšším stupněm participace je podle tohoto modelu úplné delegování rozhodnutí veřejnou správou.⁸

1.2 Aktéři participačního procesu

Samotná definice kolaborativního vládnutí, i jako participativního strategického plánování, pracuje s pojmem „stakeholder“, v překladu „zajímavý aktér“. Tato práce pracuje s pojmy zajímavý subjekt, zajímavý aktér a stakeholder jako se zaměnitelnými. Freedman a McVea pojem „stakeholder“ definují jako „jakoukoli skupinu nebo jednotlivce, který je ovlivněn nebo může ovlivňovat dosahování cílů v rámci organizace“.⁹ Jedná se tedy o skupinu aktérů, kteří mají na rozhodování orgánu veřejné správy zájem nebo se jich nějakým způsobem týká. Jedna z možných klasifikací aktérů je následující:¹⁰

⁸ HAKEN, Roman a kol. 2016 Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování Praha: Agora CE, 2016 ISBN 978-80-90639713.

⁹ FREEDMAN, Edward E. a John F. MCVEA. A Stakeholder Approach to Strategic Management. SSRN Electronic Journal [online]. 2001 [cit 2022-02-14]. DOI 10.2139/ssrn.263511. ISSN 1556- 5068. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511

¹⁰ HAKEN, Roman a kol. 2016 Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování Praha: Agora CE, 2016 ISBN 978-80-90639713.

Veřejnost: Je cílovou skupinou veřejných rozhodnutí a politik, ale v rámci novějších přístupů k vládnutí je i aktivně podílejícím se aktérem. Veřejná správa však může rozdílně přistupovat k určitým jejím segmentům:

- Jejím základním segmentem je široká veřejnost. Ta zahrnuje kromě jednotlivců i občanské iniciativy. Ty představují krátkodobá seskupení jednotlivců ve vztahu ke konkrétnímu projektu. Pro účely participace může orgán veřejné správy rozdělit veřejnost například tematicky, nebo podle druhu veřejného rozhodnutí. Příkladem je zaměření se na určitou demografickou skupinu, například na seniory, matky na mateřské dovolené, dospívající mládež, nebo děti ve školním či předškolním věku. Jedná se například i o příslušníky národnostních nebo etnických menšin, invalidů, turistů, majitelů psů, nezaměstnaných apod. Strategické plánování je proces, který ovlivňuje širokou škálu aktérů, což by mělo být zohledněno i při jejich zapojování.
- Dalším segmentem je odborná veřejnost, pod kterou rozumíme experty na různé tématicky. Ti mohou pocházet z například z univerzit, vědeckých institucí nebo z praxe a mohou plnit v rámci participace různé úkoly od partnerů přes konzultanty až po zpracovatele plánů nebo studií.
- Poslední složkou je organizovaná veřejnost, kterou tvoří například nevládní neziskové organizace. Ty hrají v participačním procesu důležitou roli zejména z důvodu jejich časté specializace na určité téma, v jehož rámci mohou působit jako experti, ale i díky jejich iniciativě, aktivitě a dopadu na neorganizovanou veřejnost. Dále se může jednat o různé nadace, nebo nadační fondy.

Politici: Představují z hlediska participace a plánování důležitou skupinu, nakolik mají v rukou veřejnou moc. Při rozhodování mají konečné slovo, proto je jejich přízeň vůči použití participativních metod při návrhu řešení a plánů důležitým předpokladem pro jejich úspěšné provedení. Politici mohou kromě konečných schvalovatelů vystupovat i jako iniciátoři participačních procesů, jako jejich spolutvůrci a jejich garanti. V případě strategického plánování na úrovni měst je důležité politické vedení města včetně primátora, členů zastupitelstva a rady, politických stran včetně opozice, případně politických zástupců městských částí. Na centrální úrovni je důležitým politickým aktérem vláda a parlament.

Veřejná správa: Na aktéry patřící k veřejné správě se dá nahlížet ze dvou pohledů. Z hlediska zaměstnanců samosprávy iniciující participační proces, nebo z pohledu jiných institucí veřejné správy.

- Zaměstnanci orgánu veřejné správy, kteří uplatňují ve svém plánování participační přístup, hrají klíčovou roli. V první řadě se jedná o zaměstnance, kteří se přímo podílejí na tvorbě strategického plánu, například členové realizačního týmu. Tuto skupinu však nelze vnímat jako externí aktéry. Druhou skupinou jsou zaměstnanci, kteří přímo netvoří strategický plán, ale realizační tým může například využívat jejich expertízu, nebo může zjišťovat jejich názory na různé tematiky.
- Mezi ostatní aktéry veřejné správy patří ústřední úroveň státní správy jako například ministerstva, jiné úrovně místní samosprávy jako například kraje, metropolitní oblast či obce/městské části, komory, dozorové orgány a inspekce, stát jako správce svého majetku, organizace zřizované státem nebo samosprávou jako například zdravotnická zařízení, vzdělávací, sportovní a kulturní instituce, případně jiné veřejné subjekty, na které má proces strategického plánování dopad nebo jsou ke spolupráci přizváni. Může se jednat i o aktéry pocházejících z mezinárodního prostředí, například institucí Evropské unie.

Podnikatelské subjekty: Poslední skupinou aktérů, které do participačního procesu mohou vstoupit, jsou podnikatelské subjekty. Jejich přístup k participaci závisí na jejich roli v celém procesu. Jednak mohou proces participace aktivně řídit a ovlivňovat z pozice investora, jednak mohou být výstupem participace jednoduše ovlivněni a prosazovat v rámci procesu své zájmy. Obecně se jedná o živnostníky, malé a střední podniky, nebo velké podniky a mezinárodní korporace.

1.3 Nástroje participace

Pokud chce veřejná správa uplatňovat kolaborativní přístup k vládnutí, musí používat i nástroje přesahující klasický vrchnostenský příkazový model. Dosahování spolupráce širšího spektra aktérů při rozhodování vyžaduje metody a nástroje nad rámec zákonné povinnosti. Ta se liší v závislosti na zemi, ale často bývá minimální. Tato část práce poskytuje přehled nástrojů, které může samospráva využít při různých úrovních zapojování externích subjektů. V rámci nich je hlavní pozornost věnována dobrovolné, resp. fakultativní participaci. Je tedy na uvážení dotčených samospráv jaké nástroje participace použijí, v jakých případech a do jaké

míry chtějí externí subjekty zapojit. Uvedené nástroje jsou rozděleny do pěti kategorií v souvislosti se stupni participačního žebříku.¹¹

Informování

Je oblastí s obecně nejvyšší mírou povinností vyplývajících ze zákona, existuje však mnoho možností přesahujících legislativní rámec. Důležitým faktorem je v kontextu informování i využití nových technologií, zejména informačních a komunikačních.

Klasickou formou informování je vedení úřední desky, skrze kterou umí zainteresovaný aktér najít dokumenty zveřejněné samosprávou. Jedná se o nezacílený nástroj, jehož nevýhodou je, že celkově může působit chaoticky a nesrozumitelně, zejména se zvyšujícím se počtem zveřejněných dokumentů a jejich odborným jazykem. Při fyzické úřední desce hrozí její nízká sledovanost, je však možné využít online úřední desku v rámci webové stránky samosprávy a tedy využít její potenciálně vyšší návštěvnost.

Efektivním komunikačním nástrojem je tedy i informování přes internet prostřednictvím webové stránky. Její zřízení může být finančně náročné, zvláště pokud se jedná o kvalitně zpracovanou a přívětivou stránku. Nevýhodou webové stránky a jiných online nástrojů je nutnost přístupu na internet, který není univerzální. Webová stránka může také sloužit jako platforma pro nástroje patřící mezi vyšší stupně participace. Podobné postavení má i využití sociálních sítí.

Mezi cílené nástroje informování, kdy veřejná správa aktivně informaci předává své cílové skupině, patří například vydávání obecního zpravodaje. Ten je však podobně jako ostatní nástroje ohrožen nízkou sledovaností a při jeho pravidelném vydávání i nižší flexibilitou v informování o aktualitách.

Příkladem zahraniční praxe je zřízení informačního centra, které zainteresovaným aktérům umožňuje aktivní informace vyhledat. Možností je také zřízení informační linky. V závislosti na funkci a míře interakce v rámci těchto metod by mohly být vnímány také jako aktivity spadající pod stupeň konzultace.

Při potřebě rychlého informování je možné rozeslání informace e-mailem, telefonicky, prostřednictvím SMS, či fyzickou distribucí, ale jen za předpokladu existence distribučního seznamu obsahujícího kontaktní údaje.

¹¹ HAKEN, Roman a kol. 2016 Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování Praha: Agora CE, 2016 ISBN 978-80-90639713.

Mezi fyzické formy můžeme zařadit i letáky, plakáty a brožury, které poskytují prostor pro kreativní a poutavé podání informací, ale samotný prostor pro informování je hlavně u letáků a plakátů omezen.

Důležitý informační kanál představují i tradiční média jako televize, tisk či rozhlas, které disponují vyšší sledovaností a dosahem, ale hrozí při nich špatná interpretace a jsou vzhledem na omezený prostor vhodné pouze pro sdílení určitých typů informací.

Specifickým typem stejnosměrného komunikačního kanálu jsou jednoduché informační setkání a briefingy, jejichž cílem je sdílení informace, nebo zřízení výstavy bez přítomnosti pracovníků, kde je využita možnost grafických prvků při vysvětlování problematiky.

Připomínkování

Tak jako i na ostatních stupních participačního žebříku, i na úrovni připomínkování existuje množství použitelných technik lišících se formou nebo použitým komunikačním kanálem.

Důležitý je sociologický výzkum prováděný prostřednictvím dotazníků, průzkumů nebo anket. Tyto se mohou odehrát osobně, telefonicky, poštou nebo elektronicky. Výhodou těchto metod je potenciál zapojení lidí, kteří by se nemuseli zapojovat jinými formami, možnost statistické reprezentativnosti a jednoznačnější vyhodnocování pokud se jedná o kvantitativní výzkum. Zároveň však při neosobních formách výzkumu existuje riziko nízké návratnosti, resp. nezájmu respondentů. Kvalitativní formou výzkumu kdy veřejná správa sbírá informace je rozhovor.

Zvláštní formou získávání podnětů ze strany veřejnosti na bázi přímého kontaktu jsou procházky po městě, kdy občané v doprovodu zástupců města, případně odborníků vyjadřují své názory na problematiku. Aktivita může být obohacena o doprovodný program za účelem podpory účasti. Alternativní formou je i cyklovycházka.

Samospráva může informace sbírat i prostřednictvím pocitových map, které mohou probíhat elektronicky, jakož i papírovou formou.

Specifickou formou je sběr dat prostřednictvím internetu, resp. online platformy. Sbírání informací může probíhat například formou online hlasování. V závislosti na míře interakce veřejné správy a externích aktérů lze tento nástroj zařadit i mezi konzultační, například ve formě online diskusních fór. Tato data může místní samospráva získávat na svých webových

stránkách, případně na sociálních sítích. Výhodou je v tomto případě jednoduchost a flexibilita, ale cílovou skupinou mohou být jen lidé schopni zacházet s informačními technologiemi.

Konzultace

Nástroje vyznačující se obousměrným tokem informací, ale nejsou ještě vnímány, jako partnerství spadají pod stupeň konzultace.

Na tomto stupni participace se již jedná například o veřejná setkání nebo projednání, která zahrnují široký okruh zúčastněných aktérů a ze strany veřejné správy i rozhodovatelů. Zde vzniká prostor poskytování a sběr informací souvisejících s problematikou.

Za dálkovou formu konzultace lze považovat nástroj, který probíhá formou dotazníku, který je však cílové skupině zasílán vícekrát za účelem prohloubení výměny názorů a hledání konsensu.

V případě komplexních problémů může být využit formát konference nebo semináře, kde je zainteresovaným aktérů problematika vysvětlena hloubkově s tím, že je prostor i pro zpětnou vazbu. Takové akce mohou probíhat formou otevřené účasti, nebo se zaměřovat na určitou cílovou skupinu.

Méně formálními variantami jsou setkání u kávy nebo domácí setkání, které jsou určeny spíše pro menší skupiny aktérů, často těch, kteří jsou méně dosažitelní ostatními metodami.

Nástrojem konzultace, který využívá vizuální prvky, je interaktivní výstava za přítomnosti zpracovatelů strategických dokumentů. Ta může probíhat například v rámci dne otevřených dveří.

Dalším z možných nástrojů je občanský panel. Zde samospráva vytvoří skupinu aktérů, náhodným nebo cíleným výběrem, která se pravidelně schází za účelem poskytnutí zpětné vazby, resp. poskytnutí podkladů k rozhodnutí formou konsenzuálních závěrů. Podobnou, ale v zásadě jednorázovou variantou městského panelu je občanská porota. Jejich výhodou je možnost zastoupení různých zainteresovaných aktérů ve vybrané skupině a její flexibilita vzhledem k možnosti nižšího počtu členů.

Využít lze i nástroj tzv. fokusní skupina (Focus Group), která je strukturovanou diskusí malého počtu participujících a můžeme ho považovat za kombinaci řízeného rozhovoru a skupinové diskuse.

Partnerství

Z pohledu kolaborativního vládnutí je nejdůležitějším stupněm, který počítá s rovnocenností zúčastněných. Vstupy participujících by v tomto případě neměly být omezeny a měly by mít vliv na samotné rozhodování.

V rámci partnerství je jednou ze základních forem participace pracovní skupina. Ta je malou skupinou složenou z různých zainteresovaných aktérů, která se určité tématice věnuje dlouhodoběji. Jejím výstupem může být vytyčení cílů a řešení v dané problematice, které mohou být přímo aplikovatelné. Nevýhodou tohoto nástroje je jeho vysoká náročnost z časového a koordinačního hlediska.

Další důležitou formou partnerství je realizace workshopů, resp. dílen. Na nich vzniká prostor pro diskusi odborníků a jiných aktérů na určitou tematiku, doplňování podkladových materiálů, či provádění analýz.

Specifickým nástrojem je tzv. „world café“, kdy jsou externí aktéři přizváni k méně formálnímu dialogu v menších skupinách, které se mohou v určitém časovém rozmezí střídavě věnovat předem určeným otázkám. Jeho struktura je však flexibilní. Cílem není primárně najít konsensus, ale iniciovat diskusi založenou na názorové rozdílnosti. Tento nástroj může být samostatný, nebo součástí jiného nástroje.

Další variantou je kulatý stůl, který je specifický důrazem na rovnost diskutujících. Probíhá prostřednictvím facilitované otevřené diskuse, jejímž ideálním výstupem je dohoda o možných řešeních. I tento formát může být použit v rámci jiných nástrojů.

Lze použít i formát plánovacích víkendů. Ty probíhají v rozpětí jednoho nebo dvou dnů a obvykle jsou spojovány s plánováním veřejných prostor. Obvyklým výstupem takového plánování jsou písemné a grafické podklady týkající se představy o daném veřejném prostoru. Jedná se ovšem o nástroj náročný na organizaci.

Rozhodování

Na nejvyšší úrovni participace je počet nástrojů limitován. Jedná se zejména o místní referendum, které je nástrojem přímé demokracie, kdy občané rozhodují o konkrétních otázkách formou ano/ne. Alternativou je nezávazné referendum, které nepodléhá omezením plynoucím ze zákona, a to zejména v oblasti formulace otázek. Kromě referenda se místní samospráva, resp. její politické vedení, může rozhodnout nějakou záležitostí úplně delegovat. Tehdy je pravomoc v dané oblasti zcela přenesena na vybraný subjekt, jakým může být například

občanské sdružení, občanská iniciativa, či pracovní skupina. Specifickou formou rozhodování je i participativní rozpočet.

Za specifický nástroj můžeme považovat e-participaci. S posuny v informačních a komunikačních technologiích (dále IKT) totiž přicházejí i nové možnosti vývoje kolaborativního vládnutí a samotných vztahů mezi veřejnou správou a externími aktéry, to je definováno jako elektronickou participaci, resp. e-participaci jako „interakci civilní společnosti, jiných aktérů a veřejné správy prostřednictvím technologií“.¹² E-participace se stala důležitou součástí e-governmentu jako takového, o čemž svědčí například Akční plán Evropské unie pro e-government do roku 2020, který participaci vnímá jako jednu ze svých třech hlavních priorit:

„Budoucí iniciativy, které by mohly být navrženy v rámci této priority, by měly přispívat k zapojení občanů, podniků a občanské společnosti do společného projektování, vytváření a poskytování veřejných služeb a usnadnit spolupráci mezi orgány veřejné správy a podniky a občany.“ Organizace spojených národů zase e-participaci vnímá jako katalyzátor zapojování občanů a tím pádem naplňování Agendy 2030. Podle OSN e-participace zahrnuje e-informování, e-konzultaci a e-rozhodování, na základě kterých v rámci výzkumu vytvořily tzv. index e-participace. V měření prvků e-participace na centrální úrovni veřejné správy se například ČR umístila na 92. místě ze 193. Na úrovni měst bylo z prvků e-participace nejvíce zastoupeno přijímání stížností a zpětné vazby a využívání sociálních médií – 85%. V menší míře byly využívány online poradní procesy, komunikace v reálném čase, participativní územní plánování, či participativní rozpočtování.

Platformou pro online nástroje jsou zejména webové stránky a sociální média. Online nástroje oproti těm klasickým mohou přinášet výhody jako například zjednodušení identifikování a zaujetí zainteresovaných aktérů, jednodušší výměnu informací, rozhodování ve větších skupinách, integrování jednotlivých vstupů, menší potřebu hierarchizovaného vedení procesu a možné odstranění časových a prostorových překážek.¹³

¹² SÆBØ, Øystein, Jeremy ROSE a Leif S. FLAK. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly* [online]. 2008, 25(3), 400-428 [cit 2022-02-19]. DOI 10.1016/j.giq.2007.04.007. ISSN 0740-624X. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X0700055X?via%3Dihub>

¹³ LINDERS, Dennis. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly* [online]. 2012, 29(4), 446-454 [cit 2022-02-21]. DOI 10.1016/j.giq.2012.06.003. ISSN 0740-624X. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X12000883>

E-participace, podobně jako participace obecně, vyžaduje informovanost jednotlivých aktérů. Navíc je však potřebná existence potřebné infrastruktury a přístup k ní, v tomto případě se jedná zejména o internet a související hardware. Nerovnost vytvořená nesplněním nebo jen částečným splněním těchto podmínek nazýváme „digitální propast“. Zaváděním prvků informačně-komunikačních technologií by tedy mohla být tato nerovnost posílena a aktéři bez přístupu na internet by neměli možnost se podílet na novodobých formách participace. Na druhou stranu však modernější metody mohou přilákat aktéry, kteří tradiční metody odmítali.¹⁴ Jiný výzkum naznačuje, že celková struktura aktérů zapojujících se formou e-participace se výrazným způsobem neliší od offline participačních metod. Starší lidé se však ve větší míře zapojují tradičními formami.¹⁵

Panapoulou, Tambouris a Tarabanis identifikovaly sérii faktorů determinujících úspěch iniciativ e-participace: Ukotvení v dlouhodobé strategii, existence jasných cílů, politická podpora, vhodné právní a legislativní prostředí, vhodně nastavená organizační struktura, kvalitní vedení a financování projektů, dostatečná ochrana systémů a soukromí. Dále je důležitá průběžná modernizace, inspirace dobrou praxí, spolupráce mezi organizačními jednotkami a budování organizační kultury. Nesmí se ani zapomenout na zohlednění potřeb zainteresovaných aktérů a společné budování procesů. Rozhraní by měla být jednoduchá a intuitivnost rozhraní, tvorba hodnot pro participující i veřejnou správu, inkluzivnost, konsenzuálnost a reprezentativnost procesu. Nesmí se ani zapomínat na zaškolení zaměstnanců a participujících, sbírání zpětné vazby a řešení případných konfliktů, komunikace procesu či jeho monitorování a vyhodnocování.¹⁶

¹⁴ GIBSON, Rachel a Marta CANTIJOCH. Conceptualizing and Measuring Participation in the Age of the Internet: Is Online Political Engagement Really Different to Offline? *The Journal of Politics* [online]. 2013, 75(3), 701-716 [cit 2022-02-15]. DOI 10.1017/S0022381613000431. ISSN 0022-3816. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381613000431?seq=1>

¹⁵ SÆBØ, Øystein, Jeremy ROSE a Leif S. FLAK. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly* [online]. 2008, 25(3), 400-428 [cit 2022-02-19]. DOI 10.1016/j.giq.2007.04.007. ISSN 0740-624X. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X0700055X?via%3Dihub>

¹⁶ PANOPOULOU, Eleni, Efthimios TAMBOURIS a Konstantinos TARABANIS. Success factors in designing eParticipation initiatives. *Information and Organization* [online]. 2014, 24(4), 195-213 [cit 2022-02-17]. DOI 10.1016/j.infoandorg.2014.08.001. ISSN 1471-7727. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S147177271400027X?via%3Dihub>

1.4 Výhody participace

Motivační faktor pro zapojení externích subjektů do plánování samospráv představují výhody, které z takového postupu mohou plynout, ať už z pohledu samospráv, z pohledu zapojujících se, nebo společnosti jako takové. Podle několika autorů vede participace ke zvýšené legitimitě rozhodnutí veřejného sektoru. Tradiční model reprezentativní demokracie je z tohoto pohledu vhodné obohatit o prvky participace a spolupráce s externími aktéry aby bylo dosaženo vyšší úrovně demokratické kontroly a tím pádem snížený prostor pro korupční chování. Toto je může být cestou k deliberativní nebo asociativní demokracii, která je založena právě na zainteresovanosti a zapojení aktérů do rozhodování, a tedy na vysoké úrovni transparentnosti a legitimacy veřejných rozhodnutí. Vhodně zvoleným přístupem ke kolaborativnímu vládnutí lze přispět i k lepší akceptaci rozhodnutí veřejné správy.¹⁷

Další výhodou participace je možnost předejít komplikacím při provádění rozhodnutí, jelikož má veřejná správa příležitost přizpůsobit svá rozhodnutí cílové skupině. Přijímáním rozhodnutí konsenzuálně spolu s externími aktéry může veřejná správa získat mandát přijímat i citlivá řešení a vyhnout se obstrukcím. Zároveň tím může předejít napadání rozhodnutí a tím ušetřit s ním spojené náklady. S uvedeným úzce souvisí i potenciál kvalitnějších rozhodnutí.¹⁸

Výhodou spolupráce veřejné správy s externími aktéry může být i budování vzájemné důvěry a předcházení konfliktům, které úzce souvisí i s již zmíněnou akceptací veřejných rozhodnutí. Budování důvěry může vyústit i do tvorby sítě profesionálních, ale i osobních kontaktů prospěšných pro budoucí spolupráci. Z pohledu předcházení konfliktům je klíčová komunikace, která může vést ke včasnému odhalení nedorozumění mezi aktéry, ať už na straně veřejné správy nebo externích aktérů. Při diskusi a společné tvorbě veřejných politik mohou být totiž připomínky zapracovány dříve, než by vyústily v konflikt znemožňující nebo opožděný přípravu nebo realizaci veřejného rozhodnutí nebo strategického plánu.

Další výhodou participace je učení na straně veřejné správy, jakož i na straně zapojených aktérů. Dialog a spolupráce mezi veřejnou správou a externími aktéry může přinést do

¹⁷ PIROŠÍK, Vladimír. PARTICIPÁCIA V SAMOSPRÁVE (Nástroj protikorupčnej politiky). Bratislava : Transparency International Slovensko, 2005. ISBN 8089041876.

¹⁸ PRUTSCH, Andrea, Reinhard STEURER a Therese STICKLER. Is the participatory formulation of policy strategies worth the effort? The case of climate change adaptation in Austria. *Regional Environmental Change* [online]. 2018, 18, 271-285 [cit 2022-02-20]. DOI 10.1007/s10113-017-1204-7. ISSN 1436-378X. Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10113-017-1204-7>

rozhodování nové pohledy a expertizu. Veřejná správa tedy může využít místní znalosti, neboť taková spolupráce může přinést do strategického plánování nové nápady, které zpracovatel dokumentu neavizoval a které mohou vést k lepším či dokonce méně nákladným řešením. Jako příklad lze uvést případ veřejné správy z Kalifornie, která učinila masivní chybu v přepočtech při plánování vodního hospodářství, a právě externí aktéři byli ti, kteří tuto chybu odhalili a přispěli k tvorbě lepšího modelu. Dá se předpokládat, že používání participativních metod v samosprávě prohlubuje i znalosti zapojených externích aktérů o fungování samosprávy. Jedná se zejména o poznání samotného chodu samosprávy a jejích plánovacích procesů, strategických dokumentů, jakož i o poznání významu místního rozvoje, kde obecně vzniká prostor pro zdokonalení schopností vedoucích ke konsensu mezi aktéry. Jedná se například o vedení dialogu, argumentaci, schopnost naslouchat či respektovat různé názory a zájmy.

Posílená pozice externích aktérů, zejména veřejnosti, může vzhledem k přijímání veřejných rozhodnutí vést ke zvýšenému pocitu sounáležitosti ke komunitě a k pocitu spoluodpovědnosti za místní rozvoj. Participací prohloubená vazba občanů ke svým městům může vést k vyššímu zájmu o dění v místní samosprávě, větší angažovanosti a vyšší míře občanské iniciativy. Právě taková motivace vede ke kvalitnější spolupráci mezi jednotlivými stranami. Autoři na základě provedených případových studií napříč evropskými zeměmi identifikovali základní motivační faktory zapojujících se aktérů. Ty mohou být pozitivní, související s pocitem sounáležitosti a společné odpovědnosti, nebo negativní, související s pocitem nespokojenosti, ohrožení, nebo nedůvěry. Mezi zkoumanými případy sice převládal negativní přístup k participaci, který se spojuje zejména s ad-hoc řešeními, ale i v takových případech vnímají možnost rozvoje vzájemných vztahů.

Kromě zmíněných výhod můžeme z pohledu samosprávy zmínit i zlepšení celkového „image“ a spojování jejího jména s moderními a inovativními praktikami. Zapojením se do participačního procesu si mohou zlepšit jméno a zviditelnit se i podnikatelské subjekty a nevládní neziskové organizace.¹⁹

1.5 Problémy participace

Vedle popsaných výhod aplikování kolaborativního přístupu k vládnutí na straně veřejné správy a zapojených aktérů však mohou vznikat i problémy nebo bariéry. Ty by proto

¹⁹ ŠPAČEK, David. Public management: V teorii a praxi. Praha : C.H. Beck, 2016. ISBN 9788074006210.

měly mít obě strany při spolupráci na zřeteli. Následující přehled je přehledem možných problémů souvisejících s participací podle literatury:

Zapojení externích aktérů při rozhodování může být náročné jak z finančního, tak i časového hlediska. Navíc není zaručena vyšší kvalita takto přijatého rozhodnutí oproti vrchnostenskému jednostrannému rozhodnutí.²⁰ Nejistý může být výsledek procesu nalézání konsensu, neboť cíle jednotlivých zapojených skupin nemusí být sladěny. Na druhé straně je třeba podotknout, že rozhodnutí přijaté na základě konsensu má potenciál ušetřit náklady spojené s obhajobou rozhodnutí či strategických dokumentů.

Při nastavování procesu participace je nutno počítat s tím, že ne všichni aktéři zapojení do procesu rozhodování k němu mají stejný přístup nebo stejný zájem. Zde vzniká prostor pro ohrožení reprezentativnosti rozhodnutí. Někteří aktéři mohou totiž své názory prezentovat a protlačovat jako celospolečenský konsensus. Na druhé straně mohou mít omezený přístup skupiny s nízkými příjmy či dosaženým vzděláním.²¹ Nerovnováha mezi participujícími může záviset na jejich přístupu ke zdrojům a jejich organizovanosti, což může vést k manipulaci celého kolaborativního procesu silnějšími aktéry. Je pravděpodobnější, že se do procesu více zapojí jednotlivci vyšších sociálních kruhů a že schopnost ovlivnit proces je větší u firmy než u jednotlivce.

Některé zdroje uvádějí mezi hrozby kolaborativních praktik i ohrožení zastupitelské demokracie, nakolik by participace mohla být interpretována jako nedůvěra v mandát získaný ve volbách a tedy v samotného demokraticky voleného zástupce. Mnozí však na druhé straně vnímají zapojení externích subjektů do rozhodování jako pozitivní krok směrem k vyšší míře veřejné kontroly a k demokracii bližší občanům.²²

Možnou nevýhodou participace je nutnost jejího selektivního využití. Ani zdaleka se nedá říct, že je použití participativních metod vhodné univerzální, v některých výjimečných případech jsou dokonce zakázána. Orgán veřejné správy musí, proto vždy předem vyhodnocovat v jakém případě je tento přístup vhodný, ať už z hlediska druhu rozhodnutí, nebo z lid-

²⁰ Irvin, R., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65

²¹ HAKEN, Roman a kol. 2016 *Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování* Praha: Agora CE, 2016 ISBN 978-80-90639713.

²² PIROŠÍK, Vladimír. *PARTICIPÁCIA V SAMOSPRÁVE (Nástroj protikorupčnej politiky)*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2005. ISBN 8089041876.

ského hlediska. Může totiž nastat situace, kdy by kompromis nebo spolupráce nebyla možná z důvodu konfliktu nebo vysoké míry polarizace aktérů

Bariéru může představovat i historie antagonismu mezi aktéry a špatné vztahy mezi nimi. V takovém případě by veřejná správa měla dbát na vysokou úroveň vztahu mezi jednotlivými aktéry a podniknout kroky směřující ke zvýšení nízké úrovně důvěry. Konflikt však nemusí nutně představovat bariéru participace, protože ji může naopak podmínit. Pokud by však konflikt mezi aktéry představoval v rámci participace bariéru, je o to důležitější role vedení. To by mělo v takovém případě vystupovat jako nezávislý a důvěryhodný partner.²³

Je nutno zmínit i fakt, že pokud je do rozhodování zapojena i laická veřejnost, může nastat situace, kdy prostě nemá z pohledu informovanosti a znalostí kapacitu se k dané tématice vyjadřovat. Může tedy nastat případ, kdy bude tato veřejnost sledovat své krátkodobé osobní zájmy, a ty mohou být v konfliktu se střednědobou až dlouhodobou vizí rozvoje ze strany zpracovatele. Ze strany orgánu samosprávy je proto důležité klást důraz na komunikaci a vysvětlování svých záměrů. Jelikož pro nastavení kolaborativního procesu je zapotřebí velké množství informací, dostatečnou kapacitu musí mít i veřejná správa. Ta je potřebná i pro implementaci vstupů zúčastněných aktérů. Pokud jejich vstupy veřejná správa totiž nevezme při rozhodování v úvahu, mohou si vybudovat k participačním iniciativám odpor.

V mnoha případech, zejména u zemí střední a východní Evropy, je možné, že i přes stávající možnosti participace z institucionálního či legislativního pohledu existují bariéry. Ty mohou být spjaty se sociálními a kulturními aspekty, nebo neexistující tradicí. Týká se to jak participujících, tak veřejné správy, která tyto procesy řídí. Důležitým faktorem na straně veřejné správy, jehož absence může představovat překážku, je externí podpora. Ta může nabýt formu mediálního zájmu, podpory na politické úrovni, sdílení dobré praxe, nebo financování.

²³ ANSELL, Chris a Allison GASH. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* [online]. 2008, 18(4), 543-571 [cit 2022-02-19]. DOI 10.1093/jpart/mum032. ISSN 1477-9803. Dostupné z: <https://academic.oup.com/jpart/articleabstract/18/4/543/1090370>

2 Legitimita demokracie

Pro vznik a udržení demokracie je podstatné, aby její zákony, autority, které je vydávají a procesy kterými tak činí, byly vnímány jako legitimní, tedy správné a vhodné. Na rozdíl od ostatních režimů, v demokracii vystupuje populace daného státu jako základní legitimizační činitel. Je zde několik principů, na základě kterých je státní moc v rukou vládní autority legitimizována.

V nepřímé formě demokracie lid v procesu volby volí své politické zástupce, kteří legislativním procesem vydávají a schvalují zákony, kterým by se měli všichni občané řídit. Takovým způsobem se zaručuje právo lidu rozhodovat. V nepřímé demokracii jsou lidé ochotni se za určitých podmínek vzdát svého hlasu a kontroly nad procesem rozhodování, a to v případě, pokud je jejich hlas zastoupen někým jiným. To podporuje názor, že lidé vnímají rozhodnutí činěná volenými zástupci jako legitimní. Na druhé straně se vnímání legitimacy odvíjí i od toho, zda lidé daným politickým činitelům důvěřují. Nedůvěra vůči politikům může naopak snižovat legitimitu rozhodovacích procesů činěných volenými zástupci a zvyšovat legitimitu rozhodnutí činěných občany přímo.²⁴

V přímé formě demokracie lid přímo vydává, především formou referenda, určitá rozhodnutí (výjimečně zákony). Na začátku obou procesů stojí lid, který má v demokracii explicitní právo rozhodovat o osudu země. Referendum může být použito i jako přesunutí rozhodování o podstatných otázkách, o kterých by jinak rozhodovali politický zástupci zpět do rukou občanů. Takové použití referenda zvyšuje legitimitu těchto politických rozhodnutí. Ať už lidé vnímají legitimitu rozhodovacích procesů činěných volenými zástupci nebo legitimitu procesů převedených občany státu, vycházejí z premisy, že lid je legitimním činitelem vhodným alespoň do určité míry rozhodovat o chodu státu. Může se jevit, že lid je legitimnější v rámci vydávání rozhodnutí, protože vydaná rozhodnutí se týkají právě jeho a proto by o sobě měli občané rozhodovat sami a politická elita je od reálie každodenního života populace odtržena, takže nedisponuje dostatečnou legitimitou se vyjadřovat k těmto otázkám.

V opozici tomuto stojí názor, který tvrdí, že politické autority jsou voleny právě lidmi, kteří je tímto způsobem legitimizovali k výkonu vydávat rozhodnutí. Tato rozhodnutí ovlivňují jejich životy a volené autority jsou těmi odborníky, kteří by měli rozhodovat. Vychází to

²⁴ Gangl, A. (2003). Procedural justice theory and evaluations of the lawmaking process. *Political Behavior*, (2), 119-149.

z předpokladu, že lidé za sebe volí zástupce, kteří budou reprezentovat a zastupovat jejich názory, resp. z předpokladu, že politici jsou profesionálové či odborníci, kteří „vědí, co dělají“ a postarají se tedy o blaho země a to s přihlédnutím nejen na většinu společnosti, ale s ohledem na všechny občany, včetně menšin. Jedná se o jeden z rozdílů mezi konzervativním stanoviskem a liberálním – které přímou volbu občanů přijímá.²⁵

Pokud určitému prvku v systému chybí legitimita, mohou být následující prvky procesu zpochybněny, což může vést ke zpochybnění samotného rozhodnutí. Proto je důležité, aby rozhodovací procesy v politice byly co nejvíce legitimní.

2.1 Situace v České republice

Česká republika je zastupitelská demokracie a parlamentní republika. Obě formy demokratického rozhodování, nepřímé za účasti volených zástupců a přímé za účasti občanů státu, se navzájem ve státě doplňují. Formy nepřímé demokracie mají důležitější roli a přímá demokracie vykonávaná občany země slouží pouze jako její doplněk. Prvky přímé demokracie jsou převážně využívány na obecní úrovni.

V Ústavě ČR je ukotveno, že lid je zdrojem státní moci, která je vykonávána prostřednictvím příslušných orgánů.²⁶ V Ústavě ČR je také uvedeno, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním a dbají na ochranu menšin.²⁷ Zákonodárnou mocí disponuje dvoukomorový Parlament, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu. Do obou komor se poslanci a senátoři volí občany, čímž je zachováno právo lidí podílet se na řízení země.

2.2 Referendum

V Ústavě ČR je v současnosti ukotvena pouze jedna možnost celostátního referenda. Tento typ referenda je možný v případě, pokud jsou mezinárodní smlouvou přesunuty některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní subjekt. V tomto případě může ústavní zákon stanovit

²⁵ Svensson, P., (1995). Teorie demokracie: brněnské přednášky. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury

²⁶ Ústavě ČR čl. 2

²⁷ Ústavě ČR čl. 6

potvrzení souhlasu pomocí celostátního referenda. Tento ústavní zákon byl přijat zatím jen jednou a to v souvislosti se vstupem ČR do EU.

Pokus o zavedení celostátního (obecného) referenda není úplně čerstvá otázka. První pokusy o začlenění celostátního referenda do právního řádu ČR se objevují již v období let 1992 – 1996. Tento pokus byl zamítnut. Stejně dopadly i další pokusy o zavedení obecního referenda do právního řádu ČR.

Další pokus o celostátní referendum proběhl v roce 2007. V tomto roce se řešilo téma umístění prvků zařízení protiraketové obrany USA. Návrh nakonec nebyl přijat, avšak o této otázce bylo konáno mnoho místních referend.²⁸

Další z možností využití prvků přímé demokracie je krajské referendum. To funguje jako obdoba místního, ale v praxi zatím nebylo využito. Nejvýznamnějším a nejdůležitějším prvkem přímé demokracie v ČR tak zůstává institut místního referenda. Vše okolo místního referenda upravuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Tento zákon prošel významnou novelou v roce 2008, kdy byla upravena snížena minimální hranice, kdy je místní referendum považováno za platné.²⁹

Instituty přímé demokracie mezi, které lze zařadit petici a místní referendum, jsou velmi využívané. Místní referendum je velmi důležité a používané především na úrovni obcí. V ČR je rovněž možné vyhlásit referendum i na krajské úrovni. Právní úprava krajského referenda je prakticky totožná s právní úpravou referenda místního. Krajské referendum však nebylo ještě v praxi použito.

2.3 Dopad účasti na legitimitu referenda

V případě, že není stanoven minimální limit účasti na referendu, mohla by být legitimita platnosti výsledku tohoto procesu napadena v případě nízké volební účasti. Tato situace vznikla při celostátním referendu o vstupu ČR do EU.

Podle důvodové zprávy k předmětnému návrhu zákona se navrhovatelé nerozhodli pro stanovení minimální hranice účasti, aby ti co hlasovat nepřijdou, neovlivnili výsledky refe-

²⁸ PECHANEC, P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 93-125

²⁹ novela č. 169/2008 Sb.

renda. O výsledku tedy rozhodují aktivní voliči a hlasy těch, kteří se k referendu nedostaví, výsledky neovlivní, podobně jako při volebním procesu. I když se může jevit, že to legitimitu snižuje – občanů se k otázce vyjádřilo méně, nemusí to být pravda. Občané, kteří preferují zápornou volbu, mají dvě možnosti, buď jít k hlasování předat svůj hlas a riskovat, že díky nim naplní hranice minimální účasti a skončí v menšině, nebo se k referendu nedostavit a dosáhnout prosazení svého názoru právě zneplatněním referenda nízkou účastí. Je však otázkou, zda si běžní občané uvědomují tento aspekt fungování rozhodovacího procesu a zda se tedy tento fakt odráží na posuzování legitimacy referenda. Pravděpodobně by měli daný proces považovat za nelegitimní, protože lidé se vyjadřovali za nepodpoření návrhu, což však mělo opačný efekt a sloužilo k odsouhlasení návrhu.³⁰

2.4 Vládnutí a legitimita autorit

V případě tématu politických rozhodovacích procesů jsou hlavní autority především vládnoucí členy politického zřízení, k nimž radím členy vlády, parlamentu, zastupitelstev krajů, prezidenta apod.; pojem autorita však v některých případech představuje i celou instituci.

Max Weber, jeden z prvních moderních sociologů, který se věnoval otázce legitimacy, tvrdí, že panování představuje pravděpodobnost, že se lidé podvolí autoritou vydaným příkazem. Vyhovění příkazem daným shora se podle něj děje na základě různorodých motivů. Může se jednat o formy jednoduché habituace až po případy racionální kalkulace výhod, které nám podvolení se příkazem přinese. Každá forma takové poslušnosti však představuje jen minimální formu dobrovolného podřízení. Výjimku tvoří právě prvek víry v legitimitu. Až ten přináší dobrovolnost do vztahu podřízenosti vůči autoritám, což jim, jak dále popisujeme, poskytuje výhody. Motivaci lze rozdělit na vnitřní a vnější. Vnitřní motivace je z pohledu autorit efektivnější.³¹

³⁰ ŠIMÍČEK, V.: Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky. Politologický časopis, 2003, č. 2

³¹ WEBER, M: Economy and Society, Harvard University Press, 2019, ISBN 9780674916548

2.5 Motivace podvolení

V rámci Lewinovy teorie pole rozeznáváme dva druhy motivace – extrinsickou při které lidé reagují na vnější síly, které na jejich působí z prostředí (z pole) a intrinsickou, při které jsou lidé poháněni jím vlastními motivy, kdy uspokojení z činnosti pochází z jejich nitra, nikoli z okolí. Tuto ideu vyjadřuje i Lewinův známý vzorec.³²

2.5.1 Extrinsická motivace podvolení

Externí ovlivňování motivace občanů probíhá pomocí systému odměn a trestů. Pokud vládnoucí autority nedisponují legitimitou, občané se jim nepodvolují na základě vnímaného pocitu povinnosti. V takovém případě jsou autority nuceny použít jinou moc, kterou disponují, aby v zemi udrželi společenský řád a vyhnuli se chaosu a anarchii. Tato jejich moc spočívá v ovlivňování zisků a ztrát občanů použitím nátlaku k potlačování nežádoucího chování a odměňování k podpoře chování žádoucího. Slovy Lewinovy dynamické teorie osobnosti potřebují vládnoucí autority vyprodukovat pomocí metody odměny a trestu dostatečně velké a opačně působící silové pole, než je pole způsobující nedodržování příkazů. Policejní těžkooděnci mohou např. přinášet představu ozbrojeného střetu a bolesti a strach, který je silnější než vůle účastnit se nelegálního protestu.

Systém fungující převážně na nátlaku popisují jako neefektivní již raní teoretici, kteří se věnovali spravedlnosti a vhodné formě vládnutí. Platón v Ústavu (390 př.nl/2001), Aristoteles v Politice (335 př.nl/1998) a Augustin v Božím státě (426 nl/1948). Podobná zjištění přinášejí i moderní výzkumy. Vládnutí založené na nátlakové moci je nákladné, vyžaduje vynaložení zdrojů na odměňování žádoucího chování a také na vytvoření systému dohledu, jehož prostřednictvím se monitoruje a trestá porušování pravidel. To může být účinné, jak uvádějí někteří autoři, avšak na druhé straně je takové vládnutí neekonomické, protože jím utrácejí velké materiální výdaje na získání poměrně malého vlivu.

Nátlaková moc se samozřejmě do určité míry uplatňuje i v zemích, kde společenské uspořádání a politické autority disponují legitimitou, což lze pozorovat i v naší společnosti. Policie zastrašuje nelegální chování možným fyzickým ublížením, což demonstruje nošením zbraně. Podobně soud může udělit finanční pokutu nebo odejmout svobodu, což slouží jako trest porušení zákona a zároveň jako odstrašující příklad. I zde se však vynucování dodržování pravidel ukazuje jako limitované. Výzkumy v těchto situacích potvrzují, že použití větší

³² Lewin, K: Field theory in social science, Harper, 1951, ISBN 9780837172361, str.: 225 a 226

nátlakové moci vede ke zhoršení vztahů mezi soudy, policií a občany, což v následku vede k veřejnému odporu. Také se ukazuje, že legitimita má větší vliv na dodržování zákona než riziko sankcí a dohled nad veřejným pořádkem, ať už prostřednictvím policejních hlídek, nebo pomocí technického pozorování není dostatečně rozsáhlý na to, aby se mohlo mnoho porušení zákona detekovat v dostatečně efektivní míře. Aby daný vládnoucí systém či režim úspěšně fungoval je třeba podřízení se příkazem podpořit i jinou intrinsickou formou motivace.: Kde chování (B) je funkcí (f) individuálních charakteristik osobnosti (P) a souhrnu vlivu vnějšího prostředí (E).³³

2.5.2 Intrinsická motivace podvolení

K intrinsickým motivům řadíme na jedné straně potřeby a zájmy a na druhé straně postoje a hodnoty, které jsou v čase stabilnější. K motivátorům vhodným k podvolení se autoritě řadíme ale jen hodnoty a postoje.

Potřeby a zájmy

Z pohledu autorit by se jednalo o ideální případ, kdyby jedinci následovali zákony kvůli vlastním zájmům a potřebám a nepotřebovali by žádnou vnější sílu, která by zajišťovala plnění jejich příkazů. Myslím si ale, že potřeby a zájmy neslouží jako vhodné motivační faktory při podvolení se autoritě. Je to proto, že jsou v čase proměnlivé a protože nejsou přímo spojovány s autoritou.

Podvolení je u krátkodobých potřeb jen dočasné a netrvá dlouhodobě, autority nad občany nemají skutečný vliv a se změnou potřeb o tento pomyslný vliv přicházejí. Jednou z podmínek efektivního vládnutí je to, aby většina občanů po většinu času respektovala většinu zákonů. Těžko si je také představit situace, ve které většina země souhlasí s rozhodnutími vlády, která mnohdy omezují chování přinášející lidem radost či požitky (např. omezování užívání alkoholu a jiných návykových látek).³⁴

I při v době trvalejších potřebách a zájmech se jedná pouze o zdání podvolení. I když může tato iluze podvolení trvat dlouhodoběji, je velmi křehká. Nastane-li změna podmínek, ve kterých se osoba nachází a změní se její potřeby, přestává se osoba daným způsobem cho-

³³https://www.researchgate.net/publication/7449571_Psychological_Perspectives_on_Legitimacy_and_Legitimation

³⁴ Tyler, T. R., & Jost, J. T., Psychology and the law: Reconciling normative and descriptive accounts of social justice and system legitimacy, The Guilford Press, 2007, ISBN 978-1-57230-918-0, str.: 807 - 825

vat. Osoba se daným způsobem chovala, protože ji k tomu vedly zájmy a ne proto, že příkaz vydala autorita. Jak poznamenává Weber, chce-li jedinec či skupina vládnout nad ostatními, je k tomu potřeba mít určitou část „moci“ (power) či „vlivu“ (influence) a to zajišťují jiné formy motivace. Zájmový souhlas se zákonem jistě přispívá k jeho respektování a dodržování, ale musí být doplněn i o jiné formy motivace, které zaručí respektování zákona v případech nesouladu potřeb, zájmů a nařízení autorit.³⁵

Hodnoty a postoje

Postoje a hodnoty jsou v čase stabilnější a v tomto případě představují vhodnější formu motivování. Dvě sociální hodnoty, které se spojují s pocitem povinnosti či závazku chovat se vhodným způsobem jsou centrální pro otázku dodržování pravidel vydaných autoritami. Jedná se o přesvědčení, že dodržování zákona je morální a přesvědčení, že vládní autority, stejně jako jimi vydané zákony jsou legitimní.

Lidé následují zákony, protože samotný čin dodržování zákona představuje morálně správné jednání. Je částí jejich společenské povinnosti podřídit se pravidlům vytvořeným právními autoritami. Některé charakterové sklony osobnosti, například svědomitost, mohou motivaci následovat příkazy ještě zvyšovat. Důležitým přesvědčením, které podporuje chování, shodné se zákonem pramení z přesvědčení, že chování zakázané zákonem je také v rozporu morálními hodnotami. Kradení např. není jen nelegální, ale pro mnohé i nemorální. Pokud by nebylo ukotveno v zákoně, tyto lidé by se kradení nadále vyhýbali a pociťovali, že takové jednání je nesprávné a hodné trestu. Motivaci podřídit se zákonu může zvyšovat fakt, že konkrétní zákon je přiměřený a spravedlivý a v souladu s morálními přesvědčeními daného jedince. Za těchto podmínek jej následují i bez působení hrozby trestu či očekávání odměny.³⁶

Morálka a legitimita

Legitimita je po morálce další z internistických motivačních činitelů, díky kterému lidé poslouchají příkazy autorit. Lze rozeznávat tři typy autorit na základě jejich legitimacy, při čemž ale dodává, že v čisté formě se většinou žádný z nich nevyskytuje, takže v praxi je nacházíme převážně smíšené:³⁷

³⁵ WEBER, M: *Economy and Society*, Harvard University Press, 2019, ISBN 9780674916548

³⁶ <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol28/iss3/5/>

³⁷ WEBER, M: *Economy and Society*, Harvard University Press, 2019, ISBN 9780674916548

- Tradiční autorita – staví na minulosti a dědičných zvycích a hodnotách; typickým příkladem jsou převážně v minulosti rozšířené patriarchálně děděné vládnoucí rody
- Charismatická autorita – založená na osobním charismatu autoritativní figury, či výjimečných schopnostech vládnoucího jedince; příkladem jsou v tomto případě různí hrdinové, proroci, vojenští velitelé, či vedoucí politických stran
- Racionální autorita – někdy nazývaná také legální, staví na zákonnosti, přesvědčení lidí o platnosti právních nařízení a funkční způsobilosti založené na racionálně stanovených pravidlech; příkladem jsou politické autority současných polyarchií.

Podle Webera existují zákony a autority, které budou lidé dobrovolně poslouchat, což nevyplývá jen z toho, že vlastní moc, ale především z jejich legitimacy. Podřízení se příkazům těchto autorit vyplývá z vnímání validity těchto příkazů na základě toho, kdo je vydal, nebo jakým způsobem byly vydány. Spojuje se to se silným morálním pocitem toho, co by daný člověk měl udělat (ought to do).³⁸

Mocní se snaží vybudovat přesvědčení legitimacy, protože existuje obecně rozšířené přesvědčení, že společnost je efektivnější, pokud se lidé řídí pravidly, protože jsou sami motivováni činit tak, než v případě kdy jsou motivováni sankcemi či odměnami. Je to z důvodu, že společnost, v níž jsou občané motivováni vnitřními hodnotami a snahou chovat se eticky správně a přebírají odpovědnost za následování zákona, je samoregulační. Autority tak mohou spoléhat na hodnoty populace při povzbuzování požadovaného chování, šetří prostředky a zdroje, které může flexibilněji investovat, z čehož z dlouhodobého pohledu společnost benefituje.³⁹

Mezi morálkou a legitimitou může vzniknout konflikt. v případě, že se politici snaží prosadit zákon o legalizaci drog, což může být v rozporu s morálním cítěním daného člověka. Morálka se nespojuje s figurou autority tak jako legitimita, ale má základ v přijatých etických hodnotách. I když je tedy ve většině případů morálním jednáním poslechnout zákon, morální jednání nemusí být vždy ve shodě s legitimitou.

Lidé díky legitimitě považují příkaz autority nebo pravidlo za vhodný vzorec chování v dané konkrétní situaci a jsou ochotni potlačit své morální hodnoty a vlastní zájmy, proto se hovoří o legitimitě jako o „autorizaci.“ Znamená to, že lidé „autorizují“ autority aby v urči-

³⁸ <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Hurd%201999.pdf>

³⁹ <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol28/iss3/5/>

tých situacích dělali rozhodnutí za ně, tato rozhodnutí pak považují za správná a slepě se jimi řídí. Nepotřebují o dané věci vynášet rozsudky nebo rozhodnutí, běžné morální vnímání se potlačuje. Kontrolu nad chováním může převzít jiný druh morálky, který je spojen s povinností podřídit se vyšším rozkazům a to především v situacích kdy je příkaz vydán přímo. Nelze proto zapomínat, že legitimita může navzdory svému pozitivnímu efektu sloužit i k ospravedlnění útlaku. Známý experiment Milgrama o podřízení se příkazem autority potvrzuje toto tvrzení. V takovém případě si autority a instituce nezaslouží legitimitu, kterou disponují, a je třeba poukazovat na způsoby, kterými může být útlak ospravedlňován.⁴⁰

2.6 Faktory ovlivňující vnímání legitimacy

2.6.1 Základní faktory

Jako významný faktor při vnímání legitimacy se jeví především spravedlnost, která je v centru zájmu zkoumání. Procedurální spravedlnost se týká toho, zda lidé vnímají, spravedlnost provedených procedur a distributivní spravedlnost se zabývá spravedlností výsledků daného rozhodnutí. Tyler tvrdí, že pokud autority jednají s lidmi s respektem a procedurální spravedlností, budou je tito jedinci vnímat legitimněji a budou ochotni podřídit se jim. Toto zjištění se jeví být obecně platné napříč různými oblastmi.

Pokud lidé vnímají, že autority používají nespravedlivé procesy, jejich podpora se snižuje. Klíčovým prvkem vnímání legitimacy autority a podřízení se jejím příkazům je tedy vnímání spravedlnosti procedur, kterými autority svou funkci vykonávají. Pokud autority vykonávají svou funkci spravedlivě a chovají se k lidem s respektem, zvyšují svou legitimitu.

Ostatním faktorům se výzkum věnuje v menší části. Kromě spravedlnosti a respektu může legitimitu zvyšovat racionalita, která se pojí se spravedlností, protože navozuje pocit neutrality a nepředpojatosti. Zákon může být legitimizován implementováním racionality, která představuje vědecké a technické zkušenosti, na jejichž základě pak autority implementují zákon. Kvantifikovatelnost, na jejímž základě lze různé zdroje porovnat a přerozdělit ve

⁴⁰ <https://psychologie.cz/milgramuv-brutalni-experiment/>

vhodné úměře funguje obdobně. Neutralita se však většinou považuje za faktor posilující vnímání procedurální spravedlnosti a nikoli za faktor přímo podporující vnímání legitimacy.⁴¹

Dále je možné sledovat, že závislost na autoritativní figuře je vedle procedurální a distributivní spravedlnosti další faktor, který zvyšuje vnímání legitimacy autority. Pokud jedinec může zdroje či prostředky získat jedině od konkrétní autority např. žák hodnocení od učitele, mělo by to zvyšovat hodnocení legitimacy.⁴²

2.6.2 Spravedlnost

V psychologii a společenských vědách je spravedlnost považována za sociální konstrukt. To znamená, že spravedlivé je to, co za spravedlivé považuje v dané době a situaci většina lidí. V teorii a výzkumu se za spravedlivé považuje to, co jako spravedlivé subjektivně vnímá většina na základě dvou aspektů. Na základě spravedlivého rozdělení či přidělení zdrojů (distributivní spravedlnost) a na základě spravedlnosti postupů použitých k určení tohoto rozdělení či přidělu (procedurální spravedlnost). Distributivní spravedlnost se týká výsledného rozhodnutí a procedurální spravedlnost se týká toho, zda proces nebo způsob, kterým toho bylo dosaženo, byl spravedlivý. Před tím, než v roce 1975 představili Thibaut a Walker konstrukt procedurální spravedlnosti, se výzkumy týkaly převážně její distributivní formy.⁴³ Významnou je především Adamsova teorie spravedlnosti (equity theory), která se zabývá rozdělením zdrojů, především v pracovním prostředí. Adams vycházel z práce Homans a tvrdí, že pocit spravedlnosti vychází ze srovnání toho, jak se jedincům zachází v porovnání s referenční skupinou či jedincem. Je-li poměr výnosu a vkladu daného jedince v práci rozdílný od poměru výnosu a vkladu do práce jiného jedince, vnímají oba situaci jako nespravedlivou. To vede k demotivaci, popřípadě až odchodu z pracoviště. Důležité je tedy, aby byla odměna za práci ekvivalentní námaze, což zahrnuje i jedincovu investici (např. jeho zkušenosti, snahu, vzdělání) a zároveň aby byla komplementární k odměně ostatních.

Je třeba podotknout, že anglická slova equity a justice se překládají shodně jako spravedlnost. Equity se však používá ve smyslu spravedlnosti rozdělení, slovo by se dalo chápat jako rovnost přidělení zdrojů (např. v případě equity theory). Naproti tomu slovo justice se

⁴¹https://www.researchgate.net/publication/7449571_Psychological_Perspectives_on_Legitimacy_and_Legitimation

⁴² <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2010.09.003>

⁴³ Thibaut, J., & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates

užívá spíše ve smyslu správnosti či vhodnosti a spojuje se spíše se soudnictvím (např. slovo justice). Každopádně ve výzkumech, se kterými jsem se setkal, se přesnému odlišení těchto výrazů nevěnuje velká pozornost, navzájem se zaměňují, nebo se jeden druhým vzájemně definují. K daným slovům se občas přidává i výraz fairness, které také znamená spravedlnost, avšak ve významu čestnosti, férovosti (např. procedural fairness theory namísto procedural justice theory). Odlišení všech těchto výrazů a snaze o jejich přesné definování se věnuje především etika jako jedna z disciplín filozofie, v psychologii se odlišení nevěnuje větší pozornost.⁴⁴

Distributivní spravedlnost

Distributivní spravedlnost se týká toho, jak spravedlivě lidé vnímají výsledky určitého rozdělení zdrojů. Lidé mají představu toho, co by měli dostat a skutečnost srovnávají s tímto standardem. Jedinci budou nejspokojenější, pokud dostanou spravedlivý podíl, na rozdíl od situace kdy vnímají, že dostali příliš málo nebo příliš mnoho. Tato vnímaná nespravedlnost může vyústit v různé agresivní projevy chování.⁴⁵

Pokud by však lidé vnímali jako legitimní pouze autority, které prosazují rozhodnutí, se kterými souhlasí, bylo by z pohledu vládních institucí a autorit komplikované udržet si autoritu při prosazování nepopulárních rozhodnutí. Výzkumy však ukazují, že vnímání legitimacy je z velké části spojeno spíše s vnímáním procedurální spravedlnosti rozhodovacích procesů než s preferencí jejich výsledků.

Procedurální spravedlnost

Procedurální spravedlnost na rozdíl od teorie distributivní spravedlnosti zkoumá, jak lidé vnímají spravedlnost na základě spravedlivě provedených procesů. Studium procedurální spravedlnosti přinesli na světlo zájmu Thibaut a Walker v roce 1975 svou knihou *Procedural Justice*, v níž se zabývali hodnocením spravedlnosti právních procesů a jejich rozhodnutí. Je možné rozdělit procesy mediace a rozhodčího řízení (arbitráže) na fázi procesu a fázi rozhodnutí. Zjistili, že zúčastnění byli ochotni vzdát se kontroly nad fází rozhodnutí, pokud jim byla ponechána kontrola nad etapou procesu, která zahrnovala např. dostatečný čas a prostor k prezentování svých názorů. Pokud tedy měli zúčastnění procesní kontrolu, mohli vyjádřit svůj

⁴⁴ Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology*, (Vol. 2, pp. 267-299). New York: Academic Press.

⁴⁵ Tyler, T. R. (2012). A history of justice and morality research. In A. W. Kruglanski & W. Stroebe (Eds.), *Handbook of the history of social psychology* (pp. 453-474). Psychology Press.

názor ve snaze ovlivnit verdikt. Znamená to, že účastníci sporu brali v úvahu spravedlnost soudní procedury i spravedlnost rozhodnutí. V právním prostředí se mnohokrát potvrdilo, že jedinci jsou ochotnější podvolit se rozsudku, i když se pro ně jeví jako nepříznivý, pokud vnímají, že proces k němu vedoucí byl spravedlivý.⁴⁶

Leventhal rozšířil počet faktorů ovlivňujících procedurální spravedlnost. Kromě kontroly nad procesem rozeznal šest dalších aspektů či pravidel, které ji pozitivně ovlivňují: konzistentnost rozhodnutí napříč osobami a časem, potlačování předsudků při rozhodování, přesnost informací, schopnost upravení chybného rozhodnutí, reprezentativnost (brání v úvahu různých hledisek a různých zainteresovaných skupin) a dodržování základních etických pravidel. V odlišných případech se člověk může řídit rozdílnými pravidly, nemusí brát v úvahu všechny tyto aspekty, nebo mohou mít některé menší váhu a tedy mít na úsudek o procedurální spravedlnosti menší vliv. Přestože Leventhal svou teorii aplikoval především v pracovním prostředí, snažil se ji formulovat tak, aby byla platná v rámci každé skupiny či společnosti.⁴⁷

V současnosti se rozeznávají převážně čtyři faktory ovlivňující procedurální spravedlnost: příležitost účasti, neutralita, důvěryhodnost autorit a jednání s úctou. Znamená to, že klíčovým je aby lidé vnímali, že autoritám se dá věřit – nemají žádné postranní úmysly, budou jednat nestranně a spravedlivě, dále aby se autority chovaly k lidem s respektem, jednali čestně a bez předsudků a dali lidem možnost prezentovat svůj názor a to dokonce i v případě, kdy lidé vnímají, že nad konečným rozhodnutím bude mít jejich hlas jen malý či žádný vliv.⁴⁸ Může to znamenat, že lidé se spíše zajímají o diskusi v rámci dané problematiky než o řešení konkrétního problému. Jinými slovy, nechávají autority, aby o konkrétním problému rozhodli na základě toho, co řekli. Blader a Tyler rozdělili tyto čtyři elementy procedurální spravedlnosti do dvou skupin. Příležitost účasti v rozhodovacím procesu a neutralita rozhodování spadá pod kvalitu rozhodování, zatímco důvěryhodnost autority a její jednání s respektem se týká kvality interpersonálního zacházení.⁴⁹

⁴⁶ Thibaut, J., & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates

⁴⁷ Leventhal, G. S. (1976). The distribution of rewards and resources in groups and organizations. In L. Berkowitz & E. Walster (Eds.), *Advances in experimental social psychology* (Vol.9, pp. 91-131). New York: Academic Press.

⁴⁸ Tyler, T. R., & Bies, R. J. (1990). Beyond formal procedures: The interpersonal context of procedural justice. In J. Carroll (Ed.), *Applied social psychology and organizational settings* (pp. 77-98).

⁴⁹ Tyler, T. R., & Blader, S. L. (2003). The group engagement model: Procedural justice, social

Procedurální spravedlnost v politickém prostředí

V politické oblasti se zjistilo, že občany více než distributivní stránka rozhodnutí zajímá právě její procesní stránka a to jak u institucí, tak u individuálních politických zastupitelů. Pokud občané nepocítují procesní spravedlnost, jsou politickým autoritám méně nakloněni a snižuje se vnímání jejich legitimacy. v případě korupce či v případě, kdy političtí funkcionáři neslyší jejich názor.

Vnímání spravedlnosti rozhodovacích procesů tedy hraje dominantní roli v podporování daného politického subjektu, ať už se jedná o konkrétní autoritu nebo o celou instituci. Toto zjištění je v souladu s jinými objevy, které tvrdí, že v občanském hodnocení legislativního procesu jsou skutečné politické výsledky méně podstatné než vnímání procedurální spravedlnosti. Amy Gangl zjistila, že další dva faktory ovlivňují hodnocení legitimacy legislativního procesu. Jedná se o zobrazení rozhodovacího procesu v médiích a o povahu diskutovaného tématu. Proces, který je prezentován jako otevřený a zahrnující různé úhly pohledů je vnímán jako legitimnější a také vede k pozitivnějšímu hodnocení rozhodnutí. Spravedlnost samotného procesu je důležitější než preferovaný výsledek rozhodnutí pouze v případech kdy se jedná o pragmatické téma např. návrh rozpočtu. V eticky zaměřených jednáních, např. o otázce potratu již nemá procedurální spravedlnost značný vliv na vnímání legitimacy procesu. U etických témat může tedy distributivní spravedlnost mít větší roli než procedurální spravedlnost. Člověk více vnímá, zda je rozhodnutí správné a v souladu s jeho hodnotami, než zda byla dodržena procedurální spravedlnost.

V politickém prostředí není jedinec většinou v procesu přímo zainteresovaný, na rozdíl od případů kdy rozhodnutí ovlivňuje přímo konkrétního občana v policejních či soudních rozhodnutích. I v takových případech například v rámci legislativního procesu, kdy se lidé neseťkávají přímo s vykonavatelem rozhodovacího procesu a kdy jeho výsledky ovlivňují nejen život jednoho konkrétního jedince ale většiny obyvatel, se ukazuje procedurální spravedlnost jako nejdůležitější faktor podporující legitimitu procesu. Je však možné, že v případech, kdy lidé nemají přímý kontakt s autoritami, má větší vliv na vnímání legitimacy důvěra v záměry autorit, než kontrola nad procesem. Jedná-li se např. o zmiňovaný legislativní proces je důležitější vnímání důvěry a benevolence autority, tedy důvěra v to, že autorita dodrží principy procedurální spravedlnosti než vyjádření svého názoru. Kontrola nad procesem zůstává zachována nepřímou, skrze autoritu, která reprezentuje stanovisko občana. Když jedinec nemůže přímo

prezentovat svůj názor, je důležitější, zda tento názor bude zastupovat autorita, které důvěřuje a vyjádří tento názor místo něho.⁵⁰

Procedurální spravedlnost vychází také jako nejsilnější determinant důvěry ve vládu při změnách politických režimů. K udržení nových demokracií, které vznikly po pádu komunismu ve východní Evropě, je podstatné udržet vnímání jejich legitimitu, což závisí na občanském vnímání demokratického režimu jako spravedlivého a otevřeného.⁵¹

⁵⁰ Gangl, A. Procedural Justice Theory and Evaluations of the Lawmaking Process. *Political Behavior* 25, 119–149 (2003). <https://doi.org/10.1023/A:1023847829172>

⁵¹https://www.researchgate.net/publication/238430635_What_Are_The_Origins_of_Political_Trust_Testing_Institutional_and_Cultural_Theories_in_Post-Communist_Societies

3 Politika participace ČR a její právní rámec

Konkrétní pojem „participace“ právní řád ČR nedefinuje, ale dá se říci, že existuje série zákonů, které stanoví základní aspekty některých činností, které se jako participace vnímat dají. Participační nástroje, které jsou povinné ze zákona, nazýváme zákonnou mírou participace. Pokud samospráva vnímá participaci jen jako naplnění povinností plynoucích ze zákona, jde o pasivní přístup k zapojení externích aktérů.⁵² Právní řád ČR upravuje možnosti uplatnění participace, jakož i několik jejích konkrétních forem:⁵³

- Prostor pro využití participačních nástrojů na straně veřejné správy můžeme odvodit například z některých ustanovení zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, který slouží jako obecný kodex pro postupy správních orgánů. Zůstává, však na jednotlivých subjektech veřejné správy jakým způsobem tyto principy interpretují. Jedná se například:
 - § 4: *„Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“*
 - § 5: *„Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.“*
- Na straně občanů je důležitým předpokladem právo na sdružování vyplývající z Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního práva ČR, a které je upraveno „Zákonem č. 89/2012 Sb. občanský zákoník“. Není však specificky upraveno sdružování za účelem participace na veřejném rozhodování.
- Z pohledu povinných forem participace se jedná například o informování, kde je zákonem stanovené v jaké situaci musí veřejná správa informovat a kdy má občan právo informace požadovat. Jedná se zejména o „Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím“ navazujícího na Listinu základních práv a svobod, ale i o zákon „Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí“.
- Na stupeň konzultace můžeme zařadit petiční právo, které také garantuje Listina základních práv a svobod a upravuje jej „Zákon č. 85/1990 Sb. o právu petičním“. Zákon ukládá správním orgánům povinnost na petici odpovědět. Na stejný stupeň můžeme zařadit i povinnost veřejného projednání vlivů koncepčních dokumentů na ži-

⁵² ŠPAČEK, David. Public management: V teorii a praxi. Praha : C.H. Beck, 2016. ISBN 9788074006210.

⁵³ HAKEN, Roman a kol. 2016a. Analýza občanské participace v ČR. Praha : Agora CE, 2016, ISBN 9788090639737

votní prostředí (SEA) podle „Zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí“.

- Na nejvyšší příčce participačního žebříku se nachází delegování rozhodování, které může v případě místních samospráv ČR nastat formou místního referenda upraveného v „Zákonu č. 22/2004 Sb. o místním referendu“.
- Dalšími specifickými pravidly upravujícími participaci na úrovni místní samosprávy jsou „zákon č. 128/2000 Sb. o obcích“ a „Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích“. Vzhledem k předmětu diplomové práce je relevantní zejména zákon o obcích a to v souvislosti s právy, které dává občanům možnost participace. Pod těmito právy rozumíme například právo zúčastnit se zasedání zastupitelstva a vyjádřit na něm svá stanoviska k projednávané věci. Také vzniká právo nahlížet do usnesení zastupitelstva a jeho výborů a usnesení rady a jejích komisí. Dále se jedná o právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, případně požadovat projednání jisté záležitosti.

Z výše uvedeného můžeme odvodit, že pro participaci je z legislativního pohledu v prostředí ČR poměrně velký prostor. Na rozdíl od legislativy se však pojem participace objevuje ve strategických dokumentech na národní úrovni. Přístup ČR k participaci lze odvodit například z již zmiňovaného Strategického rámce ČR 2030, který jako jeden ze základních principů udržitelnosti uvádí právě participaci v duchu dobrého vládnutí. Dokument klade za cíl intenzivněji využívat formu participativní a deliberativní demokracie. Strategický rámec se věnuje participaci i specificky na místní a regionální úrovni, v jejímž rámci zapojování zainteresovaných aktérů a široké veřejnosti do plánování a rozhodování považuje za příležitost a naopak je selektivní zapojování za hrozbu. Kompetentní veřejná správa by měla s občany otevřeně komunikovat a systematicky je zapojovat do rozhodování a plánování. Kromě místních občanů strategický rámec za partnery veřejné správy považuje i občanské iniciativy, spolky, neziskové organizace, podnikatele, či sdružení obcí. Jako výhodu takového přístupu vnímá dokument předcházení konfliktům a zpochybnění rozhodnutí, zda odolnější a koncepčnější plánování. Veřejná správa by proto měla využít všech možných nástrojů a učit se rozproudit a moderovat veřejnou debatu.⁵⁴

Participaci zmiňuje i připravovaná koncepce rozvoje veřejné správy do roku 2030, a to například v kontextu zvyšování kvality strategického řízení. Podle ní je důležitým prvkem pro

⁵⁴ Strategický rámec Česká republika 2030 [online]. Praha : Úřad vlády ČR, 2017 [cit 2022-02-15].ISBN 9788074401886. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie/dokumenty-ke-stazeni/>

vytváření vhodného prostředí pro strategické řízení právě participativní přístup k tvorbě, implementaci a vyhodnocování strategických dokumentů. Příkladem navrhovaného opatření v dané oblasti je podpora vzdělávání a platform zaměřených na rozvoj strategické práce s cílem umožnit participativní přístup k rozhodování. Zvláštní pozornost je věnována zvyšování povědomí o možnostech účasti občanů na veřejném dění. Jedná se také o méně známé nástroje participace jakým je i participativní strategické plánování. Navrhovanou formou osvěty je vypracování brožury pro občany a metodiky pro orgány státní správy a samosprávy (Koncepte Klienty orientovaná veřejná správa 2030). Dostupná metodická doporučení v oblasti nástrojů participace v ČR zatím poskytují zejména akademický a neziskový sektor. Participace je obecně vnímána pozitivně i z pohledu dostupných metodik k tvorbě strategických dokumentů na různých úrovních.⁵⁵

Metodika přípravy veřejných strategií vnímá transparentnost a zapojení širokého okruhu zainteresovaných aktérů jako jeden z hlavních principů tvorby strategií. Zároveň doporučuje ve fázi přípravy tvorby strategie koncipovat tzv. plán spolupráce a komunikace. Pro centrální úroveň od roku 2009 existuje „Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů“. Participaci na tvorbě strategií rozvoje na úrovni krajů je věnována pozornost také v Metodice strategického řízení a plánování krajů ČR, která sumarizuje její výhody, bariéry, i stupně zapojení aktérů. Metodika tvorby programu rozvoje obce, která jako jeden ze základních principů jmenuje zapojení relevantních aktérů do tvorby programu obce a považuje za nutné před tvorbou programu těchto aktérů identifikovat a zvážit jak budou zapojeni. Metodické doporučení k řízení kvality v územně samosprávných celcích zase považuje participaci za jeden ze znaků kvality strategického řízení. Zapojení zúčastněných aktérů do procesů plánování podle metodiky patří do rozsahu řízení kvality ve veřejné správě. Participace a explicitně týkají i metody řízení jakosti:

- Mezi ně patří Společný rámeček hodnocení (CAF), jehož kritérium 4, partnerství, počítá s hodnocením vztahů se zúčastněnými stranami, které podporují provádění strategií a plánování. Ty zahrnují relevantní organizace, jakož i občany/zákazníky (Společný

⁵⁵ Strategický rámeček Česká republika 2030 [online]. Praha : Úřad vlády ČR, 2017 [cit 2022-02-15].ISBN 9788074401886. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie/dokumenty-ke-stazeni/>

hodnotící rámec CAF, 2013). Podobně je na tom Model excellence EQFM, který ve svém druhém pilíři zahrnuje kritéria CAF.⁵⁶

- Kritéria týkající se participace jsou také součástí hodnocení v rámci Místní Agendy 21. Například v kategorii D je hodnoceno aktivní zapojování veřejnosti do plánování a rozhodování nebo spolupráce/partnerství veřejného sektoru s neziskovým a podnikatelským sektorem. Kategorie C zase počítá s pravidelným plánováním s veřejností k tématům udržitelného rozvoje.⁵⁷

Určitý vliv na politiku participace mají i mezinárodní organizace a seskupení, jejichž je ČR členem. Tyto subjekty disponují různými prostředky nabádajícími jejich členské státy k dodržování jistých principů, nevyjímaje partnerství při tvorbě veřejných politik, či víceúrovňové řízení.

- Na světové úrovni se participací zabývá OSN zejména skrze Agendu 2030 pro trvale udržitelný rozvoj, která definuje 17 cílů udržitelného rozvoje. Cíl 1119 počítá s posílením kapacity pro participativní, integrované a udržitelné plánování a správu měst ve všech zemích. Cíl 1720 zase počítá se zajištěním responzivního, participativního a reprezentativního rozhodování na všech úrovních.⁵⁸
- účasti v kontextu EU lze hovořit zejména v souvislosti s politikou soudržnosti, neboť jedním z jejích principů je partnerství, které je důležitým předpokladem dobrého vládnutí. Nařízení o obecných ustanoveních definuje tento princip jako „spolupráci“ aktérů na evropské, regionální a lokální úrovni, nevyjímaje sociálních partnerů a organizace zastupující občanskou společnost, při všech fázích tvorby a uplatňování programů“. Z dané definice lze dedukovat, že participace z pohledu EU zahrnuje kromě veřejné správy zejména organizovanou část veřejnosti, jakou jsou například nevládní neziskové organizace. Partnerství je zvláště věnován také Evropský kodex chování pro partnerství, podle něhož partnerství „posiluje společný závazek a osvojení si politik Unie,

⁵⁶ Společný hodnotící rámec CAF 2013 [online]. Praha: Publikáční řada národní politiky kvality, 2013 [cit 2022-02-18]. ISBN 9788002024729. Dostupné z: <http://kvalitavs.cz/publikace/>

⁵⁷ Kritéria MA21 a Pravidla hodnocení pro rok 2020 [online]. Praha: Pracovní skupina pro MA21 při Radě vlády pro udržitelný rozvoj, 2019 [cit 2022-02-21]. Dostupné z: <https://ma21.cenia.cz/cscz/%c3%bavod/prorealiz%c3%a1tory/krit%c3%a9riama21kesta%c5%been%c3%ad.aspx>

⁵⁸ Agenda 2030 pro udržitelný rozvoj [online]. Organizace spojených národů, 2015 [cit 2022-02-17], Dostupné z: <https://www.minzp.sk/agenda-2030/>

zvětšuje množství dostupných poznatků, odborných zkušeností a pohledů při tvorbě a provádění strategií a zajišťuje větší transparentnost rozhodovacího postupu“. Kodex také zdůrazňuje požadavek reprezentace zúčastněných stran v rámci partnerství.⁵⁹

- Důležitým aktérem na mezinárodní scéně je i Rada Evropy. Mezinárodní smlouvou podepsanou na její půdě, v níž lze hledat předpoklady pro participativní přístup ve veřejné správě je Evropská charta místní samosprávy. Klíčovým z hlediska participace je její článek 3 ustavující pojem místní samospráva, její základní práva, přímou volbou zastupitelstev a autonomní způsob fungování v mezích zákona. Kromě zmíněných ustanovení však tento článek vytváří prostor i pro participativní přístup: „Toto ustanovení nijak neovlivňuje možnost konat shromáždění občanů, referendum nebo použít jakoukoli jinou formu přímé účasti občanů tam, kde to dovoluje zákon“. Na půdě Rady Evropy bylo výborem ministrů schváleno i doporučení o dobré administrativě, které pojmenovává participaci jako jeden z hlavních principů dobrého vládnutí.⁶⁰

Stavu strategického plánování a participace v ČR je věnována pozornost ze strany analytických dokumentů i výzkumů. Jedná se například o výchozí analýzy pro dokumenty Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030 a Strategický rámec ČR 2030, které přinášejí následující hlavní zjištění:⁶¹

- Slabou stránkou ČR je převaha operativních činností nad strategickými.
- Při tvorbě strategických dokumentů není brán zřetel na jejich překrývání, synergické efekty, kapacity veřejné správy a rozpočty.
- S ohledem na vysoký počet strategických dokumentů a jejich chybějící koordinaci dochází k duplicitám. Nejednotnost strategických dokumentů z pohledu zpracování ztěžuje jejich implementaci, jakož i možnost jejich porovnávání.

⁵⁹ EVROPSKÁ UNIE. Evropský kodex chování pro partnerství [online]. Lucemburk : Úřad pro vydávání publikací EU, 2014 [cit 2022-02-21]. ISBN 9789279352249. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e>

⁶⁰ RADA EVROPY. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [online]. Štrasburk : Council of Europe Portal, 2007 [cit 2022-02-16]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d5bb1

⁶¹ Strategický rámec Česká republika 2030 [online]. Praha : Úřad vlády ČR, 2017 [cit 2022-02-15]. ISBN 9788074401886. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie/dokumenty-ke-stazeni/>

- Z pohledu participace v prostředí ČR nebyly dosud systematicky rozvíjeny rozsáhlejší aktivity vedoucí k posílení uplatňování participativních nástrojů. Dříve je téma rozvíjeno na situační/ad-hoc bázi.
- Méně tradiční formy participace jako například participativní strategické plánování nejsou uplatňovány v takové míře, jak by mohly. Veřejná správa se jich spíše obává, než by v nich viděla potenciál.
- Hrozbou zanedbání tématu participace je následná neznalost využívání jejich jednotlivých forem a vzdálení se od globálního trendu. To může vést k problémům strategických dokumentů z pohledu jejich legitimacy, kvality a reflektování potřeb občanů.
- Na úrovni ústředních úřadů je participace často vnímána jako jednostranné informování. Následkem je pak nezáměr a neochota veřejnosti podílet se na strategickém plánování.
- Na územně správní úrovni je nedostatečné a značně roztržité využívání přístupů k řízení kvality. Je tedy náročné je následně vyhodnocovat a umožnit komparaci. Řízení kvality využívalo do roku 2016 jen něco přes 2% územních samospráv.

3.1 Místní referendum

Situace v České republice

Česká republika je zastupitelská demokracie a parlamentní republika. Obě formy demokratického rozhodování, nepřímé za účasti volených zástupců a přímé za účasti občanů státu, se navzájem ve státě doplňují. Formy nepřímé demokracie mají důležitější roli a přímá demokracie prováděna občany země slouží jen jako její doplněk a také to především na lokální než celonárodní úrovni. V čl. 2 Ústavy ČR je ukotveno, že lid je zdrojem státní moci, která je vykonávána prostřednictvím příslušných orgánů. Ústava ČR v čl. 6 udává, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním a dbají na ochranu menšin. Zákonodárnou mocí disponuje dvoukomorový Parlament, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu. Do obou komor se poslanci a senátoři volí občany, čímž je zachováno právo lidí podílet se na řízení země.

Referendum

Čl. 2 Ústavy také ukotvuje možnost celostátního referenda, jsou-li mezinárodní smlouvou přesunuty některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní subjekt. V takovémto pří-

padě může ústavní zákon stanovit, že pro potvrzení souhlasu je nutné referendum. Tento ústavní zákon byl přijat zatím jen jednou, a to v souvislosti se vstupem ČR do EU.

Krajské referendum funguje jako obdoba místního, v praxi se však zatím žádné nekonalo. Byl tu však pokus o vyhlášení krajského referenda. To se mělo konat v Ústeckém kraji. Téma krajského referenda se týkalo škod, které byly způsobeny špatným čerpáním dotací z EU. Občané mohli pomocí tohoto krajského referenda nařídit krajským politikům, aby určili viníky škod a vymáhali po nich náhradu škod. V březnu 2014 organizátoři potřebovali ze 40 tisíc podpisů ještě přes 30 tisíc. Sběr podpisů chtěli stihnout do léta 2014. Nakonec se organizátorům sběr podpisů, ani vyhlášení referenda nepovedlo.⁶²

Místní referendum tak tvoří nejdůležitější formu přímé demokracie v ČR. Zákon stanoví, že místní referendum se může konat v obci, statutárním městě nebo jeho městské části. Referendum se může jednat jedině ohledně věcí, které spadají do samostatné působnosti obce. Do úpravy zákona v roce 2008 byla stanovena platnost referenda v případě, že se ho zúčastnila nadpoloviční většina všech registrovaných voličů. V současnosti je však referendum platné, pokud se ho zúčastnilo minimálně 35 % osob oprávněných hlasovat a závazné pokud za rozhodnutí hlasovala nadpoloviční množství lidí, kteří se k referendu dostavili a zároveň alespoň 25% všech možných voličů.⁶³ Forma přímé demokracie tedy hraje významnou roli na lokální úrovni, kde se může konat referendum v obci. To koresponduje s využíváním prvků tohoto rozhodování již v městských státech starověkého Řecka. Na celostátní úrovni však taková forma rozhodování chybí. Tento nedostatek pravděpodobně vedl k současným návrhům a diskusím o jeho zavedení.

Dopad účasti na legitimitu referenda

Místní referenda mají minimální stanovený limit účasti občanů, aby byla platná či závazná. Toto však neplatilo pro celostátní referendum o vstupu ČR do EU, bylo jen určeno, že pro vstup do EU se musí vyslovit nadpoloviční většina hlasujících.⁶⁴ Jelikož neexistoval žádný limit minimální účasti na referendu, mohla se legitimita platnosti výsledku tohoto procesu napadnout při nízké volební účasti. Platné jsou podle Šimíčka obě možná řešení problému - nepodmínění platnosti referenda jeho účastí i stanovení minimální hranice účasti. Podle důvodové zprávy k předmětnému návrhu zákona se navrhovatelé nerozhodli pro stano-

⁶² <https://www.oziveni.cz/2013/09/tiskova-zprava-k-prvni-mu-krajskemu-referendu-platit-musi-vinici/>

⁶³ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁶⁴ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb. čl 5/1

vání minimální hranice účasti, aby ti co hlasovat nepřijdou, neovlivnili výsledky referenda. O výsledku tedy rozhodují aktivní voliči a hlasy těch, kteří se k referendu nedostaví, výsledky neovlivní, podobně jako při volebním procesu. I když se může jevit, že to legitimitu snižuje - občanů se k otázce vyjádřilo méně, nemusí to být pravda. Občané, kteří preferují zápornou volbu, mají dvě možnosti, buď jít k hlasování odevzdat svůj hlas a riskovat, že se díky nim naplní hranice minimální účasti a skončí v menšině, nebo se k referendu nedostavit a dosáhnout prosazení svého názoru právě zneplatněním referenda nízkou účastí. Je však otázkou, zda si běžní občané uvědomují tento aspekt fungování rozhodovacího procesu a zda se tedy tento fakt odrazí na posuzování legitimacy referenda. Pravděpodobně by měly danou proces považovat za nelegitimní, protože lidé se vyjadřovali za nepodpoření návrhu, což však mělo opačný efekt a sloužilo k odsouhlasení návrhu.⁶⁵

Základní charakteristika

Místní referendum, nebo také místní lidové hlasování, je institutem přímé demokracie. Jeho zvláštnost spočívá v možnosti vynutit si jeho prohlášení i samotnými občany, čímž je jim umožněno podílet se přímo na správě věcí veřejných. Občané mají možnost převzít na sebe rozhodovací pravomoc v případě, kdy vedení obce většinovou vůli voličů odmítá respektovat nebo kdy ji vůbec nezjišťuje. Podstatou referenda je, že oprávněné osoby vyjadřují svůj souhlas či nesouhlas na konkrétní položené otázky. Toto hlasování pak probíhá podle čtyř hlavních zásad – tajnost, obecnost, rovnost, přímost.⁶⁶ V některých případech je však jeho uskutečnění absolutně vyloučeno. Řízení místního referenda se předpokládá v případě zásadních změn území obce, mezi které patří např.: sloučení, připojení a oddělení obcí.

Podstatou sloučení je spojení dvou nebo více obcí v jednu novou, přičemž původní slučované obce zanikají na úkor nové. Naproti tomu připojení předpokládá spojení dvou sousedních obcí, přičemž připojovaná obec zaniká a obec, ke které bylo připojeno, rozšíří své území. Důležitou roli při takových změnách území hraje dohoda dotčených stran. Podle zákona mohou o takové dohodě rozhodnout zastupitelstva dotčených obcí. Občané mají možnost se bránit proti takovému připojení/sloučení prostřednictvím místního referenda, avšak jeho návrh musí být podán do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí zastupitelstev. Stane-li se tak, k dohodě je nutné připojit i souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci. Toto

⁶⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky. 2003. Politologický časopis, 10, 141-148.

⁶⁶ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů § 3

ustanovení zákona tak jasně posiluje samosprávnou roli občanů obce, kteří tak mohou vyjádřit rozličný názor na věc, než vyjádřilo zastupitelstvo obce. Možností jak dosáhnout změny území je i oddělení části obce.⁶⁷

Část obce, která se chce přitom oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem, tvoří souvislý územní celek a po oddělení musí mít alespoň 1000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i původní obec po oddělení její části. V tomto případě je postavení občanů obce výraznější než v předchozích situacích, protože k uskutečnění oddělení části obce se vyžaduje obligatorní konání místního referenda a jeho kladný výsledek. Jako reálný příklad si můžeme uvést místní referendum konané 12. 9. 2010 v Dolních Heršpicích a Přízřenicích.⁶⁸ Ve zmiňované kauze se jednalo o osamostatnění resp. oddělení těchto dvou katastrálních území od statutárního města Brna se současným vznikem samostatné obce Dolní Heršpice - Přízřenice. Tato samostatná obec by přitom vznikla, kdyby pro odtržení hlasovala nadpoloviční většina voličů zapsaných ve voličských seznamech. Pokud by se tak stalo, jednalo by se o první zmenšení Brna v historii.

Kritizovali i územní plán, který umožňuje intenzivní bytovou a průmyslovou výstavbu. Nespokojenost viděli rovněž i v nedokončené kanalizaci v obcích a chybějících chodnicích. Výsledek referenda však pro příznivce odtržení nebyl potěšující. Přestože volební účast dosáhla 69% a pro oddělení hlasovalo 41% všech voličů, výsledek byl stále nedostačující k jeho učinění. Přestože se nepodařilo dosáhnout oddělení, považují osobně za určitý krok vpřed samotnou iniciativu uspořádat místní referendum a podílet se tak prostřednictvím vůle občana na správě věcí veřejných.

Podle Ústavy ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Toto ustanovení bychom však mohli považovat za neúplné a jeho výklad za nejednoznačný. Je tomu tak proto, že ústavní zákon v žádném ze svých ustanovení neuvádí pravidla, kdy k referendu či dalším formám přímé demokracie může dojít, tedy neobsahuje žádné ustanovení hovořící o možnosti jeho využití například v případě ohrožení suverenity lidu či státu. Nezmiňuje přitom ani procedurální otázky jako například zda je k uspořádání potřebná petice určitého počtu občanů. Ani právní zakotvení v Listině neposkytuje jeho bližší specifikaci, přestože uvádí, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Tím je zakotveno právo občanů podílet se na správě věcí veřejných jako

⁶⁷ 128/2000 Sb. Zákon o obcích

⁶⁸ https://encyklopedie.brna.cz/home-mmb/?acc=profil_udalosti&load=3042

jedno ze základních politických práv, které má navíc univerzální povahu, protože náleží každému občanovi bez rozdílu pohlaví, národnosti, politické příslušnosti atp.

Obdobné znění najdeme i v čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech občanů, který hovoří o právu občanů podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. V konečném důsledku však ani Ústava, ani Listina nezakotvuje hledisko věcných vztahů stejně jako hledisko procedurální. Je proto třeba, abychom při jeho interpretaci brali ohled i na další normy ústavního pořádku. Nejpodrobnější úpravu otázek místního referenda poskytuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Právě v něm jsou upraveny otázky územního vymezení, hlasování, nepřipustnosti a dalších. Oproti předešlé právní úpravě tento zákon přinesl vylepšení otázek v oblasti postavení přípravného výboru, nemožnosti vyvolat místní referendum prostřednictvím obecního zastupitelstva, ale i nedostatečné soudní ochrany.

Základní vymezení

Podle zákona je možné konat místní referendum v obci, městské části, městském obvodu, na území části obce a na území hlavního města Prahy. Jednou z nejnovějších legislativních novinek je zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, který vstoupil v platnost 1. ledna 2011, a který přinesl dosud neznámou možnost konání referenda na úrovni krajů. V současné době se dokonce hovoří i o uzákonění celostátního referenda, kdy skupina poslanců předložila Poslanecké sněmovně návrh na vydání ústavního zákona o celostátním referendu. V této kapitole bych se chtěl především zaměřit na otázky místního referenda, vzhledem k tomu, že obsahová náplň zákon o krajském referendu je mu podobná.

Osobou oprávněnou hlasovat v místním referendu je každá osoba, která je oprávněna volit do zastupitelstva obce. Jak již bylo zmíněno, nabytí práva volit je podmíněno splněním čtyřmi předpoklady. Jedná se o podmínku státního občanství České republiky, podmínku, aby občan alespoň v den voleb dosáhl věku nejméně 18 let. V neposlední řadě se vyžaduje, aby byl občan v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v této obci, městě nebo hlavním městě Praha.⁶⁹ Kromě státních občanů se místního referenda mohou zúčastnit i občané cizích států, kterým (po splnění zbývajících podmínek) toto právo přiznává mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.⁷⁰ Poslední

⁶⁹ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů §4

⁷⁰ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář, 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 500. ISBN 978-80-735-7750-6

podmínkou, která musí být splněna, je, že nesmí dojít k existenci překážky výkonu volebního práva podle volebního zákona. V krátkosti pouze připomenu, že se jedná o tyto překážky: zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody; zbavení způsobilosti k právním úkonům; zákonem stanovení omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí.

Na rozdíl od voleb do obecních zastupitelstev, hlasování v místním referendu se koná pouze v jeden den. V nouzovém stavu, stavu ohrožení státu nebo vojenském stavu se přirozeně místní referendum konat nebude, zákon však stanoví, že po odpadnutí této překážky tak musí být učiněno do 90 dnů. Důvodem zkrácení této doby je pravděpodobně snaha samosprávy o ušetření nákladů. V praxi bychom se v některých případech mohli setkat i se snahou spojit termín konání místního referenda s termínem konání voleb, což je na jedné straně rozumný způsob jak zvýšit účast voličů, na straně druhé v něm můžeme shlédnout nedostatečně kvalifikované rozhodnutí voliče v případě, že bude vystaven rozhodování o více otázkách různého druhu.

Občané jsou oprávněni rozhodovat v místním referendu pouze o otázkách, které spadají do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Do této působnosti by měly spadat hlavně záležitosti, které jsou svou povahou rozhodující pro život obyvatel samosprávných celků a které tento rámec nepřekračují. Proto je podstatné, aby o takových záležitostech rozhodovaly obce samostatně, avšak s určitými vodítky vycházejícími ze zákonů a případně i dalších právních předpisů. Řadíme k nim záležitosti, které se ve výrazné míře dotýkají zájmu obcí a jejich občanů. Důležitý význam má ustanovení zákona o obcích, které stanoví, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o působnost samostatnou,⁷¹ která je následně upravena v dalších ustanoveních zákona. Navíc je samostatná působnost zastupitelstva upravena i v jiných zákonech, jako je například zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon v souvislosti se změnou územního plánu. Otázku, do které kategorie daný případ spadá, je třeba posuzovat individuálně. V případě, že obec nemá rozhodovací pravomoc v dané věci (například skladiště jaderného odpadu), je vhodné položit otázku typu: *“Souhlasíte, aby zastupitelstvo obce v rámci svých kompetencí bránilo všemi dostupnými prostředky výstavbě...?”*. Takto položená otázka splňuje pravidla pro vypsání referenda, na rozdíl od otázky formulované přímo, například: *“Souhlasíte, aby*

⁷¹ 128/2000 Sb. Zákon o obcích § 8

byl v obci zřízen sklad jaderného odpadu ...?“. Takto formulovaná otázka samostatnou působností obce výrazně překračuje. Oproti pozitivnímu vymezení oblasti, o které lze rozhodnout v místním referendu, zákon uvádí i případy, kdy k němu dojít nemůže. Patří mezi ně: hlasování o místních poplatcích a rozpočtu; zřízení, zrušení, vnitřní uspořádání orgánů; volba a odvolání jednotlivých funkcionářů; pokud by otázka položená v místním referendu nebo rozhodnutí v něm učiněné bylo v rozporu s právními předpisy; případy, kdy se o položené otázky rozhoduje ve zvláštním řízení - nemá se na mysli pouze správní řízení, ale i například řízení podle zákona o přestupcích; uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu v přenesené působnosti; schválení, změna, zrušení obecně závazné vyhlášky; jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.⁷²

Místní referendum a jeho proces

Proces dění místního referenda můžeme podobně jako u volebního procesu rozdělit do několika stadií: organizace a příprava; hlasování; zjištění výsledků a jejich prohlášení. V některých případech však ani tato tři stadia nelze považovat za konečná, i v procesu místního referenda může totiž dojít k uplatnění kontrolních mechanismů, které mají zajistit jeho správnost.

V prvním stadiu, tedy v procesu organizace a přípravy, se bude jednat především o vyhlášení referenda. Jednou z možností je usnesení zastupitelstva, které o jeho uskutečnění může rozhodnout prostou většinou hlasů všech svých členů. Za prohlášení se přitom považuje až vyvěšení tohoto usnesení na úřední desce příslušného obecního úřadu po dobu 15 dnů. K uskutečnění této možnosti vedou jednodušší kroky než v případě druhém, kterým je podání návrhu přípravným výborem. Návrh přípravného výboru přitom musí být podepsán určitým procentem oprávněných voličů v závislosti na počtu obyvatel. Podle zákona se vyžaduje v obci do 3000 obyvatel 30% oprávněných voličů; do 20 000 obyvatel 20% oprávněných voličů; do 200 000 obyvatel 10% oprávněných voličů a nad 200 000 obyvatel 6% oprávněných voličů. Pokud tedy přípravný výbor, který sestává z nejméně tří oprávněných osob, shromáždí dostatek podpisů, je oprávněn podat návrh (náležitosti stanoví zákon o místním referendu) obecnímu úřadu nebo magistrátu statutárního města, který tento posoudí do 15 dnů od jeho podání.

⁷² Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

Obecní úřad ani magistrát statutárního města však nejsou oprávněny posuzovat otázku navrhovanou v referendu. Jeho úkolem je posoudit náležitosti návrhu, správnost a úplnost údajů. V případě objevení nedostatek musí vyzvat zmocněnce přípravného výboru k jejich odstranění ve lhůtě ne kratší než 7 dní. Pokud by nastala situace, kdy by nedošlo k žádné reakci do 30 dnů od podání návrhu, považoval by se tento za bezvadný. Za bezvadný se podle judikatury považuje i návrh, který byl přípravnému výboru vrácen bez uvedení konkrétních chyb a lhůt pro jejich odstranění. V případě bezvadnosti je návrh předložen radou obce zastupitelstvu k projednání na nejbližším zasedání. Zastupitelstvo má na výběr ze tří možností: prohlášení referenda usnesením, přičemž zároveň stanoví i den jeho konání. Zastupitelstvo je povinno vyvěsit na úřední desce příslušného obecního úřadu toto usnesení po dobu 15 dnů; rozhodnout, že se místní referendum nevyhlásí – a to pouze v případě, že se jedná o otázku, o které nelze místní referendum jednat, jako je například fakt, že se nejedná o samostatnou působnost obce; rozhodnout o navrhované otázce bez vyhlášení místního referenda, čímž by došlo ke slyšení přání občanů a zároveň i ušetření nákladů spojených s jeho konáním. I v takovém případě má však přípravný výbor právo trvat na jeho prohlášení.

Řízení místního referenda musí nastat do 90 dnů od jeho vyhlášení. Po splnění těchto požadavků sice bude referendum vyhlášeno, ale na jeho platnost a závaznost se vyžadují i další kroky. K platnosti je nutná účast alespoň 35% voličů, navíc k jeho závaznosti se vyžaduje, aby se pro něj vyslovila nadpoloviční většina hlasujících a zároveň alespoň 25% všech voličů. Požadavek 35% účasti je skutečně vysoký, když například v Olomouci dosáhla účast voličů v komunálních volbách v roce 2010 pouze 37%.⁷³ Výhodné je proto spojit konání místního referenda s konáním komunálních či parlamentních voleb. Důležitým bodem je i formulace kladené otázky, která musí být jednoznačně položena tak, aby se na ni dalo odpovědět slovem ano nebo ne.

Navíc ÚS ve svém rozhodnutí judikoval, že není možné jednat referendum o referendu, tedy nelze položit otázku typu „*Jste pro prohlášení místního referenda o...?*“.

Po vyhlášení referenda musí být stanovena okrsková a místní komise, popřípadě městská komise, která zajišťují průběh hlasování, organizují činnost, dohlížíjí na dodržování právních předpisů, sčítají hlasy a zabezpečují zápisy o průběhu a výsledku hlasování. Musí mít nejméně čtyři členy, jimiž se mohou stát jen oprávněné osoby, u nichž nenastala překážka ve výkonu práva hlasovat v místním referendu. Jejich jednání řídí jejich předseda. Hlasování

⁷³ https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/komunalni-volby-olomouc-20101016.html

probíhá v hlasovacích okrscích, jejichž územní vymezení se shoduje s vymezením volebních okrsků. Důležité je, že nejméně 15 dní před konáním referenda je starosta obce povinen informovat oprávněné osoby o místě a době konání jakož i o otázce položené v místním referendu. Jedná se o důležitý prvek, na jehož základě budou mít oprávněné osoby dostatek času seznámit se s případem a učinit podle nich nejrozumnější rozhodnutí. Samotné hlasování probíhá na stejném principu jako je tomu u voleb do obecních zastupitelstev. I v případě místního referenda je vedena kampaň, platí stejné zásady, způsob hlasování atp.

I v případě zjištění výsledků nastane podobný postup, jako je tomu u voleb do obecních zastupitelstev. Okrsková komise sčítá zvlášť hlasy předané pro odpověď ano, pro odpověď ne, a hlasovací lístky, na kterých není žádná odpověď. Následně vyhotoví dvojmo zápis o průběhu a výsledku hlasování a jedno vyhotovení předá místní komisi. Místní komise pak zjistí celkové výsledky hlasování v obci a opět o tom vytvoří zápis dvojmo. Koná-li se místní referendum ve statutárním městě, prodá se jedno vyhotovení zápisu městské komisi. Ta zjistí celkové výsledky hlasování ve statutárním městě a vytvoří o nich zápis dvojmo. V obci vyhláší výsledky hlasování v místním referendu místní komise jejich zveřejněním na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Ve statutárním městě se výsledky zveřejní prostřednictvím městské komise na úřední desce magistrátu statutárního města rovněž po dobu 15 dnů. Za den vyhlášení výsledků hlasování se považuje až první den jejich vyvěšení. Starosta, resp. další kompetentní osoby jsou povinny do 5 dnů od této skutečnosti tento výsledek oznámit. Náklady spojené s konáním referenda hradí obec ze svého rozpočtu, s výjimkou útrat spojených s činností přípravného výboru.⁷⁴

⁷⁴ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

4 Právní úprava místního referenda ve vybraných státech

Začátky místního referenda najdeme v 15. století ve Švýcarsku. V minulosti se jednalo o hlasování v obcích, jehož výsledek byl přenesen do jednání vyšších celků. Historicky lze rozdělit konání referend do několika období. Nejstarší období se týká zejména Švýcarska, Francie a Spojených států amerických. Druhé období, je období mezi první a druhou světovou válkou. Třetí období následuje po druhé světové válce. Ve třetím období vzrůstají tendence občanů konat referenda, častým tématem referend jsou problém plynoucí ze zásadních politických změn. Po roce 1989 nastal v Evropě největší nárůst konání místních referend, za což může demokratizace kontinentu a rozpad SSSR. Mezi země co nejčastěji využívají referendum, patří Švýcarsko.⁷⁵

V současnosti je tento pojem chápán jinak. Jedná se o všeobecné, přímé hlasování o zásadní společenské, politické či mezinárodní otázce, přičemž v závislosti na její formulaci se hlasující vyjadřují pro nebo proti předkládanému návrhu. Ne ve všech evropských státech se setkáme s místním referendem na národní úrovni.⁷⁶ I v literatuře se mnohem častěji zmiňují celostátní referenda. V České republice není institut místního referenda zakotven na ústavní úrovni, jako je tomu v případě Polska, Rakouska, Německa, Francie, Belgie či dokonce Bulharska. I v Ústavě Slovenské republiky je zakotveno, že se územní samospráva uskutečňuje na shromážděních obyvatel obce, místním referendem, referendem na území vyššího územního celku, orgány obce nebo orgány vyššího územního celku. Způsob provedení místního referenda a referenda na území vyššího územního celku stanoví zákon. Domnívám se, že zakotvení místního referenda na ústavní úrovni má své opodstatnění, protože Ústava disponuje nejvyšší právní silou a nejvyšším stupněm právní ochrany. Rovněž by zakotvení místního referenda v ústavním pořádku mohlo vzbudit ve vnímání obyvatelstva pozitivní dojem, jelikož se laická veřejnost často neorientuje v právních úpravách a nedokáže rozeznat jejich sílu, což v konečném důsledku vyústí ve skepticismus a nedůvěru v to, že jeho jednáním by mohlo dojít reálné změně.

Zajímavou a v současnosti i poměrně používanou se stává otázka jaderné energetiky. Referenda konaná o této otázce v České republice mají spíše manifestační charakter, protože obce se nacházejí v postavení, kdy o ní nerozhodují. S tématem jaderné energetiky je spojeno

⁷⁵ RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 295. a 296. ISBN 978-80-210-4881-2.

⁷⁶ tamtéž

i téma uložení jaderného odpadu. O těchto otázkách se hlasovalo i místních referendech v ČR. Rozdílné úpravy ohledně tohoto tématu najdeme například ve Finsku, Švédsku, Francii, Švýcarsku či Belgii, kdy se přímo ze zákona, upravujícího využívání jaderné energie, vyžaduje souhlas obce k určitým úkonům. Řešením tohoto problému by mohly být právě proto tyto zahraniční úpravy, které posilují postavení obcí. Podle zákonné úpravy nelze prostřednictvím referenda rozhodovat o volbě a odvolání starosty. To neplatí například v případě Polska, kde mohou o odvolání starosty rozhodovat občané přímo v místním referendu.⁷⁷

Jednou z možností, jak uskutečnit místní referendum v ČR, je získání dostatečného počtu podpisů oprávněných osob v závislosti na počtu obyvatel příslušné obce. Podobně je to i v ostatních zemích. Tak například v Belgii se k vyhlášení místního referenda vyžaduje získání alespoň 20% podpisů obyvatel příslušné jednotky. Zajímavostí je, že se nemusí jednat ani o oprávněnou osobu, jako je tomu v případě české právní úpravy. Ve Spojeném království je počet nezbytných podpisů stanoven nařízením příslušného člena kabinetu, který je však vázán určitou minimální hranicí. V Polsku stačí pro vyhlášení referenda jen 10% podpisů oprávněných osob, pokud je referendum iniciováno občany. V Německu si tento počet stanovuje každá spolková země samostatně.⁷⁸ Navíc stanovení počtu podpisů oprávněných osob je podle mého názoru šťastnějším krokem než je tomu v případě belgické úpravy, kde se nevyžaduje, aby se jednalo o oprávněnou osobu v pravém slova smyslu.

Takovým krokem může dojít k jeho vyvolání pouze ze strany osob, které mají skutečný zájem na jeho uskutečnění a které se potenciálně účastní hlasování. Dojde tak i ke zvýšení šance na úspěch a zároveň k ochraně před jeho znehodnocením, kdy by se získání potřebného počtu podpisů mohlo brát na lehkou váhu. Zároveň je respektována i hranice počtu obyvatel, kdy bychom bez jejího stanovení mohli vidět rozdílnosti v možnosti získání potřebného počtu podpisů a tak nedodržení zásady práva na rovný přístup k jeho uskutečnění. Otázky vyvolání místního referenda prostřednictvím zastupitelstva jsou podobně řešeny i v ostatních zemích (liší se například v počtu členů příslušného orgánu potřebných pro jeho podnícení). Řízení místního referenda je tak možné cestou shora i zdola kromě ČR i ve Francii, Švédsku, Španělsku, Finsku či na Slovensku.

⁷⁷ JUPTNER, Petr a kol. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Edition, 2009. s. 243. ISBN 978-80-254-3510-6

⁷⁸ RIGEL, Filip. *Místní referendum v evropském kontextu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 304. ISBN 978-80-210-4881-2.

Před samotným konáním referenda je třeba zajistit určité technické a organizační otázky. I právo hlasovat se váže na splnění několika podmínek, na jejichž základě je umožněno hlasovat i příslušníkům členských států Evropské Unie. V tomto případě dokonce dochází ze strany české zákonné úpravy k určitému stupni zvýšení, jelikož bychom v žádném předpisu Evropské Unie nenašli ustanovení přiznávající jejím občanům právo hlasovat v místním referendu tam, kde mají trvalé bydliště. K ještě vyššímu kroku se odhodlali v Belgii a na Slovensku, kde toto právo náleží všem cizincům, tedy ne jen občanům Evropské Unie. Podle mého mínění se jedná o pozitivní přístup, protože místní referendum je možnost těch, kterých se to nejvíce týká, tedy obyvatel obce, podílet se na chodu věcí veřejných, které velkou měrou zasahují do jejich života. Právě proto by nemělo být podstatné, o jakou národnost se jedná, ale o to, kde má daný občan trvale žije. Například pro obyvatele X. s trvalým pobytem v obci Z., původem z Egypta, se stejně jako obyvatele Y., původem z ČR a s trvalým pobytem ve stejné obci Z., dotýká sloučení této obce s jinou obcí.

Výhodou termínu konání místního referenda je i fakt, že se může konat ve stejný den, jako se konají například volby do obecního zastupitelstva.⁷⁹ Naopak ve Francii je zakázáno konat místní referendum s jakýmkoli typem voleb a dokonce také v průběhu jejich kampaně.⁸⁰ Ve Finsku platí zákaz konat místní referendum společně s volbami, v Polsku nesmí být referendum uskutečněno v pracovní den, v Rumunsku a Belgii je potřeba konat místní referendum v neděli a v Maďarsku nesmí den jeho konání připadnout na den státního svátku a den před ním a po něm. Možnost konání místního referenda ve stejném termínu jako se konají volby je v ČR výhodné. Takovým postupem může dojít ke zvýšení účasti oprávněných osob na hlasování a tím ke zvýšení šance na úspěch referenda.

Za rozumné považuji i řešení vyloučit termín konání přes pracovní dny a během státních svátků a stanovit ho na neděli. Většina obyvatel je během pracovních dnů dostatečně zaneprázdněná a mnozí by se tak kvůli pracovní vytíženosti nedostavili k hlasování, i kdyby tak v jiném čase učinili. Proto se domnívám, že stanovení termínu konání na sobotu nebo neděli je optimálním řešením, které může podpořit účast na místním referendu. Samotná forma hlasování je zachována na prezenční účasti. Více než zajímavé se projevíly distanční formy hlasování v některých zemích. Tak například korespondenční forma účasti byla využita ve

⁷⁹ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁸⁰ ŠPOK, Radomír; RIHÁČKOVÁ, Věra; WEISS, Tomáš et al. Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie. Praha: Europeum, 2006, 54 s. ISBN 80-86993-01-9.

Skotsku, Švýcarsku a Bavorsku. Tato forma účasti se ukázala jako velmi výhodná, protože se místního referenda, jehož doba konání byla stanovena na delší období (například na dva týdny), zúčastnilo velké procento voličů. Takzvaný „e-vote“, tedy elektronická forma hlasování je již nyní využívána v Estonsku.⁸¹ V dnešní době je lidstvo ve výrazné míře obklopeno technickými vymoženostmi.

Dokonce už i starší lidé si postupně zvykají na mnohé vymoženosti doby a začínají si uvědomovat jejich praktický význam. Možností jako je „e-volby“ by došlo k výraznému zvýšení účasti na volbách. Na druhé straně si však musíme uvědomit i rizika, která s sebou doba přináší. Pro správné fungování takového postupu by bylo třeba zajistit vysoký stupeň ochrany, za problematické považují i prokázání totožnosti. Řešením tohoto problému by mohlo být speciálně vygenerované přístupové heslo, které by měl každý jedinec rozdílné, a které by umožňovalo přístup do systému a tím provedení hlasování. Otázka tajnosti voleb by byla přenechána v rukou samotného voliče. Domnívám se, že bychom se nemuseli bát jejího ohrožení, protože pokud by stejně chtělo být učiněno, jednalo by se pouze o několik hlasů, protože z logického hlediska není možné ovlivnit tak velké množství voličů najednou, které by ve výsledném počtu neměly zavážit na celkovém výsledku voleb.

Další odchylnosti najdeme v otázkách platnosti a závaznosti referenda, stejně jako i v možnosti konání opětovného hlasování o téže otázce. Zajímavé je, že v tak vyspělých zemích jako je například Belgie, Finsko, Švédsko se místní referendum nepovažuje za závazné a na jeho vyvolání dokonce není ani právní nárok. Místní referendum zde má spíše určitou politickou váhu. Neumím si však představit, jaký význam by pro ČR referendum představovalo, kdybychom v případě splnění stanovených podmínek nemohli považovat jeho výsledek za závazný. Předpokládám, že by se v takovém případě jednalo o zbytečný nástroj a utracené investice, jehož výsledek by na vzniklé situaci nic neřešil. Je sice pravda, že by úspěšné místní referendum mohlo sloužit jako vodítko pro uskutečnění konečného rozhodnutí, ale bez jeho právní síly by obyvatelům neposkytlo požadovaný účinek.

Většina států má ve svém právním řádu upraveno referendum. Právní úprava referend je napříč jednotlivými státy značně odlišná. Jsou i státy, které nemají referendum právně upravené. Jedním z těchto států je Norsko. V Norsku není referendum ústavně zakotveno. V roce 2003 umožnil parlament období referenda. Občané, musí jich být minimálně 300, mají možnost navrhnout určitou věc k politickému rozhodnutí. Dalším státem bez právní

⁸¹ <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/>

úpravy referenda je Litva. Ani zde není místní referendum právně zakotveno. Obce mohou zorganizovat průzkumy veřejného mínění pomocí dotazníků. Finální rozhodnutí o otázce záleží na rozhodnutí obce. Dánsko má silně zakotvenou zastupitelskou demokracii. Dánská ústava zakotvuje celostátní referendum.⁸² Jsou zde možná i místní referenda, ale ty mají jen konsultativní charakter.

⁸² čl. 20 Dánská ústava

Závěr

Možnost občanů se aktivně podílet na politice státu je jedním ze znaků demokracie. Občané mohou využívat instituty zastupitelské i přímé demokracie. Princip zastupitelské demokracie je takový, že občané si ve volbách zvolí své reprezentanty, kteří budou reprezentovat jejich politické názory a postoje. Instituty přímé demokracie fungují jako takový doplněk pro demokracii zastupitelskou. Občané zde vyjadřují svoji vůli přímo. Nejvyužívanějšími instituty přímé demokracie v ČR jsou petice a místní referenda.

První kapitola se popisuje politikou participace ve veřejné správě. V této kapitole bude objasněn pojem participace. Zároveň zde objasním aktéry, kteří se participace účastní. V této kapitole rovněž jsou popsány nástroje, které může samospráva využít při různých úrovních zapojování externích subjektů. V závěru této kapitoly jsou popsány výhody a problémy při využívání participace. Následující kapitola pojednává o legitimitě demokracie.

Třetí kapitola pak analyzuje problematiku politiky participace občanů v ČR, kde se již práce plně zaměřuje na místní referendum. V poslední kapitole se zaměřím na konání referenda, a to jednak na místní úrovni, kde uvedu právní úpravy vybraných států a srovnám je s úpravou českou, a jednak na úrovni krajské, účinné od 1. 1. 2011, tak i na úrovni celostátní.

Místní referendum představuje velmi významný prvek přímé demokracie, pomocí něhož může občan ovlivnit dění komunální politiky. Místní referendum také může pomoci zastupitelstvu s objevením a řešením problémů v dané obci.

Resumé

The possibility of citizens to actively participate in the politics of the state is one of the signs of democracy. Citizens can use the institutes of representative and direct democracy. The principle of representative democracy is that citizens choose their representatives in elections, who will represent their political opinions and attitudes. Institutes of direct democracy function as such a complement to representative democracy. Here, citizens express their will directly. The most used institutes of direct democracy in the Czech Republic are petitions and local referenda.

The first chapter describes the policy of participation in public administration. In this chapter, the concept of participation will be clarified. At the same time, I will explain here the actors who participate in the participation. This chapter also describes tools that self-government can use at different levels of involvement of external entities. At the end of this chapter, the advantages and problems of using participation are described. The following chapter discusses the legitimacy of democracy.

The third chapter then analyzes the issue of citizen participation policy in the Czech Republic, where the work is already fully focused on the local referendum. In the last chapter, I will focus on holding a referendum, both at the local level, where I will present the legal regulations of selected states and compare them with the Czech regulations, and at the regional level, effective from 1 January 2011, and at the national level .

The local referendum represents a very important element of direct democracy, with the help of which a citizen can influence the events of municipal politics. A local referendum can also help the council to discover and solve problems in a given municipality.

Zdroje

Literatura

Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology*, New York: Academic Press.

Gangl, A. (2003). Procedural justice theory and evaluations of the lawmaking process. *Political Behavior*, (2)

HAKEN, Roman a kol. 2016 *Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování* Praha: Agora CE, 2016 ISBN 978-80-90639713.

HAKEN, Roman a kol. 2016. *Analýza občanské participace v ČR*. Praha: Agora CE, 2016, ISBN 9788090639737

Irvin, R., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1)

JUPTNER, Petr a kol. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Edition, 2009. ISBN 978-80-254-3510-6

Leventhal, G. S. (1976). The distribution of rewards and resources in groups and organizations. In L. Berkowitz & E. Walster (Eds.), *Advances in experimental social psychology*. New York: Academic Press.

Lewin, K: *Field theory in social science*, Harper, 1951, ISBN 9780837172361

PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. *Právní monografie (Wolters Kluwer ČR)*. ISBN 978-807-3577-001

PIROŠÍK, Vladimír. *PARTICIPÁCIA V SAMOSPRÁVE (Nástroj protikorupčnej politiky)*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2005. ISBN 8089041876.

RIGEL, Filip. *Místní referendum v evropském kontextu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, ISBN 978-80-210-4881-2.

SLOCUM, Nikki. *Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual*. King Baudouin Foundation, 2003. ISBN 9051304471.

Svensson, P., (1995). *Teorie demokracie: brněnské přednášky*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky. 2003. Politologický časopis, č. 2 a č. 10

ŠPAČEK, David. Public management: V teorii a praxi. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 9788074006210.

ŠPOK, Radomír; RIHÁCKOVÁ, Věra; WEISS, Tomáš et al. Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie. Praha: Europeum, 2006, ISBN 80-86993-01-9.

Thibaut, J., & Walker, L. (1975). Procedural justice: A psychological analysis. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates

Tyler, T. R. (2012). A history of justice and morality research. In A. W. Kruglanski & W. Stroebe (Eds.), Handbook of the history of social psychology. Psychology Press.

Tyler, T. R., & Bies, R. J. (1990). Beyond formal procedures: The interpersonal context of procedural justice. In J. Carroll (Ed.), Applied social psychology and organizational settings

Tyler, T. R., & Blader, S. L. (2003). The group engagement model: Procedural justice, social identity, and cooperative behavior. Personality and social psychology review

Tyler, T. R., & Jost, J. T., Psychology and the law: Reconciling normative and descriptive accounts of social justice and system legitimacy, The Guilford Press, 2007, ISBN 978-1-57230-918-0

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář, 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, ISBN 978-80-735-7750-6

WEBER, M: Economy and Society, Harvard University Press, 2019, ISBN 9780674916548

Internetové odkazy

<https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/>

https://encyklopedie.brna.cz/home-mmb/?acc=profil_udalosti&load=3042

<http://kvalitavs.cz/publikace/>

<https://ma21.cenia.cz/cscz/%c3%bavod/prorealiz%c3%a1tory/krit%c3%a9riama21kesta%c5%been%c3%ad.aspx>

https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/komunalni-volby-olomouc-20101016.html

<https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e>

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511

<https://psychologie.cz/milgramuv-brutalni-experiment/>

<https://www.cr2030.cz/strategie/dokumenty-ke-stazeni/>

https://www.researchgate.net/publication/238430635_What_Are_The_Origins_of_Political_Trust_Testing_Institutional_and_Cultural_Theories_in_Post-Communist_Societies

https://www.researchgate.net/publication/7449571_Psychological_Perspectives_on_Legitimacy_and_Legitimation

https://www.researchgate.net/publication/7449571_Psychological_Perspectives_on_Legitimacy_and_Legitimation

<http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Hurd%201999.pdf>

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d5bb1

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X12000883>

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X0700055X?via%3Dihub>

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S147177271400027X?via%3Dihub>

<https://www.minzp.sk/agenda-2030/>

<https://academic.oup.com/jpart/articleabstract/18/4/543/1090370>

<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10113-017-1204-7>

<https://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381613000431?seq=1>

<https://doi.org/10.1023/A:1023847829172>

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1540-6210.00235>

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0162243904271724>

<https://doi.org/10.1016/j.jesp.2010.09.003>

<https://www.oziveni.cz/2013/09/tiskova-zprava-k-prvni-krajskemu-referendu-platit-musivinici/>

<https://www.oziveni.cz/2013/09/tiskova-zprava-k-prvni-krajskemu-referendu-platit-musivinici/>

<https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol28/iss3/5/>

Právní předpisy

Dánská ústava

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů