

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

**KATEDRA ÚSTAVNÍHO PRÁVA**

# **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

## **Přímá demokracie na komunální úrovni v České republice**

**Vedoucí práce: JUDr. Věra Jirásková, CSc.**

**Zpracovatel: Eva Stejskalová**

**Uzavření rukopisu: leden 2016**

## Poděkování

Děkuji vedoucí mé diplomové práce JUDr. Věře Jiráskové, CSc. za odborné vedení, cenné rady a ochotu při vzniku této práce.

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného či stejného titulu.

V Praze dne

Eva Stejskalová

# Obsah

Úvod.....	6
1 Obecně o přímé demokracii.....	8
1.1 Formy přímé demokracie .....	10
1.1.1 Petice a lidová iniciativa.....	10
1.1.2 Referendum a plebiscit .....	11
1.1.3 Odvolání .....	12
2 Přímá demokracie v České republice .....	13
2.1 Historie .....	13
2.2 Současnost.....	14
2.3 Přímá demokracie na mezinárodní úrovni a ve vztahu k EU .....	17
3 Lokální přímá demokracie v České republice .....	19
3.1 Územní a věcný rozsah místního referenda .....	19
3.2 Konání místního referenda .....	22
3.3 Hlasování v místním referendu .....	25
3.4 Důsledky místního referenda .....	26
3.5 Soudní a jiná ochrana ve věcech místního referenda .....	27
3.5.1 Sankce za přestupky a trestněprávní ochrana.....	27
3.5.2 Ochrana poskytovaná správními soudy a soudem Ústavním .....	28
3.6 Praxe místních referend v České republice .....	30
3.6.1 Statistická část .....	30
3.6.2 Faktory ovlivňující výsledek referenda.....	34
3.6.3 Nedostatky zákona a problémy z nich vznikající .....	39
4 Lokální přímá demokracie v evropské komparaci.....	43

4.1	Slovenská republika .....	43
4.2	Polská republika .....	45
4.3	Maďarsko .....	46
4.4	Spolková republika Německo - Bavorsko.....	47
5	Úvahy o možné budoucí podobě lokální přímé demokracie v České republice.....	50
5.1	Místní referendum de lege ferenda.....	50
5.2	Přímá volba starostů obcí .....	52
5.2.1	Současná úprava .....	52
5.2.2	Dosavadní diskuse .....	53
5.2.3	Právní aspekty přímé volby starostů.....	55
5.2.4	Navrhovaný model .....	61
5.3	Odvolání .....	63
	Závěr .....	65
	Seznam použitých zdrojů .....	67
	Resumé.....	74
	Přílohy.....	77
	Seznam použitých zkratk.....	77
	Seznam grafů.....	78
	Seznam tabulek .....	78

# Úvod

V posledních letech se nejen Česká republika, ale i další evropské státy potýkají s narůstající nespokojeností občanů s chováním jedinců, kteří zvítězili ve volebních kláních a následně zastupují občany na různých stupních politického rozhodování. Voliči jsou mnohdy zklamáni, jak s mírou dodržování předvolebních slibů, tak i ze způsobů řešení nových problémů, které vyvstávají v průběhu volebního období. Nesouhlas s jednotlivými kroky i celkovým vystupováním politické reprezentace vede společnost k debatám o přímé demokracii, jejích modelech a možnostech. Odborníci si od jejího zavedení slibují především větší zájem a participaci občanů, jednotlivci v ní pak spatřují možnost bezprostředního ovlivňování rozhodovacích procesů, díky čemuž by bylo možné pružně reagovat na nastalé situace.

S přímou demokracií je nejvíce spojováno neustále se vracející téma celostátního referenda v případě zásadních otázek. Komunální úroveň stále zůstává, stejně jako v případě demokracie zastupitelské - voleb do zastupitelstev obcí, ve stínu zájmu. Přesto někdy ovlivňuje kvalitu všedního života jednotlivců mnohem více, než rozhodnutí na půdě Parlamentu či vlády. Na lokální rovině je tedy přímá demokracie dnes nejvýznamněji zastoupena prostřednictvím místního referenda. Smyslem předložené práce je představit další možné nástroje s jejich potencionálními modely a přispět tak k debatě o jejich zavedení na české komunální scéně. Důraz je kladen na změny v úpravě místního referenda, přímou volbu starostů a přímou odvolatelnost zastupitelů voliči.

Téma práce jsem zvolila také z toho důvodu, že i v současnosti se jedná o problematiku aktuální. Přestože úprava místního referenda prošla již mnoha změnami, lze v ní nalézt i dnes několik nedostatků, které brání tomu, aby tento institut dosáhl na komunální scéně ještě většího významu. Odborníci navíc stále hledají další způsoby, díky nimž se občané mohou přímo podílet na výsledcích rozhodnutí, která určují budoucí podobu obcí.

Základní výzkumná otázka, na kterou se předložená práce snaží nalézt odpověď, zní: „*Jsou současné nástroje přímé demokracie na komunální úrovni dostatečné, případně jaké změny by bylo možné v této oblasti zavést s ohledem na české právní prostředí?*“ Takto zformulovaná otázka odráží mou snahu vyvarovat se předložení takové práce, jež bude pouhým přepisem zákonné úpravy. Z toho důvodu jsem se po teoretickém vhledu do problematiky lokální přímé demokracie zaměřila v druhé polovině práce na prolínání se stránkou praktickou a veškeré nalezené nedostatky současné úpravy i podněty do budoucna jsem se snažila demonstrovat na nalezených příkladech.

V práci bylo užito několik rozličných zdrojů, dle zaměření jednotlivých kapitol. Zatímco pro deskripci současných nástrojů přímé demokracie byla využita převážně platná znění zákonů, odborné publikace poskytující komentář k těmto předpisům a získané statistické údaje, pro výzkum a vyhodnocování nezavedených nástrojů sloužily především návrhy zákonů, analýzy státních orgánů a zahraniční právní úpravy. Sebraná data byla následně hodnocena prostřednictvím sekundární analýzy, za účelem posouzení možnosti jejich implementace na obecní úroveň samosprávy v ČR. Mezi výzkumnými metodami použitými v práci jsou zejména analýza, syntéza a komparace.

# 1 Obecně o přímé demokracii

Jen málokteré slovo vzbuzuje tolik rozporuplných emocí jako „*demokracie*.“ Její definici se snažilo nalézt již nespočet myslitelů napříč celou historií, přičemž základním východiskem se pro ně stal doslovný překlad tohoto pojmu, tedy „*vláda lidu*.“ Vycházejme ze závěru, že se jedná o politickou metodu, pomocí níž se uskutečňuje moc lidu a vytváří vůle státu. Právě navazující otázka, zda lid vykonává tuto moc přímo či naopak zprostředkovaně, je východiskem pro základní dělení na demokracii přímou a reprezentativní.<sup>1</sup>

Z historického hlediska je nejvýznamnějším zástupcem přímé demokracie antický městský stát Athény. Vznik moderních států, nárůst počtu obyvatel, společenský vývoj a též rozšíření a stoupající náročnost rozhodování o jednotlivých otázkách vedly ovšem k tomu, že přímá demokracie se stala modelem neudržitelným a byla nucena ustoupit do pozadí.<sup>2</sup>

V dnešních státech je tak hojněji zastoupena demokracie reprezentativní, při níž lid vykonává svou moc prostřednictvím svých volených zástupců. Není tedy s údivem, že její fungování začíná být stále více podrobena kritice či dokonce odmítáno, což nutně vede k hledání vhodnějších modelů, mezi nimiž je dle některých názorů právě návrat k demokracii přímé. Většina stoupenců přímé demokracie si ale uvědomuje, že ve své nejčistší podobě je tento způsob uskutečňování moci lidu nereálný a snaží se tedy nalézt takový model, ve kterém dojde k nejvhodnější kombinaci prvků obou typů demokracie.

Při hledání optimálního rozložení sil mezi zmíněnými modely je nutné mít na paměti základní principy, na kterých stojí sama demokracie, a ze kterých musí poměrování obou modelů vycházet. U přímé demokracie má P. Mlsna pochybnosti o dodržení principu rovnosti. Poukazuje především na nerovnost vznikající během příprav referenda, kdy velmi záleží na přesném znění referendové otázky a vzniká tak

---

<sup>1</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 174 - 177.

<sup>2</sup> Tamtéž, s. 182.



silnější pozice iniciátorů, kteří tím mohou (byť nevědomě) ovlivnit výsledek hlasování. Dále autor konstatuje, že nepanuje ani rovnost v přístupu k informacím, protože hlasující jsou odkázáni na argumenty od médií, organizátorů, aktivistů či odpůrců, přičemž ani tito nedisponují vždy informacemi přímo od primárních zdrojů. U přímé demokracie nelze rovněž uplatnit základní pravidlo odpovědnosti, tedy že odpovídá ten, kdo rozhoduje. Není možné se dovolat ani odpovědnosti iniciátorů a ani lidu, reprezentovaného aktivní většinou.<sup>3</sup>

Naopak i u přímé demokracie platí zásada rozhodování většiny s respektováním menšin, tak jak ji zakotvuje čl. 6 Ústavy ČR. Ani u tohoto modelu tedy není zaručeno prosazení názoru, třebaže vyjádřeného bezprostředně pro některou z variant, pokud se současně nejedná o postoj většinový. Žádným výsledkem ovšem nelze popřít základní lidská práva a svobody jednotlivce, byť by byl jakkoli jednoznačný. K tomuto musí být dané rozhodnutí navíc pro oprávněné orgány závazné, aby byly bezpodmínečně nuceny ho uskutečnit.<sup>4</sup>

V současné době častých politických krizí je pro podporovatele přímé demokracie právě vidina rozšířené participace občanů na výsledku rozhodnutí o nejdůležitějších státních záležitostech nejpádňjším argumentem. Řada z nich vidí v tomto modelu také možnost, jak lze ve voličích znovu probudit zájem o veřejné dění a do budoucna tím např. i zvýšit účast při volebním hlasování, která je zejména u voleb tzv. druhého řádu v mnohých případech tristní. Spolu s tímto by mohla být veřejná diskuse obohacena o další témata, která vládnoucí reprezentace neupřednostňuje či dokonce odmítá.

Odpůrci přímé demokracie poukazují zejména na omezené odborné znalosti jedinců a jejich ovlivnitelnost, které v době masmédií nelze zabránit. Přijaté závěry pak mohou značně záviset na agresivitě agitátorů a množství finančních prostředků vynaložených na kampaně. Jakkoli může být přímá demokracie impulsem, v případě

---

<sup>3</sup> MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku. In: *Dny veřejného práva: Sborník příspěvků z mezinárodní konference*, Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 117 - 124 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné z: <[http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/Souhrn\\_Final.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/Souhrn_Final.pdf)>.

<sup>4</sup> MLSNA, Petr. Úvahy nad přímou demokracií v ČR, *Právní zpravodaj*, 2008, č. 10, s. 13 - 14.

zásadních reformních kroků by se mohla stát naopak brzdou, jejímž prostřednictvím by veřejnost vyjadřovala svůj nesouhlas s nepopulárními opatřeními.<sup>5</sup> V neposlední řadě nelze ani opomíjet ekonomickou, administrativní a časovou náročnost, které s sebou zprostředkování přímého rozhodování občanů přináší.

## 1.1 Formy přímé demokracie

Jednotlivé typologie prostředků přímé demokracie se různí, pro účely předložené práce bude stěžejní výčet P. Pechance, který je následující: petice, referendum, lidová iniciativa, plebiscit a odvolání.<sup>6</sup> V. Pavlíček pak uvádí ještě lidové shromáždění,<sup>7</sup> jako vůbec nejstarší projev přímé demokracie a spíše okrajově někteří autoři počítají ještě jiné formy, jako např. právo opce.<sup>8</sup>

### 1.1.1 Petice a lidová iniciativa

Petice představuje písemně podanou žádost, která je adresována státním či samosprávným orgánům. Přijatou petici adresáti nemohou ignorovat, ale nejsou povinni jí ani vyhovět. Pokud je základem hmotně-právního nároku, jako je tomu např. u registrace nové politické strany, může být podmíněna dostatečným počtem podporovatelů (v této podobě bývá někdy vázána i na jinou z forem přímé demokracie, zejména referendum).<sup>9</sup> Pojem petice je tedy zákonodárci užíván ve více významech, kdy rozdíl lze spatřovat jak v oprávněném subjektu, tak i ve stanovených podmínkách a účincích.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 185.

<sup>6</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 15.

<sup>7</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 181.

<sup>8</sup> PALÚŠ, Igor, SOMOROVÁ, Ludmila. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 169 - 173.

<sup>9</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 15 - 16.

<sup>10</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 585 - 586.

Velice podobná petici je lidová iniciativa, ta ovšem již zakládá požadavek na projednání návrhu vycházejícího z lidu, kterému musí orgán v případě splnění všech zákonných podmínek vyhovět.<sup>11</sup> Za její protiklad je pak považováno lidové veto (někdy chápáno též jako ratifikační referendum), jehož cílem je umožnit lidu vyjádření nesouhlasu s přijatým zákonem či rozhodnutím a tím iniciovat jeho zrušení.<sup>12</sup>

### 1.1.2 Referendum a plebiscit

Stěžejní formou přímé demokracie je referendum, taktéž označované jako všelidové hlasování. Formálně má mnoho společného s volbami, materiálně ale hlasující rozhodují sami o daném problému, aniž by k tomu nejprve volili zástupce. Na základě různých kritérií odvodila teorie několik druhů referend. Zásadním kritériem je závaznost referenda, tedy zda přijatý výsledek představuje pro orgány povinnost řídit se jím či nikoliv. Zatímco závazné referendum má tedy bezprostřední právní účinky, referendum konzultativní představuje vyjádření nezávazného stanoviska hlasujících, jehož vliv může být politický.

Dále je možné rozlišovat referenda obligatorní a fakultativní. Ve vymezených případech je referendum obligatorní (povinnou) součástí schvalovacího procesu a nelze ho ničím nahradit. Fakultativním referendem pak může lid vyjádřit svůj názor pouze v případě, že je k tomu vyzván oprávněným subjektem nebo pokud je dle zákona lid sám subjektem oprávněným referendem vyvolat. Uvedené rozlišení dvou možností iniciace referenda je pak samo základem pro dělení na všelidová hlasování aktivní (lid má oprávnění k iniciaci) a pasivní. Referenda lze též rozlišovat z hlediska předmětu hlasování, a to na referenda zákonodárná, popřípadě ústavodárná a věcná (platí pro celostátní úroveň, nikoli místní).<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 184.

<sup>12</sup> FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 255.

<sup>13</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 16 - 22.

Takřka shodný význam jako referendum má plebiscit, jenž může být pro odlišení spojován pouze s určitými druhy otázek, o nichž má probíhat hlasování. Základním typem je územní plebiscit týkající se budoucího setrvání určitého území ve státě. V současnosti se tento pojem ale již téměř neužívá, omezeně pro případy hlasování vyvolaného cestou shora.

### 1.1.3 Odvolání

Stranou od ostatních institutů přímé demokracie stojí odvolání (obsahově v podstatě protiklad voleb), jež je určeno pro řešení otázek personálních. Lid má tedy možnost rozhodnout o setrvání jednotlivce či skupiny ve své funkci.<sup>14</sup> Jedná se o nejrazantnější prostředek, jakým lze naplnit princip odpovědnosti zastupitelů voličům, a zřejmě proto vzbuzuje asi nejvíce rozporuplných reakcí.

Autoři Mezinárodního institutu pro demokracii a volební podporu rozlišují dva základní typy *recallu*. První z nich tzv. *full recall* (překládáno jako úplný *recall*) vyžaduje, aby voliči o odvolání nejen rozhodovali, nýbrž ho i sami iniciovali. *Mixed* (smíšený) *recall* stojí pak na principu, že voliči jsou aktivní pouze v jedné části procesu odvolání, buď ho tedy vyvolají, nebo o něm hlasují.<sup>15</sup>

V. Lajsek pak uvádí další dělení tohoto institutu, a to s ohledem na okamžik volby nově nastupujícího zastupitele. V případě, že k odvolání dojde samotnou volbou nové osoby, nazývá tento postup konstitutivním odvoláním. Naopak jako odvolávací *recall* označuje postup, kdy první samostatné hlasování nejprve přinese odvolání dosavadního reprezentanta, čímž se mandát uvolní a následně musí dojít k vyhlášení nových voleb.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 183 - 184.

<sup>15</sup> Kol. autorů. *Direct democracy. The international IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008. s. 114 [cit. 9. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.eods.eu/library/IDEA.Direct-DemocracyEN.pdf>>.

<sup>16</sup> LAJSEK, Vladimír. *Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů*. In: Antoš, Marek, Wintr, Jan. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 134.

## 2 Přímá demokracie v České republice

Vývoj přímé demokracie je na území ČR spjat s politickými podmínkami posledního století. Významnější změny lze ale v právním řádu nalézt až po pádu tzv. železné opony. Přesto jsou zde dodnes nejen zákonodárci, ale i sami občané k zavádění přímé účasti lidu na správě veřejných záležitostí ostražití, stejně jako je tomu v některých jiných postkomunistických státech.

### 2.1 Historie

Nejstarším nástrojem přímé demokracie na našem území je právo petiční, které bylo uznáváno již od roku 1867. V té době bylo ovšem přiznáno pouze korporacím nebo státem uznaným spolkům.<sup>17</sup> Jinak byl ale průlomový až rok 1918 se vznikem samostatného Československa a následnou Ústavní listinou z roku 1920. Ta v § 46 poprvé zakotvila fakultativní všelidové hlasování, a to pro případ, že Národní shromáždění zamítlo vládní návrh zákona. Vyvolat hlasování bylo možné pouze vládou, přičemž její usnesení muselo být jednomyslné. V následujících letech nedošlo ovšem k přijetí zákonné úpravy, jež by dané ustanovení prováděla. Právo podat petici bylo navíc již přiznáno i fyzickým osobám (právnických osobám a sdružením pouze v mezích působnosti).

Roku 1948 spolu s počátkem komunistické vlády byla ustanovení týkající se přímé demokracie z právního řádu odstraněna. V omezené podobě byly ponechány opět pouze petice, jejichž podání bylo ale nově, dle prováděcí vyhlášky, umožněno pouze pracujícím.<sup>18</sup> V Ústavě z roku 1960 a v zákoně č. 27/1954 Sb. o volbách do Národního shromáždění bylo pak poprvé formálně umožněno odvolání poslanců lidem. Po novele ale byla oprávněna k podání návrhu na odvolání již jedině Národní

---

<sup>17</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 28 - 31.

<sup>18</sup> Ve Washingtonské deklaraci byla přislíbena i lidová iniciativa, již faktické přijetí se ovšem neuskutečnilo.

fronta, přičemž případné hlasování pak mělo probíhat veřejně. Podobná úprava byla stanovena pro odvolání místních zastupitelských sborů (národních výborů).<sup>19</sup>

Zásadní změnu přinesl rok 1989 a události na něj navazující. Právním základem se stala novela Ústavy Československé socialistické republiky č. 294/1990 Sb., která poprvé zakotvila nejen místní referendum, ale také obecní shromáždění. Navazující zákon o obcích z téhož roku spojoval místní referendum jednak s rozhodnutím o sloučení či rozdělení obce a dále pak s žádostí minimálně třetiny členů zastupitelstva či desetiny občanů obce. Prováděcí úpravou byl ovšem až zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Již v mezidobí do účinnosti tohoto zákona bylo ale několik místních referend zrealizováno. Institut obecního shromáždění se své prováděcí úpravy nikdy nedočkal, a tak zůstala tato, z hlediska lokální přímé demokracie přelomová ustanovení, nenaplněna.<sup>20</sup> Dále byla ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu stanovena povinnost hlasování v případě opuštění federace některou z republik. K hlasování o vystoupení ovšem ani v jednom ze států nedošlo a samostatné státy vznikly spolu se zánikem federace.<sup>21</sup>

## 2.2 Současnost

O nástrojích přímé demokracie lze hovořit jak na celostátní, tak i na regionální a místní úrovni. Ústavní zakotvení poskytuje čl. 2 Ústavy ČR, který ve svých prvních dvou odstavcích stanoví: (1) „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“, (2) „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“ Na ústavní úrovni je tedy sice přímá demokracie předpokládána, zřejmě ale jako pouhá podpora demokracie zastupitelské, při dodržení formy ústavního zákona. Čl. 21 Listiny základních práv

---

<sup>19</sup> GROSPÍČ, Jiří. K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie. In: Jirásková, Věra, Suchánek, Radovan. *Pocita Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 344.

<sup>20</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 13, 254 - 255.

<sup>21</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 35 - 37.

a svobod pak ještě uvádí, že: „*Občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“

Na nejvyšším stupni výkonu státní moci se o přímé demokracii jedná především v souvislosti s otázkou zavedení obecného referenda. Všechny prozatímní snahy zavést do právního řádu univerzální podobu tohoto institutu ovšem ztroskotaly. Celostátní referendum se tedy doposud uskutečnilo pouze jednou, a to v roce 2003, kdy občané na základě jednorázového ústavního zákona rozhodli o vstupu ČR do EU.<sup>22</sup> Tímto došlo k naplnění čl. 10a Ústavy ČR, dle kterého souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy, jíž jsou přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, lze udělit Parlamentem nebo právě v referendu. Rovněž o možnosti speciálního referenda proběhla ovšem politická diskuse již několikrát, např. ve věci stavby protiraketové základny,<sup>23</sup> církevních restitucí či vstupu do eurozóny (přijetí eura).

V České republice je garantováno i právo petiční, jako jedno z politických práv zakotvených v Listině základních práv a svobod. Dle čl. 18 je tedy možné obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Důležitým omezením je, že petice nesmí zasahovat do nezávislosti soudu či vyzývat k porušování základních práv a svobod občanů. Zákonnou úpravu pak obsahuje zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, jenž vymezuje jednotlivé atributy tohoto práva konkrétněji.<sup>24</sup> Petice může být podána jednak jednotlivě, nebo může být za tímto účelem sestaven petiční výbor, který bude zajišťovat organizační záležitosti (sestavení petice, shánění podpisů, doručování státnímu orgánu a jednání s ním).

---

<sup>22</sup> Jednalo se o tzv. ad hoc referendum, kdy byl přijat ústavní zákon pouze pro případ referenda o konkrétní otázce. Tento ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu a o přistoupení ČR k EU byl konkretizován zákonem č. 114/2003 Sb. o provádění referenda o přistoupení ČR k EU.

<sup>23</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 452 - 454.

<sup>24</sup> Přestože ve znění petičního zákona nejsou orgány územní samosprávy zmíněny mezi adresáty petic (obnova místní samosprávy byla totiž v době přijímání zákona teprve na počátku), je nutné vykládat jej v souladu s Listinou a za adresáty je tedy též považovat.

Na úrovni vyšších územně samosprávních celků prosadili zákonodárci s účinností od roku 2011 možnost krajského referenda.<sup>25</sup> Vzorem zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu se stala úprava referenda místního. Ustanovení tohoto právního předpisu zůstala ovšem zatím nenaplněna, jelikož doposud nebylo na území ČR vyhlášeno ani jediné krajské referendum.

Konečně na lokální úrovni je přímá demokracie zastoupena referendy místními. Omezení, že přímý výkon státní moci lidem stanoví ústavní zákon, se na místní referendum nevztahuje, jelikož v jeho případě se nejedná o výkon státní moci, nýbrž o projev samosprávy.<sup>26</sup> Jak již bylo uvedeno výše, po vzniku samostatné ČR byl tento institut zakotven v zákoně z roku 1992. Po reformě veřejné správy v roce 2000, jež přinesla nový zákon o obcích, o krajích i o hlavním městě Praze, bylo ovšem nutné pozměnit i úpravu místních referend, k čemuž došlo zákonem účinným od února roku 2004.

Někteří autoři, mezi nimi např. F. Rigel dovozují též existenci lidové iniciativy na místní úrovni. Spatřují ji v ustanoveních zákona o místním referendu, upravujících vyhlášení referenda na návrh přípravného výboru. Takto podaný návrh totiž dle nich představuje kvalifikovaný nárok.<sup>27</sup> Tuto konstrukci ovšem vyvrátil Ústavní soud, který uvedl, že ústavní předpisy neznají lidovou iniciativu, která by zakládala a zaručovala právo na vyvolání místního referenda.<sup>28</sup> Osobně se také přikláním k názoru, že se nejedná o lidovou iniciativu. P. Pečanec pak konstatuje, že se spíše jedná o petici sui generis.<sup>29</sup> V. Dohnal lidovou iniciativu našel ještě v § 16 zákona o obcích, dle něhož mají občané obce právo požadovat projednání určité záležitosti spadající do samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Výjimku tvoří hlavní město Praha, na jejímž území se referendum koná na základě podmínek stanovených zákonem o místním referendu.

<sup>26</sup> Tento výklad nebyl ovšem vždy bezvýhradně přijímán. Pevnější pozici získal především s přijetím současného zákona o místním referendu a též díky judikatuře Ústavního soudu.

<sup>27</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 118.

<sup>28</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000.

<sup>29</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 65.

<sup>30</sup> DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy*, 2007, č. 17, s. 625.



Je-li pak žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána těmito orgány nejpozději do 60 dnů (pokud se jedná o záležitost spadající do působnosti zastupitelstva, tak nejpozději do 90 dnů).

Kromě právě zmíněného poskytuje uvedený paragraf obecního zřízení občanům nižších územních samosprávných celků další privilegia, která mají za cíl zajistit jejich spolupodílení na chodu a rozvoji obce. Tato práva náleží rovněž osobám, jež sice nejsou občany obce, ale vlastní na jejím území nemovitost. Jedním z nich je právo vyjádřit na zasedání zastupitelstva své stanovisko k projednávaným záležitostem, kdy bližší provedení tohoto ustanovení je ponecháno jednacímú řádu. Nejedná se ovšem o pravomoc podávat návrhy na zařazení záležitosti do programu zasedání, to je umožněno pouze jednotlivým zastupitelům, radě obce a výborům. Dále jde o právo podávat orgánům obce podněty, návrhy a připomínky, což je speciální úprava vůči právu petičnímu.<sup>31</sup>

## **2.3 Přímá demokracie na mezinárodní úrovni a ve vztahu k EU**

Obdobné zakotvení jako v Listině základních práv a svobod můžeme najít i v některých mezinárodních lidsko-právních dokumentech, jako např. v čl. 21 Všeobecné deklarace lidských práv nebo v čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Výslovnou ochranu lokální přímé demokracii pak poskytuje Evropská charta místní samosprávy, která obsahuje pro místní zvolenou reprezentaci zákaz omezení shromáždění občanů, referenda či jiné formy přímé účasti občanů, jež jsou dovoleny zákonem. Referendum pak preferuje i v případě změny hranic územních samosprávných celků.

Zaměříme-li se na Evropskou unii, tak v roce 2004 získali občané ČR automaticky spolu se vstupem do tohoto společenství unijní občanství, které jim umožňuje uplatňovat též řadu politických práv. Zakotveny jsou ve Smlouvě

---

<sup>31</sup> KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 40 - 41.

o fungování EU a v Litině základních práv EU. Nejvýraznějšími z nich jsou právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a stejně tak ve volbách komunálních probíhajících v jiném členském státě. Lze mezi nimi ovšem nalézt i práva významná z pohledu demokracie přímé.

Občan nebo osoba s bydlištěm v členském státě (též právnická osoba se sídlem na území unie) se může obrátit s peticí k Evropskému parlamentu, jedná-li se o záležitost spadající do činnosti EU a současně, pokud se jej přímo dotýká. Vyřízení došlých petic má na starosti petiční výbor, který je tak v přímém styku s občany.<sup>32</sup>

Dalším nástrojem, zavedeným Lisabonskou smlouvou, je právo občanské iniciativy, které smí realizovat skupina nejméně milionu občanů EU. Zároveň se musí jednat o občany pocházející minimálně ze sedmi různých členských států. Touto cestou je možné vyzvat Evropskou komisi k vytvoření návrhu právního aktu v rámci její působnosti a ovlivnit tak legislativu unie.<sup>33</sup>

Místní referendum v právu EU zakotveno není, přičemž F. Rigel též upozorňuje, že chybí i analogická úprava možnosti hlasování v místním referendu k právu volit v obecních volbách, a to toliko pro občany některého ze států EU mající trvalé bydliště v jiném členském státě.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Evropský parlament. Petice. 2015 [cit. 12. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/20150201PVL00037/Petice>>.

<sup>33</sup> Evropský parlament. Občanská iniciativa. 2015 [cit. 12. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/20150201PVL00039/Ob%C4%8Dansk%C3%A1-iniciativa>>.

<sup>34</sup> RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: Interakce českého a evropského práva. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 297 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>>.

### 3 Lokální přímá demokracie v České republice

V současné době jsou tedy jedinými nástroji přímé demokracie na obecní úrovni místní referendum a petice. V České republice převažují na komunální i celorepublikové rovině formy demokracie zastupitelské neboli reprezentativní. Právní úpravu místního referenda obsahuje zákon č. 22/2004 Sb. ze dne 11. prosince 2003, o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen zákon o místním referendu, případně pouze zákon).

#### 3.1 Územní a věcný rozsah místního referenda

První paragraf výše zmíněného zákona vymezuje, kde všude lze místní referendum provést. Tento institut je určen pro jednotlivé obce, statutární města a hlavní město Prahu. Referendum lze konat jednak na území celé jednotky, jakož i v městské části či městském obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města a ve stanovených případech i v pouhé části obce (obligatorně ve věci oddělení části obce). Je zřejmé, že místní referendum není možné vyhlásit mimo tato území, tedy ani ve vojenských újezdech.<sup>35</sup>

Obdobně jako je tomu v zákoně, bude též v práci pro zjednodušení textu využita legislativní zkratka, zde pouze „*obec*“. Kde se tedy v předložené práci hovoří pro účely místního referenda o „*obcích*“, rozumí se jimi též městské části či městské obvody územně členěného statutárního města, městské části Prahy, jakož i statutární města (nejsou-li zmíněna samostatně). Pod statutární města pak spadá Praha, a další města, jež člení svá území na městské části či městské obvody s vlastními samosprávnými orgány.<sup>36</sup> Stejně je nutné chápat též sousloví „*orgány obce*“.

V § 6 zákona o místním referendu je uvedeno, že hlavním cílem místního referenda je rozhodnout o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Tu upravuje obecní zřízení v § 35 an., jako záležitosti, jež jsou

---

<sup>35</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 22.

<sup>36</sup> Počet statutárních měst dle zákona o místním referendu není stejný jako jejich výčet obsažený v zákoně o obcích.

v zájmu obce a jejích občanů a nejsou zákonem svěřeny krajům či nespádají pod přenesenou působnost ani působnost svěřenou zvláštním zákonem správním úřadům jako výkon státní správy. Dále se jedná též o záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon. Zejména jsou to úkony, o nichž jsou příslušní rozhodovat zastupitelstvo a rada obce.

V následujícím paragrafu pak zákon podává též taxativní výčet případů, ve kterých místní referendum naopak konat za žádných podmínek nelze, přestože jde o samostatnou působnost. Jedná se o následující případy:

- a) místní poplatky a rozpočet obce či statutárního města,
- b) zřízení nebo zrušení orgánů obce či statutárního města a rovněž jejich uspořádání,
- c) volba a odvolání starosty či primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady a zastupitelstva a též dalších volených nebo jmenovaných členů obecních orgánů,
- d) pokud by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy či by s nimi mohlo být v rozporu rozhodnutí v místním referendu,
- e) rozhoduje-li se o položené otázce ve zvláštním řízení,
- f) uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- g) schválení, změna nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,
- h) neuběhla-li od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání referenda o téže otázce lhůta 24 měsíců.

Nejspornější se zdá výklad zákazu konání místního referenda ve věci, o níž se rozhoduje ve zvláštním řízení (jako příklad je v poznámce pod čarou uveden správní řád z roku 1967, což je tedy nutné vztáhnout na současný správní řád.). Judikatura nakonec dovodila, že toto omezení platí pouze pro případy, kdy má obec dle zákona pravomoc rozhodovat o záležitostech patřících do samostatné působnosti ve zvláštním řízení, tedy v řízení formálně upraveném procesním právním předpisem.

Zmíněné ustanovení nemůže postihovat situace, kdy určitá záležitost je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.<sup>37</sup>

S interpretací výluky dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu souvisí též problematika místních referend o územních plánech obcí. Původní výklad, že řízení o projednávání a schvalování územního plánu je právě zvláštním řízením, o němž nelze konat místní referendum částečně popřel Ústavní soud v roce 2007 ve věci referenda v obci Vysoký Újezd. Dovedil, že územní plán je v samostatné působnosti pouze schvalován, a že předešlý proces spadá pod působnost přenesenou.<sup>38</sup> Tímto závěrem byl tedy nastolen nový trend v otázce přípustnosti místního referenda ve věci územního plánování a to takový, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, lze o něm vyhlásit místní referendum. Totéž pak platí i pro ostatní etapy přípravy územního plánu, jež předcházejí samotnému návrhu, jako je např. rozhodnutí o pořízení či zadání územního plánu.<sup>39</sup> Důležité je rovněž navazující usnesení z roku 2011, ve kterém se pak Ústavní soud zabýval přímo možností změny již schváleného územního plánu prostřednictvím institutu místního referenda a zdůraznil, že touto cestou nejde obcházet proces změny územního plánu zakotvený ve stavebním zákoně. Dále Ústavní soud podotkl, že výše uvedené ale nedopadá na možnost vyjadřovat referendovým hlasováním nesouhlas s konkrétním stavebním záměrem.<sup>40</sup>

Vrátíme-li se k základním způsobům dělení referend, u místní podoby tohoto fenoménu odborníci v posledních letech debatují především nad rozlišováním na ratifikační a konzultativní hlasování. Ratifikační místní referenda jsou určena pro záležitosti, o kterých může obec závazně rozhodnout v rámci své samostatné působnosti. Naopak konzultativní slouží pouze jako nástroj, jehož prostřednictvím může obec přijmout nezávazné stanovisko k otázce, k níž má zákonnou možnost vyjádřit se jako dotčený subjekt. I výsledek přijatý v konzultativním referendu musí

---

<sup>37</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 78 - 79.

<sup>38</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.

<sup>39</sup> DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy*, 2007, č. 17, s. 627.

<sup>40</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08.

následně orgány obce prezentovat jako konečné stanovisko obce k dotčené věci.<sup>41</sup> O zákonném zakotvení konzultativního místního referenda panovaly v judikatuře českých soudů několik let spory, a to právě s ohledem na paragrafy 6 a 7 zákona o místním referendu. Nakonec ale tyto debaty uzavřel opět Ústavní soud, který se v roce 2010 oprostil od svého dříve přijímaného názoru s tím, že zákon konzultativní místní referenda umožňuje.<sup>42</sup>

Otázka, která je předmětem referenda, musí splňovat dvě základní podmínky stanovené v § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Jednak má být položena jednoznačně, tzn. nelze formulovat otázku způsobem, jež umožňuje vícero výkladů, je klamavý či zavádějící atd. S tím souvisí též srozumitelnost otázky laikům, kdy by její znění nemělo být nepřiměřeně dlouhé či obsahovat málo používané pojmy. Druhým omezením je, že otázka musí znít tak, aby na ní hlasující odpověděl slovy „ano“ či naopak „ne“.<sup>43</sup>

### **3.2 Konání místního referenda**

V zákoně nalezneme, že místní referendum se může konat buď samostatně, nebo souběžně s některým z typů voleb. Probíhá-li místní referendum samostatně, koná se hlasování v jednom dni, jinak ve stejnou dobu jako hlasování ve volbách. Vzhledem k tomu, že náklady na místní referendum jsou vypořádány z rozpočtu samospráv, je i z ekonomického hlediska žádoucí, aby docházelo ke společnému vyhlášení voleb a referenda, je-li to při dosažení ostatních zákonných podmínek možné.

K realizaci místního referenda lze dospět dvěma způsoby. Prvním z nich, v posledních letech častěji využívaným, je přímo na základě usnesení zastupitelstva

---

<sup>41</sup> SVOBODA, Petr. Konzultativní místní referendum - ano či ne? *Acta Universitatis Carolinae - Juridica*, 2010, č. 1. s. 149.

<sup>42</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 265/10.

<sup>43</sup> JANSÁ, Petr, PAVLIŠOVÁ, Radka. *Právek proti korupci – Místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010, s. 5.

prostou většinou hlasů všech jeho členů.<sup>44</sup> Alternativou je pak tzv. cesta zdola, kdy návrh na konání místního referenda podá přípravný výbor, který je tvořen minimálně třemi oprávněnými osobami (ti, jež mají právo hlasovat v referendu), a následně o samotném vyhlášení rozhodne opět zastupitelstvo.<sup>45</sup> Návrh přípravného výboru je ovšem podmíněn dostatečným počtem podpisů, kdy stanovené hranice jsou odstupňovány dle počtu obyvatel obce, a to následovně:

- v obcích do 3 000 obyvatel je třeba podpis 30 % oprávněných osob,
- v obcích do 20 000 obyvatel je třeba podpis 20 % oprávněných osob,
- v obcích do 200 000 obyvatel je třeba podpis 10 % oprávněných osob,
- v obcích nad 200 000 obyvatel postačí k vyvolání referenda podpisy 6 % oprávněných osob.<sup>46, 47</sup>

V § 10 zákonodárci též stanovili podstatné náležitosti návrhu přípravného výboru, mezi něž patří vymezení území pro konání referenda, znění pokládané otázky, odůvodnění návrhu, odhad celkových nákladů a způsob jejich úhrady, označení zmocněnce přípravného výboru a identifikace všech dalších členů. Přílohou návrhu je pak podpisová listina, na níž musí oprávněné osoby nejprve čitelně uvést celé své jméno, datum narození a adresu a následně vše stvrdit svým podpisem (§ 11 zákona).

Přípravný výbor předkládá návrh obecnímu úřadu příp. magistrátu, který má 15 dnů na jeho posouzení. Pokud je návrh bezvadný, vyrozumí o tom obecní úřad zmocněnce. Má-li naopak návrh nedostatky, je zmocněnec přípravného výboru vyzván, aby je ve stanovené lhůtě odstranil. V případě, že je obecní úřad déle než 30 dnů od podání návrhu nečinný, nastává právní fikce bezvadnosti návrhu. Dojde-li

---

<sup>44</sup> Tato možnost byla zavedena až nynější právní úpravou, zákon z roku 1992 umožňoval konat místní referendum pouze po předchozí podpisové akci.

<sup>45</sup> Za specifickou situaci je považován způsob vyhlášení místního referenda rozhodnutím soudu v případě, že zastupitelstvo nerozhodne o návrhu ani o nevyhlášení referenda.

<sup>46</sup> Počet oprávněných osob se stanovuje dle stavu počtu obyvatel k 1. 1. toho roku, ve kterém byl podán návrh přípravného výboru.

<sup>47</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 90 - 98.

návrh, u něhož nejsou shledány žádné vady, předloží ho obecní úřad radě obce, která má za úkol postoupit ho zastupitelstvu.<sup>48</sup>

Na svém nejbližším zasedání následně zastupitelstvo o návrhu přípravného výboru rozhodne. Usnese se buď na vyhlášení referenda a stanoví den jeho konání anebo na tom, že referendum nevyhlásí, jelikož o navržené otázce je nelze konat. Může nastat též specifická situace, kdy zastupitelstvo rozhodne o navržené otázce samo, bez vyhlášení referenda. Zmocněnec musí být o tomto postupu vyrozuměn, a pokud i nadále trvá na vyhlášení místního referenda, zastupitelstvo je povinno ho na nejbližším zasedání vyhlásit. Zmocněnec zde tedy má velmi silné postavení, a svým nesouhlasem může vetovat rozhodnutí zastupitelstva.<sup>49</sup>

Místní referendum se musí konat nejpozději do 90 dnů ode dne vyhlášení, čímž se rozumí první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce na úřední desce. Pokud se ovšem referendum realizuje na základě rozhodnutí zastupitelstva, nesmí se konat v den, který by již připadl do následujícího funkčního období tohoto orgánu.

Pro zajištění řádného průběhu místního referenda jsou zřizovány, obdobně jako v případě voleb, jednotlivé komise. V obci se zřizují okrsková a místní komise, ve statutárním městě navíc komise městská. Všechny typy komisí musí sestávat minimálně ze čtyř členů, kteří jsou delegováni jednak přípravným výborem, dále pak starostou (primátorem) a případně zastupitelstvem.<sup>50</sup>

Místní referendum se koná za účelem mobilizace občanů, kteří díky němu mají možnost vyjádřit své postoje. Aby výsledek referenda co nejvíce odpovídal vůli hlasujících, musí být veřejnost dostatečně seznámena s oběma přípustnými variantami a jejich následky pro budoucí chod obce. Informovanost občanů je svěřena starostovi obce, který potřebné informace zveřejní minimálně 15 dnů přede dnem konání místního referenda. Starosta může též rozhodnout o tom, že pro představení

---

<sup>48</sup> NAHODIL, Tomáš, ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde, 2004, s. 36 - 38.

<sup>49</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 117 - 121.

<sup>50</sup> NAHODIL, Tomáš, ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde, 2004, s. 43 - 53.



referendové otázky bude sloužit předem určená plocha. Na vedení kampaně v místním referendu se podílí rozličné subjekty, mezi nimiž má zřejmě nejsilnější postavení přípravný výbor. Dále se jedná o místní politické aktéry, členy zastupitelstva, nevládní hnutí (zejména v otázkách týkajících se možného dopadu na životní prostředí), zájmové skupiny, investory, politické strany aj.<sup>51</sup> Jediným omezením kampaně je zákonný zákaz v § 32 zákona, kdy v den hlasování nesmí probíhat v objektu, v němž se nachází hlasovací místnost.

### **3.3 Hlasování v místním referendu**

Právo hlasovat v místním referendu se váže na právo volit do zastupitelstva obce. V komunálních volbách může pak dle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, volit pouze občan obce, který je občanem České republiky, nejpozději v den voleb dosáhl věku minimálně 18 let a je v obci přihlášen k trvalému pobytu. Za splnění podmínek trvalého pobytu a dosažení věkové hranice je umožněno volit též občanu jiného státu, pokud mu toto právo přiznává mezinárodní úmluva, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve sbírce mezinárodních smluv (jak již bylo uvedeno výše, občanům EU je toto právo přiznáno na základě Smlouvy o fungování EU). Samotný výkon hlasovacího práva může být omezen pouze ze zákonem stanovených důvodů, mezi něž patří omezení osobní svobody z důvodu vazby, trestu odnětí svobody či ochrany zdraví lidu, zbavení svéprávnosti a výkon vojenské činné služby (§ 4 zákona o místním referendu).

Hlasování probíhá ve hlasovacích okrscích, které stanoví starosta obce. Oprávněné osoby jsou evidovány v seznamu oprávněných osob, který je odvozen ze seznamu voličů vedeného pro účely voleb. Nemůže-li oprávněná osoba hlasovat ve svém okrsku, má možnost si zažádat o hlasovací průkaz, díky němuž bude smět hlasovat v jiném okrsku, ale již ze samotné podstaty místního referenda vyplývá teritoriální omezení tohoto práva.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 158.

<sup>52</sup> Tamtéž, s. 151 - 154.

Základní principy volebního práva jsou zachovány i při místním referendu, které se stejně jako jakékoli volby v České republice koná na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva tajným hlasováním.

### **3.4 Důsledky místního referenda**

Výsledky místního referenda jsou vyhlášeny zveřejněním minimálně po dobu 15 dnů na úřední desce příslušného úřadu. Novelou z roku 2006 byla navíc do znění § 47 zakotvena povinnost starosty vyhlášení místního referenda, jeho výsledek a též provedení samotného rozhodnutí oznámit Ministerstvu vnitra (starosta městské části pak Magistrátu hlavního města Prahy). Stejně orgány je starosta povinen upozornit i na skutečnost, že přijaté rozhodnutí není možno provést pro jeho rozpor s právním předpisem.

Stěžejním ustanovením celého zákona je pak § 48, který v souvislosti s realizací místního referenda upravuje dva základní důsledky – platnost a závaznost. Samotné dodržení zákonného průběhu místního referenda ještě nezaručuje platnost jeho výsledku. Pokud má být rozhodnutí platné, musí se referenda zúčastnit minimálně 35 % oprávněných osob.

Závaznost rozhodnutí nastává v případě, že pro něj hlasovala nadpoloviční většina zúčastněných osob, přičemž současně se musí jednat minimálně o čtvrtinu oprávněných osob zapsaných v seznamech.<sup>53</sup>

Přísnější meta je pak stanovena v případě místních referend, na jejichž základě se rozhoduje o oddělení části obce, sloučení obcí či připojení obce k jiné obci. Rozhodnutí v těchto typech referend je přijato (nerozlišuje se tedy platnost ani závaznost), pokud se pro ně vyslovila nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamech.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 69 - 70.

<sup>54</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 199 - 200.

### 3.5 Soudní a jiná ochrana ve věcech místního referenda

Místní referendum, stejně jako jiné demokratické nástroje občanů, prostřednictvím kterých se mohou podílet na správě veřejných záležitostí, požívá v právním řádu ochrany. Ta je poskytována jednak proti přestupkům, a dále soudy trestními, správními a soudem Ústavním.

#### 3.5.1 Sankce za přestupky a trestněprávní ochrana

Nezachování zákonnosti podmínek místního referenda a jeho výsledku je možné postihnout v rámci přestupkového řízení. Fyzická osoba se může dopustit tří případů přestupků spojených s místním referendem, jež jsou všechny spjaty s fází sběru podpisů požadovaného počtu petentů. Jednotlivé skutkové podstaty naplní, pokud:

- úmyslně vícekrát podepíše podpisovou listinu téhož návrhu,
- připojí pod návrh svůj podpis, ačkoli se nejedná o osobu oprávněnou k hlasování v místním referendu,
- uvede na podpisové listině nepravdivé údaje.

Uvedené přestupky vyjmenovává sám zákon o místním referendu, konkrétně v § 56, kde též dále odkazuje na obecnou právní úpravu, tedy zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích.<sup>55</sup> Maximální výše pokuty, která může být v těchto případech uložena, je 3 000 Kč.

Sankce jsou stanoveny také předpisy práva trestního, kdy trestní zákoník vymezuje v § 351 trestný čin „*maření přípravy a průběhu voleb a referenda*.“ Zakázané jednání je uvedeno demonstrativním výčtem a obsahuje např. bránění jinému či naopak nucení jiného ve výkonu hlasovacího práva, kupování hlasů, padělání petice či vědomé zfalšování výsledku referenda.

---

<sup>55</sup> Zákon o místním referendu chybně uvádí, že na projednání přestupku se použije zvláštní právní předpis. Přestupkový zákon zde má ale povahu právního předpisu obecného, nikoli zvláštního.

### 3.5.2 Ochrana poskytovaná správními soudy a soudem Ústavním

Soudní kontrolu ve věcech místního referenda vykonávají nejčastěji správní soudy, kdy věcná příslušnost je svěřena soudům krajským. Místně příslušný je soud, v jehož obvodu se nachází obec, o jejíž referendum se jedná. Řízení ve věcech místního referenda upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který byl změněn a doplněn právě zákonem o místním referendu. Dle § 91a se lze domáhat nápravy následujícího:

- určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky,
- vyhlášení místního referenda,
- vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu,
- vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.<sup>56</sup>

V prvních dvou případech disponuje právem domáhat se ochrany u soudu přípravný výbor. Na jedné straně pokud nesouhlasí s výzvou obecního úřadu či magistrátu, že má odstranit vady návrhu, na druhé straně pak též jestliže zastupitelstvo o jeho návrhu nerozhodlo nebo rozhodlo zamítavě a referendum nevyhlásilo. Lhůty pro podání návrhu soudu jsou 10 dní od doručení výzvy a 20 dní od jednání zastupitelstva, na kterém měl být návrh projednán nebo na kterém bylo rozhodnuto, že referendum nebude vyhlášeno.

Zakotvena je i následná kontrola hlasování či samotného výsledku rozhodnutí v místním referendu. Návrh, aby soud vyslovil neplatnost hlasování či neplatnost rozhodnutí, smí do deseti dnů po vyhlášení výsledků podat každá oprávněná osoba k hlasování nebo přípravný výbor, domnívají-li se, že došlo k některému z níže uvedených pochybení. Jednak pokud byl porušen zákon o místním referendu takovým způsobem, že mohl být ovlivněn konečný výsledek referenda. A dále v případech, že

---

<sup>56</sup> Stejně jako v případě voleb je i u místních referend poskytována ochrana ve věcech ochrany seznamů voličů, které zde slouží jako seznamy osob oprávněných hlasovat v referendu. Každý hlasující je tak oprávněn požadovat doplnění údajů do seznamu či provedení oprav.

se referendum konalo o věci, jež nepatří do samostatné působnosti obce či o věci, o níž je výslovně stanoveno, že referendum konat nelze.<sup>57</sup>

Účastníky řízení jsou přípravný výbor, příslušná obec a navrhovatel. Soud rozhodne usnesením ve lhůtě 30 dnů, přičemž není nutné nařídít ústní jednání. Vedle rychlosti řízení je dalším positivem současné právní úpravy finanční nenáročnost, kdy řízení je osvobozeno od povinnosti platit soudní poplatek.<sup>58</sup> Díky novele soudního řádu správního, vyhlášené pod č. 303/2011 Sb., s účinností od počátku roku 2012 je možné podat také kasační stížnost, o které rozhoduje sedmičlenný senát Nejvyššího správního soudu.

Přípustná je ovšem i ústavní stížnost, tvrdí-li stěžovatel, že pravomocným rozhodnutím ve věci místního referenda bylo porušeno jeho základní právo či svoboda zaručená ústavním pořádkem ČR. Ústavní soud se též již zabýval otázkou, zda je k podání ústavní stížnosti aktivně legitimován přípravný výbor. Došel k závěru, že přestože se nejedná o fyzickou ani o právnickou osobu, jedná-li za přípravný výbor zmocněnec, je tento výbor oprávněn podat ústavní stížnost.<sup>59</sup>

Rozhodnutí přijaté v místním referendu, splňující podmínky platnosti i závaznosti dle § 48, je pro zastupitelstvo i další orgány obce či statutárního města závazné. Právní úprava zakotvuje tedy i právo bránit se proti postupu orgánů obce, jež jsou v rozporu s rozhodnutím přijatým v místním referendu.<sup>60</sup> Vynucení dodržování výsledků referenda provádí Ministerstvo vnitra (v případě městských částí hlavního města je správní dozor svěřen Magistrátu hlavního města), jež je dozorčím orgánem nad výkonem samostatné působnosti obce. Svou pravomoc zde uplatňuje buď z podnětu občanů, nebo po vlastním vyhodnocení, na základě oznamovací povinnosti starosty obce. Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce závaznému rozhodnutí v místním referendu, ministerstvo nejdříve vyzve

---

<sup>57</sup> NAHODIL, Tomáš, ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde, 2004, s. 91 - 93.

<sup>58</sup> JANSÁ, Petr, PAVLIŠOVÁ, Radka. *Právev proti korupci – místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010, s. 10.

<sup>59</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04.

<sup>60</sup> Až do 1. 7. 2008 bylo dle obecního zřízení Ministerstvo vnitra oprávněno rozpustit zastupitelstvo obce v případě, že obecní orgány nerespektovaly výsledky místního referenda.

příslušnou obec ke zjednání nápravy. Nedojde-li ke zjednání nápravy, případně jedná-li se o zřejmý a závažný rozpor s výsledkem referenda (bez nutnosti předchozí výzvy), může Ministerstvo vnitra pozastavit účinnost takového usnesení, rozhodnutí či jiného opatření. Jestliže obec ani následně neuvede stav do pořádku, obrátí se Ministerstvo vnitra na příslušný soud s návrhem na zrušení takového usnesení, rozhodnutí nebo opatření. Jsou-li ovšem orgány obce od počátku nečinné, neexistuje v současnosti možnost, jak je donutit ke konání, jež by naplňovalo obsah rozhodnutí přijatého v referendu.<sup>61</sup>

### **3.6 Praxe místních referend v České republice**

Poté co byla představena zákonem zakotvená úprava, považuji za důležité přiblížit realitu místních referend. Právě z ní lze totiž dovodit faktory podmiňující, zda bude referendum úspěšné či nikoliv a též vytyčit základní nedostatky současné úpravy a problémy z toho vznikající.

#### **3.6.1 Statistická část**

V současné době je velmi obtížné získat přesné statistiky o počtu vyhlášených místních referend a jejich věcném zaměření. Zákon sice stanovuje pro obce povinnost oznamovat do 5 dnů předmětné skutečnosti o referendech, s jejím porušením ale nestanovuje žádnou sankci. V následující části tedy práce vychází z oficiální evidence vedené Ministerstvem vnitra, jež ale obsahuje pouze místní referenda, u kterých byla ohlašovací povinnost dobrovolně splněna.<sup>62</sup> Starostové pražských městských částí se navíc s těmito informacemi nemají obracet na samotné Ministerstvo vnitra, ale pouze na Magistrát hlavního města, díky čemuž je jednotná evidence ještě komplikovanější.

Tento přehled je veden od roku 2006 a čítá 230 referend. Pro statistické výstupy zmíněné v práci budou ovšem použita pouze data, která se týkají referend

---

<sup>61</sup> JANSÁ, Petr, PAVLIŠOVÁ, Radka. *Právek proti korupci – místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010, s. 14 - 15.

<sup>62</sup> Ministerstvo vnitra. Místní referendum: Místní referenda - tabulka hlášení 2006 – 2014. 2015 [cit. 2. 11. 2015]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity>>, poslední aktualizace dne 2. 11. 2015.

konaných nejdříve v druhé polovině roku 2008, kdy nabyla účinnosti novela měnící podmínky pro platnost a závaznost hlasování. Ohled nebude brán ani na referenda, která jsou sice v evidenci vedena, ale ke dni zpracování této kapitoly nebyla uskutečněna či nebyl Ministerstvu vnitra oznámen jejich výsledek. Základem pro vyvození závěrů se tedy stal součet 160 referend uskutečněných a řádně oznámených v časovém rozmezí od 1. 7. 2008 do 2. 11. 2015.

Hranice stanovená pro platnost referenda byla splněna u 109 ze 149 případů (bez 11 referend o existenci obce), což činí 73,15 %. Z toho můžeme vyvodit, že platnosti nedosáhne lehce přes  $\frac{1}{4}$  z konaných referend, tedy že ke každému čtvrtému hlasování se nedostaví zákonem požadovaný počet hlasujících. Nezávazná byla pak pouze 4 ze všech platných hlasování, což odpovídá zhruba 3,5 %.

Pokud porovnáme četnost referend v jednotlivých letech, s převahou vítězí rok 2014, kdy například oproti slabému roku 2011 se konalo téměř 4 x více referend. Na druhé přičce je rok 2010, což opět potvrzuje, jak se iniciátoři snaží referenda načasovat v souladu s termíny komunálních voleb.

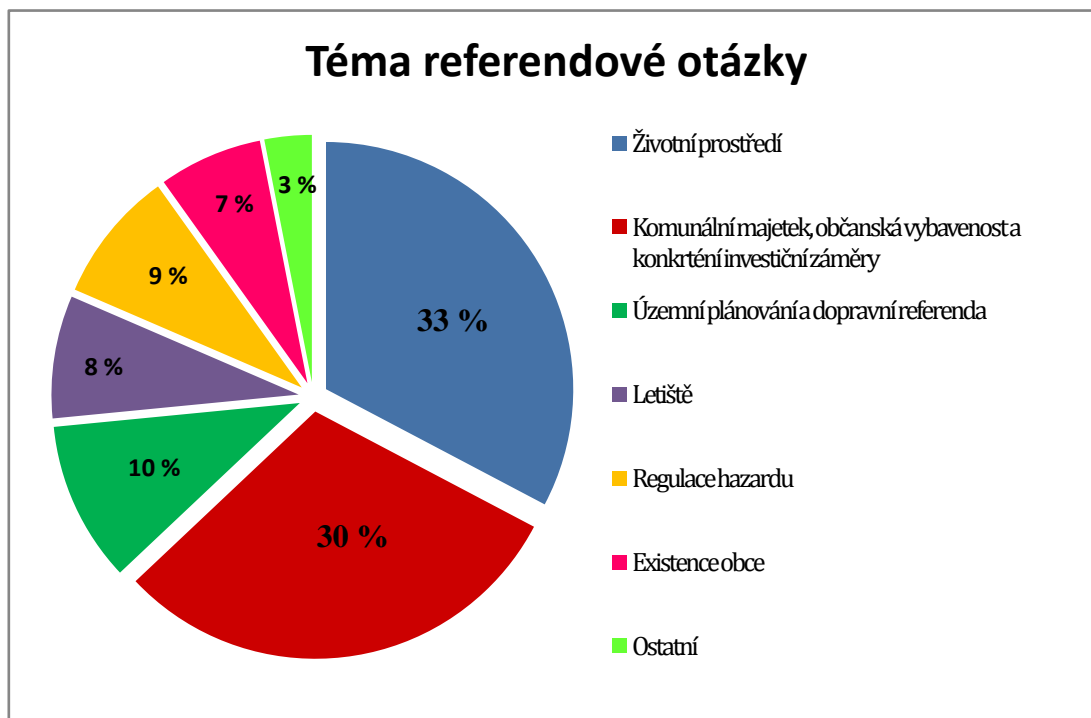
Jelikož cílem každého hlasování je, aby občané obce vyjádřili, jak má být postupováno při dalším řešení vyvstalého problému nebo otázky, rozhodla jsem se z uvedené evidence vytvořit přehled, o jakých tématech jsou místní referenda vyhlášována nejčastěji. Jak je vidět v následujícím grafu, rozdělila jsem referenda do několika skupin, dle předmětu hlasování. Hranice mezi nimi ovšem nejsou zcela jednoznačné a někdy může určitá referendová otázka spadat pod více věcných zaměření. V takovém případě jsem se snažila zvolit kategorii, která více odpovídala hlavním cílům referenda.<sup>63</sup> V případě, že se v referendu hlasovalo o více otázkách, které spolu tematicky nesouvisely, počítala jsem tato hlasování do všech odpovídajících kategorií. Mnohdy je naopak otázka položená v konkrétním referendu

---

<sup>63</sup> Např. referendová otázka položená v Lodíně: „*Souhlasíte s tím, aby byl schválen Návrh na změnu Územního plánu obce č. 3 pro rozšíření skládky odpadů spol. A.S.A Lodín a oddělení skládky od okolní krajiny?*“ spadá jak do skupiny referend o územním plánu obce, tak též o životním prostředí. Je ovšem patrné, že cílem je zmonitorovat, zda si obyvatelé přejí rozšíření místní skládky, které bude mít vliv na životní prostředí v okolí obce, nikoli zda souhlasí se zvoleným prostředkem. Toto hlasování (a jemu podobná) bylo tedy zařazeno mezi místní referenda týkající se životního prostředí.

natolik specifická, že ji nelze podřadit pod žádné z vymezených témat a tyto pak tvoří zbytkovou kategorii.

Graf č. 1: Dělení místních referend na základě předmětu hlasování



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat Ministerstva vnitra

Zásadní pro budoucí formální podobu obce jsou referenda týkající se její existence, tedy o oddělení či naopak přičlenění k jinému nižšímu územně samosprávnému celku. Ve sledovaném období proběhlo 11 těchto hlasování a rozhodnutí bylo přijato ve 4 případech. Kromě souhlasného výsledku v místním referendu stanovuje obecní zřízení též další podmínky, které musí obce za tímto účelem splňovat (např. minimum 1 000 občanů, vlastní katastrální území a další).

Nejrozšířenější skupinou, tvořící třetinu všech hlasování, jsou místní referenda o projektech, u nichž hrozí negativní dopad na životní prostředí či podobu krajiny v bezprostředním okolí obce. Spadají sem stavby elektráren, spaloven, bioplynových stanic, staveb na zpracování nebo uložení odpadů či rozhodnutí o zahájení těžby nerostných surovin.



Samostatně jsou označena referenda týkající se letiště, kdy krom jediného se všechny týkají plánované výstavby veřejného mezinárodního letiště ve Vodochodech. Ve sledované evidenci jich je poznamenáno 12 z roku 2010, přičemž kromě případu obce Odolena Voda bylo hlasování vždy závazné. Výsledek hlasování vyjadřoval ve všech případech negativní postoj, čemuž odpovídá i to, že většina obcí je členem „*Sdružení proti letišti.*“

Další velkou skupinu nazvanou „*Komunální majetek, občanská vybavenost a konkrétní investiční záměry*“ tvoří místní referenda týkající se vnitřních záležitostí obce. Zaprvé jsou zde referendové otázky o dispozicích s obecním majetkem, jako např. v případě pronájmu či prodeje vymezených prostor nebo naopak koupě objektů a využití komunálních veřejných prostředků. Dále do této kategorie patří hlasování směřující k problematice občanské vybavenosti a kvalitě či rozsahu dostupných obecních služeb (rušení školských zařízení, využití veřejných prostranství, atd.). Jak s komunálními financemi, tak též s občanskou vybaveností souvisí pak referenda o konkrétních investičních záměrech typu stavba obchodního centra, sportoviště či různých sociálních zařízení. Do této kategorie jsem zařadila i nemalou skupinu referend, kterými se obyvatelé obcí vyjadřovali k vybudování kanalizace nebo čističky odpadních vod, přestože by jistě šla zařadit i do hlasování o záležitostech s možným negativním vlivem na životní prostředí.

Třetí nejrozšířenější jsou pak referenda týkající se územních plánů obcí a referenda dopravní. Jak jsem uvedla výše, na samotné územní plány míří více hlasování, do této skupiny byla ovšem zařazena pouze ta, která věcně nesměřovala na žádnou jinou problematiku, jako např. otázka obce Moravany: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Moravany v rámci procesu územního plánování prosazovalo všemi právními prostředky rozvoj území podle „Varianty A“ popsané v „Územní studii možností dlouhodobého rozvoje obce Moravany u Brna“ ze září 2011, jejímž zhotovitelem je „Ateliér ERA, sdružení architektů Fixel & Pech“?*.“ Mezi referendy dopravními jsou pak typicky hlasování zjišťující postoj obyvatel k plánovaným obchvatům města, kruhovým objezdům či řešení situace kolem obecní dopravní tepny.

Fenoménem loňského roku byla pak referenda o různé míře regulace hazardu, která sice budila vášně mezi místními aktivisty, ale dostatečný počet hlasujících k urnám dorazil jen v menšině případů. Celá třetina všech referend vyvolaných v roce 2014 se týkala právě této problematiky.

Mezi nezařaditelnými referendy jsou například hlasování o tom, zda má dojít k členění na městské obvody či tzv. referenda o referendu, tedy má-li řešení určitého typu otázek v budoucnu podléhat schválení v místním referendu.

### **3.6.2 Faktory ovlivňující výsledek referenda**

Po teoretické stránce je místní referendum v českém právním řádu již delší dobu zakotveno, přičemž úprava se nachází v samostatném, relativně podrobném zákoně. Přesto ovšem nelze říci, že se vždy jedná o účinný a vlivný nástroj, díky němuž občané opravdu ovlivňují budoucí směřování územních samosprávných celků. Vystává tedy základní otázka, na níž je třeba nalézt odpověď, a to: „*Proč jsou některá referenda úspěšná a jiná nikoli?*“ Za úspěšné lze považovat takové referendum, které je platné (resp. závazné) k čemuž je nutné splnit podmínku 35% hlasovací účasti. Aby bylo možné dosáhnout v tomto ohledu změny k lepšímu, je nutné zaměřit se tedy na faktory ovlivňující hlasovací účast.

#### **3.6.2.1 Velikost obce**

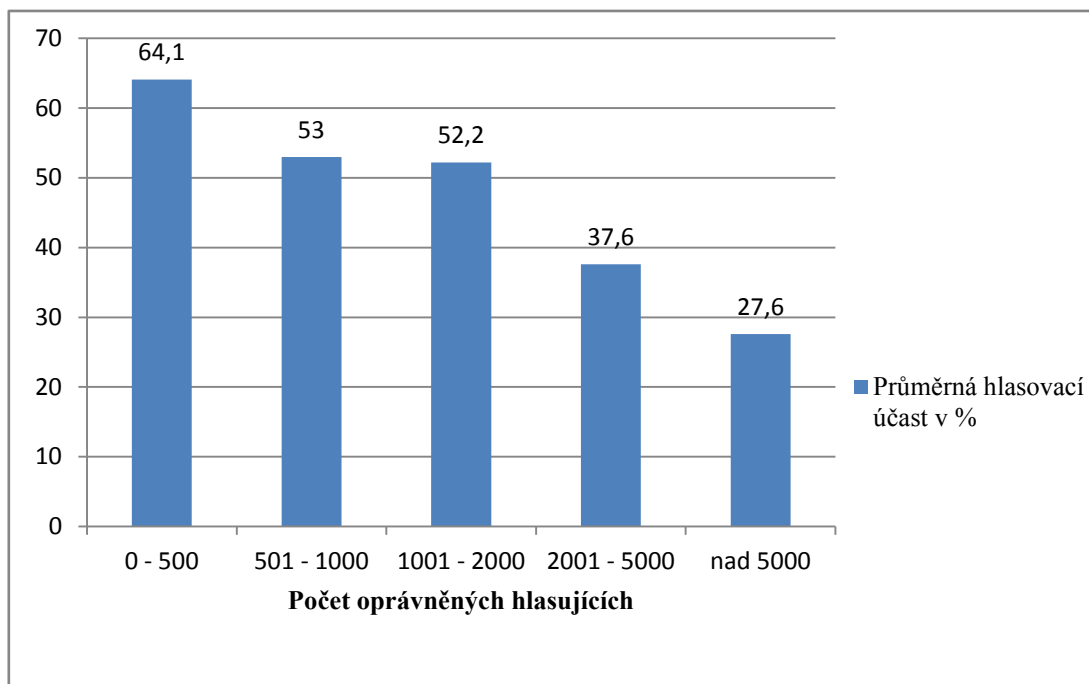
Jistě není nijak překvapivé, že základní determinací úspěšnosti referenda je velikost obce. Referenda uskutečněná v menších obcích mají zpravidla mnohem větší šanci na úspěch.<sup>64</sup> Velikost obce totiž označuje jak počet obyvatel, tak též charakter sociálních vztahů v ní existujících. Pro menší či venkovské obce je typická větší vzájemná důvěra mezi obyvateli, sociální solidarita a též intenzivnější společné prožívání vyvolaných problémů. Mobilizace obyvatel je tedy většinou snadnější. Jako

---

<sup>64</sup> RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: Interakce českého a evropského práva. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 313 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>>.

ukazatel velikosti byl zvolen počet oprávněných osob, právě vzhledem ke kvoru účasti. Z dat vyplynulo následující:

Graf č. 2: Průměrná hlasovací účast v % dle velikosti obce určené na základě počtu oprávněných osob



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat Ministerstva vnitra

Z grafu č. 2 je patrné, že platí nepřímá úměra mezi velikostí obce určované dle počtu oprávněných obyvatel a dosažené hranice hlasovací účasti v místním referendu. Jinými slovy, čím menší obec co do počtu oprávněných osob, tím větší hlasovací účast a tedy šance na platné a závazné rozhodnutí. Tento závěr dokazuje i fakt, že více než polovina ze všech neplatných referend se uskutečnila v obcích, kde je více než 5 000 oprávněných osob.

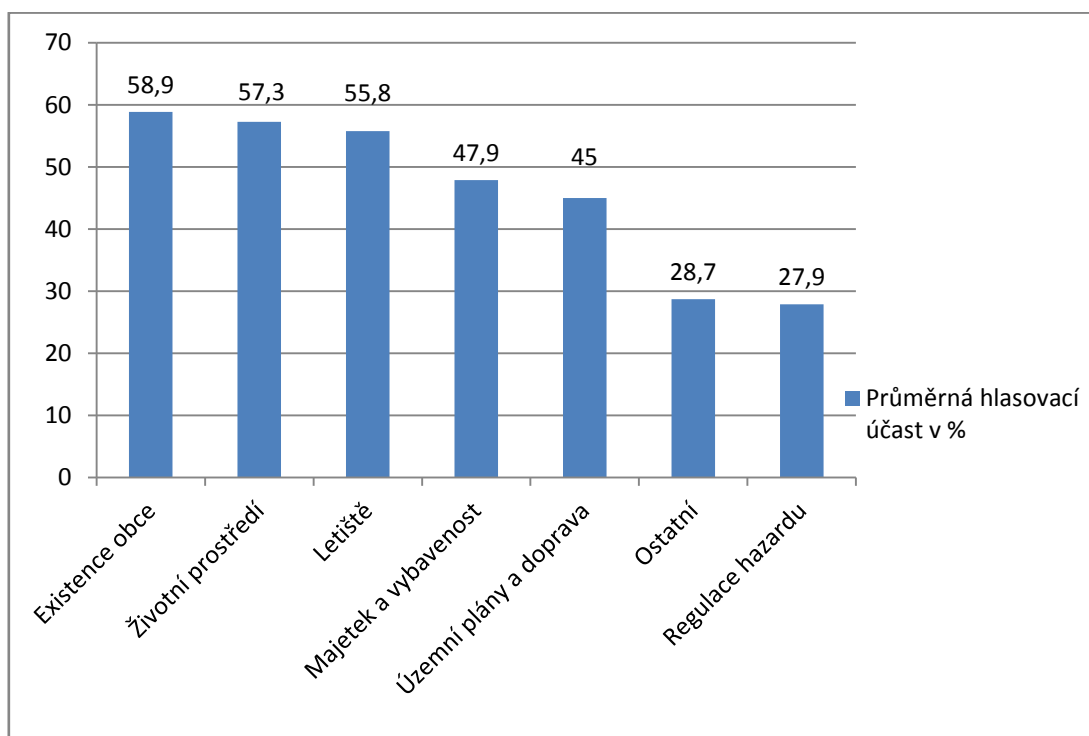
Stejná nepřímá úměra pak platí v případě velikosti obce a počtu konaných referend (vyjma poslední kategorie, která je neuzavřená a pojímá tedy veškerá zbylá hlasování). Z toho lze vyvodit, že též iniciace referenda je v menších obcích snazší, ať už díky menšímu počtu zastupitelů, kteří tak lépe dosáhnou společného konsenzu, nebo z důvodu větší šance oslovit potřebný počet osob, jež podpoří podpisem návrh přípravného výboru.

Největší obcí ze sledované evidence, které se podařilo dosáhnout platného a závazného výsledku v místním referendu je Plzeň s 132 929 oprávněnými hlasujícími. Předmětem uvedeného referenda byla plánovaná výstavba obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest, přičemž svůj názor přišlo vyjádřit 41,5 % oprávněných osob. Více než 64 % z nich se pak vyslovilo proti tomuto záměru. K dostatečné hlasovací účasti jistě dopomohl i fakt, že referendum probíhalo souběžně s prvním kolem prezidentských voleb ve dnech 11. a 12. ledna 2013.

### 3.6.2.2 Téma referenda

Dalším faktorem majícím vliv na hlasovací účast je téma referenda, a s ním související přesvědčení občanů obce o jeho důležitosti. V grafu č. 3 je znázorněno, které okruhy otázek přilákají k hlasovacím schránkám nejvíce oprávněných osob:

Graf č. 3: Průměrná hlasovací účast v % dle tématu referendové otázky



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat Ministerstva vnitra

Z výsledků místních referend je zřejmé, že nejvíce zmobilizují občany referenda týkající se existence obce a možného negativního vlivu na životní prostředí. Ekologická referenda jsou tedy nejen nejčastější, ale také nejnavštěvovanější. Obyvatele obce při nich spojují obavy z ohrožení zdraví, znečištění krajiny, imisí, hluku, zápachu a podobných následků vzniklých realizací těchto projektů. Navíc se oba dva typy referend vztahují na celé obce, kdy se téma opravdu dotýká všech oprávněných osob, bez ohledu na věk či životní styl, a proto je účast v drtivé většině případů velmi vysoká. Do ostatních kategorií pak naopak spadají i referenda, ve kterých se rozhoduje o problematice důležité pouze pro určitou lokalitu obce, či pro určitou skupinu obyvatel (sportovci, rodiny s dětmi, atd.) a nejsou tedy atraktivní pro každého.

### **3.6.2.3 Znění referendové otázky**

Praxe rovněž ukázala, jak důležitá je správná formulace referendové otázky. Myslí se tím nejen dodržení zákonných podmínek, ale i předložení takového znění, jenž bude pro hlasující pochopitelné a přehledné. Dlouhé a složité otázky vyvolávají v adresátech nedůvěru a nemají tedy šanci na úspěch.

Jako příklad nevhodné formulace byla ze sledované evidence vybrána otázka referenda v Tlumačově: „*Souhlasíte s tím, aby obec Tlumačov z rozpočtu obce těm vlastníkům pozemků dotčených plánovanou stavbou protipovodňových hrází v katastrálním území Tlumačov na Moravě, jejímž investorem má být Povodí Moravy, s. p., kteří na rozdíl od většiny ostatních vlastníků odmítli v budoucnu prodat dotčené pozemky ve výměře nezbytného trvalého záboru za standardních podmínek, vycházejících z platných oceňovacích předpisů v době podpisu kupní smlouvy, minimálně však za částku 82,78 Kč/m<sup>2</sup>, zaplatila vyšší kupní cenu za 1/m<sup>2</sup> dotčených pozemků ve výměře nezbytného trvalého záboru, případně i ve výměře přesahující výměru nezbytného trvalého záboru?*“ K tomuto hlasování se dostavilo pouhých 27,2 % oprávněných osob a referendum tedy nebylo platné ani závazné.

### 3.6.2.4 Referendové kampaně

Nejen vzbudit, ale taktéž udržet u obyvatel obce zájem o danou problematiku, mají za úkol referendové kampaně. Je totiž nutné nejprve získat podpisy na vyvolání referenda a pak též zapůsobit na oprávněné voliče natolik, aby se dostavili k hlasování. Kampaně probíhají rozličnými způsoby, prostřednictvím místního tisku, rozhlasem, výlepem plakátů, veřejnými diskusemi, demonstracemi aj. Mnohdy jsou ovšem nedostatečné a krátkodobé. Rovněž je žádoucí vyvarovat se toho, aby se staly pouhými volebními propagandami politických stran, směřujících k představení jejich programu.

Důležitost a sílu referendových kampaní není možné podložit v předložené práci empirickými zjištěními, jedná se ovšem o faktor, jenž je obecně zmiňován v odborné literatuře. M. Smith pak došel na základě svých výzkumů k závěru, že kampaně skutečně sehrávají svou úlohu, o čemž vypovídá i aktivita nevládních organizací.<sup>65</sup>

### 3.6.2.5 Ostatní faktory

Hlasovací účast také značně ovlivňuje datum konání referenda, případný souběh s jinými volbami, frekvence hlasování v referendech či volbách, čas hlasování, počasí aj.<sup>66</sup> Svou váhu má i míra politické participace v jednotlivých obcích. To, zda se místní občané zajímají o veřejné záležitosti, mají chuť zjišťovat si informace a zajímat se o připravované projekty, ovlivňuje výsledné procento účasti hlasujících v referendu. Obrázek o stavu v určité obci si lze učinit

---

<sup>65</sup> SMITH, Michael, L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy a Sociologický Ústav Akademie věd České republiky, v.v.i., 2007, s. 90.

<sup>66</sup> RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: *Interakce českého a evropského práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 312 - 313 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>>.

např. z procentuální účasti v předchozích komunálních volbách, či z počtu a zaměření místních organizací.<sup>67</sup>

Je nutné zdůraznit, že F. Rigel mezi základními referendovými činiteli uvádí též samotnou právní úpravu. Ta v podstatě i podmiňuje sílu a důležitost ostatních faktorů. V české zákonné regulaci lze ovšem nalézt několik nedostatků, které negativně ovlivňují šance na vyvolání referenda, hlasovací účast, a na to navazující právní důsledky tohoto institutu.

### **3.6.3 Nedostatky zákona a problémy z nich vznikající**

Statistiky naznačují, že největší překážkou úspěchu místního referenda je kvorum účasti. Nalézt správnou procentní hranici, jež zaručuje platnost referenda, je pro zákonodárce velmi obtížné. V referendu se často rozhoduje o zásadních otázkách, které mohou mít významný dopad nejen na chod obce, ale i samotné občany, a je tedy nutné, aby výsledek referenda byl dostatečně reprezentativní. Na druhou stranu ovšem vyšší požadovaná hranice představuje překážku na cestě za platnými rozhodnutími v referendech, což může odrazovat jednak iniciátory od jejich konání, ale i občany od dostavení se k hlasování.

Současná hranice účasti je výsledkem několikaletých diskusí a zkušeností. Dle zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu byla hranice účasti potřebná k platnosti místního referenda dokonce pouze 25 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Nový zákon hranici původně zdvojnásobil, ale nově vyžadovaná účast alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech se ukázala jako velmi vysoká a pro větší obce takřka nedosažitelná. Z toho důvodu bylo novelou č. 169/2008 Sb. s účinností od 1. 7. 2008 kvorum sníženo na současných 35%. I takto stanovená hranice je však dle některých odborníků stále vysoká.

---

<sup>67</sup> SMITH, Michael, L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy a Sociologický Ústav Akademie věd České republiky, v.v.i., 2007, s. 89.

Spolu s velikostí obcí souvisí také zákonem stanovené minimální procentuální hranice počtu oprávněných osob, které musí podpořit návrh přípravného výboru na konání referenda. Problémem takto stanovených hranic ovšem je, že jsou určeny pevně, a tím vznikají pro jednotlivé obce značně nevyvážené požadavky. Pravděpodobně nejvíce se to pak projevuje u menších obcí, kdy pokud bychom čistě teoreticky počítali s tím, že v obci žijí pouze oprávnění hlasující, tak například v té, na jejímž území žije 3000 obyvatel, musí organizátoři referenda získat 900 podpisů, zatímco v obci mající o jednoho oprávněného hlasujícího (obyvatele) více, již pouze 601, tzn. o třetinu méně.<sup>68</sup> V následující tabulce je uvedeno srovnání dvou vybraných obcí, které jsou zaznamenány ve sledové evidenci:

Tabulka 1: Srovnání potřebného počtu podpisů pod návrh přípravného výboru

	Dolní Bojanovice (2011)	Velká Bystřice (2014)
Počet obyvatel k 1. 1. roku konání referenda <sup>69, 70</sup>	2967	3161
Počet oprávněných osob	2365	2521
Nutný počet podpisů	710	505

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat ČSÚ a Ministerstva vnitra

Obec Velká Bystřice měla tedy o 194 obyvatel více než Dolní Bojanovice, což jí vzhledem k překročení hranice 3 000 obyvatel zařadilo do kategorie obcí, u nichž postačí podpis 20 % oprávněných osob pod návrh přípravného výboru. Tím vzniká

<sup>68</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 92.

<sup>69</sup> Český statistický úřad. Počet obyvatel v obcích. 2011 a 2014 [cit. 2. 9. 2015]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcichprepocteny-na-definitivni-vysledky-sldb-2011-k-112011-vr7xowgr7o>> a <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112014-aco9yecp09>>.

<sup>70</sup> Počet obyvatel je pro zjednodušení sledován k počátku roku, v němž se konalo referendum, nikoli dle zákonné úpravy k 1. 1. roku podání návrhu přípravného výboru. Cílem srovnání je poukázat na disproporce v požadovaném počtu petentů, nikoli na historii a způsob iniciace hlasování v těchto obcích.



situace, že Dolní Bojanovice mají sice o 156 oprávněných osob méně, ale podpisů musí získat o 205 více. Výše bylo sice uvedeno, že v menších obcích je mobilizace občanů zpravidla snazší, je ovšem diskutabilní, zda se sociální prostředí v takto nepatrně rozdílně lidnatých obcích liší natolik, že má podpisová akce přípravného výboru různé šance na úspěch.

Další velkou překážkou na cestě za závazným rozhodnutím v referendu je přístup místních politických aktérů k samotnému institutu místního referenda. Radnice se v mnoha případech staví k místním referendům negativně či jim dokonce svým postupem brání. Zákon totiž v některých svých ustanoveních dává obecním orgánům prostor, jak lze přípravnému výboru znepríjemnit jeho snahy či jinak ovlivnit úspěšnost referenda. Nejčastěji se tak děje skrze přezkum podpisů petentů, který může skončit až neodůvodněným vyškrtáváním z archů. Soudy již vytvořily bohatou judikaturu, v níž se snaží nalézt meze, kdy obecní úřady pouze striktně kontrolují dodržování zákonem stanovených podmínek pro podpisové listiny a kdy naopak dochází až k šikanóznímu jednání s iniciátory referenda. Za zbytečný formalismus tak bylo označeno např. vyřazení podporovatelů z důvodu předtištění názvu obce na podpisovém archu, použití opakovacího znaménka či uvedení roku narození pouze posledním dvojčíslem.<sup>71</sup> Naopak oprávněné je neakceptování podpisů pod nečitelnými údaji či pod údaji, které nebyly uvedeny osobně podporovatelem,<sup>72, 73</sup> a pak také samozřejmě hrubší porušení typu chybějící údaje nebo duplicitní podpisy.

S výše uvedeným souvisí též taková politická činnost, která nakonec vede k tomu, že konání referenda je vyhlášeno na velmi nevhodné datum, které má zajistit, že bude menší pravděpodobnost dostavení se požadovaných 35-ti % oprávněných osob. Nejčastěji mají organizátoři referenda samozřejmě zájem na tom, aby se hlasovalo společně s hlasováním ve volbách. Navíc pak také hlasování probíhá ve

---

<sup>71</sup> Usnesení krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, sp. zn. 10 Ca 37/2006.

<sup>72</sup> Zde je asi nejvíce evidentní, jak jsou hranice pro přijetí či nepřijetí podpisů neostré. Podporovatel má své údaje dle zákona uvést osobně, aby bylo zřejmé, že se s návrhem ztotožňuje. Jednotlivé kolonky tedy nemohou být předvyplněny jinou osobou (ani příbuznými za zbytek rodiny). Výjimkou je pak právě pro všechny stejně předtištěný název obce.

<sup>73</sup> Usnesení krajského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2010, sp. zn. 44 A 46/2010.

dvou dnech, oproti tomu v případě samostatného referenda pouze v jednom dni. Takto bylo například zmařeno úsilí aktivistů iniciujících místní referendum o hazardu na území Prahy 1. Poté, co se zdejší starosta Oldřich Lomecký dozvěděl, že se organizátorům podařilo nasbírat dostatečný počet podpisů, posunul o týden plánované jednání zastupitelstva. Díky tomuto kroku nebylo možné vyhlásit místní referendum v souběžném termínu s komunálními volbami, protože starosta nově neměl zákonných 25 dní na stanovení členů okrskové a místní komise.<sup>74</sup> Referendum se tedy konalo až měsíc po volbách a svůj hlas v něm odevzdalo pouhých 6,41 % oprávněných osob. Podobně negativně zasáhlo zastupitelstvo mimo jiné v Jihlavě, Holešově a Brně.<sup>75</sup>

Zákon postrádá ustanovení týkající se lhůty, po kterou je možné sbírat podpisy pod návrh přípravného výboru. K této mezeře se vyjádřil soud při posuzování oprávněnosti vyřazení podpisových archů podporujících vyhlášení místního referenda v Teplicích. Magistrát v tomto případě neuznal 245 podpisových archů, protože již byly součástí předchozího návrhu na konání referenda regulujícího hazard, předloženého v roce 2012 (tento návrh byl později stažen). Magistrát argumentoval, že mezitím se městské příjmy z loterijní činnosti více než zdvojnásobily, čím došlo k podstatné změně okolností a nelze tedy předpokládat, že se všichni petenti i nadále ztotožňují se svým původním postojem. Soud ovšem zdůraznil, že sběr podpisů je dlouhodobým procesem, a pro použitelnost dřívějších podpisů je relevantní, zda byla zachována totožnost položené otázky, totožnost přípravného výboru a zda nedošlo k podstatné změně legislativy či skutečností podmiňujících posouzení referendového problému. Změna výše příjmů je pak dle soudu pouze argument použitelný během kampaně.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Česko bez hazardu. Praha 1 bez heren. 2014 [cit. 2. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://www.ceskobezhazardu.cz/iniciativy-proti-hazardu/praha-1-bez-heren.php>>.

<sup>75</sup> Deník referendum. Příběh zmařených referend: mnohé radnice ovládlo hnutí nepřátel demokracie. 2014 [cit. 6. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/18784-pribeh-zmarenych-referend-mnohe-radnice-ovladlo-hnuti-nepriatel-demokracie>>.

<sup>76</sup> Usnesení krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 9. 2014, sp. zn. 40 A 7/2014.

## 4 Lokální přímá demokracie v evropské komparaci

Pro podrobnější komparaci byla vybrána právní úprava Slovenska, Polska, Maďarska a Bavorska. Tyto čtyři země byly zvoleny z toho důvodu, že jejich úprava oproti české nabízí více možností přímého rozhodování občanů územních samosprávných celků a lze v nich tedy nalézt inspiraci. Vedle místního referenda kombinují též možnost přímé volby starosty, na níž se následně váže zakotvení odvolání, a v některých případech i další, méně časté instituty přímé demokracie.

Komparace je zaměřena právě na vzájemné vazby mezi jednotlivými nástroji přímé demokracie na komunální úrovni vybraných států a na srovnání základních prvků s úpravou českou. Cílem tedy není vyčerpávající analýza každého institutu přímé demokracie platného v dané zemi.

### 4.1 Slovenská republika

O místním referendu se na Slovensku zmiňuje již Ústava, která ho označuje za jeden ze způsobů výkonu místní samosprávy. Stručnou konkretizaci pak provádí § 11a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, který obligatorně nařizuje referendum v případě sloučení, rozdělení nebo zrušení obce, změny názvu obce, odvolání starosty nebo na základě petice 30 % oprávněných osob. Procentuální hranice počtu podpisů nutných k vyvolání referenda je tedy fixní a nezávisí na počtu obyvatel obce.<sup>77</sup> Mimo právě uvedené možnosti může hlasování vyvolat též samo zastupitelstvo před rozhodnutím o důležitých záležitostech samosprávy obce. Přísně podmíněna je platnost referenda, kdy je nutné, aby se dostavilo nejméně 50 % oprávněných voličů a s rozhodnutím vyslovila souhlas nadpoloviční většina zúčastněných.

Starosta je ve slovenské Ústavě vymezen jako orgán obce, spolu se zastupitelstvem. Rada obce je zřizována pouze fakultativně. Dále je starosta

---

<sup>77</sup> Pouze Bratislava a Košice mají samostatnou právní úpravu, dle níž postačí k vyvolání místního referenda petice s podpisy 20 % oprávněných osob.

charakterizován jako představitel a nejvyšší výkonný orgán obce. Rovněž je statutárním orgánem obce. Z hlediska vzájemných pravomocí, starosta rozhoduje ve všech věcech týkajících se správy obce, pokud nejsou zákonem nebo statutem svěřeny obecnímu zastupitelstvu.

Volen je starosta obyvateli obce na čtyři roky, na základě jednokolového systému relativní většiny. Kandidátní listiny mohou podávat jak politické strany, tak rovněž nezávislí kandidáti. Politická strana může na kandidátní listině uvést pouze jednoho kandidáta, eventuálně mohou podat politické strany kandidátní listinu se společným kandidátem. Součástí kandidátní listiny nezávislého kandidáta je petice s podpisy. Potřebný počet voličů, kteří stvrdí podporu kandidáta svým podpisem, je odstupňován zákonem č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí na základě celkového počtu obyvatel obce (v rozmezí od 10 do 600).

Starosta je tedy ze své funkce odpovědný pouze voličům, kteří ho mohou referendovým hlasováním odvolat. Zastupitelstvo je povinno vyhlásit místní referendum o odvolání starosty, pokud to peticí iniciuje právě alespoň 30 % oprávněných voličů či pokud starosta hrubě nebo opakovaně zanedbal své povinnosti, případně porušil právní předpisy. Právo vyhlásit místní referendum má pak též v situaci, kdy je starosta po dobu delší než 6 měsíců nepřítomen či nezpůsobilý plnit řádně svůj mandát.<sup>78</sup>

Slovenský model přímé volby starostů je v současnosti odborníky vnímán jako nejpravděpodobnější vzor pro úpravu českou. Jeho velmi důležitým rysem je, že starosta disponuje silným mandátem, jelikož za žádných podmínek nemůže být odvolán samotným rozhodnutím zastupitelstva, což může ovšem v případě vzájemných neshod vést k dlouhodobým problémům.

Další zajímavostí slovenské lokální scény je možnost veřejného shromáždění obyvatel obce nebo její části. Může je svolat zastupitelstvo za účelem projednání

---

<sup>78</sup> Deník veřejné správy. Přímá volba starostů na Slovensku. 2011 [cit. 12. 7. 2015]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6495773>>.

komunálních záležitostí. Další podmínky § 11b slovenského obecního zřízení neobsahuje a tak jakákoli bližší úprava, včetně organizace shromáždění, je ponechána na samotných obcích.

## 4.2 Polská republika

V Polsku mají nástroje lokální přímé demokracie velmi silnou pozici, čemuž odpovídá i ústavní zakotvení nejen místního referenda, ale i práva odvolat prostřednictvím něj místní volené činitele. Právě odvolací referenda jsou pak spolu s problematikou místních daní hlasováním obligatorním. Fakultativní referenda mohou být vyvolána jak zastupitelstvem, tak i občany, k čemuž je ovšem nutné shromáždit podpisy alespoň 10-ti % oprávněných osob během 60-ti dnů.<sup>79</sup> Odlišně jsou stanovena též kvora účasti, kdy u daňových záležitostí jsou nutné minimálně  $\frac{2}{3}$  oprávněných osob, u odvolacího procesu musí být dosaženo  $\frac{3}{5}$  účasti z předešlých voleb do odvolávaného politického orgánu a u ostatních referend je zapotřebí zmobilizovat 30 % hlasujících.<sup>80</sup>

Přímá volba starostů se v Polsku používá od roku 2002 a probíhá dvoukolovým většinovým systémem. Z hlediska legislativních změn byla situace poměrně snadná, protože orgány obce a jejich pravomoci vymezují pouze zákony, nikoli Ústava. Starosta disponuje jednak pravomocemi vyhrazenými a dále pak též těmi, u nichž je nutná kooperace se zastupitelstvem, což někdy přináší vzájemné spory. Případné kolize obou orgánů řeší vojvoda, jenž buď informuje další orgány, anebo přímo předsedovi vlády navrhne odvolání starosty. Další možností je nastolení nucené správy v obci, která může trvat maximálně dva roky a správce jmenovaný premiérem zastupuje jak starostu, tak i zastupitelstvo.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: Interakce českého a evropského práva. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 298 - 305 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>>.

<sup>80</sup> SCHILLER, Theo. Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. In: Schiller, Theo. *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 29.

<sup>81</sup> Ministerstvo vnitra. Analýza možností zavedení přímé volby starostů. 2011 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

Polské zákonodárství týkající se odvolacích místních referend prošlo v posledních dvou desetiletích několika změnami, až nakonec zakotvilo současný model s možností odvolání zastupitelstev, starostů a volených úředníků samosprávy na úrovni místní, okresní a krajské. Zajímavostí je zde především hranice účasti, která je, jak již bylo naznačeno výše, svázána s předešlou účastí ve volbách. Odvolání je tedy platné, je-li dosaženo zákonného minima a současně jej podpoří více než polovina hlasujících osob.<sup>82</sup>

### 4.3 Maďarsko

Úprava místního referenda je v Maďarsku zakotvena v zákoně z roku 2013, jenž současně obsahuje podmínky referenda celostátního a evropské občanské iniciativy. Místní referendum se může konat o záležitostech spadajících do pravomoci zastupitelstva, kdy výslovně jsou zakázány pouze otázky týkající se obecního rozpočtu, místních poplatků, organizačních či personálních záležitostí obce a též rozpuštění zastupitelstva. Obligatorní je místní referendum v případě, stanoví-li to zákon či obecní nařízení.

Iniciace k vyvolání referenda může přijít jednak cestou shora, kdy oprávnění jsou v tomto případě minimálně čtvrtina zastupitelů či výbor zastupitelstva. K vyvolání místního referenda zdola je pak zapotřebí dosáhnout potřebné podpory oprávněných hlasujících, jejichž nutný počet je stanoven v rozmezí od 10 % do 25 %. Konkrétní procentuální hranice, které je nezbytné dosáhnout v dané obci, je určena v obecním nařízení, přičemž se musí pohybovat právě v tomto zákonem stanoveném rozsahu. Pro přijetí rozhodnutí je pak nutná účast nadpoloviční většiny oprávněných, kteří z více než 50 % hlasovali stejně.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> SMITH, Michael L. Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazování transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě, *Sociológia* 43, 2011, č. 4 [cit. 11. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.sav.sk/journals/uploads/08240943Smith%20-%20OK.pdf>>.

<sup>83</sup> Maďarsko. Act CCXXXVIII of 2013 on Initiating Referendums, the European Citizens' Initiative and Referendum Procedure. Kapitola III. § 32 – 34, 59. Anglický překlad maďarského znění [cit. 16. 11. 2015]. Dostupné z: <[http://valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_15.html](http://valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_15.html)>.

Přímá volba starostů byla v Maďarsku zaváděna postupně, nejdříve pro obce do 10 000 obyvatel, následně plošně.<sup>84</sup> Starostou je zvolen kandidát, který ve volbách obdržel nejvíce hlasů. Přímou volbu zakotvuje i nová maďarská Ústava účinná od roku 2012, která též pro starosty nově stanovuje pětileté funkční období (dříve čtyřleté). Starostův mandát zaniká v případě, že se zastupitelstvo obce samo rozpustí, nebo pokud je rozpuštěno maďarským zákonodárným sborem, tedy Národním shromážděním.<sup>85</sup>

Před účinností zmíněného zákona z roku 2013 byla zakotvena rovněž možnost místní lidové iniciativy. Maďarský národní volební úřad nyní uvádí, že tento institut byl již z právního řádu odstraněn.<sup>86</sup>

#### **4.4 Spolková republika Německo - Bavorsko**

Na území Německa není v současnosti nastavena jednotná podoba komunální politiky a participace obyvatel obce, jednotlivé typy se liší dle legislativy spolkových zemí. Pro účely práce byla jako nejpříhodnější zvolena úprava bavorská, a to především pro zpracovanost místního referenda.

Povinnou cestu hlasování občanů v místním referendu nezakotvuje bavorská právní regulace pro žádný případ. Pro vyvolaná referenda pak platí, že se nemohou týkat záležitostí, které má v pravomoci starosta, dále vnitřní organizace obce, právních poměrů zaměstnanců, včetně starosty a členů rady<sup>87</sup> a též obecního rozpočtu. Referendum je vyhlášeno buď rozhodnutím obecní rady, nebo na základě petice občanů se stanovenou podporou v rozmezí od 3 % oprávněných osob u obcí nad půl miliónu obyvatel do 10 % oprávněných hlasujících u nejmenších obcí do

---

<sup>84</sup> Parlamentní institut. Přímá volba starostů. 2010 [cit. 13. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=20>>.

<sup>85</sup> Maďarsko. Fundamental Law of Hungary. Článek 35. Anglický překlad maďarského znění [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>>.

<sup>86</sup> Nemzeti Választási Iroda. A közvetlen demokrácia helyi eszközei [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <[http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25\\_2\\_2.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25_2_2.html)>.

<sup>87</sup> Zde je nutné upozornit na odlišnou terminologii, kdy obecní rada v Bavorsku je orgán obce sestavený na základě výsledků komunálních voleb, stejně jako je tomu v ČR u zastupitelstva obce.

10 000 obyvatel. Je také stanovena ochranná lhůta, díky níž je radě obce znemožněno přijímat opatření, které by byly v nesouladu s požadavky referenda, a to od okamžiku odevzdání podpisových archů ke kontrole splnění všech zákonných podmínek. Za velké pozitivum bavorské úpravy bývá pak považována možnost korespondenčního hlasování.<sup>88</sup>

Jak uvádí F. Rigel, pro německé země je typická absence zákonem zakotvené minimální hlasovací účasti, a pro platnost referenda tedy stačí dosáhnout tzv. kvora schvalovacího. To je v Bavorsku chytře odstupňováno opět dle počtu obyvatel obce a rozhodnutí je tedy platné, pokud se pro něj vyslovila většina hlasů, při dosažení následujících procentuálních hranic souhlasných hlasů:

- 20 % kladných hlasů z celkového počtu oprávněných voličů u obcí do 50 000 obyvatel,
- 15 % kladných hlasů z celkového počtu oprávněných voličů u obcí do 100 000 obyvatel a
- 10 % kladných hlasů z celkového počtu oprávněných voličů u obcí s více než 100 000 obyvateli.<sup>89</sup>

Velký vliv na volbu modelu upravujícího ustavování starosty do funkce měla v SRN okupační správa po 2. světové válce. V Bavorsku byla po vzoru fungování obecní samosprávy v USA nastolena přímá volba starosty pro šestileté funkční období.<sup>90</sup> Starosta je úzce spjat s radou, je dokonce jejím předsedou (s plným hlasovacím právem) a své pravomoci má v zákoně taxativně vypočteny. Ostatními výkonnými rozhodovacími pravomocemi pak disponuje rada (nemá ovšem možnost starostu odvolat). Kandidáty mohou navrhnout jednak politické strany, a dále též sdružení fyzických osob, které vyvíjejí aktivity související s veřejným životem v obci.

---

<sup>88</sup> ŠPOK, Radomír a kol. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, s. 43 - 44.

<sup>89</sup> RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: *Interakce českého a evropského práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 309 - 314 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>>.

<sup>90</sup> Přímá volba starosty platí dnes již ve všech spolkových zemích a jednotlivé modely jsou od sebe odlišeny především na základě možnosti starostova odvolání.



Je také nezbytné, aby subjekt navrhuující kandidáta byl již v obci zastoupen na základě předešlých komunálních voleb či překročil hranici 5% hlasů v některém z jiných typů voleb. Tuto podmínku lze obejít, pokud kandidaturu podpoří předepsaný počet podpisů obyvatel obce. Jako způsob volby byl zvolen systém absolutní většiny, s případným druhým kolem konajícím se po 14 dnech.<sup>91</sup>

Starosta bavorské obce nemůže být odvolán na základě rozhodnutí voličů, jako je tomu např. v Sasku, přičemž důvody zániku jeho mandátu jsou taxativně uvedeny v zákoně. Patří mezi ně zejména pozbytí volitelnosti či vznik neslučitelnosti funkcí.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Parlamentní institut. Přímá volba starostů. 2010 [cit. 13. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=20>>.

<sup>92</sup> Spolková republika Německo. Bavorsko. Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte. Čl. 48 [cit. 10. 11. 2015]. Dostupné z: <<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-KomWGBY2006rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>>.

## 5 Úvahy o možné budoucí podobě lokální přímé demokracie v České republice

S ohledem na stanovenou výzkumnou otázku práce je následující kapitola zaměřena na možnosti spojené s přímou demokracií, jež by mohly zpřístupnit rozhodování o důležitých obecních otázkách jednotlivcům. O některých z nich se aktivně debatuje, jiné stále zůstávají mimo zájem. Inspirací budou v tomto směru zejména zahraniční úpravy či zkušenosti a výsledky odborných diskusí.

Právě v předchozí kapitole bylo na vybraných zemích patrné, jakým způsobem doplňují nástroje přímé demokracie model zastupitelský. Chystám-li se zabývat možnostmi změn u odborníků přijímaných institutů přímé demokracie, je nezbytné vycházet i z přímé volby starostů, kdy diskuse o jejím zavedení, přicházející v pravidelných vlnách, ovlivňují též názory na úpravu místního referenda, či komunálního *recallu*.

Tedy i přesto, že přímá volba není ve většině případů teoretiky vnímána jako institut přímé demokracie, rozhodla jsem se věnovat jí v práci prostor. Je-li totiž mým cílem zanalyzovat možnosti přímé demokracie na komunální úrovni, jak z hlediska dnešní úpravy tak rovněž úvahy *de lege ferenda*, domnívám se, že téma přímé volby starostů nelze opominout.

### 5.1 Místní referendum *de lege ferenda*

V současnosti čeká na projednání v Parlamentu ČR novela zákona o místním referendu, předložená poslanci hnutí Úsvit přímé demokracie, která počítá s platností referenda bez ohledu na účast oprávněných osob. Závazné by pak rozhodnutí bylo v případě, že by s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina zúčastněných.<sup>93</sup> Lze ovšem předpokládat, že navrhovatelé s tímto záměrem takřka jistě neuspějí, jelikož

---

<sup>93</sup> Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 183/0. Novela zákona o místním referendu [cit. 1. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=183>>.

jeho zavedení by znamenalo, že jakákoli menšina by byla oprávněna rozhodnout o velmi zásadních otázkách, týkajících se fungování obce, což podotkla i vláda ve svém zamítavém stanovisku. Na druhou stranu ovšem vláda připustila možnost tzv. kvora schvalovacího, kdy by nezáleželo na dosažené hlasovací účasti, ale pouze na dosaženém počtu osob hlasujícím pro konkrétní odpověď.<sup>94</sup> Kromě uvedeného návrhu nemá dle dostupných informací česká politická scéna v nejbližší budoucnosti v plánu zabývat se právě problematikou místních referend.

Osobně se vzhledem ke zjištěným statistickým výsledkům domnívám, že hranice platnosti a závaznosti nejsou problémem současné úpravy. Osloví-li otázka navržená v referendu občany obce pro svou významnost a aktuálnost, je potřebného kvora účasti zpravidla dosaženo. Pokud by byla hranice snížena, či dokonce odstraněna, pak hrozí, že institut místního referenda by začal být nadužíván, což není žádoucí, zvláště pokud by tomu tak bylo ze strany zastupitelstva obce. Místní referendum má zůstat prostředkem doplňkovým, určeným pro opravdu nejzávažnější problémy a plány obce, přičemž ostatní otázky mají být ponechány v rukou zastupitelstva, jakožto kolektivního orgánu sestaveného ve volbách. Jestliže by zastupitelé přenesli většinu stěžejních rozhodnutí zpět na občany obce, mohlo by to vést až k lhostejnosti obyvatel územních samosprávných celků k dalšímu hlasování či ztrátě důvěry ve zvolenou lokální reprezentaci.

V případě, že by zákonodárci po vzoru některých zahraničních úprav dospěli v budoucnu k zavedení kvora schvalovacího, přikláním se minimálně k zachování hranice 35 % oprávněných osob, případně k jejímu zvýšení.

Snahy o legislativní změny by se měly zaměřit spíše na problémy vyvstávající s iniciací místního referenda zdola. Tuto cestu si totiž volí sami občané obcí, a je pouze na jejich uvážení, zda si přejí, aby o určité otázce probíhalo hlasování, a připojí tedy svůj podpis pod návrh přípravného výboru. Uvažovat by se zde dalo jednak

---

<sup>94</sup> Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 183/1. Novela zákona o místním referendu. Stanovisko vlády [cit. 1. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=183>>.

o změně minimálního procentuálního počtu petentů, jež by mohl být nově nastaven plynule a nikoli skokově a dále též o zpřesnění zákonného postupu zastupitelstva obce v součinnosti s vyhlásováním referenda. Pokud se totiž organizátorům referenda podaří sesbírat dostatek podpisů pod návrh přípravného výboru a prosadit tedy řešení určité otázky cestou referendového hlasování, je žádoucí, aby zastupitelstvo nevytvářelo překážky pro tento postup a nesnažilo se místní referendum bojkotovat. Proto by měl zákon stanovit pro zastupitele přísnější pravidla v otázkách posuzování návrhu přípravného výboru, obsahu výzvy k doplnění návrhu, stanovování data a času referenda.

Ve znění zákona nepatrnou, ale ve svých důsledcích významnou změnou, by bylo zavedení povinnosti konání místního referenda spolu s volbami. Toto zakotvení by mělo být vázáno na více druhů voleb, v opačném případě by znamenalo několikaleté mezery, ve kterých by referendum nebylo možné a daný problém by se tak mohl stát neaktuálním. Za porušení veškerých povinností je nutné vymezit pro zastupitele případnou sankci, kdy jako nejvhodnější se jeví opětovné zakotvení možnosti rozpuštění tohoto orgánu.

## **5.2 Přímá volba starostů obcí**

Téma přímé volby starostů není předmětem bouřlivých diskusí pouze v České republice. Zatímco v některých evropských státech je již přímá volba zakotvena, v jiných se jejímu zavedení stále brání. Mezi odpůrce patří severské státy (vyjma Norska, kde byla přímá volba zavedena fakultativně) a země Beneluxu.

### **5.2.1 Současná úprava**

Dnes jsou postavení starosty a jeho volba upraveny v § 103 an. zákona o obcích. Starosta je orgánem obce, vedle zastupitelstva, rady a obecního úřadu. Starostu volí členové zastupitelstva ze svých řad - stejně jako místostarostu (místostarosty), oba jsou rovněž členy obecního úřadu a rady, je-li volena. Důležité je, že oba jsou ze své funkce odpovědni zastupitelstvu, které je nejen volí, ale i odvolává. Starostou se tak nemusí stát osoba, jež získala ze všech zastupitelů nejvíce

voličských hlasů při komunálních volbách, v mnoha případech je post starosty obsazen na základě dohody místní koalice a nemusí tedy přímo odrážet vůli občanů obce.

Pravomoci starosty se liší dle toho, zda je v obci volena rada či nikoli. Pokud se v obci rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta, ve stanovených případech zastupitelstvo (§ 99 obecního zřízení). Starosta v první řadě zastupuje obec navenek. Pokud ovšem jeho úkony vyžadují schválení jiného obecního orgánu, nemůže je bez daného schválení sám uskutečnit.

Dále disponuje pravomocemi v personální oblasti, kdy např. jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu (se souhlasem ředitele krajského úřadu), plní úkoly zaměstnavatele vzhledem k zaměstnancům obce a obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným zastupitelům a tajemníkovi. V obcích bez tajemníka zabezpečuje starosta výkon přenesené působnosti. V určitých věcech může tento výkon svěřit komisi, projedná-li tento krok s ředitelem krajského úřadu. Pokud tak stanoví zákon, může k tomuto výkonu též zřídit zvláštní orgány obce a personálně je obsadit.

Pokud se domnívá, že je usnesení rady obce nesprávné, může pozastavit jeho výkon, následně věc předloží zastupitelstvu k rozhodnutí. V neposlední řadě plní starosta mnoho organizačních funkcí, kdy kupříkladu odpovídá za informování veřejnosti, podepisuje právní předpisy obce, svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady, a další.

### **5.2.2 Dosavadní diskuse**

Aktéři politické scény diskutují o přímé volbě starostů již dlouhou dobu, intenzivněji vždy s blížícími se obecními volbami. Podrobnější zmapování tématu bylo poprvé provedeno v roce 2008, kdy nejprve proběhla odborná konference týkající se reformy veřejné správy a následně Ministerstvo vnitra zpracovalo Analýzu možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR. Jak výsledky konference, tak i analýzy byly k zavedení tohoto institutu spíše skeptické.

Reálnější obrysy získala tato problematika spolu s vládou Petra Nečase, která se hlásila k tomu, že by přímá volba měla být u malých obcí uplatněna již ve volbách do obecních zastupitelstev v roce 2014: „*Vláda zajistí zpracování analýzy s cílem vytvořit podmínky pro možnou přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků.*“<sup>95</sup> Původní analýza byla tedy rozpracována detailněji a její závěry jsou nově k této formě změny obecní samosprávy mnohem vstřícnější.<sup>96</sup>

Nyní lze říci, že se ČR nachází ve fázi diskuse nad zavedením konečné podoby přímé volby starostů, která ovšem nemusí být nakonec nutně úspěšná. Ani dnes totiž nepřevládá u zúčastněných subjektů názorová shoda. V současném prostředí vrcholné politiky podporují přímou volbu starostů nejvíce hnutí Úsvit přímé demokracie a Top 09 spolu se Starosty, odmítavý postoj nemá ani hnutí ANO. Chladněji se naopak k této myšlence staví ČSSD a ODS. Nynější vláda Bohuslava Sobotky se k žádným krokům v této oblasti dle svého programového prohlášení nechystá.

Pravděpodobně nejčastějším argumentem podporujícím zavedení tohoto institutu je posílení postavení starosty v systému obecních orgánů, a tedy vznik protiváhy zastupitelstva. Legitimita starostova mandátu by byla naprosto nezpochybnitelná, obsazení tohoto postu by nezáleželo na výsledku povolebních vyjednávání, a tím by byla zvýšena jeho všeobecná autorita. S tím souvisí i otázka kontroly nad starostou, kdy by byl ze své funkce přímo odpovědný pouze občanům obce, kteří by ho mohli v případě nespokojenosti zbavit mandátu. Občané by tedy byli více zapojeni do procesu ustanovování obecních orgánů, což by mělo posílit jejich angažovanost a participaci.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Vláda České republiky. Programové prohlášení ze dne 4. 8. 2010. s. 21 [cit. 3. 9. 2015]. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf)>.

<sup>96</sup> JÚPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, 2012, roč. 4,3, s. 239 - 240 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00323.pdf>>.

<sup>97</sup> Moderní obec. Přímá volba starostů: největší rozruch budí otázka kompetencí. 2011 [cit. 12. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://moderniobec.cz/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci/>>.

Dále pak menší a neparlamentní politické strany a hnutí si od přímé volby starosty slibují větší možnosti uplatňování svého vlivu a prosazení se v komunálním politickém portfoliu. Vidí v tomto institutu cestu, prostřednictvím které lze narušit nadvládu dlouhodobě zavedených a velkých parlamentních stran a jejich koalic. Jistě nelze popřít, že případná přímá volba by volebními výsledky značně zamíchala, což by mohlo být pro parlamentní strany opravdu zrádné, především v případě velkých či významných měst, ve kterých v posledních volebních obdobích již tradičně vítězí.<sup>98</sup>

Odpůrci přímé volby starostů vidí nesoulad již se samotným principem územní samosprávy, kdy obec má být spravována zastupitelstvem, jakožto kolektivním orgánem.<sup>99</sup> Aby mohla být řádně plněna správa obce, musí být rozhodnutí výsledkem konsenzu a spolupráce. V případě přímé volby starosty by mohlo docházet k nejednotnosti obou orgánů, což by znesnadňovalo rychlé a efektivní plnění cílů obce. Současná právní úprava navíc nemůže podle kritiků přijmout přímou volbu starostů bez potřebných změn (zejména ústavních a v rozsahu kompetencí starosty), které budou nákladné jak po odborné, tak i po časové a ekonomické stránce. Nemalá obava panuje také z možnosti, že přízeň voličů by získal kandidát, který by svůj program postavil na populistických heslech a jehož by bylo následně obtížné postavit pod politickou kontrolu.<sup>100</sup>

### 5.2.3 Právní aspekty přímé volby starostů

Případné zavedení institutu přímé volby starostů do právního řádu České republiky bude vyžadovat značné legislativní změny. Konkrétní podoba pak bude výsledkem politického konsenzu a vznikne sestavením jednotlivých parametrů do zvoleného modelu. V následující podkapitole bude nastíněno, se kterými problémy se předkladatelé přímé volby starostů budou nuceni vypořádat.

---

<sup>98</sup> JÚPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, 2012, roč. 4,3, s. 236 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00323.pdf>>.

<sup>99</sup> Moderní obec. První mezi rovnými. 2001 [cit. 12. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>>.

<sup>100</sup> Ústav práva a právní vědy. Přímá volba starostů, aneb přeměna loutek v loutkoherce. 2015 [cit. 12. 11. 2015]. Dostupné z: <<http://www.ustavprava.cz/blog/2015/04/prima-volba-starostu-aneb-premena-loutek-loutkoherce/>>.

## **Návaznost na jiné právní předpisy**

Nejvíce diskutovaná je případná změna Ústavy ČR, konkrétně hlavy VII., týkající se územní samosprávy a její rozsah. Ta totiž za orgán územní samosprávy mající pravomoc rozhodovat v samostatné působnosti považuje zastupitelstvo obce. Pokud by však spolu se zavedením přímé volby došlo i ke změně starostových pravomocí, bylo by dle většiny expertů nutné promítnout tuto skutečnost rovněž do ústavního znění.

V únoru roku 2015 byla na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR jednoznačně odmítnuta novela ústavy předložená poslanci hnutí Úsvit přímé demokracie, jež měla přizpůsobit znění ústavy změně postavení a kompetencí starosty. Sama přímá volba starostů měla být pak upravena prováděcím zákonem. Návrh byl nejprve vládou, poté i poslanci značně zkritizován a označen za nepovedený.<sup>101</sup>

Nejvíce by se změna dotkla obecního zřízení, zejména pokud by bylo rozhodnuto o novém rozložení pravomocí mezi orgány obce a jejich vzájemných vztazích. Sama volba by pak vyžadovala změnu zákona o volbách do zastupitelstev obcí a též zákonů upravujících její soudní kontrolu. Otázka odvolatelnosti starosty by mohla být zakotvena buď v obecním zřízení, nebo ve volebním zákoně, případně v zákoně o místním referendu.<sup>102</sup>

## **Rozsah přímé volby starosty**

Ani mezi podporovateli přímé volby starostů nepanuje jednotný názor na její podobu. Pro stát i jednotlivé obce znamená tato změna značné administrativní i finanční výdaje, a je tedy nutné vymezit působnost návrhu se značnou důsledností. Její zavedení nesmí rovněž vyvolat debaty o porušení principu rovnosti mezi obcemi.

---

<sup>101</sup> Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 319/0. Novela ústavního zákona – Ústava ČR [cit. 18. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=319>>.

<sup>102</sup> Ministerstvo vnitra. Analýza možností zavedení přímé volby starostů. 2011 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.



Stoupenci přímé volby starostů se většinou shodují, že minimálně zpočátku by měla být přímá volba starostů zavedena pouze pro menší obce, problémem je ale určení hranic, dle kterých budou obce kategorizovány. Z diskusí prozatím vyplývá, že starosta by měl být volen přímo v těch obcích, ve kterých nemají radu. Tento přístup by totiž neznamenal citelnější zásah do uspořádání pravomocí mezi orgány obce.

Je tedy ovšem žádoucí upravit proces vzniku rady. V zásadě existují dva základní názory, které se odlišují v otázce, zda ponechat vznik rady a tím tedy i zavedení přímé volby starosty obce na rozhodnutí zastupitelstva či nikoli. Ti co s uvedeným nesouhlasí, se domnívají, že existence rady by měla být spojena s pevnějšími kritérii, nejčastěji je pak uváděna hranice počtu obyvatel nepřesahující 1 500.<sup>103</sup>

Existují ovšem i názory striktně odmítající prosazení uvedeného částečného řešení.<sup>104</sup> Osobně souhlasím právě s tímto proudem, jelikož zavádění dvoukolejnosti ve způsobu volby starosty by pro jednotlivé obce i jejich občany znamenalo chaos. Navíc by časem nepochybně došlo k tlaku veřejnosti, která by si žádala buď stejné možnosti pro všechny občany, eventuálně v případě neuchycení přímé volby starostů vrácení původní úpravy. Tento efekt ukazují i historické zkušenosti z okolních zemí, kde je-li přímá volba pro určitou skupinu obcí či území již jednou zavedena, v následujících letech dojde k jejímu nastolení celoplošně. Zářným případem je takovéto rozšíření i na větší obce na území Maďarska či přejímání jinými spolkovými zeměmi v SRN a Rakousku.<sup>105</sup>

### **Volební systém pro přímou volbu starosty**

Vzhledem k faktu, že funkce starosty má monokratický charakter, nejvhodnějším způsobem volby bude některý z většinových volebních systémů. S přihlédnutím k obavě z klesající volební účasti a také k absenci kvora účasti

---

<sup>103</sup> Tamtéž.

<sup>104</sup> Ústav práva a právní vědy. Přímá volba starostů, aneb přeměna loutek v loutkoherce. 2015 [cit. 12. 11. 2015]. Dostupné z: <<http://www.ustavprava.cz/blog/2015/04/prima-volba-starostu-aneb-premena-loutek-loutkoherce/>>.

<sup>105</sup> Deník obce. Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou. 2013 [cit. 16. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259>>.

u ostatních voleb, není vhodné uvažovat o nastavení minimální hranice odevzdaných hlasů ani u voleb starostů.

Jednodušší, volební systém relativní většiny, stojí na principu vítězství toho z kandidátů, jenž získal největší počet odevzdaných hlasů. Není tedy nutné, aby vítězný kandidát dosáhl určité předem stanovené procentní většiny. V případě velké roztržitosti hlasů zvítězí ovšem spíše reprezentant nejsilnější z menšin, než zástupce většiny voličů. Takto vzešlý starosta by se pak mohl potýkat s nedostatečným uznáním a respektem ze strany obyvatel obce. Nespornou výhodou tohoto systému ovšem je, že se jedná o systém jednokolový a volba starosty je tak rychlejší, levnější a realizovatelná s jakýmikoli vyhlášenými volbami na území obce.<sup>106</sup> Právě tento systém je dnes používán na Slovensku i Maďarsku a osobně si myslím, že by byl případně nejvhodnější i pro ČR. Volba starosty by probíhala spolu s volbami obecními a voliči by se nemuseli dostavit ke druhému kolu hlasování.

Systém absolutní většiny oproti tomu vyžaduje, aby většina vítězného kandidáta byla nadpoloviční, tedy minimálně 50% + 1 z platných hlasů. Volba je pak nejčastěji dvoukolová (tzv. uzavřená), kdy se případného druhého kola zúčastní dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního. Dvoukolový systém existuje ještě v tzv. otevřené podobě, ve které do druhého kola postupují všichni kandidáti, jež dosáhli stanovené procentuální hranice. V následujícím druhém kole pak vítězi stačí nashromáždit prostou většinu hlasů.

Jiné země mají ve svých právních řádech zakotveny i některé další způsoby volby, které česká veřejnost doposud nezná. Jedním z nich je tzv. alternativní hlasování, tedy způsob vyjádření voliče sice v jednom kole, ale s určením pořadí dalších kandidátů pro případ neúspěchu nejvíce preferovaného kandidáta. Vítězí ten, kdo získal buď ihned, nebo po následném přerozdělování absolutní většinu hlasů. Jakousi modifikací alternativního hlasování se stanovením pouze prvních dvou preferencí je potom doplňkové hlasování. Při nedosažení absolutní většiny v prvním

---

<sup>106</sup> Deník veřejné správy. Alternativy volebních systémů. 2005 [cit. 25. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6184870>>.

kole postupují do přepočítávání pouze dva nejúspěšnější kandidáti, jimž se pak přičítají druhé preference jejich osobě od ostatních neúspěšných kandidátů. Oba způsoby dobře odrážejí vůli voličů a zamezují propadu hlasů, přesto by byly nejspíš pro svou složitost nevhodné.<sup>107</sup> Při společném konání volby starosty a zastupitelů by navíc vedle možnosti panašování v komunálních volbách vznikl značný zmatek.

### **Odpovědnost starosty a zánik mandátu**

Spolu s vysokou legitimitou přímo voleného starosty plyne také jeho nezávislost na zastupitelstvu obce, které ho není oprávněno svým rozhodnutím odvolat. Na funkci starosty nebude mít tedy ani vliv případný zánik mandátů všech členů zastupitelstva. Zánik mandátu bude možný ze zákonem stanovených důvodů, mezi nimiž budou jednak obecné důvody jako např. smrt, rezignace, ztráta volitelnosti či nezpůsobilost k výkonu funkce a dále pak důvody nové (specifické) spojené se zavedením přímé volby. Do druhé skupiny patří odvolání starosty na základě rozhodnutí občanů obce a též zánik jeho mandátu z důvodu neslučitelnosti s jinou funkcí. Vzorem pro úpravu neslučitelnosti funkcí mohou být podmínky stanovené pro obecní zastupitele.<sup>108</sup> Otázka odvolatelnosti bude rozvedena v následující podkapitole věnující se *recallu* jako institutu přímé demokracie.

### **Pravomoci starosty a jeho postavení**

Zavedení přímé volby starostů s sebou sice nenese nutně povinnost změnit starostovy pravomoci, ale s ohledem na současnou úpravu v obecním zřízení by jedno bez druhého postrádalo smysl. Voliči budou vybírat svého favorita právě s předpokladem, že tento se bude fakticky podílet na správě obce v souladu se svým předvolebním programem, a nikoli plnit pouhé reprezentační a organizační povinnosti.

---

<sup>107</sup> Tamtéž.

<sup>108</sup> Ministerstvo vnitra. Analýza možností zavedení přímé volby starostů. 2011 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

S ohledem na již výše uvedené je nejvhodnější variantou svěřit starostovi vzešlému z přímé volby ty pravomoci, jež náleží dnes starostovi a radě obce. Tyto záležitosti by pak byly vymezeny jako vyhrazené pravomoci starosty s nemožností jejich atraction zastupitelstvem. Dále by starosta vykonával rovněž pravomoci, jež zákon nesvěřuje žádnému orgánu obce, tyto by si ovšem mohlo vyhradit zastupitelstvo. Přímou volbou by mohl být volen i místostarosta, praktičtější je ovšem jeho jmenování starostou, kterému bude též odpovědný.

Zvlášť pečlivě bude třeba zakotvit postavení starosty a jeho úlohu v systému obecních orgánů. Nejdůležitější je otázka jeho role vůči zastupitelstvu obce a naopak. Starosta může být buď jedním ze zastupitelů, nebo může stát naopak odděleně a funkce starosty a zároveň zastupitele může být neslučitelná. Z důvodu zabezpečení nezávislosti starosty není první varianta příliš vhodná, protože zastupitelstvo by mohlo starostovi jako svému členovi ukládat povinnosti či úkoly. Panuje ale obava, zda samostatný starosta nebude příliš silný a nebude tedy ztížena spolupráce se zastupitelstvem. Na druhou stranu bude působit jako protisíla a vyvažovat případné jednostranné směřování tohoto orgánu.<sup>109</sup>

### **Výkon funkce a odměňování starosty**

Jelikož přímá volba přinese starostovi více odpovědnosti a v některých obcích také pravomocí, bylo by žádoucí, aby starosta vykonával svůj mandát jako uvolněný. V opačném případě by funkci vykonával vedle svého civilního zaměstnání. Aby takto vzniklé náklady nezatěžovaly především u malých obcí nepřiměřeně jejich rozpočet, rozhodnutí o uvolnění starosty by mělo být ponecháno na samotné obci. Ta pak vezme v úvahu především svou velikost, počet členů zastupitelstva, rozhodnutí samotného starosty aj. V rozsahu změn pravomocí může být případně změněna též výše starostovy odměny.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Deník veřejné správy. Problematika právního řešení přímé volby starostů. 2011 [cit. 25. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6491988&ht=p%F8%EDm%E1+volba+starost%F9>>.

<sup>110</sup> Ministerstvo vnitra. Analýza možností zavedení přímé volby starostů. 2011 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

## 5.2.4 Navrhovaný model

Níže popsaný model přímé volby starostů vychází z nejnovějšího návrhu zákona předloženého skupinou poslanců v čele s P. Gazdíkem dne 27. 8. 2014. Obligatorně by přímá volba starosty měla být dle navrhovatelů pouze v obcích s méně než 1 500 obyvateli. V ostatních obcích pak pouze, pokud v nich není volena rada, o čemž má rozhodnout zastupitelstvo nejpozději do 85 dnů přede dnem konání komunálních voleb. Počet obyvatel obce se pak zjišťuje k 1. 1. prvního kalendářního roku funkčního období zastupitelstva. Starosta by byl volen na čtyři roky, podle zásad většinového systému, přičemž byl zvolen model jednokolové volby s relativní většinou, souběžně s volbami do obecního zastupitelstva.

Starostou by mohl být pouze občan ČR, jenž je oprávněným voličem a u něhož nenastala některá z překážek ve výkonu volebního práva. V případě městské části nebo městského obvodu se starostou může stát pouze osoba, která zde má navíc trvalý pobyt. Aktivní volební právo je stejné, jako v případě komunálních voleb a taktéž místního referenda. Kandidátní listiny mohou podávat tzv. volební strany<sup>111</sup> a jednotliví kandidáti mohou kandidovat pouze na jedné listině. Nezávislý kandidát nebo jejich sdružení musí ke kandidátní listině připojit petici s podpisy podporovatelů. Důležité je, že na funkci člena zastupitelstva může kandidovat i kandidát na funkci přímo voleného starosty, což platí též naopak, obě funkce zůstávají i nadále slučitelné.

Návrh počítá s odvolatelností starosty na základě rozhodnutí nadpoloviční většiny osob zúčastněných v referendu, kdy k platnosti referenda je stanovena hranice nadpoloviční většiny oprávněných osob zapsaných v seznamu. Referendum by bylo možné konat jednak na základě usnesení zastupitelstva nebo iniciací přípravného výboru, jehož návrh by musel být podepsán 40 % oprávněných osob. Dalšími důvody zániku funkce starosty jsou například podání rezignace, odsouzení pro trestný čin, ztráta volitelnosti či překážka neslučitelnosti funkcí.

---

<sup>111</sup> Volební stranou mohou být registrované politické strany a politická hnutí (jejichž činnost nebyla pozastavena) a jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů.

Přímo zvolený starosta by mohl z řad zastupitelů jmenovat jednoho či více místostarostů, kteří ho mají zastupovat. Místostarosta je pak ze své funkce starostovi odpovědný a může jím být kdykoli odvolán.<sup>112</sup>

V rámci legislativního procesu byl již tento, zatím poslední předložený návrh, zaslán vládě, která s ním vyjádřila svůj nesouhlas, a to hned z několika důvodů. Návrh se dle vlády naprosto vyhnul změnám Ústavy, do níž by musely být promítnuty rovněž vyhrazené pravomoci starosty. Dalším zamítavým argumentem je z návrhu vyvstávající svévole zastupitelstva rozhodovat o přímé volbě starosty tím, že disponuje možností určit, zda bude v obci volena rada, či nikoli. Zastupitelstvo má tedy ve svých rukou nástroj, díky němuž může v případě lidnatějších obcí přímé volbě starosty zabránit. U odvolání starosty kritizuje vláda jednak, že by úprava měla být zakotvena v zákoně o místním referendu a dále pak též konkrétní podmínky. Stanovené hranice považuje vláda za velmi přísné a v podmínkách české komunální politiky prakticky za nerealizovatelné.<sup>113</sup>

S otázkou zavedení přímé volby starostů je dále spjata možnost přímo volených hejtmanů krajů. Prozatím stojí krajská samospráva v pozadí zájmu, se zavedením přímé volby starostů by se ovšem jistě stala velmi diskutovaným tématem. Vzhledem k dosavadním legislativním snahám lze jako nejpravděpodobnější scénář spatřovat nejdříve zavedení přímo volených funkcionářů na úrovni komunální, jež by se následně stala vzorem pro úroveň krajskou (stejně tomu bylo při vzniku krajských referend). U krajů je ale situace odlišná vzhledem k většímu spojení s centrální politikou. Členy krajského zastupitelstva se mohou stát jen kandidáti z kandidátní listiny navržené politickou stranou, politickým hnutím či jejich koalicí. Postavení zastupitelů i hejtmanů je pak úzce spjata s oblíbeností strany v celorepublikovém měřítku.

---

<sup>112</sup> Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 282/0. Novela zákona o obcích [cit. 2. 7. 2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=282>>.

<sup>113</sup> Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 282/1. Novela zákona o obcích. Stanovisko vlády [cit. 2. 7. 2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=282>>.

## 5.3 Odvolání

Institut *recallu* volených činitelů by přicházel na komunální úrovni v úvahu jednak vůči členům obecního zastupitelstva a dále jako důsledek zavedení přímé volby starostů. Právě druhá zmíněná možnost je v poslední době často skloňována. Jak již bylo naznačeno, odvolání starosty by mělo být realizováno prostřednictvím místního referenda, kdy by bylo zapotřebí, aby se dostavila hlasovat alespoň polovina oprávněných voličů. Tento požadavek na zvýšenou účast je zcela na místě, vzhledem k závažnosti dané otázky a snaze co nejvíce omezit možnost zneužití tohoto institutu.<sup>114</sup> Domnívám se, že v tomto případě by bylo žádoucí zakotvit též maximální lhůtu, po kterou by bylo možné sbírat podpisy pod návrh přípravného výboru, aby nedocházelo k absurdním situacím, kdy by podpisy pod iniciování referenda o odvolání starosty byly sbírány opozicí ihned od okamžiku zvolení, až do zániku jeho mandátu.

Oproti tomu možnost odvolávání obecních zastupitelů nepatří na politické scéně mezi frekventovaná témata a v nejbližší budoucnosti nelze očekávat v tomto ohledu změnu.

Vzhledem k tomu, že občané ČR nemají s touto formou přímé demokracie žádné zkušenosti, je na zákonodárcích, aby obě připadající varianty důkladně zvážili. Z reality polské místní samosprávy lze soudit, že současné zavedení odvolání u zastupitelů i starosty neznamena v praxi nutně dvojité uplatňování demokratické odpovědnosti, a může se dokonce zdát nadbytečné. M. Smith totiž došel k závěru, že jakmile dostali občané polských obcí možnost odvolat starostu, začali svou nespokojenost ventilovat právě tímto způsobem, což se projevilo jednak zvýšenou

---

<sup>114</sup> Ministerstvo vnitra. Analýza možností zavedení přímé volby starostů. 2011 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

úspěšností odvolacích místních referend a dále také odvrácením pozornosti od zastupitelstev.<sup>115</sup>

Ačkoli se tento institut může na první pohled zdát velice lákavý a efektivní, není v současnosti příliš využíván. Jistě by přinesl posun v záležitostech týkajících se korupčních jednání, nerespektování předvolebních slibů či neetického chování funkcionářů. Stále ovšem převažují spíše zamítavé názory opírající se především o neinformovanost a neodbornost veřejnosti a s tím související zvyšující se vliv médií na veřejné mínění. Hrozba odvolání by navíc mohla být pro funkcionáře natolik odstrašující, že by přinesla spíše pasivní přístup k iniciování a prosazování změn ve společnosti.<sup>116</sup>

Důležitou otázkou ovšem je, jak by se případná úprava odvolání v českém právním řádu vyrovnala s nedávným zavedením přímé volby prezidenta. Zcela na místě by jistě byly připomínky, že existuje-li možnost odvolání přímo zvoleného starosty či zastupitelů, měl by být tento nástroj občanům k dispozici i v případě hlavy státu.<sup>117</sup> Jelikož sama tato otázka byla velmi diskutovaným bodem již během příprav novely týkající se prezidentské volby, uzákonění na komunální úrovni by přineslo její znovuotevření.

---

<sup>115</sup> SMITH, Michael L. Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazování transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě, *Sociológia* 43, 2011, č. 4 [cit. 11. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.sav.sk/journals/uploads/08240943Smith%20-%20OK.pdf>>.

<sup>116</sup> LAJSEK, Vladimír. Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů. In: Antoš, Marek, Wintr, Jan. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 143.

<sup>117</sup> Takto je tomu např. v Rakousku, kde je možné prostřednictvím lidového hlasování odvolat spolkového prezidenta. Reálně by se ovšem jednalo o velmi složitý proces, k jehož vyvolání se příslušné rakouské ústavní orgány dodnes neodhodlaly.



## Závěr

V úvodu práce byla stanovena základní výzkumná otázka, na níž jsem se snažila nalézt odpověď. První částí otázky, tedy zhodnocení platných nástrojů přímé demokracie na komunální úrovni, byla věnována kapitola týkající se místního referenda. Rovněž byly nalezeny nejpálčivější nedostatky, kterými současná právní úprava trpí a díky nimž nemohou být místní referenda vždy natolik efektivním nástrojem spolurozhodování veřejnosti, jak by bylo žádoucí.

Druhá polovina práce je věnována možností, jež se pro český právní řád nabízejí. Je zaměřena nejen na místní referendum, ale i na ostatní prostředky přímé demokracie, které lze aplikovat na komunální politickou scénu.

V posledních letech probíhá v obcích České republiky značné množství místních referend. Zjištěné výsledky naznačují, že takřka u ¾ vyhlášených referend se podaří zmobilizovat dostatečný počet hlasujících a výsledky tedy přinesou platná a závazná rozhodnutí. Důvody neúspěšných hlasování pak lze spatřovat především ve špatné spolupráci obecního zastupitelstva s iniciátory referenda (v mnohých případech dokonce v cíleném nepodporování referenda), tematickém zaměření a formulaci referendové otázky či v nedostatečné kampani. Doporučuji, aby budoucí legislativní snahy byly zaměřeny zejména na první z uvedených příčin a odstranily současné bariéry u referend iniciovaných cestou zdola.

I přesto, že se část úvah *de lege ferenda* zabývá možnostmi zavedení přímé volby starostů obcí a odvolání volených zástupců, došla jsem k závěru, že ani jeden z těchto institutů není v současné době pro Českou republiku vhodný. Nepopíratelně by obě možnosti přinesly oživení občanské participace, dle mého názoru by se ovšem jednalo o dočasný trend, na který nejsou čeští občané prozatím připraveni. Navíc, pokud by zavedení těchto dvou institutů mělo mít zásadní význam, muselo by dojít též ke komplexním změnám v systému obecní samosprávy, zejména v postavení a pravomocích jednotlivých orgánů.

Přestože se zdá, že vášně nad otázkou změny ve způsobu volby starosty v posledním roce poněkud utichly, lze předpokládat, že diskuse budou obnoveny spolu s blížícími se komunálními volbami v roce 2018. Prozatímní návrhy byly ovšem nedostatečné a stále ještě nepanuje shoda na nejdůležitějších atributech nového modelu.

# Seznam použitých zdrojů

## Knižní literatura

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Václav Klemm, 2011, 370 s. ISBN 978-80-904083-8-8.

GROSPÍČ, Jiří. K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie. In: Jirásková, Věra, Suchánek, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 340 - 358. ISBN 80-7201-487-0.

JANSA, Petr, PAVLIŠOVÁ, Radka. *Právem proti korupci – Místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010, 25 s. ISBN 978-80-87123-14-0.

KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 344 s. ISBN 978-80-7478-758-4.

LAJSEK, Vladimír. Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů. In: Antoš, Marek, Wintr, Jan. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 133 - 144.

NAHODIL, Tomáš, ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde, 2004, 141 s. ISBN 80-7201-502-8.

PALÚŠ, Igor, SOMOROVÁ, Eudmila. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiacich, 2014, 558 s. ISBN 978-80-8152-129-4.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, 368 s. ISBN 978-80-7502-053-6.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, 1120 s. ISBN 978-80-87212-90-5.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 196 s. ISBN 978-80-7357-700-1.

RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, 288 s. ISBN 978-80-87212-85-1.

SCHILLER, Theo. *Local direct democracy in Europe*. 1. ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, 292 s. ISBN 978-3-531-18250-6.

SMITH, Michael, L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy a Sociologický Ústav Akademie věd České republiky, v.v.i., 2007, 101 s. ISBN 978-80-903316-3-1.

ŠPOK, Radomír. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, 94 s. ISBN 80-86993-01-9.

### **Odborné články a příspěvky**

DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy*, 2007, č. 17, s. 624 - 628.

MLSNA, Petr. Úvahy nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*, 2008, č. 10, s. 11 - 14.

SVOBODA, Petr. Konzultativní místní referendum - ano či ne? *Acta Universitatis Carolinae - Juridica*, 2010, č. 1, s. 149 - 160.

### **Elektronické zdroje**

Česko bez hazardu. Praha 1 bez heren. 2014 [cit. 2. 8. 2015]. Dostupné z: <http://www.ceskobezhazardu.cz/iniciativy-proti-hazardu/praha-1-bez-heren.php>.

Český statistický úřad. Počet obyvatel v obcích. 2011 a 2014 [cit. 2. 9. 2015]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcichprepocteny-na-definitivni-vysledky-sldb-2011-k-112011-vr7xowgr7o>> a <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112014-aco9yecp09>>.

Deník obce. Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou. 2013 [cit. 16. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259>>.

Deník referendum. Příběh zmařených referend: mnohé radnice ovládlo hnutí nepřátel demokracie. 2014 [cit. 6. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/18784-pribeh-zmarenych-referend-mnohe-radnice-ovladlo-hnuti-nepratel-demokracie>>.

Deník veřejné správy. Alternativy volebních systémů. 2005 [cit. 25. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6184870>>.

Deník veřejné správy. Přímá volba starostů na Slovensku. 2011 [cit. 12. 7. 2015]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6495773>>.

Deník veřejné správy. Problematika právního řešení přímé volby starostů. 2011 [cit. 25. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6491988&ht=p%F8%EDm%E1+volba+starost%F9>>.

Evropský parlament. Občanská iniciativa. 2015 [cit. 12. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/20150201PVL00039/Ob%C4%8Dansk%C3%A1-iniciativa>>.

Evropský parlament. Petice. 2015 [cit. 12. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/20150201PVL00037/Petice>>.

JÜPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, 2012, roč. 4,3 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00323.pdf>>.

Kol. autorů. *Direct democracy. The international IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008 [cit. 9. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.eods.eu/library/IDEA.Direct-DemocracyEN.pdf>>.

Ministerstvo vnitra. Analýza možností zavedení přímé volby starostů. 2011 [cit. 5. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

Ministerstvo vnitra. Místní referendum: Místní referenda - tabulka hlášení 2006 - 2014. 2015 [cit. 2. 11. 2015]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivita>>.

MLSNA, Petr. Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku. In: *Dny veřejného práva: Sborník příspěvků z mezinárodní konference*, Brno: Masarykova univerzita, 2007 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné z: <[http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/Souhrn\\_Final.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/Souhrn_Final.pdf)>.

Moderní obec. Přímá volba starostů: největší rozruch budí otázka kompetencí. 2011 [cit. 12. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://moderniobec.cz/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci/>>.

Moderní obec. První mezi rovnými. 2001 [cit. 12. 3. 2015]. Dostupné z: <<http://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>>.

Nemzeti Választási Iroda. A közvetlen demokrácia helyi eszközei [cit. 13. 11. 2015]. Dostupné z: <[http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25\\_2\\_2.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25_2_2.html)>.

Parlamentní institut. Přímá volba starostů. 2010 [cit. 13. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=20>>.

RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: *Interakce českého a evropského práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>>.

SMITH, Michael L. Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazování transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě, *Sociológia* 43, 2011, č. 4 [cit. 11. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.sav.sk/journals/uploads/08240943Smith%20-%20OK.pdf>>.

Ústav práva a právní vědy. Přímá volba starostů, aneb přeměna loutek v loutkoherce. 2015 [cit. 12. 11. 2015]. Dostupné z: <<http://www.ustavprava.cz/blog/2015/04/prima-volba-starostu-aneb-premena-loutek-loutkoherce/>>.

Vláda České republiky. Programové prohlášení ze dne 4. 8. 2010 [cit. 3. 9. 2015]. Dostupné z: <[http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf)>.

### **Legislativní dokumenty**

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

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

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

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 183/0. Novela zákona o místním referendu [cit. 1. 8. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=183>.

Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 183/1. Novela zákona o místním referendu. Stanovisko vlády [cit. 1. 8. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=183>.

Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 319/0. Novela ústavního zákona – Ústava ČR [cit. 18. 6. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=319>.

Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 282/0. Novela zákona o obcích [cit. 2. 7. 2015] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=282>.

Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2014. VII. volební období. Tisk 282/1. Novela zákona o obcích. Stanovisko vlády [cit. 2. 7. 2015] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=282>.

Maďarsko. Act CCXXXVIII of 2013 on Initiating Referendums, the European Citizens' Initiative and Referendum Procedure. Anglický překlad maďarského znění [cit. 16. 11. 2015]. Dostupné z: [http://valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_15.html](http://valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_15.html).

Maďarsko. Fundamental Law of Hungary. Anglický překlad maďarského znění [cit. 13. 11. 2015] Dostupné z: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>.

Spolková republika Německo. Bavorsko. Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte [cit. 10. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-KomWGBY2006rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>.



## **Judikatura**

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25. 4. 2001

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

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

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 265/10 ze dne 14. 4. 2010

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3027/08 ze dne 1. 12. 2011

Usnesení krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Ca 37/2006 ze dne 31. 3. 2006

Usnesení krajského soudu v Praze sp. zn. 44 A 46/2010 ze dne 21. 6. 2010

Usnesení krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 40 A 7/2014 ze dne 8. 9. 2014

## Resumé

Cílem předložené diplomové práce je zanalyzovat téma přímé demokracie v České republice, a to se zaměřením na lokální úroveň vládnutí. Právě možnosti bezprostředního zapojení občanů do správy obcí a tedy doplnění současného reprezentativního modelu jsou v posledních letech předmětem nejen odborných diskusí. Po úvodním slovu je práce strukturována do 5 kapitol, které jsou pro přehlednost dále členěny na podkapitoly. V závěru jsou shrnuty zjištěné poznatky i návrhy autorky týkající se možných budoucích podob místní přímé demokracie.

Úvodní kapitola představuje přímou demokracii z teoretického hlediska a její základní vymezení oproti demokracii zastupitelské. Dále obsahuje definici pěti nejuznávanějších forem přímé demokracie, jimiž jsou referendum, plebiscit, lidová iniciativa, petice a odvolání. Další dvě kapitoly se již zaměřují na situaci v České republice, a to nejprve obecně a následně s důrazem na komunální scénu. Snahy o zakotvení jednotlivých forem lze s různými výsledky spatřovat již od roku 1918, přičemž nové možnosti se objevily též se vstupem ČR do nadnárodních společenství. Stěžejním institutem ovšem stále zůstává místní referendum, jehož charakteristika popsána v práci kopíruje systematiku zákona. Je s podivem, že v současné době nejsou dostupná přesná data o vyhlášených místních referendech a jejich výsledcích. Závěry o fungování tohoto institutu v praxi jsou tedy zformulovány z evidence poskytnuté Ministerstvem vnitra, která i přesto, že není kompletním přehledem, představuje dostatečný základ pro výpočet hlavních statistických ukazatelů.

Čtvrtá kapitola nabízí srovnání modelů lokální přímé demokracie vybraných evropských států, přičemž právě komparací zjištěné informace byly spolu s vytyčenými nedostatky současné právní úpravy České republiky základem pro úvahy *de lege ferenda*.

## **Abstract**

The objective of the submitted diploma thesis is to analyze the subject of a direct democracy system in the Czech Republic focusing on the local level of governance. The possibility of being able to participate imminently in the municipal government and thus amending the current representative model became the subject of not only political discussions over the last few years. The thesis is composed of a foreword and five chapters, which are hereafter divided to subchapters for better transparency. Findings and author suggestions concerning the possible future forms of the local democracy are summarized in the conclusion.

The introductory chapter presents the direct democracy in a theoretical way and shows how it differs from the representative democracy model. It also contains the definition of the five most respected forms of a direct democracy, which are: referendum, plebiscite, citizen initiative, petition and recall. Following two chapters are focused on the situation in Czech Republic, first in general, then with an emphasis on the municipal scene. Efforts to establish an individual form of a direct democracy can be observed already from the year 1918 with various results, new possibilities appeared later as Czech Republic had entered supranational communities. A local referendum still remains a key institute, whose characteristics - described in thesis - complies with the systematic of the law. It is peculiar that there are currently no exact data about local proclaimed referendums available. Evidence provided by Ministry of Internal Affairs had been used to conclude the functioning of this institute in practice, which represents the sufficient basis for calculation of the main statistical indicators, even if it is not a complete overview.

Fourth chapter presents a comparison of local direct democracy models in selected European countries and the conclusions of this comparison were - together with the insufficiency of the current Czech legislation - used as a basis for consideration *de lege ferenda*.

## **Klíčová slova**

přímá demokracie, lokální úroveň, místní referendum, lidová iniciativa, přímá volba starostů, odvolání

## **Keywords**

direct democracy, local level, local referendum, citizens initiative, direct election of mayors, recall

# Přílohy

## Seznam použitých zkratk

aj.	a jiné
an.	a následující
atd.	a tak dále
cit.	citováno
č.	číslo
ČR	Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
EU	Evropská unie
Kč	koruna česká
Listina	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
ODS	Občanská demokratická strana
s.	strana
Sb.	Sbírka zákonů
sp. zn.	spisová značka
tzn.	to znamená
tzv.	takzvaný
ÚS	Ústavní soud
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

## **Seznam grafů**

Graf č. 1: Dělení místních referend na základě předmětu hlasování .....	32
Graf č. 2: Průměrná hlasovací účast v % dle velikosti obce určené na základě počtu oprávněných osob .....	35
Graf č. 3: Průměrná hlasovací účast v % dle tématu referendové otázky.....	36

## **Seznam tabulek**

Tabulka 1: Srovnání potřebného počtu podpisů pod návrh přípravného výboru.....	40
--	----