

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE
Místní referendum

Předkládá: Klára Pokorná

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Druhá strana vazby – „Zadávací list“, který si každý student vyzvedne začátkem března na katedře, na které má zadáno téma)

Třetí strana vazby – „Zadávací list“, který si každý student vyzvedne začátkem března na katedře, na které má zadáno téma)

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Místní referendum“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

OBSAH

1 ÚVOD	- 6 -
2 PŘÍMÁ DEMOKRACIE A JEJÍ PRVKY	- 7 -
2.1 DEMOKRACIE	- 7 -
2.2 ZASTUPITELSKÁ DEMOKRACIE	- 8 -
2.3 PŘÍMÁ DEMOKRACIE	- 10 -
2.4 FORMY PŘÍMÉ DEMOKRACIE	- 12 -
2.5 REFERENDUM.....	- 14 -
3 MÍSTNÍ REFERENDUM.....	- 20 -
3.1 ZÁKONNÁ ÚPRAVA MÍSTNÍHO REFERENDA	- 20 -
3.2 POSTUP PŘED VYHLÁŠENÍM REFERENDA.....	- 23 -
3.3 KONÁNÍ MÍSTNÍHO REFERENDA	- 26 -
4 MODELOVÉ PŘÍPADY	- 33 -
4.1 ANKETA - GOLČŮV JENÍKOV	- 33 -
4.2 ODDĚLENÍ ČÁSTI OBCE – POLIČNÁ	- 35 -
4.3 VÝSTAVBA OBCHODNÍHO CENTRA – PLZEŇ	- 38 -
5 DOPLŇUJÍCÍ POZNATKY	- 42 -
6 ZÁVĚR.....	- 44 -
7 RESUME.....	- 46 -
8 ZDROJE.....	- 48 -
8.1 LITERATURA.....	- 48 -
8.2 ZÁKONY A NÁLEZY	- 49 -
8.3 PERIODIKA.....	- 50 -
8.4 INTERNETOVÉ ZDROJE	- 50 -

1 ÚVOD

Během posledních dvaceti let došlo k obrovským změnám v ústavním systému České republiky, a to zejména k zakotvení demokratických principů a lidských práv prostřednictvím Ústavy ČR¹ a Listiny základních práv a svobod² do našeho ústavního pořádku a právního řádu. Pro potřeby bakalářské práce budeme klást velký důraz především na vertikální decentralizaci státní moci jako jeden z organizačních principů v rámci veřejné správy. Dle Slovníku českého práva *v decentralizovaném státu je určitá oblast výkonu státní moci na základě ústavy, resp. zákona vyňata z působnosti ústředních orgánů a přenesena na orgány územních oblastí. Decentralizované orgány ji vykonávají relativně samostatně a z vlastní iniciativy.*³ Jelikož by bylo velice složité a neefektivní spravovat celé území státu z jednoho centra, je pro správu České republiky výhodnější delegovat určité pravomoci a činnosti na nižší úroveň, tedy na vyšší a základní územní samosprávné celky (kraje a obce), a to buď v přenesené, nebo v samostatné působnosti. V přesné terminologii se jedná o územní samosprávu. Touto problematikou se zabývá především obecné správní právo.

Dle mého názoru lze z českého smýšlení vyvodit, že podíl občanů na správě věcí veřejných je spíše než vstřícným krokem pro občany víceméně promyšlenou taktikou k vyšší efektivitě správy. Státní rozpočet ušetří za platy byrokratických úředníků státní správy. Na druhou stranu je nutno říci, že se občané většinou aktivně zabývají problematikou na území, v němž mají trvalý pobyt, a také v něm žijí. Tudíž je zde vysoká pravděpodobnost, že budou jednat v nejlepším zájmu své obce, popřípadě svého kraje. A jak se vlastně občané zapojují do samosprávných aktivit obcí a krajů? Většinou prostřednictvím prvků přímé demokracie, v českém prostředí se klasicky jedná o volební právo a také o místní referendum, k němuž se přistupuje buď obligatorně, nebo fakultativně. K těmto dvěma možnostem se samozřejmě vrátíme v obsahové části práce.

¹ 1/1993 Sb. Ústavní zákon České národní rady ze dne 16. 12. 1992, Ústava České republiky ve znění Ústavních zákonů č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 448/2001 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 515/2002 Sb., č. 319/2009 Sb. a č. 71/2012 Sb.

² 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

³ MADAR, Zdeněk a kolektiv. *Slovník českého práva A-O 1. díl. 2. rozšířené a podstatně přepracované vydání.* Praha: LINDE Praha a.s. 1999. 212 s. ISBN 80-7201-150-2

2 PŘÍMÁ DEMOKRACIE A JEJÍ PRVKY

2.1 DEMOKRACIE

Myšlenku demokracie si v Českých zemích osvojily již vůdčí osobnosti během revolučního roku 1848 ve dvojí podobě. Umírněná měšťanská strana požadovala zakomponování demokratických principů a hlavně zásady svrchovanosti lidu do ústavního dokumentu. Naproti tomu velmi radikální demokraté požadovali nejen zakotvení svrchovanosti lidu na ústavněprávní úrovni, nýbrž chtěli uvést tyto dokumenty v praxi, vytvořit samosprávu a dopřát občanům vzdělání.⁴ Mezi nejznámější hlasatele demokracie této doby patří bezesporu Karel Havlíček Borovský, František Ladislav Rieger a Karel Sabina. Slibných výsledků se však České země nedočkaly a reprezentativní demokracie si našla svou cestu až po první světové válce a po vzniku Československa v roce 1918.

Na tomto místě by bylo vhodné se zaměřit na pojem demokracie a náležitě ho vysvětlit. Je všeobecně známo, že slovo demokracie pochází z řeckého překladu *demos* neboli lid a *kratein*, tedy vládnout, a znamená vládu lidu. Jedná se tedy o formu vládnutí, kdy je zdrojem moci svrchovaný lid. Dále jde o většinový model, což znamená, že k mocenským rozhodnutím dochází na základě mínění většiny, jež zároveň nesmí být v hrubém nepoměru s názorem menšiny (tzv. ochrana menšiny). Tato forma vládnutí je často v úzkém spojení s právním státem a základními lidskými právy a občanskými svobodami. Společně by měly tvořit harmonický celek.

Cílem právního státu je dle Karla Klímy obnova autority práva jako nástroje regulace v občanské společnosti, a to zejména v postkomunistických zemích, kde byl obraz práva a spravedlnosti velmi pošramocen. Mezi obligatorní prvky právního státu zahrnujeme svrchovanost lidu, jež je spojená s garancí zvolit si své politické zástupce všeobecným a rovným volebním právem při tajném hlasování a dále je v přímém spojení s ústavně zakotveným katalogem nezadatelných, nezczitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných lidských práv a základních

⁴ Rozdělení převzato z knihy *Teorie demokracie dnes*; HABERMAS J., SHAPIRO I. *Teorie demokracie dnes*. 1. vydání. Praha: FILOSOFIA, nakladatelství Filosofického ústavu AV ČR. 2002. 19 s. ISBN 80-7007-156-7

svobod. V České republice byla tato podmínky splněna díky Listině základních práv a svobod. Další nutností je princip dělby moci, který v 18. století uvedl v život francouzský myslitel Charles Louis de Montesquieu. Moc rozdělil ve svém díle O duchu zákonů na zákonodárnou (legislativa), výkonnou (exekutiva) a soudní (judikativa). V průběhu let byla tato koncepce ještě rozšířena především o americký systém brzd a vyvážení (check and balances), kdy se jednotlivé moci vzájemně doplňují, někdy se prolínají, ale hlavně se kontrolují, aby se předcházelo jejich zneužití.

Poslední podmínkou právního státu, a to především materiálního právního státu, je pak vázanost právem, ústavním pořádkem a právním řádem. Nejen občané státu, ale i stát samotný je právem vázán, proto se dnes setkáváme s principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, kdy státní orgány mohou jednat pouze secundum et intra legem, tedy na základě a v mezích zákona. *Doktrína právního státu tudíž předpokládá, že existuje v daném státě moderní a demokraticky vytvářený právní řád a současně též existuje mechanismus uplatňování kontroly práva (zejména zabezpečované soustavou obecné, správního a ústavního soudnictví).*⁵

2.2 ZASTUPITELSKÁ DEMOKRACIE

V dnešní době existují dva typy demokracie, a to demokracie přímá na jedné straně a na straně druhé demokracie reprezentativní neboli zastupitelská či nepřímá. Prameny ústavního práva se shodují na tom, že měřítkem pro jejich rozlišení je způsob účasti lidu na rozhodování týkajícího se správy věcí veřejných a dále na tom, zda se rozhoduje bezprostředně, nebo zda se tato pravomoc deleguje. U reprezentativní demokracie je svrchovanost lidu utvářena prostřednictvím vytvořených institucí, na něž byla přenesena suverenita. Politická rozhodnutí a celková správa věcí veřejných tedy vychází pouze od malé skupiny národa a vesměs není možné ji z pohledu občana nijak kontrolovat.

⁵ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2010. 206 s. ISBN 978-80-7380-261-5.

Dle Karla Klímy se jedná o nejtypičtější formu demokracie, jež se zrodila v právu římském a poprvé byla zavedena ve francouzské Ústavě z roku 1791. *Reprezentativní demokracie je založena již na pojmu, který byl vyvolán právem římským a prolíná současným právem občanským: mandát, to znamená titul, kterým lid pověřil své zástupce k výkonu moci a rozhodování, je vykonáván vlastním jménem. Ale mandát je zprostředkovaný, což znamená, že zástupci ztělesňují vůli lidu.*⁶ Ano, zástupci pouze ztělesňují vůli lidu dle svého vlastního uvážení (tzv. svobodný mandát). Nejedná se tedy o imperativní mandát, u něhož je nutné se bezpodmínečně řídit vůlí lidu pod hrozbou sankce, přesněji odvoláním z jeho mandátu. Na druhou stranu by si však naši volení zástupci měli uvědomit, že *jsou legitimováni na základě volby lidem*⁷, tudíž by se měli podle jejich vůle a mínění rozhodovat.

V liberálních, tedy svobodných tržních ekonomikách se prosadil převážně parlamentarismus. V rámci tohoto systému byl v České republice Ústavou vytvořen dvoukomorový Parlament jako moc zákonodárná, jež rozhoduje principem většiny. První komoru představuje Poslanecká sněmovna s dvěma sty poslanci, kteří jsou voleni poměrným systémem na dobu čtyř let a fungují jako zástupci vůle lidu. Zabývají se především projednáváním návrhů zákonů a jejich schvalováním, usnášejí se o zákonu o státním rozpočtu a o návrhu státního závěrečného účtu, kontrolují činnost vlády, společně se Senátem schvalují volební zákon nebo vyslovují souhlas s vysláním ozbrojených sil a mnoho dalších.

Ústavním zákonem č. 71/2012, jímž se zavádí přímá volba prezidenta a dochází ke změně Ústavy⁸, pozbyly komory nově možnost volit prezidenta republiky a tato volba přechází na občany České republiky s aktivním volebním právem (musí se jednat o občana České republiky, který nejdéle v druhém dni voleb dosáhl věku 18 let)⁹. Proto v lednu tohoto roku proběhla historicky první přímá volba prezidenta.

⁶ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, a.s. 2006. 61 s. ISBN 80-7357-179-X

⁷ PAVLÍČEK, V. a kolektiv. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. 1. vydání. Praha: Linde. 1998. 180 s. ISBN 80-7201-141-3

⁸ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

⁹ Čl. 18, odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Druhou komoru představuje Senát. Senátoři, jichž je celkem 81, jsou voleni na dobu šesti let většinovým volebním systémem s tím, že každé dva roky se obměňuje jedna třetina. Senát byl ustanoven, aby fungoval jako pojistka demokracie a stability ústavního pořádku díky tomu, že jeho členové se mění postupně po dvou letech a také proto, že je oproti Poslanecké sněmovně nerozpustitelný. Také schvaluje návrhy zákonů a v případě rozporu je zamítne nebo vrací zpět do Poslanecké sněmovny s pozměňovacími návrhy. Dle čl. 65, odst. 2 Ústavy může být prezident republiky stíhán pro velezradu u Ústavního soudu pouze na základě žaloby Senátu.

Zejména v posledních dnech se často diskutuje o tom, zda Senát podá žalobu pro velezradu na dosud současného prezidenta republiky Václava Klause kvůli jeho letošní, dalo by se říci nepodařené, amnestii, jež s sebou přinesla mnoho negativních důsledků pro občany ČR. Jak vše dopadne, je prozatím ve hvězdách. Zastupitelskou demokracii není třeba více představovat, jelikož tato bakalářská práce se zabývá především místním referendem jako prvkem přímé demokracie. Pro úplnost jsme však museli okrajově zmínit i druhou stranu demokracie.

2.3 PŘÍMÁ DEMOKRACIE

Podle Slovníku českého práva se za *přímou demokracii* označuje *taková organizace státní moci, která umožňuje všem lidem, jimž je v dané společnosti přiznáno právo účasti na správě státu, bezprostředně rozhodovat o státně politických záležitostech celospolečenského nebo regionálního významu.*¹⁰ Samozřejmostí pak je, že není nijak vyloučena ani tvorba státních institutů a byrokratického aparátu, protože v současné době není možné spravovat stát bez použití nepřímé demokracie. Tento aparát uvádí do praxe rozhodnutí občanů, má tedy výkonnou funkci. Přímá neboli nezprostředkovaná demokracie s podřízeným státním aparátem se vyskytovala pouze v antické řecké demokracii na malém území městských států (polis), kde bylo možno spravovat území tímto způsobem. Všichni svobodní občané se podíleli na rozhodování prostřednictvím lidového shromáždění v oblastech zákonodárství, soudnictví i správy. Ovšem za

¹⁰ MADAR, Zdeněk a kolektiv. *Slovník českého práva A-O 1. díl*. Op. cit. 278 s.

svobodné byli považováni pouze muži, kteří se mohli, nebo dokonce účastnili vojenské služby. *Ženy, cizinci, otroci, ale také někteří svobodní občané muži podíl na politické moci neměli.*¹¹

Je zřejmé, že v dnešní době není možné, aby se všichni občané zapojili do správy státu, jelikož rozloha státu a počet obyvatel je mnohem vyšší než tomu tak bylo v městských antických státech. A navíc v době, kde je nutné nalézat rychlá řešení problému, by byla tato celorepubliková přímá demokracie ve všech činnostech dosti problematická a mnohdy i neefektivní. Pokud by se všichni obyvatelé státu zabývali správou věcí veřejných a vlastně naprosto všemi veřejnými záležitostmi, pak by nezbývalo mnoho prostoru pro jiné, například ekonomické činnosti a stát by tržně a ekonomicky zkolaboval. Jednoduše řečeno, všichni by se zabývali politikou, ale doopravdy by nikdo nedělal nic. Proto si volíme své zástupce, aby uplatňovali naši vůli při svých politických rozhodnutích. Zvyšuje se tak efektivita činnosti všech.

Za zmínku také stojí, že podle Petra Mlsny v knize *Úvaha nad přímou demokracií v ČR* občany více než hlasování v referendech, tedy uskutečňování přímé demokracie, láká zapojit se do správy věcí veřejných prostřednictvím *neformálních postupů, jako je žádost o poskytnutí informací od státního orgánu, zveřejňování co největšího množství materiálů ze strany státních orgánů či možnost občanů, aby mohli vstupovat se svými připomínkami do legislativního procesu apod.*¹² Lidé požadují od státních orgánů maximální průhlednost a transparentnost, což v důsledku hodnotí mnohem pozitivněji než možnost hlasování v přímých volbách a v referendu.

Dle Karla Klímy vznikla moderní přímá demokracie v důsledku revolučních hnutí jednotlivých států a také ve spojení s národními zvyklostmi a tradicemi. V důsledku bylo obyvatelstvu umožněno podílet se určitým způsobem na rozhodování a správě věcí veřejných. Domnívat se však, že by bylo možné vytvořit tzv. *ideu komplexní přímé demokracie, tedy rozhodování lidem ve všech podstatných věcech veřejného zájmu,*¹³ je myšlenkou takřka utopickou. Proto přímá

¹¹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2011. 4-5 s. ISBN 978-80-7357-700-1

¹² MLSNA, Petr. *Úvaha nad přímou demokracií v ČR*. *Právní zpravodaj*, 2008, č. 10. 11 s.

¹³ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Op. cit. 56 s.

demokracie ve zcela čisté formě dnes neexistuje nikde na světě. Ve své knize dále odkazuje na francouzského profesora veřejného práva Pierra Pacteta, jenž ve své knize *Institutions Politiques. Droit constitutionnel* konstatuje, že moderní přímá demokracie je uskutečnitelná pouze na komunální úrovni a nikoliv v celostátním měřítku. Za unikátní příklad místního přímého rozhodování, které je plně funkční, označuje některé švýcarské kantony, avšak přiznává, že obrovský význam ve Švýcarsku mají také celofederální hlasování. O zahraničních příkladech více v další části bakalářské práce.

2.4 FORMY PŘÍMÉ DEMOKRACIE

Pokud bychom se zaměřili konkrétně na Českou republiku, pak je třeba říci, že prvky přímé demokracie nejsou zcela v protikladu k demokracii zastupitelské, nýbrž ji vhodně doplňují a rozvíjejí. Toto tvrzení samozřejmě platí i pro ostatní demokratické státy. Mezi tyto prvky můžeme v dnešní době zahrnout petici, referendum neboli všelidové hlasování, lidovou iniciativu, plebiscit, odvolání a samozřejmě i volby. V italské ústavě, přesněji v článku 75, bychom pak našli také lidové veto, jímž se lidé mohou vyjádřit k zákonu, který byl přijat italským parlamentem a případně ho zamítnout.

V Polsku, Rakousku a bývalém Sovětském svazu bylo navíc možné, aby voliči v případě nespokojenosti odvolali poslance z jeho mandátu. Vyjadřovali tak odpovědnost poslance vůči svým voličům. Máme tedy na mysli imperativní mandát. Pro upřesnění, v letech 2000 – 2007 se v Polsku konalo více než 300 odvolacích voleb, což dokazuje, že zde přímá demokracie výrazně sílí.¹⁴ Odvolání, jinak též recall, působí hlavně na poli personálním, nikoli legislativním, a můžeme ho zjednodušeně považovat za opak voleb. Tak například na Slovensku mohou občané na základě lidového hlasování odvolat prezidenta republiky, pokud takové hlasování vyvolá předseda Národní rady na základě usnesení. V českém právním řádu se tato možnost doposud neobjevila.

¹⁴ Údaj byl převzat z knihy *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. SMITH, L. Michael. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1. vydání. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy. 2007. 9 s. ISBN 978-80-903316-3-1

Za velmi častou a hojně využívanou formu přímé demokracie považujeme petici. Termín pochází z latinského slova *petitio*, což v překladu znamená žádost. V Českých zemích má velkou tradici již od dob Rakouska-Uherska a byla vtělena i do československých ústav v letech 1920 a 1948. Dnes je tento pojem ukotven v čl. 18 Listiny základních práv a svobod. *Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*¹⁵ V českých kruzích panuje názor, že je potřeba získat určitý počet nebo procento podpisů na petičním archu, aby mohl jedinec petici platně podat. Jak vidíme, stačí pouze jedna osoba k jejímu podání, avšak k zabezpečení vyšší relevantnosti petice je vhodné sesbírat co nejvíce podpisů, aby si státní orgány nebo orgány územní samosprávy byly vědomy síly veřejného mínění. Stejný názor velkého počtu obyvatel má vyšší váhu při rozhodování o dané otázce.

Ještě je potřeba doplnit, že prostřednictvím petice nelze vybízet k porušování Listiny základních práv a svobod, ani se pokoušet odstranit nezávislost soudu. Orgán veřejné moci je pak povinen tuto petici přijmout, zabývat se jí a také náležitě odpovědět. Nepředpokládá se však, že by měl i povinnost jí vyhovět. Vždy závisí na konkrétní problematice. Oproti referendu jde spíše o neformální vyjádření názoru, avšak občané touto formou naplňují své právo na svobodu projevu také zakotvenou v Listině základních práv a svobod.

Další možnou formou přímé demokracie v Evropě je lidová iniciativa a referendum. Na lidovou iniciativu můžeme v zákonodárném procesu pohlížet jako na protipól referenda. Zatímco referendum se uskutečňuje až na konci tohoto procesu a občané rozhodují, zda s již připraveným návrhem souhlasí nebo nikoli, lidová iniciativa se uplatňuje na jeho počátku. Jde o to, že občané jsou nespokojeni například s nějakým zákonem nebo vyhláškou a pomocí petice, kdy je potřeba nasbírat určitý počet podpisů (klasický počet nebo procento obyvatel), vyvolají nové hlasování v této otázce proto, aby došlo ke změně nebo k novému vytvoření úpravy. Pak přichází na řadu buď vyhlášení referenda, nebo přijetí nového zákona.

¹⁵ Čl. 18, odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Jedná se o silnější právní institut, než je petice, jelikož orgány státní moci jsou povinny nějakým způsobem legislativně zareagovat. V případě petice se mohou jen záporně vyjádřit a problémem se již dále nezabývat. Iniciativa se může zabývat jakoukoli otázkou, je však omezena ústavním pořádkem a zákony. *Je-li ovšem lidová iniciativa slučitelná s demokratickým právním řádem, musí stát garantovat její provedení (tištění hlasovacích lístků, zpřístupnění volebních místností, informovat veřejnost apod.). Výdaje s tím spojené nese stát.*¹⁶ Za typickou federaci, kde se účinně a závazně prosazuje lidová iniciativa, považujeme Spojené státy americké.

V Evropě má kromě Rakouska (zde se může lidová iniciativa týkat jen spolkových zákonů a musí být učiněna ve formě paragrafovaného návrhu zákona) pouze konzultativní podobu a je na zastupitelstvu obce, zda učiní tuto otázku závaznou a vyvolá hlasování. V minulých letech proběhla v České republice diskuze o tom, zda místní referendum je určitou formou lidové iniciativy, k čemuž se vyslovil dokonce i Ústavní soud ve svém nálezu I. ÚS 641/2000¹⁷, kde zdůrazňuje, že určitý počet obyvatel je sice oprávněn vyvolat konání místního referenda, avšak se nejedná o ústavněprávně garantovaný institut, tudíž zde neexistuje žádný předepsaný proces, jak dále postupovat. Lze tedy vyvodit, že v současné době není lidová iniciativa součástí českého právního řádu.

2.5 REFERENDUM

Referendum neboli všelidové hlasování je v mnoha ohledech podobné volbám. Liší se však velmi podstatně. Zatímco prostřednictvím voleb určujeme své zástupce, již za nás budou konat politická rozhodnutí, v případě referenda se sami občané vyjadřují ke konkrétní otázce, tedy meritorně rozhodují. Dochází k němu třemi způsoby. Buď si sami lidé vymohou hlasování, dále je povinnost uskutečnit referendum založena přímo Ústavou či zákonem, nebo k němu dochází na popud státní moci, například parlamentu, vlády nebo prezidenta republiky. Referendum lze obecně rozdělit do šesti kategorií, a to:

¹⁶ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Op. cit. 24 s.

¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. 4. 2001, Právo na soudní a jinou právní ochranu

- ✓ z hlediska závaznosti (referenda konzultativní a závazná)
- ✓ z hlediska předmětu hlasování (referenda zákonodárná, ústavodárná, věcná)
- ✓ z hlediska okamžiku konání (ex ante, ex post)
- ✓ z hlediska místa konání (referendum místní/lokální a celostátní)
- ✓ z hlediska povinnosti jeho konání (referendum fakultativní a obligatorní)
- ✓ z hlediska možnosti lidu referendum iniciovat (referendum pasivní a aktivní)¹⁸

Na tomto místě by bylo vhodné se ke každé kategorii alespoň v krátkosti vyjádřit. Abychom mohli hovořit o referendu jako prvku přímé demokracie v pravém slova smyslu, pak musí jít o formu závaznou, jinými slovy mandatorní, rozhodovací či decizivní. V tomto případě je ovšem vyžadováno určité pevně stanovené kvórum, jehož se při hlasování musí dosáhnout. V případě České nebo Slovenské republiky se jedná většinou o 35%ní nebo 50%ní účast oprávněných voličů při hlasování. Ve Švýcarsku a Rakousku naopak postačuje nadpoloviční většina platných odevzdaných hlasů.¹⁹ Výsledky konzultativního referenda se státní orgány ovšem řídit nemusejí. Často se zde uplatňuje spíše vliv morálky. V případě referenda jako konzultace máme krásný příklad o tom, že lidové mínění působí jako morální závazek pro politiky a ti ho plně respektují, přestože je toto referendum nezávazné. Mám na mysli nezávazné referendum v Norsku v roce 1972 týkající se vstupu do Evropského společenství. Proti vstupu bylo 53,5 % voličů.²⁰

*Klasifikace z hlediska času rozhodování bere v potaz skutečnost, zda referendum předchází či navazuje na schvalovací proces v zákonodárném sboru.*²¹ Pokud referendum zákonodárnému procesu předchází, pak se jedná o rozhodování ex ante. Na tomto místě lze vycítit jednoznačně přímou demokracii, neboť lid zde působí jako pojistka demokracie a opravňuje tak zákonodárný sbor k přijetí návrhu

¹⁸ Tato kategorizace referend byla převzata z knihy Pavla Pechance *Přímá demokracie v České republice*.

¹⁹ Údaje o kvórech byly taktéž převzaty z knihy Pavla Pechance *Přímá demokracie v České republice*.

²⁰ *Norsko a Evropská unie*. Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.e-polis.cz/evropska-unie/240-norsko-a-evropska-unie.html> >>

²¹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Op. cit. 19 s.

zákona. Referendum ex post přichází na řadu až po schválení, přijetí a nabytí účinnosti zákona. Občané zde vystupují podobně jako Ústavní soud v roli negativního zákonodárce. Někteří autoři tuto formu označují jako lidové veto. V tomto bodě bych se však raději přiklonila ke kontrole zákonnosti Ústavním soudem, jelikož zde působí právní odborníci a problematice kontroly zákonů s ústavním pořádkem a zákony lépe rozumějí, jelikož se s ní každodenně setkávají. Občas je potřeba dát přednost odbornosti před laickým pohlížením na zákony.

K územnímu rozdělení referenda je vhodné říci, že hlasování se povětšinou uskutečňuje na místní úrovni, tedy v obcích a krajích, jako výraz spravování územní samosprávy, nikoli státní moci. Pokud rozhodování probíhá na území celé České republiky, pak se terminologicky jedná o celostátní referendum a právě zde se projevuje svrchovanost lidu v demokratickém zřízení, jelikož mají možnost rozhodovat všichni občané země. Problematiku obligatorního a fakultativního referenda lze shrnout velmi jednoduše: *Odpovědí na otázku, jak kategorizovat referenda dle povinnosti k jejich uskutečnění, je skutečnost, zda je referendum nezbytnou, povinnou čili obligatorní součástí schvalovacího procesu, či pouze jeho možným – fakultativním – doplněním. Obligatorně se rozhoduje všude tam, kde to předepisuje ústava či zákon.*²² Obligatorní forma se použije často v případě ústavních změn nebo u přijímání mezinárodních smluv. V případě fakultativního referenda existuje procedura při schvalování právního předpisu, avšak zákonodárce cítí morální povinnost, aby lid vyjádřil své mínění v dané otázce.

Poslední kategorie se vyznačuje možností lidu iniciovat referendum, a to jako všelidové hlasování aktivní nebo pasivní. V případě aktivního referenda jsou lidé jako celek oprávněni dát podnět k zahájení hlasování, u pasivního tuto možnost nemají. Ta přechází na státní moc, například na prezidenta republiky, vládu či parlament. V kategorizaci referend by jistě bylo možné řídit se podle dalších autorů odlišnou systematikou, já osobně bych však upřednostnila právě tuto, jelikož je dle mého názoru velice přehledná a tuto problematiku dostatečně vysvětluje.

²² PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Op. cit. 21 s.

Co se týče plebiscitu jako formy přímé demokracie, Slovník českého práva se vyjadřuje následovně: *Obyvatelstvo určitého území pomocí něho rozhoduje o tom, zda si přeje i nadále setrvat v hranicích daného státu či se dožaduje připojení k jinému státu nebo se chce osamostatnit.*²³ Také se jedná o všelidové hlasování, ovšem platí pouze pro obyvatele části území, jichž se konkrétní změna týká. Oproti tomu dnes již neúčinný zákon č. 298/1992 Sb., o místním referendu²⁴ se o plebiscitu vyjadřuje takto: *...hlasování na základě návrhu podaného orgánem, který by normálně byl kompetentní věc rozhodnout, ale z určitých důvodů se k tomu necítí být dostatečně oprávněn.* Výsledek hlasování může být buď zcela závazný, nebo pouze doporučující, pak by sloužil jako průzkum veřejného mínění. Literatura se dodnes nemůže shodnout na jednotné definici. Jedni pojem takřka ztotožňují s referendem, jiní vidí jeho využití při hlasování o změnách hranic území. Jelikož v České republice institut referenda funguje, proto bych se osobně raději přiklonila k plebiscitu jako k hlasování o hranicích území. Tak či tak, plebiscit je v dnešní době spíše historickým a málo využívaným termínem.

K pojmu celostátního všelidového hlasování lze také dodat, že referendum bylo uskutečněno v historii České republiky pouze jednou, a to v otázce vstoupení do Evropské unie, která byla založena především jako společenství hospodářské a později politické. A protože chtěla EU dodat svým integračním záměrům patřičnou legitimitu, většina přístupových zemí zvolila jako proces ratifikace smluv o přistoupení právě všelidové hlasování, jež proběhlo například ve Francii, Itálii, Spojeném království Velké Británie a Severního Irska a samozřejmě v severských zemích. Česká republika jako jedna z mála východoevropských států nikdy nepřijala klasický zákon o celostátním referendu. Dle Michaela L. Smitha vzniklo v minulosti mnoho návrhů tohoto zákona, ale *především ODS však byla velmi neochotna vzdát se parlamentní suverenity v rozhodování o zahraniční politice a dalších zásadních politických oblastech.*²⁵ Pro upřesnění v roce 1996 neprošel návrh komunistických poslanců kvůli vládní koalici v čele s ODS, stejně tak dopadl další návrh sociálních demokratů a později též třetí návrh křesťanských demokratů roku 1999.

²³ MADAR, Zdeněk a kolektiv. *Slovník českého práva A-O 1. díl*. Op. cit. 278- 279 s.

²⁴ 298/1992 Sb., Zákon České národní rady ze dne 15. dubna 1992 o místním referendu ve znění zákonů č. 152/1994 Sb., č. 132/2000 Sb. a č. 320/2002 Sb.

²⁵ SMITH, L. Michael. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Op. cit. 41 s.

Jediná výjimka byla zakotvena ústavním zákonem, navrženým Senátem, číslo 515/2002 Sb.²⁶ Parlament se tehdy usnesl, že by bylo vhodné, kdyby o přistoupení ČR k EU rozhodl svrchovaný lid. V obecné části důvodové zprávy k ústavnímu zákonu Senát také upozornil na potřebu zvýšení legitimacy vstupu do EU hlasováním národa²⁷. Lidé měli vyslovit svůj souhlas či nesouhlas vstoupit do Evropské unie a stát se členským státem. Pokud by český národ vyjádřil se vstupem nesouhlas, další hlasování by se mohlo uskutečnit až po dalších dvou letech. K reálnému hlasování pak došlo v polovině června roku 2003, konkrétně 13. a 14. června. Nebylo stanoveno žádné kvórum, možná z obavy z nízké účasti voličů. Důvodová zpráva uvádí, že tato možnost byla zvolena proto, aby mohli rozhodnout jen aktivně volící občané, nikoli ti, co by hlasovat nešli, ale kvůli potřebnému kvóru voličů by výsledek hlasování ovlivnili.

Rozhodnutí českého národa nahrazovalo činnost Parlamentu ČR, jenž měl ratifikovat přístupovou smlouvu. *Ústavní zákon o referendu je přímou reakcí na čl. 10a Ústavy, který referendum nabízí jako jednu z alternativ při rozhodování o přenosu některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci*²⁸ Ústavní zákon navíc novelizoval Ústavu, a to čl. 62, kde se rozšiřuje oprávnění prezidenta republiky vyhlásit referendum o přistoupení ČR k EU a jeho výsledek. Dále byl čl. 87, odst. 1 doplněn o písmena l) a m).

"l) o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí,

*m) o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení."*²⁹

Dle Českého statistického úřadu se hlasování účastnilo celkem 55,21% (4 457 206) oprávněných voličů, z toho 77,33 % občanů vyjádřilo souhlas se vstupem do Evropské unie, v přesných číslech se jedná o 3 446 758 voličů.

²⁶ 515/2002 Sb. Ústavní zákon ze dne 14. listopadu 2002 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

²⁷ Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

²⁸ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Op. cit. 51 s.

²⁹ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb. a ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

Hlasovacích lístků s odmítavým rozhodnutím nebo s neplatným hlasem bylo odevzdáno 22,67%, tedy 1 010 448.³⁰

Tento ústavní zákon lze tedy označit jako zákon sui generis, jenž byl vytvořen k naplnění již zmíněného článku Ústavy. O následném hlasování lze logicky říci, že se jedná o referendum ad hoc, určeno pouze pro jednu záležitost. Alespoň to předpokládala důvodová zpráva. Oproti tomu Ústavní soud ve svém nálezu³¹ shledal, že se o zákon svého druhu nejedná, jelikož ho lze při zamítnutí vstupu do EU opětovně opakovat. Jelikož víme, jak hlasování dopadlo, osobně bych se přiklonila k názoru, že v dnešní době se jedná o ústavní zákon sui generis, protože sloužil pouze k rozhodnutí v jedné záležitosti. Naopak v době před hlasováním, kdy panovala nejistota, zda se bude referendum později opakovat, se o zákon svého druhu nejednalo.

Závěrem bych ráda uvedla názor Pavla Pečance na referendum o vstupu do EU, s nímž stoprocentně souhlasím. *Celkově by nad negativními ohlasy měla převážít pozitivní skutečnost, že občané České republiky se vůbec poprvé mohli podílet na výkonu státní moci přímo. Měli možnost pozorovat vedení informační kampaně ze strany vlády i jiných subjektů, mohli posuzovat finanční náročnost referenda a náklady, které s sebou uplatňování přímé demokracie nese.*³²

³⁰ Tyto statistické údaje byly převzaty od Českého statistického úřadu. *Referenda o vstupu do EU a statistika*. Dostupnost [online] na webových stránkách

<< [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vysledky_referend_a_statistika/\\$File/referenda.pdf](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vysledky_referend_a_statistika/$File/referenda.pdf) >>

³¹ Pl. ÚS 23/03 Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 2. 7. 2003, Návrh na vydání rozhodnutí o nezákonném postupu při referendu konaném v ČR

³² PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Op. cit. 56 s.

3 MÍSTNÍ REFERENDUM

3.1 ZÁKONNÁ ÚPRAVA MÍSTNÍHO REFERENDA

Jeden z nejdůležitějších prvků přímého výkonu územní samosprávy představuje místní referendum. Jeho aktuálně platnou právní úpravu nalezneme v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu³³ účinném od 1. února 2004. Tento zákon je dle Pavla Pechance přímým naplněním hlavy VII Ústavy České republiky týkající se územní samosprávy, dále čl. 21, odst. 1 Listiny základních práv a svobod (občané ČR se mohou podílet na správě věcí veřejných buď aktivní volbou svých zástupců, nebo přímo), Evropské charty místní samosprávy v čl. 5 o ochraně hranic místních správních jednotek, o němž bude v této kapitole ještě pojednáno, a konečně je naplněním čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: *Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení:*

- a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců;*
- b) volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování;*³⁴

Místní referendum se poprvé objevilo v ústavním zákoně č. 294/1990 Sb.³⁵, jež významně novelizovalo Ústavu České socialistické republiky z roku 1960³⁶. Občané Československa mohli nově rozhodovat o místní správě prostřednictvím obecního shromáždění nebo díky referendu. Navíc byl k provedení zákona

³³ 22/2004 Sb. Zákon ze dne 11. prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů ve znění zákonů č. 234/2006 Sb., č. 169/2008 Sb. a č. 142/2012 Sb.

³⁴ Čl. 25, odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, New York, 19. 12. 1966; 120/1976 Sb. Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

³⁵ 294/1990 Ústavní zákon ze dne 18. července 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

³⁶ 100/1960 Ústava ze dne 11. července 1960 Československé socialistické republiky ve znění Ústavních zákonů č. 110/1967 Sb., č. 28/1968 Sb., č. 143/1968 Sb., č. 144/1968 Sb., č. 57/1969 Sb., č. 155/1969 Sb., č. 43/1971 Sb., č. 62/1978 Sb., č. 135/1989 Sb., č. 46/1990 Sb., č. 100/1990 Sb., č. 102/1990 Sb., č. 161/1990 Sb., č. 294/1990 Sb., č. 376/1990 Sb., č. 556/1990 Sb., č. 23/1991 Sb., č. 326/1991 Sb., č. 327/1991 Sb. a č. 493/1992 Sb.

ústavního přijat zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Volby do zastupitelstev obcí byly později od úpravy referenda odděleny a vtěleny do jiného zákona. Po přijetí obecního zřízení³⁷, krajského zřízení³⁸ a zákona o hlavním městě Praze³⁹ bylo nutné přijmout novou právní úpravu místního referenda, jíž se stal již zmiňovaný zákon č. 22/2004 Sb. Nový zákon se opíral i o praktické zkušenosti získané konkrétními dosavadními referendy. Nutno dodat, že krajské referendum podléhá jiné právní úpravě⁴⁰, přičemž oba zákony se liší vesměs v drobnostech. Zákon je účinný od 1. ledna 2011 a doposud k němu ještě na území České republiky nebylo přistoupeno.

*Místní referendum je kvalifikovanou, zákonem upravenou, formou účasti občanů na územní správě.*⁴¹ Zahrnuje především řešení otázek týkajících se samostatné působnosti obce. V případě statutárních měst zahrnuje záležitosti městských obvodů nebo městských částí. Pokud by se jednalo o rozhodnutí spadající do působnosti města, pak místní referendum probíhá na celém jeho území. Jestliže se však sama městská část má oprávnění ve věci učinit rozhodnutí, pak se referendum uskuteční jen v dané městské části. V případě, že se hlasování opravdu uskuteční, pak je jeho výsledek pro orgány územní samosprávy závazný a musí se jím řídit, přestože mohlo být referendum vyhlášeno pouze fakultativně.

³⁷ 128/2000 Zákon ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení) ve znění zákonů č. 273/2001 Sb., č. 320/2001 Sb., č. 450/2001 Sb., č. 313/2002 Sb., č. 311/2002 Sb., č. 59/2003 Sb., č. 22/2004 Sb., č. 216/2004 Sb., č. 257/2004 Sb., č. 421/2004 Sb., č. 501/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 61/2006 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 234/2006 Sb., č. 245/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 169/2008 Sb., č. 298/2008 Sb., č. 305/2008 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 326/2009 Sb., č. 347/2010 Sb., č. 424/2010 Sb., č. 246/2011 Sb., č. 364/2011 Sb., č. 72/2012 Sb., č. 142/2012 Sb. a č. 239/2012 Sb.

³⁸ 129/2000 Zákon ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení) ve znění zákonů č. 273/2001 Sb., č. 320/2001 Sb., č. 450/2001 Sb., č. 231/2002 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 404/2002 Sb., zákonů č. 229/2003 Sb., č. 216/2004 Sb., č. 257/2004 Sb., č. 421/2004 Sb., č. 501/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 234/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 298/2008 Sb., č. 305/2008 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 326/2009 Sb., č. 118/2010 Sb., č. 199/2010 Sb., č. 347/2010 Sb., č. 246/2011 Sb., č. 364/2011 Sb., č. 457/2011 Sb., č. 142/2012 Sb. a č. 239/2012 Sb.

³⁹ 131/2000 Zákon ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze ve znění zákonů č. 145/2001 Sb., č. 273/2001 Sb., č. 320/2001 Sb., č. 450/2001 Sb., č. 311/2002 Sb., č. 312/2002 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 22/2004 Sb., č. 216/2004 Sb., č. 257/2004 Sb., č. 387/2004 Sb., č. 421/2004 Sb., č. 499/2004 Sb., č. 501/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 109/2006 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 234/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 66/2008 Sb., č. 169/2008 Sb., č. 298/2008 Sb., č. 305/2008 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 326/2009 Sb., č. 199/2010 Sb., č. 347/2010 Sb., č. 424/2010 Sb., č. 246/2011 Sb., č. 364/2011 Sb., č. 457/2011 Sb., č. 142/2012 Sb. a č. 239/2012 Sb.

⁴⁰ 118/2010 Zákon ze dne 9. března 2010 o krajském referendu a o změně některých zákonů ve znění zákona č. 142/2012 Sb.

⁴¹ PRŮCHA P., POMAHAČ R. *Lexikon – Správní právo*. 1. vydání. Ostrava. Jiří Motloch – Sagit. 2002. 221 s. ISBN 80-7208-314-7

Závaznost referenda je samozřejmě také spojena s kvórem aktivně volících občanů, jež je v dnešní době zákonem stanoveno na 35%ní účast. Zákon o místním referendu v §4 považuje za překážku účasti na hlasování u osob, jež byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům, dále pokud u nich došlo k omezení osobní svobody z důvodu vazby či výkonu trestu, nebo jsou z důvodu ohrožení lidského zdraví umístěni v karanténě. Poslední překážku tohoto taxativního výčtu představuje aktivní výkon vojenské služby, jenž by zabraňoval hlasování v referendu.

Na tomto místě by bylo vhodné vysvětlit pozitivní a negativní vymezení předmětu pro uskutečnění místního referenda. Jak již bylo řečeno, záležitosti určené pro referendum musejí spadat do samostatné působnosti obce, avšak nikoli ty věci, které do samostatné působnosti svěřil zákon. Autoři vesměs shodně zahrnují do samostatné působnosti veškerou problematiku, jež je v zájmu obce a jejích občanů, ale zároveň se nesmí jednat o otázky spadající do samostatné působnosti kraje, dále do přenesené působnosti orgánů obcí, a také o věci svěřené do působnosti správních úřadů jako výkonu státní správy. V tomto případě se jedná o pozitivní vymezení.

Z hlediska negativního vymezení je vhodné vycházet z §7 zákona č. 22/2004. Jedná o výčet záležitostí, o nichž v žádném případě referendum konat nelze, a to o místních poplatcích a obecním rozpočtu (v obou případech by se jednalo o zásah do financování obce), o změně vnitřní struktury obce, přesněji jejích orgánů, o zvolení či naopak odvolání starosty a místostarosty, primátora a náměstka primátora, členů rady (obce, města, statutárního města, hlavního města Prahy), členů zastupitelstev a jiných jmenovaných představitelů obecních orgánů. Občané mají možnost vyslovit důvěru či nedůvěru v daného funkcionáře prostřednictvím komunálních voleb. Zákaz se vztahuje také na otázku nebo samotný výsledek referenda, jež by odporovaly českému právnímu řádu; na přijetí, změnu nebo zánik obecně závazné vyhlášky. Dále pokud má být záležitost rozhodována v odlišném řízení (například ve správním řízení, v řízení o přestupku, v řízení týkajícím se ochrany osobních údajů). Zapovězené jsou i případy uzavírání veřejnoprávních smluv týkajících se delegace výkonu přenesené působnosti a konečně případy, u nichž by se místní referendum mělo o naprosto

stejně otázce uskutečnit dříve než 24 měsíců po uplynutí daného referenda. I zde se jedná o taxativní výčet zákonodárce, jenž nemá být nijak doplňován, a byl s malou úpravou převzat z předchozí zákonné úpravy.

3.2 POSTUP PŘED VYHLÁŠENÍM REFERENDA

Pro konání místního hlasování je nutné splnit několik zákonem stanovených podmínek. Pokud vyjdeme z uvedeného zákona č. 22/2004 Sb., zjistíme, že místní referendum se provádí hlavně v obci, statutárním městě nebo v hlavním městě Praze v rámci věcí, které spadají do jejich samostatné působnosti. V první řadě jej může iniciovat samo zastupitelstvo obce svým usnesením. Zastupitelstvu obce postačuje k rozhodnutí o konání místního referenda prostá většina všech zastupitelů. V předchozí právní úpravě bylo přijetí rozhodnutí podmíněno souhlasem dvou třetin (absolutní většina) všech členů zastupitelstva.

Hlasovat v něm a podávat na něj návrh může každá oprávněná osoba (dle staré právní úpravy oprávněný občan), jež má aktivní volební právo pro volby do zastupitelstev obcí (fyzická osoba, věk minimálně 18 let, trvalý pobyt na daném území pro občany ČR i pro cizince, již jsou zde trvale přihlášení *a jemuž právo volit přiznává mezinárodní smlouva, již je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv⁴²⁾* a tento návrh doloží příslušným počtem podpisů oprávněných občanů (dle staré právní úpravy podporovatelů příslušného návrhu). Tato oprávněná osoba předává návrh minimálně tříčlennému přípravnému výboru, který představuje v českém prostředí jakousi lidovou iniciativu občanů, disponuje ovšem jen procesní způsobilostí a jak již v minulosti judikoval Ústavní soud ve svém nálezu⁴³⁾, přípravný výbor není osobou právníckou nadanou právní subjektivitou.

Počet podpisů se odvíjí od stávajícího počtu občanů obce v daném kalendářním roce a je rozčleněn od 6 do 30% oprávněných voličů: *do 3 000 obyvatel 30 % oprávněných osob, do 20 000 obyvatel 20 % oprávněných osob, do 200 000*

⁴²⁾ NAHODIL T., ŘÍČKA T. *Místní referendum v České republice zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. 1. vydání. Praha: LINDE PRAHA, a.s. 2004. 21 s. ISBN 80-7201-502-8

⁴³⁾ I. ÚS 101/05, Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 3. 2007, Volební právo

*obyvatel 10 % oprávněných osob, nad 200 000 obyvatel 6 % oprávněných osob*⁴⁴. Na tomto místě je důležité si uvědomit, že případná otázka v referendu by měla být natolik podstatná a zásadní, aby se k ní občané opravdu chtěli vyjádřit, a to buď jako oprávněná osoba již při podpisové akci, anebo jako aktivní volič při konání samotného referenda. V obou případech je nutné splnit zákonem požadovaný počet podpisů, či kvórum účasti ve volbách. A pokud by občany konkrétní záležitost nezajímala a nijak se jich nedotýkala, pak nebudou ochotni se do správy věcí veřejných zapojit. Někdy zajistí vyšší účast i spojení referenda s komunálními, nebo parlamentními volbami.

Jak již bylo jinde řečeno, přípravný výbor je jakousi lidovou iniciativou k vytvoření a podání návrhu místního referenda. Vzniká za účasti minimálně tří oprávněných osob. Jeho členové se později mohou stát členy komise pro hlasování. Ze svého středu vyberou tyto osoby zmocněnce, jenž bude zastupovat svým jménem celý přípravný výbor. Díky nálezů Ústavního soudu I. ÚS 101/05 již víme, že výbor sám o sobě nemá právní subjektivitu, ustanovením získává procesní způsobilost k tomu, aby podal u soudu *návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru nemá vady*⁴⁵. Druhou možností je pak návrh na neplatnost výsledku referenda či jeho samotného uskutečnění.

Návrh na konání místního referenda musí obligatorně obsahovat několik podstatných náležitostí, a to odůvodnění hlasování (informace o jeho účelu a předmětu), konkrétní území, jehož se referendum týká, přesné znění otázky, označení zmocněnce, kontaktní údaje členů přípravného výboru a jejich vlastnoruční podpisy, odhad nákladů spojených s hlasováním a možnost jejich úhrady a nakonec přiloží i podpisovou listinu. V tomto případě se jedná o taxativní výčet. Co se týče položené otázky, samozřejmě by měla být jednoznačná a srozumitelná, přiměřeně dlouhá a obsáhlá, neměla by vyjadřovat slova několika významů nebo nesrozumitelná slova.

Jako „odstrašující příklad“ uveďme případ neuskutečněného referenda v obci Makotřasy, kde součástí otázky bylo slovní spojení „stavební rezerva“. Krajský soud v Praze právě z důvodu užití tohoto spojení, z něhož není zřejmé, zda měl

⁴⁴ §8, odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

⁴⁵ §9, odst. 2, písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

*přípravný výbor na myslí stavební uzávěru či územní rezervu, zamítl návrh přípravného výboru na vyhlášení místního referenda.*⁴⁶ Samozřejmostí ve formulování otázky by také měl být její nehodnotící charakter. Již v samotném znění dotazu by autoři neměli vyjadřovat svůj hodnotový soud a rovnou nás vybízet k odpovědi (tzv. sugestivní otázka). Na otázku v referendu se zásadně odpovídá formou ANO, nebo NE. Občané tak vyjadřují svůj souhlas, či nesouhlas s danou problematikou.

Samotná podpisová listina obsahuje shodně odůvodnění hlasování, označení území, konkrétní otázkou, kontaktní údaje členů přípravného výboru a navíc ještě dodatek o možnosti udělení sankce za přešůpek (maximálně 3 000Kč) tomu, kdo by se na podpisovou listinu podepsal vícekrát, uvedl by nepravdivé údaje, nebo kdo není oprávněnou osobou.

Návrh předává přípravný výbor obecnímu úřadu. Ten po jeho přijetí posoudí, zda splňuje všechny zákonem stanovené podmínky a zda lze místní referendum uskutečnit. Pokud nějaká z povinných náležitostí návrhu není splněna, nebo v dané záležitosti konat místní referendum konat nelze, pak o tom musí zmocněnce do 15 dnů od podání návrhu informovat. *Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města posoudí z věcného hlediska (rovněž však může zkontrolovat též i formální náležitosti) návrh přípravného výboru a otázku, zda je možné o návrhu podaném přípravným výborem konat místní referendum. Pokud tomu tak nebude, zákon nedává zastupitelstvu obce nebo zastupitelstvu statutárního města oprávnění k tomu, aby opravilo vady návrhu přípravného výboru.*⁴⁷ Kladnému vyřízení návrhu odpovídá lhůta 30 dnů.

Pokud náležitosti splněny jsou, rada obce předá návrh k prozkoumání a projednání zastupitelstvu obce na jeho dalším zasedání. Pokud jej zastupitelstvo schválí, pak bude vyhlášeno. Je jistě zajímavé, že zastupitelstvo může o otázce rozhodnout, aniž by vyhlásilo uskutečnění hlasování. Jedná se o nejlevnější variantu, jelikož k vydání rozhodnutí postačuje legislativní proces a není potřeba

⁴⁶ JANSÁ P., PAVLIŠOVÁ R. *Práveu proti korupci – Místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*. Praha: Transparency International – Česká republika. 2010. 6s. ISBN 978-80-87123-14-0; jedná se o usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 44 Ca 15/2009 – 25 ze dne 25. 3. 2009

⁴⁷ NAHODIL T., ŘÍČKA T. *Místní referendum v České republice zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. Op. cit. 40 s.

referendum konat. O této skutečnosti zastupitelstvo neprodleně písemnou formou informuje zmocněnce přípravného výboru, jenž může buď s usnesením zastupitelstva souhlasit, nebo může trvat na svém stanovisku a požadovat konání referenda. Zastupitelstvo obce je v tomto případě povinno na svém příštím zasedání hlasování vyhlásit. I soud svým rozhodnutím může zastupitelstvu uložit povinnost konat referendum.

Členové obecního zastupitelstva nebo přípravného výboru by také měli být opatrní a vyvarovat se referenda o konání budoucího referenda. Dle nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 223/04 nelze uspořádat referendum, jež se dotazuje občanů, zda se má konat další referendum o nějaké otázce. V důsledku by tak mohl nastat problém s řetězením referend, což by vyvolalo začarovaný kruh. Toto zjištění však nemá žádnou souvislost s našimi modelovými příklady, tudíž jsem ho zde zmínila jen okrajově. *Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu věcí veřejných náležejících do samostatné působnosti obce (statutárního města) s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými, nikoliv rozhodování, jímž by se – v rozporu se smyslem zákona o místním referendu – nahrazovala činnost obecního úřadu, rady obce a zastupitelstva obce spojená s jejich zákonnými povinnostmi⁴⁸.*

3.3 KONÁNÍ MÍSTNÍHO REFERENDA

Při vyhlášení referenda zastupitelstvo obce oznámí konkrétní znění otázky, místo, den a čas uskutečnění referenda. Referendum musí být dle zákona č. 22/2004 Sb. uskutečněno do 90 dnů od jeho vyhlášení ovšem za předpokladu, že v návrhu přípravného výboru se neobjevil pozdější termín. Pokud přípravný výbor podal více než jeden návrh, ty nejsou obsahově stejné a zastupitelstvo se na nich shodlo usnesením, pak mohou být všechny otázky uskutečněny v rámci jediného referenda. Oproti volbám probíhá hlasování v referendu pouze v rámci jediného dne, jelikož náklady na konání hlasování hradí obec ze svého rozpočtu, tudíž se rozhodně jedná o úsporu finančních prostředků obce.

⁴⁸ Citace z nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 223/04, Právo podílet se na správě věcí veřejných

Co se týče dne uskutečnění hlasování, vesměs závisí na vůli zastupitelstva (s přihlédnutím k obligatorní 90 denní lhůtě od jeho vyhlášení), ovšem pokud se ve stejném období nekonají volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu, Senátu Parlamentu, zastupitelstev obcí či krajů nebo volby do Evropského parlamentu. Pak obligatorně připadá hlasování právě na den voleb. Jak jsme si již řekli, spojení hlasování o dané otázce s komunálními a parlamentními volbami může představovat finanční úsporu pro obec a zároveň se zvyšuje pravděpodobnost vyšší volební účasti a splnění požadovaného kvóra. Proto si myslím, že tato možnost je pro vyhlášení místního referenda velice pozitivní. Samotné rozhodnutí o vyhlášení referenda spolu s odůvodněním přípravného výboru je vyvěšeno na úřední desce a dále způsobem pro obci obvyklým, například na webových stránkách obce či v místním tisku.

Obecní zastupitelstvo posléze plní i další povinnosti spojené s organizací místního referenda; na průběh hlasování a zjišťování výsledku je však zřízena speciální komise pro hlasování a ještě okrsková komise, ve statutárním městě pak i komise městská. Nejméně čtyřčlenná okrsková komise je funkčně velice podobná volební komisi, *zajišťuje průběh hlasování v hlasovacím okrsku, zejména dozírá na správné odevzdání hlasovacích lístků a dbá o pořádek v hlasovací místnosti, sčítá hlasy v hlasovacím okrsku*⁴⁹ a provádí mnoho dalších úkonů. Po dobu konání referenda jsou členové komise vázáni mlčenlivostí, a to tak, že nikomu nesmějí poskytovat jakékoli informace o průběhu referenda nebo třeba dílčích výsledcích hlasování.

Další nutností zákona je stanovení podmínek platnosti a závaznosti místního referenda. *K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.*⁵⁰ Původně bylo potřeba 50%ní kvórum účasti oprávněných osob při hlasování, ale ukázalo se, že pro konání místního referenda je tato podmínka velice přísná. A navíc dle

⁴⁹ §18, odst. 1, písm. a) b) Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

⁵⁰ §48, odst. 1, 2 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

důvodové zprávy novelizace zákona o místním referendu⁵¹ nutnost účasti poloviny všech oprávněných osob staví bariéry uskutečňování přímé demokracie a samotnému konání místních referend.

Tato povinnost přetrvávala v případě územní změny hranic obce, přesněji při sloučení a připojení obce a navíc i při oddělení části obce. Zákon se nevyjadřuje zcela přesně o potřebě více než poloviční účasti u hlasování, avšak k platnosti a závaznosti místního referenda je nutné, aby pro rozhodnutí podle §48, odst. 3 zákona o místním referendu hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. Novelizace zákona o místním referendu však s sebou přinesla i jednu velice důležitou změnu, podle níž už Ministerstvo vnitra České republiky nemá nově možnost zastupitelstvo obce rozpustit, pokud by se neřídilo výsledky referenda.

V důsledku se zastupitelstvo obce stává nepostižitelným za nedodržení závaznosti výsledků a kvalita prvků přímé demokracie se opět snižuje. Zákonodárce obhájí změnu úpravy posílením samostatné působnosti obce, jelikož nemá právo do ní zasahovat, což by se stalo, kdyby Ministerstvo vnitra mělo možnost zastupitelstvo rozpustit. Zajímavostí ovšem je, že zákonodárce neměl potřebu svá tvrzení uskutečnit i u místních právních předpisů, kde kontrola ze strany státu stále trvá a obecně závaznou vyhlášku nebo nařízení může Ústavní soud na návrh krajského úřadu (v případě nařízení obce) nebo ministerstva vnitra (u obecně závazné vyhlášky obce) zrušit.

Nejčastějším případem je rozhodování o sloučení nebo připojení obce, které je fakultativní, a je na zvážení zastupitelstva, zda k němu přistoupí, nebo ne, přičemž je povinností měnit hranice obce pouze s jejím souhlasem. V případě oddělení části obce je pak místní referendum zcela obligatorní. Každá část území České republiky je součástí nějaké obce, nebo vojenského újezdu jako území určeného pro výcvik ozbrojených sil a pro ochranu bezpečnosti státu. Stát nemá zájem zvyšovat počet obcí, což by mohlo vést ke snížení efektivity správy. V dnešní době

⁵¹ 168/2008 Sb. Zákon ze dne 23. dubna 2008, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

je na území České republiky vytvořeno celkem 6 254 obcí⁵² a další zvyšování počtu obcí je nechtěné. Pokud bychom se nad tím zamysleli, pak lze dojít k názoru, že oba extrémní způsoby správy, tedy přílišná centralizace státní moci i její úplná decentralizace nevedou k nejkvalitnější správě věcí veřejných. Kdyby si každá nově oddělená část obce zakládala vlastní obecní úřad a zaměstnávala nové státní zaměstnance, pak by bylo potřeba na jeho provoz vynaložit velké finanční náklady ze strany státu.

Proto ministerstvo financí vytvořilo systematiku koeficientu rozpočtového určení daní⁵³, jež očividně zvýhodňuje velké obce, aby podpořilo slučování a připojování obcí. Evropská charta místní samosprávy účinná v České republice od 1. září 1999 se pro případ změny hranic obce vyjádřila naprosto jasně. V čl. 5 o ochraně místní samosprávy požaduje, aby orgány obce se svými občany nejprve projednaly možnost sloučení, připojení nebo oddělení obce a pokud to bude možné, pak je vhodnou volbou právě rozhodnutí v místním referendu. *Změny hranic místních územních jednotek nesmějí být provedeny bez předchozího projednání s dotčenými jednotkami, popřípadě bez referenda tam, kde to dovoluje zákon.*⁵⁴

Důsledkem sloučení obcí je vznik zcela nové obce, a to na území slučovaných obcí, jež zanikají. Oproti tomu v případě připojení obce, zaniká pouze část, jež se k obci připojovala. Dochází tak k rozšíření území původní obce. Podmínku představuje nutnost, aby spolu tyto územní samosprávné celky sousedily. Ke sloučení nebo připojení obce dochází na základě dohody a uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodnutím zastupitelstev. Pokud je do 30 dnů od vydání rozhodnutí podán bezvadný návrh na konání místního referenda, pak by mělo dojít k jeho uskutečnění před uzavřením této smlouvy. Musí povinně obsahovat právní předpisy, které se stanou součástí nově vytvořeného územního celku. Dosavadní právní předpisy se vznikem nové obce zaniknou. *Na rozdíl od právních předpisů nemá zánik obcí sám o sobě vliv na další platnost (konkrétních)*

⁵² Tento údaj byl převzat z webových stránek Ministerstva vnitra České republiky. Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.mvcr.cz/> >>

⁵³ Tento termín byl převzat z webových stránek Ministerstva financí České republiky. Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/> >>

⁵⁴ Čl. 5 Evropské charty místní samosprávy; 181/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

*správních aktů vydaných jejich orgány, např. rozhodnutí vydaných ve správním řízení.*⁵⁵

Na novou obec přechází také majetek původní obce, kompetence, její financování i dosavadní závazky (pracovněprávní, obchodněprávní i občanskoprávní). Na společném názvu by se měly územní samosprávné celky dohodnout (souhlas jim uděluje Ministerstvo vnitra), pokud tak neučiní, tato pravomoc přechází na Ministerstvo vnitra. Stejně podmínky platí i pro slučování a připojování městských obvodů a městských částí. *Opis rozhodnutí zašle statutární město Ministerstvu vnitra, Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a finančnímu úřadu.*⁵⁶ Po zániku obce ztrácejí svoji právní subjektivitu i dosavadní orgány. Někdy může díky tomu nastat i změna správního obvodu. Pokud by sloučením nebo připojením mělo dojít ke změně vyššího územního samosprávného celku, pak podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.⁵⁷ tato změna může nastat pouze na základě zákona.

V opačném případě, tedy při místním referendu týkajícím se oddělení části obce, obecní zřízení nastavuje ztížené podmínky. *Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.*⁵⁸

Při oddělení části obce vzniká posléze úplně nová obec. Po oddělení musí i zbytek obce splňovat podmínku alespoň 1 000 obyvatel. Krajský úřad v přenesené působnosti o tomto oddělení rozhoduje, poté co obdrží návrh obce, kde proběhlo místní referendum s kladným výsledkem, a pokud byly splněny všechny zákonem stanovené podmínky, pak tento návrh schválí. Důležité je také říci, že hlasování se uskutečňuje pouze na území, jež se chce od obce oddělit. Souhlas obci s jejím

⁵⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 137 s. ISBN 978-80-7179-254-3

⁵⁶ §20, odst. 5 Zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení

⁵⁷ 347/1997 Sb. Ústavní zákon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění ústavních zákonů č. 176/2001 Sb. a č. 135/2011 Sb.

⁵⁸ §21, odst. 1 Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

novým názvem opět uděluje Ministerstvo vnitra. *Sloučení obcí, připojení obce, městských částí nebo městských obvodů nebo oddělení části obce lze provést jen k počátku kalendářního roku. Návrh na oddělení části obce musí být podán krajskému úřadu nejpozději do 30. června předchozího kalendářního roku.*⁵⁹

Další možností vzniku nového územního samosprávného celku je zrušení nebo změna vojenského újezdu. V tomto případě se jedná o zcela originální vznik územního samosprávného celku. Změny právní subjektivity, financování, majetku obce, kompetencí a závazků jsou naprosto stejné jako u sloučení nebo připojení obce. Profesor Klíma souhrnně označuje referendum týkající se sloučení, připojení nebo oddělení části obce jako místní plebiscit. Místní referendum lze samozřejmě konat i v jiných otázkách, jež se netýkají hranic či velikosti obce. V zákoně o místním referendu nalezneme negativní výčet záležitostí, o nichž referendum konat nelze. Logicky tedy vyplývá, že ve zbytku věcí v samostatné působnosti obce jej konat lze.

Z mého pohledu je však velice žádoucí, aby měli občané možnost projevit svůj názor prostřednictvím referenda, jelikož se jich to bezprostředně týká a výsledek rozhodnutí ovlivní jejich budoucí život. Může dojít například ke změně jejich trvalého bydliště, a tak by měli vzít v úvahu, zda jsou ochotni si nechat znovu vystavit své doklady totožnosti a vyřídit veškeré potřebné úkony spojené se změnou bydliště (pojišťovna, banka, pracovní smlouva,...).

V závěrečných ustanoveních platného zákona o místním referendu nalezneme zmínku o financování hlasování, jež se hradí z obecního rozpočtu. Zastupitelstvo obce přijímá rozpočtové opatření dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů⁶⁰. A právě zde odpovídá konání místního referenda rozpočtovému opatření jako *použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem*

⁵⁹ §24 Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁶⁰ 250/2000 Sb. Zákon ze dne 7. července 2000 o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění zákonů č. 320/2001 Sb., č. 450/2001 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 421/2004 Sb., č. 557/2004 Sb., č. 562/2004 Sb., č. 635/2004 Sb., č. 342/2005 Sb., č. 138/2006 Sb., č. 140/2006 Sb., č. 245/2006 Sb., č. 270/2007 Sb., č. 27/2008 Sb., č. 306/2008 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 421/2009 Sb., č. 457/2011 Sb., č. 458/2011 Sb., č. 465/2011 Sb., č. 466/2011 Sb. a č. 171/2012 Sb.

*rozpočtu*⁶¹. Největší náklady většinou představují výdaje na zřízení a činnost komise pro hlasování (pronájem hlasovacích místností, odměna pro členy komise, školení, občerstvení,...) a na kampaň, jež může být upřádána nejméně deset dní před konáním hlasování prostřednictvím tisku, veřejných diskuzí, billboardů.

Oproti volbám do zastupitelstev obcí je možné, aby kampaň probíhala ještě v den hlasování, avšak nikoli v budově, kde se hlasování uskutečňuje. U voleb komunálních nebo parlamentních je propagování voleb v den hlasování zakázáno. *Navíc v době počínající třetím dnem přede dnem voleb a končící ukončením hlasování nesmějí být žádným způsobem zveřejňovány výsledky předvolebních a volebních průzkumů*⁶². Všechny uvedené výdaje kromě prostředků na činnost přípravného výboru hradí obec ze svého rozpočtu. Jak již bylo řečeno, výsledek referenda je pro orgány obcí, statutárních měst nebo hlavní město Prahu závazný a v této fázi již občané nemají možnost dále se podílet na správě věcí veřejných. Další kroky uskutečňuje obec.

Nyní by bylo vhodné představit právní úpravu místního referenda prostřednictvím praktických modelových případů, tedy skutečná konkrétní hlasování.

⁶¹ §16, odst. 3, písm. b) Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

⁶² § 30, odst. 2 Zákona č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů ve znění zákonů č. 230/2002 Sb., č. 96/2005 Sb., č. 320/2009 Sb., č. 222/2012 Sb. a č. 275/2012 Sb.

4 MODELOVÉ PŘÍPADY

4.1 ANKETA - GOLČŮV JENÍKOV

Nyní bych ráda přistoupila k samotným modelovým případům, jež jsou úzce spojeny s touto problematikou. O co se jedná? Město Golčův Jeníkov dostalo v září roku 2001 nabídku od Správy uprchlických zařízení na zřízení azylového domu v místním zámeckém areálu pro uprchlíky z různých východních zemí. Mělo se jednat o přesun několika desítek azylantů z obce Seč, která je od zmíněné obce ve vzdálenosti několika desítek kilometrů. Zastupitelstvo tuto nabídku dne 27. 9. 2001 přijalo, vydalo usnesení a chystalo se s druhou stranou uzavřít smlouvu o tomto přesunu.

Došlo však k obrovské nevoli místních obyvatel, již se obávali nárůstu kriminality, a tak požadovali uskutečnění místního referenda v této otázce. Ustavili přípravný výbor v čele s Ivou Hrubcovou a začali vypracovávat svůj návrh k předložení. Tehdy se ještě řídili platnou právní úpravou, a to zákonem č. 298/1992 Sb., o místním referendu. Při předešlém podrobném zkoumání jsme zjistili, že podstatné znaky obou právních úprav zůstaly vesměs stejné, proto zde nebudeme rozebírat jejich odlišnosti. Přípravný výbor tedy vypracoval návrh a předložil jej radě obce a posléze zastupitelstvu obce, které díky tlaku veřejného mínění s konáním místního referenda souhlasilo a chystalo se jej vyhlásit.

Několik dní před jeho uskutečněním se zjistilo, že návrh nesplňuje všechny formální zákonné podmínky. Obec Golčův Jeníkov má společně se svými katastrálními územími téměř 4 000 obyvatel, proto se členové přípravného výboru domnívali, že město spadá do skupiny do 20 000 obyvatel, tudíž jim stačí, když jejich návrh podpoří svými podpisy 20% oprávněných osob. Důsledky místního referenda by však oficiálně dopadaly pouze na jednu část, a to přímo na obec Golčův Jeníkov bez přidružených obcí. Počet obyvatel tak klesl na pouhých 2606, z toho bylo datováno celkem 2072 oprávněných osob⁶³. Je tedy zřejmé, že obec, jež má méně než 3 000 oprávněných osob, má za povinnost sesbírat 30%

⁶³ Údaj byl převzat z webových stránek Českého statistického úřadu. Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.czso.cz/> >>

podpisů. Tato podmínka však splněna nebyla, jelikož se podařilo na podporu návrhu získat pouze 26,5% podpisů.

Tato překážka starostu Ing. Pavla Kopeckého ani zastupitelstvo nevyvedla z míry, a tak se společně rozhodli uspořádat namísto místního referenda anketu, jež by byla závazná a měla by stejná pravidla a důsledky jako referendum, což v této situaci přípustné bylo. Jak poznamenal starosta v deníku iDNES.cz, bylo nutné vyřešit napjatou atmosféru kolem plánovaného uprchlického tábora, tudíž se rozhodl pro závaznou anketu. *"Nemá cenu prodlužovat napětí, které kolem případného umístění pobytového střediska ve městě přetrvává. Musíme současnou atmosféru zklidnit,"* poznamenal.⁶⁴

Na tomto místě je dobré si povšimnout, jakou sílu má veřejné mínění obce. Orgány územní samosprávy sice disponují samostatnou působností vůči orgánům státní moci, ale svá rozhodnutí a usnesení musejí především obhájit před svými občany, což je někdy mnohem problematičtější. Jako zástupci základních územních samosprávných celků by především měli reflektovat vůli obce jako organického celku, tedy většiny občanů. Kontaktovala jsem místního starostu, který mi poskytl veškeré údaje týkající se průběhu ankety a jejích výsledků. Budu tedy uvádět informace s odkazem na zápis schůze obecního zastupitelstva města Golčův Jeníkov ze dne 19. 12. 2001.

Anketa byla uskutečněna dne 25. 11. 2001 od 8:00 do 20 hodin. Jelikož se jednalo o hlasování více než 1 000 oprávněných osob, byly zřízeny s ohledem na tehdejší právní úpravu dva volební okrsky. Otázka zněla: Souhlasíte se zřízením pobytového střediska pro uprchlíky v obci Golčův Jeníkov? Zúčastnilo se celkem 1540 oprávněných osob z 2072, což je 74,32%. Počet odevzdaných platných hlasů byl 1462 (70,56%), neplatných hlasů bylo 64 (4,19%), platných hlasů s odpovědí ANO bylo 146 (9,57%), platných hlasů s odpovědí NE bylo 1316 (86,24%).⁶⁵ Sám starosta byl velmi překvapený vysokou účastí obyvatel obce, méně už však konečným výsledkem ankety. Usnesení ze dne 27. 9. 2001 bylo zrušeno, a také byla přerušena další jednání se Správou uprchlických zařízení.

⁶⁴ *Anketa rozhodne o azylantech.* Dostupnost [online] na webových stránkách <<http://zpravy.idnes.cz/domaci.aspx?r=domaci&c=A011107_135440_jihl_zpravy_max>>

⁶⁵ Údaje byly převzaty ze zápisu schůze obecního zastupitelstva města Golčův Jeníkov ze dne 19. 12. 2001, tento zápis není veřejně dostupný na internetových stránkách obce.

Jelikož jsem občankou Golčova Jeníkova, tato problematika se mě velice úzce dotýkala. Já sama jsem však v této době nespádala do skupiny oprávněných osob kvůli nízkému věku.

Ze strany obecního zastupitelstva, především starosty, a také Správy uprchlických zařízení, jsme byli označeni jako silně diskriminační obec, která není ochotná pomáhat lidem v nouzi. Na druhou stranu chápu místní, že se obávali o bezpečnost svou a svých blízkých, a také to, že by v důsledku přesunu azylantů mohlo dojít ke zmíněnému nárůstu kriminality ve městě. Obec by jistě získala obrovské dotace na provoz střediska pro čekatele na azyl v ČR a mohla by je využít pro zkvalitnění služeb ve městě, ale neměla by tak činit v rozporu s názorem většiny obyvatel. Jak všichni víme, každé rozhodnutí má svou odvrácenou stranu mince, s čímž musejí zastupitelé obce v každém případě počítat.

K řešení dalších závažných otázek pomocí místního referenda prozatím v obci ještě nebylo dosud přistoupeno. Ráda bych ještě upozornila, že na tomto příkladu bylo prokazatelně ukázáno, že orgány územní samosprávy se samostatnou působností jsou vázány nejen zákony a celkově právním řádem České republiky, ale také veřejným míněním svých voličů a hlavně občanů. Závěrem tohoto modelového případu bych ráda uvedla komentář starosty Ing. Pavla Kopeckého k anketě: *"Kladem je, že se lidi probudili, že se začali o veřejné dění zajímat. Doufám, že jim tento zájem vydrží," uvedl.*⁶⁶ Je patrné, že zájem občanů o správu věcí veřejných je v českých poměrech prozatím stále nízký a můžeme jen doufat, že v budoucnu dojde k jeho nárůstu.

4.2 ODDĚLENÍ ČÁSTI OBCE – POLIČNÁ

V závěru roku 2011 se skupina jedenácti obyvatel obce (města) Valašské Meziříčí, místní části Poličná, rozhodla ustanovit přípravný výbor a vytvořit zcela novou obec prostřednictvím uskutečnění místního referenda. Terminologicky se tedy jedná o konání místního referenda o oddělení části obce. Hlavním důvodem

⁶⁶ *Golčův Jeníkov odmítl uprchlíky.* Dostupnost [online] na webových stránkách << http://zpravy.idnes.cz/golcuv-jenikov-odmitl-uprchliky-dob-domaci.aspx?c=A011125_144652_jihl_zpravy_jkl >>

bylo plánované zrušení Základní a Mateřské školy v Poličné, jež navrhlo zastupitelstvo Valašského Meziříčí, nespokojenost s místní správou města a snaha přiblížit veřejné záležitosti svým obyvatelům co nejlíže. V usnesení zastupitelstva města ze dne 26. 1. 2012 se můžeme dočíst jeden z důvodů snahy o odtržení. *Správa, která je co nejlíže místu občanům, poskytuje lepší záruku, že obec, v níž žijí, se skutečně stane „jejich obcí. Bude se tak odpovědně přistupovat k potřebám občanů a jejich dětí. Problémy se budou řešit bez odkladů, neboť i představitelé obce budou přímo v místě trvale žít a budou tedy přísněji podrobeni jejich demokratické kontrole.*⁶⁷

Přípravný výbor se poprvé sešel 25. 11. 2011, kde byl jeho zmocněncem zvolen pan Vladimír Místecký. Na toto zasedání si přípravný výbor přizval starostu obce Želechovice, jež se v minulosti úspěšně odtrhla od města Zlín. Proto starosta uvedl na zastupitelstvu důležité informace pro úspěšný postup při sběru podpisů, formulaci otázky pro hlasování, vytvoření důvodové zprávy. Dále byla zhodnocena ekonomická situace nové obce a představen návrh petice, navíc byla vypracována i SWOT analýza. Otázka na podpisové listině zněla: *„Souhlasíte s tím, aby se uskutečnilo referendum k otázce oddělení místní části Poličná od města Valašského Meziříčí a vznikla samostatná obec Poličná?“*⁶⁸ Konkrétní otázka zvolená pro místní referendum by měla znít takto: *„Souhlasíte s oddělením místní části Poličná od města Valašské Meziříčí a vznikem samostatné obce Poličná?“*⁶⁹ Dále byla navržena možnost v případě úspěchu při konání referenda si nechat zdarma vyměnit své občanské průkazy a jiné doklady totožnosti.

Během sbírání podpisů a přípravy důvodové zprávy se k Poličné připojila ještě jedna místní část, a to Krhová, taktéž součást města Valašské Meziříčí. Návrh na konání místního referenda spolu s podpisovou listinou byl předán městskému úřadu, jenž neshledal žádné nedostatky a předal jej zastupitelstvu města, které místní referendum opravdu vyhlásilo, a to na den 21. 4. 2012 od 8 do 20 hodin. Podpisovou listinu podepsalo 795 občanů z celkového počtu 1419 oprávněných

⁶⁷ *Referendum o odtržení místní části Poličná vyhlášeno na 21. dubna 2012.* Dostupnost [online] na webových stránkách <<http://www.policna.cz/pdf/referendum_o_odtrzeni.pdf>>

⁶⁸ *Referendum o odtržení místní části Poličná vyhlášeno na 21. dubna 2012.* Dostupnost [online] na webových stránkách << http://www.policna.cz/referendum/index_r.html >>

⁶⁹ *Zápis místní komise o výsledku hlasování.* Dostupnost [online] na webových stránkách << http://www.policna.cz/pdf/Vysledky_referenda.pdf >>

osob⁷⁰. Jednalo se o 56,03% občanů místní části Poličná. Jelikož šlo o území s méně než 3 000 obyvateli, bylo potřeba sesbírat více než 30% podpisů oprávněných osob. Tato podmínka byla samozřejmě splněna.

Místní část Poličná měla k 1. 1. 2012 celkem 1 419 oprávněných osob. Jelikož víme, že při uskutečnění místního referenda o oddělení části obce platí striktní podmínka padesátiprocentní účasti, bylo k platnosti referenda vyžadováno nejméně 710 odevzdaných hlasovacích lístků s odpovědí ANO. Na pozvánce k uskutečnění místního referenda bylo také zdůrazněno, že podmínkou platného hlasovacího lístku je jeho vložení do úřední obálky, což mi připomíná medializovanou zprávu z druhého kola prezidentských voleb, kdy jeden z kandidátů Karel Schwarzenberg tak neučinil a jeho hlas byl posléze neplatný.

A jak vlastně hlasování dopadlo? Z počtu 1 419 oprávněných osob se k volební urně dostavilo celkem 1 015 obyvatel místní části, z čehož bylo 5 hlasů neplatných, což znamená 71, 53%ní účast při hlasování. 798 lidí hlasovalo pro možnost ANO (56,16%), 212 občanů se vyjádřilo k otázce záporně. Povinného 50%ní kvóra hlasujících bylo dosaženo a zároveň pro oddělení místní části obce hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných osob, což znamená, že byly splněny všechny potřebné podmínky. V případě místní části Krhová dopadl výsledek hlasování naprosto stejně. Otázka zněla: „*Souhlasíte s oddělením místní části Krhová od města Valašské Meziříčí a vznikem samostatné obce Krhová?*“⁷¹ Z celkového počtu 1 617 oprávněných osob hlasovalo 1 131 občanů, přičemž 10 hlasů bylo neplatných. Jednalo se tedy o 69,94%ní účast oprávněných osob. Pro odtržení části obce se vyslovilo 992 lidí (celkem 61,5%), proti 135.⁷² I zde byly splněny podmínky platnosti místního referenda.

Zastupitelstvo města Valašské Meziříčí následně předalo dne 14. 5. 2012 návrh na oddělení části obce Poličná a části Krhová, výsledky referenda a další podklady věcně a místně příslušnému Krajskému úřadu ve Zlínském kraji k posouzení. Ten samozřejmě návrh schválil, jelikož byly splněny všechny

⁷⁰ Tyto údaje byly převzaty z webových stránek obce Poličná. *Informační zpravodaj k osamostatnění Poličné*. Dostupnost [online] na webových stránkách << http://www.policna.cz/pdf/zpravodaj_1.pdf >>

⁷¹ *Zápis místní komise o výsledku hlasování*. Dostupnost [online] na webových stránkách << http://www.policna.cz/pdf/Vysledky_referenda.pdf >>

⁷² Číselné údaje byly taktéž převzaty ze zápisu místní komise o výsledku hlasování.

zákonem stanovené požadavky. Došlo k vymezení katastrálního území, k rozdělení procent výnosu z daní, obě odtržené obce měly více než 1 000 obyvatel, původní město samozřejmě taktéž. *Převod sdílených daní měsíčně vždy jednou dvanáctinou objemu roku 2013, a to podle procentního rozdílu obce (koeficientu) na sdílených daní vypočítaného ke dni 31. 12. 2012.*⁷³ Ke vzniku samostatných obcí došlo k 1. 1. 2013.

4.3 VÝSTAVBA OBCHODNÍHO CENTRA – PLZEŇ

Posledním modelovým příkladem této bakalářské práce je problematika týkající se plzeňského hlasování a vyhlášení místního referenda. O co přesně se jednalo? V roce 2011 byl na Americké třídě v Plzni i přes několik vcelku úspěšných demonstrací zbourán Dům kultury Inwest umístěný na pravém břehu řeky Radbuzy. Poté se řešilo, jak naložit s novým volným prostorem. Padla nabídka investora (společnost Amádeus Real, a.s.) o vybudování obchodního centra Corso, a to v těsné blízkosti jiného hypermarketu. Za zmínku stojí, že záměr nové stavby byl zastupitelstvu statutárního města představen již v roce 2007 a o dva roky později byl vytvořen podrobný projekt výstavby. Nabídka byla schválena a došlo ke změně územního plánu statutárního města. Orgány města však nikdy neuzavřely žádnou smlouvu s investorem, jíž by se písemně zavázaly k výstavbě centra.

Následně se vzbouřilo mnoho občanů Plzně s tím, že není potřeba stavět další obchodní centrum ve středu města, jelikož jich je zde možná až přebytek. Podle nich by bylo vhodnější vybudovat na tomto místě například volně přístupný park nebo zde umístit jen zeleň. Údržbu by zajišťovalo město a hradilo by samozřejmě i s tím spojené náklady. V případě OC Aréna, později přejmenované na Corso Americká by se samozřejmě jednalo o soukromou stavbu. Několik aktivistů v čele s Martinem Markem připravilo petici, pod níž se podepsalo zhruba 9 000 lidí. Byla zaslána orgánům územní samosprávy, jež se rozhodly uspořádat architektonickou

⁷³ *Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://obecpolicna.info/wp-content/uploads/2013/01/rozhodnutí-o-vzniku-obcí-Krhová-Poličná.pdf> >>

soutěž. Ta se však nikdy neuskutečnila, jelikož došlo k ustavení nového zastupitelstva, které tuto aktivitu ukončilo a dále se peticí nezabývalo.

Nespokojení občané se s tím nehodlali smířit, ustavili přípravný výbor a začali znovu sbírat podpisy pro novou petiční listinu, jež by donutila zastupitelstvo vyhlásit místní referendum o této otázce. Jelikož statutární město Plzeň spadá do kategorie 20 000 – 200 000 oprávněných osob s více než 130 000 (přesně 133 391 ke dni 1. 1. 2012⁷⁴), bylo nutné dle zákona o místním referendu sehnat alespoň 10% podpisů, tedy 13 392 podpisů. Nakonec se podařilo shromáždit téměř 15 000 podpisů, čímž došlo ke splnění jedné z podmínek pro vyhlášení místního referenda.

Hlavním důvodem nespokojenosti bylo dle občanů města zvýšení automobilové dopravy v centru města kvůli zmíněnému multifunkčnímu obchodnímu centru. Díky nárůstu dopravy by pak mohlo také dojít ke zvýšení hluku a k vyšší míře znečištění ovzduší. Další pohnutku představovala nechuť obyvatel ke změně rázu místního prostředí a architektury, a to jen kvůli soukromému investorovi, jenž údajně spoléhal na pasivitu Plzeňanů a hladký průběh schválení a výstavby centra. V diskuzích také padla zmínka o tom, že celý projekt je vysoce zpolitizovaný a poté, co se společnost Amádeus Real, a.s. stala vlastníkem Domu kultury Inwest a přilehlých pozemků, začala budova velice rychle chátrat. Něco podobného se prý stalo již dříve v Ostravě a v této kauze také figurovala zmíněná společnost. A můžeme se ptát, zda je tato spojitost jen dílem náhody.

Dodatečně při vyhlášení místního referenda se investor dušoval, že bude město žalovat v řádech sta milionů. A navíc by se neuskutečnění výstavby mělo projevit i ve schodku městského rozpočtu, jelikož Plzeň přijde o obrovskou část financí, na své náklady bude muset odkoupit pozemky zpět a uhradit demolici. Zmocněnec přípravného výboru Martin Marek se k této problematice vyjádřil následovně: *Zabránit stavbě OC Aréna/ Corso Americká jde zejména přijetím regulačního plánu, který neumožní výstavbu obřího obchodního zařízení na dolní Americké, či změnou územního plánu. Strašení občanů omezením MHD a dalších služeb kvůli smyšlené povinnosti města odkoupit pozemky je pouze součástí negativní*

⁷⁴ Výsledek hlasování v místním referendu konaném na území statutárního města Plzně ve dnech 11. a 12. ledna 2013. Dostupnost [online] na webových stránkách <<http://www.plzen.eu/Files/MestoPlzen/aktuality/2013/130112_Vysledky_referendum_Corso.pdf>>

*kampaně města a jeho představitelů, kteří si referendum dlouhodobě nepřejí.*⁷⁵
Jistě se všichni shodneme, že se jedná o velice kontroverzní projekt.

V tomto případě jde o první místní referendum v Plzeňském kraji, jehož vyhlášení bylo od vzniku zákonné úpravy nařízeno soudem. Přestože se podařilo shromáždit dostatek podpisů na petiční listině a zároveň byly splněny všechny zákonem požadované podmínky, magistrát statutárního města vyškrtal 4 000 podpisů, čímž se celkový počet podpisů dostal pod hranici stanovenou zákonem. Přípravný výbor tedy znovu zahájil a podpisovou akci a během jednoho týdne se mu podařilo shromáždit dalších 5 000 podpisů.

Zastupitelstvo města Plzně návrh na svém dalším shromáždění odmítlo vyhlásit (konkrétně 17. 9. 2012). Proto se přípravný výbor prostřednictvím advokátní kanceláře Šikola a partneři obrátil s tímto požadavkem na Krajský soud v Plzni. Soud během listopadu minulého roku uznal přípustnost konání referenda a uložil zastupitelstvu statutárního města povinnost, aby místní referendum na své další schůzi vyhlásilo, a to tak, aby se hlasování uskutečnilo společně s prvním kolem prezidentské volby ve dnech 11. a 12. ledna 2013. Poté investor podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, která byla následně zamítnuta, tudíž už nic nebránilo úspěšnému konání místního referenda.

Otázka v místním referendu zněla: *Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?*⁷⁶ Hlasování se účastnilo 55 213 obyvatel města Plzně, tedy 41,4% oprávněných osob. Dle zákona o místním referendu byla požadována účast 35%, jelikož se nejednalo o změnu hranic obce. Celkem 35 543⁷⁷ oprávněných osob odpovědělo na zmíněnou otázku ANO, což převyšuje stanovenou podmínku 25% ze všech oprávněných osob. Z výsledků hlasování je zřejmé, že místní referendum je platné a orgány územní samosprávy statutárního města Plzeň by měly učinit kroky

⁷⁵ *Noviny přípravného výboru plzeňského referenda. První plzeňské referendum 11. - 12. 1. 2013.* Leden 2013 2 s.

⁷⁶ *Místní referendum k výstavbě obchodního zařízení na místě bývalého DK INWEST.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://referendum.plzen.eu/> >>

⁷⁷ Oba údaje o hlasování byly převzaty z: *Výsledek hlasování v místním referendu konaném na území statutárního města Plzně ve dnech 11. a 12. ledna 2013.* Dostupnost [online] na webových stránkách << http://www.plzen.eu/Files/MestoPlzen/aktuality/2013/130112_Vysledky_referendum_Corso.pdf >>

požadované peticí, návrhem a ostatně i samotnou otázkou místního referenda. *Město Plzeň nyní začne na základě jeho výsledků bezodkladně konat, přestože nelze zastírat, že to městskému rozpočtu může přinést nemalé náklady. Občan promluvil a město se tím bude řídit,*“ sdělil primátor Martin Baxa.⁷⁸

Hlasováním však problematika referenda týkajícího se výstavby obchodního centra neskončila. Čtveřice plzeňských oprávněných osob se však rozhodla v řádné lhůtě podat žalobu dlouhou celých 27 stran u Krajského soudu v Plzni na výsledek předešlého konání referenda. *Iniciátoři žaloby považují výsledky referenda za neplatné, protože v referendu šlo o nepřípustný zásah do soukromého vlastnictví investora stavby.*⁷⁹ Podle nich by měla otázka obsahovat neurčité pojmy jako třeba veškeré kroky a obchodní zařízení, proto podle nich výsledek hlasování není platný.

Konečně dne 20. února tohoto roku Krajský soud v Plzni rozhodl, že místní referendum konané ve dnech 11. a 12. ledna je platné. Soud nepovažoval žádnou z námitek žalobců za opodstatněnou a důvodnou, proto ji také ve svém výroku zamítl. Otázka v referendu byla tedy bezvadná. Na závěr by bylo vhodné dodat, že existuje ještě jedna možnost opravného prostředku, a to případná kasační stížnost účastníků řízení u Nejvyššího správního soudu. Jak vše dopadne, je prozatím nejisté.

⁷⁸ *Plzeňané v referendu byli proti výstavbě multifunkčního centra Corso Americká.* Dostupnost [online] na webových stránkách <<<http://www.plzen.eu/aktuality/plzenane-v-referendu-byli-proti-vystavbe-multifunkcniho-centra-corso-americka.aspx>>>

⁷⁹ *Čtveřice Plzeňanů napadla žalobou výsledky referenda o OC Corso Americká.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.regionpodlupou.cz/1066-ctverice-plzenanu-napadla-zalobou-vysledky-referenda-o-oc-corso-americka.xhtml> >>

5 DOPLŇUJÍCÍ POZNATKY

Pokud bychom se zaměřili na příčiny úspěchu v místním referendu prostřednictvím kampaňového modelu, pak bychom zjistili, že má dva rozměry, a to objektivní neboli úspěch týkající se volební účasti, a subjektivní (prostřednictvím dosažení chtěného cíle). Než dojde k platnosti referenda, je potřeba překonat několik překážek. V podstatě ve většině států východní a střední Evropy je nutné, aby zastupitelstvo schválilo daný návrh, a to ještě mnohem dříve, než dojde k samotnému hlasování. Nejen, že jej navrhovatel musí přesvědčit, ale pokud navrhovatele zajímá, zda může jeho návrh uspět, pak by se měl zabývat i dalšími možnými podmínkami, a to například požadavky jiných zájmových skupin, socioekonomickým prostředím, požadavky státních orgánů.

Co se týče jednotlivých překážek v úspěšnosti konání místního referenda, v první části musí dojít vytvoření petice a sběru podpisů. Tyto činnosti podléhají většinou striktním byrokratickým požadavkům, jež je nutné splnit, což nebývá zrovna snadnou záležitostí. Nutností pak je nastudovat všechny potřebné zákony a dále se jimi řídit. Navíc je důležité, že ne každý je schopen poznat podstatu zákona a vyložit podrobnosti. A pokud zastupitelstvo zrovna není příznivcem našeho návrhu, určitě nám dobrovolně neposkytne žádné informace. Také občanům, již chtějí petici svým podpisem podpořit, musí být podrobně vysvětleny všechny podmínky. V případě, že nebudou všechny splněny, pak většinou dochází k anulaci petice a odmítnutí návrhu.

K vyhlášení místního referenda je nutností potvrzení petice a schválení návrhu zastupitelstvem. Velice důležitou součástí je dobře položená otázka. Pokud by byla nějakým způsobem nedokonalá nebo nejasná, pak návrh schválen nebude. V neposlední řadě představuje další překážku splnění určitého kvóra volební účasti při hlasování. Došlo-li k přijetí návrhu, ale zastupitelstvo s ním v zásadě nesouhlasí, jistě pak zvolí negativní taktiku, a to přesně tak, že bude občany obce co nejméně informovat o možnostech hlasování v referendu a pokud ano, tak jedině v záporném smyslu. Tedy, aby občané buď vůbec nehlasovali, nebo aby zvolili negativní odpověď. Navrhovatel, většinou zmocněnec přípravného výboru

musí informovat a přesvědčit voliče k účasti na hlasování sám, taková by měla být jeho strategie.

Dejme tomu, že všechny podmínky byly splněny, referendum vyhlášeno, překročena více než poloviční účast hlasujících a navíc tato nadpoloviční většina hlasovala pro návrh. Další překážku představuje chování orgánů obce, jež se mají řídit výsledky hlasování. Pokud se jimi řídit nebudou, díky dříve zmiňované novele zákona o místním referendu za to nejsou nijak postižitelní. Jak už ale víme, i zde existuje řešení, a to žaloba občanů, nebo přípravného výboru směřovaná místně a věcně příslušnému krajskému soudu. V těchto případech je tedy vhodné, aby navrhovatel či zmocněnec přípravného výboru uměl vykládat zákon o místním referendu, popřípadě, aby měl po ruce nějakého právního poradce. Měli bychom si však také uvědomit, že zastupitelstvo, obzvláště před komunálními volbami, bude hodně obezřetné proto, aby neztratilo svoji voličskou základnu, a ve většině případů se rozhodne respektovat výsledky hlasování i přes své antipatie.

Podle Michaela L. Smitha je pro úspěch místního referenda neméně důležitá existence občanské společnosti v obci. Samozřejmě se lépe prosazují návrhy vzešlé od aktivně spolupracujících obyvatel, již se o správu věcí veřejných zajímají a mají vůli něco změnit. *Čím větší je místní občanská společnost, tím větší je pravděpodobnost, že v komunitě budou vznikat referendové kampaně; a čím více aktéři občanské společnosti prosazují referendovou kampaň, tím vyšší je pravděpodobnost úspěchu kampaně.*⁸⁰ Neměli bychom zapomínat ani na fakt, že v místní komunitě, kde existuje jen malá politická základna a vázanost na všelijaké politické vlivy a zájmové skupiny, se také lépe daří spravování místních záležitostí prostřednictvím referend, což se později odráží i na ochotě hlasovat a tedy na volební účasti.

Tím byly shrnuty všechna podstatná fakta, jež směřují k úspěšnému průběhu a výsledku konání místního referenda. Pokud si je budoucí navrhovatel uvědomí, pak zvyšuje své šance na prosazení svých plánů.

⁸⁰ SMITH, L. Michael. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Op. cit. 17 s.

6 ZÁVĚR

Jelikož je místní referendum v České republice poměrně mladý institut opravdu v praxi využívaný jen několik málo let nazpět, prozatím existuje pouze jeden český výzkum zabývající se danou problematikou, a to díky Michaelu L. Smithovi. Tudíž tato vypracovaná bakalářská práce pojímá místní referendum vesměs z hlediska teoretického, nikoli metodologického. Pro začátek jsem se pokusila představit demokracii, její vznik a vývoj, nebo třeba rozdělení. Všechno spolu souvisí, proto jsem postupně přešla k charakteristickým rysům demokracie zastupitelské a později přímé, abych mohla hladce navázat na místní referendum jako jeden z nejdůležitějších prvků přímé demokracie a podíl na správě věcí veřejných.

V části teoretické jsem se převážně zabývala legislativní úpravou a jejím zakotvením v českém právním řádu, osvětlením institutu místního referenda a jeho zákonnými znaky a podmínkami, které je nutné obligatorně dodržet při vytváření petiční listiny, samotného návrhu a konání hlasování. Důležité samozřejmě bylo též zahrnout předchozí právní úpravu, její novelizace a úpravu zcela novou z roku 2004 s důležitými novelizacemi. Vyplývající poznatky jsem doplnila i o praktické hledisko, a to v podobě tří modelových případů místních referend, k nimž došlo v minulých letech po celém území České republiky. Ne náhodou jsem se pokusila vybrat každý příklad z jiné části republiky a navíc i s odlišnou problematikou (nesplnění zákonných podmínek pro konání referenda, úspěšné hlasování o oddělení dvou částí obce, referendum o výstavbě obchodního centra se soudní dohrou kvůli zdánlivě vágní otázce).

V poslední části jsem se věnovala důležitým poznatkům o tom, jak vytvořit správnou strategii a také samotnou kampaň před uskutečněním hlasování, jejíž kvalitní provedení mnohdy určuje výsledek referenda. Jejím cílem je informovat případné voliče o všech důsledcích dané otázky, a to jak pozitivních, tak i negativních. Neměli bychom však zapomínat na to, že má i přesvědčovací funkci, a proto bychom měli některé výroky přípravného výboru na straně jedné a zastupitelstva obce na straně druhé brát s rezervou, protože pravda bývá ve skutečnosti někde na půli cesty. Důležitou roli zde také sehrávají socioekonomické

podmínky, velikost občanské společnosti, obliba zastupitelstva a někdy i otázka samotná, která by měla být zcela srozumitelná a jasná.

Na tomto místě se domnívám, že by bylo vhodné říci, že místní referendum jako institut přímé demokracie je nesmírně důležitý nástroj správy věcí veřejných. A pokud lidé chtějí o těchto záležitostech spolurozhodovat, pak je na čase obnovit občanskou společnost a snažit se aktivně se zajímat o místní záležitosti. Přesto je důležité uvědomit si, že odstranění zastupitelské demokracie a nastolení přímé vlády všech je pouhou utopií. Zastupitelská demokracie bude vždy mít v moderní době své stálé místo, ovšem pomocí vytvoření silné základny aktivních občanů by časem mohlo dojít k vyšší transparentnosti politiky a ke snížení korupce v České republice. Doufám jen, že jednou se to opravdu stane.

7 RESUME

Since the local referendum in the Czech Republic is relatively young institute really used in practice only a few years back, for now there is only one Czech research dealing with the issue, thanks to Michael L. Smith. Thus, the thesis developed by local referendum generally conceived in terms of theoretical rather than methodological. First of all, I tried to introduce democracy, its origin and development, or even typology. Everything is linked together, so I gradually moved to the characteristics of representative democracy and direct later, I could smoothly continue the local referendum as one of the most important elements of direct democracy and participation in governance.

In the theoretical part, I mostly dealt with legal standards and its anchoring in the Czech legal system, lighting institute local referendum and its legal characteristics and conditions, which are obligatorily followed when creating charter petition, the proposal itself and the holding of voting. Of course, it was also important to include the previous legislation, the revision and editing of a brand new year 2004 with major amendments. The resulting knowledge I also added a practical point of view, in the form of three test cases local referendums that have occurred in recent years throughout the Czech Republic. Not by chance, I tried to pick each example from another part of the country and also with different issues (non statutory conditions for the holding of a referendum vote on the successful separation of the two parts of the village, a referendum on the construction of the shopping center, court sequel due to seemingly vague question).

The last section is devoted to important knowledge about how to create the right strategy and the campaign itself before the vote; the quality design often determines the outcome of the referendum. Its purpose is to inform potential voters about all the implications of the question, both positive and negative. But we should not forget that it has a persuasive function, and therefore we have some of the statements of the Preparatory Committee on the one hand and the municipal council on the other treated with caution, because the truth is actually somewhere halfway. An important role is also played by socio-economic conditions, size of

civil society, the popularity of the council and sometimes the question itself, which should be completely understandable and clear.

At this point, I think it would be appropriate to say that a local referendum as an institute direct democracy is an extremely important tool of governance. And if people want a say in these matters, then it is time to restore civil society and seek to actively take an interest in local affairs. However, it is important to realize that the removal of representative democracy and the establishment of direct rule of all is mere utopia. Representative democracy will ever have in modern times their permanent place, but with a strong base of active citizens in time could lead to greater policy transparency and reduce corruption in the Czech Republic. I only hope that one day it will happen.

8 ZDROJE

8.1 LITERATURA

1. BAKEŠ, Milan. *Veřejná správa a právo: pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. Narozeninám*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 1997. 378 s. ISBN 80-7179-191-1
2. HABERMAS J., SHAPIRO I. *Teorie demokracie dnes*. 1. vydání. Praha: FILOSOFIA, nakladatelství Filosofického ústavu AV ČR. 2002. 95 s. ISBN 80-7007-156-7
3. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3
4. JANSÁ P., PAVLIŠOVÁ R. *Právním proti korupci – Místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*. Praha: Transparency International – Česká republika. 2010. 25 s. ISBN 978-80-87123-14-0
5. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, a.s. 2006. 305 s. ISBN 80-7357-179-X
6. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2010. 800 s. ISBN 978-80-7380-261-5.
7. MADAR, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva A-O 1. díl*. 2. rozšířené a podstatně přepracované vydání. Praha: LINDE, a.s. 1999. 923 s. ISBN 80-7201-150-2
8. MADAR, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva P-Z 2. díl*. 2. rozšířené a podstatně přepracované vydání. Praha: LINDE, a.s. 1999. 857 s.
9. ISBN 80-7201-150-2
10. NAHODIL T., ŘÍČKA T. *Místní referendum v České republice zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. 1. vydání. Praha: LINDE, a.s. 2004. 144 s. ISBN 80-7201-502-8
11. PAVLÍČEK, V. a kolektiv. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. 1. vydání. Praha: LINDE. 1998. 363 s. ISBN 80-7201-141-3
12. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2011. 182 s. ISBN 978-80-7357-700-1
13. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*. 1. vydání. Praha: Oeconomica. 2010. 25 s. ISBN 978-80-245-1677-6
14. PRŮCHA P., POMAHAČ R. *Lexikon – Správní právo*. 1. vydání. Ostrava. Jiří Motloch – Sagit. 2002. 465 s. ISBN 80-7208-314-7

15. SMITH, L. Michael. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1. vydání. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy. 2007. 101 s. ISBN 978-80-903316-3-1
16. VALACH, Milan. *Přímá demokracie pro Českou republiku. Hnutí za přímou demokracii*. 1. vydání. Brno: L. Marek. 2004. 56 s. ISBN 80-8626-349-6

8.2 ZÁKONY A NÁLEZY

1. Ústavní zákon č.100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
2. Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů
3. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
4. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
5. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně Ústavy České republiky
6. Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii
7. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění Ústava České republiky
8. I. ÚS 641/2000, Právo na soudní a jinou právní ochranu
9. Pl. ÚS 23/03, Návrh na vydání rozhodnutí o nezákonném postupu při referendu konaném v ČR
10. IV. ÚS 223/04, Právo podílet se na správě věcí veřejných
11. I. ÚS 101/05, Volební právo
12. Usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 44 Ca 15/2009
13. Zákon č. 298/1992 Sb., o místním referendu
14. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
15. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
16. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

17. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
18. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
19. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu
20. Zákon č. 168/2008 Sb., kterým se mění zákon o místním referendu, o obcích (obecní zřízení) a o hlavním městě Praze
21. Zákon č. 118/2010, o krajském referendu
22. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
23. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy; Evropská charta místní samosprávy

8.3 PERIODIKA

1. Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.
2. *Noviny přípravného výboru plzeňského referenda. První plzeňské referendum 11. - 12. 1. 2013.* Leden 2013.
3. Právní zpravodaj, Mlsna Petr. *Úvaha nad přímou demokracií v ČR 2008*, číslo 10
4. Radniční listy, Zpravodaj města Plzně, Ročník XVII
5. Zápis schůze obecního zastupitelstva města Golčův Jeníkov ze dne 19. 12. 2001

8.4 INTERNETOVÉ ZDROJE

1. *Anketa rozhodne o azylantech.* Dostupnost [online] na webových stránkách <<http://zpravy.idnes.cz/domaci.aspx?r=domaci&c=A011107_135440_jihl_zpravy_max>>
2. Český statistický úřad. Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.czso.cz/> >>
3. Český statistický úřad. *Referenda o vstupu do EU a statistika.* Dostupnost [online] na webových stránkách

- << [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vysledky_referend_a_statistika/\\$File/referend_a.pdf](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vysledky_referend_a_statistika/$File/referend_a.pdf) >>
4. *Čtveřice Plzeňanů napadla žalobou výsledky referenda o OC Corso Americká.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.regionpodlupou.cz/1066-ctverice-plzenanu-napadla-zalobou-vysledky-referenda-o-oc-corso-americka.xhtml> >>
 5. *Golčův Jeníkov odmítl uprchlíky.* Dostupnost [online] na webových stránkách << http://zpravy.idnes.cz/golcuv-jenikov-odmitl-uprchliky-dob-domaci.aspx?c=A011125_144652_jihl_zpravy_jkl >>
 6. *Informační zpravodaj k osamostatnění Poličné.* Dostupnost [online] na webových stránkách << http://www.policna.cz/pdf/zpravodaj_1.pdf >>
 7. *Ministerstvo financí České republiky.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/> >>
 8. *Ministerstvo vnitra České republiky.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.mvcr.cz/> >>
 9. *Místní referendum k výstavbě obchodního zařízení na místě bývalého DK INWEST.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://referendum.plzen.eu/> >>
 10. *Norsko a Evropská unie.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://www.e-polis.cz/evropska-unie/240-norsko-a-evropska-unie.html> >>
 11. *Plzeňané v referendu byli proti výstavbě multifunkčního centra Corso Americká.* Dostupnost [online] na webových stránkách <<<http://www.plzen.eu/aktuality/plzenane-v-referendu-byli-proti-vystavbe-multifunkcniho-centra-corso-americka.aspx>>>
 12. *Referendum o odtržení místní části Poličná vyhlášeno na 21. dubna 2012.* Dostupnost [online] na webových stránkách <<http://www.policna.cz/pdf/referendum_o_odtrzeni.pdf>>
 13. *Referendum o odtržení místní části Poličná vyhlášeno na 21. dubna 2012.* Dostupnost [online] na webových stránkách << http://www.policna.cz/referendum/index_r.html >>
 14. *Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje.* Dostupnost [online] na webových stránkách << <http://obec.policna.info/wp-content/uploads/2013/01/rozhodnuti-o-vzniku-obci-Krhová-Poličná.pdf> >>
 15. *Výsledek hlasování v místním referendu konaném na území statutárního města Plzně ve dnech 11. a 12. ledna 2013.* Dostupnost [online] na webových stránkách <<http://www.plzen.eu/Files/MestoPlzen/aktuality/2013/130112_Vysledky_referendum_Corso.pdf >>
 16. *Zápis místní komise o výsledku hlasování.* Dostupnost [online] na webových stránkách << http://www.policna.cz/pdf/Vysledky_referenda.pdf >>