



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

**EUROPEUM**

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

**MÍSTNÍ REFERENDA V ČESKÉ REPUBLICE A  
VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EVROPSKÉ UNIE**

**AUTORSKÝ TÝM INSTITUTU PRO EVROPSKOU POLITIKU EUROPEUM**

**Radomír Špok**

**Věra Řiháčková**

**Tomáš Weiss**

**Vladimír Bartovic**

**Jeanne Dromard**

## OBSAH

<b>PODĚKOVÁNÍ</b>	<b>4</b>
<b>ÚVOD</b>	<b>5</b>
<b>LEGISLATIVNÍ ÚPRAVA MÍSTNÍHO REFERENDA V ČR</b>	<b>7</b>
MÍSTO KONÁNÍ	7
OPRÁVNĚNÉ OSOBY	8
DOBA KONÁNÍ	8
O JAKÝCH OTÁZKÁCH LZE V MÍSTNÍM REFERENDU ROZHODOVAT	8
ZÁVAZNOST REFERENDA	10
VYHLÁŠENÍ REFERENDA	11
SOUDNÍ OCHRANA	12
<b>VÝSLEDKY KVANTITATIVNÍHO VÝZKUMU</b>	<b>13</b>
<b>KRAJSKÉ REFERENDUM</b>	<b>24</b>
PŘÍPRAVA ZÁKONA	24
PODOBA ZÁKONA	25
MOŽNÉ PROBLÉMY	26
MÍRA POLITICKÉ PODPORY NÁVRHU	28
<b>POSTOJE POLITICKÝCH STRAN</b>	<b>29</b>
POSTOJE POLITICKÝCH STRAN K INSTITUTU REFERENDA OBECNĚ	29
POSTOJE POLITICKÝCH STRAN K MÍSTNÍM REFERENDŮM	31
POSTOJE POLITICKÝCH STRAN K NÁVRHU KRAJSKÉHO REFERENDA	33
<b>SITUACE V BAVORSKU</b>	<b>35</b>
LEGISLATIVNÍ RÁMEC	35
CESTA K MÍSTNÍMU REFERENDU	35
VÝSLEDEK MÍSTNÍHO REFERENDA	37
POČET PETICÍ A MÍSTNÍCH REFEREND V BAVORSKU	37
ÚČAST VOLIČŮ	38
TÉMATA REFEREND	39
<b>SITUACE NA SLOVENSKU</b>	<b>43</b>
GENEZE	43
ÚSTAVA	43
ZÁKON O OBEČNÍM ZŘÍZENÍ A JEHO ZMĚNY	44
NOVELY	44
SOUČASNÉ ZNĚNÍ	46
HLASOVÁNÍ O SLOUČENÍ OBCÍ, ROZDĚLENÍ NEBO ZRUŠENÍ OBCE A O ZMĚNĚ NÁZVU OBCE	47
ODVOLÁNÍ STAROSTY OBCE	48
HLASOVÁNÍ NA ZÁKLADĚ PETICE OBYVATEL OBCE	49
HLASOVÁNÍ NA ZÁKLADĚ INICIATIVY OBEČNÍHO ZASTUPITELSTVA	49
PODMÍNKY PLATNOSTI A ZÁVAZNOST MÍSTNÍHO REFERENDA	50
ZÁKON O HLAVNÍM MĚSTĚ SR BRATISLAVĚ A ZÁKON O MĚSTĚ KOŠICE	51
SHRNUTÍ KAPITOLY O SITUACI NA SLOVENSKU	52

<b>SITUACE VE FRANCII</b>	<b>54</b>
CESTA K MÍSTNÍMU REFERENDU – DECENTRALIZACE A KONSENSUS POLITICKÝCH STRAN	54
FINANČNÍ, PRÁVNÍ A POLITICKÉ PŘEKÁŽKY	55
ZÁKON Z ROKU 2003	55
POČET REFEREND/MÍSTNÍCH KONZULTACÍ OD ROKU 1995	57
ÚČAST	57
POČET PETICÍ	58
PRÁVNÍ PŘEZKUM	58
TÉMATA REFEREND	60
<b>SITUACE V HORNÍM RAKOUSKU</b>	<b>64</b>
CESTA K MÍSTNÍMU REFERENDU	64
VÝSLEDEK MÍSTNÍHO REFERENDA	65
REFERENDUM O ZMĚNĚ HRANIC OBCE	65
REFERENDUM O ODVOLÁNÍ PŘÍMO VOLENÉHO STAROSTY	65
KONKRÉTNÍ PŘÍKLADY	66
<b>SHRNUTÍ</b>	<b>67</b>
<b>PŘÍLOHY</b>	<b>71</b>

## **Poděkování**

Děkujeme především Nadaci VIA a Nadaci Konráda Adenauera (Konrad-Adenauer-Stiftung) za finanční pomoc v souvislosti s výzkumem tématu místních referend a tiskem této publikace.

Velké díky směřujeme rovněž těm, kteří byli osloveni v rámci dotazníkového šetření a kteří poskytli cenné informace o místních referendech ve svých obcích. Jednalo se především o starosty a místostarosty, členy městských rad a obecních zastupitelstev, úředníky pracující na obecních úradech, dále nejrůznější občanské aktivisty, kteří se tématem ve své obci zabývají či se angažovali v minulosti. Z mnoha ekologických organizací, které byly v průběhu výzkumu konzultovány a které poskytly cenné a relevantní informace, nutno zmínit především Hnutí Duha a Jihočeské matky. Poděkování však patří všem.

Během výzkumu byly osloveny všechny parlamentní a vybrané mimoparlamentní strany. I jim patří poděkování za objasnění stanovisek jejich stran k otázce místních referend. Z politiků nám byl nápomocen pan Michal Bortel, člen zastupitelstva Jihomoravského kraje, se kterým jsme konzultovali text návrhu zákona o krajském referendu.

Z našich zahraničních partnerů děkujeme bavorské zemské pobočce organizace Mehr Demokratie e.V., paní profesorce Gudrun Trauner z Univerzity Johanna Keplera v rakouském Linci, na Slovensku pak Ministerstvu vnitra za zpřístupnění některých informací o proběhlých referendech, z francouzských partnerů patří dík Délégation aux Collectivités locales (DGCL) a odborníci na občanské právo paní Suzy Unger.

Tým autorů

## Úvod

Tato studie pojednává o problematice místních referend v České republice a srovnává právní stav i praxi se situací ve vybraných okolních zemích EU. Pro tyto účely byly vybrány Slovensko, Francie a dvě spolkové země – Bavorsko a Horní Rakousko. Výběr odráží různorodost právních úprav a zvyklostí, poměrně výstižně také reflektuje, jak jsou v dané zemi rozvinuty prvky přímé či participativní demokracie, mezi jejíž projevy se řadí i institut místního referenda.

Studie vznikla ve spolupráci s Nadací Via, která iniciovala zájem o toto téma. Tým, který se zformoval z výzkumných pracovníků Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM, stál před úkolem těžším, než se původně zdálo. V celém Česku existuje jen pramálo literatury k danému tématu. S výjimkou komentovaného zákona o místním referendu a parciálních zmínek o obecných teoretických aspektech přímé demokracie nevyšly v Česku žádné ucelené publikace na toto téma. Při výzkumu se autoři potýkali s mnoha potížemi, z nichž zřejmě nejzávažnější byla roztržitost informací. I z tohoto důvodu, ačkoli se nejednalo o výzkum terénní, byli autoři nuceni ponořit se do hlubin internetu, aby i z těch nejvzdálenějších zákoutí přinesli podstatné informace, které poté zpracovávali a interpretovali pro účely finálního produktu.

Bylo s podivem zjistit, že v České republice, ale ani v okolních zemích neexistuje oficiální centrální ani regionální databáze evidující proběhnuvší referenda na daném území. Přestože podle českého zákona existuje pro obec povinnost oznámit výsledek referenda krajskému úřadu (§47 z. č. 22/2004 Sb., o místním referendu), tyto informace lze na krajských úřadech jen stěží dohledat, nemluvě o referendech, která proběhla před ustavením krajských úřadů, tj. před 1. lednem 2001. V minulosti se totiž referenda a jejich výsledky ohlašovaly okresním úřadům, které byly zrušeny a jejich agenda převedena na kraje.

Z časového hlediska byl výzkum v případě Česka omezen na období od 1. ledna 2000 do 30. listopadu 2005. Důvodem byl především fakt, že v devadesátých letech prakticky neproběhla žádná referenda na jiná témata než rozdělení či sloučení obcí. Třebaže i tato referenda splňují všechny podmínky, aby mohla být označena za referenda v užším slova smyslu, do výzkumu zahrnuta nebyla. Důraz tak byl kladen především na jiná témata týkající se rozvoje obce, ekologických otázek a vnějších projektů s potenciálem ohrozit či omezit život v obci.

Autoři si jsou vědomi, že do výzkumu zřejmě nezahrnuli úplně všechna referenda, která v Česku v daném období proběhla. Důvodem je již výše zmiňovaná roztržitost a často i

nedostupnost relevantních informací. Pro účely kvantitativního výzkumu a vyvození některých závěrů (viz kapitola Kvantitativní výzkum) však zjištěná data posloužila více než dostatečně. V textu jsou zmíněna i referenda, která byla iniciována, ale ve finále z nejrůznějších důvodů neproběhla. Na rozdíl od těch „úspěšných“ jsou referenda „neúspěšná“ zmiňována jen okrajově, především jako případy soudního přezkumu.

Ještě složitější situaci měli autoři v případě výzkumu situace v okolních zemích. S výjimkou Bavorska, kde působí pobočka celoněmeckého sdružení Mehr Demokratie e.V. podporující prvky přímé demokracie a evidující proběhnuvší referenda v této německé spolkové zemi, byli autoři odkázáni především na internetové zdroje, odbornou literaturu, komentované právní předpisy a vstřícnost oslovených osob.

Celkově lze konstatovat, že tato publikace je prvním pokusem popsat situaci na poli místních referend v České republice a přinést určité srovnání se situací v zahraničí. Záměrem autorů do budoucna je pokračovat v práci na tomto tématu a rozšířit jeho záběr.

## **Legislativní úprava místního referenda v ČR**

Nový zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu byl parlamentem přijat v prosinci 2003, ve sbírce zákonů vyhlášen 23. ledna 2004 a v účinnost vstoupil 1. února 2004. Tento zákon plně nahradil předchozí právní úpravu institutu místního referenda obsaženou v zákoně č. 298/1992 Sb.

Důvodem pro přijetí nového zákona o místním referendu byly některé problémy, jež nebyly dostatečně řešeny předchozí právní úpravou. Jednalo se především o postavení přípravného výboru, nemožnost vyvolat místní referendum prostřednictvím obecního zastupitelstva či nedostatečnou soudní ochranu v rámci správního soudnictví.

Nový zákon zavádí některé novinky, v některých případech zjednodušuje vyhlášení a konání místního referenda, v jiných případech zase situaci poněkud komplikuje. Proberme si jednotlivé změny jednu po druhé.

### ***Místo konání***

Zákon stanoví možnost vyhlášení a konání referenda na území obce, města, městské části, městského obvodu a rovněž na území hlavního města Prahy. Právě zvláštní status Prahy v českém právním řádu, který hlavní město považuje zároveň za obec i za kraj, a jeho explicitní zařazení do znění zákona lze považovat za přínos, který zjednoduší teoreticko-právní úvahy o přípustnosti konání místního referenda na území hlavního města. Je zajímavé, že v případě Prahy je možno konat referendum jak v otázkách samostatné působnosti spadající do kompetence obce, tak i samostatné působnosti spadající do kompetence kraje<sup>1</sup>. Vzhledem k ambivalentnímu postavení Prahy se jedná nepochybně o vítané zjednodušení.

Na druhou stranu se tento zákon netýká referenda krajského ani celostátního. O možnostech a snahách o zavedení referenda na krajskou úroveň se zmiňujeme v jiné části této studie. Snad jen stojí za zmínku, že původní vládní návrh zákona č. 129/2000 Sb., o krajích možnost přímého zapojení občanů do politiky umožňoval, při jeho schvalování v parlamentu však bylo toto ustanovení vypuštěno. V současnosti je tedy právně upraveno pouze referendum na místní úrovni.

Lze argumentovat, že institut místního referenda rozvíjí právo občana podílet se přímo na správě věcí veřejných tak, jak ho upravuje Listina základních práv a svobod<sup>2</sup>: „Občané mají

---

<sup>1</sup> § 16 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v platném znění

<sup>2</sup> čl. 21, odst. 1

právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“ Jelikož spojka „nebo“ v uvedeném znění nemá vylučovací, nýbrž slučovací charakter, je možno dovodit, že občané mají podobné právo rozhodovat o věcech veřejných i na úrovni krajské a celostátní. O referendu a možnostech přímé demokracie se zmiňuje i článek 2, odst. 2 Ústavy České republiky, který stanovuje, že ústavní zákon může upravit, kdy lid vykonává svou moc přímo. Zde je naopak explicitní právo občana rozhodovat přímo o věcech veřejných necháno na vůli jím zvolených zástupců.

### ***Oprávněné osoby***

Osoby, které mohou v referendu hlasovat, jsou tytéž osoby, které mohou volit ve volbách do zastupitelstev obcí<sup>3</sup>. Jedná se tedy o české občany, kteří dosáhli 18 let věku a mají na území obce trvalý pobyt a dále rovněž o občany jiných států Evropské unie, kteří jsou k pobytu v obci přihlášení. V tomto případě jde úprava zákona nad rámec čl. 21 odst. 1 Listiny, nelze však tvrdit, že by s ní byla v rozporu, a to především proto, že se jedná o právo reciproční, tzn. že občan ČR registrovaný k pobytu v jiné členské zemi EU je rovněž oprávněn hlasovat ve volbách do místních zastupitelstev a v místním referendu. Hlasovat zároveň mohou jen ti občané, u nichž nedošlo ke splnění překážek definovaných v §4 zákona (např. zbavení způsobilosti k právním úkonům apod.).

### ***Doba konání***

Zákon předpokládá, že v referendu se bude hlasovat v jednom dni. V tom nacházíme rozdíl od voleb do zastupitelstev obcí i jiných voleb, které na území ČR probíhají. Leitmotivem tohoto ustanovení je pravděpodobně šetření nákladů ze strany samosprávy, na druhou stranu tradice dvoudenního hlasování je v Česku relativně silná a pokusy zavést při volbách hlasování jednodenní byly neúspěšné. Zákonomárci zřejmě nemůžeme podsouvat přání, aby se jednodenním hlasováním snížila pravděpodobnost překonání zákonného kvóra pro platnost referenda. V praxi se setkáváme asi ve 20% případů s úmyslným spojením termínů konání nejrůznějších voleb a místního referenda. Tento postup je dle našeho názoru přínosný, neboť potenciálně zvyšuje účast voličů v rozhodování.

### ***O jakých otázkách lze v místním referendu rozhodovat***

§§6 a 7 zákona upravují otázky, o kterých je možno v referendu rozhodovat a o kterých nikoli. Pozitivně je referendum vymezeno otázkami spadajícími do samostatné působnosti

---

<sup>3</sup> zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí



obce. Ta je upravena v zákoně o obcích (z. č. 128/2000 Sb.), respektive v zákoně o hlavním městě Praze. Ve srovnání s předchozí právní úpravou nastal posun především v oblasti územního plánování, které nyní spadá do samostatné působnosti obce a o jehož otázkách lze vyhlášovat referenda, k čemuž i v praxi dochází. Za platnosti předchozí právní úpravy tvoří zajímavý příklad referendum v Táboře (o otázce spojené s územním plánováním), kdy otázka musela být formulována záměrně jinak (použití termínu „program rozvoje“), aby odpůrci vyhlášení referenda nemohli argumentovat přenesenou působností a tudíž nemožností vyhlášení referenda v této otázce. Zařazením územního plánování mezi samostatné kompetence obce vznikl nemalý prostor pro rozšíření institutu referenda do rozhodovacího procesu v obcích.

Otázka, co přesně spadá do samostatné působnosti obce a co nikoli, se v praxi jeví jako zcela klíčová. Dle platné právní úpravy do ní spadá vše, co je v zájmu obce a občanů obce, pokud tyto záležitosti nejsou svěřeny kraji nebo pokud se nejedná o záležitosti svěřené obci v rámci přenesené působnosti. Vždy musíme konkrétní otázku hodnotit individuálně. V případě, že obec nemá rozhodovací pravomoc v dané věci (úložiště jaderného odpadu, dálnice, rozšíření letiště) se ukázalo jako vhodným položit otázku typu „Souhlasíte, aby zastupitelstvo obce v rámci svých kompetencí bránilo všemi dostupnými prostředky výstavbě...?“ Zdá se (a dosud to nebylo zpochybněno soudním rozhodnutím), že takto položená otázka splňuje pravidla pro vypsání referenda.

Naopak, pokud je otázka formulována přímo, např. „Souhlasíte, aby v obci byl zřízen mezisklad jaderného odpadu...?“, je zřejmé, že se jedná o otázku, která samostatnou působnost obce výrazně překračuje. Rozsudky soudů v případě referenda v Temelíně a Havrani ukazují, že zastupitelstvo nemusí návrh přípravného výboru respektovat.

V této souvislosti jsou zajímavá referenda o úložištích jaderného odpadu v malých obcích, která proběhla v letech 2003 – 2004. Zde byla otázka formulována přímo, tj. „Souhlasíte, aby bylo na území obce vybudováno úložiště jaderného odpadu...?“ Zřejmě jen proto, že ve všech obcích mělo referendum podporu zastupitelů, nedošlo k soudnímu sporu, který by zřejmě vyzněl v neprospěch takto formulované otázky.

§7 zákona naopak upravuje ty otázky, ve kterých referendum vyhlásit nelze. Patří mezi ně např. hlasování o místních poplatcích, odvolání starosty či schvalování obecně závazné vyhlášky obce. Novum oproti předchozí úpravě představuje zákaz rozhodování o věcech, v nichž se rozhoduje ve zvláštním řízení. Zatímco předchozí zákon č. 298/1992 Sb. operoval s pojmem správní řízení, právní teorie považuje zvláštní řízení za termín širší, tj. obsahující

např. i řízení v rámci zákona o zadávání veřejných zakázek nebo řízení podle zákona o přestupcích. Jinak nová úprava víceméně kopíruje úpravu starou.

Zákon implicitně upravuje referendum ratifikační (závazné) a konzultativní. Zatímco referendum ratifikační se koná o otázkách, o kterých rozhoduje výlučně obec ve své samostatné působnosti (referenda o nakládání s majetkem obce – např. koupaliště v Dačicích, obecní zámek v Miroslavi) a rozhodnutí občanů je v těchto otázkách závazné, konzultativní referenda se uskutečňují o otázkách, ke kterým se obec může vyjádřit (např. ve stavebním řízení), ale ve kterých nemůže samostatně vydat rozhodnutí (referenda o úložišti jaderného odpadu v katastru obce, vedení dálnice apod.). Znovu však zdůrazňujeme, že konzultativní referenda je velice těžké vyhlásit jiným způsobem, než prostřednictvím zastupitelstva obce.

### ***Závaznost referenda***

Předchozí právní úprava stanovovala pro platnost referenda hranici účasti oprávněných voličů v obci na 25%. Nový zákon naopak tuto hranici zvýšil, a to na 50%. Důvodem pro tuto změnu bylo podle předkladatele (v Poslanecké sněmovně hájil vládní návrh ministr vnitra Stanislav Gross) naprostá závaznost referenda, tj. že v rozhodnuté věci nemůže zastupitelstvo obce přijmout opačné stanovisko. Panovala obava, že „...se tak bude díť z vůle dvaceti nebo třiceti procent lidí.“<sup>4</sup> Je pozoruhodné, že v předchozím zákoně byla závaznost referenda implicitně upravena obdobně. Onu implicitní závaznost lze totiž snadno dovodit ze znění §89 odst. 2 zákona o obcích č. 128/2000 Sb., který obsahuje sankci za nerespektování výsledků referenda ze strany zastupitelstva obce ve formě rozpuštění zastupitelstva zásahem ministerstva vnitra.

Zvýšení hranice platnosti hlasování na 50% tak není možno zdůvodnit jinak než obavou navrhovatele a zákonodárce z přímé demokracie či obavou, že by voliči mohli určité téma „přebrat“ svým voleným zástupcům a rozhodnout o něm samostatně.

V rámci této kapitoly je vhodné objasnit, v jakých případech je povinností rozhodnout o konkrétním problému v referendu. Zákon o místním referendu takovou povinnost nestanovuje, činí tak však v jednom případě zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Ten ve svém §21 odst. 1 nařizuje, aby v případě oddělení obce od jiného celku proběhlo místní referendum v té části, která se chce oddělit. Jedná se o svého druhu jediný případ, kdy je institut místního referenda nařízen přímo zákonem.

V případě dělení obce i v případech jakéhokoli posunu hranic (např. sloučení obcí apod.) vyžaduje zákon pro platnost referenda, aby souhlas vyslovilo více než 50% všech občanů obce zapsaných v seznamu voličů. Jedná se o speciální případ vyšší hranice pro platnost referenda.

### ***Vyhlášení referenda***

Kdo a za jakých podmínek může vyhlásit referendum? V této otázce došlo na první pohled k malému, ale přesto významnému posunu. Zatímco možnost iniciovat referendum ze strany přípravného výboru zůstala nezměněna, nově ho může vyhlásit zastupitelstvo obce<sup>5</sup>. Toto ustanovení vedlo k jistému zvýšení počtu vyhlášených referend v ČR, jak vidno z výsledků našeho kvantitativního šetření.

Množství obyvatel konkrétní obce, kteří se musí podepsat pod návrh přípravného výboru, zůstalo na druhou stranu nezměněno:

do 3.000 obyvatel	...	30% oprávněných voličů
do 20.000 obyvatel	...	20% oprávněných voličů
do 200.000 obyvatel	...	10% oprávněných voličů
nad 200.000 obyvatel...		6% oprávněných voličů

Podobně jako jsme argumentovali v předchozí podkapitole o účelovosti zvýšení hranice pro platnost referenda, i tato tabulka ukazuje na nezměněné podmínky pro iniciaci referenda ze strany zájmových skupin. V našem výzkumu jsme nedošli k žádnému konkrétnímu případu, ve kterém by určitá zájmová skupina flagrantně zneužila nějaké parciální či lokální téma a iniciovala referendum, jak se obávali mnozí poslanci při projednávání zákona v poslanecké sněmovně. Takovým případem by bylo např. vyhlášení referenda s cílem změnit územní plán a vyhlásit stavební uzávěru v určité lokalitě v obci z důvodů, že obyvatelé si přejí klid a nechtějí, aby se tam stavěly nové domy. Tento příklad se přes svou podobnost výrazně liší od zmiňovaného příkladu referenda v Táboře, kdy občané rozhodovali o výstavbě komunikací v historickém centru města. Zatímco v případě dopravní infrastruktury je možno o veřejném zájmu hovořit téměř vždy (dotýká se jak občanů – řidičů, občanů – chodců apod.), v našem

---

<sup>4</sup> Stanislav Gross, ministr vnitra – jeho obhajoba vládního návrhu v Poslanecké sněmovně PČR.

<sup>5</sup> srov. §8 zákona č. 22/2004 Sb. a §11 zákona č. 298/1992 Sb.

případě územního plánování se jedná spíše o zájmy soukromé (vlastníci domů v. vlastníci okolních pozemků).

Znovu je však nutno zdůraznit, že během výzkumu proběhnuvších referend v Česku nebyl zaznamenán případ, kdy by se referendum týkalo výše popisovaného účelového tématu.

### ***Soudní ochrana***

Zákon o místním referendu stanovuje několik možností soudní ochrany v případě sporných otázek při referendu. Soudní ochrana v novém zákoně je výrazně propracovanější, než tomu bylo v zákoně č. 298/1992 Sb. Podívejme se na ni podrobněji:

1. §49 zákona o místním referendu stanovuje povinnost zastupitelstva obce respektovat výsledek referenda. Zastupitelstvo, rada ani starosta tak nesmějí jednat proti rozhodnutí občanů v referendu. Zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) opravňuje v případě porušení této povinnosti krajský úřad, aby vyzval k nápravě, přičemž při nesplnění stanovených povinností může ministerstvo vnitra rozpustit zastupitelstvo obce.

V našem výzkumu jsme se s takovým případem nesetkali.

2. §57 zákona o místním referendu chrání navrhovatele referenda v případě, že navrhovatel nesouhlasí s výzvou k odstranění vad nebo když zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru. V takovém případě se může navrhovatel domáhat u soudu nápravy. Důležitý je třetí odstavec tohoto paragrafu, který říká, že rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. V praxi to znamená, že soud může svým rozhodnutím přimět zastupitelstvo, aby vyhlásilo referendum či nové referendum.

V případě, který jsme zkoumali u referenda ve Velkém Malahově (podrobněji v části Kvantitativní výzkum), soud rozhodoval podle starší právní úpravy (2002). Je pravděpodobné, že v současnosti by mohl přímo nařídit konání referenda o otázkách navržených přípravným výborem.

3. Konečně §58 zákona o místním referendu umožňuje jednotlivci či přípravnému výboru napadnout průběh konání místního referenda, pokud má subjekt pocit, že neproběhlo korektně. Soud může v takovém případě vyslovit neplatnost referenda.

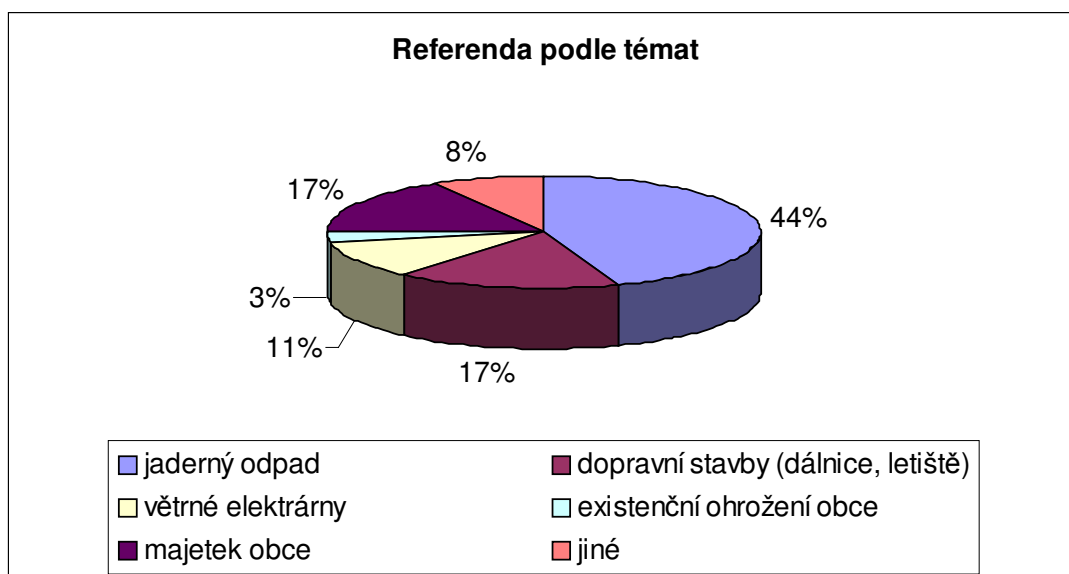
V minulosti se tak stalo dvakrát, konkrétně při referendech v Dačicích a Brně. V obou případech však soud stížnosti zamítnul.

Zákon o místním referendu podrobněji a komplexněji upravil danou problematiku a doplnil některá chybějící ustanovení. Současná úprava je praktičtější, o čemž svědčí možnost zastupitelstva vyhlásit referendum svévolně či dokonalejší soudní ochrana, na druhou stranu se zvýšila hranice pro platnost referenda, což může být považováno za určité ohrožení institutu místního referenda a omezení tohoto nástroje přímé demokracie v praxi.

### Výsledky kvantitativního výzkumu

V části věnované kvantitativnímu šetření byla zkoumána uskutečněná místní referenda na území Česka v období od 1. ledna 2000 do 31. listopadu 2005. Byla vybrána referenda, která se týkala rozmanitých věcí s výjimkou referend týkajících se rozdělení nebo naopak přičlenění obce k obci jiné. Bylo zjištěno, že v tomto šestiletém období úspěšně proběhlo 36 referend, ačkoli není vyloučeno, že jich bylo ještě o několik více. Některá data však bylo možno ověřit jen velice těžko, především v malých obcích, které nemají vlastní webové stránky a nejsou tak k dispozici žádné informace o samotné obci, starostovi, natožpak o proběhnutých referendech. Proto jsme při výzkumu komunikovali i s mnoha jinými organizacemi, které se v kampaních angažovaly. Jednalo se především o neziskové organizace zaměřené na ochranu přírody (Hnutí Duha, Děti země apod.). Je nutné zdůraznit, že neexistuje jakákoli centrální databáze či evidence místních referend, která na území republiky v minulosti proběhla. Tento fakt průběh kvantitativního výzkumu výrazně zkomplikoval.

Úspěšná referenda jsou dále zkoumána a tříděna podle rozmanitých kritérií a kategorií. V následující části se budeme zabývat vždy konkrétními daty zobrazenými v přehledném grafu a budeme se snažit tato data interpretovat. V části věnované soudní ochraně a sporům vyplývajícím ze zmaření referenda se zabýváme i referendy, která vyhlášena nebyla, ale o kterých se vedly či vedou soudní spory.



Prvním členěním, kterému jsme referenda podrobili, je jejich tématické rozdělení. Tuto kategorizaci jsme provedli samostatně na základě otázek, na které odpovídali občané v referendech.

Z tématického členění jasně vyplývá, že téměř polovina referend uskutečněných v daném období v ČR se týká úložiště jaderného odpadu. Aktivita obcí reaguje na snahu Správy úložišť jaderného odpadu (SÚRAO – organizační složka státu zřízená na základě zákona o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření – atomový zákon) identifikovat vhodné lokality pro trvalé úložiště jaderného odpadu z fungujících jaderných elektráren. Tento záměr byl vyhlášen v roce 2003, vytipováno bylo několik lokalit (Pačejov, Budišov, Lodhěřov, Božejovice-Vlksice) a právě v obcích nacházejících se v těchto lokalitách došlo k referendům. Existuje několik specifík těchto referend:

1. Všechna referenda byla vyhlášena zastupitelstvem obce – svědčí to o snaze obcí lobovat, medializovat kauzu a aktivně vystupovat proti plánu státu.
2. Ve všech referendech se aktivně angažovalo Hnutí Duha – tato NNO dlouhodobě vystupuje proti jaderné energetice a se starosty dotyčných obcí vytvořila účelovou koalici.
3. Všechna referenda byla platná a ve všech se občané vyslovili proti úložišti jaderného odpadu. Svědčí to o atraktivitě tématu pro občany, kteří se cítí potenciálním úložištěm ohroženi, mají strach z neznámého a bojí se rizika zvýšené radioaktivity.

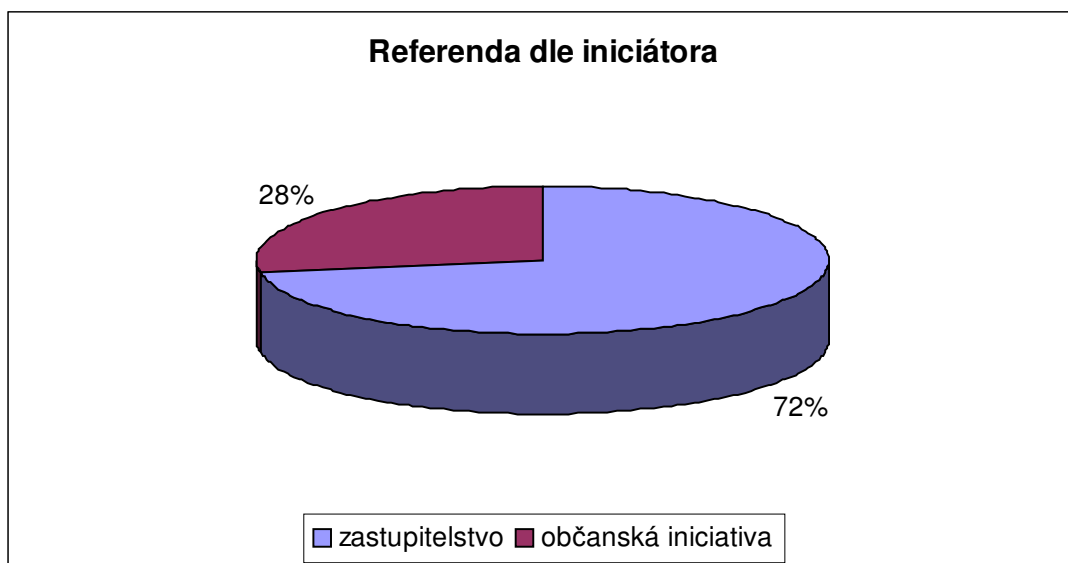
Tématicky skončila na druhém místě referenda týkající se významných dopravních staveb (17%), konkrétně dálnice D3 a letiště Praha. Do této kategorie patří i zvažovaný přesun nádraží v Brně. Podobně jako v případě jaderného úložiště i zde (s výjimkou Brna) šlo o referenda konzultativní o tématech, která nespádají přímo do samostatné působnosti obce, ale ke kterým se obec může vyjádřit jako účastník (většinou stavební řízení).

Na místě třetím nacházíme referenda týkající se nakládání přímo s majetkem obce. Tato referenda se týkají výlučné samostatné kompetence obce a dají se považovat za referenda v úzkém slova smyslu.

Dalším žhavým tématem jsou větrné elektrárny, které mají být budovány na území obce. Je pozoruhodné, že v tomto případě referenda vyznívají v neprospěch větrných elektráren. V mysli veřejnosti existuje určitá obava z těchto projektů, a proto dosud žádné z referend neskončilo ve prospěch větrné energie. Je zajímavé, že obce, které na svém území samy

budují větrné elektrárny (Jindřichovice pod Smrkem), nebo se dohodnou s investorem (Břežany na Znojemsku), institut referenda dosud nepoužily.

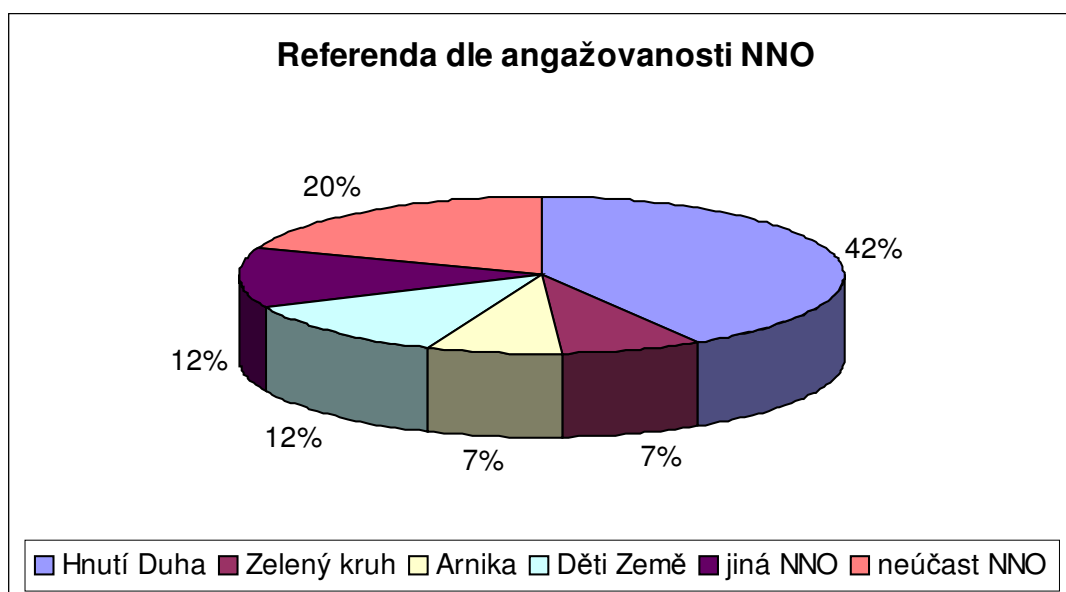
Poslední dvě kategorie zobrazené v grafu tvoří případ Horního Jiřetína a jeho existenční ohrožení potenciálním prolomením těžebních limitů v Severočeské uhelné pánvi a případ investičních příležitostí v Králově Dvoře (Berounsko, stavba nové cementárny) a Bulovce (pískovna). Zatímco u Horního Jiřetína se jedná opravdu o existenci samotnou, další dva zmíněné případy jsou krásným příkladem, jak občané obce mohou svým zájmem a angažovaností ovlivnit investiční záměr investora. Ačkoli výsledky v těchto obcích jsou opačné (referendum v Králově Dvoře vyznělo proti výstavbě cementárny, referendum v Bulovce se vyslovilo ve prospěch projektu), je zřejmé, že účast voličů je v takových případech výrazně nižší (okolo 30%), než v případě jiného ekologického ohrožení obce. Je možno se domnívat, že hlasování o takovýchto tématech již dle nového zákona (obě zde zmiňovaná referenda proběhla podle starého zákona č. 298/1992 Sb.) bude jen stěží platné, neboť nebude dosažena hranice 50% volební účasti. Do kategorie „jiné“ řadíme i referendum ve Velkém Malahově, které se týkalo výstavby drůbežárny v katastru obce. Více se o něm zmiňujeme v sekci o soudním přezkumu.



V tomto grafu jsou referenda rozdělena dle kritéria iniciátora. Z vyhodnocení vyplývá, že naprostá většina vyhlášených referend byla iniciována zastupitelstvem obce a pouze 28% (konkrétně deset proběhnuvších referend) z iniciativy občanské platformy. Neznamená to samozřejmě, že referenda iniciovaná zastupitelstvem nebyla určitým způsobem podnícena zájmem občanů o danou problematiku. Pomocí lobování a tlaku na zastupitele je v určitých případech jednodušší referendum vyvolat, než muset provádět relativně náročné shromažďování podpisů a formálně vytvářet přípravný výbor.

Klíčová role zastupitelstva coby iniciátora referend je překvapivým faktem, který podporuje teze tvůrců nového zákona, že ve staré právní úpravě chybí oprávnění zastupitelstev samostatně vyhlásit referendum. Minulou situaci řešily obce většinou tak, že ze zastupitelů se rekrutoval přípravný výbor, sebral příslušné množství podpisů a zastupitelstvo pak mohlo vyhlásit referendum (v praxi v naprosté většině referenda o úložištích jaderného odpadu do 31.1.2004).

V grafu zaznamenáváme faktický stav, tj. jak nám bylo odpovězeno v dotazníkovém šetření. I v případě referend proběhnuvších podle předchozí právní úpravy tak registrujeme významně vyšší procento iniciací ze strany zastupitelstva, než ze strany nezávislé a angažované občanské platformy. Nutno podotknout, že v případech iniciací ze strany občanských skupin jdou názory těchto platforem ve většině případů proti názoru vedení obce. Z tohoto důvodu množství záměrů vyhlásit referendum v obci bylo zmařeno zastupitelstvem či starostou, kteří referendum odmítli vyhlásit (např. Temelín, Havraň) nebo kteří navrhované otázky pozměnili (Velký Malahov). Dá se říci, že tento stav reflektuje uvedený graf - ve 28% případů vedení obce odmítalo či nikterak nepropagovalo referendum.

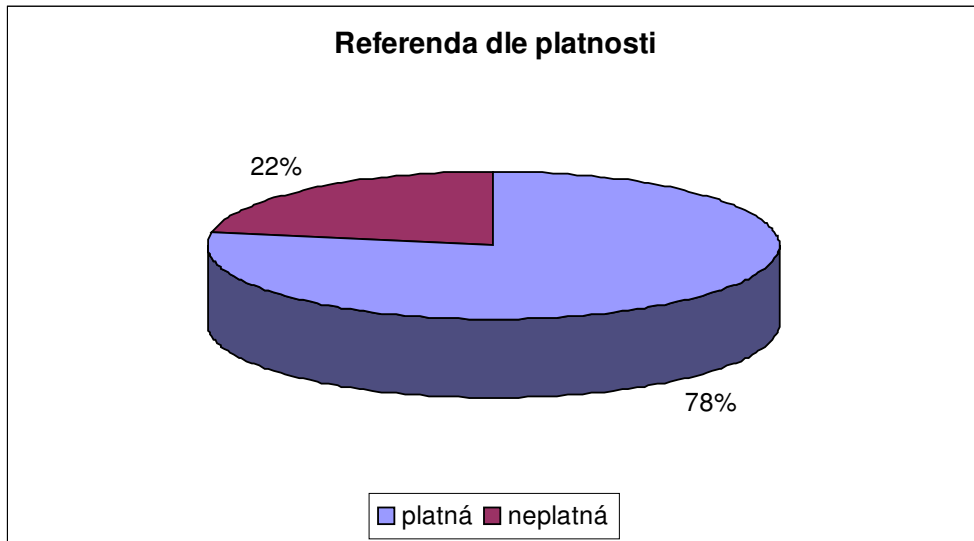


Tento graf ukazuje angažovanost nevládních neziskových organizací v kampaních či při podporách nejrůznějších referend. Z grafu je zřejmé, že pokud se NNO angažují, pak se jedná o tradiční ekologické organizace v čele s Hnutím Duha. Účast tohoto hnutí koresponduje poměrně přesně s množstvím referend k otázce jaderných úložišť. Aktivní je i organizace Děti země, která se výrazně angažovala v různých referendech dotýkajících se problematiky životního prostředí. Na druhou stranu NNO se jen minimálně angažují

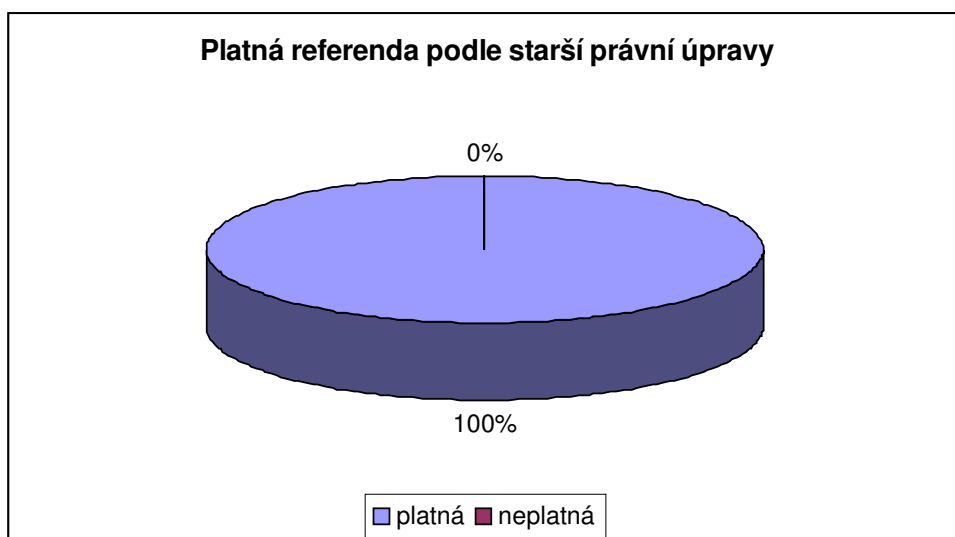


v případech větrné energie, kdy zastávají většinou opačné stanovisko než většina obyvatel obce. Opatrnost NNO v takovýchto případech je nabíledni.

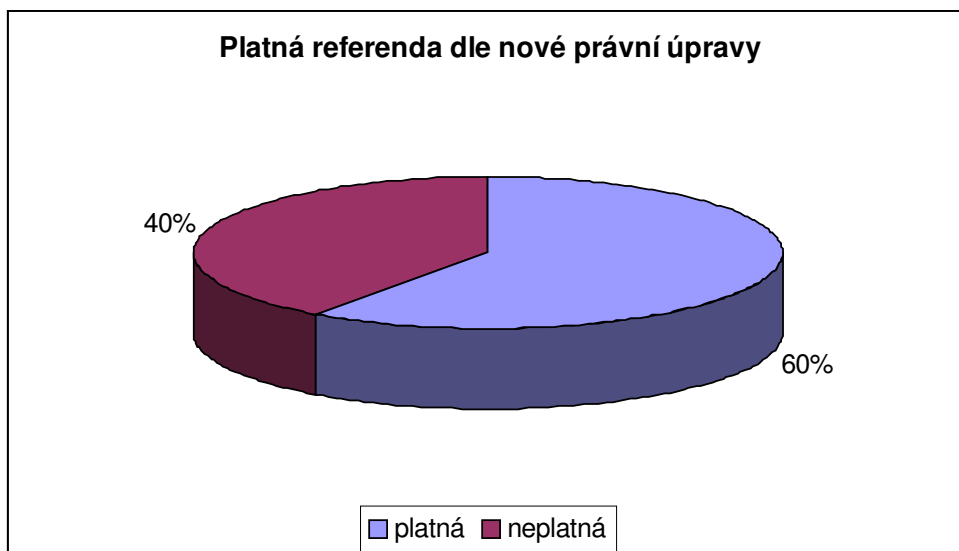
V referendech, která se ekologických otázek netýkají, se NNO většinou neangažují. Jedná se o lokální problémy, které vždy do jisté míry rozdělují veřejné mínění v obci především z hlediska finanční náročnosti daného projektu.



Graf Referenda dle platnosti ukazuje, kolik z řádně vyhlášených referend bylo platných ve smyslu příslušného znění zákona<sup>6</sup>.



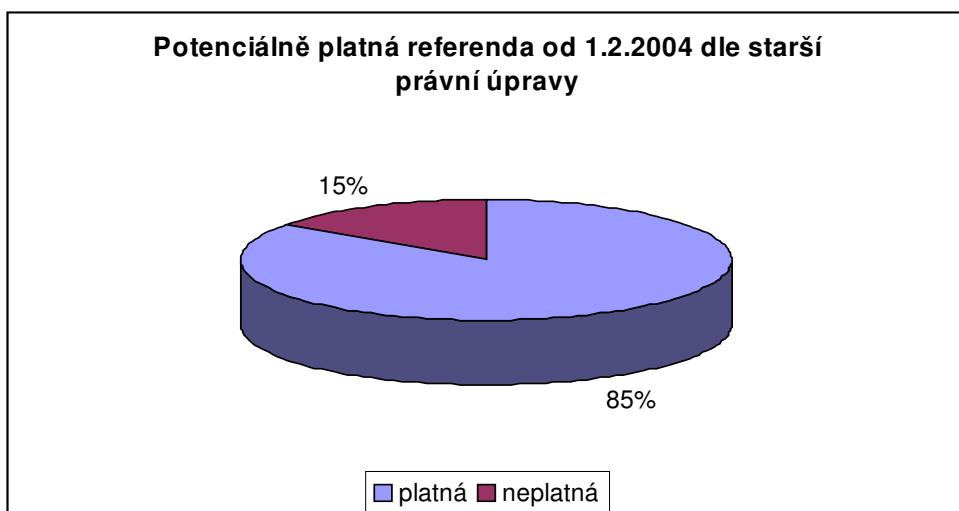
<sup>6</sup> §48 zákona č. 22/2004 Sb. a §84 zákona č. 298/1992 Sb.



Předchozí dva grafy zřetelně ukazují na počet platných referend za minulé právní úpravy, tj. v období od 1.1.2000 do 31.1.2004, a při současné právní úpravě, tj. od 1.2.2004 do 31.12.2005. Z těchto grafů je zřetelné, jakou překážkou je v praxi nové ustanovení ohledně kvóra platnosti v zákoně č. 22/2004 Sb.

Hranice 50% účasti oprávněných voličů je velkou překážkou především ve větších a velkých obcích, zatímco v obcích menších lze provést platné referendum jednodušeji. Dobrým příkladem jsou obdobná referenda ve dvou obcích, jejichž územím má vést v budoucnu dálnice D3 – Jílové a Psáry. Zatímco v menších Psárech bylo hranice 50% dosaženo, ve větším Jílovém tomu tak nebylo a referendum bylo prohlášeno za neplatné. Důvody jsou zřejmé. Aktivizace občanů je snadněji proveditelná v menších obcích, kde vztahy jsou osobnější, lidé si více vidí do oken a kde funguje cosi jako „sousedská kontrola“. Na druhé straně se ze stejných důvodů aktivita určité skupiny občanů ve větší obci mívá účinkem.

Podívejme se však na další zajímavý graf ukazující, jak by dopadla referenda uskutečněná od 1.2.2004 podle starého zákona č. 298/1992 Sb.

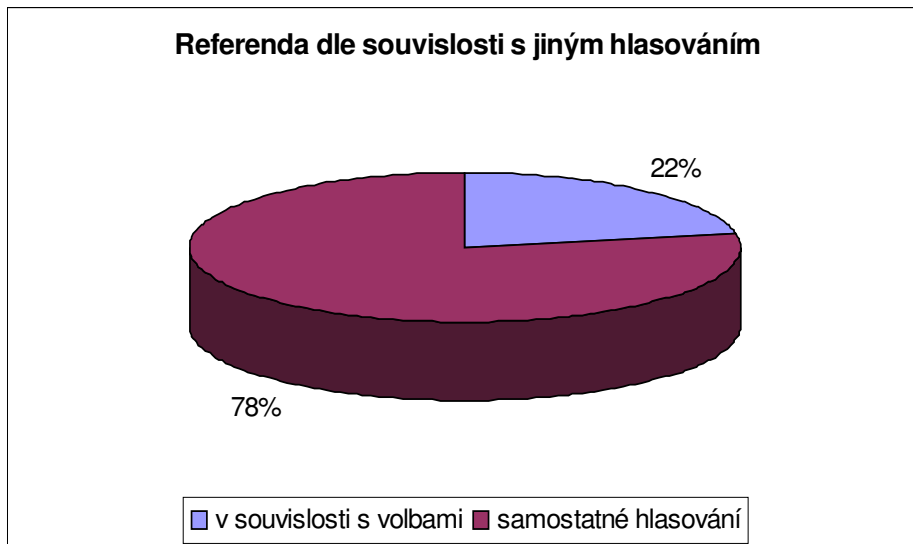


Vidíme, že v tomto hypotetickém případě by úspěšnost byla o 25 procentních bodů vyšší. V celkových číslech se jedná o celých pět referend proběhnuvších a prohlášených za neplatná. Nová právní úprava tak vytváří určitý blok či bariéru pro větší rozšíření referend a především vytváří náročnější podmínky pro platnost referend.

V dalším grafu vidíme počty referend řazených podle toho, zda proběhla v období účinnosti zákona č. 298/1992 Sb. (předchozí úprava), nebo podle zákona č. 22/2004 Sb. (současná úprava). Z grafu jasně vyplývá výrazné zvýšení počtu referend v období od 1.2.2004 do 31.12.2005. Za necelé dva roky tak proběhlo více referend než v předchozí čtyřech letech dohromady. Důvody můžeme hledat ve zjednodušení zákona, konkrétně v možnosti zastupitelstva obce vyhlásit referendum samostatně bez spolupráce s přípravným výborem. Zajímavým případem je obec Počátky a tamní referendum, které ovšem neproběhlo dle zákona o místním referendu. Dle vyjádření zástupců radnice se jednalo o neoficiální anketu, kterou obec vyhlásila o otázce budování větrných elektráren v obci. Důvody pro takový krok mohou být různé. Může se jednat například o obavy ze závaznosti rozhodnutí, které je přijato rozhodnutím občanů, a tudíž nemožnost zastupitelstva či vedení obce rozhodnout v této otázce samostatně. Dalším důvodem může být utilitární spojení ankety s krajskými volbami a možnost vyhnout se relativně striktnímu ustanovení o hrazení nákladů na organizaci referenda a povinnosti vytvářet samostatné okrskové komise.

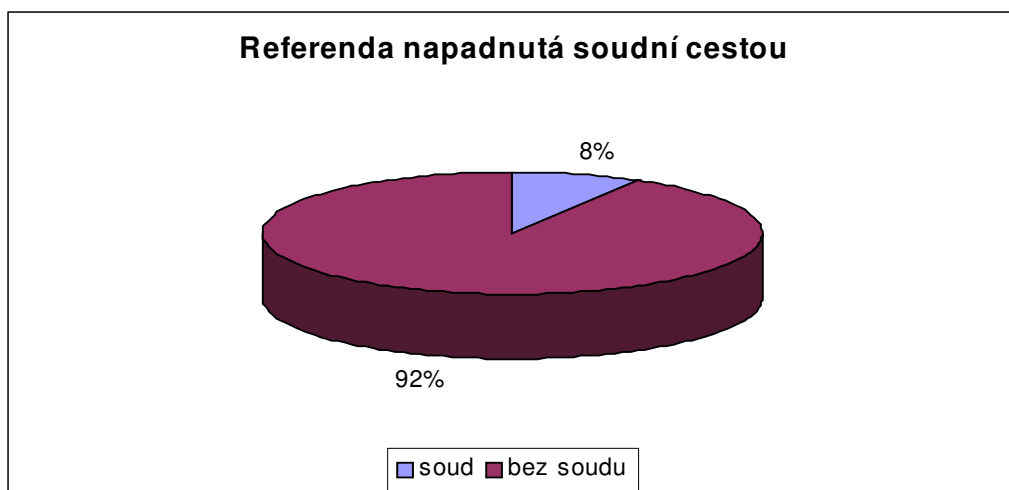
Každopádně v posledních dvou letech zaznamenáváme jistý boom ve vyhlásování místních referend.





Z grafu Referenda dle souvislosti s jiným hlasováním vyplývá, že v relativně častých případech (22%) je datum konání místního referenda shodné s datem konání jiných voleb (např. volby do místních zastupitelstev, krajských zastupitelstev, Evropského parlamentu apod.). Motiv je zřejmý, a to především přilákat více voličů a zvýšit tak volební účast. Spojení voleb s místním referendem je výhodné i z finančních důvodů. Samostatně se konající referendum stojí obecní pokladnu více, než když spojí tuto událost s volbami. Dle zákona č. 22/2004 Sb. je sice nutné zřídit vlastní místní a okrskové komise, především v malých obcích však v praxi není problém tyto komise personálně propojit a ušetřit na nákladech.

Zajímavým aspektem je spojení referenda a voleb v případě, že iniciátorem referenda není obec. V takovém případě obec většinou sabotuje návrh přípravného výboru, aby se referendum spojilo s volební událostí. Důvod je nasnadě. Vedení obce v takových případech vystupuje jako oponent občanské iniciativě, tzn. že v zájmu vedení obce není, aby k volbám přišlo co nejvíce osob a referendum tak bylo platné. Příkladem je Brno a tamní referendum o přemístění hlavního nádraží. Občanská iniciativa, která referendum vyvolala, navrhovala radnici spojit jeho konání s datem voleb do krajských zastupitelstev, se svým návrhem však neuspěla. Dle zákona to je totiž zastupitelstvo, které rozhoduje o přesném datu konání referenda (§14 a násl. zákona č. 22/2004 Sb.).



Další graf se týká napadnutí vyhlášeného a proběhlého referenda soudní cestou. Jedná se o institut poměrně málo využívaný, a to na rozdíl od soudních sporů vyvolaných odmítnutím zastupitelstva obce vyhlásit referendum na návrh přípravného výboru (kauzy Havraň, Temelín – viz dále v textu).

Námítky proti průběhu referenda se v posledních dvou letech objevily pouze dvě. V souvislosti s referendem v Brně a s referendem v Dačicích – v tomto případě se jednalo o skutečnost, že v jednom okrsku byly pro označení hlasovacích lístků k dispozici pouze obyčejné tužky. V této věci bylo podáno trestní oznámení, výsledek není znám.

Nejvýznamnějším soudním sporem se tak stalo referendum ve Velkém Malahově. Přípravný výbor za podpory organizace Děti země sesbíral dostatečný počet podpisů a inicioval referendum, jehož obsahem byly dvě otázky na téma investičního záměru společnosti České kuře a.s. postavit na území obce velkokapacitní drůbežárnu. Zastupitelstvo obce však otázku pozměnilo a druhou úplně vypustilo. Občané pak v referendu hlasovali o jiné otázce.

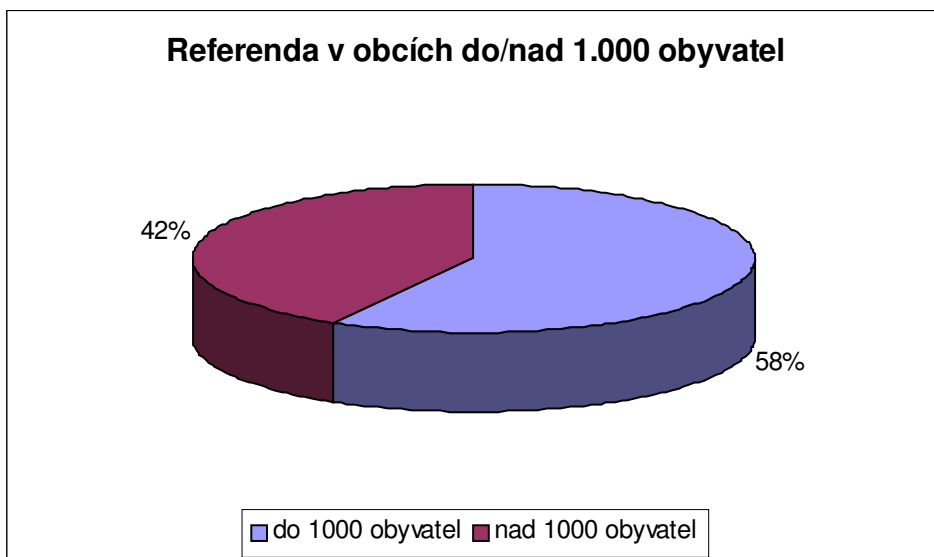
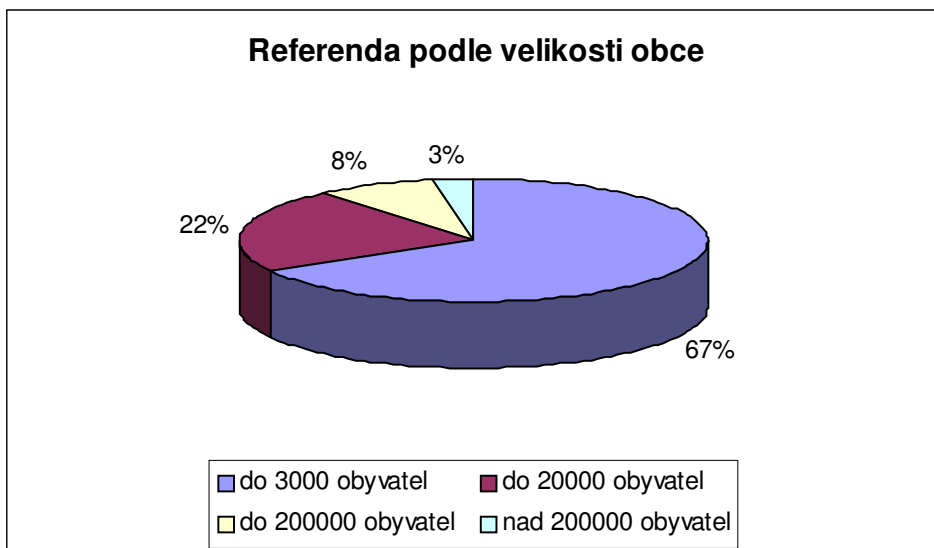
Navrhovatelé se obrátili na soud a napadli legálnost postupu obecního zastupitelstva. Krajský soud v Plzni se přiklonil na jejich stranu a uznal, že zastupitelstvo ani starosta nemají právo jakkoli pozměnit otázku navrženou přípravným výborem. Tento rozsudek je klíčovým z hlediska judikatury týkající se místních referend. Znamená to, že zákonná ochrana navrhovatelů referend stanovená v zákoně je stejně tak interpretována i soudy.

Odlíšný názor však mají soudy na tzv. zmařená referenda, tj. referenda, která v navrhované věci nebyla vůbec vyhlášena. Ve studii jsme se zabývali dvěma takovými případy – v Havraní a Temelíně.

Případ Havraně je časově starší, týká se kontroverzní výstavby továrny společnosti Nemak na Mostecku, v zemědělské části regionu. Ekologické organizace dlouhodobě napadají zákonnost postupu s ohledem na způsob vyjmutí půdy ze zemědělského fondu a vydávání územních rozhodnutí a stavebních povolení. Občanská iniciativa vedená paní Rajterovou iniciovala v říjnu 2002 referendum na téma územního plánu obce. Zastupitelé v čele se starostou obce však tuto iniciativu odmítli a referendum nevyhlásili. Následovaly dva soudní spory. Nejprve krajský soud zamítl námitku proti nevyhlášení referenda a jeho stanovisko potvrdil i Ústavní soud ve svém rozsudku z prosince 2003. Hlavním argumentem bylo, že otázka se netýká samostatné působnosti obce a není tedy možno o ní rozhodnout v referendu.

Druhým případem zmařeného referenda je Temelín. V červnu 2004 předali iniciátoři referenda - organizace Jihočeské matky - návrh na konání referenda s podpisy 38% oprávněných voličů obce. Tématem referenda mělo být meziskladiště jaderného odpadu v obci. Výsledek byl obdobný případu v Havrani. Zastupitelstvo odmítá referendum vyhlásit a krajský soud jeho rozhodnutí potvrzuje, neboť se opět nejedná o otázku v samostatné působnosti obce. Navrhovatelé se znovu obracejí na Ústavní soud, rozhodnutí však dosud (prosinec 2005) není známo.

Z těchto dvou kauz je patrné, jak těžké je vyvolat referendum o otázkách nepatřících do samostatné působnosti obce. O tom, že referenda konzultativní na tato témata probíhají, svědčí četnost referend o hlubinných úložištích jaderného paliva. V tomto případě je *conditio sine qua non* podpora vedení obce, které musí vyhlášení konzultativního referenda podporovat. Druhou možností je formulovat otázku nepřímou, jak uvádíme v části věnované legislativní úpravě.



Tyto dva grafy jasně demonstrují, v jak velkých obcích se místní referenda konají. V prvním grafu jsou obce členěny podle metodiky, se kterou pracuje zákon o místním referendu. Ten ve svém §8 člení obce za účelem získání určitého počtu hlasů potřebných k vyhlášení referenda. Zatímco referendum v obci nad 200.000 obyvatel se konalo pouze jedno (v Brně), 67% referend se odehrává v obcích s méně než 3.000 obyvateli a dokonce 58% v obcích s méně než 1.000 obyvateli.

Tato statistika svědčí o větším sejetí občanů v menších sídlech, o jejich větším a přímějším vlivu na místní zastupitele a na druhé straně o větší ochotě zvolených zástupců vyslechnout názory občanů a nechat je spolurozhodovat o věcech společných. Je však rovněž zřejmé, že náklady na uspořádání referenda v menší obci jsou nesrovnatelně nižší než náklady ve městě. Z odpovědí dotazovaných osob vyplynulo, že náklady se pohybují od několika tisíc korun (v obci do 1.000 obyvatel) do 100.000 Kč ve městě Miroslav. Ve větších městech (nad 20.000 obyvatel) mohou jít náklady do několika set tisíc i milionu korun, což souvisí především s ustavením okrskových komisí a odměnami pro jejich členy.

I přes omezená a neúplná data, která byla použita pro účely kvantitativního průzkumu o konání místních referend v České republice, lze pozorovat určité trendy a problémy, které byly popsány v této kapitole a teoreticky nastíněny v kapitole předchozí, věnované legislativní úpravě v ČR. Další kapitola se zaměří na návrh zákona o referendech na krajské úrovni.

## **Krajské referendum**

Zákon o krajském referendu vznikl na půdě zastupitelstva Jihomoravského kraje a je prvním legislativním návrhem v ČR, který byl navržen krajem coby subjektem s vlastní legislativní iniciativou (čl. 41 odst. 2 Ústavy). Vyšel z pera zastupitele Michala Bortela (ČSSD) a v hlasování zastupitelstva (22. září 2005) jej podpořila koalice ČSSD, KDU–ČSL, KSČM a Zelená pro Moravu. V současné době<sup>7</sup> je zákon v Poslanecké sněmovně PČR, kde prochází obecnou rozpravou ve druhém čtení.

### ***Příprava zákona***

Iniciativa navrhnout zákon o krajském referendu vznikla v souvislosti s konáním místního referenda na území města Brna k otázce přesunu brněnského vlakového nádraží, které proběhlo v polovině října 2004, tři týdny před krajskými volbami. Toto referendum, vypsané na místní úrovni, svým významem překračovalo hranice města, protože nádraží je denně užíváno obyvateli dalších jihomoravským okresů (především Brno–venkov, Blansko, Vyškov, Hodonín, Břeclav a Znojmo), kteří dojíždějí vlakem do zaměstnání do Brna. V místním referendu o této otázce s širším dopadem v rámci kraje ovšem s ohledem na stávající právní stav rozhodovali pouze občané města Brna.

Iniciativu Michala Bortela prosadit zákon o krajském referendu jako zákonodárnou iniciativu zastupitelstva Jihomoravského kraje podpořil Krajský výkonný výbor ČSSD Jižní Moravy už před krajskými volbami (listopad 2004). Po zvolení do zastupitelstva autor návrh zákona konzultoval s místopředsedou ústavně–právního výboru PS PČR JUDr. Zdeňkem Koudelkou (ČSSD), který doporučil několik drobných úprav. Návrh byl dále upraven pouze na základě připomínek právního odboru krajského úřadu Jihomoravského kraje. Jednalo se pouze o legislativně technické připomínky. Politické strany, které později v hlasování zastupitelstva návrh podpořily, neměly žádné připomínky.

Dne 28. února 2005 byl návrh podán do zákonodárného procesu a koalice ČSSD, KDU–ČSL, KSČM a Zelená pro Moravu v zastupitelstvu Jihomoravského kraje návrh dne 22. září 2005 schválila 40 hlasy. Hejtmán Stanislav Juránek (KDU–ČSL) jej poté odeslal předsedovi Poslanecké sněmovny PČR. 2. listopadu 2005 projednala návrh zákona vláda a přijala k němu neutrální stanovisko. Zákon byl projednán v prvním čtení na listopadové schůzi PS PČR 22. listopadu 2005 a v současné době prochází obecnou rozpravou ve druhém čtení.

---

<sup>7</sup> 25. ledna 2006



Jelikož ve zbývajících krajích (12) zastává funkci hejtmana vždy představitel ODS, která zaujímá k institutu referenda ambivalentní postoj, je Jihomoravský kraj v podstatě jediným, kde mohla být legislativní iniciativa kraje v tomto smyslu využita a návrh mohl být prosazen.

### ***Podoba zákona***

Navrhovaný zákon<sup>8</sup> upravuje provádění krajského referenda na území krajů zřízených podle zvláštního zákona<sup>9</sup>. Nedá se použít pro referendum na území hlavního města Prahy, kde je možné vyhlásit referendum na základě zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

Právo hlasovat v krajském referendu má podle návrhu každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva kraje<sup>10</sup> a pokud má trvalý pobyt na území, ve kterém bylo vyhlášeno krajské referendum.

Zákon umožňuje vyhlásit referendum ve všech otázkách samostatné působnosti kraje, vyjma rozpočtu, poplatků, zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání hejtmana, jeho náměstků a členů rady kraje, i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje, o spolupráci krajů, spolupráci s jinými subjekty, spolupráci s územními celky jiných států nebo schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje. Dále nelze vyhlásit referendum v případě, že by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo pokud by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy a také pokud od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců<sup>11</sup>.

Občané mohou iniciovat vyhlášení krajského referenda na základě návrhu přípravného výboru, který podpoří podpisy alespoň 5 procent občanů z území, na němž má být referendum konáno. O vyhlášení referenda z iniciativy občanů rozhoduje krajské zastupitelstvo. Referendum může iniciovat i krajské zastupitelstvo.

Výsledné rozhodnutí je platné a závazné, hlasovalo-li pro jednu z odpovědí k položené otázce více než 25 procent všech osob, které jsou oprávněny na daném území hlasovat. Zákon totiž umožňuje vyhlásit krajské referendum i na části území kraje, tj. poskytuje tuto možnost mikroregionům či svazkům obcí. Při splnění 25 procentní voličské účasti u obou

<sup>8</sup> Viz internetové stránky Poslanecké sněmovny PČR, tisk č. 1166,  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1166&CT1=0>

<sup>9</sup> Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

<sup>10</sup> § 4 zák. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>11</sup> Viz návrh zákona

odpovědí, rozhoduje absolutní počet hlasů. Rozhodnutí v krajském referendu je pro zastupitelstvo kraje závazné, jsou-li splněny všechny podmínky zákona.

Technické provádění krajského referenda zajišťuje krajský úřad a pověřené obecní úřady, veškeré náklady hradí kraj ze svého rozpočtu. Nehradí náklady spojené s prací přípravného výboru a náklady na kampaň.

Případné konání krajského referenda je nutné oznámit Ministerstvu vnitra ČR a výsledky bude shromažďovat Český statistický úřad. U místních referend tato povinnost neexistuje. Z hlediska budoucí analýzy tohoto nástroje je toto opatření velkým přínosem.

### ***Možné problémy***

V souvislosti s krajskými referendy se mohou objevit podobné problémy, jaké byly identifikovány u místních referend, a to zejména v souvislosti s volební účastí. Také podobné trendy, které byly identifikovány na úrovni obcí v souvislosti se svoláváním referend, tj. sběr podpisů pod petiční archy, je patrně možné očekávat i na úrovni krajské.

Co se týče volební účasti, práh není přesně nastaven. Pro jednu z odpovědí musí ale hlasovat minimálně 25 procent všech registrovaných voličů a voliček. V momentě, kdy budou tábory případných odpůrců a příznivců daného řešení zhruba vyrovnány, je pro platnost referenda nutné dosáhnout volební účast kolem 50%. Podíváme-li se na výsledky voleb do krajských zastupitelstev, volební účast je obecně nízká (viz tabulka), v roce 2004 v průměru nedosáhla ani 30 procent. V uvedeném případě dvou vyrovnaných táborů odpůrců a zastánců konkrétního návrhu je proto možné očekávat výrazné problémy s dosahováním volební účasti a většina krajských referend by patrně měla problém se splněním uvedené podmínky platnosti. Na rozdíl od místních referend ale toto nastavení pomáhá v případě, že jeden z názorů na řešení dané otázky má jednoznačně navrch a dokáže své příznivce mobilizovat. Toto nastavení by tak oproti místním referendům mohlo být k občanským iniciativám „přátelštější“.

**Tabulka 1: Krajské volby – volební účast**

<b>Volební účast ve volbách do krajských zastupitelstev v letech 2000 a 2004</b>		
<b>Kraj</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
Středočeský	32.8 %	30.7%
Budějovický/Jihočeský	34.1%	30.5%
Plzeňský	35.6%	31.3%
Karlovarský	28.4%	25.0%
Ústecký	29.7%	25.4%
Liberecký	33.1%	30.8%
Královéhradecký	34.7%	32.6%
Pardubický	34.5%	32.6%
Jihlavský/Vysočina	35.9%	31.8%
Brněnský/Jihomoravský	34.9%	29.7%
Olomoucký	34.2%	28.4%
Zlínský	36.1%	30.6%
Ostravský/Moravskoslezský	32.2%	27.6%
<b>Průměrná volební účast</b>	<b>33.5%</b>	<b>29.8%</b>

*Zdroj: ČSÚ*

Zákon dále stanovuje povinnost vyhlásit krajské referendum spolu s volbami, pokud je podán návrh na jeho konání přípravným výborem v období od 180 do 60 dnů před konáním jakýchkoli voleb. Hlasování se má také konat v jednom dni. Uváděným důvodem pro tuto úpravu je šetření veřejných prostředků, které v případě konání krajského referenda jdou z rozpočtu kraje. Kromě šetření nákladů se v případě souběhu voleb a referenda očekává i

výraznější voličská účast. Tento pozitivní trend byl vysledován v případě místních referend a lze očekávat podobné dopady i v případě krajských referend. Přesně stanovené časové rozmezí, kdy může být návrh na konání referenda podán, aby byl spojen s konáním voleb a tím měl i větší šanci na splnění požadovaného prahu účasti, limituje možnost krajských zastupitelstev v případě jejich nesouhlasu, znemožnit souběžné konání voleb a referenda.

Rozhodnutí o tom, zda-li otázka položená v referendu splňuje podmínky, tj. týká se vymezených případů, spadá do kompetence krajských zastupitelstev. Obecně musí spadat do samostatné působnosti kraje, vyjma vyjmenovaných otázek. Dá se očekávat, že v některých případech mohou nastat podobné problémy, které byly identifikovány u místních referend.

### ***Míra politické podpory návrhu***

Návrh zákona o krajském referendu má podporu ČSSD (ústřední právní komise ČSSD, politické grémium ČSSD, předsednictvo ČSSD), které jeho přijetí do konce funkčního období Poslanecké sněmovny označilo za prioritu. Krajští zastupitelé za KDU–ČSL a KSČM z Jihomoravského kraje vyjednávali podporu ve svých poslaneckých klubech. Je nepravděpodobné, že by poslanecké kluby těchto stran hlasovaly proti svým zastupitelům a obecnou podporu těchto stran pro daný návrh ukazují i výsledky průzkumu (viz níže). S problémy se návrh zákona může setkat v Senátu, kde má ODS, která s návrhem nesouhlasí, nejsilnější politické zastoupení. Je ovšem pravděpodobné, že případné odmítnutí Senátu by bylo pohodlně přehlasováno v Poslanecké sněmovně. Hlavní důvod, který pro odmítnutí návrhu uváděli zastupitelé ODS na krajské úrovni (Jihomoravský kraj), zní následovně: „Tím, že se občanům umožní hlasovat o příslušných otázkách v referendu se zastupitelé zříkají odpovědnosti.“

## **Postoje politických stran**

Tato část studie zkoumá postoje politických stran. Pomocí krátkého dotazníku, zasláného na ústředí vybraných politických stran, se tyto subjekty vyjadřovaly k institutu referenda obecně, k celostátnímu referendu a jeho formě uzákonění, k místním referendům a souvisejícím změnám zákona a k návrhu zákona o krajském referendu. Byly osloveny následující subjekty: ČSSD, ODS, KDU–ČSL, KSČM, US–DEU, Evropští demokraté (ED) a Strana zelených (SZ). V některých případech zpracovalo dotazník tiskové oddělení strany nebo osoba odpovědná za styk s veřejností (Evropští demokraté, KSČM), odborná komise či analytické oddělení strany (ČSSD, KDU–ČSL) nebo poslanci a asistenti poslanců (ODS, US–DEU). Jediný subjekt, který nebyl schopen dodat stanovisko k této problematice, byla Strana zelených. Tato mimoparlamentní strana byla mj. oslovena i kvůli tomu, že problematika místních referend tvoří výraznou část její agendy. Průzkum ukázal, že názorové rozvrstvení politických subjektů víceméně odpovídá obecným politologickým předpokladům, které vycházejí z orientace vybraných politických stran na pravolevé škále.

### ***Postoje politických stran k institutu referenda obecně***

Většina oslovených politických subjektů s výjimkou ODS, která preferuje používání přímé demokracie pouze na místní úrovni, se k používání referenda jako obecného nástroje staví pozitivně. Je ovšem možné vysledovat rozdílné umístění politických stran na pomyslné škále nadšení pro tento nástroj. Nejvýraznějším zastáncem referend je ČSSD, která je dlouhodobě považuje za jeden ze základních nástrojů, které mají být ústavně zakotveny a využívány. ČSSD podporovala institut referenda ještě v době trvání československé federace a při vzniku samostatné České republiky navrhla zakotvit referendum přímo do Ústavy<sup>12</sup>. Prosazení zákona o obecném referendu je také obsaženo v dlouhodobém programu strany a je zmiňováno mezi klíčovými prioritami. ČSSD v uplynulých osmi letech opakovaně (8 krát) předložila Poslanecké sněmovně k projednání návrh ústavního zákona o obecném referendu. Naposledy tato situace nastala v souvislosti s ratifikací Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu (ústavní smlouvy), kdy se současná největší vládní strana střetla s opoziční ODS na jaře loňského roku jak o způsob ratifikace této nové smlouvy EU, tak obecně o nástroj a logiku používání obecného referenda<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Viz návrh Ústavy ČR připravený ČSSD a předložený předsednictvu ČNR na podzim 1992.

<sup>13</sup> Viz např. David Král, Česká ratifikace ústavní smlouvy-oběť vládní krize?, Institut pro evropskou politiku Europeum, březen 2005, [http://www.europeum.org/doc/arch\\_eur/Ceska\\_ratifikace\\_ustavni\\_smlouvy\\_brezen\\_2005.pdf](http://www.europeum.org/doc/arch_eur/Ceska_ratifikace_ustavni_smlouvy_brezen_2005.pdf)

Dalším výrazným zastáncem obecného referenda je KSČM. Ve volebních programech strany je možné nalézt prohlášení typu „...zvýšit podíl občanů na rozhodování prostřednictvím sdružení občanů a občanských iniciativ,.... Prosazovat prvky přímé demokracie, zejména zákon o referendu...“ (volební program KSČM pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002) či „KSČM chce... dosáhnout rozšíření přímé demokracie zejména zavedením obecného referenda a působit ke zdokonalování územní samosprávy v obcích a krajích...“ (program Naděje pro ČR, květen 2005). Požadavek na zavedení obecného referenda je možné nalézt i v tezí volebního programu pro volby do Poslanecké sněmovny 2006, které se zatím ve straně diskutují<sup>14</sup>.

Obě menší strany vládní koalice KDU–ČSL a US–DEU obecné referendum podporují spíše vlažně. KDU–ČSL například odkazuje pouze na volební program vládní koalice, kde je obecné referendum uvedeno právě v souvislosti s ratifikací ústavní smlouvy. Tento bod programu ale nese jednoznačně pečeť největší vládní strany. Zástupci US–DEU na tuto otázku v průzkumu odpověděli následovně: „Unie svobody je liberální stranou, která dává velký prostor možnosti diskuse a různým názorovým proudům. Postoj k všelidovému hlasování k otázkám zásadního charakteru lze považovat za kladný.“

Největší opoziční strana ODS má v této otázce celkem čitelný postoj. Zákon o obecném referendu nechce, což se naposledy jasně prokázalo při zmiňované debatě o referendu k ústavní smlouvě. ODS byla ochotna přistoupit pouze na konání ad hoc referenda, stejně jako v případě referenda o přistoupení ČR k EU. Jediná zmínka ve volebních programech a letáčích této strany, která se týká obecného referenda, se vyskytuje v dokumentu „Když do EU tak s ODS“<sup>15</sup> v souvislosti se zmiňovaným referendem o vstupu ČR do EU. ODS zde mj. hovoří o nutnosti uspořádat referendum k ústavní smlouvě, což zcela neodpovídá pozdější faktické politické linii této strany.

Mimoparlamentní Evropští demokraté, kteří byli osloveni díky určitému potenciálu vstoupit po příštích volbách do Poslanecké sněmovny, považují referendum obecně za nástroj, který má v systému své místo. Tato strana by mimo jiné chtěla do budoucna prosadit přímé volby starostů, hejtmanů a primátorů. Tím by podle Evropských demokratů byla posílena odpovědnost, nezávislost a vliv těchto osob, zároveň by se zlepšila možnost jejich kontroly a přesně stanovily podmínky odvolání. Přímá volba podle ED zvýší vazbu politiků na občany, naopak omezí vliv politických stran na těchto správních úrovních.

---

<sup>14</sup> Viz <http://www.kscm.cz/article.asp?thema=3207&item=27650>

<sup>15</sup> Viz <http://www.ods.cz/volby/programy/2003.php>

Podle stran vládní koalice by se obecné referendum mělo vyhlašovat k zásadním věcem fungování státu, například k ratifikaci již uvedené ústavní smlouvy. ČSSD mimo jiné považuje za žádoucí, aby referendum mohlo být vypsáno na základě lidové iniciativy. Potřebný počet podpisů by měl být takový, aby fakticky nebránil vypsání referenda. Tento návrh byl obsažen už v prvním pokusu o prosazení zákona o obecném referendu. Pokud v dalších návrzích byl počet podpisů zvyšován, případně institut iniciace zdola opuštěn, došlo k tomu z toho důvodu, že se ČSSD snažila získat širší podporu pro svůj návrh. Uvnitř ČSSD nedošlo v této věci k názorovému posunu.

ODS preferuje systém zastupitelské demokracie před demokracií přímou. Institut referenda by měl být využíván ve výjimečných případech, především pokud se jedná o omezení suverenity státu. Z tohoto důvodu ODS podporovala referendum jako podmínku vstupu České republiky do EU.

Podle KSČM by se obecné referendum mělo vyhlašovat ke všem zásadním otázkám, které se týkají celistvosti státu, konkrétně oblasti zahraničněpolitické a bezpečnostní orientace. KSČM prosazovala konání referenda v případě vstupu ČR do NATO nebo při dělení federace.

Evropští demokraté by prosazovali vyhlášení referenda k jasně definované otázce obecného a zásadního významu jako například vzdání se atomové energie. Jsou proti používání institutu referenda k příliš odborným otázkám, kde je obtížně definovatelná odpověď.

### ***Postoje politických stran k místním referendům***

Série otázek týkající se problematiky místních referend zjišťovala obecný postoj stran k místním referendům, k míře jejich využívání a k podobě stávající úpravy zákona o místních referendech, konkrétně ke změně prahu volební účasti z 25 na 50 procent a nastavení okruhu otázek, o kterých může být místní referendum vyhlášeno.

Strany současné vládní koalice považují místní referendum za relevantní demokratický nástroj pro rozhodování místních zastupitelstev. Pomyslná míra nadšení se ovšem opět liší. Zatímco ČSSD tento nástroj vítá a KDU–ČSL jej vidí jako pozitivní, US–DEU uvádí, že na tomto nástroji neshledává nic negativního, referenda by se však podle této strany měla využívat pouze v zásadních otázkách týkajících se rozvoje a chodu obce. Názory vládních stran se rozcházejí v míře využívání místních referend. Zatímco ČSSD se domnívá, že místní referenda nejsou využívána v takovém rozsahu, jak by patrně mohla být především díky

nedostatečné aktivitě občanské společnosti, KDU–ČSL a US–DEU považují využívání tohoto nástroje za přiměřené a dostatečné.

Podle ODS má konání místních referend větší opodstatnění než použití tohoto nástroje na celostátní úrovni. "Může být formou, kterou se občané podílejí na správě územní samosprávné korporace." Zhodnocení dostatečnosti využívání místního referenda je podle ODS problematické, jelikož nejsou dostupné potřebné analýzy.

KSČM podporuje organizování místních referend v záležitostech, které se dotýkají zásadních otázek života obce, např. oddělení obce, připojení jiné části, změny názvu, ale i komunálních problémů. O tématu vždy musí rozhodnout kvalifikovaný počet obyvatel obce. Tento nástroj není podle KSČM využíván dostatečně.

Podle Evropských demokratů mají místní referenda význam, nejsou využívána dostatečně, ale je důležité, aby nedocházelo k jejich zneužívání.

Je zajímavé, že strany vládní koalice (ale i opoziční KSČM a mimoparlamentní ED) považují zvýšení prahu volební účasti pro platnost hlasování z 25 na 50 procent, který byl přijat v novém zákoně o místním referendu č. 22/2004 Sb., za problematické. Návrh na minimálně 50 procentní voličskou účast je ale možné nalézt již v návrhu zákona, který do Poslanecké sněmovny odeslala vláda premiéra Stanislava Grosse dne 18. března 2003<sup>16</sup>. ČSSD se v rámci průzkumu vyjádřila k této otázce následovně: „Tato úprava je ČSSD vnímána jako problematická. Nižší práh je lepší, i když je jasné, že snížení prahu vede ke snížení reprezentativnosti rozhodnutí. Na druhou stranu však v případě voleb tato námitka uváděna není a zejména senátoři jsou voleni v průměru méně než 20 procent voličů.“ Je tedy možné předpokládat, že ČSSD podpořila návrh na zvýšení prahu volební účasti s cílem posílit legitimitu výsledků místních referend. Nemožnost překonat hranici 50 procentní volební účasti je ale, jak bylo identifikováno i v této studii, jedním z nejčastějších důvodů pro vyhlášení referenda za neplatné. Druhá nejsilnější strana vládní koalice uvedla ke zvýšení volební účasti následující (KDU–ČSL): „Zvýšení volebního prahu problémem spíše je. Nejenom však z obecného důvodu malého zájmu o věci veřejné a možnosti, že by referenda byla ve většině případů nerelevantní, ale i díky zkušenosti, že například snížení kvóra v Poslanecké sněmovně paradoxně vedlo k vyššímu zájmu poslanců. Svoji roli hrála obava z rozhodování menšího počtu lidí.“ Podle US–DEU může zvýšení prahu volební účasti

---

<sup>16</sup> Viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=255&CT1=0>



způsobovat komplikace, ale „...na druhou stranu, lidé by se měli zajímat o věci veřejné a pokud mají možnost je ovlivnit, i tak činit.“

Podle ODS není zvýšení prahu volební účasti problematické z důvodu dostatečné reprezentativnosti a legitimacy výsledku. „...zvláště v případě, kdy referendum nemá pouze informativní charakter a je pro příslušné orgány závazné, je tato podmínka více než vhodná. V opačném případě by se mohlo stát, že výsledek referenda, kterého by se zúčastnila naprostá minorita voličů, by mohl být předřazen před rozhodnutí orgánu obce, který vzešel z komunálních voleb, jichž se účastnilo více voličů než referenda. Takovouto situaci by bylo možné považovat za legální, nikoliv však za legitimní a dostatečně odrážející vůli občanů.“

Podle KSČM je zvýšení prahu účasti pro platnost hlasování na 50 procent problémem. „Čím vyšší práh účasti pro platnost, tím menší míra demokracie, protože lidé, kteří se nezajímají o věci veřejné, tak mohou blokovat zájem jiné části obyvatelstva na něčem se prostřednictvím referenda usnést.“ Podle Evropských demokratů práh volební účasti ve výši 25 procent zcela dostačoval.

Co se týče nastavení okruhu otázek, ke kterým se mohou občané v místních referendech vyjadřovat, názory se různí. Podle ČSSD je prostor pro veřejnou iniciativu dostatečně široký. Jsou jasně definovány jak otázky, ke kterým se referendum konat může, případně kdy se konat musí. Ponechaný prostor je podle nejsilnější vládní strany velmi široký a nelze jej dále rozšiřovat například tím, že by se dále zúžil okruh otázek, o kterých se referendum konat nesmí. KDU–ČSL uvedla, že nemá od svých zastupitelů v obcích žádné signály, které by byly kritické k nastavení okruhu otázek. Podle KSČM je okruh otázek, ke kterým se mohou občané vyjádřit, poměrně úzký. ODS považuje za správné negativní vymezení možnosti konání místních referend, tj. explicitní vymezení toho, o čem referendum nemůže být konáno. Tento způsob úpravy podle ODS umožňuje větší možnost uplatnění institutu místního referenda. „Lze souhlasit s tím, jak jsou negativní okruhy vymezeny. Například fiskální záležitosti obce (místní poplatky), zřízení či zrušení orgánu obce či otázky položené v referendu, jež by byly v rozporu s právními předpisy, jsou vyloučeny z referenda i v jiných obdobných právních úpravách ve státech s podobnou právní kulturou a politickým systémem.“

### ***Postoje politických stran k návrhu krajského referenda***

Poslední část dotazníku se týkala postojů politických stran k návrhu zákona o krajském referendu a případných důvodů pro daný postoj. Podle očekávání (viz výše) ČSSD tento návrh zákona podporuje. Strana zastává názor, že je-li kraj samosprávným společenstvím

osob žijících na jeho území, potom je třeba, aby jeho obyvatelé měli co nejširší možnost zapojit se do správy krajských záležitostí. Pokud by tento návrh, který předložilo zastupitelstvo Jihomoravského kraje, nebyl schválen, je ČSSD připravena předložit jej znovu, protože se jedná o programovou záležitost. Zkušenosti s konáním místních referend, konkrétně s 50 procentním prahem volební účasti pro platnost výsledků referenda, je důvodem pro navržení odlišného mechanismu pro návrh krajského zákona<sup>17</sup>. ČSSD dále podporuje takový mechanismus, kdy o záležitostech týkajících se pouze části území kraje budou hlasovat pouze obyvatelé dotčeného území. „Není např. třeba, aby o zachování či zrušení nemocnice na jednom konci kraje rozhodovali i lidé z těch částí kraje, kterých se věc vůbec nedotýká.“ Návrh zákona o krajském referendu z pera ČSSD podporuje KDU–ČSL, US–DEU i KSČM, podpořila by jej i mimoparlamentní strana Evropští demokraté.

Jak bylo uvedeno výše, návrh zákona o krajském referendu nemá podporu krajských zastupitelů ODS a příznivě se k němu nestaví ani strana jako taková. Podle ODS ke schválení zákona v tomto volebním období s největší pravděpodobností nedojde. „...v každém případě je třeba zvážit, zda vůbec jsou témata pro krajské referendum, která se bezprostředně dotýkají občana.“

---

<sup>17</sup> Pro jednu z odpovědí se musí vyslovit nejméně 25% registrovaných voličů na daném území. V momentě, kdy 25% práh registrovaných voličů dosáhnou obě odpovědi, rozhoduje absolutní počet hlasů.

## **Situace v Bavorsku**

### ***Legislativní rámec***

Na rozdíl od zemské úrovně, na níž existuje možnost petice (Volksbegehren) a z ní vycházejícího zemského referenda (Volksentscheid) již od vzniku SRN, umožnil v Bavorsku referendum na místní úrovni až zákon o zavedení místního referenda (Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids) schválený v zemském referendu 1. října 1995, jenž vstoupil v platnost v listopadu téhož roku.

V současnosti jsou místní referenda právně zakotvena v zákoně o obcích (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern [GO]; číslo 2020-1-1-I), článku 18a. V referendu mohou občané obce rozhodovat pouze o záležitostech, které jsou v pravomoci obce, a jeho výsledek má platnost rozhodnutí obecní rady. Místní referendum se nesmí týkat záležitostí, které ze zákona spadají do pravomoci starosty, otázek vnitřní organizace správy obce, právních poměrů členů obecní rady, starosty a zaměstnanců obce a rozpočtu. Zákonná povinnost vypsat referendum neexistuje u žádné otázky.<sup>18</sup>

Právo hlasovat odpovídá právu volit v místních volbách, týká se tedy i občanů jiných členských států Evropské unie, kteří jsou přihlášení k pobytu v katastru obce. Za zmínku stojí povinnost obce umožnit hlasování poštou.

### ***Cesta k místnímu referendu***

Právo vyhlásit místní referendum (Bürgerentscheid) má v Bavorsku obecní rada a může být také iniciováno peticí občanů obce (Bürgerbegehren). Petice musí být podepsána pevně stanoveným minimálním počtem občanů, který záleží na velikosti příslušné obce (viz Tabulka 2). Pro sběr podpisů není stanoveno žádné časové omezení.

---

<sup>18</sup> Není tomu tak ani při vzniku obce nebo změně jejích hranic. V tomto případě sice zákon připouští tajné hlasování občanů, nepředepisuje ho ale a neobsahuje ani ustanovení o jeho právní závaznosti. Tu mají pouze rozhodnutí zemských úřadů, popřípadě je v určitých případech navíc vyžadována dvoutřetinová většina v obecní radě. (čl. 11 a 12 GO)

**Tabulka 2**

Velikost obce (počet obyvatel)	Minimální počet podpisů (z celkového počtu oprávněných voličů)
do 10.000	10 %
do 20.000	9 %
do 30.000	8 %
do 50.000	7 %
do 100.000	6 %
do 500.000	5 %
více než 500.000	3 %

Obecní rada má povinnost rozhodnout o tom, zda byly splněny zákonné podmínky petice do jednoho měsíce po jejím odevzdání a pokud petice splní všechny požadavky, musí rada během následujících tří měsíců uspořádat referendum. Termín referenda lze za souhlasu organizátorů petice odložit o nejvýše tři další měsíce. Pokud obecní rada petici zamítne, mohou organizátoři její rozhodnutí soudně napadnout. Referendum se nekoná, pokud obecní rada přijme opatření, které je v souladu s cílem petice.

Zákon zakazuje obecní radě od okamžiku rozhodnutí o splnění zákonných podmínek petice přijímat opatření, která by byla v rozporu s požadavky petice. Znemožňuje tak radě obejít referendum a neposkytnout občanům možnost k problému se vyjádřit. Jen několik týdnů poté, co zákon vstoupil v platnost, navíc bavorský ústavní soud prodloužil trvání této ochranné lhůty od odevzdání seznamu podpisů. V praxi to znamená, že pokud například lidová iniciativa nasbírá dostatečný počet podpisů proti plánu obecní rady zrušit dětské hřiště a prodat uvolněnou parcelu, nesmí rada od okamžiku doručení seznamů s podpisy přijmout žádné rozhodnutí proti duchu petice. Pokud petice splňuje všechny náležitosti, mohli by rozhodnutí zrušit hřiště v tomto případě přijmout pouze občané v referendu.

Podmínky pro uspořádání referenda, jeho průběh a vyhlášení výsledků jsou totožné s volbami do obecní rady. Názorům obecní rady a organizátorů petice musí být poskytnut stejný prostor v obecních sdělovacích prostředcích a při shromážděních organizovaných obcí. Možnost prezentovat své stanovisko opět odpovídá předpisům o volbách do obecní rady.

### ***Výsledek místního referenda***

Rozhodnutí je v místním referendu tvořeno prostou většinou odevzdaných platných hlasů. Rovnost hlasů se považuje za zápornou odpověď. Zákon nepředepisuje hranici minimální volební účasti. Ta byla ovšem na základě rozhodnutí bavorského ústavního soudu z 29. srpna 1997 fakticky, ač ve velmi omezené podobě, přidána novelizací z jara 1999 ve formě minimálního počtu kladných hlasů. Tento počet ukazuje Tabulka 2.

**Tabulka 3**

Velikost obce (počet obyvatel)	Minimální počet kladných hlasů (z celkového počtu oprávněných voličů)
do 50.000	20 %
do 100.000	15 %
více než 100.000	10 %

Aby obecní rada musela respektovat rozhodnutí učiněné občany v referendu, předepisuje zákon ochrannou lhůtu jednoho roku od konání referenda, kdy rada nesmí přijmout rozhodnutí odporující výsledku. V praxi je tato lhůta ovšem dobrovolně prodlužována a zastupitelé se na výsledek referenda odvolávají ještě po mnoha letech.

### ***Počet peticí a místních referend v Bavorsku<sup>19</sup>***

Od roku 1995, kdy zákon umožnil referendum na místní úrovni, do konce září roku 2005 proběhlo v Bavorsku celkem 1160 petičních akcí. Ty vyústily v referendum v 624 případech. Úspěšnost peticí tedy byla 54%. Obecní rady navíc ze své vlastní iniciativy vyhlásily dalších 211 referend. Celkem tak proběhlo ve sledovaném období 835 lidových hlasování, přičemž asi jednu čtvrtinu z nich iniciovala rada a tři čtvrtiny veřejnost.

<sup>19</sup> Zdroji kvantitativních dat o Bavorsku jsou ročenka *Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide* bavorské pobočky sdružení Mehr Demokratie e.V. a internetová databáze výzkumného centra pro přímou demokracii univerzity v Marburgu (<http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de>).

Vzhledem k tomu, že je v Bavorsku celkem 2056 místních správních celků (2031 obcí a 25 měst), proběhne v obci v průměru jedno referendum za 16 let. V osmi velkých městech (nad 100.000 obyvatel) je to ovšem v průměru jedno referendum ročně. Nejvíce referend proběhlo v letech 1995-2005 v Mnichově – celkem 16. Tuto diskrepanci lze vysvětlit větším zapojením občanů a občanských sdružení v menších obcích do rozhodování obecní rady a naopak větší anonymitou a vzdáleností mezi občany a zastupiteli ve velkých městech.

Za zmínku stojí fakt, že více než polovina iniciativ a téměř polovina všech místních referend proběhla v prvních třech letech po vstupu zákona v platnost. Na tomto čísle se v odpovídajícím poměru podílela hlasování iniciovaná radou a pomocí peticí. Z toho lze usuzovat, že zavedení místních referend přivítaly nejen občanské iniciativy ale i obecní zastupitelé, kteří jejich pomocí zapojili občany do rozhodování o obecních záležitostech.

V celoněmeckém srovnání se Bavorsko vyznačuje suverénně největší oblibou lidového hlasování na místní úrovni. Podíl Bavorska na počtu iniciativ ve všech 16 spolkových zemích ve sledovaném období činí více než 40%. Podle analýzy sdružení Mehr Demokratie e.V. hrají roli následující faktory: 1) z rozhodování v referendu je vyloučeno relativně málo témat, 2) neexistuje omezení doby na sběr podpisů, 3) obecní rada nesmí o tématu rozhodovat před provedením referenda a 4) minimální počet podpisů je odstupňován podle počtu obyvatel na 3-10% celkového počtu voličů.

### ***Účast voličů***

V 750 případech místních referend, pro které jsou k dispozici údaje, leží průměrná voličská účast mírně pod 50%. Zájem voličů je nepřímo úměrný velikosti obce, jak ukazuje Tabulka 3.

**Tabulka 4**

Počet obyvatel	Počet místních referend	Průměrná voličská účast (%)
do 2.000	100	64,8
2.000 – 5.000	212	56,2
5.000 – 10.000	177	50,8
10.000 – 30.000	145	40,9
30.000 – 50.000	47	41,3
50.000 – 100.000	26	28,5
100.000 – 500.000	35	28,5

více než 500.000	8	23,2
celkem	750	49,6

S voličskou účastí přímo souvisí počet referend, ve kterých nebylo dosaženo potřebné voličské účasti, potřebné k prosazení návrhu. Celkem tato situace nastala v 15,9% případů. Sledujeme-li pouze referenda, ve kterých se většina vyjádřila ve prospěch návrhu, ale nedostatečná účast znemožnila úspěch hlasování, jedná se o 9,3% případů. V souladu s Tabulkou 3 je ve větších obcích podíl referend, které nedosáhly potřebné hranice vyšší než v obcích menších (7% v obcích do 10.000 obyvatel a 35% v obcích nad 10.000 obyvatel).

### ***Témata referend***

Místní referenda v Bavorsku lze podle tématu rozdělit na celou řadu typů. Pro ukázkou uvádíme rozdělení podle výzkumného centra univerzity v Marburgu (Tabulka 4) a podle sdružení Mehr Demokratie (Tabulka 5).

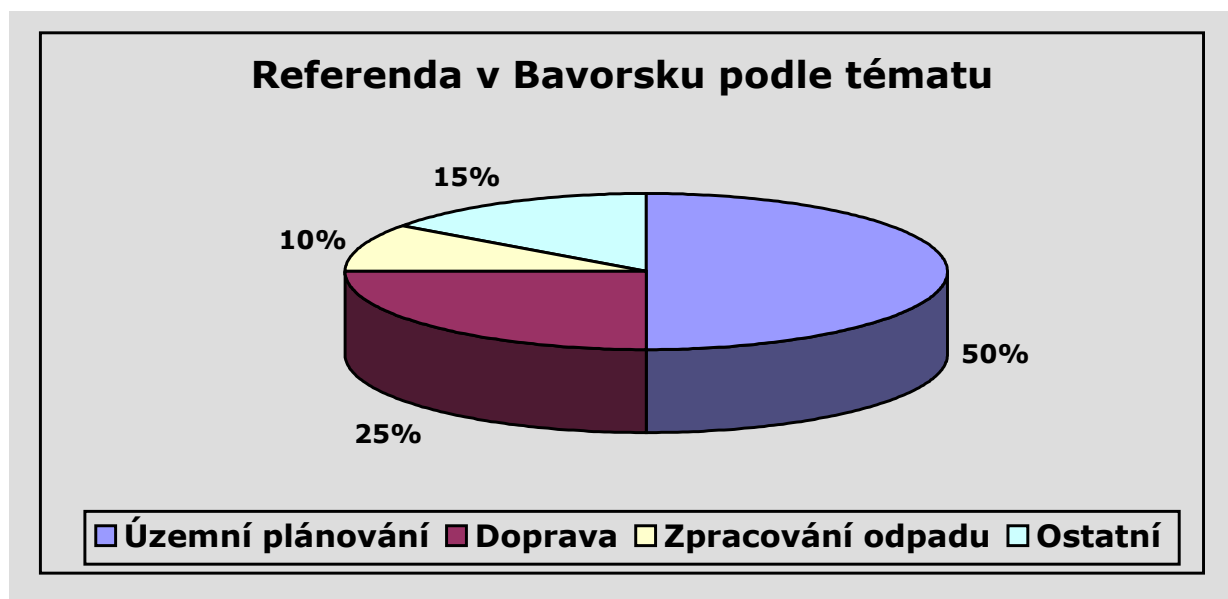
**Tabulka 5**

Typ referenda	Četnost (%)	Typ referenda	Četnost (%)
Infrastruktura a zásobování	26,6	Infrastruktura / sociální	1,0
Doprava	26,3	Územní reforma	0,5
Hospodářské projekty	20,3	Bydlení	0,4
Zpracování odpadu	9,9	Hlavní předpisy	0,1
Poplatky a odvody	2,9	Jiné	9,9
Kultura	1,2		

**Tabulka 6**

Typ referenda	Četnost (%)	Typ referenda	Četnost (%)
Infrastruktura a zásobování	23	Zpracování odpadu	8
Stavební plány	23	Mobilní síť	5
Doprava	20	Poplatky a odvody	2
Jednotlivé soukromé stavební projekty	9	Jiné	10

Zjednodušíme-li obě tabulky a jejich typy, můžeme konstatovat, že se zhruba jedna polovina všech referend týká územního plánování (ve formě stavebních plánů, hospodářských projektů a plánování infrastruktury), jedna čtvrtina dopravy a jedna desetina zpracování odpadu (viz graf Referenda v Bavorsku podle tématu). Témata se omezují na referenda o záležitostech, které jsou v pravomoci obce, protože referenda o jiných tématech zákon nedovoluje uspořádat.





### **Příklad 1 – Windischeschenbach – čistička odpadních vod**

Příčinou sporu ve Windischeschenbachu se stala stavba čističky odpadních vod. Proti rozhodnutí obecní rady nahradit dosavadní nevyhovující zařízení novým se postavilo volné sdružení občanů pod názvem Bürgerinitiative Kläranlage (Občanská iniciativa čistička odpadních vod). Iniciativa odmítala stavbu nové čističky, která byla podle jejího názoru nevýhodná, a požadovala místo toho sanaci a dodatečné vybavení starého zařízení. Petice a spor o čističku se sice staly tématem číslo jedna, obešly se ovšem bez zapojení politických stran, což lze vysvětlit velikostí obce. Podpisové akce se zúčastnilo 602 občanů, tedy necelých 14% oprávněných voličů.

Iniciativa navrhovala následující znění otázky referenda:

*Jste pro to, aby se místo stavby nové čističky odpadních vod pro město Windischeschenbach uskutečnila pouze sanace a dodatečné vybavení dosavadní čističky?*

Obecní rada petici prohlásila za neplatnou ze tří důvodů: 1) povinnost města rozšířit čističku vyplývala z formálního rozhodnutí nadřízeného zemského úřadu, 2) otázka byla formulována příliš obecně a 3) v případě schválení by se porušilo nařízení o hospodářském a úsporném vedení rozpočtů.

Iniciativa napadla rozhodnutí rady před správním soudem v Řezně a požádala o vydání předběžného opatření, žádost byla ovšem zamítnuta.

*Zdroj: obecní úřad Windischeschenbach*

## **Příklad 2 – Mnichov – výškové budovy**

Referendum v Mnichově vyvolala občanská iniciativa Initiative Unser München (Iniciativa Náš Mnichov). Postavila se proti plánované stavbě nových výškových budov nakladatelství Süddeutscher Verlag (146 metrů) a firmy Siemens (148 a 112 metrů). Iniciativa se rozhodla bojovat za udržení „ještě relativně celistvé siluety města“. Argumentovala přitom nejen odporem k rozbití tradičního pohledu na město a Alpy, ale také ekonomickou nesmyslností stavby nových kancelářských budov ve městě, kde zeje mnoho podobných nových staveb prázdnotou. Navrhla dále Na podporu svého stanoviska se iniciativě podařilo posbírat 35.000 podpisů (minimální hranice byla 3% oprávněných voličů, tedy asi 27.400 podpisů).

Městská rada občanskou iniciativu jednoznačně odmítla. Argumentovala přitom zejména již postavenými výškovými budovami, které se podle jejího názoru staly přirozenými a cennými dominantami předměstí. Ujistila také veřejnost, že se stavba výškových budov v žádném případě neplánuje v historickém centru města a že nové budovy neohrozí hlavní osy výhledu ze středu města. Rada také zdůraznila, že by úspěšně referendum ohrozilo plánování staveb dalších firem a mohlo by vést k odchodu velkých společností z Mnichova.

Referendum vedlo k rozštěpení mnichovské SPD, protože ta je sice společně se Zelenými a frakcí Růžový seznam ve vedení města, hlavní postavou a původcem iniciativy proti výškovým budovám byl ale její člen a bývalý starosta města Georg Kronawitter. Média věnovala referendu dost pozornosti – zejména kvůli souboji současného a bývalého starosty, ale jistě i proto, že jednu ze sporných staveb plánoval vydavatel jednoho z největších německých deníků Süddeutsche Zeitung.

Hlasování proběhlo 21. listopadu 2004 a voliči při něm odpovídali na otázku:

- *Jste pro to, aby město Mnichov podniklo všechna zákonná opatření,*

*aby udrželo bez dalšího poškozování pohled z centra města na alpský řetězec, a proto zabránilo stavbě plánované výškové budovy „Isar-Süd“ s výškou až 148 metrů,*

*aby udrželo východ Mnichova bez výškové budovy, jež by zde byla urbanisticky chybná, a proto zabránilo stavbě plánované výškové budovy na Hultschiner Straße s výškou 145 metrů,*

*aby byly další výškové budovy vně středního okruhu v Mnichově stavěny pouze tehdy, když nebudou porušovat celkový pohled na město, budou se hodit do města i čtvrti a nebudou vyšší než jsou věže kostela Frauenkirche?*

Hlasování se zúčastnilo 21,9% oprávněných voličů (v absolutních číslech 200.171) a těsná většina 50,8% odpověděla kladně.

*Zdroj: Süddeutsche Zeitung; [www.sueddeutsche.de/muenchen/schwerpunkt/999/26973](http://www.sueddeutsche.de/muenchen/schwerpunkt/999/26973)*

## Situace na Slovensku

Ve slovenském právním systému na rozdíl od úpravy celostátního referenda neexistuje speciální předpis upravující vykonávání místních nebo regionálních referend. Prozkoumejme nyní vývoj institutu místního referenda na Slovensku od roku 1990.

### **Geneze**

Místní referenda poprvé zavedl zákon Slovenské národní rady číslo 369/1990 Zb., o obecním zřízení ze dne 6. září 1990. Místní referendum se tak stalo historicky prvním referendem upraveným v slovenském právním řádu. I přes četné novelizace tohoto zákona (viz níže), zůstala myšlenka místního referenda jako prostředku přímého zapojení občanů do rozhodování o věcech veřejného zájmu na místní úrovni zachována.

### **Ústava**

Při tvorbě Ústavy Slovenské republiky – zákon č.460/1992 Zb. – zákonodárci považovali místní referendum za tak důležitou součást demokratického systému, že ho v ní ukotvili. Místní referendum bylo v slovenské ústavě zmíněno ve čtvrté hlavě – Územní samospráva – v článku 67.

*„Ve věcech územní samosprávy rozhoduje obec samostatně; povinnosti a omezení jí možno ukládat pouze zákonem. Územní samospráva se uskutečňuje na shromážděních obyvatel obce, **místním referendem** anebo prostřednictvím orgánů obce.“*

V roce 2001 byla v souvislosti s ustanovením vyšších územněsprávních celků Ústava novelizována (prostřednictvím Ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.) a nové znění článku 67 zní:

*„Územní samospráva se uskutečňuje na shromážděních obyvatel obce, **místním referendem, referendem na území vyššího územního celku, orgány obce anebo orgány vyššího územního celku. Způsob vykonání místního referenda a referenda na území vyššího územního celku ustanoví zákon.**“*

Novela ústavy tedy do slovenského právního řádu zavedla i možnost organizovat regionální referenda. Podle dostupných informací se však na Slovensku regionální referendum resp. referendum na území vyššího územního celku (VÚC) ještě neuskutečnilo a v nejbližší době se jeho konání v žádném slovenském VÚC ani neplánuje.

## ***Zákon o obecním zřízení a jeho změny***

Jak již bylo řečeno, ve slovenském právním řádu dosud neexistuje speciální zákon upravující konání místních referend. Zákon Slovenské národní rady č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, který tuto problematiku řeší, upravuje pouze všeobecně, kdy je obec povinná místní referendum vyhlásit a kdy je to v její diskreci. Podrobné podmínky vykonání místního referenda si stanovuje každá obec sama a to ve svém statutu, respektive prostřednictvím všeobecně závazného nařízení. Místní referenda v Bratislavě a Košicích upravují zvláštní zákony (viz dále).

Zákon o obecním zřízení byl v části týkající se místních referend několikrát novelizován a týkaly se ho dokonce i některá z rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky. Novelizace zákona byly v minulosti víckrát motivovány konkrétní kauzou, z nichž zřejmě nejznámější souvisela se zmařením celostátního referenda o přímé volbě prezidenta.

Již od první verze zákona, byly zavedeny dvě formy místního referenda – obligatorní a fakultativní. Místnímu zastupitelstvu byla uložena povinnost vyhlásit referendum v případech návrhů na sloučení, rozdělení nebo zrušení obce, v případě návrhů na zavedení a zrušení místní daně, veřejné dávky anebo poplatku a v případě, že o to požádalo nejméně 20% obyvatel<sup>20</sup> obce v petici. Obecní zastupitelstvo zároveň dostalo právo vyhlásit místní referendum v případě rozhodování o „nejdůležitějších otázkách života a rozvoje obce“. Zákon stanovil podmínku pro platnost referenda, a to účast nadpoloviční většiny obyvatel obce. Jako podmínku přijetí rozhodnutí stanovil zisk nadpoloviční většiny hlasů zúčastněných voličů.

### ***Novely***

- Zákonem č. 130/1991 Zb. byla vypuštěna povinnost vyhlásit místní referendum v případě rozhodování o místních daních a poplatcích a slovenský parlament dal tuto pravomoc místnímu zastupitelstvu. Místní zastupitelstvo mohlo nadále tuto záležitost předložit občanům k hlasování anebo občané sami mohli požádat o referendum v této otázce prostřednictvím petice dle §11, odstavec 4, písmeno c, zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení. Místní zastupitelstvo mohlo v tomto případě změnit rozhodnutí přijaté občany až po jednom roce od uskutečnění referenda.
- Zákon č. 421/1991 Zb. umožnil hlasovat o odčlenění části obce jen v oné části – opět na základě petice alespoň 20% obyvatel dotčené části obce. Zákon však toto hlasování

---

<sup>20</sup> Tento termín považuje autor za ekvivalentní termínu oprávněný volič.

umožnil jenom v případě, že dotknutá část obce měla „zpravidla vlastní katastrální území, urbanisticky nesplynula s obcí a do rozvoje této části obce nebyly vloženy takové investice, od kterých je závislá celá obec.“ Toto ustanovení výrazně ulehčilo rozdělování obcí a využitím tohoto ustanovení vzniklo více než 20 obcí.

- Další novelou zákona o obecním zřízení se stal politicky motivovaný zákon č. 225/1998 Z.z., který změnil §11, odstavec 6 zákona tak, že obecní zastupitelstvo mohlo vyhlásit místní referendum jen o věcech týkajících se přímo samosprávy: „Obecní zastupitelstvo může vyhlásit hlasování obyvatel obce i před rozhodnutím o dalších důležitých věcech (§4) samosprávy, hlasování obyvatel obce o jiných otázkách není přípustné.“

Zákon zároveň zavedl pokuty až do výšky 3 milionů Sk v případě, že obec pokračuje nebo nezabrání ve vykonávání usnesení zastupitelstva, které soud zrušil pro nezákonnost. Po zmaření celostátního referenda<sup>21</sup> tehdejšími ministrem vnitra Gustávem Krajčím a zrušení nového termínu hlasování o stejných otázkách, se rozhodly dvě slovenské obce Štúrovo a Svätý Jur, že vykonají místní referenda se stejnými otázkami jako mělo mít zmařené referendum. I přes velké úsilí, nedokázala tehdejší státní moc konání těchto referend zabránit, a tak alespoň po jejich uskutečnění přijala Národní rada Slovenské republiky již zmíněný zákon č. 225/1998 Z.z., který tomu měl bránit do budoucna.

V červenci 1999 Ústavní soud Slovenské republiky rozhodl, že většina tohoto zákona je v nesouladu s Ústavou SR<sup>22</sup> a tyto články s vyhlášením rozhodnutí soudu okamžitě ztratily účinnost.

- Významnou a trvalou změnou zákona o obecním zřízení se stala novela 6/2001 Z.z. z 5. prosince 2000, která převedla pravomoc odvolat starostu obce z místního zastupitelstva na hlasování obyvatel v místním referendu.
- Další z řady novel, zákon číslo 453/2001 Z.z. zvýšil počet obyvatel, kteří musejí podepsat petici, aby bylo obecní zastupitelstvo povinno vyhlásit místní referendum, na minimálně 30% obyvatel obce. Novela zároveň odňala obyvatelům obce výslovné právo rozhodovat

---

<sup>21</sup> Referendum ze dne 23. a 24. května 1997 o vstupu SR do NATO a přímé volbě prezidenta.

<sup>22</sup> Článek 1: Slovenská republika je svrchovaný, demokratický a právní stát. Neváže se na žádnou ideologii ani náboženství.

Článek 64, odst. 2: Obec je samostatný územní a správní celek Slovenské republiky, sdružující osoby, které mají na jejím území trvalý pobyt.

Článek 142, odst. 1: Soudy rozhodují v občanskoprávních a trestněprávních věcech; soudy přezkoumávají i zákonnost rozhodnutí správních orgánů.

o místních daních, poplatcích a dávkách a naopak nově stanovila povinnost schválit změnu názvu obce v místním referendu. Velmi důležitou změnou zákona bylo i odnětí práva obyvatelům části obce hlasovat o jejím odčlenění (viz výše). Ze zákona na druhou stranu zmizelo již zmíněné omezení (*Obecné zastupitelství může vyhlásit hlasování obyvatel obce i před rozhodnutím o dalších důležitých věcech (§4) samosprávy, hlasování obyvatel obce o jiných otázkách není přípustné*), zavedené v roce 1998.

- Další novely zákona číslo 369/1990 Zb., o obecním zřízení se již problematiky místního referenda nedotýkaly.

### ***Současné znění***

V současném znění zákona se místního referenda týkají paragrafy 2a, 3, 4, 11, 11a, a 13a.

Podle §3, odstavec 2, písmeno b, zákona se každý obyvatel obce podílí na samosprávě obce a má právo „*hlasovat o důležitých otázkách života a rozvoje obce (místní referendum)*”<sup>23</sup>.

Podobně podle §4, odstavec 2, písmeno b, zákona vykonávají samosprávu obyvatelé obce i prostřednictvím „*hlasování obyvatel obce*”. Konečně do třetice, podle §4, odstavec 3, písmeno m, obec při výkonu samosprávy „*organizuje hlasování obyvatel o důležitých otázkách života a rozvoje obce*”.

Právo vyhlásit referendum náleží podle §11 odstavec 4, písmeno f místnímu zastupitelstvu. V tomto ustanovení zákonodárce volí místo termínu důležité otázky, termín nejdůležitější otázky života a rozvoje obce. Tento rozdíl však pravděpodobně není záměrný a vznikl v důsledku nepozornosti zákonodárce.

Nejpodrobněji upravuje místní referendum §11a zákona. Podle něj obecní zastupitelstvo vyhlásí hlasování obyvatel (místní referendum) ve třech případech:

- sloučení obcí, rozdělení nebo zrušení obce, jakož i změna názvu obce;
- odvolání starosty obce;
- petice skupiny obyvatel obce, kteří tvoří alespoň 30% oprávněných voličů.

---

<sup>23</sup> V případě místních referend zákonodárce ekvivalentně používá termíny: „místní referendum“, „lidové hlasování“ a „hlasování obyvatel obce“.

Tyto tři druhy místního referenda jsou obligatorní a místní zastupitelstvo je musí vyhlásit. Zákon o obecním zřízení však zná i fakultativní referendum, které může obecní zastupitelstvo vyhlásit před rozhodováním o „*dalších důležitých věcech samosprávy obce*“ (§11a, odst. 4).

### ***Hlasování o sloučení obcí, rozdělení nebo zrušení obce a o změně názvu obce***

Tento typ referenda byl v Slovenské republice využíván poměrně často hlavně v souvislosti se znovu nabytou reálnou samosprávou obcí, ve snaze obnovit samostatnost obcí, které byly v minulém režimu často „násilně“ připojeny k většímu městu. V prvních letech po rozdělení ČSFR, proběhlo na území SR (1993-1996) minimálně 27 těchto referend<sup>24</sup>. V následujícím období 1996 – 2002 proběhlo těchto referend minimálně 22. Jelikož se v minulosti častokrát stávalo, že vznikaly příliš malé obce, zákon 453/2001 Z.z. stanovil novou podmínku, že každá z nově vzniklých obcí musí mít alespoň 3000 obyvatel. Novela zároveň zrušila možnost, aby obyvatelé části obce hlasovali o jejím odčlenění. Od roku 2002 tedy hlasují o odčlenění části obce pouze obyvatelé celé obce, což odčlenění výrazně znesnadňuje, protože obyvatelé celé obce zpravidla nemají zájem na odčlenění její části. Novela však neupravila již započaté procedury k rozdělení obcí, o kterých pak rozhodoval ústavní soud. Ten shledal porušení práv občanů žádajících rozdělení obce<sup>25</sup>. Toto porušení práv však již nebylo možné napravit, protože platí nové znění zákona, kterého se rozhodnutí Ústavního soudu netýkalo.

Další podmínkou rozdělení, kterou zákon stanovuje, je, že nově vznikající obce „*urbanisticky nesplynuly*“ a že nové obce budou mít „*katastrální území nebo soubor katastrálních území, tvořící souvislý územní celek.*“ Obec se nemůže rozdělit, jestliže do „*rozvoje odčleňované části byly vloženy investice, na kterých je závislá celá obec*“.

Tato ustanovení lze považovat za logická a potřebná, aby nevznikaly příliš malé obce anebo aby určitá část obyvatel obce nemohla na rozdělení výrazně profitovat, zatímco zbývající část obyvatel by byla spíše poškozena. Po přijetí této nové úpravy se již žádná obec na Slovensku nerozdělila, což sice nevylučuje konání referenda o této otázce, ale podle dostupných informací, žádné referendum už po roce 2002 o tomto tématu v SR neproběhlo.

Další novinkou, kterou zavedl zákon číslo 453/2001 Z.z. je povinnost zastupitelstva vyhlásit referendum v případě záměru změnit název obce. Ministerstvo vnitra, které tuto změnu

---

<sup>24</sup> Na Slovensku neexistuje žádná statistika místních referend. Údaje, které lze získat z Ministerstva vnitra SR se týkají rozdělení nebo spojení obcí a změně jejich názvů. Protože podle zákona o obecním zřízení tyto úkony předpokládají souhlas obyvatel v místním referendu, lze takto nepřímou cestou určit počet úspěšných místních referend, týkajících se tohoto tématu.

<sup>25</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu SR číslo II. ÚS 105/03-36 v kauze odčlenění části Dovalovo od Liptovského Hrádku.

navrhlo jí zdůvodňuje tím, že rozhodování o změně názvu obce je stejně důležité jako rozhodování o spojení, rozdělení, respektive zrušení obce.

Podle dostupných informací se na Slovensku ještě nikdy neuskutečnilo referendum o spojení obcí ani obligatorní referendum o změně názvu obce<sup>26</sup>.

### ***Odvolání starosty obce***

Původně byla pravomoc odvolat starostu obce svěřena do rukou místního zastupitelstva, které tak mohlo učinit při splnění určitých podmínek rozhodnutím 3/5 většiny svých poslanců<sup>27</sup>. Novela zákona o obecním zřízení číslo 6/2000 Z.z. dala tuto pravomoc obyvatelům obce, kteří jako jediní mohou rozhodnout o odvolání starosty v místním referendu. Toto ustanovení mělo na možnost odvolat starostu obce zásadní význam, protože ho činí velmi těžkým. Volby do obecních zastupitelstev, jakož i volby starostů mají v SR poměrně nízkou účast (ve většině obcí méně než 50%). Toto se analogicky vztahuje i na hlasování o odvolání starosty, a proto tato referenda končí ve většině případů neúspěchem pro nedostatečnou účast voličů.

Referendum o odvolání starosty musí obecní zastupitelstvo vyhlásit, jestliže o to peticí požádá alespoň 30% oprávněných voličů anebo když *„hrubě nebo opakovaně zanedbává povinnosti starosty, porušuje Ústavu SR, ústavní zákony, zákony a ostatní všeobecně závazní právní předpisy“*. Obecní zastupitelstvo může referendum vyhlásit i v případě, že *„nepřítomnost, nebo nezpůsobilost starostu na výkon funkce trvá déle než 6 měsíců“*.

Zákonodárce přenesl pravomoc odvolat starostu obce z obecního zastupitelstva na obyvatele obce (v místním referendu) z toho důvodu, že je-li starosta volen přímo občany, jeho odvolání by mělo být také v jejich rukou. Zde se nabízí taky analogie s novelou (zákon číslo 90/2001 Z.z.) Ústavy SR, která zavedla přímou volbu prezidenta a zároveň také stanovila, že prezident může být odvolán pouze lidovým hlasováním obyvatel SR.

---

<sup>26</sup> V roce 1999 se uskutečnilo místní referendum o změně názvu v obci Šútovce, které však v té době ještě nebylo obligatorní.

<sup>27</sup> Jestliže starosta neplní svoje povinnosti, zejména nezvolá-li víc jako čtyři měsíce zasedání obecního zastupitelstva, nevykonává obecní správu nejméně šest měsíců pro nezpůsobilost, pro nemoc anebo pro nepřítomnost v obci, obecní zastupitelstvo může třípětinovou většinou všech svých poslanců rozhodnout o volbě nového starosty na zbytek volebního období. Do zvolení nového starosty a složení slibu vykonává jeho úkoly zástupce starosty s pomocí obecní rady. Jestliže obecní rada není zřízena, obecní zastupitelstvo určí dva své poslance na pomoc zástupci starosty. Jestliže je v obecním zastupitelstvu zastoupených více stran, je potřeba dbát o jejich poměrné zastoupení.



I když nám chybí přesné údaje, můžeme z dostupných informací soudit, že tento typ místního referenda je na Slovensku nejčastější<sup>28</sup>.

### ***Hlasování na základě petice obyvatel obce***

Zákon o obecním zřízení stanovuje místnímu zastupitelstvu povinnost vyhlásit místní referendum v případě, že o to požádá nejméně 30% oprávněných voličů obce. Oprávněné voliče definuje §2 zákona číslo 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí jako „obyvatele Slovenské republiky, kteří mají v obci, v městské části hlavního města Slovenské republiky Bratislavy anebo v městské části města Košice trvalý pobyt a nejpozději v den voleb dosáhli 18 let“. Zákon tedy respektuje právo EU a přiznává volební právo nejen „občanům SR“, ale i cizincům<sup>29</sup>, kteří mají v obci trvalý pobyt, proto formulace „obyvatelé SR“. §5 zmíněného zákona přímo stanovuje, že obec dopíše do seznamu voličů i cizince, kteří splňují podmínku trvalého pobytu v obci.

Náležitosti petice se řídí podle zákona číslo 85/1990 Zb. Splnění těchto náležitostí ověřují alespoň tři poslanci obecního zastupitelstva a starosta (kromě případu, že se jedná o odvolání starosty). V případě, že nejsou v petici shledány žádné nedostatky, zastupitelstvo vyhlásí referendum do 90 dní ode dne doručení petice obci.

Podmínka získat podpisy 30% oprávněných voličů je velmi restriktivní zejména ve větších městech. V menších a středních obcích se podpisy získávají poměrně snadno, ale je velmi těžké a nepravděpodobné získat takové množství podpisů ve velkých městech.

### ***Hlasování na základě iniciativy obecního zastupitelstva***

Tento typ hlasování je jediný, který lze podle zákona o obecním zřízení považovat za fakultativní. Obecní zastupitelstvo ho může podle §11a odstavec 4 vyhlásit „před rozhodnutím o dalších důležitých věcech samosprávy obce“. Jeho využití spočívá zejména v případech, které jsou natolik závažné, že obecní zastupitelstvo potřebuje znát názor obyvatel obce. Typickým příkladem tohoto referenda mohou být referenda o umístění spalovny nebo skládky odpadu, vězení, plynofikaci atd. Z dikce zákona vyplývá, že výsledek

---

<sup>28</sup> Vzhledem k faktu, že na Slovensku neexistuje žádná instituce, která by shromažďovala údaje o vykonaných referendech (kromě úspěšných referend o rozdělení, zrušení a spojení obce nebo změně jejího názvu), je velmi náročné tyto údaje získat. Údaje tohoto typu většinou zveřejňuje regionální nebo místní tisk, který se však nepublikuje na internetu (nebo se začal publikovat až v poslední době) a rámec tohoto projektu neumožňuje podrobný výzkum. Internetové stránky obcí (pokud je obce mají) tyto údaje také většinou neobsahují. Získání statistických údajů by proto vyžadovalo samostatný primární výzkum.

tohoto typu místního referenda není pro zastupitelstvo závazný, protože obsahuje spojení „před rozhodnutím“, tj. že v dané otázce stejně rozhodne s konečnou platností místní zastupitelstvo.

### ***Podmínky platnosti a závaznost místního referenda***

Již několikrát zmiňovaný zákon o obecním zřízení stanovuje pro platnost referenda podmínku účasti nadpoloviční většiny oprávněných voličů. Definice oprávněných voličů je stejná jako v případě peticí. Aby bylo rozhodnutí přijato, musí s ním vyslovit souhlas nadpoloviční většina zúčastněných voličů. Podmínka účasti v referendu tvoří silně svazující faktor. Stejně jako v případě celostátních referend, kde ze šesti proběhnuvších bylo platné jen jedno (o vstupu SR do Evropské unie), a i to jenom těsně, bývají místní referenda často neplatná právě z důvodu nízké účasti voličů. Nejvyšší účast mají referenda týkající se rozdělení obce, nebo závažného problému týkajícího se rozvoje obce. Naopak nejnižší účast mají místní referenda týkající se odvolání starosty.

Ze zákona o obecním zřízení explicitně vyplývá přímá účinnost referenda o odvolání starosty. Ustanovení tohoto zákona stanovuje, že mandát starosty zaniká také „*vyhlášením výsledku hlasování obyvatel obce o odvolání starosty, kterým se rozhodlo o odvolání starosty*“.

Závaznost referenda zákon neupravuje. Protože však slovenská ústava jasně stanovuje, že územní samospráva se vykonává i prostřednictvím místního referenda, je možné dovozovat, že rozhodnutí přijaté v místním referendu je závazné.

Co se týče účinnosti, můžeme použít analogii s celostátním referendem, kde ústavní soud musel problematiku závaznosti a účinnosti už jednou řešit. Rozhodnutí ústavního soudu<sup>30</sup> v kauze ústavnosti referendové otázky o přímé volbě prezidenta určilo, že referendem sice není možné nahradit legislativní pravomoc parlamentu, ale jeho výsledek je možné chápat jako příkaz občanů parlamentu přijmout normu ve smyslu jejich rozhodnutí. Můžeme zde použít konkrétní příklad. Občané se v referendu vyjádřili, že si nepřejí, aby se na území obce chovala nebezpečná zvířata. V tomto smyslu je ale nutné přijmout všeobecně závazné nařízení, protože rozhodnutí referenda nemůže zavazovat přímo jednotlivce. Výsledek referenda lze tudíž chápat jako příkaz občanů obecnímu zastupitelstvu, aby přijalo

---

<sup>29</sup> I když evropská legislativa vyžaduje, aby bylo volební právo při volbách do orgánů místní samosprávy dáno i občanům jiných členských zemí EU, kteří mají v dané obci trvalý pobyt, slovenské právo jde dál a přiznává toto právo všem cizincům bez ohledu na státní občanství.

<sup>30</sup> Rozhodnutí II. ÚS 31/97 ze dne 21.5.1997

odpovídající všeobecně závazné nařízení (kromě případu referenda vyhlášeného obecním zastupitelstvem před rozhodnutím o dalších důležitých věcech samosprávy obce).

Rozdílná situace je v Bratislavě a v Košicích, kde zákon o Bratislavě a zákon o Košicích tuto problematiku přímo upravují.

### ***Zákon o hlavním městě SR Bratislavě a zákon o městě Košice***

Jak již bylo zmíněno, místní referenda v Bratislavě a v Košicích upravují samostatné zákony. Původně byly články upravující tuto problematiku v zákoně číslo 377/1990 Zb., o hlavním městě SR Bratislavě a v zákoně číslo 401/1990 Zb. v některých záležitostech podobné celostátní úpravě, ale spolu s novelizacemi zákona o obecním zřízení se jejich úpravy postupně rozcházejí. Není možné s jistotou říci, proč zákonodárce analogicky nezměnil i články upravující místní referendum v Bratislavě a v Košicích, ale autor se domnívá, že to je způsobeno neinformovaností a nedokonalou novelizací právních předpisů. V Bratislavě ani v Košicích se ještě celoměstské referendum nekonalo. V Bratislavě pouze proběhlo jedno místní referendum v městské části Rusovce, které však nebylo úspěšné.

Zákony o Bratislavě a Košicích umožňují konání celoměstského referenda i referenda na úrovni městské části. Zákony nestanovují podmínku platnosti referenda, jak je tomu v celostátní úpravě, ale v případě, že se referenda zúčastní alespoň 50% oprávněných voličů, jeho výsledek nahrazuje rozhodnutí městského zastupitelstva. Na rozdíl od celostátní úpravy tedy tyto zákony explicitně stanovují závaznost a přímou účinnost rozhodnutí obyvatel v místním referendu.

Poměrně nelogickou věcí se zdá být rozdílná úprava referend na úrovni městské části. Zatímco v Košicích nahrazuje rozhodnutí obyvatel v referendu rozhodnutí místního zastupitelstva i v městské části, v Bratislavě je tomu tak pouze v případě, že se jedná o hlasování o zavedení anebo zrušení místního poplatku. Jedná se o další nekonsistentní postup zákonodárce v této oblasti.

O vyhlášení celoměstského referenda mohou požádat také zastupitelstva městských částí. V případě, že tak učiní alespoň třetina z nich, městské zastupitelstvo má povinnost referendum vyhlásit. Naopak v případě, že chce městské zastupitelstvo z vlastní vůle vyhlásit hlasování obyvatel o dalších důležitých věcech celoměstské povahy, potřebuje souhlas alespoň třetiny místních zastupitelstev. Tento souhlas nepotřebuje v případě hlasování o celoměstské veřejné dávce, místní dani nebo celoměstského místního poplatku. Městské

zastupitelstvo referendum vyhlásí i v případě, že o to v petici požádá alespoň 20% všech oprávněných voličů města.

Dalším rozdílem v právní úpravě místního referenda v Bratislavě a Košicích je počet podpisů oprávněných voličů v petici žádající vyhlášení místního referenda na úrovni městské části. Zatímco v Košicích je to 20% oprávněných voličů městské části, v Bratislavě je to 20% nebo minimálně 5.000 oprávněných voličů.

Oba zákony, i když v jiné formulaci zakazují hlasování o městském rozpočtu, respektive o rozpočtu městské části. V případě Košic zákon zakazuje i hlasování o závěrečném účtu. Tyto omezení pro změnu chybí v zákoně o obecním zřízení.

Protože neexistuje žádný logický důvod pro rozdílnou úpravu této problematiky v Bratislavě a v Košicích a časový rozdíl mezi přijetím obou zákonů byl jenom necelé tři týdny (13. září, respektive 1. října 1990, autor předpokládá, že oba zákony byly pravděpodobně připraveny jiným týmem lidí (pravděpodobně poslanci zastupující zmíněná města) a normy nebyly harmonizovány.

### ***Shrnutí kapitoly o situaci na Slovensku***

Podmínky na vykonání místního referenda byly v Slovenské republice měněny poměrně často. Ne vždy šlo o změny pozitivní – směřující k posílení institutu přímé demokracie. Zákon o obecním zřízení sice v platné úpravě nevymezuje oblasti, o kterých by občané v místním referendu nemohli rozhodovat, ale podmínka na jeho vyhlášení na základě petice obyvatel je až příliš vysoká. Jak již bylo zmíněno, petice požadující vyhlášení referenda musí být podepsána alespoň 30% oprávněných voličů, co lze považovat za silně omezující faktor pro výkon přímé demokracie na místní úrovni a ovlivňuje tak její vykonávání v praxi (zejména ve větších městech). Na druhé straně zákon stanovuje poměrně velký okruh obligatorních referend, vyplývajících přímo ze zákona. Jedná se o zrušení, rozdělení a spojení obce, o změnu názvu obce a o odvolání starosty obce. Druhým omezujícím faktorem je striktní podmínka účasti nadpoloviční většiny oprávněných voličů obce, aby bylo referendum platné. Tato podmínka (opět zejména ve větších městech) výrazně omezuje například možnost odvolat starostu obce.

V minulosti byl institut referenda využíván zejména k rozdělení obcí. Podle současné úpravy, která činí rozdělení obcí mnohem složitější, tento typ referenda v poslední době zcela vymizel. Naopak do popředí, co do četnosti se dostaly referenda o odvolání starostu a co do

úspěšnosti, referenda o zásadních otázkách vzbuzujících veřejný zájem (spalovny a skládky odpadu, vězení atd.).

Oslovené politické strany, které reagovaly<sup>31</sup> na možnost vyjádřit se k místnímu referendu vesměs tento institut považují za důležitý a potřebný a nevidí nutnost změny jeho zákonné úpravy. Otázkou zůstává, zda by si institut místního referenda nezasloužil samostatný zákon, který by zároveň sjednotil podmínky jeho vykonání v Bratislavě a v Košicích s celostátní úpravou.

---

<sup>31</sup> Slovenská křesťansko demokratická unie (SDKÚ), Křesťansko demokratické hnutí (KDH), Komunistická strana Slovenska (KSS) a Strana maďarské koalície (SMK).

## **Situace ve Francii**

Přestože podle francouzské ústavy vykonává lid svoji národní suverenitu pomocí referenda<sup>32</sup>, vysoce centralizovaná organizace státu způsobila, že vyhlášení referenda bylo až do nedávné doby privilegiem prezidenta republiky nebo vlády. V důsledku toho se požadavek místních zastupitelstev na právo organizovat referenda stal hlavním bodem v debatě o decentralizaci státu. Francouzští občané nicméně museli na první zákony týkající se této problematiky čekat až do roku 1992.

### ***Cesta k místnímu referendu – decentralizace a konsensus politických stran***

Kvůli zkušenostem z druhého císařství (1850-1870), kdy se Napoleon III. udržoval u moci pomocí referend, byly všechny návrhy vedoucí k přímé demokracii zamítány až do nástupu Charlese de Gaulla, který vložil do ústavy Páté republiky zmínku o referendu jako prostředku pro výkon národní suverenity samotným lidem. Na národní úrovni potom od roku 1958 proběhlo deset referend o nejrůznějších tématech, jako například o evropských záležitostech (ratifikace smluv), politických otázkách (schválení Evianských dohod, jež ukončily alžírskou válku) a o institucionálních otázkách. Konsensus o referendech na místní úrovni ovšem tak lehce nevznikl.

Konzultativní místní referenda byla nakonec umožněna v roce 1992 zákonem o místním uspořádání republiky<sup>33</sup>, tedy více než deset let po začátku decentralizace zahájené Francois Mitterrandem v roce 1981. Ačkoli byl zákon považován kvůli nezávaznosti výsledků referend pouze za malý pokrok, stále se jednalo o začátek vývoje k jinému druhu místní demokracie. Právo iniciativy má buď exekutivní moc (většinou starosta), nebo místní zastupitelstvo, případně i jeho část. Pro upřesnění: referendum může iniciovat starosta nebo třetina zastupitelstva v obcích s více než 3.500 obyvateli, respektive polovina zastupitelstva v ostatních obcích. Tento zákon umožnil referendum na všech třech úrovních decentralizované správy, tj. v regionech, departementech i obcích, my se ovšem zaměříme pouze na obecní úroveň. Zákon o „usměrňování a plánování vývoje území“ přijatý 4. února 1995 zavedl právo iniciativy občanů za následujících podmínek: museli reprezentovat pětinu voličů obce, resp. jednu desetinu v ostatních celcích (departementech a regionech) a referendum muselo být výhradně o otázkách týkajících se místního územního plánování.

---

32 „Národní suverenita přísluší lidu, který ji vykonává skrze své zástupce a pomocí referenda“, článek 3 Ústavy Francouzské republiky ze 4. října 1958

33 Zákon ze 6. února 1992 „relative à l'administration territoriale de la République“, článek 21

Proces decentralizace dnes staví na širokém konsensu mezi umírněnými politickými stranami. V současnosti platný zákon, který byl schválen 15. července 2003 pod názvem „Loi organique relative au referendum local“ (Zákon o místním referendu), byl součástí decentralizačního programu bývalého premiéra Jean-Pierra Raffarina. Socialistická strana, Zelení a středo-pravá UDF také podporují decentralizaci, a tedy i místní referenda, přestože nesouhlasí se způsobem implementace. Tento široký konsensus ovšem neznamená, že by byla implementace jednoduchá. Francie se totiž vždy obávala konfliktu mezi participativní a reprezentativní demokracií, což je zřejmé z překážek, které se stále objevují.

### ***Finanční, právní a politické překážky***

Zdá se, že je zapotřebí brát v potaz obavu, aby se starostové neproměnili na „malé Napoleony“. <sup>34</sup> Proto byl zaveden dvojitý přezkum – administrativní, vykonávaný prefektem, zástupcem státu na úrovni departementu, a soudní, vykonávaný správním soudem. V následující části kapitoly se budeme věnovat následkům tohoto přezkumu.

Během procesu decentralizace se zvýšila finanční nezávislost obcí. Obecně lze říci, že si města a vesnice náklady na kampaň a uspořádání referenda mohou dovolit. Koná-li se referendum na úrovni departementu, odpovídají za organizaci obce, ale jejich náklady jsou zpětně proplaceny z rozpočtu departementu. Pro uspořádání vlastního referenda ovšem obec nemůže využít žádného finančního transferu nebo zvláštní platby z rozpočtu jiné úrovně státní správy.

### ***Zákon z roku 2003***

Zákon přijatý po několikaměsíční debatě v roce 2003 zakotvil závaznost výsledku místního referenda, pokud bylo dosaženo 50 procentní účasti. „Projekt (...) je schválen, pokud se hlasování zúčastní nejméně polovina oprávněných voličů a pokud jej podpoří většina hlasů“ <sup>35</sup>. Tato podmínka se týká hlasování iniciovaných starostou, místním zastupitelstvem i peticí.

Podle odborného francouzského právního slovníku lze jako hlasování označovat pouze referendum, jehož výsledek je závazný. Jinak můžeme mluvit pouze o *konzultaci občanů*. <sup>36</sup> Před schválením tohoto zákona nebyl výsledek pro obecní radu právně závazný, ačkoli můžeme mluvit o závaznosti politické, což je zřejmé ze zjištění, že se rada ve svých rozhodnutích neřídila výsledkem hlasování pouze v jediném případě.

---

<sup>34</sup> výraz použitý Gillesem Guiheuxem, profesorem práva, v článku „La Loi organique relative au referendum local Une avancée en trompe-l'œil ?“, 2003

Tento nový právní stav ale neznamenal méně právních překážek. Na rozdíl od referenda na národní úrovni, které nespadá pod pravomoc Ústavního soudu, podléhá místní referendum soudnímu přezkumu, jenž je odůvodněn názorem, že zlomek francouzského lidu nepředstavuje národní suverenitu. Přezkum je jinými slovy stejně přísný jako před zákonem z roku 2003. Interkomunální (*intercommunalite*) sektor (tj. jakékoli formální shromáždění francouzských obcí) také není touto reformou ovlivněn. Přetrvává tak mnoho základních nedostatků zákona z roku 1992. Hranice 50 procentní volební účasti přidaná dodatečně Senátem je navíc považována za hlavní překážku pro lepší využití zákona.

Jaké jsou tedy hlavní změny, jež přinesl zákon z roku 2003? Především je to přiznání faktu, že je zavádění přímé demokracie ve Francii opožděné. Podle Gillesa Guiheuxe<sup>37</sup> to nebyla jen nedostatečná implementace zákona z roku 1995<sup>38</sup>, ale také srovnání s ostatními evropskými zeměmi, co přesvědčilo o nutnosti nového zákona. Nešlo o vnitřní ale o vnější tlak a to může vysvětlit, proč byla implementace místní demokracie ve Francii tak pomalá.<sup>39</sup>

Dalším důležitým faktorem byla konstitucionalizace místní demokracie. Po nesmělém vývoji byl přijat celý nový zákon věnovaný místnímu referendu, což je z formálního hlediska významnější než krátké články věnované konzultacím na místní úrovni v předchozích zákonech z let 1992 a 1995. Právo obcí organizovat referenda a petiční právo byla přidána do ústavy. Podle vysvětlení na stránkách francouzské diplomacie<sup>40</sup> „...nové správní zřízení bylo v ústavě zakotveno dodatkem z března 2003, který potvrzuje, že je Francouzská republika decentralizovaná entita.“ Dodatek stanovil základní pravidla decentralizace, včetně práva územních jednotek spravovat vlastní záležitosti, jejich finanční autonomii (a záruku jejich zdrojů), solidarity mezi obcemi (vyrovnávání), regulačního práva a práva experimentovat. Ústava také potvrzuje princip subsidiarity, převzatý z evropského práva, a místní demokracii (referenda).

V neposlední řadě je třeba zmínit, že byla celá debata v Národním shromáždění díky změně ústavy viditelnější, než při přijímání předchozích zákonů. Proto bude také implementace tohoto zákona (která dosud nezačala, protože zákon nabyl účinnosti teprve v říjnu 2005) s největší pravděpodobností účinnější.

---

<sup>35</sup> Článek LO 1112-7 z Code general des collectivites locales

<sup>36</sup> Podle Suzy UNGER, zodpovědné za místní uspořádání na DGCL (Direction generale des collectivites locales)

<sup>37</sup> autor článku „ La loi organique relative au referendum local : une avancee en trompe l'oeil?“

<sup>38</sup> jehož výsledkům se blíže věnuje v další části této studie

<sup>39</sup> V říjnu 1985 Francie odmítla ratifikovat Evropskou chartu místní samosprávy Rady Evropy.

<sup>40</sup> [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

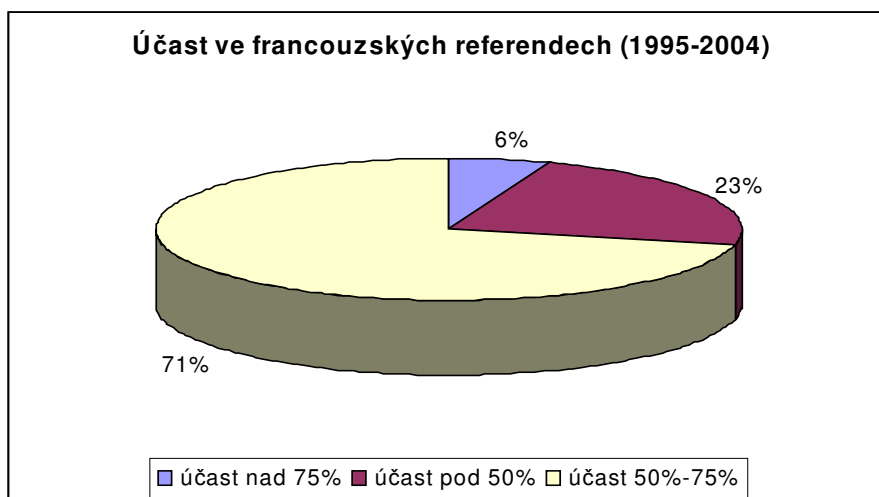


## Počet referend/místních konzultací od roku 1995

Přestože nelze říci, že by byly zákony z let 1992 a 1995 zbytečné, není možné ani tvrdit, že by pro místní demokracii ve Francii představovaly zásadní změnu. Mezi červnem 1995 a prosincem 2003 proběhlo v zemi 194 místních referend, tedy v průměru asi 20 ročně. Navíc byl zaznamenán velmi nízký počet referend ve větších městech. Z celkových 194 hlasování proběhlo pouze 51 z nich v městech s více než 10.000 obyvateli a pouze 5 z nich<sup>41</sup> ve městech s populací přes 100.000 obyvatel.

## Účast

Účast voličů při hlasování v místních referendech lze hodnotit pozitivně. Pouze 44 hlasování mělo nízkou volební účast (velmi nízkou v případech, kdy správní soud už předem rozhodl o nepřipustnosti hlasování a tedy neplatnosti výsledku). Účast ve velké většině referend překročila 50 procent a u 11 z nich 75 procent (u 4 dokonce 95 procent). Podobné výsledky nacházíme u celonárodních voleb (s výjimkou specifického případu voleb do evropského parlamentu, kde je účast velmi nízká). Tento dobrý výsledek se může ještě zlepšit s účinností zákona z roku 2003, a to díky závaznému výsledku, zavedení hranice nutné 50 procent volební účasti a ukončení „zmatení mezi průzkumem veřejného mínění a hlasováním, konzultací a rozhodováním“<sup>42</sup>



41 Nice, Choletas, dvakrát Vitry sur Seine a Besancon

42 Mario Paoletti, autor studie o místní demokracii z roku 1996

## **Počet peticí**

Petiční právo bylo uzákoněno v roce 1995 a bylo ve své době považováno za velký krok k přímé demokracii. Implementace zákona se ale od původní myšlenky velmi liší. Na základě lidové iniciativy bylo uspořádáno pouze 7 referend, což nepředstavuje ani 5 procent z celkového počtu. Navíc byla většina z nich (5 ze 7) zamítnuta obecní radou, která se otázkou referenda odmítla zabývat, například s odvoláním na fakt, že se diskutovanou otázkou už zabývala.<sup>43</sup> V jednom případě, v Lancieux<sup>44</sup>, Rada označila lidovou iniciativu za nepřipustnou. Správní soud, který se věcí zabýval na základě podnětu občanů, prohlásil iniciativu za přípustnou a rada byla donucena referendum uspořádat. Tento příklad, jenž ukazuje, že správní přezkum může být ve prospěch občanů, je ale svého druhu jediný.

## **Právní přezkum**

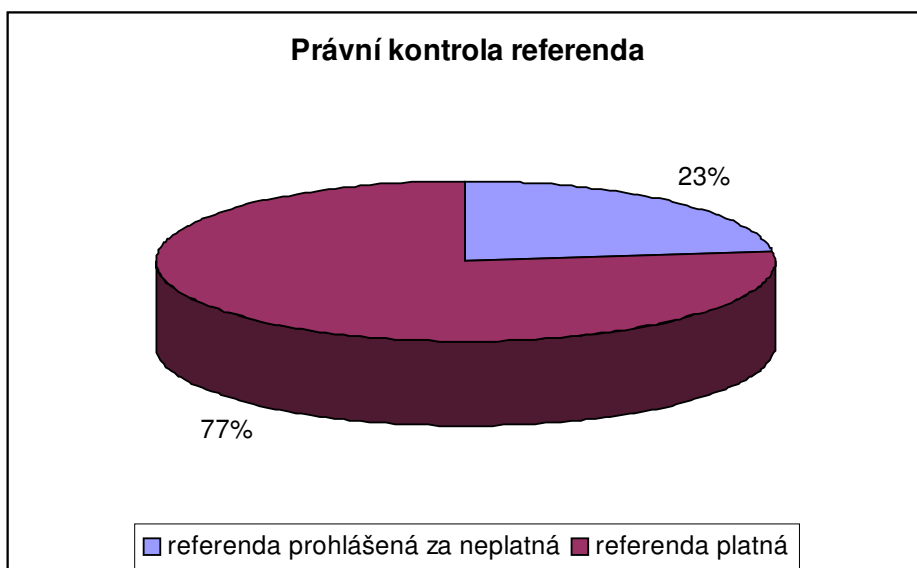
Ke sporům došlo v mnoha případech: 46 referend bylo prohlášeno za nepřipustná, což představuje 23 procent všech případů. Referenda byla zrušena buď *ex ante* (před tím, než se hlasování uskutečnilo, ale po souhlasu obce) nebo *ex post* (jak je ukázáno na příkladu Chamonix). Je několik důvodů pro zamítnutí referend: nejčastější z nich je situace, kdy se otázka referenda netýká vlastních pravomocí obce. Některá témata, jako například rozšíření letecké dopravy<sup>45</sup>, zavedení maximálního počtu imigrantů v budovách pro sociálně slabé<sup>46</sup> nebo zavedení spojení veřejné dopravy mezi obcemi, jasně spadají do kompetence státu nebo departementu. Jako další důvod se objevuje samotná forma referenda, například transparentnost při jeho organizaci nebo nerespektování základních občanských práv: jedno referendum bylo zrušeno, protože v něm mohli hlasovat mladí lidé ve věku 16-18 let a občané států mimo EU.<sup>47</sup>

---

43 La Guiche, 2003

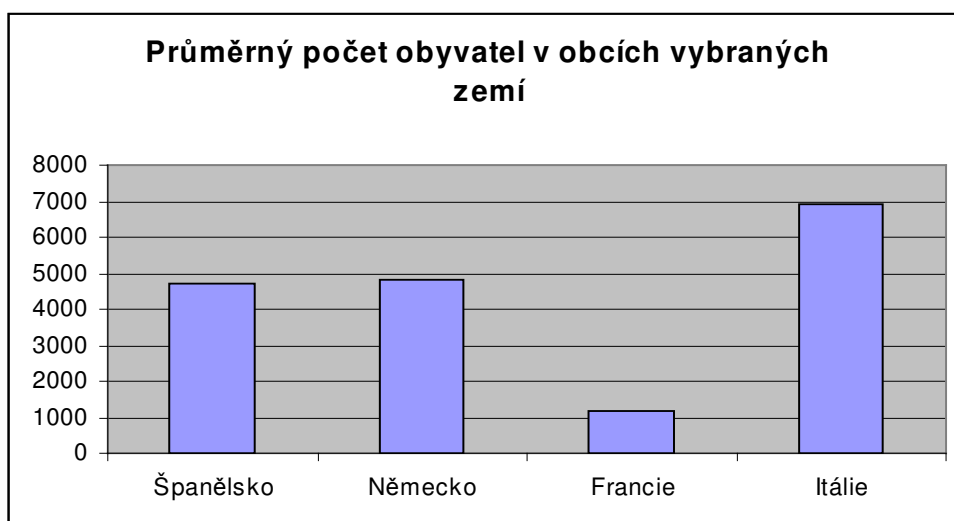
44 Lancieux, 27.06.2003

45 V Mandelieu-la-Napoule, 3. prosince 1995



### Specifická situace v Francii

Než se budeme věnovat tématům francouzských referend, je třeba zdůraznit specifickou situaci francouzských obcí. V současnosti je ve Francii 36.779 měst (pro porovnání: v Německu je to 16.068, a ve Španělsku a v Itálii okolo 8 000). 87 procent francouzských měst má proto méně než 2.000 obyvatel, 70 procent méně než 700. Vzhledem k svému menšímu demografickému významu mají francouzská města také méně práv a kompetencí než většina evropských měst. Do jejich kompetence spadají důležité oblasti: urbanismus, ekonomické plánování, územní organizace, bydlení (včetně sociálního bydlení), vzdělávání, veřejné zdraví, společenské události a kultura, policie a správní úkony, jako je registrace občanů a organizace voleb. Množství oblastí by ovšem nemělo zakrýt fakt, že je samostatná činnost obce ve všech oblastech kontrolována.



46 V Charvieu-Chavagneux, září 1997  
47 Chelles, květen 1996

To způsobuje, že jsou místní rady většinou méně ambiciózní a pokud jsou, často překračují své pravomoci. Další rozdíl v organizaci způsobuje tzv. **interkomunalita**: vzhledem k velikosti většiny měst organizuje stát oficiální svazky obcí, které mohou lépe řešit a financovat problémy, které nelze řešit na místní úrovni. Na této úrovni ovšem neexistují prvky přímé demokracie a nelze tedy organizovat referenda.<sup>48</sup>

### ***Témata referend***

Zkoumáme-li a klasifikujeme referenda uskutečněná mezi červnem 1995 a prosincem 1999, nacházíme odlišné kategorie témat, které jsou, s výjimkou referend o environmentálních otázkách, přibližně stejně časté. Hospodářských otázek, územního plánování i administrativních otázek se týkalo 23 až 29 procenty všech referend.

- Územní plánování obce, jako je například rekonstrukce kostela<sup>49</sup>, stavba obchodního centra<sup>50</sup>, přesun školy, trhu nebo reorganizace dopravy,
- Administrativní otázky se týkají organizace obce. Mohou zahrnovat například změnu názvu obce<sup>51</sup>, zvýšení obecních daní na určitý účel<sup>52</sup> nebo rozhodnutí o sloučení s jinou obcí nebo naopak oddělení se od ní.<sup>53</sup>
- Hospodářských otázek je poměrně málo. Týkat se mohou volnočasově orientovaných projektů, jako je například stavba koupaliště<sup>54</sup>, aquaparku<sup>55</sup>, nákup sportovního vybavení, atd., nebo mohou zahrnovat obchodní rozhodnutí města: stavbu supermarketu<sup>56</sup>, pronájem obecních ploch pro obchodní účely, povolení k vybudování nových obchodů, atd. Ve velmi málo případech se taková referenda týkají jiných než obchodních otázek, například vytvoření průmyslové zóny. Malý počet skutečných hospodářských projektů může být způsoben velikostí obcí, které referendum využívají.
- Otázky ochrany životního prostředí jsou poměrně těžko klasifikovatelné. Podíváme se na jeden příklad v poslední části této kapitoly (tunel pod Mont Blankem).

---

<sup>48</sup> Na interkomunální úrovni jsou rozhodnutí přijímána skupinami, které zastupují různé obecní rady.

<sup>49</sup> například v Severaku, 13. dubna 1997

<sup>50</sup> například v Argelès-sur-Mer, 14. března 1999

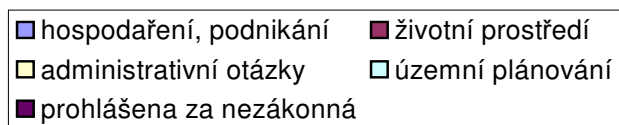
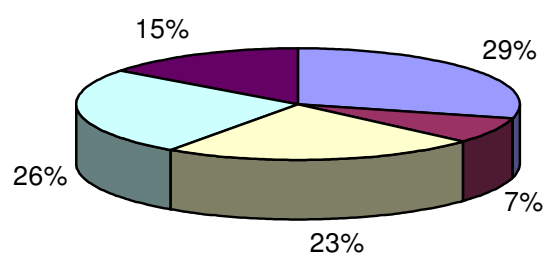
<sup>51</sup> například v Barret-le-Bas, 13. června 1999

<sup>52</sup> V Gondrin

<sup>53</sup> Občané dvanácti měst okolo Lille odpovídali v roce 1997 na otázku, jestli chtějí, aby se jejich obec sloučila s Lille.

<sup>54</sup> V Imphy v roce 1996

**Typy referend podle témat**



<sup>55</sup> Saint Amond Montrond, 2003

<sup>56</sup> Argeles sur Mer, 1999

## **Referendum o tunelu pod Mont Blancem**

Co se stalo ve městě Chamonix Mont- Blanc, ilustruje soudní kontrolu i omezení využití referenda, kde oboje brání větší efektivitě místních referend. V roce 1999 se stala tragická nehoda v jedenáctikilometrovém tunelu pod Mont Blankem, který spojuje Francii a Itálii. Zahynulo při ní 34 osob a způsobila uzavření tunelu na asi 2 roky.

22. 6. 2001 se obecní rada v Chamonix Mont-Blanc rozhodla uspořádat konzultační hlasování s otázkou: „Myslíte si, že je mezinárodní nákladní doprava slučitelná s přírodní a ekologickou stabilitou masivu Mont-Blanc a se zdravím a bezpečností jeho obyvatel a návštěvníků?“

Toto referendum bylo v červenci 2001 prohlášeno správním soudem v Grenoblu za neplatné, protože překračovalo pravomoci obce. Město se hájilo, že referendum bylo platné, protože voliči nerozhodovali o regulaci transitní dopravy, ale pouze zjišťovalo názory voličů.

Referendum se uskutečnilo, a to nejen v Chamonix, ale i v dalších dvou vesnicích, jichž se problém také týkal. Voličská účast dosáhla 54 procent a více než 97 procent hlasujících odpovědělo na otázku negativně. Tento výsledek, spolu s faktem, že bylo referendum prohlášeno soudem za nelegální, přitáhl pozornost francouzských, ale i italských a švýcarských médií. To vyprovokovalo krátkodobé politické rozhodnutí o snížení dopravy na dva roky o 30 procent.

Zdroje : [www.affairespubliques.com](http://www.affairespubliques.com), Hervé Arbouset: Referendum communal et environnement: un mariage difficile?, IUT Colmar

## **REFERENDUM V CURIAL CAMBRAI**

Referendum se týkalo nového územního plánování v rezidenční čtvrti. Obyvatelé měli možnost volby mezi návrhem, který nechával hodně prostoru chodcům, a jiným návrhem, který zvýhodňoval automobily. První návrh získal podporu 91,14 procenta hlasujících, druhý 8,50 procenta. Volební účast byla velmi nízká – v oblasti, kde se nachází více než 2.000 domácností, přišlo jen 517 voličů, což ovšem není příliš překvapivé, vzhledem k tomu, že se jedná o oblast, ve které je volební účast tradičně nízká, a že bylo referendum uspořádáno během prodlouženého víkendu.

Stejně tak nebyl překvapením ani výsledek hlasování, protože voliči rozhodovali o tom, jestli se má oblast vyhrazená do té doby chodcům otevřít automobilům.

V sázce nebylo příliš mnoho a mnoho organizací a politických stran poukazovalo na to, že se jednalo o umělou přímou demokracii, kde předem ani neproběhla skutečná diskuse. Opět nebylo dosaženo cíle referenda kvůli nedostatečným pravomocím jednotky, která hlasování organizovala.

Zdroj : [www.paris19.lesverts.fr](http://www.paris19.lesverts.fr)

## **Situace v Horním Rakousku**

Rakouská ústava, na rozdíl od německého základního zákona, povoluje referendum na spolkové úrovni. Rozhodovat se v něm může o jakémkoli zákoně, který schválí Národní rada, pokud tak rada rozhodne nebo jej požaduje více než polovina jejích členů (čl. 43). Na spolkové úrovni také lid rozhoduje o celkových změnách ústavy (čl. 44). Kromě rozhodování o zákonech přísluší rakouským občanům i rozhodovat o odvolání spolkového prezidenta, jenž ztrácí funkci pouze na základě referenda svolaného Spolkovým shromážděním. V případě negativního výsledku navíc takové referendum vede automaticky k rozpuštění parlamentu a předčasným volbám. Podobně se mohou občané v Horním Rakousku účastnit rozhodování na zemské úrovni.

Na místní úrovni reguluje zapojení občanů hornorakouský Obecní řád (Oö. Gemeindeordnung, GO) v § 38. Vedle klasického místního referenda vypsání na základě petice nebo z iniciativy obecní rady rozeznává ještě dva případy, ve kterých je vyhlášení referenda povinné. Jedná se o změnu obecních hranic (§ 12, odst. 5 GO) a odvolání přímo voleného starosty (§ 31a GO).

Referendum se může týkat pouze záležitostí spadajících do pravomoci obce s výjimkou personálních otázek a konkrétních správních úkonů. Právo hlasovat odpovídá právu hlasovat v místních volbách, je tedy umožněno i občanům jiných členských zemí Evropské unie.

### ***Cesta k místnímu referendu***

Obecní referendum iniciuje svým rozhodnutím obecní rada nebo je vypsáno na základě žádosti nejméně 25 procent oprávněných voličů. Za zmínku stojí neobvyklý postup při sbírání podpisů: petice se podepisuje pouze na obecním úřadě, který také eviduje počty podpisů. Na shromáždění dostatečné podpory lidové iniciativě zákon předepisuje lhůtu čtyř týdnů od podání prvního podpisu.

Nejpozději do týdne po dosažení požadovaného počtu podpisů musí obecní rada vyhlásit den hlasování a položenou otázku. Hlasování může být uspořádáno až po zveřejnění seznamů voličů, které musí být veřejnosti k dispozici po dobu jednoho týdne nejpozději dva týdny po vyhlášení referenda. Zákon nestanoví nejzazší termín, do kterého musí být referendum vyhlášeno.

Otázka referenda musí být položena tak, aby se na ni dalo odpovědět pouze Ano nebo Ne.



Zákon nestanoví žádnou ochrannou lhůtu, kterou by omezil rozhodnutí rady ve věci referenda.

### ***Výsledek místního referenda***

Hornorakouské místní referendum není pro radu závazné. Je-li návrh v referendu schválen, rada jen musí zařadit příslušný bod do programu svého příštího zasedání. Zákon tak ani neobsahuje žádnou ochrannou lhůtu na výsledek referenda. Zákon nepředepisuje ani žádnou minimální hranici účasti voličů nutnou pro platnost referenda.

### ***Referendum o změně hranic obce***

Pokud obec mění svoje hranice, zákon poměrně přesně vymezuje podmínky, za kterých taková změna může nastat. Je zapotřebí zemský zákon schválený v zemském sněmu dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů za přítomnosti alespoň jedné poloviny jeho členů. Obecní řád navíc podmiňuje vstup tohoto zákona v platnost souhlasem všech dotčených obcí vyjádřeným v místních referendech. Na tato referenda se vztahují stejná pravidla jako na výše zmiňovaná obecná místní referenda. Není tedy určena minimální hranice účasti.

### ***Referendum o odvolání přímo voleného starosty***

Hornorakouský zákon o obecních volbách (Oö. Kommunalwahlordnung) obsahuje přímou volbu starosty. Pouze za určitých podmínek (pokud například žádný z kandidátů nezíská zastupitelský mandát) volí starostu obecní rada.

Chce-li rada vyslovit nedůvěru starostovi, který svůj mandát získal na základě přímé volby, nestačí k odvolání dvoutřetinová většina, ale návrh musí potvrdit i občané ve zvláštním referendu. Toto referendum musí být svoláno minimálně 6 a maximálně 12 týdnů po schůzi rady, na níž byla starostovi vyjádřena nedůvěra. V hlasování rozhoduje prostá většina odevzdaných platných hlasů.

Výsledek referenda lze napadnout do tří dnů po vyhlášení výsledků. Protest musí podpořit svými podpisy alespoň jedno procento oprávněných voličů. Obecní volební komise musí protest do tří dnů vypořádat a případně vyhlásit opravené výsledky.

### ***Konkrétní příklady***

Vzhledem k tomu, že neexistuje centrální evidence, bylo by k určení počtu proběhlých referend v hornorakouských obcích zapotřebí rozsáhlého terénního výzkumu. I přes rozsáhlé vyhledávání v regionálním tisku, na internetu a pomocí cílených dotazů u různých hornorakouských správních úřadů a výzkumných institucí se nám podařilo vystopovat pouze tři navržená místní referenda.

Referendum ve Welsu, iniciované obecním zastupitelstvem, v němž občané odpovídali na otázku, jestli má město Wels důrazně požadovat okamžitou stavbu dálniční přípojky Wels-Sattledt podle určeného projektu, navíc proběhlo už v listopadu 1990, tedy mimo zkoumané období. Hlasování se zúčastnilo téměř 52 procent oprávněných voličů a přes 87 procent z nich odpovědělo kladně.

V poslední době proběhlo úspěšné referendum v obci Altheim na základě jednomyslně schválené iniciativy zastupitelstva. Občané v něm rozhodovali, jestli má obec podat žádost o udělení statutu města. Hlasování se zúčastnilo 1,784 oprávněných voličů, tedy 48,5 procenta celkového počtu. Kladně se vyjádřilo téměř 70 procent hlasujících.

Jediný pokus o vypsání referenda na základě lidové iniciativy se uskutečnil v obci Gampern v dubnu a květnu 2005. Jednalo se o stavbu objektu pro účely hudební produkce poblíž farního kostela. Během zákonem stanovené čtyřtýdenní lhůty přidal svůj podpis na obecním úřadě 297 oprávněných voličů. Zákonem požadovaná hranice 25 procent (475 podpisů) tak nebyla dosažena a iniciativa byla zamítnuta.

## SHRNUTÍ

V této studii byly podrobněji zkoumány systémy a organizace místních referend v Česku, Francii, Bavorsku, Horním Rakousku a na Slovensku. Výsledky výzkumu potvrzují hypotézu, kterou si autoři stanovili na počátku, že právní úpravy v jednotlivých zemích EU jsou velice různorodé a že i četnost využívání tohoto nástroje přímé demokracie v praxi se liší země od země. Srovnání těchto pěti zemí lze považovat za relativně komplexní a ucelený vzorek, demonstrující odlišnou právní a společenskou kulturu v jednotlivých zemích.

Autoři této studie zkoumali institut místních referend záměrně v omezeném časovém rámci, a to od roku 1995 do roku 2005. V tomto období došlo k výraznému rozmachu místních referend, který může souviset mimo jiné i s přijetím Evropské charty místních samospráv v Radě Evropy či s principem subsidiarity aplikovaným na úrovni Evropské unie. Ve zmiňovaném období došlo k významným legislativním změnám ve všech zkoumaných zemích s výjimkou Horního Rakouska, které udržuje setrvalý stav ve své legislativě již od roku 1992.

První terminologická nejasnost vzniká již při definování termínu „místní referendum“. Na francouzském případě je možno jasně pozorovat změny v používání terminologie, kdy až do přijetí zákona v roce 2003 se hovoří o consultation des citoyens a nikoli o referendu. Důvodem je nezávaznost rozhodnutí občanů při hlasování, které má formu konzultace a určitého politického doporučení. Podobně v Horním Rakousku používá zákonodárce termín Volksbefragung, jehož obsah je obdobný francouzskému consultation des citoyens s tou výjimkou, že hornorakouské referendum je závazné v případě hlasování o odvolání starosty, který byl zvolen občany v přímé volbě. Místní referendum je tedy v této analýze popisováno v širším slova smyslu jako hlasování občanů na určité téma a zároveň ve smyslu užším jako závazné rozhodnutí občanů, kteří mohou sami rozhodovat o určité otázce v rámci kompetencí obce. Každopádně právě případ Francie demonstruje určitou tendenci k posilování přímé demokracie ve smyslu závaznosti výsledku hlasování občanů. Koncept nezávaznosti či konzultativní funkce místních referend tak lze považovat za menšinový. Setkali jsme se s ním ještě na Slovensku v případě, kdy je referendum vyhlašováno z iniciativy obecního zastupitelstva.

Je zajímavé sledovat a srovnat vývoj právní úpravy v jednotlivých zemích v případě způsobu vyhlašování referenda. Zatímco v současnosti je ve všech sledovaných zemích možno vyhlásit referendum z iniciativy jak orgánů obce (starosta, obecní zastupitelstvo, obecní rada), tak i z iniciativy občanů (petice, podpisová akce), ještě v polovině devadesátých let tomu tak nebylo. Příklad České republiky, kdy až do roku 2004 nemohlo referendum iniciovat vedení

města, ukazuje, že tento způsob vyhlášení referend je v praxi i v jiných zemích rozšířen minimálně na stejné úrovni jako referenda iniciovaná aktivitou občanů. Na druhou stranu ve Francii došlo v průběhu sledovaného období k odlišnému rozšíření pravomocí iniciovat referendum, kdy toto právo získali právě občané. Do té doby (1995) mohly referendum vyvolat jen orgány obce. Zkušenosti tedy ukazují, že pro účely praxe a rozmanitých případů, které život přináší, je vhodné, aby iniciativu pro vyhlášení místních referend měli v rukách jak občané, tak i zastupitelé či radní obce.

Základním znakem přímé demokracie je ovšem vyhlášení místních referend z iniciativy občanů samotných. Komparací právních úprav vybraných zemí vidíme výrazné rozdíly v požadavcích na petice, které jsou prerekvizitou pro vyhlášení referenda. Nejvstřícnější k přímé demokracii a občanským iniciativám je bezpochyby Bavorsko, které požaduje získání počtu podpisů odpovídajících 3 až 10 procentům oprávněných voličů žijících v obci. V České republice jsou hranice obdobně progresivně členěny, hranice je však přísnější (6 až 30 procent). Praxe ukazuje, že hranice jsou nastaveny tak, aby úplně nevylučovaly možnost získat požadovaný počet podpisů ve větších městech, jak ukazuje příklad Plzně<sup>57</sup>. V dalších zkoumaných zemích je hranice fixní a variuje mezi 20 a 30 procenty. Tato hranice je však především ve velkých městech jen obtížně dosažitelná. Jinou překážku pro sběr podpisů stanovil zákonodárce v Horním Rakousku, když stanovil podmínku podepisovat petiční archy přímo na radnici a ještě v omezeném časovém rámci. Takovýto krok je vůči občanským iniciativám velice nevstřícný, neboť omezuje jejich aktivitu v oslovování a přesvědčování občanů z ulice.

Reálně nastavenou hranici počtu podpisů nutných pro vyhlášení referenda lze považovat za základ pro fungování místních referend v praxi. Ve zkoumaném období došlo ke ztížení situace na Slovensku, kde byla hranice zvýšena z 20 na 30 procent, v Česku zůstaly hranice i v novém zákoně nezměněny.

Druhým zcela zásadním prvkem pro rozvoj přímé demokracie na místní úrovni je stanovení hranice pro platnost hlasování. Ta je ve zkoumaných zemích definována dvěma způsoby. První a častější (Česko, Slovensko, Francie) požaduje určitou účast oprávněných voličů. Tato hranice je většinou stanovena na 50%, v případě Česka byla tato hranice až do roku 2004 stanovena na 25%. Druhý způsob je stanovení určitého procenta voličů, kteří hlasovali ve prospěch určitého postoje. Tato metoda „podílu kladných hlasů“ je aplikována v Bavorsku

---

<sup>57</sup> Na přelomu let 2003 a 2004 proběhla v městě Plzni občanská iniciativa s cílem vyvolat referendum o zvýšení ceny jízdenek v MHD. I přes dostatečný počet sesbíraných podpisů došlo k situaci, že na matrice při kontrole dat podepsaných občanů byly objeveny nesrovnalosti, které vedly k nevyhlášení tohoto referenda.

(10 až 20 procent podle velikosti obce) a objevila se rovněž v návrhu zákona, který iniciovalo zastupitelstvo Jihomoravského kraje (25 procent). Existuje i třetí způsob, který je používán v Horním Rakousku a který spočívá v nestanovení žádné hranice pro platnost hlasování. Tento způsob však lze považovat za výjimečný a použitelný pouze v případech, kdy hlasování nemá zavazující charakter.

Lze konstatovat, že v případě České republiky znamenal zvýšený práh pro platnost problémy v mnoha obcích, kde se referenda sice uskutečnila, ale volební účast byla nižší než požadovaných 50 procent. Jak ukazují výsledky kvantitativního výzkumu, v případě, že by hranice zůstala nezměněna, množství neplatných referend konaných podle nového zákona by se snížilo ze aktuálních 36 procent na 14 procent. Zvýšení hranice pro platnost hlasování tak v české praxi znamená omezení dalšího rozvoje přímé demokracie na místní úrovni.

Z hlediska četnosti referend proběhnuvších ve zkoumaném období je na pomyslné špici Bavorsko (624 referend). Srovnání Francie (194) a Česka (36) je po započítání rozlohy a počtu obyvatel zhruba stejné, data ze Slovenska s výjimkou referend o oddělení obcí autoři nedokázali získat, z Horního Rakouska se podařilo získat informace o dvou proběhlých a jednom neúspěšném referendu. S ohledem na získané nepřímé důkazy (viz příklad v kapitole věnované Hornímu Rakousku) se však lze domnívat, že pokud v Horním Rakousku nějaká referenda iniciovaná občanskou aktivitou proběhla, pak jich bylo jen zcela nepatrně.

Četnost referend jasně vypovídá nejen o stavu občanské společnosti a její aktivitě v dané zemi, ale i o vstřícnosti legislativní úpravy. Zvyšování hranic pro platnost a množství podpisů nutných pro vyhlášení referenda je kamenem úrazu pro další rozvoj místních referend nejen v České republice. Příklady sousedních zemí, z nichž např. Bavorsko a Horní Rakousko prošly podobnou historií a jejich kontinuita nebyla narušena komunistickým režimem, ukazují, jak je „přátelské“ nastavení legislativy důležité pro rozvoj iniciativy občanů na místní úrovni. Slovensko ve srovnání s Českem prošlo ve zkoumaném období bouřlivějším vývojem. Na vývoji slovenské legislativy lze pozorovat i vliv politického napětí za vlády Vladimíra Mečiara, v České republice však nová zákonná úprava (2004) poněkud zkomplikovala další rozvoj místních referend, a to i přes celkové zpřehlednění a doplnění předchozí legislativní úpravy.

**Tabulka 7 – Srovnání vybraných ukazatelů v jednotlivých zemích**

	<b>Česko</b>	<b>Slovensko</b>	<b>Francie</b>	<b>Bavorsko</b>	<b>Horní Rakousko</b>
<b>zjištěný počet referend</b>	36 <sup>58</sup>	není k dispozici	194 <sup>59</sup>	624 <sup>60</sup>	2
<b>způsoby vyhlášení</b>	petice občanů zastupitelstvo obce (od r. 2004)	petice občanů zastupitelstvo obce	obecní zastupitelstvo starosta petice občanů (od r. 1995)	petice občanů obecní rada	petice občanů obecní rada
<b>požadavky na petici</b>	6% - 30%	30%	20%	3% - 10%	25% (sběr podpisů jen 4 týdny a na obecním úřadě)
<b>účast<sup>61</sup></b>	57%	není k dispozici	55% - 60%	49,6%	0
<b>práh účasti pro platnost hlasování</b>	50% 25% (do r. 2004)	50%	nebyla stanovena <sup>62</sup> 50% <sup>63</sup>	10% - 20% (kladných hlasů)	není stanovena
<b>závaznost</b>	závazné pro zastupitelstvo	závazné pro zastupitelstvo	nezávaznost <sup>5</sup> závaznost pro zastupitelstvo <sup>6</sup>	závazné pro zastupitelstvo	nezávaznost závaznost v případě odvolání starosty
<b>obligatorní referendum</b>	v případě oddělení obce	změna hranic obcí změna názvu odvolání starosty	není stanoveno	není stanoveno	změna hranic odvolání přímo zvoleného starosty

<sup>58</sup> 2000 - 2005

<sup>59</sup> 1995 - 2003

<sup>60</sup> 1995 - 2005

<sup>61</sup> průměrné hodnoty

<sup>62</sup> do roku 2005

<sup>63</sup> od roku 2005

## **PŘÍLOHY**

### **Výsledky kvantitativního výzkumu**

obec	datum konání	téma	kdo inicioval
Božetice Božejovice-Vlksice	15.listopad 2003	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Boží Dar	8. ledna 2005	větrné elektrárny	občanská iniciativa
Brno	9. října 2004	modernizace železnice	občanská iniciativa
Budišov	31.leden 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Bulovka	23.červen 2001	těžba písku	zastupitelstvo obce
Český Těšín	21. května 2005	prodej obytných budov	občanská iniciativa
Dačice	16.září 2005	výstavba koupaliště	zastupitelstvo obce
Deštná - Lodhéřov	31.leden 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Hodov - Budišov	6.leden 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Horní Jiřetín	25. února 2005	zachování územních těžebních limitů	zastupitelstvo obce
Jablonec nad Nisou	2. října 2004	výstavba hospice	občanská iniciativa
Jílové	3. dubna 2004	D3	zastupitelstvo obce
Jistebnice Božejovice-Vlksice	17.duben 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Kralupy nad Vltavou	22.září 2005	urbanistická studie	občanská iniciativa
Králův Dvůr	10. ledna 2004	výstavba závodu na maltové směsi	občanská iniciativa



obec	datum konání	téma	kdo inicioval
Libeň	5. a 6. listopadu 2004	D3	zastupitelstvo obce
Lodhéřov	31.leden 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Mackovice	3.červenec 2005	větrné elektrárny	zastupitelstvo obce
Maňovice-Pačejev	24.duben 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Miroslav	2.dubna 2005	prodej zámku	zastupitelstvo obce
Nadějkov Božejovice-Vlksice	15.listopad 2003	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Nárameč - Budišov	31.leden 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Olšany-Pačejev	24.duben 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Oslavička -Budišov	13.září 2003	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Pačejev	24.duben 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Počátky	5.-6.listopadu.2004	větrné elektrárny	zastupitelstvo obce
Praha - Nebušice	5.listopadu 2004	letová dráha	občanská iniciativa
Praha - Přední Kopanina	5.-6. listopadu 2004	letová dráha	občanská iniciativa
Přeštěnice Božejovice-Vlksice	15.listopad 2003	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Psáry	11. a 12. června 2004	D3	zastupitelstvo obce

obec	datum konání	téma	kdo inicioval
Rohy-Budišov	12.červen 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Rudíkov-Budišov	24 leden 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce
Tábor	12. listopadu 2000	vyřazení silnice	občanská iniciativa
Velký Malahov	23.únor 2002	výstavba drůbežárny	občanská iniciativa
Vémyslice	12.červen 2004	větrné elektrárny	zastupitelstvo obce
Zhoř Božejovice-Vlksice	7.únor 2004	jaderný odpad	zastupitelstvo obce

obec	otázka 1
Božetice Božejovice-Vlksice	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Boží Dar	Souhlasíte s výstavbou větrných elektráren na území obce Boží Dar?
Brno	Souhlasíte s tím, aby město Brno v samostatné působnosti podniklo všechny kroky k modernizaci železniční stanice "Brno - hlavní nádraží" ve stávající poloze podél ulice nádražní?
Budišov	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Bulovka	Souhlasíte s těžbou písku na správním území obce Bulovka ve prospěch výroby stavebních prvků systému SNE-01?
Český Těšín	Souhlasíte s tím, aby město Český Těšín v případě prodeje obytných budov postupovalo podle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, a takto vzniklé bytové jednotky byly prodávány za ¼ ceny stanovené znaleckým posudkem a nebytové prostory nacházející se v těchto budovách zůstaly v majetku města?
Dačice	Souhlasíte s výstavbou koupaliště v obci dle projektu představeného obcí za cca 74 mil. Kč?
Deštná - Lodhěřov	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Hodov - Budišov	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Horní Jiřetín	Souhlasíte s tím, aby se obec Horní Jiřetín snažila v rámci svých prostředků o zachování územních těžebních limitů definovaných usnesením vlády?
Jablonec nad Nisou	Souhlasíte s výstavbou hospice v Bezručově ulici, Jablonec n. Nisou?
Jílové	"Souhlasíte s vedením dálnice územím Jílového u Prahy?"
Jistebnice Božejovice-Vlksice	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Kralupy nad Vltavou	Souhlasíte, aby veden města zastavilo současné aktivity rekonstrukce centra města a zadalo urbanistickou studii, která navrhne komplexní rozvoj centra města?
Králův Dvůr	Souhlasíte se stavbou závodu pro výrobu maltových směsí v současně zastavěném území obce Králův Dvůr?

obec	otázka 1
Libeň	Souhlasíte s tím, aby zastupitelé obce Libeň bojovali veškerými zákonnými prostředky proti západní variantě vedení dálnice?
Lodhěřov	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Mackovice	Souhlasíte s výstavbou větrné elektrárny na území obce?
Maňovice-Pačejev	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Miroslav	Souhlasíte s tím, aby město Miroslav prodalo zámek soukromému investorovi ?
Nadějkov Božejovice-Vlksice	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Nárameč - Budišov	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Olšany-Pačejev	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Oslavička - Budišov	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Pačejev	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Počátky	Souhlasíte s výstavbou dvou větrných elektráren v okolí města Počátky dle studie Eldaco s.r.o.?
Praha - Nebušice	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městské části Praha – Nebušice v samostatné působnosti všemi zákonnými prostředky aktivně bránilo výstavbě letové dráhy RWY 06R/24L?
Praha - Přední Kopanina	Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městské části Praha – Přední Kopanina v samostatné působnosti všemi zákonnými prostředky aktivně bránilo výstavbě letové dráhy RWY 06R/24L?
Přeštěnice Božejovice-Vlksice	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Psáry	"Souhlasíte s výstavbou dálnice D3 na území obce Psáry?"

obec	otázka 1
Rohy-Budišov	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Rudíkov-Budišov	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„
Tábor	Souhlasíte s tím, aby město Tábor ze svého programu rozvoje s konečnou platností vyřadilo silnici rozdělující botanickou zahradu?
Velký Malahov	Souhlasíte se stavbou velkokapacitní drůbežárny na katastru obce Velký Malahov?
Vémyslice	"Jsem pro výstavbu větrných elektráren v obci?"
Zhoř Božejovice-Vlksice	„Souhlasíte s tím, aby bylo na území obce vybudováno hlubinné úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních odpadů?„

obec	otázka 2	okres
Božetice Božejovice-Vlksice		Písek
Boží Dar	Souhlasíte, aby v případě negativního stanoviska obec investici do přípravy odepsala?	Karlovy Vary
Brno		Brno-město
Budišov		Třebíč
Bulovka		Liberec
Český Těšín	Souhlasíte s tím, aby všechny kotelny, které jsou majetkem města Český Těšín a slouží k dodávkám tepla pro byty, zůstaly nadále v majetku a správě města?	Karviná
Dačice		Jindřichův Hradec
Deštná - Lodhéřov		Jindřichův Hradec
Hodov - Budišov		Třebíč
Horní Jiřetín		Most
Jablonec nad Nisou		Jablonec nad Nisou
Jílové		Praha-západ
Jistebnice Božejovice-Vlksice		Tábor
Kralupy nad Vltavou		Mělník
Králův Dvůr	Má obec Králův Dvůr při výkonu své samostatné působnosti využít všech zákonných prostředků, aby stavbě tohoto závodu na svém území zabránila (zejména z titulu schvalovatele územního plánu, účastníka správních řízení a vlastníka pozemků)?	Mělník

obec	otázka 2	okres
Libeň	Souhlasíte s východní trasou dálnice?	Praha-západ
Lodhéřov		Jindřichův Hradec
Mackovice		Znojmo
Maňovice-Pačejev		Klatovy
Mirotslav		Znojmo
Nadějkov Božejovice-Vlksice		Tábor
Nárameč - Budišov		Třebíč
Olšany-Pačejev		Klatovy
Oslavička -Budišov		Třebíč
Pačejev		Klatovy
Počátky		Pelhřimov
Praha - Nebušice	Souhlasíte s tím, aby městská část nechala v rámci procesu EIA na své náklady vypracovat odborné posouzení dopadů výstavby dráhy RWY 06R/24L na obyvatele Nebušic?	Praha
Praha - Přední Kopanina	Souhlasíte s tím, aby městská část nechala v rámci procesu EIA na své náklady vypracovat odborné posouzení dopadů výstavby dráhy RWY 06R/24L na obyvatele Přední Kopaniny?	Praha
Přeštěnice Božejovice-Vlksice		Písek
Psáry		Praha-západ

obec	otázka 2	okres
Rohy-Budišov		Třebíč
Rudíkov-Budišov		Třebíč
Tábor	Souhlasíte s tím, aby město Tábor ze svého programu rozvoje s konečnou platností vyřadilo silnici pod gymnáziem spojující jordánskou hráz a Nedbalovu ulici?	Tábor
Velký Malahov		Domažlice
Vémyslice		Znojmo
Zhoř Božejovice-Vlksice		Písek



obec	počet obyvatel	účast v %	ano %	ne %
Božetice Božejovice-Vlksice	396	73%	2,80%	97,20%
Boží Dar	185	61,70%	18,4% - 24,1%	78,1% - 67,8%
Brno	367729	24,90%	85,60%	14,40%
Budišov	1187	59,10%	12,10%	81,80%
Bulovka	862	31%	48,80%	45,80%
Český Těšín	26059	29,10%	96,8%-98%	3,2%-2%
Dačice	7947	30,20%	61,20%	38,80%
Deštná - Lodhěřov	695	63,40%	1,80%	93,10%
Hodov - Budišov	295	72,50%	4,00%	96,00%
Horní Jiřetín	1983	75%	96,00%	4,00%
Jablonec nad Nisou	44571	12,20%	95,80%	4,20%
Jílové	3516	42%	31,10%	68,90%
Jistebnice Božejovice-Vlksice	2003	51,25%	1,80%	97,30%
Kralupy nad Vltavou	17323	31,90%	96,10%	3,89%
Králov Dvůr	5883	32%	21,1-76,4%	78,9%-23,6%

obec	počet obyvatel	účast v %	ano %	ne %
Libeň	775	63%	98,6%-1,6%	1,4%-98,4%
Lodhěřov	614	84%	0,60%	99,40%
Mackovice	384	20,80%	28,00%	72,00%
Maňovice-Pačejov	42	89,50%	0,00%	97,10%
Miroslav	2998	29,50%	90,00%	10,00%
Nadějkov Božejovice-Vlksice	755	67,50%	2,80%	95,70%
Nárameč - Budišov	357	71,70%	5,20%	93,40%
Olšany-Pačejov	205	95,10%	0,00%	99,40%
Oslavička -Budišov	96	80,00%	1,50%	98,50%
Pačejov	794	80,80%	1,75%	95,50%
Počátky	2674	60%	10,60%	89,40%
Praha - Nebušice	1799	53%	97,50%	2,50%
Praha - Přední Kopanina	540	60%	83,8%-83,3%	16,2%-16,7%
Přeštěnice Božejovice-Vlksice	297	76,40%	0,60%	99,40%
Psáry	2381	50,70%	11,80%	88,20%

obec	počet obyvatel	účast v %	ano %	ne %
Rohy-Budišov	126	65,20%	9,60%	89,00%
Rudíkov-Budišov	662	71,90%	4,00%	95,70%
Tábor	36013	37%	78,7%-77,8%	21,3%-22,2%
Velký Malahov	254			
Vémyslice	676	66,50%	10,60%	89,40%
Zhoř Božejovice-Vlksice	284	69,10%	0,00%	99,30%

obec	NNO účast	další postup	platnost	zákon
Božetice Božejovice-Vlksice	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Boží Dar	iniciativa občanů žijících v obci	obec respektovala výsledek, od investice ustoupila	ano	nový
Brno	různé	zastupitelé odmítli spojit referendum s krajskými volbami	ne	nový
Budišov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Bulovka	Stop pískovně Arnoltice	k těžbě i přes úspěch v referendu dosud nedošlo	ano	starý
Český Těšín		nakonec se bytový fond prodával	ne	nový
Dačice	KDU i ODS se angažovaly	zastupitelstvo schválilo investiční akci, i přes neúspěch referenda.	ne	nový
Deštná - Lodhéřov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Hodov - Budišov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Horní Jiřetín	Hnutí duha	lobing na národní úrovni, debaty v celostátním tisku	ano	nový
Jablonec nad Nisou	ne, ale senátorka		ne	nový
Jílové	Arnika, Zelený Kruh, Krajina	lobování na krajské úrovni, ale krajské zastupitelstvo hlasuje ve prospěch stavby D3	ne	nový
Jistebnice Božejovice-Vlksice	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň		ano	nový
Kralupy nad Vltavou		zastupitelstvo volně rozhoduje o dalším rozvoji	ne	nový
Králův Dvůr	Děti země	výstavba zastavena, investor se vzdal záměru	ano	starý

obec	NNO účast	další postup	platnost	zákon
Libeň	Arnika, Zelený Kruh, Krajina		ano	nový
Lodhéřov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Mackovice			ne	nový
Maňovice-Pačejov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	nový
Miroslav		vedení města pověřeno vedením dalších jednání o možném využití zámku	ne	nový
Nadějkov Božejovice-Vlksice	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Nárameč - Budišov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Olišany-Pačejov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	nový
Oslavička - Budišov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Pačejov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	nový
Počátky	ne		ano	anketa
Praha - Nebušice	obč. sdružení v obci	zastupitelstvo zavázáno bránit se proti výstavbě	ano	nový
Praha - Přední Kopanina	obč. sdružení v obci	zastupitelstvo zavázáno bránit se proti výstavbě	ano	nový
Preštěnice Božejovice-Vlksice	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň		ano	starý
Psáry	Arnika, Zelený Kruh, Krajina	lobování na krajské úrovni, ale krajské zastupitelstvo hlasuje ve prospěch stavby D3	ano	nový

obec	NNO účast	další postup	platnost	zákon
Rohy-Budišov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	nový
Rudíkov-Budišov	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	starý
Tábor	ano, intenzivní kampaň nejen NNO	obec upustila od dalších plánů, pozn. - REF. PLATNÉ!!	ano	starý
Velký Malahov	Děti země	podána žaloba ke kraj. Soudu v PL, rozsudek ve prospěch navrhovatelů	ano	starý
Vémyslice	hnutí duha, obecně diskuse	nebyla podepsána smlouva s investorem, kladné vnímání výsledku občany	ano	nový
Zhoř Božejovice-Vlksice	Hnutí duha - monitoring, vlastní kampaň	o úložišti nerozhodnuto	ano	nový

obec	soudní rozhodnutí	souvislost s volbami
Božetice Božejovice-Vlksice		ne
Boží Dar		ne
Brno	podána námitka, ale zamítnuta	ne
Budišov		ne
Bulovka		ne
Český Těšín		ne
Dačice	podáno trestní oznámení, dosud nevyřešeno	ne
Deštná - Lodhěřov		ne
Hodov - Budišov		ne
Horní Jiřetín		ne
Jablonec nad Nisou		ne
Jílové		ne
Jistebnice Božejovice-Vlksice		ne
Kralupy nad Vltavou		ne
Králův Dvůr		ne

obec	soudní rozhodnutí	souvislost s volbami
Libeň		ano
Lodhéřov		ne
Mackovice		ne
Maňovice-Pačejov		ne
Miroslav		ne
Nadějkov Božejovice-Vlksice		ne
Nárameč - Budišov		ne
Olšany-Pačejov		ne
Oslavička -Budišov		ne
Pačejov		ne
Počátky		ano
Praha - Nebušice		ano
Praha - Přední Kopanina		ano
Přeštěnice Božejovice-Vlksice		ne
Psáry		ano



obec	soudní rozhodnutí	souvislost s volbami
Rohy-Budišov		ano
Rudíkov-Budišov		ne
Tábor		ano
Velký Malahov	rozsudek ve prospěch navrhovatelů	ne
Vémyslice		ano
Zhoř Božejovice-Vlksice		ne