

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**Pavla Svobodová**

**Místní referendum v České republice**

*Diplomová práce*

Praha 2011

Autor práce: **Bc. Pavla Svobodová**

Vedoucí práce: **PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2011**

## **Bibliografický záznam**

SVOBODOVÁ, Pavla. *Místní referendum v České republice*. Praha, 2011, 113 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí práce PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

## **Abstrakt**

Diplomová práce je příspěvkem k výzkumu přímé demokracie v České republice, konkrétně se zabývá nejčastěji užívanou formou přímé účasti občanů na správě věcí veřejných – místním referendem. Práce je především příspěvkem empirickým – poukazuje na zkušenost jiných evropských států s institutem místního referenda a představuje legislativní vývoj a vymezení tohoto nástroje v prostředí České republiky. Těžiště práce pak spočívá v samotné praxi a zkušenostech českých obcí s přímou demokracií. Data užívaná v práci vychází z výzkumu, jehož cílem bylo shromáždit informace o všech místních referendech uskutečněných v České republice. Ačkoliv tento cíl naplněn nebyl, získané údaje dovolují představit skutečnou praxi českých místních referend, tedy konkrétní údaje o hlasování a frekvenci využití přímé účasti občanů na rozhodování. Místní referenda jsou roztržena do skupin (kategorie územních změn, životního prostředí, záležitostí vnitřní správy obce a ostatní), v jejichž rámci jsou dále zkoumána. Cílem práce je ověřit hypotézu, která hledá vztah mezi velikostí obce, kvórem, iniciátorem hlasování a účastí. Práce se věnuje i faktorům, které utvářejí konečný výsledek místních referend a mají vliv na rozhodování občanů.

## **Abstract**

The diploma paper represents a contribution to the research of direct democracy in the Czech Republic, specifically it deals with the most used form of direct citizen participation in governance, local referendum. The paper is mainly empirical – it

shows an experience of ten European countries with local referendum as well as the legislative framework and the definition of this instrument in the Czech Republic. The centre point of the whole thesis lies in the real practice and the experience of Czech municipalities with local direct democracy. The data used in this paper come up from research which aimed to collect information on all local referendums in the Czech Republic since 1990. Although this aim has not been fully accomplished, the data allow to study the practice of Czech local referendums. Local referendums are divided into several groups (categories of territorial changes, the environment, issues of internal governance of the village and others) within which are further analysed. The aim of the paper is to verify the hypothesis that seeks a relationship among the size of the municipality, subject of voting, quorum and voter turnout. The paper also focuses on the factors that have got fundamental impact on the final result of referendum.

## **Klíčová slova**

přímá demokracie, místní referendum, komunální politika, obec, volební účast, hlasování, kvórum

## **Keywords**

direct democracy, local referendum, local policy, municipality, voter turnout, voting, quorum

**Rozsah práce: 192 015 znaků** (bez poznámek pod čarou)

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 15. 5. 2011

Pavla Svobodová \_\_\_\_\_

Děkuji tímto PhDr. Petru Jüptnerovi, Ph.D. za vedení této práce, hodnotné rady, cenné připomínky a vstřícný přístup.

# Institut politologických studií

## Teze diplomové práce

### 1. Úvodní část

Problematika místního referenda představuje v České republice dosud systematicky neprobádanou oblast politické vědy, a to i přes dlouhodobou přítomnost tohoto aspektu přímé demokracie v právním řádu ČR. Dokladem tohoto faktu je i skutečnost, že se v prostředí české politologie žádná práce, která by shrnovala průběh, četnost či výsledky místních referend z dlouhodobého hlediska, nevyskytuje. Kratší odborné práce na toto téma se objevují především v tištěných periodikách právního charakteru, které se ale zabývají legislativními aspekty místních referend a pro politologii jsou tak spíše určitou nadstavbou než hlavním zdrojem.

Cílem mé diplomové práce je napravit tento stav a pokusit se analyzovat místní referendum nejen z pohledu teoretického, ale především z pohledu empirického. Teoretická část se bude zabývat teorií přímé demokracie a tím, že se v práci budu věnovat lokální úrovni, pokusím se najít návaznost teorie přímé demokracie právě na místní úroveň. Pozornost také zaměřím na fenomén místního referenda a jeho důležitost v jiných evropských zemích, což mi poskytne alespoň rámcový materiál pro případnou komparaci České republiky a zbytku Evropy.

Práce se bude věnovat i legislativnímu vývoji místního referenda a upozorní na měnící se koncepce a novelizace zákonů, které jsou spjaty s referendem, stejně jako na politickou diskuzi na toto téma. Stěžejní část diplomové práce bude ležet v empirické části, která bude analyzovat získaná data a pokusí se odpovědět na následující výzkumné otázky: *Jaká je úspěšnost vyvolání místního referenda? Kdo iniciuje referendum – občanská sdružení, zastupitelé, opozice? Jak velké obce uskutečňují referendum a jaká je jeho úspěšnost v návaznosti na velikost obce? Je současná právní úprava, vymezující 35% hranici účasti nutnou pro platnost referenda, dostačující?* Tato část také představí typologii referend (investiční referendum, referendum o sloučení/odtržení části obce,...) a jejich četnost v České republice.

Práce navíc svým zaměřením vychází z povinného kurzu Česká komunální politika, na který by v určitém smyslu chtěla navázat, respektive rozšířit tak, aby závěry plynoucí ze zjištěných výsledků mohly posloužit nejen pro účely práce samotné.

Vzhledem k relativně velkému objemu dat nutných pro zpracování mé práce, se mi jako nejvhodnější metodologický postup jeví užití kvantitativní analýzy. Tato metoda je vhodná i z hlediska počtu zkoumaných případů, jelikož se dá odhadovat, že se budu zabývat více než 100 případy a takový vzorek se již dá považovat za relativně přesný a vhodný k případným závěrům. V menší míře se v práci objeví komparační metoda, jejímž cílem bude klasifikace místního referenda na území České republiky. Stejně tak najde uplatnění i diachronní komparace, jelikož ve vymezení hranice nutné pro platnost referenda můžeme identifikovat již tři časové etapy, které kvórum definovaly zcela odlišným způsobem, a to konkrétně účast 25 %, 50 % a 35 % z celkového počtu oprávněných osob. Tato hranice pak samozřejmě zásadním způsobem ovlivňuje četnost a úspěšnost referend.

Data pro účely mého výzkumu budou vycházet z údajů o jednotlivých místních referendech konaných na území České republiky, a to od roku 1992, kdy byl institut místního referenda poprvé upraven zákonem. Informace budou čerpány nejen z podkladů Ministerstva vnitra, které od roku 2006 díky oznamovací povinnosti získává údaje o místních referendech, a k dnešku (17. květen 2010), jich v registru Ministerstva vnitra můžeme najít 98. Metoda sběru dat o referendech, které se konaly před rokem 2006, bude obtížnější, a do jisté míry bude také představovat limitující oblast mé práce, jelikož zde neexistuje žádný jejich souhrnný seznam. Informacemi o obcích, ve kterých proběhlo referendum před rokem 2006, by měly disponovat jednotlivé krajské úřady. Na základě jimi poskytnutých údajů požádám tyto obce o výsledky. Jelikož úspěšnost této části sběru informací bude záviset na ochotě obecních úřadů, nedá se očekávat, že se mi podaří uspořádat kompletní seznam všech uskutečněných referend. Proto metodiku sběru dat doplním i o informace z periodického tisku tak, abych sestavila co nejširší objem dat, který mi pomůže získat co možná nejucelenější odpovědi na výše zmíněné otázky.



## **2. Předpokládaná osnova práce**

- **Úvod**
- **Teorie přímé demokracie**
- **Legislativní vývoj**
- **Empirická část**
- **Zjištění a závěry**
- **Přílohy**

# Obsah

Seznam tabulek a grafů .....	3
Úvod.....	5
Dosavadní výzkum místního referenda v prostředí České republiky .....	5
Cíle výzkumu.....	6
Metoda výzkumu a zdroje dat.....	9
Struktura práce.....	15
1. Přímá demokracie a její formy.....	17
1.1 Formy přímé demokracie .....	19
1.1.1 Referendum .....	19
1.1.2 Lidová iniciativa .....	21
1.1.3 Plebiscit .....	21
1.1.4 Další formy přímé demokracie .....	22
2. Přímá demokracie v evropském lokálním prostoru .....	24
2.1 Místní referenda v evropských zemích .....	25
2.1.1 Dánsko .....	26
2.1.2 Finsko.....	27
2.1.3 Francie.....	28
2.1.4 Itálie .....	29
2.1.5 Německo .....	30
2.1.6 Švýcarsko .....	32
2.1.7 Velká Británie.....	33
2.1.8 Maďarsko .....	34
2.1.9 Slovensko .....	35
2.1.10 Polsko.....	36
2.1.11 Shrnutí.....	37
3. Legislativní zakotvení a vymezení referend v českém právním řádu .....	39
3.1. Právní úprava místního referenda.....	40
3.2 Diskuze o místním referendu na půdě Parlamentu České republiky .....	45
3.2.1 Široká shoda nad novým zákonem .....	45
3.2.2 Šance pro rozvoj přímé demokracie?.....	46

4.	Typologizace místních referend v České republice .....	50
4.1	Územní změny .....	54
4.1.1	Získání informací o územních změnách .....	57
4.1.2	Vznik obce oddělením .....	59
4.1.2.1	Podmínky vzniku nové obce .....	60
4.1.3	Vznik obce sloučením/připojením .....	62
4.1.4	Hlavní zjištění .....	63
4.2	Životní prostředí .....	64
4.2.1	Větrné elektrárny .....	65
4.2.2	Hlubinná úložiště jaderného odpadu .....	68
4.2.3	Hlavní zjištění .....	69
4.3	Záležitosti vnitřní správy obce .....	71
4.3.1	Nakládání s majetkem obce .....	73
4.3.2	Změny v územním plánování .....	76
4.3.3	Hlavní zjištění .....	78
4.4	Ostatní referenda .....	80
4.4.1	Radarová základna .....	82
5.	Faktory ovlivňující výsledek místních referend .....	84
5.1	Téma místního referenda .....	84
5.2	Velikost obce .....	86
5.3	Právní úprava .....	89
5.4	Iniciátor místního referenda .....	91
	Závěr .....	94
	Summary .....	101
	Seznam použité literatury .....	103
	Seznam příloh .....	114
	Přílohy .....	115

## Seznam tabulek a grafů

Tabulka 1:	Počet podpisů nutných pro návrh místního referenda.....	41
Tabulka 2:	Přehled minulé a stávající právní úpravy místního referenda .....	44
Tabulka 3:	Počet místních referend, ke kterým disponuji kompletními informacemi .....	51
Tabulka 4:	Počet obcí v českých zemích 1947–1989 .....	55
Tabulka 5:	Počet obcí v České republice 1990–2010.....	55
Tabulka 6:	Místní referenda za osamostatnění části Křelov-Břuchotín .....	60
Tabulka 7:	Některé ze 12 místních částí, které se pokusily získat nezávislost před zvýšením požadavku na minimální počet občanů.....	61
Tabulka 8:	Přehled místních referend o sloučení/připojení .....	62
Tabulka 9:	Místní referenda na téma životní prostředí.....	65
Tabulka 10:	Neplatná místní referenda s předmětem VTE.....	67
Tabulka 11:	Poměr hlasů ve prospěch jednotlivých variant ANO – NE.....	70
Tabulka 12:	Místní referenda v kategorii záležitosti vnitřní správy obce .....	72
Tabulka 13:	Místní referenda s předmětem prodeje majetku.....	74
Tabulka 14:	Ekologická místní referenda s otázkou pronájmu či prodeje obecních pozemků.....	75
Tabulka 15:	Místní referenda s předmětem výstavby rodinných domů, popř. bytových domů.....	76
Tabulka 16:	Místní referendum v Krucemburku (dříve Křížová).....	80
Tabulka 17:	Místní referenda v Janských Lázních a Studenci.....	81
Tabulka 18:	Místní referenda s předmětem existenčního ohrožení obce .....	81
Tabulka 19:	Výsledky anket a místních referend na téma radarové základny...	83
Tabulka 20:	Porovnání účasti v místních referendech a anketách. ....	83
Tabulka 21:	Úspěšnost a průměrná účast místních referend v závislosti na velikosti obce. ....	87
Tabulka 22:	Úspěšnost a průměrná účast místních referend v kategorii životní prostředí, vnitřní správa obce a ostatní v závislosti na velikosti obce. ....	88
Tabulka 23:	Místní referenda v závislosti na právní úpravě.....	90

Tabulka 24:	Místní referenda podle iniciátorů.....	91
Graf 1:	Místní referenda podle předmětu hlasování 1991–2010 .....	53
Graf 2	Průměrná účast jednotlivých referendových kategorií.....	85
Graf 3:	Průměrná účast místních referend.....	86

# Úvod

Úroveň komunální politiky již dávno není „popelkou“ české politologie. V posledních deseti letech vznikly práce, které se lokální úrovni věnují z různých úhlů pohledu, na základě různých teoretických přístupů, a které vycházejí z poznatků a praxe řady evropských zemí. Česká odborná literatura je obsáhlá především ve vztahu ke komunálním volbám a jejich specifickému volebnímu systému, politickým stranám kandidujícím na lokální úrovni, komunálním institucím, koaličním vztahům či teoriím voleb druhého řádu. Tyto oblasti zpracovávají texty a analýzy Stanislava Balíka, Petra Jüptnera, Jaroslava Čmejrk, Pavla Šaradína nebo Jana Outlého. Stále je zde však několik oblastí, které pozornosti odborníků unikají. Jedním z důvodů je často nesnadné získávání údajů o konkrétnějších procesech, které se na komunální úrovni odehrávají.

## Dosavadní výzkum místního referenda v prostředí České republiky

Problematika přímé demokracie, respektive téma referend uskutečňovaných na lokální úrovni, je právě tou oblastí, ke které existuje pouze malé množství informací. Ačkoliv je místní referendum v českém právním řádu zakotveno již od roku 1990, doposud nikdo neshromáždil kompletní seznam dat vztahující se k tomuto tématu.<sup>1</sup> Několik takových pokusů proběhlo, všechny se ale zaměřovaly buď na určitý typ místních referend [Špok a kol. 2006] nebo na omezené časové období [Smith 2007; Smith 2009; Rigel 2007a].<sup>2</sup> Dodnes tak chybějící data komplikují výzkum místních referend v českém lokálním prostoru.

Téma místního referenda je předmětem přesahujícím rámec politologické vědy. Jeho výsledky mohou být interpretovány i v sociologii nebo právu. Jelikož v české politologii dosud nevznikla ucelenější práce, která by reflektovala vývoj a

---

<sup>1</sup> Právě na nedostatek informací upozorňuje např. [Špok a kol. 2006: 9; Smith 2007:18; Rigel 2007a: 12].

<sup>2</sup> Autorský tým Radomíra Špoka se pokusil shromáždít informace o ekologických místních referendech, Michael L. Smith se zabývá referendy v rozmezí let 2000–2007 a Filip Rigel referendy od roku 2004. Výzkum M. L. Smithe tak doposud představuje nejucelenější analýzu českých místních referend.

praxi místních referend, je nutné čerpat právě z těchto příbuzných oborů. V právnické literatuře se místnímu referendu věnuje Filip Rigel, jehož práce jsou hodnotným odrazem legislativního vývoje a interpretace místních referend.<sup>3</sup>

V současnosti nejpropracovanější shrnutí problematiky a otázek týkajících se místního referenda představují sociologické publikace Michaela L. Smithe. M. L. Smith se věnuje otázce přímé demokracie ve středoevropském prostoru s důrazem na česká místní referenda, a to od roku 2000. Ve své první práci *Přímá demokracie v praxi* M. L. Smith zaměřuje pozornost na referendové kampaně a aspekty, které vedou k vyhlášení, respektive k nevyhlášení místního referenda. Na příkladu čtyř případových studií, z nichž dvě vycházely z neúspěšné kampaně za vyhlášení místního referenda a dvě naopak z kampaně úspěšné, dokládá, že rozhodující podíl na kladném výsledku kampaně, tedy konání místního referenda, má síla občanské mobilizace, v menší míře i právní schopnosti na straně navrhovatelů. Na samotný výsledek konaného referenda mají vliv faktory, které navrhovatelé ovlivnit nemohou, a to především velikost obce, ve které hlasování probíhá. Šance na platné referendum roste i se zapojením nevládních organizací do kampaně [Smith 2007: 93–95].

Druhá monografie zmíněného autora *Občané v politice* je výčtem empirických analýz a případových studií opět vycházejících z prostředí střední Evropy. Referenda iniciovaná občany představuje v kontextu teorie her, která odráží faktory ovlivňující úspěšnost, respektive neúspěšnost lidových hlasování. Úspěšnost referenda se odvíjí od účasti v hlasování, kdy její výši formuje především velikost obce a významnost tématu [Smith 2009: 116].

## Cíle výzkumu

Výzkum místních referend je komplikován neexistencí dat. Jedním z primárních cílů výzkumu je tak *získat co nejširší vzorek informací*, který by

---

<sup>3</sup> Vybrané práce autora s předmětem místního referenda: RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska*. Rigorózní práce. Brno: Masarykovo univerzita, Právnická fakulta 2007. 235 s.; RIGEL Filip. Úloha přípravného výboru při vyhlášení místního referenda. *Veřejná správa: čtrnáctideník vlády ČR*. 2010, vol. 21, č. 1, s. 14–15. ISSN 1213-6581.; RIGEL, Filip. Procesní aspekty vyhlášení místního referenda. *Právní rádce*. 2009, vol. 17, č. 8, s. I–V. ISSN 1210-4817.; RIGEL, Filip. Určení území pro referendum není radno podceňovat. *Moderní obec*. 2008, vol. 14, č. 5, s. 50–51. ISSN 1211-0507.

posloužil pro analýzu a z ní plynoucí závěry. Pro potřeby této práce jsem se pokusila shromáždit všechny údaje o místních referendech uskutečněných od listopadu 1990<sup>4</sup> do současnosti, respektive do února 2011. Ačkoliv tento ambiciózní cíl zůstal částečně nenaplněn, stále tato práce vychází z doposud nejobsáhlejšího vzorku místních referend, který čítá údaje o 319 hlasováních. V rámci výzkumu jsem nejprve oslovila všechny obce v České republice s žádostí o informace. Další podklady jsem pak vyhledávala v denním celostátním i regionálním tisku.<sup>5</sup> Kompletní seznam místních referend se však shromáždit nepodařilo – limitující oblastí byly samy odpovědi jednotlivých obcí, které mnohdy podávaly zkreslené, nepravdivé nebo dokonce žádné informace.<sup>6</sup>

Získané údaje o uskutečněných lidových hlasováních však umožňují splnit cíl druhý, kterým je *vytvoření funkční typologie místních referend*. Taková typologie dovoluje místní referenda systematizovat do skupin podle předmětu hlasování; jejich roztřídění je nezbytné pro zjednodušení takto obsáhlého vzorku dat, přičemž umožňuje nalézt i podobnosti, respektive odlišnosti jednotlivých referendových kategorií.

Cílem třetím je pak *ověření hypotéz*, které se překrývají s výzkumem M. L. Smitha z roku 2007 a 2009. Tento výzkum byl postaven na 94 místních referendech [Smith 2007: 17], později doplněný o informace o hlasováních z Ministerstva vnitra [Smith 2009: 13].<sup>7</sup> Jelikož disponuji vzorkem větším, je vhodné ověřit platnost těchto tvrzení právě z pohledu aktuálně rozšířeného vzorce dat. Zkoumány pak budou jen ty hypotézy, které mohu na základě mých informací testovat. M. L. Smith se věnuje především předreferendové fázi – zabývá se vklady navrhovatelů (právních znalostí), mobilizací veřejnosti skrze organizované protestní iniciativy a přítomností NGO v kampani. Na tyto aspekty jsem pozornost

---

<sup>4</sup> Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který upravoval i místní referendum, nabyl účinnosti 24.11.1990.

<sup>5</sup> Stejný postup zvolil i M. L. Smith. Vedle podrobného šetření denního tisku oslovil úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, archivy nebo Ministerstvo vnitra [Smith 2007: 18–19]. Cílem bylo získat údaje o místních referendech od roku 2000.

<sup>6</sup> Neúplné či žádné odpovědi však nejsou jediným problematickým aspektem výzkumu místních referend. Problémy, se kterými jsem se v průběhu výzkumu setkala, budou zmíněny v průběhu dalších kapitol.

<sup>7</sup> Od června 2006 mají obce povinnost oznamovat konání referenda Ministerstvu vnitra, viz část Metoda výzkumu a zdroje dat.



nezaměřila, proto se budu věnovat pouze hypotézám, které mohou být ověřovány z podkladů vyplývajících z mého výzkumu.<sup>8</sup>

Řada výzkumů se pokusila prokázat souvislost mezi velikostí obce, ve které hlasování probíhá, a výší volební účasti. Autoři navazují na práci R. Dahla a E. Tufteho z roku 1973, která tvrdí, že ochota občanů participovat na veřejném dění roste spíše v menších politických jednotkách než v jednotkách větších. Ačkoliv se tato teze původně vztahovala k úrovni centrální, našla uplatnění i pro výzkum účasti v lokálních a jiných volbách.<sup>9</sup> Stejně tak může být toto tvrzení použito i pro místní referendum. M. L. Smith v rámci výzkumu došel k závěru, že občané žijící ve větších obcích využijí zákon o místním referendu s menší pravděpodobností úspěchu než občané ve větších obcích [Smith 2007: 72–28]. V textu tak budu ověřovat hypotézu, která se odvíjí od tvrzení, že velikost obce významným způsobem determinuje volební účast, od které se následně odvozuje i úspěšnost místních referend – *místní referenda vyhlášená v menších obcích mají větší šanci uspět, a tedy přilákat zákonem požadovanou účast, než referenda vyhlášená v obcích větších.*

Druhá zkoumaná teze vychází ze zjištění M. L. Smithe, že vyšší kvórum, tedy vyšší požadavek na účast, spíše vede k bojkotu hlasování těmi, kteří s vyhlášením či tématem referenda nesouhlasí [Smith 2009: 109]. Cílem odpůrců referend je jeho ignorováním snížit účast a tím zneplatnit celé hlasování. Hypotéza tedy zní – *vyšší kvórum snižuje volební účast, jelikož odpůrci budou referendum spíše ignorovat, než aby se dostavili do volební místnosti a hlasovali pro variantu ne.*

Třetí hypotéza se snaží prokázat vztah mezi iniciátorem referenda a výší volební účasti, respektive úspěšností hlasování. Výzkum M. L. Smithe došel k závěru, že účast u referend vzešlých z občanských iniciativ je o něco vyšší než účast v referendech iniciovanými zastupiteli. To je dáno tím, že občanská referenda jsou často konána o pro občany důležitých tématech, která podnítlí vyšší

---

<sup>8</sup> Jelikož jsem se v žádosti dotazovala mj. na datum referenda, přesnou otázku hlasování a iniciátora referenda, budu ve zkoumaných hypotézách vycházet právě z dat, jež se těchto oblastí týkají.

<sup>9</sup> Např. R. Morlan (1984) analyzoval účast v obecních volbách v šesti evropských státech. Došel k závěrům, že v menších obcích (do 5 000 obyvatel) je výrazně vyšší účast než v obcích větších. Toto zjištění však neplatilo pro Finsko a Norsko. Ke stejným závěrům dochází A. Gaardsted Frandsen (2002), která se zabývala Dánskem, Norskem, Švýcarskem a Velkou Británií. Na účast však mají vliv i jiné faktory jako např. volební systém.

účast [Smith 2009: 108–109]. Mnou testovaná hypotéza tak zní: *referenda iniciovaná občany mají větší šanci na vyšší účast než referenda iniciovaná zastupiteli, a to kvůli důležitosti témat, o kterých chtějí občané rozhodnout sami.*

## **Metoda výzkumu a zdroje dat**

Z povahy zkoumaných dat je v práci užitá kvantitativní analýza vycházející z empirických údajů, na jejímž základě jsou testovány hypotézy. Tento postup je doplněný o komparativní metodu srovnávající zkušenosti evropských zemí v oblasti místních referend s českou referendovou praxí. Stejná metoda je uplatněna i v rámci jednotlivých kategorií místních referend užívaných v České republice. Z těchto technik je možné sumarizovat hlavní zjištění, která tak budou určitou syntézou nejdůležitějších zkoumaných skutečností.

Získat informace o referendech není jednoduché, jelikož zde neexistuje žádný centrální registr, který by data o hlasování spravoval. V roce 2004 byla zákonem zavedena oznamovací povinnost obcí vůči jednotlivým krajským úřadům, kdy tyto obce musely oznámit konání místního referenda nadřízenému orgánu. Od července 2006 pak byly krajské úřady vystřídány Ministerstvem vnitra, které na svých webových stránkách zpřístupnilo seznam místních referend. Tento seznam však nepřevzal informace od krajských úřadů a spravuje informace pouze od poloviny roku 2006 do současnosti. Seznam ministerstva navíc není kompletní, jelikož nedodržení oznamovací povinnosti obcí není žádným způsobem sankcionováno a je tedy pouze na vůli obce, zda se údaje rozhodne předat či nikoliv.<sup>10</sup>

Kompletaci seznamu referend, tedy získání údajů o hlasování konaných před rokem 2006, respektive 2004, znesnadňuje dostupnost těchto informací, jelikož všechny tradiční cesty výzkumu selhávají – Český statistický úřad žádnými údaji nedisponuje, jednotlivé státní archivy sice některé informace mají, pro jejich vyhledání je však nutné znát alespoň název obce a rok, kdy se referendum uskutečnilo. Stejně tak vyhledávání dat v regionálních periodikách

---

<sup>10</sup> Tento problém si ostatně samo Ministerstvo vnitra uvědomuje [viz Dvořáčková 2010: II]. V seznamu tak chybí např. referendum v obci Koclířov o směně budov bývalého zemědělského střediska z května 2010, referendum v obci Rychnověk o vybudování výroby elektřiny ze srpna 2009 nebo referendum v městské části Praha Ďáblice o skládce odpadů z listopadu 2009.

komplikuje jejich množství a dostupnost<sup>11</sup>, ale i pravdivost informací poskytovaných tiskem.<sup>12</sup>

Jediným možným způsobem, jak získat potřebná data, bylo oslovit jednotlivé obecní úřady. Z hlediska fragmentované municipální struktury České republiky se jako nejlepší způsob pro výzkum takového rozsahu ukázala elektronická forma, respektive forma datových schránek. Datové schránky upravuje zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který nabyl účinnosti 1. července 2009. Datová schránka jako elektronické úložiště je zřizována Ministerstvem vnitra a je určena k doručování dokumentů orgánů veřejné moci, provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci a k dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob. Její využití je povinné pro právnické osoby a orgány veřejné moci, dobrovolné pro fyzické osoby a podnikající fyzické osoby.<sup>13</sup> Datové zprávy, tedy dokumenty zaslané úřadům, mají stejnou právní závaznost jako veškerá písemně učiněná podání k jednotlivým úřadům. Cílem datových zpráv je zefektivnit komunikaci s orgány veřejné správy a do budoucna nahradit klasická písemná podání. Zpráva je do datové schránky doručena okamžikem přihlášení oprávněné osoby. Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty a nastává u něj tzv. fikce doručení.

Jednotlivé obecní úřady byly oslovovány prostřednictvím dopisu, který byl koncipován jako žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Povinné subjekty, v tomto případě obce, mají ze zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti

---

<sup>11</sup> Jelikož se v České republice uskutečňují referenda již od roku 1990, k získání kompletního seznamu hlasování by bylo nezbytné prostudovat všechna regionální periodika. Jejich počet je však značný. Navíc je zde problém s dostupností těchto periodik, jelikož ne všechny exempláře jsou v knihovnách archivovány.

<sup>12</sup> Ne vždy se shodují informace o místním referendu, které mi byly poskytnuty obcí s informacemi z denního tisku. Jako příklad mohu uvést referendum v Rudě nad Moravou. Podle obce zde referendum o oddělení části obce Hostice proběhlo a bylo úspěšné, rozhodnutím Ministerstva vnitra však ke vzniku nové obce nakonec nedošlo. Odlišnou informaci však podává tisk, který uvedl referendum jako neúspěšné, jelikož se pro oddělení nevyslovil dostatečný počet voličů „Jedni pro, druzí proti“ *Region. Moravský sever: Noviny občanů okresu Šumperk*. 23.6.1993, roč. 2, č. 25, s. 1. V takových případech jsem dále pracovala s informacemi od obecních úřadů.

<sup>13</sup> § 17 upravuje doručování datových zpráv a určuje, že umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba zpřístupněnou datovou schránku, měly by být všechny dokumenty určené této osobě doručeny prostřednictvím datové zprávy.

ve lhůtě 15 dnů od doručení žádosti. Po jednotlivých obcích jsem požadovala zodpovězení dotazu, zda na území obce proběhlo od 24. 11. 1990 do roku 30. 6. 2006 místní referendum.<sup>14</sup> Pokud byla odpověď kladná, vyžadovala jsem další zpřesňující informace o referendu – datum jeho uskutečnění, otázku referenda, počet oprávněných osob v obci, počet hlasů pro variantu ANO, počet hlasů pro variantu NE, počet neplatných hlasů a iniciátora referenda.<sup>15</sup>

Ačkoliv zákon o svobodném přístupu k informacím stanovuje povinnému subjektu zákonnou lhůtu na odpověď v délce 15 dnů, tato lhůta není všemi orgány respektována<sup>16</sup>, případně je žádost příslušným orgánem ignorována. Proto výzkum probíhal ve dvou etapách. Během měsíce října a listopadu roku 2010 jsem oslovila všechny obce v České republice.<sup>17</sup> Z první části výzkumu se mi vrátilo 3 907 odpovědí od obecních úřadů, tedy celkem 62,5 % z odeslaných žádostí. Napodruhé jsem stejnou cestou a s obdobnou žádostí oslovila ty obce, které mi svou odpověď nedoručily, tedy 2 343 obecních úřadů. Tato část výzkumu se uskutečnila v lednu 2011. Z 2 343 obecních úřadů mi svou odpověď doručilo 906 obcí. Dohromady se mi tak podařilo získat informace od 4 813 obcí, tedy od 77,0 % z celkového počtu.

Nejčastější problém, který doprovázel odpovědi obcí, bylo neporozumění dotazu. Opakovaným jevem bylo zasílání výsledku celostátního referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii (dostupné na webu ČSÚ) nebo výsledky nejrůznějších anket, které byly úřady zaměňovány za místní referenda. Často proto bylo velmi obtížné rozlišit, zda se jednalo o anketu či referendum, a to především v hlasováních, která se uskutečnila před rokem 2000.

Další překážkou zisku údajů byl požadavek obecních úřadů na úhradu nákladů spojených s vyhledáváním požadovaných informací, který se v několika

---

<sup>14</sup> Toto rozmezí bylo vybráno, jelikož od 24. 11. 1990 začal platit zákon č. 367/1990 Sb., který upravoval užití místního referenda v případě vzniku nové obce. Od 30. 6. 2006 pak musí obce předávat informace o uskutečněných místních referendech Ministerstvu vnitra, které je poté zpřístupní na svých webových stránkách.

<sup>15</sup> Vzor žádosti viz Příloha.

<sup>16</sup> Lhůta 15 dnů je obcemi překračována např. z důvodu upřednostnění plnění jiných, prioritních úkolů veřejné správy.

<sup>17</sup> Termín doručení žádosti obcím mohl do určité míry přispět k jejímu „ignorování“, jelikož byl odeslán v době voleb do obecních zastupitelstev a koaličních vyjednávání. „*Jako nově zvolený starosta obce jsem převzal dokumentaci obce a zde jsem našel Vaši žádost. Neodpovídám ve lhůtě stanovené zákonem, ale dokumenty úřadu jsem převzal až v měsíci listopadu*“ (starosta obce Břeží).

případech vyšplhal až do tisícových částek.<sup>18</sup> Například město Zlín požadovalo za poskytnutí informací minimálně 4 750 Kč, které obhajovalo mimořádně rozsáhlým vyhledáváním (25 hodin práce při ceně 190 Kč za hodinu), ke kterému je zapotřebí více zaměstnanců úřadu.

Obec Malá Úpa taktéž požadovala úhradu nákladů, kterou vyčíslila na 1 070 Kč – 470 Kč za použití vozidla do sídla oblastního archivu v Trutnově a 600 Kč za tři hodiny práce oprávněné osoby. Správný postup v takovém případě je ale postoupení žádosti archivu a zcela jistě ne cestování zaměstnanců do archivu a vyhledávání informací osobně. Navíc, po telefonickém kontaktování okresního archivu v Trutnově se ukázalo, že obec Malá Úpa v archivu žádné spisové dokumenty uloženy nemá a odpověď obecního úřadu tak byla spíše snahou vyhnout se povinnosti plynoucí ze zákona č. 106/1999 Sb.

V situacích, kdy obec požadovala úhradu nákladů, byla odeslána stížnost na postup úřadu a výši nákladů. Většina obcí poté od požadavku náhrady nákladů ustoupila. Některé stížnosti byly předány nadřízenému krajskému úřadu, který ve všech případech dal za pravdu stěžovateli. Avšak krajský úřad jako odvolací orgán není v rámci řízení o stížnosti oprávněn prominout požadovanou úhradu. Je vždy věcí dané obce, zda informace poskytne bezplatně nebo se rozhodne poskytnutí informací zpoplatnit, přičemž pokud tak učiní, musí být její postup v souladu s právními předpisy. Odvolací orgán tedy sám nápravu zjednat nemůže, protože předmětem žádosti jsou v tomto případě informace spadající do samostatné působnosti obce.

Požadavky na úhradu nákladů odhalily i nejasnosti, které obce s celým procesem poskytováním informací mají. Z vyjádření Úřadu Zlínského kraje: obec nejdříve musí žadateli *přesně* vyčíslit, kolik bude poskytnutí informace stát, a to ne „na základě předem zpracované předběžné kalkulace, ale pouze na základě provedeného úkonu vyhledávání a údajů odpovídajících tomu, kolik konkrétně času vyhledávání informací zabralo pracovníku povinného subjektu.“ Až poté, co obdrží odpověď žadatele, že je ochoten akceptovat výši nákladů, a po jejich

---

<sup>18</sup> Obecní úřady, respektive povinné subjekty obecně, mohou žádat úhradu nákladů spojených s vyhledáváním informací, jejich výše však nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat, odesláním informace žadateli a mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací. Tyto náklady musí být předem vyčísleny v tzv. *sazebniku úhrad nákladů* [VALUŠ 2011: 20–24].

uhrazení, může přistoupit k poskytnutí informace. Přesto nebylo výjimkou, že obec informace poskytla a zároveň požadovala jejich úhradu. Takový postup není v souladu se zákonem a obec ztrácí nárok na jejich úhradu.

Nejasnost panuje i v samotných datových zprávách a informacích, které by měly obsahovat. Některé obce podmiňovaly poskytnutí informace připojením elektronického podpisu. Elektronický podpis slouží k ověření identity odesílatele, což je v systému datových zpráv zabezpečeno samotným způsobem registrace u Ministerstva vnitra. Totožnost žadatele je tímto ověřena a žádné další identifikační prvky tak zpráva nemusí obsahovat.

V odpovědích obcí jsem se setkávala především s ochotou a profesionalitou, přesto se našlo několik starostů, u kterých se žádost nesečkala s pochopením. V jejich reakcích jsem našla výčítku na vybraný způsob podání žádosti, který obce zavazuje k odpovědi. Starosta Olešnice (okr. Hradec Králové) odpověděl: *„Kdybyste napsala, že žádáte o odpověď pouze v případě, že referendum proběhlo, mohl jsem dělat důležitější věci.“* Pokud bych ale zvolila navrhovaný postup, nedokázala bych rozlišit mezi obcemi, ve kterých referendum skutečně neproběhlo a mezi těmi, které se rozhodly moji žádost ignorovat a na výzvu prostě neodpovědět.

Starosta Ondřejova (okr. Praha-východ) poukázal na zbytečnou byrokracii způsobenou mou žádostí, ale i finanční nákladnost celého výzkumu: *„Nevím, jestli si to uvědomujete, ale úhrnné náklady na všechny odpovědi na Váš hromadný dotaz na více než 6 000 obcí v republice činí statisíce korun. Bohužel se tento sport rozmáhá a podobný dopis od studenta, který nedokáže udělat lepší odbornou práci, už obce dostávají čím dál častěji. Já vím, že je to maličkost, ale je to jen další byrokracie, která jiným přiděluje práci.“* Finanční náklady s sebou samozřejmě celý proces získávání informací nese. Pro uživatele datových schránek, kromě orgánů veřejné správy, je provoz a odesílání datových zpráv zdarma. Orgány veřejné moci jsou povinni za každou transakci platit cenu, která je vyšší než za běžný dopis a nižší než za dopis doporučený.<sup>19</sup> Vzhledem

---

<sup>19</sup> V současnosti je cena za jednu datovou zprávu 17,90 Kč. Ceny jsou nastaveny tak, aby jejich výše klesala s tím, jak se zvyšuje objem odeslaných zpráv. Až počet datových zpráv odeslaných orgány veřejné moci dosáhne na hranici 33 milionů, sníží se cena na 15,90 Kč. Při dosažení hranice nad 123 milionů odeslaných zpráv může cena klesnout až na 9,90 Kč za zprávu. Informační portál Ministerstva vnitra k implementaci eGovernmentu [<http://www.egoncentrum.cz>]

k rozsahu výzkumu je však tento způsob jediným, který umožňuje získat požadované informace. I s odkazem na hodnotu dat, které se mi tímto způsobem podařilo shromáždit, je určitá finanční náročnost ospravedlnitelná. Přesto jsem pro snížení nákladů obcí ve druhém kole odesílání žádostí do dopisu uvedla i emailovou adresu, na kterou bylo možné odpovědi zasílat. Touto formou tak obcím nevznikly žádné náklady navíc.

Podobně se o zátěži způsobenou mým dotazem vyjádřil i starosta Horní Libochovce: *„Dále si nemohu odpustit pár slov navíc. Jsem názoru, že přesnější informace, nebo ty nejpřesnější byste získala od Českého statistického úřadu, kde je soustředěno takřka veškeré dění nejen ve státní správě.... Uvědomujete si vůbec, kolik lidí jste svým nápadem ve svůj prospěch připravila o hodnotnější využití času? Vaši žádost a postoj k dané věci chápu jako mrhání časem, lidskými zdroji a především mým volným časem, který bych mohl věnovat jakýmkoliv jiným způsobem ve prospěch naší obce. Asi si vůbec neuvědomujete, že kdyby všichni studenti vznesli oprávnění v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., tak by na obcích nedělali úředníci nic jiného, než poskytovali informace. Nejste totiž jediná, koho tento způsob získávání informací pro studium napadl. Jak říkám každému „rozvíjej se všemi směry, podnikej, bohatni, vzdělávej se, ale neobtěžuj svoji činností ostatní.“ Tolik závěrem. Zvažuji, že podobným žádostem, jako je ta Vaše, nebudu v budoucnu již věnovat pozornost.“* Neposkytnutí informace však s sebou nese pro obec riziko, že v případě, kdy žadatel bude mít o informace takový zájem, že se s prostou „neodpovědí“ nespokojí, může být celá věc řešena dokonce i správními soudy, přičemž takové řízení bude pro obec mnohem finančně i časově náročnější, než kdyby odpověď prostě poskytla. Zároveň se nedomnívám, že by moje žádost, tak jak byla koncipována, nějakým závažným způsobem zatížila pracovníky obce. Především v menších obcích je obměna zaměstnanců obce a jejich představitelů relativně malá, a jelikož hlasování v místním referendu je záležitostí spíše výjimečnou, navíc často s ojedinělým tématem, musela být odpověď na mou žádost relativně snadná. Až případné následné hledání v obecních archivech mohlo přinést zdržení od každodenních povinností.

Problematický se ukázal být také seznam místních referend poskytovaný Ministerstvem vnitra, který je sestavován na základě informací obcí. Již bylo zmíněno, že ne vždy tak obce ale činí, a proto je tento seznam nekompletní. Na tento fakt jsem bohužel přišla až poté, co byly jednotlivé žádosti odeslány obecním úřadům, a ve kterých jsem se dotazovala na období pouze do poloviny roku 2006. K zjištění této situace přispěly samy obce, které v mnoha případech poskytovaly informace i o těch referendech, které se konaly po červnu 2006, ale které seznam Ministerstva neuváděl. Pro vypátrání dalších neuvedených referend jsem pracovala s denním tiskem nebo s internetovým vydáním regionálních periodik. Takto jsem odhalila několik další místních referend.

## Struktura práce

Práce je rozvržena do pěti kapitol, přičemž všechny mohou být označeny jako kapitoly empirické. První část se obecně věnuje přímé demokracii a jejím formám. Cílem této části není přinést obširný rozbor teorie přímé demokracie, ale spíše poukázat na základní pojmy, které se k přímé účasti občanů vztahují. Tato část je doplněna o řadu příkladů, jež dovolují srozumitelnější propojení jednotlivých forem přímé demokracie s praxí evropských států. Druhá kapitola navazuje na zkušenost jednotlivých zemí Evropy, tentokrát již konkrétně s místním referendem. Jejím cílem je přinést srovnání s právními úpravami a praxí zemí historicky a geograficky podobných České republice a naopak se zeměmi vycházející z jiné historické zkušenosti a odlišné geografické lokace. Země byly vybrány tak, aby reprezentovaly různé typy postavení obcí v evropských zemích.<sup>20</sup>

Třetí část se již konkrétně zaměřuje na místní referendum v České republice a jeho právní úpravu, která během dvacetileté historie prošla několika novelizacemi a podstatným způsobem měnila pravidla fungování místních referend. Tato kapitola také vysvětluje pojmy platnosti a závaznosti hlasování, jež jsou nezbytné pro porozumění dalších částí práce.

---

<sup>20</sup> Zde vycházím z typologie E. Page a M. Goldsmitha, později upravené J. J. Hessem a L. J. Sharpem, respektive H. Heineltem a N. Hlepasem [více viz Ringlerová 2009: 37–53]. V jejím duchu jsem vybrala země, které spadají do kategorie jihoevropských a severoevropských států, respektive do dalších kategorií, které se od tohoto původního vymezení odvíjejí.



Těžiště práce pak spočívá v kapitole čtvrté a páté. Tyto části jsou založeny na zjištěních vyplývajících z mého výzkumu. Čtvrtá část pracuje s již konkrétními typy místních referend. Její úvodní část reflektuje důvody rozřazení místních referend do čtyř kategorií podle předmětu jejich hlasování, stejně jako problémy tohoto rozřazení. V podkapitolách čtvrté části jsou rozebrány jednotlivé referendové kategorie a konkrétní referenda, která se podle svého předmětu konají nejčastěji. Poslední pátá kapitola pak poskytuje přehled nejdůležitějších faktorů, jež ovlivňují výsledek hlasování, a je tak syntézou předchozí kapitoly a jejích podkapitol. Právě tato část je klíčová pro testování stanovených hypotéz.

# 1. Přímá demokracie a její formy

Myšlenka přímé demokracie vychází z premisy, že lid jako nositel politické moci má právo rozhodovat o věcech, které se ho bezprostředně týkají, a to osobně, tedy přímo. Takovýto přístup ke správě věcí veřejných byl vlastní již antickému Řecku, odkud se rozšířil i do republikánského Říma. Římská expanze však znamenala počátek konce této demokratické tradice, která byla nakrátko oživena v italských městských státech ve 12. století. Až v posledních dvou stoletích byla opět upřednostněna jako forma vlády demokracie, nyní založená na volbě politických zástupců, kterým je z rukou lidu svěřena moc vládnout.<sup>21</sup>

Právě antická demokracie stanovila podmínky efektivního uplatňování přímé demokracie. Předpokladem jsou společnosti nevelkého rozsahu, a to jak z hlediska počtu obyvatel, tak z hlediska rozlohy území [Dahl 2001: 98] – „*demokracie musí mít menší rozměr, nejenom proto, aby se všichni občané mohli scházet ve shromáždění a jednat jako vládcí města, ale také proto, aby se všichni občané navzájem znali*“ [Dahl 1995: 20]. Tyto podmínky tak vyjadřují nezbytnou potřebu občanů pravidelně se setkávat, umožnit každému vyjádřit svůj názor a především „*plně se obětovat službám veřejnosti*“ [Sartori 1993: 284]. Zásady přímé demokracie prosazoval i J. J. Rousseau, podle kterého je nejvyšším nositelem moci lid a jeho zástupci, ačkoli od lidu zplnomocnění, nemohou činit konečná rozhodnutí – „*každý zákon, který lid osobně neschválil, je neplatný*“ [Rousseau 2002: 108]. Jenže i Rousseauova představa končí tam, kde se začíná vytvářet populačně silnější stát a Rousseauově lidu je tak „*přisouzena pouze aklamační role*“ [Čermák 1992: 77].

Současné podmínky velkých států tak nejsou koncepci přímé demokracie nakloněny – není technicky proveditelné zajistit setkání několika milionů občanů a dát každému prostor formulovat vlastní řešení a názor.<sup>22</sup> Právě rozšíření státu

---

<sup>21</sup> Takto R. Dahl představuje historický vývoj demokracie v konceptu tzv. tří *transformací demokracie* [více viz Dahl 1995: 17–26, 195–204, 283–291].

<sup>22</sup> V knize O demokracii R. Dahl vypočítává „*vysokou cenu participační demokracie*“, tedy čas, který by občané museli strávit na společných shromážděních, pokud by každý občan dostal právo hovořit po dobu 10 a 30 minut [Dahl 2001: 100]. Stejně tak G. Sartori tvrdí, že čím více lidí se podílí na správě, tím je jejich spoluúčast méně efektivní a může vést až k jejímu zániku [Sartori 1993: 285].

(rozlohou i populačně) odstartovalo „radikální přeměnu institucí a praxe demokracie“ [Dahl 1995: 196] do podoby zastupitelské demokracie.

Zastupitelská demokracie tedy nefunguje na principu osobního (přímého) prosazování zájmů každého občana. Svěření suverenity do rukou zástupců lidu přeneslo prosazování zájmů občanů o několik stupňů výše. Individuální zájmy každého se na této úrovni střetávají, doplňují a prolínají, a až jejich výsledná podoba je zastupitelským orgánem prosazována. Je patrné, že egoistický zájem jednoho a výsledný produkt „syntézy“ zájmů všech bude mít řadu odlišností, což ale nemusí přinášet pouze nevýhody – jak podotýká G. Sartori „*mnohostupňový a multifiltrovaný proces politického rozhodování obsahuje, právě díky své nepřímosti, překážky a omezení, které přímá demokracie nemůže obsahovat. Řecký systém nebyl schopný rozlišit triviální šumy od významných signálů, momentální rozmary od dlouhodobých potřeb*“ [Sartori 1993: 284].

Jak přímá, tak zastupitelská demokracie mají své limity – co omezuje jednu, plně kompenzuje druhá a naopak. Občanská angažovanost, pravidelná možnost vyjádřit se a podílet se na chodu státu jsou argumenty zastánců přímé demokracie, na druhé straně zastupitelská demokracie „*vyřešila problém, kterému Řekové nemuseli čelit, a to poskytnutí a zabezpečení svobody každého jednotlivce*“<sup>23</sup> [Sartori 1993: 286].

Ačkoli je G. Sartori skeptický k představám občanských iniciativ a referend jako moderním alternativám nebo dokonce náhradám forem přímé demokracie [Sartori 1993: 285], praxe evropských států naznačuje začlenění těchto prvků (především referenda a lidové iniciativy) do prostředí volených zástupců, které „*doplňují, rozšiřují a prohlubují podobu reprezentativní demokracie jako základní organizační formy, jejímž prostřednictvím lid projevuje svou vůli*“ [Jirásková 1998: 185].

---

<sup>23</sup> Zde G. Sartori naráží na fakt, že přímá účast na moci nezajišťuje individuální svobodu. Svobodu každého nelze odvodit od nekonečně malého podílu této moci, prostřednictvím které se člověk spoluúčastní s velkým množstvím jiných lidí na tvorbě pravidel, kterým se bude muset podřídit [Sartori 1993: 286].

## 1.1 Formy přímé demokracie

Přímá účast občana na správě věcí veřejných může mít řadu podob a může se uskutečňovat na různých úrovních státu. Nejrozšířenější formou takové účasti je **referendum**, v menší, ale stále hojně používané míře pak **lidová iniciativa**. Nedávné historii není neznámé ani užívání **plebiscitu**. Neopomenutelnou charakteristikou všech forem přímé demokracie je, že rozhodnutí učiněná takovým způsobem, tedy s podílem většiny občanů, jsou rozhodnutí uskutečněná bez odpovědnosti – občany nelze sankcionovat za rozhodnutí, ani je dohnat k politické odpovědnosti [Rigel 2007a: 22]. I přesto evropské země na projevy přímé občanské participace pamatují, a do svých právních řádů byly zahrnuty většinou evropských zemí.<sup>24</sup> Právní zakotvení institutu přímé demokracie však již nezaručuje ochotu státu podpořit jeho aplikování v každodenním životě.

### 1.1.1 Referendum

Referendum<sup>25</sup> představuje hlasování o zásadní společenské otázce, která je občanům předkládána s možností jasného vyjádření souhlasu či nesouhlasu – umožněna je pouze odpověď **ano** nebo **ne**. Otázka může mít mezinárodněprávní, legislativní, ústavní či jiný celospolečenský charakter. Je vždy na zákonech daného státu, které záležitosti z konání referend vyloučí a o kterých tak budou moci rozhodovat pouze zákonodárci. Stejně tak zákony určují, na kterých úrovních státu se mohou referenda konat a také, kdo může vznést nárok na uskutečnění referenda – zda občané, parlament či jiný orgán.

Klasifikace referend<sup>26</sup> je možná z nejrůznějších úhlů pohledu. Podle státní úrovně, na které se referendum uskutečňuje, můžeme rozlišit referendum **celostátní** (federální, zemské<sup>27</sup>), **regionální** (krajské) a **místní**.

---

<sup>24</sup> Konkrétně zákon o místním referendu nenajdeme v právním řádu Rakouska, Řecka, Irsko, Estonska, Lotyšska a Litvy [Smith 2007: 26–28].

<sup>25</sup> O původu slova referendum viz [Adamová, Křížkovský 1993: 507]. Dříve označoval pojem referendum i rozhodnutí uzavřené diplomatickým plnomocníkem, které muselo být následně schváleno vládou [Adamová, Křížkovský 1993: 507 na základě Zieliński, E.: *Referendum w świecie współczesnym*, 1968]. Nejednalo se tedy o prvek přímé demokracie. Naopak jako určitý projev přímé účasti se dá vnímat praxe hlasování ve středověkých švýcarských obcích, jejichž výsledek byl zástupci přenášen na vyšší úroveň rozhodování [Filip 1991: 6].

<sup>26</sup> Klasifikace referend zpracována podle [Weyr 1936: 264; Jirásková 1998: 186–187; Rigel 2007a: 22–23].

**Celostátní** referenda se konají na celém území státu a právo zúčastnit se ho mají všichni oprávnění občané dané země. Referendum bývá v právních předpisech států upraveno buď *obecně*<sup>28</sup>, čímž je ponechán prostor občanům využít tohoto mechanismu k prosazení určité otázky nebo je na nátlak veřejného mínění či z iniciativy členů zákonodárského sboru vyhlášeno *ad hoc*<sup>29</sup> referendum [Říčka 2005: IV]. **Regionální** referenda se konají v rámci většího územního celku<sup>30</sup> a **místní** referenda pak v hranicích municipality, která se referendem rozhodne uspořádat.

Pokud je konání referenda nařízeno zákonem, mluvíme o **obligatorním**<sup>31</sup> referendu. Bez jeho uskutečnění není možné přijetí dané věci. Pokud není referendum povinné, ale koná se, jelikož jeho provedení je možné, jedná se o **fakultativní** referendum.

Je-li výsledek referenda pro orgány veřejné moci zavazující, jedná se o referendum **závazné**. Orgány nesmí jeho výsledek porušit a rozhodovat v rozporu s ním. Naopak, pokud má výsledek referenda doporučující charakter, a je tedy pouze na úvaze orgánu veřejné moci, zda se výsledkem referenda řídit, hovoříme o referendu **konzultativním**.

Okamžik uskutečnění hlasování rozlišuje referenda **konzultativní** a **ratifikační**. Konzultativní referendum (také referendum **předběžné**) se koná před

---

<sup>27</sup> Země ve smyslu územní jednotky federace. V **Německu** může vzniknout nová nebo nově vymezená země, rozhodne-li lid přímo (čl. 29 Základního zákona Spolkové republiky Německo) [Klokočka, Wagnerová 2004: 242–243].

<sup>28</sup> Obecné celostátní referendum je zakotveno např. v ústavě **Maďarska** či **Slovenska**. Celostátní referendum (čl. 93–100 Ústavy Slovenské republiky), je na Slovensku vyhlášováno prezidentem, a to na žádost občanů (podmínkou je shromáždění 350 000 podpisů) nebo Národní rady. Referendum je platné, pokud se ho účastní nadpoloviční většina oprávněných občanů. Referenda se mohou konat k jakékoli otázce, kromě základních práv a svobod, daní či státního rozpočtu. Obecné referendum bylo začleněno i do právních řádů řady východoevropských zemí, jejichž občané se v celostátních referendech vyjadřovali k procesu demokratizace a přijímání nových ústav. S procesem konsolidace demokracie pak vyhlášení celostátních referend ustalo a dnes se konají spíše k mimořádným příležitostem jako vstup země do EU. Naopak ve **Slovinsku** se celostátní referenda konají často – jen v roce 2010 se uskutečnila dvě referenda (o vyřešení územního sporu s Chorvatskem a televizním vysílání), Národní volební komise Slovinska [<http://www.dvk.gov.si/>; ověřeno ke dni 1.2.2011].

<sup>29</sup> Jako příklad ad hoc referenda mohou uvést referendum konané ve **Velké Británii** ohledně setrvání země v Evropském společenství (1975) nebo referendum o přistoupení **České republiky** k Evropské unii z června 2003.

<sup>30</sup> Regionální referenda se konají např. v **Itálii**. Jsou povinná v otázkách vzniku nových regionů. O jejich zformování mohou požádat municipální úřady, které reprezentují nejméně třetinu dotyčného obyvatelstva. Návrh musí být schválen nadpoloviční většinou tohoto obyvatelstva v referendu (čl. 132 Ústavy Italské republiky) [Klokočka, Wagnerová 2004: 208].

<sup>31</sup> Obligatorní referenda se většinou vyjadřují k revizím ústavních zákonů či přijetí nové ústavy jako celku – v **Maďarsku**, **Dánsku**, **Irsku**, **Švýcarsku** nebo **Španělsku**.

hlasováním a rozhodnutím o přijetí návrhu příslušným orgánem. Opakem je pak referendum ratifikační<sup>32</sup> (také **následné**), které je vyhlášeno až po přijetí návrhu zastupitelským orgánem.

Na referenda je možné nahlížet i skrze téma, o kterém se referendum koná (ústavní, legislativní, ekologické či vícetematické a monotematické), skrze jeho výsledek (zda byl návrh podpořen či naopak), podle iniciátora referenda (občané, zákonodárci či jiný orgán) či podle kvóra nutného pro platnost referenda.

### 1.1.2 Lidová iniciativa

Další, relativně často užívanou formou přímé demokracie, je **lidová iniciativa**. Její užití je vlastní především **Švýcarsku**, a to jak na státní, tak kantonální úrovni. Další zemí, kde lidová iniciativa našla zákonné zakotvení na více úrovních státu, je **Maďarsko**.

Obecně princip lidové iniciativy spočívá v občany podaném návrhu na určité legislativní či ústavní opatření, které se opírá o konkrétní počet podpisů oprávněných osob. Pokud jsou splněny všechny podmínky nutné pro platnost lidové iniciativy, zákonodárny orgán se musí daným návrhem zabývat. Zamítnutí zákonodárným tělesem může vést k vyvolání obligatorního referenda, ve kterém občané sami rozhodnou o přijetí či odmítnutí návrhu. „*V těchto případech nabývá hlasování lidu povahy jakéhosi instančního rozhodování – lid jako vyšší instance nad parlamentem, který já zároveň instancí nižší*“ [Weyr 1936: 265].

### 1.1.3 Plebiscit

Institut plebiscitu nachází v politologické terminologii řadu odlišných významů. Pro některé je plebiscit jiným výrazem pro referendum, pro jiné je

---

<sup>32</sup> Ratifikační referendum můžeme najít v **Dánsku**, kde o jeho vyhlášení může požádat jedna třetina členů Folketingu, a to ve lhůtě tří pracovních dnů od konečného přijetí návrhu zákona (čl. 42 Ústavy království Dánska) [Klokočka, Wagnerová 2004: 70]. V **Irsku** může být referendum vyhlášeno na základě společné petice obou komor Oireachtas adresované prezidentovi, a to tehdy, když přijatý zákon obsahuje návrh takové národní důležitosti, že by měla být zjištěna vůle lidu (čl. 27 Ústavy Irské republiky) [Klokočka, Wagnerová 204: 160]. V **Itálii** se může konat referendum o částečném či úplném zrušení zákona, žádá-li o to 500 000 voličů nebo pět oblastních rad (čl. 75 Ústavy Italské republiky) [Klokočka, Wagnerová 204: 195].

svébytnou formou přímé demokracie.<sup>33</sup> Plebiscit se od referenda odlišuje především způsobem vyhlášení a „*v předmětu hlasování a jeho právních důsledcích*“ [Adamová, Křížkovský 1993: 509]. Plebiscit je tak vyhlašován prostřednictvím politických reprezentantů, tedy cestou shora [Rigel 2007a: 24], a nejčastěji se koná v otázce státní suverenity, ať už o setrvání či vystoupení nějakého území z určitého státního celku či o modifikaci státní hranice. Takováto definice byla akceptována i historií, která pojmem plebiscit označuje hlasování v národnostně smíšených státech o národnostním sebeurčení určitých území.<sup>34</sup>

#### 1.1.4 Další formy přímé demokracie

Přímá demokracie rozlišuje řadu dalších forem, které dovolují občanům podílet se na správě věcí veřejných.<sup>35</sup> **Lidové veto** pracuje na opačném principu než lidová iniciativa. Na rozdíl od lidové iniciativy, která nějaké rozhodnutí *požaduje*, veto na rozhodnutí *navazuje* – může se tak stát, že občané zamítnou návrh již přijatý zastupitelským orgánem. Proto se může veto označit i jako referendum ratifikační, tedy hlasování uspořádané až po rozhodnutí [Filip 1991: 6].

Občané mohou projevit svou vůli i v hlasováních týkajících se odvolání zvolených zástupců.<sup>36</sup> **Recallu** ve většině případů předchází petice podepsaná určitým procentem občanů vyjadřující nespokojenost s činností daných zástupců. Následné hlasování pak rozhodne o setrvání či odchodu daných reprezentantů.

Do tzv. *konzultativní demokracie* spadají akty, jejichž cílem není rozhodnutí, ale zjištění názoru občanů [Filip 1991: 7]. Upoutat pozornost politických reprezentantů ke konkrétnímu problému či návrhu mají **petice**.

---

<sup>33</sup> K diskuzi o pojmu plebiscit viz [Adamová, Křížkovský 1993: 509].

<sup>34</sup> V roce 1920 proběhl plebiscit v **Korutanech**, který měl rozhodnout o připojení tohoto území buď k Rakousku či srbskému království. Plebiscit se uskutečnil i v **Sársku**, a to jak v roce 1935, tak v roce 1957. Výsledkem obou hlasování bylo znovupřipojení území k Německu. Prostřednictvím plebiscitu se rozhodovalo i o připojení Šlesvicka k Dánsku (1920). Plebiscit však našel uplatnění již v 19. století – na jeho základě došlo k sjednocení **Itálie**.

<sup>35</sup> Zde nastíněný výčet forem přímé demokracie v zastupitelských systémech není kompletní. Stranou jsem ponechala např. klasickou volbu exekutivy nebo systém tzv. primárek [Říchová 2007: 41].

<sup>36</sup> Na **Slovensku** je umožněno hlasovat o odvolání starosty, v **Polsku** i o zastupitelích obce. Recall se uplatňuje především v některých státech **USA** a již vedl k odvolání několika starostů nebo senátorů, viz National Conference of State Legislatures [<http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16581>, ověřeno ke dni 15.2.2011].

Prostředkem jsou i zde podpisy určitého procenta občanů. Na municipální úrovni se uplatňují především **ankety**. Jejich provádění je v porovnání s referendy levnějším způsobem zjišťování veřejného mínění, není omezeno striktní dobou, kdy se má uskutečnit, proto je pro nekontroverzní otázky variantou často užívanou. Jejich výsledky nejsou pro představitele územní jednotky závazné, přesto mají potenciál ovlivnit rozhodnutí zastupitelského orgánu.



## 2. Přímá demokracie v evropském lokálním prostoru

Lokální prostor, respektive municipální dimenze každého státu, splňuje beze zbytku jednu z podmínek přímé demokracie – tedy *nevelký omezený prostor* (rozlohou i populačně), na kterém se může přímé rozhodování efektivně uplatňovat. Municipální prostor dává více příležitostí k rozvoji prvků přímé demokracie už jen tím, že se uvnitř něj *téměř všichni znají*<sup>37</sup> a protože „*zde dochází k bezprostředním interakcím mezi politicko-administrativními autoritami a občany, v důsledku čehož nabývá fenomén občanské participace na této úrovni další rozměr*“ [Klimovský 2009: 26].

Komunální úroveň každého státu se podobá centrální úrovni, a proto je princip zastupitelské vlády přenesen i do organizace municipalit. I zde je však nepřímá demokracie doplněna o prvky demokracie přímé – řada států umožňuje svým občanům **přímo volit starosty**<sup>38</sup>; ale Evropě nejsou neznámá ani **občanská (veřejná) shromáždění**,<sup>39</sup> která mohou asociovat antický způsob rozhodování. Ale i ta se uplatňují v těch nejmenších územních jednotkách a jsou spíše omezena

---

<sup>37</sup> Samozřejmě nelze opominout odlišnou velikost evropských municipalit. **Francouzská** municipální struktura čítá na 36 500 obcí, přičemž 77 % (28 000) z nich má do 1 000 obyvatel. V **Itálii** se nachází na 8 000 obcí, 74 % (5 900) z nich má do 5 000 obyvatel. Finská obecní soustava čítá na 350 obcí, z nichž 45 % (157) má méně než 5 000 obyvatel. Naopak **Dánsko** má pouze 98 municipalit a jen 4 % (4) z nich má méně než 10 000 obyvatel. Council of Europe [[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure\\_Operation\\_Complete\\_Series\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure_Operation_Complete_Series_en.asp#); ověřeno ke dni 26.2.2011]; Italský národní statistický institut (Istat) [<http://dawinci.istat.it/daWinci/jsp/dawinci.jsp?q=pl03000100112001>; ověřeno ke dni 26.2.2011].

<sup>38</sup> Přímo volit starosty umožňují zákony občanům mj. v **Polsku, Slovensku, Maďarsku, Chorvatsku, Španělsku, Itálii, Rusku, Švýcarsku**, ve většině **německých** spolkových států nebo v některých **rakouských** spolkových státech.

<sup>39</sup> V nejmenších **španělských** obcích (do 100 obyvatel) nahrazují občanská shromáždění městskou radu [Fungačová 2007: 46]. V **maďarských** obcích do 500 obyvatel zákon umožňuje, aby zastupitelstvo svěřilo výkon místního hlasování obecnímu shromáždění. Rozhodnutí se považuje za přijaté, když se schůze zúčastní více jak polovina voličů [Orosz 2005: 1288]. Stejně tak v **Bulharsku** se lidová shromáždění uplatňují především v malých obcích [Drumeva 2001: 153]. Veřejná shromáždění můžeme nalézt ve venkovských **islandských** obcích, jejich konání vychází ze žádosti zastupitelstva či čtvrtiny oprávněných občanů. Jejich rozhodnutí nejsou pro orgány obce závazná [Polinec 2009: 73]. Občané se mohou účastnit na chodu místních záležitostí prostřednictvím občanských shromáždění i na **Ukrajíně** [Příhoda 2009: 336]. V **Chorvatsku** slouží shromáždění spíše jako konzultativní fóra vyjadřující se k místním záležitostem, jejichž rozhodnutí není pro obec závazné [Hladová 2009: 360]. I v **českém** prostředí byla v ústavním zákoně č. 294/1990 Sb., představena možnost rozhodovat o záležitostech místní samosprávy prostřednictvím obecních shromáždění. Jejich uvedení do praxe však nebylo realizováno.

na jednorázová setkání, jelikož předpoklad trvalého zájmu o aktuální dění a ochotu pravidelného setkávání může naplnit i lokální prostor jen stěží.

Proto v řadě evropských zemí našlo své uplatnění **místní referendum**. Pokud bychom vycházeli z předpokladu, že zájem o věci veřejné stoupá v případech, které se občanů osobně dotýkají a participace občanů na chodu municipality je tak nahodilá a jednorázová, odvíjející se od aktuálních problémů, dokáže místní referendum s efektivně nastavenými pravidly konání reagovat na potřeby místních obyvatel lépe než přímá demokracie ve své ryzi podobě nebo naopak lépe než čistě zastupitelský systém, který může sledovat pouze své vlastní zájmy a jednat proti většinové vůli.

## 2.1 Místní referenda v evropských zemích

Místní referenda představují v současnosti nejrozšířenější institut přímé demokracie užívaný na lokální úrovni. Pravidla pro jejich vyhlášení či kvóra určující platnost a závaznost se v rámci Evropy výrazně odlišují, stejně jako důraz na jejich právní zakotvení.

Zatímco některé státy výslovně uvádějí místní referendum jako prvek přímé demokracie ve svých ústavách, většina evropských států na jejich explicitní vyjádření zapomíná [Rigel 2007b: 298]. **Francie** patří mezi první skupinu států – v čl. 72-1 stanoví, že návrhy spadající do kompetence územního celku (tedy jak obcí, tak departementů, regionů a celků se zvláštním statutem a zámořských celků) mohou být předloženy občanům k rozhodnutí v referendu [Klokočka; Wagnerová 2004: 130]. Stejně tak mohou předkládat věci vlastní kompetence voličům **portugalské** obce [Klokočka; Wagnerová 2004: 403]. **Itálie** v čl. 132 umožňuje konání místního referenda v případě odloučení obce od jednoho regionu a její připojení k regionu druhému [Klokočka; Wagnerová 2004: 208]. V **Německu** jako federálním státě je úprava místního referenda svěřena jednotlivým spolkovým ústavám.

Z východoevropských zemí najdeme ústavně zakotvené místní referendum v **Maďarsku** v čl. 44, na **Slovensku** v čl. 67 [Klokočka 2005: 208 a 260] a v **Polsku**, kde ústava upozorňuje zejména na možnost odvolat orgán místní samosprávy vzešlý z přímé volby [Klokočka 2005: 221]. **Slovinská** ústava pak

v čl. 139 stanovuje, že na základě referenda se vytváří nová obec [Klokočka 2005: 327].

I když odkaz na místní referendum v ústavách chybí, neznamená to, že by se neuskutečňovala. Jeho výkon v takových případech upravují zvláštní zákony vyplývající z ústavních principů práva občanů na samosprávu či správu věcí veřejných přímo. Ostatně na stejných principech staví i *Evropská charta místní samosprávy* vzešlá z iniciativy Rady Evropy a většinově přijatá všemi evropskými státy.<sup>40</sup> Ta stanoví, že místní společenství je jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení a občané mají právo podílet se na chodu věcí veřejných; a právě místní společenství je úrovní, která takové zapojení dovoluje nejpříměji. Výslovně se Charta o referendu zmiňuje v čl. 5 v souvislosti se změnou hranic správních jednotek, které není možné měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem. Změna by měla být schválena pokud možno referendem, a to v těch zemích, kde ho zákon umožňuje.

Cílem následujícího výčtu zemí<sup>41</sup> není poskytnout všezahrnující informace o místních referendech, ale spíše poskytnout základní srovnání a poukázat na referendovou praxi evropských států. Vyčerpávající výčet by ani nebyl možný, jelikož minimum ze sledovaných zemí vede statistiky konání místních referend. Uvedené hodnoty jsou proto mnohdy pouze odhady opírající se o neoficiální údaje. Ve stručnosti jsem se zaměřila na podmínky vyhlášení místních referend, jejich právní účinky, dále na četnost a na otázky, o kterých se rozhoduje.

### 2.1.1 Dánsko

Nezávaznost dánského místního referenda pro orgány obce nesnižuje jeho politickou sílu, a to ani přes chybějící předpisy, které by upravovaly používání prvků přímé demokracie na lokální úrovni. To dokládá i počet lidových hlasování, jež se v Dánsku uskutečňují – v období let 1970 až 2000 proběhlo v 80 obcích na

---

<sup>40</sup> Evropskou chartu místní samosprávy dosud nepodepsali a neratifikovali dva členové Rady Evropy – Monaco a San Marino. V roce 2010 podpis připojila Andorra, ratifikace prozatím neproběhla. Council of Europe [http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG, ověřeno ke dni 25.2.2011].

<sup>41</sup> Výčet zemí vychází z typologie komunálních systémů M. Goldsmithe a E. Page a z její následné úpravy J.J. Hesseho a L.J. Sharpeho, respektive H. Heinelta a N. Hlepase. Z každé skupiny zemí jsem vybrala alespoň jeden stát, který tuto skupinu v mém výčtu reprezentuje.

160 referend, přičemž se nejčastěji konala na téma stavebních projektů, výstavby silničních sítí či uzavírání škol [Bartáková 2006: 11]. Podmínky a náležitosti místních referend jsou odlišné pro každou obec, ale platí, že referendum může vzejít pouze z iniciativy zastupitelstva jako celku.

V roce 2007 vešla v účinnost reforma dánské lokální správy, která výrazným způsobem změnila administrativní mapu Dánska – namísto 271 municipalit bylo vytvořeno 98 obcí<sup>42</sup>, došlo k zrušení 14 krajů a vytvoření pěti regionů. Cílem nově vzniklých, větších obcí je efektivnější plnění úkolů, ale i posílení demokracie přesunutím širší škály politických rozhodnutí na místní úroveň.<sup>43</sup> Před jejím konečným přijetím dánským Folketingem přistoupilo celkem 24 municipalit k vyhlášení místního referenda pro zjištění názoru obyvatel na nové uspořádání. 11 takových referend<sup>44</sup> rozhodlo o rozdělení stávajících municipalit a jejich nové obecní, případně regionální příslušnosti.<sup>45</sup>

### 2.1.2 Finsko

Stejně jako v Dánsku nejsou finská místní referenda závazná a mají pouze poradní hlas. Jsou vyhlášována z rozhodnutí rady k jakékoli otázce, která spadá do záležitostí obce. O vyhlášení místního referenda mohou požádat i občané, kteří musí reprezentovat alespoň pět procent oprávněných voličů obce.<sup>46</sup> Samo shromáždění podpisů není dostačujícím argumentem pro uskutečnění místního

---

<sup>42</sup> Průměrná velikost obce se před reformou pohybovala okolo 20 000 obyvatel. Po reformě byl jejich průměrný počet zvýšen na 55 000 obyvatel. The Local Government Reform [http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer\_IN.aspx?cat={0E77C31F-173A-414B-AC47-BB298CA94C53}&page=2; ověřeno ke dni 9.2.2011]

<sup>43</sup> The Local Government Reform [http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer\_IN.aspx?cat={0E77C31F-173A-414B-AC47-BB298CA94C53}&page=2; ověřeno ke dni 9.2.2011]

<sup>44</sup> Přesto referenda řešící slučování municipalit nepatřila v minulosti k nejčastějším a objevovala se spíše ojediněle – v roce 2001 se uskutečnilo referendum na ostrově Bornholm, ve kterém se voliči kladně vyjádřili k spojení pěti bornholmských obcí a jednoho kraje do jednoho administrativního celku. V roce 1992 a 2000 proběhla místní referenda na ostrově Langeland o sloučení třech tamějších obcí do jedné municipality. Referenda dopadla v neprospěch sloučení, vždy nejméně jedna obec spojení odmítla. Municipalities and Counties in Denmark [http://sundhedsministeriet.dk/~media/Filer-Publikationer-IN/English/2002/Municipalities-and-Counties-in-Denmark/Municipalities.ashx; ověřeno ke dni 8.2.2011]. Obce byly nakonec sloučeny v roce 2007 v důsledku zmiňované reformy.

<sup>45</sup> The Local Government Reform [http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer\_IN.aspx?cat={0E77C31F-173A-414B-AC47-BB298CA94C53}&page=2; ověřeno ke dni 9.2.2011]

<sup>46</sup> The Finnish Local Government Act [http://www.kuntaportaali.fi/k\_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37558;60393;60411; ověřeno ke dni 1.2.2011].

referenda. O jeho konání rozhoduje pouze rada, která i po splnění zákonných podmínek občany může jeho vyhlášení odmítnout.

Nástroje přímé demokracie<sup>47</sup> nejsou ve Finsku často využívaným prostředkem rozhodování, což je především důsledek jejich právní nezávaznosti a nemožnosti občanů ovlivnit jejich vyhlášení. Za posledních 20 let se konalo 56 referend, přičemž u šesti z nich nebyl výsledek respektován. Nejčastějším tématem referend bylo slučování obcí. Právě ignorování výsledků místních referend či odmítání občanských iniciativ na jejich konání<sup>48</sup> jsou jedním z hlavních témat diskuzí současné finské společnosti o stavu demokracie na lokální úrovni [Karjalainen 2010: 4–5].

### 2.1.3 Francie

Současné ustanovení o místním referendu bylo do francouzské ústavy začleněno v březnu 2003 v rámci dalšího decentralizačního procesu Páté francouzské republiky. Místní referenda se mohou konat o těch záležitostech, které spadají do působnosti územního celku. Jsou vyhlášována z iniciativy orgánů obce, občané tento proces ovlivnit nemohou [Svoboda 2004: VII]. Francouzská referenda mají jak závazný, tak konzultativní charakter, a to v návaznosti na účast při hlasování. Pokud účast dosáhne na hranici 50 % z registrovaných voličů a pokud polovina odevzdaných hlasů favorizuje jednu z variant ANO – NE, je referendum závazné. V opačném případě má výsledek hlasování pouze poradní hlas. Mezi referenda konanými na stejné téma musí uplynout doba alespoň

---

<sup>47</sup> Přímá demokracie se podle zákona může uplatňovat i formou občanských iniciativ. Občané mají právo předložit podněty týkající se činnosti obce místním orgánům. Osoby, které takovou iniciativu předloží, musí být informovány o opatřeních přijatých v důsledku iniciativy. Pokud předkladatelé iniciativy reprezentují alespoň dvě procenta oprávněných voličů obce, orgány municipality se záležitostmi musí zabývat nejpozději do šesti měsíců od jejího podání. The Finnish Local Government Act [[http://www.kuntaportaali.fi/k\\_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37558;60393;60411](http://www.kuntaportaali.fi/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37558;60393;60411)]; ověřeno ke dni 1.2.2011].

<sup>48</sup> Například občané města Tampere shromáždili v roce 2009 10 000 podpisů, kterými chtěli vyvolat referendum ohledně stavby tunelu ve městě. I přes splnění zákonných podmínek bylo orgány města referendum zamítnuto. Bylo argumentováno tím, že o stavbě tunelu již rozhodnuto bylo, již bylo zažádáno o finanční prostředky od státu a že by město uskutečněním referenda a případným odmítnutím stavby ztratilo důvěryhodnost smluvních partnerů, Aamulehti (Ranní noviny) [<http://www.aamulehti.fi/uutiset/pirkanmaa/159347.shtml>]; ověřeno ke dni 9.2.2011].

jednoho roku. Referenda se nesmí uskutečnit souběžně s volbami a probíhající volební kampaní.<sup>49</sup>

Z hlediska obecní struktury nepatří Francie mezi státy, které by prvků přímé demokracie<sup>50</sup> využívaly častěji – v období let 2005 až 2009 se místní referendum konalo zhruba ve 30 obcích<sup>51</sup>, což je vzhledem k municipální struktuře Francie, která čítá na 36 500 obcí, zanedbatelný počet. Referenda se uskutečnila na téma výstavby větrných elektráren, ukládání jaderného odpadu, zřízení obecní policie nebo o výstavbě či naopak demolici některých objektů.<sup>52</sup>

#### 2.1.4 Itálie

V Itálii neexistuje jednotná legislativní úprava místního referenda. Je pouze na zvážení každé obce, zda nástroje přímé demokracie do svých předpisů zařadí či nikoliv. Proto se také pravidla pro konání lidových hlasování liší – zatímco někde může referendum iniciovat pouze starosta nebo rada, ve většině italských obcí jsou to i občané [Erne 2004]. Pro všechny obce, které referendum zavedly, ale platí, že takto učiněná rozhodnutí jsou nezávazná a mají tak pouze konzultativní povahu. Určitou změnu v tomto směru přijaly některé obce, v čele s hlavním městem Řím, které vedle konzultativních referend zavedly i referenda, která dovolují zrušit právní předpisy a rozhodnutí přijaté orgány města.<sup>53</sup>

Místní referenda nacházejí uplatnění v otázkách dopravy, kdy řada hlasování rozhodla o zákazu či omezení vjezdu aut do městských center. Taková referenda se konala v Miláně, Bologni, Florencii nebo Turíně [Bobbio 2005: 44].

---

<sup>49</sup> Le Ministre de l'intérieur (Ministerstvo vnitra) [[http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les\\_collectivites\\_te/vie\\_democratique\\_loc/democratie\\_de\\_proxim/referendum\\_local/](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/vie_democratique_loc/democratie_de_proxim/referendum_local/); ověřeno ke dni 10.2.2011]

<sup>50</sup> Francouzská ústava rozeznává i další formy přímé účasti občanů na správě věcí veřejných. Prostřednictvím *petičního práva* mohou občané požadovat, aby do programu zasedání rady daného celku byla zařazena otázka patřící do jeho působnosti. Další možností jsou tzv. *konzultace*, kdy v předem daných případech (např. změny územních hranic) občané vyjádří svůj názor, který není pro příslušný státní orgán závazný [Svoboda 2004: VI].

<sup>51</sup> Oficiální statistiky chybí, toto číslo vychází ze seznamu na webu Ministerstva vnitra, kompletní ale zcela jistě není. Na základě prací francouzských autorů se odhaduje, že se uskuteční zhruba 20 místních referend ročně [Špok a kol. 2006: 66].

<sup>52</sup> Ministerstvo vnitra Francouzské republiky [[http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les\\_collectivites\\_te/vie\\_democratique\\_loc/democratie\\_de\\_proxim/referendum\\_local/](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/vie_democratique_loc/democratie_de_proxim/referendum_local/); ověřeno ke dni 10.2.2011]

<sup>53</sup> United Cities and Local Government [[http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Italy.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Italy.pdf); ověřeno ke dni 25.2.2011]

Hlasování se konají i o otázkách slučování municipalit<sup>54</sup> nebo o stavbách nejrůznějších objektů<sup>55</sup> na území obcí.

### 2.1.5 Německo

Místní referendum je v Německu jako federativním státě upraveno na úrovni ústav jednotlivých spolkových zemí. Každá země si jeho formální náležitosti upravuje po svém a přiznává mu odlišnou roli. Pokud bychom generalizovali údaje o referendech z jednotlivých spolkových států, mohli bychom tvrdit, že se přímá demokracie užívá v Německu spíše ojediněle [Gabriel, Walter-Rogg 2006].<sup>56</sup> Právě odlišná právní úprava, různá doba přijetí zákona o referendu, ale i fakt že Základní zákon místní referendum neřeší, nás nutí přistupovat k jednotlivým spolkovým státům a jejich místním referendům individuálně.

První zemí, která místní referendum zakotvila do svého právního řádu, bylo v roce 1956 **Bádensko-Württembersko**. Většina spolkových zemí tak učinila až v průběhu 90. let [Verhulst, Nijeboer 2007: 19]. Jako poslední takový zákon přijal v roce 2005 **Berlín**.

V rámci spolkových zemí se nejvyšší mírou participace občanů skrze místní referendum vyznačuje **Bavorsko**. Tato země zákonně upravila místní referendum v roce 1995, a to až po jeho schválení v zemském referendu.<sup>57</sup> I přes relativně pozdní implementaci zákona o referendu se do srpna roku 2010 konalo

---

<sup>54</sup> Například v roce 2010 byla na základě referenda vytvořena obec Ledro, která vznikla sloučením celkem šesti obcí, Informační portál italských obcí (Comuni Italiani) [<http://www.comuni-italiani.it/022/229/>; ověřeno ke dni 7.3.2011].

<sup>55</sup> V roce 2010 obyvatelé města Borgomanero odmítli výstavbu pěší zóny, Oficiální web municipality Borgomanero [<http://www.comune.borgomanero.no.it/elezioni/Referendum2010/default.aspx>; ověřeno ke dni 7.3.2011]. Ve stejném roce občané města Livorno odpovídali na otázku, zda si přejí zrušit usnesení městské rady ohledně výstavby nemocnice, Oficiální web municipality Livorno [<http://mizar.comune.livorno.it/elezioni/download/download.htm>; ověřeno ke dni 7.3.2011].

<sup>56</sup> Právě O. Gabriel a M. Walter-Rogg ve své práci vypočítali, že se mezi lety 1956 až 2005 uskutečnilo jedno místní referendum za rok až v každé 260té německé obci [Gabriel, Walter-Rogg 2006]. Tyto závěry jsou příliš zjednodušující a neberou v potaz (ačkoli sami autoři na to upozorňují), že naprostá většina německých spolkových zemí zařadila institut místního referenda do svých právních řádů až v 90. letech.

<sup>57</sup> Zemské referendum za začlenění místního referenda do právních předpisů se konalo i v městské spolkové zemi, **Hamburku**.

na základě 1 694 občanských iniciativ<sup>58</sup> již 903 místních referend [Socher, Rehmet & Reidinger 2010: 4]. Tento počet však není konečný, jelikož řada dalších hlasování vzešla ze žádosti obecních rad. Relativně rozšířenou praxi místních referend můžeme nalézt i v **Hamburku**, **Bádensku-Württembersku**, **Severním Porýní-Vestfálsku** nebo **Šlesvicku-Holštýnsku**. Na opačném konci stojí **Sársko**, kde se do roku 2007 konalo pouze jedno hlasování, **Durynsko** s 20 referendy a **Meklenbursko-Přední Pomořansko** s 37 referendy.<sup>59</sup>

Referendum může být vyhlášeno na základě rozhodnutí rady nebo z iniciativy občanů obce, toto pravidlo je společné všem státům. Odlišuje se však počet podpisů nutný k vyvolání referenda – obecně se pohybuje v rozmezí 2 až 15 %. 10 % podpisů oprávněných osob je požadavek **Dolního Saska**, **Hesenska** nebo **Šlesvicka-Holštýnska**. Diferenciovaný přístup k počtu podpisů najdeme v **Sársku**, kde je požadováno 5–15 % v návaznosti na velikost obce. Stejně je tomu i v **Bavorsku** a **Severním Porýní-Vestfálsku**, kde je však nutné kvórum ještě nižší, konkrétně 3–10 %.<sup>60</sup>

Kvórum nutné pro platnost místního referenda se v **Bavorsku** taktéž odvíjí od počtu obyvatel obce a respektuje tak jejich různou velikost – pro obce do 50 000 obyvatel je stanovena hranice 20 %, pro obce od 50 001 do 100 000 obyvatel 15 % a pro obce nad 100 001 obyvatel 10 % [Socher, Rehmet & Reidinger 2010: 13]. V porovnání s ostatními zeměmi se bavorské požadavky nejeví jako příliš striktní – **Sársko** požaduje 30 %, **Sasko**, **Sasko-Anhaltsko**, **Braniborsko** nebo **Meklenbursko-Přední Pomořansko** pak 25 %.<sup>61</sup> Vedle Bavorska má nejliberálnější podmínky na platnost místního referenda **Hamburk**, kde je výsledek hlasování přijat na základě prosté většiny hlasů [Kampwirth 2004]. Většina německých států nepoužívá kvórum odvíjející se od účasti, tedy od počtu příchozích, ale od počtu hlasujících pro většinovou odpověď [Rigel 2007b: 309].

---

<sup>58</sup> Všechny lidové iniciativy nemusí vést k vyvolání místního referenda, např. tehdy když orgány obce tuto iniciativu akceptují či pokud se předmět iniciativy váže k tématu, které není v působnosti obce.

<sup>59</sup> Mehr Demokratie [<http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html>; ověřeno ke dni 23.2.2011].

<sup>60</sup> Mehr Demokratie [<http://www.mehr-demokratie.de/287.html>; ověřeno ke dni 15.2.2011].

<sup>61</sup> Mehr Demokratie [<http://www.mehr-demokratie.de/287.html>; ověřeno ke dni 15.2.2011].



Nejdostupnější jsou údaje o referendech uskutečněných v **Bavorsku** – na jejich základě můžeme identifikovat témata, o kterých se hlasuje nejčastěji. Jsou to především otázky týkající se územního rozvoje obce jako dopravní projekty a průmyslové stavby, dále pak otázky spjaté se sociálními a vzdělávacími institucemi či veřejnými službami [Socher, Rehmet & Reidinger 2010: 5].

Německá referenda jsou pro orgány obce závazná. Doba závaznosti je však časově omezena – v **Bavorsku** je to pouze jeden rok. To však neznamená, že by úřady po uplynutí této doby přijímaly rozhodnutí v rozporu s výsledkem místního referenda, jelikož součástí německé politické kultury je respekt k rozhodnutím učiněným přímo, proto nedochází k jejich porušování [Rehmet, Wenisch 2005: 17].

### 2.1.6 Švýcarsko

Švýcarsko představuje ukázkový příklad užití prvků přímé demokracie jako doplňku zastupitelské formy vlády, a to jak na národní, kantonální, tak místní úrovni. Propracovaný systém referend, lidových iniciativ a občanských shromáždění<sup>62</sup> je ideálem většiny zastánců přímé demokracie. Na to, jaký prvek přímé demokracie bude v rámci municipality dominantním, má vliv velikost obce. Zatímco větší švýcarské obce mají klasický zastupitelský orgán, u kterého mohou občané formou iniciativy podat návrh na zrušení obecního nařízení nebo žádost o vyhlášení referenda, menší obce<sup>63</sup> uskutečňují dvakrát až čtyřikrát do roka veřejná shromáždění<sup>64</sup>, na kterých mají občané právo hlasovat o návrzích předkládaných obecní radou, případně měnit jejich obsah. Stejně tak ale mají pravomoc iniciovat referendum [Ladner 2005: 152].

---

<sup>62</sup> Na kantonální úrovni je svými politickými institucemi specifický kanton Glarus a Appenzell Innerrhoden. V těchto kantonech se dodnes rozhoduje prostřednictvím veřejných shromáždění, která se konají jednou ročně. V kantonu Glarus se shromáždění koná vždy první květnovou nedělí. Občané zde rozhodují o případných změnách kantonální ústavy, právních předpisech nebo o daňových sazbách. Každý občan je vybaven barevnými hlasovacími listy a jejich zvednutím „odevzdá“ svůj hlas. Poměr hlasů není přesně sčítán, ale pouze odhadován. Kanton Glarus [<http://www.landsgemeinde.gl.ch/node/2>, ověřeno ke dni 5.5.2011].

<sup>63</sup> Toto rozdělení však neplatí vždy. Vliv má i teritoriální příslušnost dané obce. Zatímco v západně položených kantonech (francouzských) mají i menší obce zastupitelstva, ve východních kantonech (německých) převažuje správa skrze shromáždění, a to i ve větších obcích [Kübler, Ladner 2002: 11].

<sup>64</sup> Veřejná shromáždění se nevyznačují vysokou účastí – v roce 1998 průměrná účast dosahovala na 16,5 % [Ladner 2002: 822].

Na lokální úrovni se uplatňují lidové iniciativy, fakultativní a obligatorní referenda.<sup>65</sup> Některé kantony nařizují konat referenda k finančním otázkám, ať už o schválení obecního rozpočtu či velkých investicích. Taková referenda jsou pro orgány obce závazná. Podobně jako německé spolkové státy se i švýcarské kantony odlišují pravidly a mírou uplatnění prvků přímé demokracie – zatímco v kantonu **Bern** se v rozmezí let 1990 a 2000 uskutečnilo 848 místních referend, v kantonu **Freiburg** ve stejných letech pouze čtyři. To je přičítáno odlišným kulturním, jazykovým i institucionálním charakteristikám jednotlivých kantonů, kdy k častějšímu využití občanských práv dochází v kantonech německých spíše než francouzských [Kaufmann et al. 2010: 27–28].

### 2.1.7 Velká Británie

Proces devoluce ve Velké Británii přinesl odlišné právní normy pro Anglii, Skotsko, Wales a Severní Irsko. Proto se zákon upravující fungování místní správy (Local Government Act 2000) vztahuje pouze k Anglii a Walesu.<sup>66</sup> V těchto částech nepatří referendum k častěji využívaným formám přímého rozhodování občanů, a to i přes závaznost výsledku hlasování [Vojtěchová 2009: 10]. Referendum může být vyhlášeno jak orgány obce, tak z iniciativy občanů, kteří musí shromáždit příslušný počet podpisů. Tento počet není pevně stanoven, o jeho výši rozhoduje příslušný člen kabinetu (*Secretary of State*), který je však vázán minimální hranicí 5 % v Anglii a 10 % ve Walesu [Rigel 2007b: 304].

Vláda se přijetím zákona z roku 2000 pokusila reformovat vnitřní organizaci místní správy směrem k přímé volbě starostů. Bylo stanoveno, že pokud se obec rozhodne pro přímo voleného starostu, toto rozhodnutí potvrdí občané v referendu. V období 2000–2006 se konalo celkem 31 referend o přímé volbě starostů, pouze ve 12 případech se voliči k přímé volbě vyjádřili kladně. Jelikož toto nastavení zákona přineslo jen minimální změnu, v roce 2006 byla

---

<sup>65</sup> Město Curych umožňuje i tzv. osobní iniciativy. Každý občan má právo vznést určitý návrh, který na třech po sobě jdoucích zasedáních zastupitelstva musí mít trvalou podporu nejméně 42 zastupitelů ze 125. Pokud ji získá, návrh je delegován radě a absolvuje klasický schvalovací proces [Ladner 2002: 817].

<sup>66</sup> viz část první Local Government Act 2000 [<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>; ověřeno ke dni 9.5.2011]

povinnost konat referendum o přímé volbě ze zákona vypuštěna [Leach, Wilson 2008: 307].

### 2.1.8 Maďarsko

Lidová hlasování se v Maďarsku musí ze zákona konat vždy, pokud se týkají sloučení či oddělení obcí, vytvoření společného zastupitelstva pro více obcí nebo naopak vystoupení z něho. Navíc také v případech, které jsou stanoveny nařízením příslušného územního celku. Fakultativní místní referenda se konají v otázkách spadající do působnosti obce, vyjma daní a rozpočtu, personálních otázek či rozpuštění zastupitelstva [Orosz 2005: 1288].

Místní referendum je vyhlášováno na žádost alespoň čtvrtiny členů zastupitelstva, jeho výborů nebo z podnětu občanů. O jeho vyhlášení mohou požádat také místní společenské organizace a sdružení. Počet podpisů nutný k vyvolání referenda občany není pevně stanoven, jeho výši určuje zastupitelstvo, ale platí, že se musí pohybovat v rozmezí 10 až 25 % z celkového počtu oprávněných osob.<sup>67</sup> Pokud občané splní všechny zákonné podmínky pro vyhlášení referenda, zastupitelstvo mu nemůže zabránit a referendum se konat musí [Orosz 2005: 1288]. Výsledek hlasování je pro orgány obce závazný, pokud se referenda zúčastní nadpoloviční počet voličů, kteří v 50 % odpověděli stejně.

V průběhu 90. let se konala referenda především o vzniku nových obcí. Vznik nové obce oddělením není v Maďarsku podmíněn příliš vysokým požadavkem na počet obyvatel, zákon stanovuje jejich minimální počet na 300.<sup>68</sup> V současnosti se vedle zmíněných hlasování o osamostatnění municipalit konají referenda nejčastěji na téma ekologických projektů a staveb [Smith 2007: 35; Soós 2002: 13].

Největší šanci na úspěšné iniciování hlasování, a především na dostatečnou účast, mají témata dotýkající se životního prostředí, ať už se jedná

---

<sup>67</sup> Stejný přístup volí maďarské zákony k lidovým iniciativám, jejichž prostřednictvím může skupina obyvatel předložit zastupitelstvu otázku, kterou se zastupitelé musí zabývat. Počet podpisů v tomto případě nesmí být menší jak 5 % a větší jak 10 %, konkrétní počet určuje opět zastupitelstvo [Orosz 2005: 1289].

<sup>68</sup> Obec původní i nově vzniklá si však musí vystačit s finančními prostředky, které využívala obec jako celek, jelikož stát odmítá zvyšování státních subvencí pro fungování dalších obcí [Marková 2009: 173].

o realizaci skládek či továren. Právě vysoká 50% hranice ve většině případů zneplatňuje výsledky místních referend a odrazuje občany od častějšího využití nástrojů přímé demokracie – počet lidových hlasování se jen ojediněle vyšplhá nad 20 referend ročně [Smith 2007: 33–36; Soós 2002: 12–13], což je na 3 152 maďarských obcí poměrně nízké číslo i vzhledem ke skutečnosti, jakou přímá demokracie hrála roli v době maďarské tranzice.

### 2.1.9 Slovensko

Také slovenský právní řád<sup>69</sup> rozeznává obligatorní a fakultativní místní referenda. Obligatorní referenda se konají v případě sloučení, oddělení obce a při změně názvu obce. Minimální požadavek na počet obyvatel v nově vzniklé obci je 3 000 a jedná se v rámci zemí Visegrádu o nejpřísnější pravidlo.<sup>70</sup> Novela z roku 2001 navíc zamezila konání referend o vzniku nových obcí, jelikož hlasování se musí konat na území celé obce a ne pouze v té části, která se chce oddělit [Smith 2007: 40].<sup>71</sup> Navíc účast alespoň poloviny obyvatel obce je v takových případech utopickou představou.

Povinně se referenda vyhlášují i v případě odvolání starosty obce<sup>72</sup>, a dále pokud o jeho konání požádají občané obce formou petice, která obsahuje nejméně 30 % podpisů oprávněných osob. Zastupitelstvo může přistoupit k vyhlášení referenda i před rozhodnutím o jiných důležitých věcech samosprávy. Výsledek hlasování je platný, pokud se ho zúčastní alespoň polovina voličů, kteří v nadpoloviční většině hlasovali pro jednu z variant.

Ačkoli zákon, který umožňuje konání místních referend, existuje již od roku 1990, jeho častá novelizace<sup>73</sup>, nepřehlednost, ale i vnitropolitická situace Slovenska v 90. letech zaměřená spíše na centralizaci, nedala vzniknout širšímu povědomí o přímé demokracii. Referenda se samozřejmě konají, jejich výskyt

---

<sup>69</sup> Místní referendum je upraveno v zákoně č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení.

<sup>70</sup> Již bylo zmíněno, že v Maďarsku je požadováno pouze 300 obyvatel, v České republice pak 1 000 obyvatel (k tomu více kapitola 3).

<sup>71</sup> Část obce se také nemůže oddělit, pokud do rozvoje dané části byly vloženy investice, na kterých je závislá obec jako celek.

<sup>72</sup> Jak správně podotýká F. Rigel, tím, že je starosta volen přímo a jeho odvolání musí být odsouhlaseno občany, došlo k dalšímu posílení slovenských starostů [Rigel 2007b: 302]. Zastupitelstvo starostu odvolat nemůže, může pouze iniciovat hlasování o jeho odvolání z funkce.

<sup>73</sup> Příslušný zákon byl do roku 2005 novelizován celkem 27krát [Smith 2007: 39].

však není příliš početný. Stejně jako v Maďarsku stojí za neúspěchem referend vedle vysokého kvóra i nezáměr obyvatel – v referendu za odvolání starosty obce Šarišské Michaľany se v roce 2009 dostavilo k hlasování 36,5 % voličů, k referendu o stavbě obchodního centra v Trenčíně ve stejném roce pak jen 10,5 % občanů.<sup>74</sup>

### 2.1.10 Polsko

Možnost přímého odvolání zastupitelstva je v Polsku historicky starší než možnost odvolání starosty. Zatímco s odvoláním obecního zastupitelstva počítal již zákon z roku 1991, stejný postup pro starostu byl zaveden až po uzákonění přímé volby starostů v roce 2002 [Smith 2007: 29–30]. Tato referenda se uskutečňují ze zákona vždy<sup>75</sup>, stejně jako hlasování na téma místních daní. Fakultativní referenda se pak konají o jakékoli jiné zásadní otázce. Možnost iniciovat referendum má jak zastupitelstvo, tak občané. K jeho vyhlášení je nutné shromáždění 10 % podpisů<sup>76</sup> oprávněných osob během 60 dnů. Oba typy místních referend jsou pro orgány obce závazné. Odvolací referendum je platné tehdy, pokud dosáhne na 3/5 účast z předešlých voleb do příslušného orgánu [Smith 2009: 101], daňové otázky musí mít podporu alespoň dvou třetin voličů a fakultativní referenda musí dosáhnout na 30% účast.<sup>77</sup>

Místní referenda jsou v Polsku rozšířena – v období 1998 až 2002 se konalo 196 referend, v letech 2002 až 2006 pak 88 hlasování.<sup>78</sup> Nejčastěji se konají v otázkách odvolání místních orgánů. Problémem je ale, stejně jako ve zmiňovaném Maďarsku a Slovensku, častá neplatnost místních referend způsobená nízkou volební účastí. V prvních deseti měsících roku 2008 se uskutečnilo 26 odvolacích referend, z nichž pouze pět přilákalo zákonem

---

<sup>74</sup> Oficiálne stránky mesta Trenčín [http://www.trencin.sk/index.php?s-cv-contentID=12288&s-cv-embeddedID=49895; ověřeno ke dni 9.2.2011]; Život Prešova online [http://www.zivotpo.sk/portal/?c=12&id=16782; ověřeno ke dni 9.2.2011].

<sup>75</sup> Jediné omezení je časové – hlasování se nesmí konat do deseti měsíců ode dne voleb či od posledního referenda na stejné téma. A dále, pokud by se předčasné volby konaly osm měsíců před uplynutím řádného funkčního období.

<sup>76</sup> Pro vyhlášení referenda na úrovni okresu je nutné shromáždění 10 % podpisů, na úrovni vojvodství pak 5 %.

<sup>77</sup> Internetový systém právních předpisů (ISAP) [http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU2000880985; ověřeno ke dni 22.2.2011].

<sup>78</sup> Sektor publiczny (Veřejný sektor) [http://samorzad.infor.pl/temat\_dnia/artykuly/387565\_jak\_prawidlowo\_przeprowadzic\_lokalne\_referendum.html; ověřeno ke dni 9.2.2011].

stanovené procento voličů.<sup>79</sup> Průměrná účast v těchto referendech dosahovala v období let 1992 až 2005 pouhých 18,1 % a jen 10,7 % z uskutečněných referend vedlo k odvolání zvolených představitelů [Smith 2007: 32].

### 2.1.11 Shrnutí

Ačkoliv se jen obtížně hledají univerzálně platné charakteristiky, které by mohly být aplikovány na evropské státy v souvislosti s místními referendy, na základě výše uvedeného výčtu je možné identifikovat určité rozdíly v pojetí referend západoevropskými a východoevropskými zeměmi, a to i za cenu určitých výjimek. Nejnápadnější rozdíl mezi novými demokraciemi a „starou“ Evropou je právní účinek referend na rozhodování místních orgánů a frekvence konání lidových hlasování.

Nezávaznost místních referend je pro západoevropské země příznačnější – vedle **Dánska**, které navíc nemá legislativní úpravu místních referend, najdeme stejný přístup k výsledkům hlasování ve **Finsku**, **Itálii**, dále i v **Belgii**, **Španělsku** nebo **Švédsku**.<sup>80</sup> Výjimku tvoří **Německo**, **Švýcarsko** nebo **Francie**. Opakem jsou země **Visegrádu**, které závaznost místních referend přijaly jako základní stavební jednotku občanské participace. I v rámci východní Evropy existuje několik výjimek jako např. **pobaltské státy**, které místní referendum vůbec neznají a občanům umožňují podílet se na rozhodování pouze ve formě průzkumů či debat.<sup>81</sup>

Frekvence užití lidových hlasování přináší podobný vzorec – občané **Francie**, **Itálie**, **severských států** a některých **německých** spolkových zemí mají možnost účastnit se referend ojedinele, odchylkou jsou na druhou stranu **bavorské** a **švýcarské** obce, které vychází svým občanům vstříc a referenda jsou tu téměř na *denním* pořádku. Stejně je tomu tak i ve východoevropských zemích,

<sup>79</sup> Sektor publiczny (Veřejný sektor) [[http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/387565,jak\\_prawidlowo\\_przeprowadzic\\_lokalne\\_referendum.html](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387565,jak_prawidlowo_przeprowadzic_lokalne_referendum.html)]; ověřeno ke dni 9.2.2011].

<sup>80</sup> viz Council of Europe [<http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD%282005%29034-e.pdf>]; ověřeno ke dni 12.2.2011].

<sup>81</sup> V **Litvě** se mohou občané vyjádřit k obecním záležitostem formou dotazníku a hlasováním na schůzích. Možností jsou i průzkumy v domácnostech nebo po telefonu. Výsledky mají pouze poradní hlas [Andrlík 2009: 263–264]. V **Estonsku** se mohou občané podílet na vzniku nových vyhlášek či jejich změnách formou iniciativ [Švec 2009: 291]. V **Lotyšsku** mají občané možnost vyjádřit se k plánům územního rozvoje na veřejných schůzích. Tato praxe však není aplikována všemi územními jednotkami [Vanags; Vilka 2000: 131].

kde je četnost referend v porovnání se západem výrazně vyšší. Za vyšší frekvencí referend v těchto státech stojí i hlasování o územních změnách, respektive o vzniku nových obcí, jejichž konání byla v 90. letech reakcí na ukončenou centralizační politiku států.

Pokud by se hledala spojitost mezi počtem uskutečněných referend a jejich právní závazností, výsledkem by bylo častější konání referend v těch státech, jejichž místní orgány se výsledky hlasování musí řídit a naopak. První uvedené platí pro státy jako **Maďarsko**, **Polsko**, **Slovensko** nebo pro spolkovou zemi **Bavorsko**. Výjimku však představuje **Francie** nebo **Velká Británie**, jejichž referenda jsou sice závazná, ale jejich počet dosahuje velmi nízkých čísel.

Legislativy **Polska**, **Maďarska** i **Slovenska** odhalují řadu shodných rysů, především důraz na prvky přímé demokracie, což je přičítáno obdobné historické zkušenosti s nedemokratickým a centralizačním řízením státu. Ačkoliv je občanská participace v právních úpravách definována relativně široce, praxe referend se setkala s příliš náročnými podmínkami celého procesu (kvórum, počet podpisů apod.), které v kombinaci se zásahy místních orgánů do organizací referend či častými novelizacemi vedou k celkové nepřehlednosti a neplatnosti hlasování a odrazují tak občany od aktivnějšího zapojení a vymáhání svých občanských práv. V porovnání se zeměmi západu je zde frekvence místních referend výrazně vyšší, jejich politické dopady však zcela jistě nejsou takové, jaké by na základě legislativního vyznění mohly být.

### 3. Legislativní zakotvení a vymezení referend v českém právním řádu

Nástroje přímého rozhodování nehrály v historii České republiky, respektive Československa, žádnou významnou roli.<sup>82</sup> Ačkoliv již Washingtonská deklarace z roku 1918 zavazovala vládu k uznání zásad lidové iniciativy a referenda alespoň na celostátní úrovni, právní pořádek vycházející z československé Ústavy z roku 1920 toto ustanovení nenaplnil. Ústava v § 46 stanovila, že se hlasování koná v případě, zamítlo-li Národní shromáždění návrh vládního zákona a vláda se poté jednomyslně usnesla, že konečné rozhodnutí o tom, zda se zamítnutý návrh stane zákonem, ponechá na hlasování lidu. Dále bylo určeno, že je nepřipustné konat hlasování o ústavních otázkách. I přes tuto formulaci nebyl přijat zákon, na jehož základě by se hlasování konalo, a myšlenka přímé účasti občanů tak zůstala nenaplněna. Využití prvků přímé demokracie pak nebylo vlastní ani poválečné Ústavě z roku 1948 a Ústavám z let 1960 a 1968.<sup>83</sup>

Obdobná situace ostatně panuje i v současnosti, alespoň co se týká jakékoli formy přímé demokracie na celostátní úrovni. Ústava v čl. 2 stanoví, že ústavní zákon může určit, kdy lid vykonává státní moc přímo a čl. 21 Listiny základních práv a svobod pak říká, že občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Stále pokračující debaty však dodnes nevedly k přijetí ústavního zákona o celostátním referendu. Jediné referendum<sup>84</sup> na téma vstupu České republiky do EU v roce 2003 bylo vyhlášeno *ad hoc*, podle ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

---

<sup>82</sup> O využití prvku přímé demokracie, konkrétně plebiscitu, se uvažovalo po skončení první světové války ve sporu Československa a Polska o území Těšínska. K jeho konání nakonec nedošlo kvůli napjaté situaci a vzrůstajícímu násilí na obou stranách. O rozdělení území poté rozhodla mezinárodní komise.

<sup>83</sup> K tomu někteří autoři uvádějí, že se přímé demokracii nejvíce přibližoval § 40 zákona o národních výborech. V souladu s ním mohl národní výbor rozhodnout, že některou ze zásadních otázek života obce svěří k projednání občanům, a to ještě předtím, než k této věci přijme vlastní usnesení. Zákon pak již nestanovil, jaký vliv by měla vůle občanů na konečné rozhodnutí výboru [Mates 2007: 247].

<sup>84</sup> O federálním referendu se uvažovalo jako o prostředku „rozvodu“ Československa. Na základě ústavního zákona č. 327/1991 Sb., mohly být občanům České a Slovenské Federativní Republiky předkládány k rozhodnutí zásadní otázky formy státoprávního uspořádání ČSFR. K využití tohoto zákona však nikdy nedošlo.



Český právní řád však od 1. ledna 2011 rozeznává i referendum krajské. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů byl Poslaneckou sněmovnou schválen v dubnu 2010, kdy k jeho schválení bylo nutné přehlasovat zamítavý verdikt Senátu i veto prezidenta. Úprava krajského referenda do jisté míry kopíruje referendum místní, jelikož hranice pro platnost a závaznost referenda je stanovena totožně. Krajské referendum se koná, usnese-li se na tom zastupitelstvo kraje nebo o jeho konání požádá přípravný výbor, který musí shromáždit 6 % podpisů oprávněných osob<sup>85</sup>, tedy občanů trvale žijících na území kraje. Jelikož se jedná o nástroj nový, žádné referendum se podle této právní úpravy prozatím nekonalo.

### 3.1. Právní úprava místního referenda

Místní referendum není v české Ústavě explicitně vymezeno. Na lokální úrovni je však aplikováno ustanovení Listiny o přímé účasti občanů na správě věcí veřejných a volbě jejich zástupců. Místní referendum však v polistopadové historii své ústavní zakotvení mělo, a to konkrétně v **ústavním zákoně č. 294/1990 Sb.**, který novelizoval tehdejší ústavu, a který v čl. 86 vložil rozhodování o věcech místní samosprávy do pravomoci občanů formou obecních shromáždění, referend nebo prostřednictvím zastupitelstva obce. **Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)** však tento požadavek naplnil pouze v souvislosti s místním referendem a v § 26 stanovil jeho konání v případech sloučení či rozdělení obcí a v případech, kdy o vyhlášení referenda požádá jedna desetina občanů obce starších osmnácti let nebo jedna třetina členů obecního zastupitelstva.<sup>86</sup> Zákon nabyl účinnosti 24. listopadu 1990, tedy v den konání prvních voleb do obecních zastupitelstev.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Oprávněnými osobami se rozumí osoby, které mají právo volit do krajských, respektive obecních zastupitelstev.

<sup>86</sup> Možnost vyhlásit referendum na žádost zastupitelstva obce však byla následně zrušena. Obecní zastupitelstva pak získaly tuto pravomoc až v roce 2004.

<sup>87</sup> Je však třeba připomenout, že i před tímto datem se konaly stovky místních referend, na jejichž základě docházelo k osamostatňování obcí. Alespoň stručný obrázek o jejich množství nám přinese srovnání počtu obcí počátkem 90. let – zatímco v roce 1990 zde bylo 4100 obcí, o rok později již 5768 obcí. Vzhledem k chybějící právní úpravě bychom tak měli spíše mluvit o obecních anketách než místních referendech.

Detailní úpravu zákona o místním referendu však přinesl až další, svým poměrem k zákonu o obcích zvláštní **zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu**, který nabyl účinnosti 1. července 1992. Zákon stanovil, že místním referendem rozhodují občané o konkrétních otázkách, které spadají do samostatné působnosti obce nebo městské části. § 10 pak obsahoval negativní výčet, tedy ty otázky, o nichž se místní referendum konat nemohlo. Tento výčet měl taxativní charakter. Jako příklad můžeme uvést otázky spojené s rozpočtem obce, místními poplatky, volbou a odvoláním starosty či rady. A dále takové otázky, které by byly v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Referendum se také nemohlo konat v posledních šesti měsících volebního období obecního zastupitelstva.

Zákon určil, že návrh na konání místního referenda může vzejít přímo od obyvatel obce, pokud jej svým podpisem podpoří příslušný počet občanů obce. V obcích a městských částech je tak nutné získat:

Tabulka 1: Počet podpisů nutných pro návrh místního referenda

obce do <b>3 000</b> obyvatel	podpisy <b>30 %</b> oprávněných osob
obce do <b>20 000</b> obyvatel	podpisy <b>20 %</b> oprávněných osob
obce nad <b>20 000</b> obyvatel	podpisy <b>10 %</b> oprávněných osob
obce nad <b>200 000</b> obyvatel	podpisy <b>6 %</b> oprávněných osob

Zdroj: zákon č. 22/2004 Sb.,

Pro platnost místního referenda bylo nezbytné, aby se hlasování účastnila alespoň čtvrtina oprávněných občanů. K závaznosti výsledku referenda pak byly třeba hlasy nadpoloviční většiny zúčastněných.

Odlišná pravidla byla stanovena v případě vzniku nové obce. Tyto předpisy jsou dodnes platné a stanoví, že rozhodnutí je přijato, hlasovala-li pro osamostatnění obce nadpoloviční většina ze všech oprávněných občanů obce. Takové referendum je referendem obligatorním – ze zákona se musí konat vždy. Na rozdíl od obecného místního referenda, které se koná na území celé obce, a právo zúčastnit se ho mají všichni oprávnění občané, referendum o vzniku nových obcí se účastní obyvatelé pouze těch místních částí, které usilují o samostatnost.

V případě sloučení obcí se referendum konat nemusí. Dohodu o sloučení obcí nebo o připojení obce lze uzavřít jen na základě rozhodnutí zastupitelstev

dotčených obcí. Pokud však o uskutečnění místního referenda požádají občané obce do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí, referendum se konat musí.

Zákon o obcích řešil jak volby, tak místní referendum. Tato nevhodná dualita byla vyřešena přijetím samostatného zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstva. Na základě tohoto legislativního aktu zůstalo místní referendum upraveno samostatným zákonem č. 298/1992 Sb., o místním referendu. Nový zákon přinesl i významnou změnu v podobě rozšíření tzv. negativního vymezení místního referenda, tedy v rozšíření taxativního výčtu věcí vyloučených z rozhodování v místním referendu. Referendum se nově nemohlo konat v otázce rozdělení obcí, pokud by měla vzniknout obec s méně než 300 obyvateli.

Dlouho očekávaný **zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)**, který nahradil původní zákon o obcích č. 367/1990 Sb., přinesl dvě nová důležitá ustanovení, týkající se místního referenda. § 21 zpřísnil podmínky pro vznik nové obce. Nově vzniklá obec musí mít samostatné katastrální území sousedící s nejméně dvěma obcemi a tvořící souvislý územní celek. Po oddělení musí mít nová obec alespoň **1 000 obyvatel**. Stejně podmínky pak musí splňovat i obec po oddělení její části. § 89 stanovil podmínku závaznosti výsledku místního referenda pro zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce. Pokud by zastupitelstvo nepostupovalo v souladu s výsledkem referenda a ani po vyzvání by nesjednalo nápravu, Ministerstvo vnitra, v postavení ústředního orgánu veřejné správy, mohlo přistoupit až k jeho rozpuštění.

Nutnost sjednotit zákon o místním referendu, do té doby rozdělený do několika zákonů, které vedle sebe působily mnohdy neslučitelně [více viz Rigel 2007a: 50–51], přednesl zákonodárce v roce 2003. O rok později nabyl účinnosti, konkrétně 1. února 2004, zcela nový **zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů**.

Tento zákon významným způsobem navýšil hranici platnosti a závaznosti místního referenda. Podmínky pro vznik nové obce měněny nebyly. K platnosti referenda byla stanovena podmínka účasti alespoň poloviny občanů obce. K závaznosti rozhodnutí pak byly třeba hlasy nadpoloviční většiny zúčastněných. Zvýšení kvóra bylo motivováno několika důvody. Jednak, z hlediska samosprávy, důležitostí otázek pokládaných v referendu, pro které je podle zákonodárce nutná odpovídající podpora významné části obyvatel obce, ale i z důvodu obav

z možného zneužití tohoto prvku přímé demokracie, který se v zájmu ochrany malé jednotky může stát prvkem destruktivním pro politiku státu jako celku. A zejména, pokud je možné na základě nerespektování výsledku referenda odvolat zastupitelstvo obce a vyhlásit volby nové, musí mít takové rozhodnutí oporu ve většině obyvatelstva obce.

O vyhlášení místního referenda rozhoduje podle zákona zastupitelstvo obce. Cesta k jeho vyhlášení vede skrze přípravný výbor složený z občanů obce nebo od roku 2004 může jeho konání iniciovat i samo zastupitelstvo obce, a to na základě prosté většiny jeho členů. Úkolem přípravného výboru je, kromě určení otázky a území, kde se referendum bude konat, opatřit návrh na konání místního referenda příslušným počtem podpisů, který se odvíjí od velikosti obce, a který je totožný s počtem podpisů tak, jak byl představen v zákoně č. 298/1992 Sb.

Zákon č. 22/2004 Sb., také mírně pozměnil výčet otázek, o kterých není přípustné konat místní referendum. Současný seznam má podle § 7 následující podobu a referendum tak nelze konat:

- o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,
- o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,
- o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,
- jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,

- jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Zatím poslední významnou změnou zákona o místním referendu, je **novela č. 169/2008 Sb.**, účinná od 1. července 2008, která je určitým kompromisem mezi dvěma předešlými úpravami. Novela snižuje kvórum nutné pro platnost a nově vymezuje podmínky závaznosti referenda. Referendum je platné, pokud se k hlasování dostaví 35 % oprávněných občanů. Hranice pro závaznost referenda je stanovena nadpoloviční většinou zúčastněných, která zároveň musí představovat alespoň 25 % ze všech oprávněných občanů obce.

Tabulka 2: Přehled minulé a stávající právní úpravy platnosti a závaznosti místního referenda (MR); vždy se jedná o účast oprávněných občanů obce

<b>Právní úprava</b>	<b>Platnost MR</b>	<b>Závaznost MR</b>
<b>č. 298/1992 Sb.</b>	25% účast	50 % zúčastněných
<b>č. 22/2004 Sb.</b>	50% účast	50 % zúčastněných
<b>č. 169/2008 Sb.</b>	35% účast	50 % zúčastněných = alespoň 25% oprávněných

Zdroj: jednotlivé právní úpravy

Dále byla zrušena možnost odvolat zastupitelstvo obce, které se odmítne řídit výsledkem referenda. Tato změna však nemusí přinést ignorování výsledků zastupitelstva, která by místní referendum přeměnila ve zbytečný a nákladný proces. Politickou odpovědnost na rozhodnutí bude mít vždy zastupitelstvo, která se, pokud se odmítne výsledkem referenda řídit, může projevit na výsledku příštích voleb do zastupitelstva obce.

## 3.2 Diskuze o místním referendu na půdě Parlamentu České republiky<sup>88</sup>

Diskuze odehrávající se na půdě Parlamentu dobře mapuje problematické otázky, které se s místním referendem pojí, stejně jako přístup zákonodárců k jeho praktickému využití. Pozornost je věnována debatě o právní úpravě zákona, který kvórum významně navýšil. Diskuze na půdě parlamentu na toto téma byla překvapivě stručná, žádný ze zákonodárců se nevyslovil proti navýšení hranice. Naopak širokou diskuzi vyvolal plán vlády opět hranici snížit, stejně jako zrušit sankci za nerespektování výsledku referenda zastupitelstvem. Argumenty proti návrhu, které v Parlamentu zazněly, reflektují obavu z nadužívání či dokonce zneužívání nástrojů přímé demokracie. Argumenty pro návrh pak poukázovaly na vysoké kvórum účasti 50 %, kterého velmi často nedosahují ani volby do Parlamentu či obecních zastupitelstev.

### 3.2.1 Široká shoda nad novým zákonem

Nepřehlednost legislativy týkající se místního referenda stála za přijetím zcela nového zákona o místním referendu. O jeho potřebě panovala mezi zákonodárci shoda, vládní návrh zákona tak v Parlamentu získal širokou podporu a legislativní proces absolvoval bez problémů.<sup>89</sup> Ačkoli předkládaný návrh zákona citelně měnil hranici pro platnost a závaznost místních referend, Parlament věnoval této části pouze minimum pozornosti.

Prvním, kdo poukázal na měnící se kvórum, byl poslanec David Šeich. Upozornil, že 50% hranice povede k časté neplatnosti hlasování, kdy vycházel

---

<sup>88</sup> Podkapitola jako celek vychází z materiálů Parlamentu České republiky, konkrétně ze stenoprotokolů z jednání Poslanecké sněmovny a Senátu. Veškeré použité výroky jednotlivých zákonodárců jsou tak citovány podle těchto materiálů: Senátní tisk č. 210 (stenografický zápis) [<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pszenat/hlasovani?action=steno&O=6&IS=3847&T=210#st210>; ověřeno ke dni 12.3.2011]; Sněmovní tisk č. 255 (stenografický zápis) [<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/014schuz/14-6.html>; ověřeno ke dni 12.3.2011]; Sněmovní tisk č. 276 (stenografický zápis) [<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/022schuz/22-9.html#1040>; ověřeno ke dni 12.3.2011]; Sněmovní tisk č. 323 (stenografický zápis) [<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/027schuz/27-2.html#140>; ověřeno ke dni 12.3.2011]; Sněmovní tisk 323/3 (stenografický zápis) [<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/030schuz/30-2.html#187>; ověřeno ke dni 12.3.2011].

<sup>89</sup> Návrh byl Poslanecké sněmovně předložen 18.3.2003, která ho 23.10.2003 ve 3. čtení schválila. V Senátu byl návrh projednáván 15.12. 2003 a prezidentem podepsán 31.12.2003.

především ze zkušenosti slovenských celostátních referend, které doposud byly všechny neplatné právě kvůli vysokému kvóru.<sup>90</sup> Stejně tak vyjádřil obavu, že disproporční vymezení podpisů nutných k shromáždění bude směřovat k častějšímu vyhlášení referend ve velkých obcích, kde k jeho vyvolání postačuje pouze 6 % podpisů oprávněných osob.<sup>91</sup> Obdobně poslanec Miroslav Beneš vyjádřil názor, že drtivá většina referend na požadovanou hranici nedosáhne, a to i z důvodu tradice nepřímé demokracie, která je České republice vlastní spíše než demokracie přímá. Naopak se vyslovil pro navýšení hranice až k 60 či 70 %, z důvodu závaznosti referend nejen pro zastupitelstvo, ale i pro další rozvoj obcí. Posledním, kdo kvórum zmínil, byl poslanec Karel Vymětal, který se pozastavil nad jasným vymezením kvóra, jež není přítomné v žádném volebním zákoně a ani nebylo použité pro zákon o vstupu do EU.

Žádný ze zákonodárců se tak překvapivě nevyjádřil *proti* navýšení kvóra. Předkladatel návrhu, ministr vnitra Stanislav Gross, obhajoval tento krok *absolutní závazností* rozhodnutí učiněných v referendech, které mohou vyústit k rozpuštění zastupitelstva a vyhlášení předčasných voleb. Proto je podle něj nutné, aby takováto sankce nebyla rozhodována z vůle 20 či 30 % obyvatel. Tento důvod tak byl jediným vysloveným, který hájil nutnost zásadně měnit již zažitá kvóra.

Poslanecká debata však zasáhla i otázky, které se ukázaly jako relevantní a aktuální ve vztahu k některým uskutečněným referendům. Poslanec Tomáš Kvapil vznesl dotaz, zda by neměli mít právo účastnit se hlasování v referendu i ti občané, kteří vlastní na území obce nemovitost (více sub. 4.2.3).

### **3.2.2 Šance pro rozvoj přímé demokracie?**

Zákonodárci se shodli na potřebě snížit kvórum, jelikož praxe ukázala nárůst neplatných referend. Koalice i opozice představily vlastní návrh zákona, které se lišily v řádu jednotek procent.<sup>92</sup> Vládní návrh zákona byl Poslanecké

---

<sup>90</sup> K tomu viz [Just 2004: 31–32].

<sup>91</sup> Jelikož toto pravidlo bylo uzákoněno už v roce 1992, dosavadní praxe ukázala obavy poslance D. Šeicha jako liché. Ani současný vývoj místních referend takový trend nepotvrdil.

<sup>92</sup> Změnu zákona o místním referendu iniciovala jako první ČSSD. Její návrh byl však vládou odmítnut jako nevyhovující. Vláda však připustila nutnost změnit pravidla konání místních referend a představila vlastní návrh, který se v Poslanecké sněmovně střetl s novým opozičním

sněmovně představen<sup>93</sup> místopředsedou vlády Alexandrem Vondrou, který poukázal na bariéru, jež stávající zákon klade pro větší rozšíření přímé demokracie, právě náročnými podmínkami určujícími platnost místních referend. Proto vláda navrhla snížit kvórum platnosti z 50 % na 35 %. Cílem nové hranice závaznosti, která byla určena jak nadpoloviční většinou, tak 25 % oprávněných voličů, bylo zachovat reprezentativnost rozhodnutí přijatých referendem. V následné rozpravě Martin Bursík poukázal na oprávněný argument, proč snížit zmiňované hranice, a to ten, že by se místní referendum přiblížilo volbám, ve kterých často zákonodárce či zastupitel získává svůj mandát v důsledku účasti, která je nižší než 50 %.<sup>94</sup>

Schválený návrh zákona se však nesetkal s pochopením v Senátu, který ho Poslanecké sněmovně vrátil s pozměňovacím návrhem ponechat 50% kvórum. Senátor Jaroslav Kubera uvedl, že je odpůrcem referend, jelikož přímá demokracie je nástrojem velmi ošidným. Místní referendum se podle něj nedotýká pouze obce, ve které probíhá, ale má vliv na celý stát, jelikož není nic jednoduššího než za pomoci referenda zablokovat např. stavbu dálnic.<sup>95</sup> Proto by i místní referendum mělo být v zastupitelské demokracii zcela výjimečné, nejlépe podobné referendu celostátnímu.

Senátor Jiří Oberfalzer se rovněž postavil proti snižování kvóra. Upozornil, že aby referendum bylo závazné, při 35% účasti se musí pro jednu z variant vyjádřit zhruba 72 % zúčastněných. Proto se obával, že smyslem takových referend bude pouze politická kampaň, jelikož referenda nebudou mít

---

návrhem. Návrh ČSSD měl následující podobu – kvórum pro platnost referenda mělo být sníženo na 33 %, přičemž aby referendum bylo závazné, musela by pro jednu z variant hlasovat nadpoloviční většina zúčastněných, která by zároveň představovala 25 % všech oprávněných voličů. Sankce rozpustit zastupitelstvo měla být zachována. Schválen byl nakonec návrh vládní, projednávání návrhu ČSSD bylo zastaveno.

<sup>93</sup> Návrh byl Poslanecké sněmovně předložen 4.10.2007, která ho 13.2.2008 ve 3. čtením schválila. V Senátu byl návrh projednáván a Poslanecké sněmovně vrácen 1.4.2008. Poslanecká sněmovna vrácený návrh znovu schválila 23.4.2008 a prezident zákon podepsal 5.5.2008.

<sup>94</sup> Průměrná účast u voleb do zastupitelstva měst a obcí v roce 2006 činila 46,4 %, v roce 2010 pak 48,5 %.

<sup>95</sup> Zákon stanoví, že se referenda konají o otázkách spadající do samosprávné působnosti obce. Výstavba dálnic a silnic není věcí samosprávy obce, ale záležitostí státu, popř. kraje. Referenda, která se výstavby komunikací týkají, nerozhodují o výstavbě jako takové. Občané hlasují o tom, zda má obec při výkonu své samostatné působnosti využít všech zákonných prostředků, aby výstavbě zabránila.



větší šanci na úspěch než při předcházející právní úpravě.<sup>96</sup> Avšak lze dojít k závěru, že požadavek na závaznost referenda v podobě 25 % oprávněných voličů se stává bezpředmětným, pokud se k referendu dostaví alespoň polovina voličů. V takových případech se automaticky čtvrtina z oprávněných osob vysloví pro jednu z variant a referendum se tak stává závazným. Novela pak nefunguje na stejném principu jako úprava z roku 2004, jelikož řada referend, která dosáhla na účast vyšší než 35 %, ale nižší než 50 %, by byla podle předchozí úpravy neplatná. Snížení kvóra pro platnost pozitivní vliv na referenda mělo, kvórum pro závaznost pak musí být hodnoceno pro každé referendum zvlášť [Kadečka, Rigel 2009: 232].

Druhý bod novely, který měl ze zákona vymazat sankci rozpustit zastupitelstvo, kritizoval opoziční poslanec David Rath. Obával se, že by se ze závazného výsledku hlasování stalo pouze doporučení. Argumentu vlády, že se k takovému kroku doposud nepřistoupilo, nepřičítal váhu a naopak na něm dokazoval funkčnost sankce – tím, že v zákoně toto ustanovení zůstane, zastupitelé budou i nadále jednat v souladu s výsledky hlasování právě v důsledku obavy z rozpuštění zastupitelstva. Ve druhém čtení byl tomuto tématu věnován větší prostor. Ministr vnitra Ivan Langer pokládal existující sankci za nepřiměřený zásah státu do obecní samosprávy, dále viděl jako problematické, že dozorový orgán pod hrozbou rozpuštění ukládá samosprávnému orgánu obce, jak má postupovat v oblasti samosprávy. Navíc jejím zrušením by se zastupitelstvo nezbavilo politické odpovědnosti za provedení rozhodnutí učiněného místním referendem a ani by nebyl narušen správní dozor nad samosprávou, jelikož Ministerstvo vnitra má podle zákona pravomoc pozdržet platnost rozhodnutí zastupitelstva až do vyjádření Ústavní soudu, který může přistoupit dokonce až ke zrušení rozhodnutí (viz ust. § 123 an. zákona o obcích).

V Senátu svůj názor přednesl také senátor Pavel Eybert. Na teoretickém příkladu se snažil poukázat na nesmyslnost přítomnosti sankce v zákoně – pokud

---

<sup>96</sup> 71,4 % voličů se musí vyjádřit pro jednu z variant při účasti 35 %. Obava senátora Oberfalzera o nezávaznosti místních referend však zůstala nenaplněná. Praxe referend podle stávající úpravy ukazuje, že prozatím pouze jedno referendum bylo platné, ale nebylo závazné. A to hlasování v obci Úhonice z roku 2009 o výstavbě větrných elektráren, které přilákalo 36,7 % voličů, bylo tedy platné, ale na závaznost nedosáhlo, jelikož pro variantu NE se vyjádřilo pouze 61,1 % voličů. Zhruba 20 hlasů chybělo, aby referendum bylo závazné. „Namále“ mělo i referendum v obci Nové Heřminovy z roku 2008 o stavbě přehrady, které přilákalo přesně 35 % voličů, z nichž právě 71,4 % se vyjádřilo pro jednu z variant. Toto referendum tak bylo platné i závazné.

se v referendu rozhoduje o závažné finanční otázce, ke které zastupitelstvo finance nezíská a v referendu přesto bude otázka schválena, mělo by být zastupitelstvo rozpuštěno a vyhlášeny předčasné volby? Referendum by tak nemělo nařizovat něco, co zastupitelstvo nemůže zařídit, stejně jako by nemělo nahrazovat volby. V reakci na senátora vystoupil senátor Ivo Bárek, který poznamenal, že pokud jsou představy občanů nějaké, ale realita je jiná, mělo by to být právě zastupitelstvo, které občanům realitu vysvětlí. Pokud to nedokáže, nemělo by být zastupitelstvem.

## 4. Typologizace místních referend v České republice

Místní referenda se v České republice stala přirozenou součástí participace občanů na veřejném životě.<sup>97</sup> Občané si právní váhu a závaznost místního referenda uvědomují, což dosvědčuje i fakt, že slovní spojení *místní referendum* je asi nejčastěji skloňovaným řešením nejrůznějších místních sporů a problémů veřejného života. O vyhlášení referenda, ať už ze strany občanů nebo zastupitelů, se uvažovalo ve stovkách případů a z nejrůznějších důvodů – v Golčově Jeníkově (2001) ohledně zřízení uprchlického tábora, v Přelouči (2001) o plavebním kanále, ve Slaném (2004) o ceně bytů, v Plzni (2004) o cenách v MHD, v Rančířově (2005) o stavbě autodromu, v Milíně (2007) o silničním obchvatu, v Makotřasech (2008) o výstavbě rodinných domů, v Zábřehu (2008) o stavbě papírny, v Roudnici nad Labem (2008) o koupi zámku, v Chebu (2008) ohledně zřízení hrobů německých vojáků, v Bělé pod Bezdězem (2009) o kácení stromů. Přestože k vyhlášení referenda v žádném z těchto případů z nejrůznějších příčin nakonec nedošlo, dokládá to, že občané již uskutečněným referendům pozornost věnují a ví, jak se k případným sporům postavit.

Celkově se mi podařilo získat úplné informace o 319 místních referendech. 112 údajů pochází ze seznamu Ministerstva vnitra, zbylých 207 jsem získala nazákladě komunikace s obecními úřady nebo z regionálních periodik. Tyto informace jsem rozdělila do obecných skupin podle předmětu hlasování.

---

<sup>97</sup> Místní referendum však není jedinou formou přímé demokracie uplatňovanou českými obcemi. Obce pro své občany vyhláší ankety, které i v mnoha případech nahrazují finančně náročnější místní referendum. V obci Malá Skála tak například proběhly tři ankety, které se vyjadřovaly k vstupu obce do CHKO Český ráj, k spádovosti obce pod Železný Brod nebo Turnov a ke konání hudebního festivalu Benátská noc. Z odpovědi starosty obce Štěchova vyplývá i další forma přímé účasti občanů, kterou jsou hlasování na veřejných schůzích: „...od tohoto volebního období jsme začali s neformálním hlasováním na veřejných schůzích. Jako starosta závažné otázky proberu s občany a o těchto otázkách dám hlasovat. Následně na další schůzi přednesu výsledek hlasování obecního zastupitelstva. Toto hlasování probíhá na zastupitelstvu jako jmenné, občané naší obce tedy vidí, který zastupitel vyslyšel jejich názor a který ne... Ačkoliv jsem si vědom, že tento postup není nijak závazný a zákonně upravený, nejedná se o postup, který by byl v rozporu se zákonem. Na druhou stranu se dle mého názoru jedná o jednoduchý způsob, jak posílit přímou demokracii bez dalších nákladů a právních komplikací. Občan má takto jasný přehled, jak jím zvolený zastupitel reflektuje názory voličů a zastupitel se nemůže schovat za kolektivní orgán... Zatím jsem sám mile překvapen, jak stoupl zájem obyvatel v obci o veřejné schůze, kdy se oproti původním 30 % obyvatel schůzí účastní 80 % obyvatel a zastupitelé sami z vlastní iniciativy vedou ohledně projednávaných bodů diskuzi s občany.“

Jednotlivé skupiny jsou v práci samostatně analyzovány a následně i vzájemně komparovány, proto bylo nutné vytvořit takový počet skupin, který přehledně rozdělí místní referenda podle společných znaků. Počet těchto kategorií nemohl být vysoký, jelikož by vznikly příliš rozdrobené skupiny<sup>98</sup> obsahující pouze malý vzorek místních referend, stejně tak počet kategorií nemohl být příliš nízký, jelikož výsledkem by byla heterogenní kategorie obsahující referenda s tematikou příliš vzdálenou a vzájemně nesouvisející. Takto jsem nakonec vymezila čtyři kategorie – **územní změny obce**, **životní prostředí**, **záležitosti vnitřní správy obce**<sup>99</sup> a **ostatní**.

Tabulka 3: Počet místních referend, ke kterým disponuji kompletními informacemi

typ MR	počet získaných MR
územní změny	129
životní prostředí	127
záležitosti vnitřní správy	39
ostatní	24
<b>celkem</b>	<b>319</b>

Zdroj: autor

Kategorie **územní změny obce** zahrnuje veškeré případy, ve kterých se nějakým způsobem měnily obecní hranice, ať už vnější nebo vnitřní. Konkrétně sem patří vznik nových obcí oddělením nebo sloučením, připojení obce k obci jiné či vznik nových městských částí. Referenda na toto téma jsou nejčastější, což je dáno štěpením obecní struktury započaté v 90. letech, kdy bylo stanoveno, že nová obec může vzniknout pouze na základě místního referenda.

Do skupiny **životního prostředí** spadají všechna místní referenda, která se nějakým způsobem dotýkají „zelených“ témat. Jsou to hlasování ohledně výstavby větrných či fotovoltaických elektráren, jaderných úložišť, zařízení skládek, otevření lomů, dopravních otázek, výstavby továren, velkých

<sup>98</sup> To je důvod, proč jsem vynechala původně zamýšlenou **vícetematickou** skupinu. Ta měla obsahovat referenda, která v rámci jednoho hlasování odpovídají na více otázek vzájemně spolu nesouvisejících. Takových referend se však uskutečnilo velice málo. Přestože spolu otázky v referendu opravdu nesouvisely, bylo je nakonec možné zařadit do stejné kategorie – např. referenda v obcích Okrouhlá Radouň a Klecany řešila dvě odlišné otázky, obě však s tematikou životního prostředí. U dalších referend se po bližším zkoumání ukázalo, že na první pohled dvě odlišné otázky na sebe navazují a odvíjí se od stejného problému. To je případ referend v Horních Habarticích a Opatovic nad Labem. Tato kategorie by se tak stala nadbytečnou.

<sup>99</sup> Kategorie **záležitosti vnitřní správy obce** vznikla spojením původně samostatných skupin **majetkové záležitosti obce** a **vnitřní správy obce**. Tato dvě témata spolu však souvisí a jsou tudíž neoddělitelná. Prodej majetku ve vlastnictví obce či investice v řádu milionů korun mohou ovlivnit podobu a vnitřní chod obcí, proto byly tyto dvě skupiny sloučeny do jedné.

průmyslových areálů či zařízení na chov zvířat. Všechna mají společného jmenovatele, kterým je obava ze zhoršení kvality života obyvatel v důsledku případného hluku, znečištění ovzduší, zápachu nebo příliš velkého zásahu do krajinného rázu.

Do **záležitostí vnitřní správy obce** jsem zařadila referenda, která se nějakým způsobem dotýkají vnitřního chodu obce a mají na něj vliv z hlediska obecního rozpočtu nebo výstavby. Proto sem spadají otázky prodeje či pronájmu obecního majetku, financí a velkých investic, stejně jako výstavby na území obce, rekonstrukcí veřejných prostranství, změny v územním plánu nebo rušení školských zařízení. Skupina **ostatních** řeší z hlediska svého tématu „nezařaditelná“ hlasování jako je stavba pomníků, křížů, stavba radarové základny v Brdech nebo referenda s předmětem hrozby zániku obce.

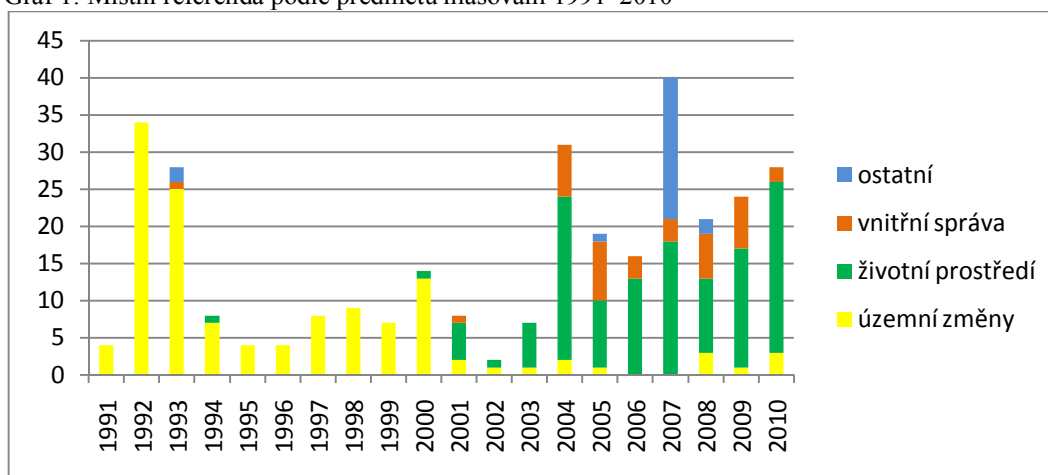
Takovéto rozdělení však není bez chyb, jelikož řada referend by mohla být rozřazena mezi více skupin. V takto hraničních případech se stal rozhodujícím dopad, který by referendum mělo na život obyvatel. Například občané obce Tisovec v roce 2006 rozhodovali o pronájmu obecního pozemku a mělo by se tedy jednat o záležitosti vnitřní správy obce. Účelem pronájmu bylo ale otevření lomu na těžbu kamene, který by měl negativní vliv na životní prostředí, ať už v podobě zvýšeného hluku či znečištění ovzduší. Proto bylo referendum přiřazeno k zeleným tématům, neboť se dá předpokládat, že hnacím motorem k účasti v referendu byla právě obava o životní prostředí a ne finanční příspěvek do rozpočtu obce.

Obdobný případ představují změny v územním plánování za účelem výstavby rodinných domů, větrných elektráren, průmyslových objektů a dalších. Jakákoliv změna v územním plánu s cílem výstavby vede k nežádoucímu dopadu na životní prostředí. Přesto jsem mimo kategorii životní prostředí ponechala výstavbu rodinných domů a zařadila jsem je do záležitostí vnitřní správy obce. Obyvatelé takových obcí odmítají další výstavbu a tím zvýšení počtu obyvatel z důvodu nedostatečné infrastruktury, zvýšení dopravy nebo z obavy ze ztráty určitého obecního charakteru způsobené výstavbou v odlišném stylu. Obavy o životní prostředí jsou v takových případech zmiňovány spíše až na druhém místě.

Určitým problémem při práci s referendy je i rozlišení mezi referendy stanovenými zákonem a hlasováními, která jsou jako místní referenda označována obecními představiteli, ačkoliv se ve skutečnosti jedná o ankety.<sup>100</sup> Ankety se velmi často konají ke kontroverzním tématům, velmi často vyhrazeným právě pro referendum. Obce se zaváží, že výsledek anket budou za předem stanovených a splněných podmínek respektovat, proto není nutné uplatňovat finančně náročnější formu přímé demokracie. Ankety často probíhají za podobných podmínek jako místní referenda a v konečném důsledku tak plní stejný účel, to však zároveň brání jejich jasnému odlišení.

Rozlišení mezi nimi nenapomáhá ani denní tisk, který velmi často užívá pojmy *anketa*, *plebiscit* a *místní referendum* jako synonymum. Jelikož se nedá výhradně spolehnout na primární zdroje informací (obecní úřady a regionální tisk), je pravděpodobné, že mnou zkoumaná referenda mohou obsahovat i zmiňované ankety nebo naopak vynechávat referenda, která jsem pokládala za ankety. Této situaci jsem se snažila předcházet porovnáváním informací od obecních úřadů s denním tiskem, avšak i přesto není možné s jistotou potvrdit povahu všech uskutečněných hlasování.

Graf 1: Místní referenda podle předmětu hlasování 1991–2010



Zdroj: autor

M. L. Smith uvádí, že až do roku 2000 se podle zákona č. 298/1992 nekonalo žádné referendum [Smith 2007: 43]. Tedy, že neproběhlo žádné jiné

<sup>100</sup> Informace jsem tak obdržela o „referendech“ o frekvenci svozu komunálního odpadu, o výběru znaku obce, o výběru mezi plynofikací a zavedením vodovodu a řadě dalších. Všechna tato hlasování však byla anketami či průzkumy veřejného mínění.

hlasování než na téma územní změny. Toto tvrzení je odvážné, jelikož řada situací, na kterých se dnes neshodne zastupitelstvo a veřejnost, je řešena právě lidovým hlasováním. Proto není důvod se domnívat, že v minulosti tomu muselo být jinak. Podle M. L. Smithe bylo prvním takovým referendem hlasování v Táboře (2000) o dopravní situaci ve městě. Tomuto referendu se díky výrazné medializaci nedá upřít zásluha o rozšíření občanského povědomí o využití tohoto nástroje přímé demokracie, přesto lze pochybovat, zda bylo skutečně prvním. Podle vyjádření obecních úřadů však v 90. letech proběhlo nejméně šest hlasování, která by mohla být považována za místní referenda.<sup>101</sup> Z důvodu nedostupnosti informací se mi však jejich povahu nepodařilo jednoznačně potvrdit.<sup>102</sup>

## 4.1 Územní změny

Česká obecní struktura prošla v posledních desetiletích výraznými změnami.<sup>103</sup> I přes určité výkyvy v počtu obcí, byla a je česká municipální struktura výrazně fragmentovaná. Roztříštěnost obecního pořádku měla od 70. let změnit soustava tzv. *střediskových obcí*.<sup>104</sup> Obce byly nuceně integrovány do větších celků, za cílem řízeného rozvoje jejich částí. Takto se podařilo snížit počet obcí z 8 726 v roce 1961 na 4 778 v roce 1980 a 4 120 v roce 1989.

---

<sup>101</sup> Z informací poskytnutých obecními úřady však není patrné, zda se o referenda skutečně jedná, tedy že proběhla podle zákonem stanovených podmínek. S hlasováními, jež z logiky místního referenda vycházela (požadovala zákonem stanovenou účast pro platnost a nadpoloviční většinu hlasů pro závaznost), jsem jako s referendy dále pracovala. Přesto se však může jednat i o ankety, které se konaly podle shodných podmínek jako místní referenda.

<sup>102</sup> Pouze k referendu v Drážově z roku 1993 disponuji *Zápisem o průběhu a výsledku hlasování* (viz Příloha), který mi poskytl tamní obecní úřad.

<sup>103</sup> Naopak, jak uvádí M. Illner, změna se téměř nedotkla sídelní struktury České republiky. Ta si zachovala „*patrnou historickou kontinuitu, která se do dnešní podoby v podstatě ustálila v 17. století po třicetileté válce. Vyznačuje se vysokou hustotou sídel a jejich poměrně rovnoměrným rozložením, velkou četností malých venkovských sídel a naopak relativně malým počtem velkých měst*“ [Illner 2006: 15].

<sup>104</sup> Soustava střediskových obcí (sídlíšť) měla realizovat tradiční cíle socialistického územního plánování, tj. jak odstranit nebo alespoň omezit rozdíly mezi dostupností základních služeb pro uspokojování základních lidských potřeb. Soustava měla tři stupně – střediska místního významu, střediska obvodního významu a střediska oblastního významu [Musil 2002: 267–269; Illner 2006: 19].

Tabulka 4: Počet obcí v českých zemích 1947–1989

rok	1947	1950	1961	1970	1980	1989
počet obcí	11 695	11 459	8 726	7 509	4 778	4 120

Zdroj: Illner 2006: 17

V důsledku demokratických změn v roce 1989 se obecní soustava započala opět tříštit. Právě od střediskových obcí se oddělovaly jednotlivé místní části s cílem znovunabytí ztracené samostatnosti. Tento proces nebyl řízený a ani regulovaný žádnými přijatými pravidly. Obce se osamostatňovaly na základě petic, anket či hlasování podobných dnešním referendům. Až zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) určil pravidla a postup, podle kterých mohlo dojít ke vzniku nové obce pouze na základě místního referenda. Jelikož ale nebyla stanovena žádná omezující ustanovení pro velikost obcí takto vzniklých, jejich zrod byl velice jednoduchý a samostatnost mohla získat téměř každá obec, která dokázala pro své obyvatele zajistit plnění povinností plynoucích ze samosprávy. Samostatnost obcí potvrzovalo Ministerstvo vnitra, které tak bylo jediným orgánem, jenž mohl jejich vznik nějakým způsobem regulovat. Od roku 2003 se počet obcí, který se oproti konci 80. let zvětšil zhruba o polovinu, ustálil na čísle 6 248–6 250.

Tabulka 5 dokresluje vývoj obecní struktury v České republice. Je patrné, že nejvíce obcí se osamostatnilo v prvních čtyřech letech 90. let. Od roku 1995 až dodnes se počet obcí mění pouze v řádu jednotek. Praxe prvních demokratických let tak výrazně přispěla k více jak polovičnímu podílu malých obcí (do 500 obyvatel) na obecní struktuře.<sup>105</sup>

Tabulka 5: Počet obcí v České republice 1990–2010

rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
počet obcí	4 100	5 768	6 097	6 196	6 230	6 232	6 233	6 234	6 242	6 244	6 251
rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
počet obcí	6 258	6 254	6 249	6 249	6 248	6 248	6 249	6 249	6 249	6 250	

Zdroj: data ČSÚ

<sup>105</sup> Např. obec Doubice (oddělena od Krásné Lípy) měla v době referenda pouze 47 oprávněných občanů, obec Příbyšice (Neveklov) pouze 63 občanů, obec Nicov (Stachy) a Želkovice (Libčeves) pak 69 občanů.



Přijetím zákona č. 152/1994 Sb., se stát pokusil zarazit nastolený trend štěpení municipální soustavy – podle výzkumu Z. Vajdové a D. Čermáka se do roku 2001 „územní změny týkaly 25 % obcí v roce 1989 existujících (4 120 obcí) a více než poloviny dnes existujících obcí (6 249 obcí)“ [Vajdová, Čermák 2006: 27]. Novelizovaný zákon o obcích tak stanovil, že obec se může rozdělit na dvě nebo více obcí, pokud každá z nich bude mít alespoň 300 občanů s trvalým pobytem, vlastní katastrální území a bude tvořit jeden územní celek. Zákon nabyl účinnosti 20. července 1994.

Ačkoliv po tomto datu opravdu došlo ke snížení počtu nově vzniklých obcí, je otázkou, na kolik byl tento stav zásluhou zmíněné novelizace. V roce 1994 vznikly *pouze* tři desítky obcí, což ale znamená, že proces pro získání samostatnosti u těchto obcí byl započat již v roce 1993, tedy v době, kdy žádná omezující podmínka stanovena nebyla. Zákon tak měl vliv až na obce vzniklé v roce 1995. Vzhledem k tomu, že již od roku 1990 získávalo každý rok samostatnost méně a méně obcí, nedá se tento trend přičítat novelizaci, ale spíše tomu, že pokud se obec chtěla osamostatnit, svůj pokus o obnovu samosprávy již absolvovala. Současná podmínka stanovující počet občanů v obci, která byla od listopadu 2000 zvýšena na 1 000, pak téměř vyloučila konání referend na toto téma a dnes jsou tak realizována pouze ojediněle.

Zmíněná tabulka však odhaluje další, pro tuto práci podstatnější informaci. Tou je *přibližný* počet uskutečněných referend na téma územních změn. Přibližný proto, že tabulka postihuje pouze *úspěšně dokončené* procesy vedoucí k integraci či naopak dezintegraci obce a toto číslo je tak pouze rozdílem mezi nově vzniklými a sloučenými obcemi.<sup>106</sup> Tabulka 5 pak samozřejmě nenapoví, v kolika obcích referendum za samostatnost proběhlo, ale bylo neúspěšné ať už z důvodu nízké účasti, zamítavého postoje obyvatel či z rozhodnutí Ministerstva vnitra. Dále je nutné brát v potaz, že referenda v případě sloučení obcí či připojení obce k obci jiné se konat nemusí a tyto změny lze provést na základě rozhodnutí zastupitelstva uzavřením dohody mezi dotčenými obcemi.<sup>107</sup> Proto, pokud víme,

---

<sup>106</sup> Pokud v určitém roce vzniklo např. 10 nových obcí, ale zároveň dvě obce zanikly, jelikož byly připojeny k obci jiné, na obecní struktuře vyjádřené tabulkou 5 by se tento proces projevil číslem o osm vyšším oproti předešlému roku.

<sup>107</sup> Referendum se však koná, pokud je do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí podán návrh na jeho konání. Hlasuje se v té obci, která podala návrh na jeho uskutečnění.

že v roce 1992 vzniklo 329 nových obcí, neznamená to, že se předešlý rok uskutečnilo přesně 329 referend. Na tento počet však můžeme nahlížet jako najedno z možných východisek k určení přibližné četnosti lidových hlasování.

Pokud bychom pátrali, kolik se v České republice uskutečnilo referendum s tematikou územních změn, nejjednodušší by bylo vycházet z prostého součtu změn v obecní struktuře nastíněné tabulkou 5. Problém však představuje rok 1990, jelikož zákon, který nařizoval obligatorní konání místních referend, nabyl účinnosti až 24. listopadu 1990. Na procesy znovunabývání samostatnosti uskutečněné před tímto datem však nelze nahlížet jako na referenda, ať už z důvodu chybějící zákonné úpravy či jejich odlišnému průběhu v každé obci. Ale dohledat přesná data konání těchto hlasování, která by dokázala určit, zda se o referendum skutečně jednalo či nikoliv, je téměř nemožné. A tak s ohledem na výše uvedené se jeví jako nejvhodnější s rokem 1990 dále nepracovat, a to i přes významný podíl obcí (1 668), které v tomto roce získaly svou nezávislost.

Od roku 1991 se tak uskutečnilo nejméně 481 úspěšně dokončených územních změn, u kterých lze předpokládat konání místního referenda.<sup>108</sup> Skutečný počet bude jistě vyšší, jelikož je nutné neopomenout referenda, která na cíl samostatnosti nedosáhla.

#### **4.1.1 Získání informací o územních změnách**

Pokus o zkompletování údajů o místních referendech na téma územní změny narazil na problém dostupnosti těchto informací. Jelikož se většina místních referend na toto téma uskutečnila na počátku 90. let, jedná se o relativně staré údaje, které byly podle platných předpisů v lepším případě předány státním archivům, v horším případě skartovány. Častým jevem tak byla obdobná sdělení: *„k Vaší žádosti o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb. o sdělení zda v naší obci proběhlo místní referendum, Vám sdělujeme, že v obci místní referendum proběhlo cca v roce 1993, ale více informací Vám již nemůžeme*

---

<sup>108</sup> Z. Vajdová a D. Čermák kvantitativně zmapovali územní změny obcí od roku 1990. Podle jejich databáze nově vzniklých obcí, od roku 1990 vzniklo celkem 2 199 obcí, které se oddělily od 1 032 obcí [Vajdová, Čermák 2006: 27]. Přehled změn v územní organizaci České republiky pak poskytují jednotlivé Ústřední věstníky Ministerstva spravedlnosti, ve kterých lze dohledat obce, které pravděpodobně místní referendum pořádaly.

sdělit, protože po uplynutí skartační doby (10 a 5 let) proběhla skartace dokumentů“ (obec Dubné) nebo „vzhledem k tomu, že referendum podléhá archivaci po 10 letech, nenachází se Vámi požadované údaje na našem obecním úřadu“ (obec Vacov). Po oslovení archivů a hledání v regionálním tisku jsem získala kompletní informace o 129 referendech na téma územní změny. Jelikož jsem oslovila všechny obce, návratnost odpovědí byla 77,0 %, je patrné, že ne všechny obce pořádání místního referenda „přiznaly“. Stále tak chybí informace o nejméně 350 referendech.

Se získáváním informací se pojí i otázka, kdo by měl dané údaje poskytnout – zda nově vzniklá obec nebo obec, od které se místní část oddělila. Ačkoliv se referendum koná na území té části, která se chce oddělit, informace by měla mít původní obec, jelikož v době místního referenda nová obec ještě neexistovala a neměla své vlastní území (tedy ani samostatnou působnost), naopak stále byla součástí většího celku. A hlasování tedy probíhalo na území původní obce. „Vskutku, v obci Doubice proběhlo místní referendum, a to v roce 1992. Týkalo se tzv. „odtržení“ obce Doubice od Krásné Lípy. Jenže, právě proto, že šlo o záležitost, která se tehdy týkala města Krásná Lípa, jsou příslušné archivní dokumenty ve správě MěÚ Krásná Lípa“ (obec Doubice).

Dotaz uvedený v žádosti o informace – „zda se na **území** Vaší obce uskutečnilo místní referendum“ – mohl přispět k určitým nejasnostem. Některé obce, které v minulosti referendum pořádaly právě za účelem oddělení své místní části, tuto skutečnost popíraly nejspíše i proto, že oddělené části jsou dnes samostatné a mají *vlastní území*. A jelikož se jedná o události již minulé, jedním z faktorů poskytnutí nepravdivých informací bude patrně i *paměť* obecních představitelů.

Zřejmě proto město Nejdk uvedlo, že se na jeho území žádné referendum nekonalo. Podle odpovědi obce Vysoká Pec však referendum proběhlo, a to v roce 1992, kdy se obec oddělila právě od Nejdku. Stejně tak se obec Bernartice, okr. Trutnov, vyjádřila, že žádné místní referendum neorganizovala. Toto tvrzení však vyvrátila obec Královec, která se od Bernartic oddělila na základě hlasování pořádaném rovněž v roce 1992. Naopak město Liberec poskytlo informaci, že se v roce 1998 uskutečnilo referendum ve třech libereckých místních částech za účelem jejich spojení do samostatné obce Machnín, ale už opomnělo informaci

o referendu v části Dlouhý Most a Jeřmanice v roce 1992. Vzhledem k dlouhé době, která od referend uplynula, je však neúplnost poskytnutých informací pochopitelná.

#### 4.1.2 Vznik obce oddělením

Každá místní část, která se rozhodla získat samostatnost na větším celku, byla situována v okrajových částech původní obce. Právě *periferní* postavení, které bylo obcím vnuceno politicky motivovaným slučováním, bylo a je jedním z důvodů, proč obce hledají nezávislost. Na jedné straně stojí finance – občané dotčených částí mají pocit, že centrum neinvestuje finanční prostředky rovnoměrně, není budována infrastruktura a těmto částem tak přísluší druhořadé postavení.<sup>109</sup> Na straně druhé jsou historické důvody – většina z místních částí usilující o samostatnost v historii svou samosprávu měla, proto občané chtějí na tuto tradici navázat, mít možnost rozhodovat o obecních záležitostech sami a do určité míry tak obnovit „obecní identitu“, a tedy i zájem občanů o dění v obci.

Ačkoliv samospráva přináší pro občany celou řadu výhod (možnost řešit opravdu aktuální problémy v obci, obecní úřad v obci bez nutnosti dojíždění do centra apod.), finanční nároky na zajištění služeb, do té doby hrazených větším celkem (hromadná doprava, technické služby) i způsob financování obcí, kdy menší obce dostávají na jednoho obyvatele méně prostředků než obce větší, může vést až k nemožnosti efektivně plnit závazky vyplývající ze samosprávy.<sup>110</sup>

Rozdělení obce může způsobit i řadu sporů. Na základě referenda z roku 1992 se od města Třebíč oddělila místní část Kožichovice, na jejímž budoucím katastru se měla nacházet i část průmyslové čtvrti, která přinášela do městské kasy významné peníze. Město Třebíč se jí proto nehodlalo vzdát a snažilo se

---

<sup>109</sup> Od obce Tři Sekery se v roce 1992 pokusily odtrhnout dvě její části právě kvůli nespravedlivému přerozdělování obecních peněz. Za referendem v Nemilanech (Olomouc) v roce 1995 stála nespokojenost občanů s chybějící plynofikací a kanalizací. Nedostatek investic vedl k vyhlášení referenda v Sytně v roce 2000 za odtržení od Stříbra. Stejně důvody jsou uváděny i dnes – v roce 2008 proběhlo referendum v Kostelci (Zlín) a v roce 2010 v Rokytniku a Velkém Dřevíči (Hronov) opět kvůli chybějícím investicím.

<sup>110</sup> Opačným procesem je snaha velkých měst přilákat pod svou správu okolní obce a zvýšit tak vlastní počet obyvatel a tím i finanční prostředky. Cílem města Hradec Králové je překonat hranici 100 000 obyvatel, proto se v minulosti pokoušelo oslovit ke sloučení obce Předměřice nad Labem, Vysokou nad Labem, Černilov nebo Praskačku. Všechny obce však splynutí s větším celkem odmítly, jelikož nechtěly ztratit možnost rozhodovat o vlastních záležitostech.

„překreslit“ původní hranice mezi obcemi. Jelikož však zvolilo nezákonný postup a o územních změnách rozhodovala rada namísto zastupitelstva, Ministerstvo vnitra přisoudilo sporné území nové obci.<sup>111</sup> Spor o finance rozděluje i město Slavičín a jeho dřívější část, obec Rokytnici, která se od města osamostatnila v roce 2000. Předmětem sporu jsou energetické akcie v hodnotě přes pět milionů korun, které město Slavičín získalo ještě v době, kdy Rokytnice byla součástí města. Při dělení majetku však město odmítlo akcie do majetkového vyrovnání zařadit a Rokytnice si jejich hodnotu nárokuje.<sup>112</sup> Spor si vyžádal i konání samostatného referenda v Rokytnici v roce 2008, ve kterém byli občané dotazováni, zda si přejí, aby obec pokračovala v soudním sporu o finančním vypořádání se Slavičínem.

#### 4.1.2.1 Podmínky vzniku nové obce

Podle ustanovení § 21 z. č. 128/2000 Sb., musí mít nově vznikající obec samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi a tvořící souvislý územní celek. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. Obec tedy nemůže vzniknout, pokud by byla zcela obklopena územím jedné obce nebo pokud by nová obec narušila územní celistvost obce původní. Přesto takový pokus o získání samostatnosti vykonala obec Křelov, a to ještě v době, kdy podobnou situaci zákon neřešil.

Tabulka 6: Místní referenda (MR) za osamostatnění části Křelov-Břuchotín

místní část, kraj	předmět MR	datum	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)
Křelov, Olomoucký	oddělení od Olomouce	14.8.1993	787	63,5	<b>51,3</b>	11,9
Křelov-Břuchotín, Olomoucký	oddělení od Olomouce	14.5.1994	930	75,1	<b>64,9</b>	10,1

Zdroj: autor

Obec Křelov se v roce 1993 pokusila odtrhnout od města Olomouc, jelikož se však její katastrální území nalézalo mezi Olomoucí a olomouckou částí Břuchotín, Ministerstvo vnitra vydalo zamítavé stanovisko stran jejího vzniku,

<sup>111</sup> „Smutek na radnici.“ *Region T.* 2.3.1993. roč. 2., č. 9., s. 1.

<sup>112</sup> „Slavičín čelí žalobám sousedů“ *Zlínské noviny*, 12.8.2010.

neboť by tímto aktem došlo k rozrušení územní celistvosti města Olomouc. Samostatnost se však obci podařilo obnovit díky spojení s Břuchotínem do jedné obce Křelov-Břuchotín, a to na základě následného referenda z roku 1994.<sup>113</sup>

Požadavek na minimální počet občanů v obci, od roku 1994 zvýšený na 300, nijak výrazně neovlivnil frekvenci lidových hlasování. Pro některé místní části toužící po samostatnosti však znamenal nepřekonatelnou překážku. I přes úspěšné místní referendum, které se konalo v obci Čejetice o oddělení části Mladějovice a v Jaroměři o oddělení části Starý Ples, Ministerstvo vnitra neschválilo návrhy na vznik nových obcí právě kvůli nízkému počtu obyvatel.

Záměr zákonodárců navýšit požadavek na minimální počet občanů na 1 000 pro nově vznikající obce pak v roce 2000 lehce pozvedl míru uskutečněných referend. Všechny obce, které se v tomto období pokusily osamostatnit, měly nižší, než od listopadu 2000, požadovaný počet občanů. Proto byla tato referenda poslední šancí, jak získat nezávislost. V roce 2000 se uskutečnilo nejméně 13 referend, z toho 12 na téma oddělení. Osmi obcím se osamostatnit skutečně podařilo.

Tabulka 7: Některé ze 12 místních částí, které se pokusily získat nezávislost před zvýšením požadavku na minimální počet občanů (na 1 000) v roce 2000

místní část, kraj	předmět MR	datum	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)
Písečná, Moravskoslezský	oddělení od Jablunkova	3.6.2000	595	62,7%	<b>56,6%</b>	6,1%
Šelešovice, Zlínský	oddělení od Kroměříže	10.6.2000	245	86,9%	<b>62,0%</b>	24,1%
Újezdec, Olomoucký	oddělení od Přerova	16.6.2000	517	72,3%	41,7%	37,0%
Bohuslavice nad Vlárí, Zlínský	oddělení od Slavičína	5.8.2000	293	88,1%	<b>81,9%</b>	5,5%
Předonín, Ústecký	oddělení od Bechlína	3.9.2000	340	65,3%	46,5	16,5%
Střelice, Olomoucký	oddělení od Uničova	13.9.2000	319	69,6%	40,1%	26,6%

Zdroj: autor

Požadavek na minimální počet občanů v obci, stanovený na 1 000, může být označen za relativně vysokou hranici, která však zcela neznemožňuje konání

<sup>113</sup> Stejně tak se pokusila v roce 1993 získat samostatnost místní část Rudy nad Moravou, Hostice. I přes kladný výsledek místního referenda nepovolilo Ministerstvo vnitra vznik obce, jelikož by rovněž došlo k narušení územní celistvosti Rudy nad Moravou, od které by zůstala oddělena část Štědrákova Lhota. Občané Hostic již žádné jiné hlasování neiniciovali.

referend na téma samostatnosti. Od roku 2001 se uskutečnilo nejméně 12 referend, jejichž cílem bylo oddělení místní části od většího celku. Plná polovina z nich však skončila neúspěchem.

### 4.1.3 Vznik obce sloučením/připojením

Integrační snahy jsou v rámci České republiky ojedinělé, a to z několika důvodů. I přes fragmentovanou obecní strukturu nejsou obce ke slučování „tlačeny“ centrem<sup>114</sup> a ekonomické a jiné výhody plynoucí z příslušnosti k větší obci se snaží kompenzovat meziobecní spoluprací, která jim dovoluje zachovat vlastní samosprávu. A především, centralizační tendence let minulých stojí za neochotou vzdát se nezávislosti nabyté pouze před několika málo lety. Protože velká část obcí má zkušenost se správou od většího celku, obava z opětovného postavení *periferie*, kdy do okrajových místních částí neproudily finanční prostředky, stojí za upřednostněním samostatnosti.

Tabulka 8: Přehled místních referend (MR) o sloučení/připojení obce k obci jiné. Kategorie počet voličů označuje počet oprávněných občanů v obci.

obec, kraj	předmět MR	datum	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)
<b>Kvíčovice,</b> Plzeňský	sloučení s <b>Holýšovem</b>	20.5.2000	259	56,4	3,5	<b>50,6</b>
<b>Chrást,</b> Plzeňský	připojení obce jako nového městského obvodu k <b>Plzni</b>	21.11.2002	1 416	75	47,9	25,8
<b>Hostovice,</b> Pardubický	připojení obce jako nového městského obvodu k <b>Pardubicím</b>	23.9.2005	175	74,3	<b>55,4</b>	18,9

Zdroj: autor

Přesto několik integračních procesů proběhlo. Z. Vajdová a D. Čermák uvádí, že z 2 199 obcí, které mezi lety 1991 až 2001 získaly samostatnost, se jich 18 rozhodlo opětovně sloučit – polovina z nich pak s původní obcí, druhá polovina s obcí jinou [Vajdová, Čermák 2006: 36]. Kolik z těchto procesů proběhlo na základě referenda, není známo. Referendum však proběhlo v obcích

<sup>114</sup> Za určitý tlak může být pokládáno přerozdělování finančních prostředků nejmenším obcím, které jsou oproti větším celkům znevýhodněny. Ani snížení objemu peněz plynoucích do obcí však žádnou změnu směrem ke slučování nevyvolalo [Netolický 2007: 533].

obsažených v tabulce 7. Jelikož tento vzorek obcí není vzhledem k počtu reprezentativní, není možné činit obecné závěry o občanské podpoře procesu či důvodech, které vedou ke ztrátě úplné nezávislosti.

#### **4.1.4 Hlavní zjištění**

Ze 129 hlasování na téma územní změny vyplývá, že tento typ referend dokáže v průměru přilákat 76,6 % všech oprávněných občanů. Tato hodnota se od 90. let lehce snížila – zatímco v roce 1992 činila 79,0 %, v roce 2000 75,2 % a v roce 2010 *pouze* 71,3 %. Průměrná účast u referend, která se zabývala pouze oddělením obce od většího celku, činí 76,8 %. Naopak účast u připojení/sloučení obcí pak 74,7 %, jelikož však toto číslo vychází pouze ze tří referend, není jeho výsledek příliš reprezentativní.

Neplatná referenda, tedy ta, která dosáhla na účast nižší než 50 %, byla pouze tři. Referend, která sice na nadpoloviční hranici účasti dosáhla, ale hlasy pro jednotlivé varianty byly rozloženy tak, že nefavorizovaly žádnou možnost, bylo celkem 27. 99 referend tak bylo platných. Ve čtyřech obcích proběhlo referendum dvakrát, jednou neúspěšně, napodruhé s úspěchem (obec Bílovec o oddělení části Bravantice, město Břeclav o oddělení části Ladná, obec Sobotín o oddělení části Petrov nad Desnou a město Třinec o oddělení části Ropice).

Nejvyšší šance na obnovu samosprávy byla v 90. letech, a to i přes první omezující podmínku na minimální počet občanů obce. Její zvýšení pak konání takových referend omezilo. Šance na samosprávu ale byla vyšší i z důvodu občanské podpory celého procesu – zatímco v období 1991–2000 podporovalo samostatnost (variantu ANO) v průměru 59,9 % všech oprávněných občanů obce a proti hlasovalo pouze 15,4 % občanů, v období 2001–2010 samostatnost volilo v průměru už jen 46,2 % všech občanů a proti bylo 24,5 % občanů. V 90. letech byla tedy podpora vlastní samosprávy výrazně vyšší než dnes. Můžeme předpokládat, že občané jsou si dnes vědomi určitých nevýhod plynoucích ze samostatnosti (omezení dopravního spojení s centrem, snížení cen pozemků apod.), stejně jako si centrum uvědomuje, že případná ztráta části obce o velikosti 1 000 obyvatel sníží finanční příspěvky od státu. Případný kompromis o rozvoji



místní části bez nutnosti vlastní samosprávy se pak mezi představiteli obou táborů hledá snáze.

## 4.2 Životní prostředí

Místní referenda, která se nějakým způsobem vztahují k *životnímu prostředí*, se po hlasování na téma územní změny konají nejčastěji. Zatímco v průběhu 90. let byly aktuální otázky samostatnosti obcí, od roku 2000 jsou to právě ekologická témata. Celkem se mi podařilo shromáždit informace o 127 místních referendech na toto téma, jejich počet však bude jistě vyšší. U fakultativních referend je obdobný problém s dostupností dat jako u referend o vzniku nových obcí. Problémem u této skupiny je navíc rozlišení mezi skutečnými místními referendy a nejrůznějšími obecními anketami, které jsou obcemi referendy pouze nazývány.<sup>115</sup>

Již bylo zmíněno, že M. L. Smith pokládá za vůbec první referendum podle zákona č. 298/1992 referendum v Táboře z roku 2000 řešící dopravní situaci ve městě. Podle informací od obecních úřadů však proběhla nejméně tři ekologická hlasování opírající se o logiku místního referenda, která se uskutečnila již v průběhu 90. let. Konkrétně šlo o hlasování v obci Petrovice, Semčice a Želeč. Ačkoliv se mi prozatím nepodařilo získat kompletní informace o těchto hlasování a ani ověřit, že se o referenda skutečně jednalo, není důvod se domnívat, že všechna byla pouhými anketami.<sup>116</sup>

Získané informace o ekologických místních referendech jsem rozdělila do podskupin na základě předmětu, o kterém se hlasování koná nejčastěji. Takto vzniklo 11 typových kategorií – 1) referenda o *větrných* a 2) *fotovoltaických elektrárnách*, 3) *hlubinných úložištích*, 4) *silničních komunikacích*, 5) *průmyslových areálech*, 6) *zařízeních na chov užitkových zvířat*, 7) *rozšíření*

---

<sup>115</sup> Na stejný problém ostatně naráží i M. L. Smith ve své publikaci *Občané v politice*. Na straně 126 předkládá v tabulce 8 místní referenda o větrných elektrárnách v České republice. Do jejich výčtu zahrnuje i referenda uskutečněná v obci Domamil a Martínkov v roce 2005, která byla mnou identifikována jako ankety [Smith 2009: 126].

<sup>116</sup> Kompletní informace jsem získala pouze z obce Želeč. Jelikož jak obec, tak tisk o hlasování z roku 1994 informovali jako o referendu, i já jsem s ním jako s referendem pracovala. V tomto hlasování byla rovněž dodržena referendová pravidla platnosti a závaznosti hlasování.

letištních ploch, 8) skládkách a 9) otevření těžebních lomů. Dále jsem vytvořila skupinu 10) ostatní, jež obsahuje referenda, která se konají pouze ojedinele.

Počet místních referend obsažených v tabulce 9 napovídá, že nejčastěji se občané vyjadřují k tématu výstavby větrných elektráren (VTE) a vybudování hlubinných úložišť jaderného odpadu. Obě hodnoty odráží aktuálnost těchto témat ve společnosti. V těchto hlasováních se také nejvíce angažují NGO, které obcím poskytují právní poradenství.<sup>117</sup>

Tabulka 9: Místní referenda (MR) na téma životní prostředí<sup>118</sup>

Téma MR	Počet MR	Průměrná účast (%)	Platná MR
Větrné elektrárny	30	56,6	23
Jaderná úložiště <sup>119</sup>	27	72,7	26
Průmyslové areály	20	57,4	19
Letiště	14	57,1	13
Lom/těžba	14	60,0	12
Silnice/dálnice	9	47,3	6
Fotovoltaické elektrárny	6	58,1	4
Chov zvířat	3	71,7	3
Skládky	3	61,3	2
Ostatní	3	53,3	2

Zdroj: autor, seznam místních referend Ministerstva vnitra

#### 4.2.1 Větrné elektrárny

Výstavba větrných elektráren (VTE), významně podpořená předem stanovenými výkupními tarify, činila donedávna z obnovitelného zdroje energie výnosný podnikatelský záměr, především díky záruce návratnosti

<sup>117</sup> Kladně se k větrné energii staví sdružení Calla nebo Hnutí Duha, které zároveň bojuje proti jaderným úložištím. Obecně se u „zelených“ témat angažuje Ekologický právní servis.

<sup>118</sup> Místní referendum v obci Okrouhlá Radouň a Klecany řešilo v rámci jednoho hlasování dvě otázky, obě na téma životní prostředí – v první obci bylo předmětem hlasování jaderné úložiště a vybudování zásobníku plynu, občané druhé obce vyjadřovali svůj postoj k plánovanému rozšíření letiště Vodochody a vybudování spalovny odpadů. Pro potřeby tabulky 7 byla referenda rozdělena podle předmětu hlasování a jsou tedy počítána jako dvě. Do výčtu všech uskutečněných referend na téma životního prostředí však budou počítána jako jedno referendum.

<sup>119</sup> Data v kategorii jaderná úložiště vychází i z informací Sdružení Calla [calla.cz/data/energetika/ostatni/Referenda-rijen2009.doc; ověřeno ke dni 10.4.2011].

investice.<sup>120</sup> Jelikož výkupní ceny s postupem času klesají, není v současnosti tolik výhodné do větrné energie investovat jako např. před šesti lety.<sup>121</sup> Výstavba VTE však pokračuje i dnes a samotný investiční záměr nese ve většině obcí shodné znaky – investoři obcím v předem vytipovaných oblastech učiní nabídku na výstavbu doprovázenou pravidelným peněžním příspěvkem do rozpočtu obce. Pro rozptýlení strachu obyvatel dotčených obcí z výstavby jsou pořádány i exkurze do oblastí, kde již VTE fungují. I přes tuto snahu, pouhá diskuze o VTE má potenciál postavit proti sobě dva obdobně silné tábory – na jedné straně stojí zastupitelé a občané, kteří slyší na investorem přislíbený finanční příspěvek<sup>122</sup> v řádu stovek tisíc ročně, na straně druhé pak ti, kteří odmítají VTE z obavy z nadměrného hluku, narušení krajinného rázu, ze strachu z možných zdravotních rizik či z rušení televizního příjmu. To je také důvodem, proč od prvních uskutečněných referend na toto téma v roce 2004 (obec Vémyslice a obec Zbinohy) se hlasování o VTE koná v průměru pětkrát ročně.<sup>123</sup> Vedle místních referend jsou na stejné téma pořádány i ankety.<sup>124</sup>

Z celkem 30 uskutečněných referend<sup>125</sup> proběhlo 19 hlasování podle úpravy zákona č. 22/2004 Sb., 11 referend podle jeho novelizovaného znění. Průměrná účast u všech hlasování dosáhla 56,6 % z oprávněných občanů obce. Pouze sedm referend nedokázalo splnit požadovanou účast – z toho šest mělo nižší než 50% účast vyžadovanou původní zákonnou úpravou. Z tabulky 10 vyplývá, že ani snížením účasti na stávajících 35 % by čtyři referenda nedosáhla na zákonem požadované minimum. Nezávazné referendum bylo pouze jedno, a to

---

<sup>120</sup> Česká republika se zavázala, že do roku 2020 pokryje energie z obnovitelných zdrojů 13 % konečné spotřeby energie. Ministerstvo životního prostředí [[http://www.mzp.cz/cz/vetrne\\_elektrarny](http://www.mzp.cz/cz/vetrne_elektrarny)], ověřeno ke dni 12.4.2011]

<sup>121</sup> Výkupní ceny 2010 [[http://www.spvez.cz/pages/podpory\\_copy%281%29.htm](http://www.spvez.cz/pages/podpory_copy%281%29.htm)]; ověřeno ke dni 14.4.2011]

<sup>122</sup> Obec Jindřichovice dostala přislíbeno 500 000 Kč ročně, Malá Morava 100 000 až 300 000 Kč, Lichkov 200 000 za jeden stožár. Některé obce s VTE *vydělávají* i na „větrné turistice“ [více viz Smith 2009: 127–128].

<sup>123</sup> V roce 2005 proběhlo šest referend s tematikou VTE, v roce 2006 a 2008 čtyři referenda, v roce 2007 a 2009 pět referend a v roce 2010 tři referenda.

<sup>124</sup> Ankety proběhly např. v obcích Martínkov (2005), Domamil (2005), Sedlejev (2006), Nový Rychnov (2006), Malá Morava (2009), Skuhrov (místní část České Třebové, 2010), Sobkovice (2011) nebo Studené (2011).

<sup>125</sup> Podle odpovědi peruckého obecního úřadu proběhly v obci v roce 2006 dvě referenda s předmětem VTE – jedno v katastrálním území Peruc, druhé v katastrálním území Černochovo (místní část obce Peruc). Jelikož se však fakultativní referenda konají na území celé obce a ne v jejích vybraných částech, není uskutečněné referendum v souladu se zákonem č. 22/2004 Sb. [více viz Rigel 2007a: 67–68]. Přesto jsem tato hlasování do výčtu místních referend zařadila, a to jako jedno uskutečněné referendum (výsledky pro obě části jsem sečetla).

hlasování v obci Úhonic z roku 2009, které sice 35% účast překonalo (přišlo 36,7 % voličů), ale nedokázalo splnit podmínku, aby pro jednu z variant hlasovala nadpoloviční většina občanů, která by zároveň představovala 25 % všech oprávněných občanů obce (v případě Úhonic 174 hlasujících pro variantu NE zastupovalo pouze 22,4 % všech občanů).

Tabulka 10: Neplatná místní referenda (MR) s předmětem VTE

obec, kraj	datum MR	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)
<b>Mackovice</b> , Jihomoravský	3.7.2005	278	20,9	27,6	70,7
<b>Peruc</b> , Ústecký	16.5.2006	805	29,2	34,5	65,5
<b>Herálec</b> , okr. Havlíčkův Brod, Vysočina	29.7.2006	909	35,4	43,5	55,3
<b>Koleč</b> , Středočeský	29.10.2007	471	30,6	40,8	56,3
<b>Líšťany</b> , Ústecký	30.11.2007	375	44,3	60,2	39,8
<b>Vranovská Ves</b> , Jihomoravský	5.4.2008	214	26,2	26,8	73,2
<b>Stříbro</b> , Plzeňský	9.1.2009	6 264	23,1	15,7	84,3

Zdroj: autor; seznam místních referend podle Ministerstva vnitra

M. L. Smith na základě informací o hlasováních o VTE tvrdí, že „*zatímco v sedmi z deseti referend v letech 2004 až 2005 občané hlasovali proti vybudování větrných elektráren, v pozdějších letech občané větrnou energetiku podpořili ve větším procentu případů (pět z jedenácti referend mělo závazný výsledek ve prospěch VTE). Lze tedy předpokládat, že s tím, jak se větrné elektrárny v České republice postupně stávají běžnějšími, občané si na ně také více zvyknou*“ [Smith 2009: 125]. Tento předpoklad však není vzhledem k posledním proběhnutým referendům příliš udržitelný – od roku 2008 se konalo 11 platných místních referend, z nichž se pouze dvě vyslovily pro výstavbu větrné elektrárny.<sup>126</sup> Zbýlých devět hlasování VTE zamítla – pro výstavbu se vyslovilo 23,5 % účastníků referenda, zatímco proti celých 72 % zúčastněných voličů. Lze se proto domnívat, že za akceptováním výstavby stojí spíše komunikace obecních

<sup>126</sup> Ani dvě neplatná místní referenda v obci Vranovská Ves (2008) a Stříbro (2009) nefavorizovala výstavbu VTE.

představitelů s občany a jejich schopnost zdůraznit výhody plynoucí ze stavby pro další rozvoj obce.<sup>127</sup>

#### 4.2.2 Hlubinná úložiště jaderného odpadu

Nalezení vhodné lokality pro ukládání vyhořelého jaderného paliva řeší stát již od 90. let. Výběr dané lokality (hlavní a záložní) má být proveden do roku 2015, definitivní rozhodnutí má padnout v roce 2025. Samotné ukládání jaderného odpadu do hlubinných úložišť má začít v roce 2065. Do dnešního dne bylo vytipováno několik lokalit s vhodným geologickým podložím – Lubenec-Blatno v Ústeckém kraji, Rohozná a Budišov na Vysočině, Pačejov v Plzeňském kraji, Pluhův Žďár-Lodhěřov a Božejovice-Vlksice v Jihočeském kraji [Krajíček 2006: 16 a 20]. Jelikož však záměr státu provádět v daných lokalitách geologický průzkum vyvolal v obcích blízkým zmíněným prostorům řadu protestů, byly jako vhodné lokality přidány i dva vojenské újezdy, Boletice a Hradiště.

I přesto, že místní referendum představuje nejčastější formu protestu, obce nemají pravomoc zrušit rozhodnutí státu o případné výstavbě, jelikož její uskutečnění není svěřeno samostatné působnosti daných obcí. Obce proto od otázky „*souhlasíte s tím, aby bylo v katastrálním území obce vybudováno hlubinné úložiště vysoce radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva*“ přešly k otázce významově odlišné (či jejich kombinací), poukazující na samostatnou působnost obce a dávající jejím představitelům více argumentů v boji proti úložištím – „*souhlasíte s tím, aby orgány samosprávy obce při výkonu samostatné působnosti obce využily všech zákonných prostředků, aby zabránily stavbě hlubinného úložiště vyhořelého jaderného paliva a vysoce radioaktivních*

---

<sup>127</sup> Výsledky referend jsou zastupiteli respektovány. Specifické je proto referendum v obci Koclířov o výstavbě VTE, kde na stejné téma proběhla již dvě referenda. § 7 zákona o místním referendu, že se hlasování nesmí konat, pokud od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců. Výsledek referenda je navíc možné zvrátit pouze konáním referenda nového. První hlasování se uskutečnilo v červnu 2005, kdy o záměru výstavby bylo uspořádáno referendum z podnětu občanů. Nesouhlasné stanovisko občanů (pro výstavbu hlasovalo 37,7 % zúčastněných, proti 59,4 % při účasti 62,8%) se projevilo i na výsledku komunálních voleb v roce 2006, kdy zvítězili odpůrci VTE. Převládající spory mezi zastupiteli o ekonomických výhodách VTE vedly až k vyhlášení referenda druhého v říjnu 2008 (probíhalo současně s krajskými volbami), tentokrát čistě z podnětu zastupitelstva obce. I toto referendum skončilo v neprospěch výstavby, ačkoliv výsledky nebyly tolik jednoznačné (při účasti 70,5 % voličů pro výstavbu hlasovalo 43,5 % zúčastněných, proti 52,2 %).

odpadů na území obce, zejména z titulu schvalovatele územního plánu, účastníka správních řízení a vlastníka nemovitosti?“<sup>128</sup> Stát prozatím odpor obcí k výstavbě respektuje.<sup>129</sup>

Od roku 2003 se uskutečnilo celkem 26 místních referend s otázkou úložiště jaderného odpadu. Devět referend proběhlo podle zákona č. 298/1992, 16 referend podle úpravy č. 22/2004 Sb., a dvě podle poslední novelizace. Průměrná účast činila 72,7 % ze všech oprávněných osob, tedy o celých 16 % více než účast u VTE. Obavu obyvatel z výstavby dokládá i úspěšnost místních referend – pouze jedno hlasování v obci Nový Rychnov bylo neplatné, když se k referendu dostavilo 47,5 % voličů namísto požadovaných 50 %. Všechna další hlasování byla platná a závazná. 94,7 % z těch, kteří se hlasování zúčastnili, hlasovali proti úmyslu vystavět na území úložiště, případně souhlasily se záměrem obce použít všech prostředků k zabránění stavby. Naopak pouze 3,5 % zúčastněných se stavbou souhlasilo či odmítalo podnikání jakýchkoliv kroků ze strany obce.<sup>130</sup>

Referenda zabývající se problematikou hlubinných úložišť mají pouhý manifestační ráz. Přesto jsou specifická tím, že občané obce a zastupitelé jsou v odmítání hlubinných úložišť názorově jednotní (viz tabulka 11), což do určité míry usnadňuje vyjednávací pozici obecních představitelů se státem.

### 4.2.3 Hlavní zjištění

Ze 127 „zelených“ referend bylo platných 108 hlasování, závazných pak 103. Průměrná účast dosahuje na 60,5 % ze všech oprávněných občanů. Obecně je

---

<sup>128</sup> Obdobná otázka je pokládána u staveb, do jejichž realizace nemohou obce přímo zasáhnout. Je to např. výstavba silnic či dálnic, rozšíření letišť či přistávacích ploch nebo prolomení ekologických limitů těžby.

<sup>129</sup> Postup státu v otázce jaderného odpadu odmítala tzv. *Božejovická výzva*, jejíž signatáři byli z řad starostů, NGO či občanských iniciativ. Výzva především kritizovala přístup státu k obcím, „*kteří nejsou pro stát respektovanými partnery*.“ Proto byl nejdříve vznesen požadavek na „*nastavení otevřeného transparentního procesu s nepřekročitelným právem obcí a kraje odmítnout úložiště v daném regionu*.“ Obce tedy požadují disponovat právem veta a mít tak „*možnost o záměrech účinně spolurozhodovat*.“ Božejovická výzva [<http://www.denikreferendum.cz/clanek/7661-bozejovicka-vyzva>; ověřeno ke dni 5.4.2011].

<sup>130</sup> Konkrétně 95,3 % zúčastněných voličů odpovídalo, že nesouhlasí se záměrem vybudovat jaderné úložiště na území obce a 94,0 % voličů zavázalo obecní představitele aktivně vystupovat proti stavbě. Naopak 3,0 % voličů s úložištěm souhlasilo, zatímco 4,0 % voličů bylo proti tomu, aby obec proti stavbě jakkoli vystupovala.

nejvyšší u referend s předmětem chovu zvířat a hlubinných úložišť, nejmenší naopak u referend s tematikou silničních komunikací.

Jak vyplývá z tabulky 11, nejednoznačné výsledky, tedy poměr hlasů rozdělený tak, že není patrný jasný postoj občanů k plánovaným projektům, mají referenda s předmětem chovu zvířat. Naopak jasná shoda v postoji je identifikována u tématu hlubinných úložišť. Takovýto zřejmý výsledek mají i hlasování o rozšiřování letištních ploch nebo otvírání těžebních lomů. I další hlasování končí s minimálně 20% rozdílem mezi odpověďmi ANO – NE. Platí tedy, že naprostá většina ekologických referend vyznívá v neprospěch plánovaných projektů.

Tabulka 11: Poměr hlasů ve prospěch jednotlivých variant ANO (souhlasím s realizací projektu) – NE (jsem proti projektu; požadují, aby mu obec zabránila) u všech proběhnutých referend (tedy i neplatných a nezávazných)

<b>Téma MR</b>	<b>ANO (%)</b>	<b>NE (%)</b>
<b>Větrné elektrárny</b>	39,2	58,5
<b>Jaderná úložiště</b>	3,5	94,7
<b>Průmyslové areály</b>	26,0	71,5
<b>Letiště</b>	9,2	88,6
<b>Lom/těžba</b>	12,7	85,4
<b>Silnice/dálnice</b>	27,0	70,1
<b>Fotovoltaické elektrárny</b>	33,4	64,0
<b>Chov zvířat</b>	49,3	43,0
<b>Skládky</b>	32,7	59,8
<b>Ostatní</b>	23,6	75,1

Zdroj: autor, seznam místních referend Ministerstva vnitra

Záměr, který vyvolá výrazný odpor v jedné obci, nemusí negativně skončit i v obci druhé. Zatímco v Praze Ďáblicích (2009) se voliči snažili zavázat zastupitelstvo, aby podnikalo veškeré kroky k zamezení ukládání komunálního odpadu, v obci Lodín (2011) dali občané rozšíření skládky zelenou. Právě realizace skládek, projektů na chov zvířat či různých areálů typu skladů nebo obaloven mohou přinést obcím důležitá pracovní místa, výstavba obchvatů pak může ulehčit dopravní situaci v obcích. Stejně tak investoři problematických či neobecně kladně přijímaných projektů přispívají pravidelnými finančními

příspěvky do rozpočtu obcí, které tak mohou investovat do infrastruktury, na kterou by pouze ze svého rozpočtu neměly prostředky.

K tématu zelených referend se zároveň váže i otázka, kdo by měl mít právo zúčastnit se hlasování. Současná legislativa umožňuje hlasovat v místním referendu těm osobám, které mají právo volit do zastupitelstva obce, tedy občanům s trvalým pobytem v obci. Zákon však již nepamatuje na chalupáře a jiné vlastníky nemovitostí, kteří mají povinnost platit podle obecních vyhlášek stanovené místní poplatky, ale již nemají právo účastnit se hlasování, jehož výsledek může mít značný vliv na hodnotu nemovitostí a pozemků či kvalitu životního prostředí. Z pohledu budoucí právní úpravy by bylo vhodné, aby zákonodárce uvážil možnost paralely s ust. § 16 odst. 3 zákona o obcích, kde právo vyjadřovat na zasedáních zastupitelstva svá stanoviska, může využívat mimo občana obce i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost.

### **4.3 Záležitosti vnitřní správy obce**

Rozhodování o otázkách majetku, financí, občanského soužití nebo vnitřního uspořádání obce z hlediska územního plánování spadá do okruhu pravomocí svěřených do samostatné působnosti obecních orgánů. Všechny tyto oblasti výrazně ovlivňují obecní charakter a fungování, proto je jakékoli snaze, která by mohla negativně ovlivnit ráz obce, věnována zvýšená pozornost ze strany veřejnosti. Investiční plány v hodnotě desítek milionů korun v Ořechově, Dačicích nebo Jabloněch, otázky prodeje budov či pozemků ve vlastnictví obce Miroslav a Vamberk, změny v územním plánu pro výstavbu satelitních městeček v Omicích či Ochozu u Brna, stavební úpravy v Kamenickém Šenově, plánovaný přesun nádraží v Brně nebo výstavba v Čelákovcích a Kobeřicích se staly impulsem k iniciování místního referenda. Za jejich vyhlášením stojí jak nespokojení občané, tak rozhodnutí zastupitelů, kteří budoucí podobu obce či odpověď, zda zadlužit obec na roky dopředu, nechávají na veřejnosti.

Zmíněná hlasování byla spolu s referendy za zachování školských zařízení, o finančních záležitostech nebo referendem za klidné neděle shrnuta do kategorie



*záležitosti vnitřní správy obce.*<sup>131</sup> Takových referend se uskutečnilo celkem 39 a patří tak mezi druhou nejméně obsáhlou skupinu co do počtu hlasování. Pouze 18 z těchto referend bylo platných při průměrné účasti 42,1 % ze všech oprávněných občanů obce.

V této kategorii se nejčastěji hlasuje o *majetkových záležitostech obce* – z deseti hlasování s tímto předmětem se jich devět<sup>132</sup> věnovalo záměru prodat pozemky ve vlastnictví obce či budovy k podnikatelským záměrům. Zbylé referendum se vyjadřovalo ke směně obecních budov za jiný majetek. Referend o pronájmu či prodeji obecního majetku se konalo více, než kategorie obsahuje, avšak některá byla zařazena do množiny ekologických referend jako hlasování v obci Kyšice (2004) a Klánovice (2009) o pronájmu pozemků k výstavbě golfového hřiště, nebo v obci Tisovec (2006) a Želešice (2008) o pronájmu či prodeji pozemků k otevření kamenolomů. Motivací voličů k účasti v těchto referendech nebyla finanční stránka možné transakce či obava o způsob naložení s obecním majetkem, nýbrž obava z ohrožení životního prostředí, přílišného zásahu do krajinného rázu nebo nadměrného hluku.

Tabulka 12: Místní referenda (MR) v kategorii záležitosti vnitřní správy obce

Téma MR	Počet MR	Průměrná účast (%)	Platná MR
<b>Obecní majetek</b>	10	49,1	5
<b>Změny v územním plánu</b>	9	47,2	6
<b>Investiční záměry</b>	6	38,6	2
<b>Výstavba/rekonstrukce</b>	6	34,5	2
<b>Školská zařízení</b>	3	30,8	1
<b>Finanční záležitosti</b>	3	28,5	0
<b>Ostatní</b>	2	55,0	2

Zdroj: autor, seznam místních referend Ministerstva vnitra

Druhým frekventovaným tématem jsou *změny v územním plánu* – celkem sedm referend z osmi řešilo otázku výstavby nových bytových nebo rodinných

<sup>131</sup> Mnou definovaná kategorie *záležitosti vnitřní správy obce* odpovídá struktuře konfliktních linií, která je označovaná jako *vize budoucího rozvoje obce*, a která se týká převážně menších obcí. Odlišné přístupy občanů a zastupitelů nebo starousedlíků a chalupářů k rozvoji obce jsou faktorem, který má potenciál ovlivnit formování stranických systémů. [více viz Čmejrek, Bubeníček & Čopík 2010: 126–139].

<sup>132</sup> Referendum v obci Staré Buky z roku 2007 rozhodovalo o prodeji obecního majetku (hospody a tělocvičny) s cílem získat prostředky na nákup majetku jiného, konkrétně pozemků a zámku.

domů.<sup>133</sup> Zvýšení počtu obyvatel obce na jedné straně přináší větší finanční prostředky do obecního rozpočtu, na druhé straně znamená i nárůst požadavků na infrastrukturu. Takové rozhodnutí může výrazně proměnit dosavadní kvalitu života v obci, proto se i toto téma stává relativně častým zdrojem neshod mezi obyvateli a zastupiteli.

Obsah hlasování o *investičních záměrech, zachování škol či školek*, stejně jako o *výstavbě nových budov* nebo *úprav veřejných prostranství* je zřejmý. Do skupiny *finanční záležitosti* jsem zařadila neplánované výdaje obcí – v Rokytnici tak občané rozhodovali o finančně náročném a dlouhém soudním sporu se Slavičínem, v Tlumačově o vyšší výkupní ceně pozemků a v Černé Hoře o uhrazení dluhu Svazku vodovodů a kanalizací měst a obcí. Místní referenda v Němčovicích a Vidnavě jsou svým obsahem nezařaditelná (referendum řešilo zákaz používání zařízení způsobujících hluk o nedělích a svátcích, respektive zřízení věžeňského zařízení s ostrahou), proto spadají do skupiny *ostatních*.

### 4.3.1 Nakládání s majetkem obce

Referendum se podle § 7 zákona o místním referendu nesmí konat o místních poplatcích a rozpočtu obce nebo statutárního města. Předmětem tohoto omezení je však rozpočet jako celek [Rigel 2007a: 86–87], proto příjmy obcí plynoucí z prodeje či pronájmu obecního majetku mohou být součástí rozhodování v místním referendu. Do kategorie nakládání s majetkem obce spadají vedle převodu majetku do rukou soukromníků i otázky koupě, tedy získávání objektů či pozemků pro potřeby a rozvoj obcí.

Nejvyšší účast v této kategorii zaznamenala obec Drážov, která v roce 1993 rozhodovala o prodeji budovy bývalé školy. Účast v tomto případě činila 93 %, což ale musíme přičítat velikosti obce (v roce 1993 bylo v seznamu voličů zapsáno pouze 57 osob) i roku konání referenda. Naopak nejmenší účasti dosáhla referenda ve Vamberku a Českém Těšíně.

Z tabulky 13 pak vyplývá, že u referend s předmětem prodeje majetku je obtížné najít obecně platné závěry. Pokud bychom se o to přesto pokusili, jako

---

<sup>133</sup> V Olešné v roce 2005 občané rozhodovali o sportovním areálu a jeho zapracování do územního plánu. V obci Běloky (2009) mělo referendum dvě otázky – v první se voliči vyjadřovali k možné průmyslové zástavbě, v druhé k povolení další bytové výstavby.

vhodná k analýze se jeví místní referenda v Brušperku a Milevsku na jedné straně a v Miroslavi a Vamberku na straně druhé. V Brušperku se uskutečnilo hlasování o prodeji obecního lesa, v Milevsku plochy autobusového nádraží. Naopak ve Vamberku se rozhodovalo o prodeji chaty Vyhlička a v Miroslavi o prodeji tamního zámku. Na správu historických objektů neměly obce finance, proto přistoupily k možnosti jejich prodeje.

Tabulka 13: Místní referenda (MR) s předmětem prodeje majetku ve vlastnictví obce

obec, kraj	předmět MR	datum	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)	výsledek
<b>Drážov,</b> Jihočeský	prodej bývalé školy	16.10.1993	57	93,0	<b>79,0</b>	14,0	platné a závazné
<b>Brušperk,</b> Moravskoslezský	prodej obecního lesa	11.- 12.6.2004	2 943	62,6	13,7	<b>85,3</b>	platné a závazné
<b>Miroslav,</b> Jihomoravský	prodej zámku	2.4.2005	2 414	29,6	88,2	9,8	neplatné a nezávazné
<b>Český Těšín,</b> Moravskoslezský	prodej bytů	21.5.2005	20 576	29,1	95,0	2,8	neplatné a nezávazné
<b>Staré Buky,</b> Královéhradecký	prodej hospody a tělocvičny	29.6.2007	368	61,7	<b>54,2</b>	43,2	platné a závazné
<b>Horní Habartice,</b> Ústecký	prodej pozemku	24.5.2008	327	69,7	43,9	49,6	platné a nezávazné
<b>Milevsko,</b> Jihočeský	prodej plochy autobusového nádraží	17.- 18.10.2008	7 539	49,7	28,5	<b>66,6</b>	platné a závazné
<b>Veselí nad Lužnicí,</b> Jihočeský	prodej pozemku	7.11.2009	5 378	33,3	28,7	70,5	neplatné a nezávazné
<b>Vamberk,</b> Královéhradecký	prodej chaty	20.11.2009	3 823	27,5	44,8	52,4	neplatné a nezávazné

Zdroj: autor, seznam místních referend Ministerstva vnitra

V Brušperku se o koupi ucházela společnost OKD, v Milevsku společnost Lidl. Investiční záměry kupců v případě Vamberku a Miroslavi nebyly v době referend známy, přesto je u historicky cenných budov předpoklad zachování jejich společenské hodnoty.<sup>134</sup> Ačkoli všechna referenda rozhodovala o prodeji, jehož úspěšné dovedení do konce by znamenalo důležitou finanční injekci či naopak úlevu v rozpočtech, v případě Brušperku a Milevska dosáhla průměrná účast na 56,2 %, zatímco u druhých obcí pouze 28,6 %. Případnou námitku, že referenda v Brušperku a Milevsku probíhala souběžně s volbami do Evropského

<sup>134</sup> Podmínkou případné kupní smlouvy u chaty Vyhlička bylo uchovat chatu a služby ve stávající podobě.

parlamentu, respektive s volbami do krajských zastupitelstev, a tudíž měla zajištěnou vyšší účast, lze odmítnout srovnáním volební a referendové účasti – v případě Brušperku byla účast v referendu o 5,4 % vyšší než ve volbách, naopak v Milevsku o 2,0 % nižší než účast volební. Voliči tak od sebe jednotlivá hlasování oddělili a vybírali si, kterého se zúčastní, a kterého nikoliv.

Z odlišné referendové účasti vyplývá, že prodej majetku ve vlastnictví obce nemá sám od sebe příliš vysoký mobilizační potenciál a nedokáže přilákat potřebný počet oprávněných voličů. Ten se naopak zvyšuje, pokud jsou občané seznámeni s plány investora a mají obavu z podnikatelského záměru. V případě Brušperku tak stála za účastí obava z omezení přístupu do lesa, v Milevsku byla podpořena odmítavým postojem veřejnosti<sup>135</sup> k supermarketu, kvůli kterému by se muselo přestěhovat autobusové nádraží z centra. Ostatně, jak dokládá tabulka 14, tyto závěry podporují i ekologická referenda s předmětem pronájmu, kde průměrná účast dosáhla na 53,5 % ze všech oprávněných voličů.

Tabulka 14: Ekologická místní referenda (MR) s otázkou pronájmu či prodeje obecních pozemků

obec, kraj	předmět MR	datum	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)	výsledek
<b>Kyšice</b> , Středočeský	pronájem (golf)	26.11.2004	471	63,3	11,6	<b>88,4</b>	platné a závazné
<b>Tisovec</b> , Pardubický	pronájem (těžba)	25.3.2006	265	75,1	28,6	<b>68,8</b>	platné a závazné
<b>Vnorovy</b> , Jihomoravský <sup>136</sup>	prodej (FVE)	24.11.2007	2 457	35,3	8,8	86,5	neplatné a nezávazné
<b>Želešice</b> , Jihomoravský	prodej/pronájem (těžba)	2.2.2008	1 118	40,2	19,5	78,0	neplatné a nezávazné

Zdroj: autor, seznam místních referend Ministerstva vnitra

<sup>135</sup> Ačkoliv v Milevsku občané odmítli supermarket primárně z důvodu negativního postoje k přesunu autobusového nádraží, vliv na rozhodnutí mohla mít i zkušenost občanů se společností Lidl z jiných obcí. Společnost Lidl byla spojována s nepovoleným kácením stromů viz Děti země [http://www.detizeme.cz/dokument.shtml?x=153617; ověřeno ke dni 8.5.2011] nebo s nezákonným prodejem pozemků viz Ekologický právní servis (EPS) [http://www.eps.cz/cz2015483pr/pripady/; ověřeno ke dni 8.5.2011].

<sup>136</sup> V místním referendu v obci Vnorovy odpovídali občané na dvě otázky. V první vyjadřovali svůj postoj k úmyslu výstavby fotovoltaické elektrárny (FVE), která by byla ve vlastnictví obce, v druhé k případnému prodeji ploch k výstavbě FVE. Pro potřeby tabulky 12 jsem použila pouze druhou část otázky.

### 4.3.2 Změny v územním plánování

O budoucím rozvoji a podobě obcí rozhodovali občané v osmi referendech. Šest z nich (viz tabulka 15) se věnovalo změnám v územních plánech za účelem výstavby dalších rodinných domů. Dvě referenda (v obci Květnice a Roztoky) rozhodovala o výstavbě vícepodlažních bytových domů, jejichž uskutečnění by mělo vliv na charakter obcí stejně jako na ztrátu soukromí obyvatel přilehlých rodinných domů.

Tabulka 15: Místní referenda s předmětem výstavby rodinných domů, popř. bytových domů (ANO = souhlasím se změnou územního plánu ve prospěch výstavby, NE = jsem proti změně, proti výstavbě)

obec, kraj	datum	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)	výsledek
<b>Vrané nad Vltavou,</b> Středočeský	2.- 3.6.2006	1 605	65,7	16,9	<b>74,2</b>	platné a závazné
<b>Omice,</b> Jihomoravský	20.10.2007	580	56,0	19,1	<b>77,9</b>	platné a závazné
<b>Ochoz u Brna,</b> Jihomoravský <sup>137</sup>	12.11.2007	951	35,4	12,7	86,7	neplatné a nezávazné
<b>Struhařov,</b> Středočeský	11.10.2008	504	21,0	39,6	57,5	neplatné a nezávazné
<b>Dolní Břežany,</b> Středočeský <sup>138</sup>	17.- 18.10.2008	1 935	42,3	12,8	<b>85,4</b>	platné a závazné
<b>Květnice,</b> Středočeský <sup>139</sup>	28.6.2009	686	43,4	1,7	<b>97,8</b>	platné a závazné
<b>Roztoky,</b> Středočeský	26.11.2009	5 711	25,6	8,9	90,5	neplatné a nezávazné
<b>Běloky,</b> Středočeský	28.11.2009	114	81,6	32,3	<b>64,5</b>	platné a závazné

Zdroj: autor, seznam místních referend Ministerstva vnitra

Zmíněné obce mají společnou výhodnou polohu, tedy blízkost hlavního města Prahy nebo města Brna. Právě atraktivní lokalita přitahuje pozornost developerských společností, které v těchto obcích plánují výstavbu rodinných domů na klíč. Finance z odkoupených pozemků představují pro obce důležitý zdroj příjmů – obec Struhařov měla slíbeno vedle pěti milionů korun za jejich

<sup>137</sup> Pro potřeby tabulky 14 byla u referenda započítána odpověď na otázku první.

<sup>138</sup> V Dolních Břežanech se lidé vyslovili proti nekoncepční výstavbě, ale neodmítli změnu územního plánu jako celku. Podle výsledku referenda by měla být výstavba v zastavitelném území rozložena do etap.

<sup>139</sup> Pro potřeby tabulky 14 jsem pracovala se všemi třemi otázkami položenými v referendu, uváděná hodnota je průměrem odpovědí na všechny otázky.

odkup dalších pět milionů jako příspěvek na rozvoj infrastruktury. Jelikož vedení obce zdůrazňovalo důležitost příspěvku pro další rozvoj, nechtělo na referendum vůbec přistoupit.<sup>140</sup> Místní referendum jako prostředek občanského rozhodování odmítli i zastupitelé v obci Běloky, kde o jeho vyhlášení rozhodl nakonec až krajský soud.

Občané tak stojí v opozici vůči zastupitelům. Odmítají skokové zvyšování obyvatel a nekoncepční vznik satelitních městeček za jednorázovou finanční úlitbu ze strany developerů. Odpůrci satelitů argumentují nedostatečnou dopravní infrastrukturou, odlišnou architekturou narušující charakter obce, ale i faktem, že za zájmem výstavby může být snaha o lepší ceny pozemků vlastněné zastupiteli či jejich rodinnými příslušníky. Odpůrci hledají i příklady v sousedních obcích, které výstavbou satelitů prošly a sliby developerů zůstaly nenaplněny (obec Květnice<sup>141</sup>) nebo se výstavba negativně podepsala na vzhledu obce.

I přes aktuálnost tohoto tématu se doposud konalo *pouze* osm referend. V některých obcích se k hlasování přistoupilo pomocí ankety, která je však pouze nezávazným vyjádřením názoru obyvatel. Právě na její nezávaznost nepřistoupili občané obce Makotřasy, kteří se v anketě vyjadřovali v roce 2008 a výstavbu odmítli. I přes výsledek ankety zastupitelé smlouvu s developery podepsali. Tento krok odstartoval založení občanského sdružení usilujícího o vyhlášení referenda. Po nátlaku obyvatel obec po více jak roce od smlouvy odstoupila.

Negativně se k výstavbě postavili i občané v referendech. Změny v územním plánování směřující k výstavbě satelitních městeček, případně vícepatrových budov, v průměru přilákaly 46,4 % obyvatel, z nichž 28,2 % hlasovalo pro výstavbu, naopak 69,1 % občanů tuto možnost odmítlo. Pět referend bylo platných a závazných. Referendum v Ochozi u Brna v roce 2007 „doplatilo“ na právní úpravu požadující 50% účast, při současné zákonné úpravě by bylo platné i závazné.

---

<sup>140</sup> Zápis ze zasedání zastupitelstva obce Struhařov č. 7/2008 [www.struharov.cz/files/.../zapis\_2008\_07\_draft01\_rev\_fed\_final.doc; ověřeno ke dni 9.4.2011].

<sup>141</sup> „Vesničané chtějí o budoucnosti obcí rozhodovat v referendech.“ *E15*. roč. 2, 2.6.2009. s. 10.

### 4.3.3 Hlavní zjištění

Z celkem 39 referend týkajících se vnitřních záležitostí obcí, devět mělo vztah k prodeji majetku, osm se věnovalo výstavbám nových rodinných či bytových domů. Nejméně referendum se uskutečnilo na téma školství a finančních záležitostí obce. Průměrná účast dosahovala na 42,1 % ze všech voličů. Nejvyšší účasti (vyjma referenda v Němčovicích a Vidnavě) dosahovala referenda rozhodující o osudu obecního majetku, nejmenší naopak referenda o finančních záležitostech. Pouze 18 referend dosáhlo na hranici nutnou k platnosti místních referend a z tohoto počtu bylo nakonec 17 referend závazných.

V těchto referendech více než v kterémkoli jiném hlasování záleží na srozumitelnosti pokládané otázky, jelikož referenda o vnitřní správě obce řeší často odborně složitě záležitosti. Pokud občan nevěnuje pravidelnou pozornost dění v obci a rozhodování zastupitelstva, téměř nemá šanci porozumět pokládané otázce, tedy tomu, o čem se rozhoduje. To je příklad následujících otázek, kde bez příslušné dokumentace a bez sledování předcházející diskuze v obci není pro průměrného občana možné vytvořit si vlastní názor o vhodnosti či nevhodnosti rozhodnutí. Právě nesrozumitelnost tématu může ovlivnit i odhodlání zúčastnit se hlasování. Ve Struhařově otázka zněla: „*Má obec Struhařov navrhnout a prosazovat změnu územního plánu pro pozemky č. PK 94, PK 90/1, PK 89, PK 85/4, PK 80, PK 83, PK 131, PK 132, PK 133, PK 120/1, PK 120/2, PK 732, KN 87, KN 85/2, KN 63/2, KN 63/1, KN 63/14, KN 134/4 a KN 734/2 v lokalitě Pod Hliněným Rybníkem I a II. pro budoucí využití ze zastavitelného území na území nezastavitelné?*“ 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?*“ A v Českém Těšíně: „*Souhlasíte s tím, aby město Český Těšín v případě*

*prodeje obytných budov postupovalo podle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, a takto vzniklé bytové jednotky byly prodávány za 1/4 ceny stanovené znaleckým posudkem a nebytové prostory nacházející se v těchto budovách zůstaly v majetku města?"*

Z referend o vnitřní správě obce jednoznačně vyplývá, že záležitosti vnitřního fungování nejsou tématem, které by přilákalo větší počet voličů. Ačkoliv předpokladem všech uskutečněných referend byly určité změny s dopadem na rozpočet či vzhled obcí, pouze 17 závazných referend značí spíše nezájem většiny aktivně ovlivnit dění v obci. S opatrností můžeme tvrdit, že význam hlasování a jeho účast roste v těch referendech, které se nějakým způsobem dotýkají života všech obyvatel obce, a které s sebou nesou určitý „hmatatelný“ výsledek. Naopak, pokud se hlasování týká pouze úzké skupiny obyvatel jako téma školství nebo občané nevidí důsledky, které by rozhodnutí v referendu přineslo, hlasování nemá potenciál oslovit všechny obyvatele obce a zájem o něj klesá.

Proto se k hlasování v obci Radnice o vybudování tlakové kanalizace dostavil potřebný počet voličů (její vybudování se týkalo naprosté většiny obyvatel) a naopak v Ořechově ohledně výstavby divadla nikoliv. Stejně tak v Brušperku a Milevsku občané věděli, co se stane s prodanými pozemky, naopak v Míroslavi a Vamberku o investičních záměrech netušili. Pouze úzké skupiny obyvatel, konkrétně rodin s dětmi, se týká rušení školských zařízení, proto toto téma nemá potenciál oslovit širší veřejnost.<sup>142</sup> Stejně tak finanční záležitosti obce jsou poměrně abstraktním a složitým tématem, proto dosahují na velmi nízký zájem veřejnosti. Absolutně platné pravidlo zájmu veřejnosti o referendum neexistuje, vždy záleží na komunikaci zastupitelů a občanských sdružení s občany, stejně jako na dalších faktorech, které spoluutvářejí konečný výsledek hlasování (viz kapitola 5).

---

<sup>142</sup> Jediné platné a závazné referendum s tématem rušení školy se konalo v Litvínovicích v roce 2001. K platnosti referenda přispěla zákonná úprava požadující pouze 25% účast. Referendum dosáhlo na účast 30,7 %.



## 4.4 Ostatní referenda

V kategorii *ostatní referenda* jsou zahrnuta zbylá hlasování, která pro svůj předmět není možné adekvátně zařadit do předchozích kategorií či pro jejich nízký počet vytvářet skupinu novou. Celkem tak tato skupina obsahuje 24 místních referend s průměrnou účastí 63,0 %. Konkrétně se jedná o referendum v Kruceburku o změně názvu obce, referendum v Janských Lázních a ve Studenci o instalaci, respektive odstranění pomníku, referenda s předmětem existenčního ohrožení obce v důsledku prolomení limitů těžby v Horním Jiřetíně a stavby přehrady v Nových Heřminovech a hlasování o umístění radarové základny Spojených států amerických na území vojenského újezdu v Brdech, které proběhlo v 19 obcích.

Hlasování v Kruceburku<sup>143</sup> (dříve obec Křížová) z roku 1993 se váže k obci jako takové. Návrat k původnímu názvu neměl vliv na její území ani na vnitřní chod obce, proto toto referendum nebylo zařazeno do kategorie řešící *územní změny* ani do *záležitostí vnitřní správy* obce.

Tabulka 16: Místní referendum (MR) v Kruceburku (dříve Křížová) o navrácení k původnímu názvu obce

obec, kraj	datum MR	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)	výsledek
Kruceburk (Křížová), Vysočina	27.2.1993	1 216	58,6	50,7	48,0	platné a závazné

Zdroj: autor

Stejně tak hlasování ve městě Janské Lázně o umístění kříže<sup>144</sup> na místě předpokládaného hromadného hrobu německých civilních obyvatel zastřelených po druhé světové válce a referendum ve Studenci o odstranění reliéfu J. V. Stalina

<sup>143</sup> Hlasování v Kruceburku patří mezi ty hlasování, u kterých se mi jednoznačně nepodařilo prokázat, že se skutečně jedná o místní referendum. Přesto jsem toto hlasování do výčtu zařadila, jelikož podle obecní kroniky se jedná „... o druhé referendum o názvu obce. Výsledky prvního referenda byly anulovány poté, když byly zjištěny chyby v jeho organizaci... Tentokrát probíhalo hlasování o názvu obce v budově obecního úřadu podobným způsobem, jako jsou konány volby. Hlasování bylo tajné a jeho výsledky hodnotila komise složená ze zástupců všech politických stran... Doba trvání byla stanovena od osmi do šestnácti hodin...“

<sup>144</sup> Obdobně jako u hlasování v Kruceburku i u hlasování v Janských Lázních je obtížné prokázat jeho skutečnou povahu. I toto hlasování však jako referendum počítám, jelikož akceptování výsledku referenda při účasti 43,0 % občanů napovídá, že se řídilo zákonem stanovenými pravidly (v roce 1993 podmiňoval zákon platnost referenda 25% účastí).

z pomníku padlých žádným způsobem neovlivnila *vnitřní chod* obce. Souhlas či nesouhlas s pomníkem je spíše otázkou morálních hodnot a přesvědčení, proto byla i tato referenda zařazena do skupiny ostatních.

Tabulka 17: Místní referenda (MR) v Janských Lázních a Studenci. ANO = jsem pro umístění kříže/odstranění reliéfu; NE = nesouhlasím s umístěním kříže/odstraněním reliéfu.

obec, kraj	datum MR	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)	výsledek
<b>Janské Lázně,</b> Královéhradecký	2.-4.1993	707	43,0	<b>55,9</b>	38,2	platné a závazné
<b>Studenc,</b> Vysočina	1.5.2008	447	50,8	22,0	<b>67,8</b>	platné a závazné

Zdroj: autor, seznam místních referend Ministerstva vnitra

Místní referenda v Horním Jiřetíně a Nových Heřminovech byla reakcí na státem plánované prolomení limitů těžby hnědého uhlí, respektive na vybudování přehrady jako protipovodňové ochrany. Uskutečněním těchto záměrů by došlo k vystěhování obyvatel, zbourání nemovitého majetku a zániku obce; jednotliví občané by byli státem odškodněni.<sup>145</sup> Ačkoliv se ve sporech obcí se státem angažují i ekologická NGO, není dopad na životní prostředí důvodem, proč ke konání referend došlo. Jejich primárním cílem byla ochrana existence obcí, respektive majetku obyvatel. Proto byla referenda zařazena do kategorie *ostatních*.

Tabulka 18: Místní referenda (MR) s předmětem existenčního ohrožení obce. ANO = souhlasím, aby obec bránila bourání budov; NE = nesouhlasím, aby obec bránila bourání budov

obec, kraj	datum MR	počet voličů	účast (%)	ANO (%)	NE (%)	výsledek
<b>Horní Jiřetín,</b> Ústecký <sup>146</sup>	25.2.2005	1 601	75,0	<b>94,6</b>	3,3	platné a závazné
<b>Nové Heřminovy,</b> Moravskoslezský	30.8.2008	220	35,0	<b>71,4</b>	27,3	platné a závazné

Zdroj: autor, seznam místních referend Ministerstva vnitra

<sup>145</sup> V případě Horního Jiřetína by obec zanikla jako celek, v Nových Heřminovech by došlo k zatopení její části. Jelikož by však došlo k omezení prostoru, na kterém by mohla probíhat náhradní výstavba zatopených budov, je pravděpodobné, že významná část obyvatel by z obce odešla.

<sup>146</sup> Občané v referendu odpovídali na dvě otázky, obě se vztahovaly ke krokům obce vůči plánu těžby hnědého uhlí, respektive k postupu obce vůči státu a Ústeckému kraji. Výsledek v tabulce pro jednotlivé varianty je tak průměrem těchto odpovědí.

Konání místních referend o umístění radarové základny v Brdech bylo výsledkem obav z ohrožení bezpečnosti a zdraví obyvatel přilehlých obcí, nesouhlasu s postupem vlády při vyjednávání s obcemi a s případnou přítomností cizích vojsk na území České republiky. Ačkoliv byly vyjádřeny i obavy o životní prostředí v okolí Brd, tento důvod nebyl tím hlavním, proč došlo k iniciování místních referend. Celkově bylo téma radaru shledáváno jako problém politický, proto byla tato hlasování zařazena do skupiny ostatních a nikoliv do kategorie *životního prostředí*.

#### **4.4.1 Radarová základna**

Úmysl Spojených států amerických zřídit radarovou základnu na území České republiky, konkrétně ve vojenském újezdu v Brdech, byl poprvé představen v roce 2006. Souběžně s tímto záměrem vznikly občanské iniciativy požadující vyhlášení celostátní referenda k otázce radaru jako tématu, o kterém politická reprezentace nemá mandát rozhodnout sama. I přes jejich neúspěch, myšlenka uspořádání referenda alespoň na místní úrovni, se stala vlastní starostům a občanům obcí v okolí Brd, kteří stavbu radaru odmítli i přes slib mnohamilionového příspěvku na rozvoj regionu. První referendum tak bylo vyhlášeno již v květnu 2000, a to v obci Trokavec.

Na téma umístění radarové základny Spojených států amerických na území České republiky se uskutečnilo celkem 19 místních referend. Tato referenda nesou některé shodné znaky s referendy o úložištích jaderného odpadu. Rozhodnutí o umístění radaru ve vojenském újezdu také nespadá do samostatné působnosti obcí a opět se tak jednalo spíše o manifestační referenda, která měla podpořit odmítavé stanovisko obcí a přidat na síle v argumentaci odpůrců radaru. I zde byla otázka referenda koncipována tak, aby její výsledek zavázal zastupitelstvo obce k využití všech zákonných prostředků, které by stavbě zabránily. A stejně jako téma jaderných úložišť i tato referenda vyjadřovala jasný a jednotný postoj obyvatel k radaru. 95,7 % ze zúčastněných voličů zavázalo zastupitelstvo, aby v samostatné působnosti podnikalo kroky proti jeho výstavbě, tento postup odmítlo pouze 4,6 % voličů.

Právě s ohledem na skutečnost, že se jednalo o rozhodnutí, jež nespadlo do samostatné působnosti obcí, některá zastupitelstva shledala referendum jako „zbytečný“ a příliš nákladný proces, který by ve svém důsledku nestanovoval pro státní orgány závazný postup. Proto bylo nakonec v některých obcích referendum zastupitelstvem odmítnuto a jako forma vyjádření nesouhlasu zvolena anketa, která tolik nezatížila obecní rozpočet. Avšak v Mirošově a Strašicích si občané i přes nesouhlas zastupitelstva a již uskutečněné ankety „vymohli“ referendum shromážděním zákonem požadovaného množství podpisů.<sup>147</sup>

Tabulka 19: Výsledky anket a místních referend na téma radarové základny.

forma hlasování	počet hlasování	účast (%)	proti radaru (%)
referendum	19	65,7	95,7
anketa <sup>148</sup>	nejméně 11	55,9	93,8

Zdroj: autor, www.trokavec.cz, www.nezakladnam.cz, seznam místních referend MV

Průměrná účast u místních referend dosáhla na 65,7 % ze všech oprávněných voličů, přičemž nejmenší účast zaznamenaly obce Strašice (36,7 %) a Bohutín (37,8 %), nejvyšší naopak obec Visky, kde se k hlasování dostavilo 96,8 % voličů. Tři referenda byla neplatná, zbylá referenda platná i závazná. Jak uvádí tabulka 19, účast u referend a anket se v průměru lišila o deset procent. V Mirošově a Strašicích, kde občané hlasovali jak v referendu, tak v anketě, dosáhla účast v anketách nižší hodnoty. Lze se proto domnívat, že občané jsou si vědomi rozdílu mezi těmito hlasováními a referendům přisuzují větší důležitost.

Tabulka 20: Porovnání účasti v místních referendech (MR) a anketách.

obec, kraj	účast v anketě (%)	účast v MR (%)	rozdíl (%)
Mirošov, Plzeňský	44,5	51,5	7,0
Strašice, Plzeňský	19,6	36,7	17,1

Zdroj: autor, seznam místních referend MV

<sup>147</sup> V Mirošově byl po uskutečnění referenda vznesen požadavek na jeho zneplatnění, jelikož se podle návrhu referendum nemůže konat o stavbě na katastrálním území, které leží mimo území obce. Soud však návrh zamítl s tím, že otázka „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?“ nesvědčí o tom, že by se rozhodovalo o využití jakéhokoliv pozemku mimo území obce. „Soud referendum potvrdil“ Rokycanský deník. 2. 8. 2007. s. 2.

<sup>148</sup> Ankety na rozdíl od místních referend probíhaly v delším časovém úseku a ve většině případů bylo umožněno hlasovat i občanům starším 15 let nebo vlastníkům nemovitostí bez trvalého pobytu v obci. Účastníci si zpravidla vybírali z více odpovědí než jen ANO – NE (např. v Mirošově byly jako další varianty odpovědi uvedeny i možnosti „nevím“ a „nezáleží mi na tom“).

## 5. Faktory ovlivňující výsledek místních referend

Aby jednotlivá místní referenda byla úspěšná, musí se k referendu dostavit zákonem stanovené procento voličů. A právě od účasti v hlasování se odvíjí i platnost místních referend, respektive jejich závaznost. Pokud bychom chtěli postihnout relevantní skutečnosti ovlivňující účast v místních referendech, můžeme vycházet z údajů obsažených v předchozích kapitolách. Ty ukázaly, které *referendové kategorie* dosahují vysoké účasti a které naopak předepsané procento voličů mobilizovat nedokážou. Od nejrůznějších výzkumů můžeme odvodit vztah mezi volební účastí a *velikostí jednotky*, ve které hlasování probíhá.<sup>149</sup> Tento vztah je vlastní i českým obcím. Na platnost místního referenda má účinek samozřejmě i samotná *právní úprava* referenda, která může alespoň v rétorické rovině ovlivnit přístup jednotlivých *iniciátorů* k hlasování.

### 5.1 Téma místního referenda

Ačkoliv se všechna témata v jednotlivých referendových kategoriích týkají budoucího rozvoje, podoby a ekonomické akceschopnosti obcí, některá hlasování mají potenciál přilákat nepoměrně více voličů než hlasování jiná. Graf 2 sumarizuje hlavní zjištění předchozích kapitol – nejvyšší průměrné účasti dosahují hlasování s předmětem územních změn, naopak nejmenší záležitosti týkající se vnitřní správy obce. Ale až z hodnot vztahujícím se ke konkrétním hlasováním můžeme odvodit, které téma mobilizuje a které je naopak pro voliče neatraktivní či nedůležité (viz graf 3).

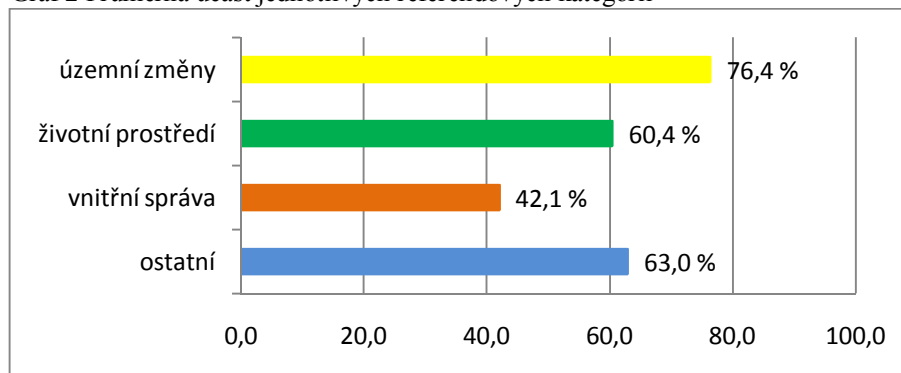
Největší šanci na přilákání hlasujících v místním referendu mají otázky, které se nějakým způsobem dotýkají *skutečně všech obyvatel* obce a pokud předmět hlasování má reálný, hmatatelný či snadno představitelný dopad na život obyvatel. Praxe místních referend, shrnutá grafem 3, naznačuje, že takovým

---

<sup>149</sup> Vztahu velikosti jednotky a účasti se věnoval např. R. A. Dahl s E. Tuftem v práci *Size and democracy*. Autoři došli k závěru, že na národní úrovni nemá velikost žádný vliv na účast. Naopak v rámci státu se politická participace udržuje skrze snazší kontakt a blízkost menších jednotek. To platí především pro jednotky do 10 000 obyvatel [Ladner 2002: 819 na základě Dahl, Tuft 1973: 65].

tématem jsou hlasování o vzniku nových obcí, respektive referenda o sloučení či připojení obce k obci jiné, z referend o životním prostředí hlasování týkající se jaderných úložišť, skládek, těžby a chovu zvířat, z kategorie ostatních pak referenda o radarové základně. Všechna tato hlasování dosáhla na průměrnou účast vyšší než 60 %.

Graf 2 Průměrná účast jednotlivých referendových kategorií



Zdroj: autor

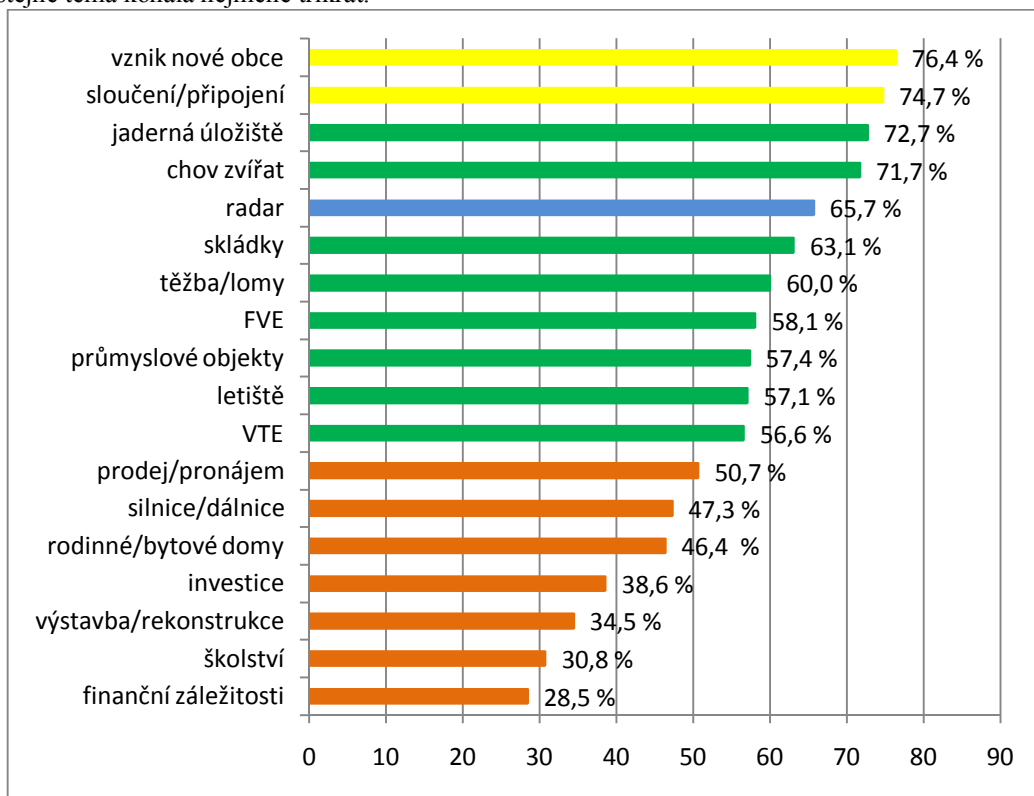
Naopak pokud má referendum spíše abstraktní charakter, není přímo jasné, co by dané téma v obci změnilo a jaký vliv by mělo na život občanů, či pokud se téma týká pouze úzkého okruhu obyvatel, pak účast nenabývá příliš vysokých hodnot. Referenda s tematikou školství, finančních záležitostí, investic, rekonstrukcí či výstavbou na veřejných prostranstvích mají účast nižší než 40 %, přičemž všechna spadají do kategorie vnitřní správy obce.

Občané tak cítí a dokážou posoudit, jak kvalitní formu správy vykonává jim nadřazená obec, stejně jako jaký vliv na jejich zdraví, majetek a celkovou kvalitu života v obci bude mít vybudování nejrůznějších objektů. Pokud usoudí, že jim pod vlastní samosprávou bude lépe nebo pokud ve výstavbě VTE či jiných průmyslových objektů nevidí žádný přínos, ale naopak spíše ohrožení, referendum má potenciál přilákat podstatnou část občanů.

Z nízké účasti v kategorii záležitosti vnitřní správy obce naopak vyplývá, že občanům již tolik nezáleží, jakým způsobem se bude rekonstruovat náměstí, jak budou financovány nejrůznější projekty či řešeny finanční záležitosti obce, a to i přesto, že jejich konečný výběr může podstatným způsobem dopadnout na obecní rozpočet. Stejně tak případné rušení školských zařízení ovlivní pouze rodiny s dětmi a nikoliv obec jako celek, proto tato referenda dosahují pouze

nízké účasti. Pokud tedy z předmětu hlasování neplyne hmatatelný výsledek s jasným dopadem na budoucí život v obci, je pravděpodobné, že u občanů vzbudí pouze malou míru pozornosti.

Graf 3: Průměrná účast u místních referend. Do grafu jsou začleněna ta referenda, která se na stejné téma konala nejméně třikrát.



Zdroj: autor

## 5.2 Velikost obce

Spojitosť mezi velikostí obce a účastí občanů na hlasování byla prokázána na příkladu řady evropských zemí – nejvyšší průměrné účasti dosahují referenda, která se konají v menších obcích. Tento závěr můžeme uplatnit i v případě České republiky. Z tabulky 19 vyplývá, že 154 místních referend z celkového počtu 319 hlasování, tedy téměř polovina všech uskutečněných místních referend, se konala v obcích do 500 obyvatel. Tento jev je ale pochopitelný a daný českou municipální strukturou – jelikož více než polovina ze všech obcí v České republice spadá do kategorie do 500 obyvatel, je zřejmé, že právě polovina obcí, ve kterých proběhla místní referenda, bude počtem obyvatel odpovídat této

velikostní skupině. Tabulka však dokládá, že referenda v těchto obcích dosahují i nejvyšší průměrné účasti.

Tabulka 21: Úspěšnost a průměrná účast místních referend (MR) v závislosti na velikosti obce.

počet obyvatel <sup>150</sup>	počet uskutečněných referend	počet neplatných MR	průměrná účast (%)
do 500	154	4	75,2
501–2 000	119	15	61,2
2 001–5 000	28	12	44,9
5 001–10 000	10	8	31,8
10 001–50 000	7	6	25,4
nad 50 001	1	1	24,9
<b>celkem</b>	<b>319</b>	<b>46</b>	<b>64,5</b>

Zdroj: autor, data ČSÚ

Dalším důvodem, proč jsou hodnoty v kategorii do 500 obyvatel takto vysoké, je i samotná podstata tabulky 21. Ta pracuje se všemi místními referendy, tedy i s referendy za osamostatnění obcí, jejichž vznik nebyl v prvních letech platnosti zákona o místním referendu téměř žádným způsobem regulován a vznikaly tak obce s velmi nízkým počtem obyvatel. To ostatně dokládá i výzkum Z. Vajdové a D. Čermáka, podle kterého vzniklo 1 935 obcí právě do velikosti 500 obyvatel<sup>151</sup> [Vajdová, Čermák 2006: 32].

Jelikož referenda o územních změnách probíhají podle odlišných pravidel, je pro další výzkum vhodné oddělit tuto kategorii od dalších referend. V důsledku takového kroku se vedle celkového počtu referend sníží i průměrná účast u všech velikostních kategorií. Podle tabulky 22, z počtu 190 místních referend v kategorii životního prostředí, vnitřní správy obce a skupině ostatních, se nejvyšší počet hlasování uskutečnil rovněž v obcích do 500 obyvatel. Rozdíl v jejich počtu ale oproti druhé velikostní kategorii, tedy 501–2 000 obyvatel, není již tolik výrazný. Je tedy zřejmé, že nejvyšší šanci na uspořádání referenda mají obce do 2 000 obyvatel – v této skupině se konalo 147 referend ze 190. V takto velkých obcích

<sup>150</sup> Podle počtu obyvatel, které měly obce v době uskutečnění referenda, jsem roztřídila obce do velikostních kategorií. Zdrojem v tomto případě byly statistiky ČSÚ [http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/p/1301-10; ověřeno ke dni 28.4.2011] Starší referenda, ke kterým neexistují údaje o počtu obyvatel, jsem třídila podle prvních dostupných údajů o počtu obyvatel, popřípadě je jejich počet do jisté míry mým odhadem – pokud např. měla obec v době referenda 300 oprávněných občanů, lze předpokládat, že celkový počet obyvatel obce nepřesáhl 500 obyvatel.

<sup>151</sup> Naopak obcí s více než 500 obyvateli vzniklo pouze 260 [Vajdová, Čermák 2006: 32]. Výzkum se zabýval obdobím v rozmezí let 1990 až 2000.



je jak nejvyšší průměrná účast, tak nejvyšší podíl platných místních referend, tedy těch, které dokázaly přilákat zákonem stanovenou účast.

Tabulka 22: Úspěšnost a průměrná účast místních referend (MR) v kategorii životní prostředí, vnitřní správa obce a ostatní v závislosti na velikosti obce.

počet obyvatel	počet uskutečněných referend	počet neplatných MR	počet neplatných MR (%)	průměrná účast (%)
do 500	75	4	5,3	69,2
501–2 000	72	13	18,1	55,6
2 001–5 000	26	12	46,2	42,9
5 001–10 000	9	7	77,8	30,4
10 001–50 000	7	6	85,7	25,4
nad 50 001	1	1	100	24,9
<b>celkem</b>	<b>190</b>	<b>43</b>	<b>22,7</b>	<b>56,8</b>

Zdroj: autor

V obcích do 500 obyvatel byl podíl neplatných místních referend pouze 5%, v druhé velikostní kategorii jejich podíl vzrostl již na 18 %, což je však v porovnání s dalšími kategoriemi stále nízká hodnota. Jen v obcích do 5 000 obyvatel byl počet neplatných referend téměř poloviční a v obcích do 10 000 obyvatel pak bezmála stoprocentní.

Stávající zákonná úprava podmiňuje platnost referend 35% účastí. Její výši jsou schopna naplnit referenda konaná i v obcích od 2 001 do 5 000 obyvatel, kde průměrná účast dosahuje na 42,9 % ze všech oprávněných občanů. Při bližším zkoumání se však v této skupině objevuje rozpor – zatímco průměrná účast dosahuje na potřebnou hranici nutnou k platnosti referenda, pouze 14 místních referend z 26 hlasování na tuto hranici skutečně dosáhlo, a tedy téměř polovina všech hlasování bylo neplatných. Tento rozpor je dán odlišnými právními úpravami, podle kterých se místní referenda konala – právě v obcích nad 2 001 do 5 000 obyvatel se podle úpravy požadující 50% účast konalo 18 referend a právě polovina z nich byla neplatných.

Významným zjištěním je skutečnost, že v obcích nad 5 000 obyvatel se šance na uspořádání úspěšného místního referenda ztlačuje, jelikož průměrná účast dosahuje hodnot okolo 30 %. V takto velkých obcích se do dnešního dne konalo jen 17 hlasování, z nichž platná byla pouze tři. Dvě referenda navíc „těžila“ z úpravy požadující jen 25% účast, zbylé referendum bylo platné za stávajících zákonných podmínek. Žádné z referend v obcích nad 5 000

obyvatel tak nedosáhlo na platnost podle nejpřísnějších podmínek (50% účast) a ani se těmito podmínkám nepřiblížilo.<sup>152</sup> Současná právní úprava, byť požaduje o poznání nižší kvórum, neměla vliv na častější či úspěšnější konání referend v takto velkých městech. Jediným, komu se podařilo naplnit 35% účast je město Milevsko, které v době referenda mělo nad 9 000 obyvatel. Prozatím představuje spíše výjimku potvrzující toto pravidlo, jelikož další obce, ve kterých se uskutečnilo platné místní referendum podle stávající zákonné úpravy, mají shodně pod 2 000 obyvatel.

Dosud největším městem, ve kterém se uskutečnilo místním referendem, je město Brno. Zde v roce 2004 proběhlo referendum o přesunu vlakového nádraží, které přilákalo 24,9 % voličů. Naopak nejmenší obcí je obec Ústup, která měla v době konání referenda (2010) pouze 42 obyvatel. Referendum rozhodovalo o stavbě fotovoltaické elektrárny při 93,9% účasti.

### **5.3 Právní úprava**

Právní úprava nemá sama o sobě potenciál ovlivnit volební účast. Jako výsledek činnosti a rozhodování zákonodárců nastavuje mechanická pravidla fungování místních referend, a to především jejich kvantitativní stránku. I přesto vliv právní úpravy roste s tím, jak si odpůrci nebo naopak příznivci konání místního referenda uvědomují její důležitost pro platnost a závaznost hlasování. Odpůrci referenda konaného za určitým cílem „agitují“ a přesvědčují voliče o zbytečnosti přímé účasti u hlasování, kdy „nedostavit se a zůstat doma“ je stejné jako hlasovat pro variantu NE. Cílem tohoto snažení je nenaplnit účast a automaticky tak referendum zneplatnit. Naopak příznivci musí vyvinout o to větší úsilí a přesvědčit voliče, že se do volební místnosti dostavit musí, a že vyjádřením svého názoru nenechají o záležitosti, která je v zájmu všech, rozhodovat zastupitelstvo.

---

<sup>152</sup> Jejich „splnění“ byl nejbližší Litvínov, ve kterém proběhlo referendum ohledně těžby uhlí. Přilákalo 38,2 % voličů a bylo tedy neplatné. Referenda v Dačicích a Letohradě měla shodně 30,7% účast a byla tak obcemi s druhou nejvyšší účastí v kategorii 5 001–10 000 obyvatel podle právní úpravy č. 22/2004. Největším městem, kterému se podařilo uspořádat úspěšné referendum podle této úpravy, je město Velká Bíteš, které v době konání referenda mělo těsně pod 5 000 obyvatel.

Tabulka 23 představuje jednotlivé právní úpravy a jejich vliv na průměrnou účast a platnost místních referend. Relativně nízké vymezení kvóra nutného pro platnost referenda podle první zákonné úpravy mělo za výsledek 100% úspěšnost těchto referend. Rovněž referenda uskutečněná podle tohoto zákona dosáhla na nejvyšší průměrnou účast. Úspěšnost naopak výrazně klesla v důsledku přijetí nového a přísného požadavku na 50% účast, stejně jako klesla i průměrná účast. 50% hranici nedokázalo splnit 30 % místních referend, která se po dobu účinnosti tohoto zákona uskutečnila. Současná kompromisní úprava vykazuje 20% neúspěšnost. Průměrná účast se s opětovným snížením kvóra nezvýšila, naopak oproti předešlému zákonu zůstala o dvě procenta nižší. Hodnoty účasti tak dokazují, že odlišně vymezené hranice pro platnost a závaznost referend nemají na účast vliv.

Tabulka 23: Místní referenda (MR) v závislosti na právní úpravě

<b>zákonná úprava</b>	<b>typ MR</b>	<b>počet MR</b>	<b>účast (%)</b>	<b>platná MR</b>	<b>platná MR (%)</b>
<b>298/1992</b>	životní prostředí	20	66,2	20	100
	vnitřní správa	2	61,9	2	100
	ostatní	2	50,8	2	100
	<b>celkem</b>	<b>24</b>	<b>64,5</b>	<b>24</b>	<b>100</b>
<b>22/2004</b>	životní prostředí	61	59,8	48	78,6
	vnitřní správa	23	40,9	9	39,1
	ostatní	21	65,4	17	80,9
	<b>celkem</b>	<b>105</b>	<b>56,8</b>	<b>74</b>	<b>70,5</b>
<b>169/2008</b>	životní prostředí	46	59,3	42	91,3
	vnitřní správa	14	41,0	7	50,0
	ostatní	1	35,0	1	100
	<b>celkem</b>	<b>61</b>	<b>54,7</b>	<b>49</b>	<b>80,3</b>

Zdroj: autor

Vůbec nejnižšího podílu platnosti dosahují referenda, která rozhodují o vnitřní správě obce. Tabulka napovídá, že podle úpravy zákona č. 22/2004 Sb., bylo pouze devět referend z celkem 23 platných a podle současné úpravy pouze sedm ze 14 hlasování. Tento trend však není překvapivý s ohledem na již rozebíranou obecně nízkou účast u referend s touto problematikou. Naopak vyšší hodnoty platnosti referend s tématikou životního prostředí potvrzují vysokou atraktivitu těchto hlasování.

## 5.4 Iniciátor místního referenda

Místní referendum vyhlašuje vždy zastupitelstvo obce, buď ze své politické vůle, nebo na základě iniciativy přípravného výboru složeného z občanů obce. Tabulka 24, která ukazuje platnost místních referend ve vztahu k iniciátorům hlasování, pracuje pouze se 138 referendy. Důvodem tohoto nízkého počtu je vynechání referend o územních změnách, která se uskutečňují pouze na základě občanských iniciativ a jelikož se takových referend konala většina, jejich začlenění by vedlo k jasnému zkreslení výsledných hodnot. Dále, jelikož iniciativa zastupitelstva byla uzákoněna až od února 2004<sup>153</sup>, všechna referenda do této doby jsou rovněž vynechána.<sup>154</sup> I přesto se mi nepodařilo shromáždit všechny podklady o iniciátorech referend uskutečněných po tomto datu a celkem tak chybí informace o 28 hlasováních.<sup>155</sup>

Tabulka 24: Místní referenda (MR) podle iniciátorů. Obsahuje údaje o referendech od února 2004

iniciátor	počet MR	průměrná účast (%)	počet neplatných referend	počet neplatných MR (%)
zastupitelstvo obce	86	58,3	19	21,1
občanská iniciativa <sup>156</sup>	52	49,0	22	42,3

Zdroj: autor

Do určité míry problematické určit, co je vlastně iniciativou občanů a co již iniciativou zastupitelstva, jelikož referenda jsou vyhlašována na základě občanských diskuzí, schůzí či petic, tedy z činností, které mají prvpočátek právě u občanů. Rozhodujícím pro rozdělení do skupiny podle iniciátorů je tak pro zjednodušení zákonné rozlišení – pokud referendum bylo vyhlášeno na základě zformování občanů do přípravného výboru a shromáždění daného počtu podpisů, spadá do kategorie *občanských iniciativ*. Naopak, pokud za referendem stálo zastupitelstvo, které ze své vůle referendum vyhlásilo, jelikož

<sup>153</sup> Zákon č. 367/1990 Sb., sice umožňoval vyhlásit místní referendum, pokud o to požádala jedna třetina členů místního zastupitelstva, ale jen do 1. 11. 1991.

<sup>154</sup> Praxe před přijetím tohoto ustanovení však byla mnohdy taková, že členové zastupitelstva sami vytvořili přípravný výbor a shromáždili požadovaný počet podpisů, na jejichž základě následně referendum vyhlásili [Špok a kol. 2006: 22].

<sup>155</sup> Informace od obecních úřadů nebyly v odpovědích o iniciátorech hlasování přesné, některé obce slučovaly vyhlášení referenda zastupitelstvem s jeho iniciováním. Problematické je i zpětné dohledávání informací z denního tisku či z internetových zdrojů, jelikož často nepodávají přesné a jasné informace.

<sup>156</sup> Respektive přípravný výbor.

tak vyšlo vstříc občanům, kteří ho požadovali i třeba na základě petice, bylo zařazeno do kategorie *zastupitelstvo obce*. Toto rozdělení však do jisté míry komplikuje i praxe přípravných výborů, jehož členové v některých případech pocházejí z řad opozičního zastupitelstva. Zastupitelé, kteří jsou vůči jeho dalším členům v opozici, nedisponují potřebnou většinou hlasů k případné změně rozhodnutí zastupitelstva, proto se cesta skrze přípravný výbor a mobilizaci obyvatelstva může jevit jako jediný efektivní způsob, jak zvrátit uskutečnění některých záměrů. Jelikož však nedisponují informacemi o složení přípravných výborů, budu vycházet z výše naznačeného rozdělení.

Ze 138 hlasování vyplývá, že většina, tedy 86 referend, byla vyhlášena z iniciativy zastupitelstva obce. Zastupitelstva tak buď vyšla vstříc požadavkům občanů<sup>157</sup> na referendum, nebo na jeho základě chtěla získat silný mandát v rozhodování o určitých záležitostech či naopak přenést odpovědnost z rozhodnutí na občany. Vyšší míra referend může být vysvětlena i velikostí obcí, ve kterých hlasování probíhají – naprostá většina referend se uskutečňuje v menších obcích, ve kterých je předpoklad bližších vzájemných vztahů mezi vedením obce a obyvateli. Pokud jsou tyto vztahy založeny na dobrém základě, zastupitelstvo spíše občanům ustoupí a vyhlásí referendum bez složitých procesů zakládání přípravných výborů a shromažďování podpisů. Referendum vyhlášené z vůle zastupitelstva navíc dává možnost „pohlídat si“ průběh diskuze k tématu spíše než organizovaná občanská iniciativa, která navíc na shromažďování podpisů může pohlížet jako na začátek referendové kampaně.

Proto není příliš překvapivé, že referenda vzešlá z iniciativy přípravných výborů jsou méně častá. Samotný sběr podpisů je procesem složitým jak časově, tak organizačně, proto se občané mohou spíše snažit dohodnout se na referendu se zastupitelstvem.<sup>158</sup> Až v těch případech, kdy zastupitelstva striktně odmítají

---

<sup>157</sup> Na základě petice (ale bez ustavení přípravného výboru) bylo vyhlášeno referendum v obcích Herálec, Staré Buky nebo Stříbro, ve Studenci vzešla dohoda o referendu ze schůze s občany, v Horních Habarticích mělo referendum vyřešit rozdílné názory obyvatel.

<sup>158</sup> S tímto souvisí i problematika informovanosti veřejnosti. Pro danou petiční skupinu je velice namáhavé poskytnout informace o chystaném záměru vedení obce širší veřejnosti. Stejně tak je i tato činnost poměrně finančně náročná, neboť předpokládá déle trvající inzerci v místním tisku, rozmnožení potřebného počtu informačních letáků, výlepu plakátů či pořádání debat s občany. Je tak zřejmé, že takováto skupina občanů je vůči zastupitelstvu významně hendikepována a zastupitelstvo, které disponuje veřejnými prostředky, může svou „kampan“ financovat právě z rozpočtu obce.

zapojit veřejnost do rozhodování, bude občanská společnost postupovat zákonem stavenou cestou.

Překvapivější pak ale může být fakt, že občany iniciovaná hlasování dosahují nižší průměrné účasti, stejně jako celkové nižší míry platnosti než hlasování iniciovaná zastupiteli. Jedním z vysvětlení může být i role zastupitelstva v procesu vyhlášení referenda, které určuje den i čas konání referenda, což dovoluje určitou manipulaci s výsledkem hlasování. Navíc získání podpisu na podpisovou listinu neznamena, že se všichni podepsaní k hlasování skutečně dostaví. Získat podpis je tak snazší než mobilizovat veřejnost. Pokud navíc přidáme téma, které „netáhne“, je patrné, že referendum má menší šanci uspět.

Hodnoty uvedené v tabulce 24 se neopírají o všechna konaná referenda, proto nemůžeme s jistotou tvrdit, že občany iniciovaná hlasování mají vždy menší šanci uspět. Navíc, každý takový výzkum bude mít odlišný pohled na to, kde začíná a končí občanská iniciativa, a proto bude přinášet množství odlišných interpretací. V tomto kontextu nemůže činit jednoznačné závěry o vlivu jednotlivých iniciátorů na účast a platnost místních referend.

## Závěr

V předchozím textu jsem se zaměřila na výzkum místního referenda v České republice. I přes dlouhodobou přítomnost tohoto prvku přímé demokracie v českém právním řádu, není z politologického hlediska možné považovat toto téma za dostatečně probádané. Právě s ohledem na absenci tematické literatury či většího množství podkladů byl jedním z hlavních cílů práce i samotný výzkum, který by shromáždil relevantní počet empirický dat o uskutečněných místních referendech. Ačkoliv jsem v rámci výzkumu oslovila všechny obce v České republice, nebyla jsem schopna sestavit kompletní seznam konaných referend. Přesto jsou údaje o 319 referendech doposud nejširším souborem údajů o tématu a v základě postačují pro analýzu a z ní plynoucí závěry.

Referendum jako projev přímého zapojení občanů do rozhodování o věcech veřejných není automatickou praxí každé zastupitelské demokracie. Jako se liší pravidla i míra užití celostátního referenda v jednotlivých zemích, stejně tak se odlišují i pravidla a praxe referend užívaných na lokální úrovni. Odlišná právní hodnota přímé demokracie pak v prostředí Evropy poskytuje zajímavý rámec pro komparace, který je ale na úrovni komunální politiky komplikován nedostatkem informací, jelikož databáze s těmito údaji nejsou součástí oficiálních statistik jednotlivých států. I přes tento nedostatek jsem se ve druhé kapitole pokusila alespoň o rámcové srovnání praxe deseti evropských zemí, která kvůli heterogenitě přístupů k přímé demokracii téměř nedovoluje nalézt obecně platné charakteristiky společné větší skupině historicky či geograficky blízkých států – nezávaznost výsledků hlasování pro obecní orgány můžeme nalézt ve Finsku i Itálii, nízkou frekvenci hlasování pak ve Francii i Dánsku. Určité podobnosti můžeme odhalit až v asi nejklaštějším vymezení Evropy na západní a východní, i když i toto dělení není možné přijímat bez výhrad. Obecně můžeme konstatovat, že četnější konání referend odhalujeme v praxi zemí východní Evropy, respektive zemí Visegrádu, kde vedle četnosti hlasování jsou referenda charakteristická i svou závazností pro obecní představitele nebo možností vyhlásit referendum z iniciativy občanů. Tyto znaky nese i místní referendum v České republice. Výjimku ze západu pak představují některé německé státy a Švýcarsko, které se

vyznačují shodnými prvky. Naopak země západní Evropy jsou charakterizovány nezávazností hlasování, vyhlášením referend převážně z iniciativy místních orgánů a zanedbatelnou frekvencí hlasování. Specifickou výjimku z východoevropských zemí pak představují pobaltské státy, které místní referendum vůbec neznají.

Úspěšnost referenda úzce souvisí s jeho zákonným vymezením, proto jsem se ve třetí kapitole věnovala legislativnímu vývoji a zákonným podmínkám jeho užití v prostředí České republiky. Referendum o vzniku obcí je v českém právním řádu zakotveno již od roku 1990, o dva roky později bylo uzákoněno i konání fakultativních referend. Právě zákonná úprava fakultativních referend doznala řadu změn, které měnily podmínky platnosti a závaznosti lidových hlasování. Celkem tak můžeme rozlišit již tři kvóra odlišným způsobem definující požadavek na minimální účast – velmi mírnou úpravu požadující 25% účast, velmi přísný požadavek na 50% účast a v současnosti kompromisní úpravu vyžadující 35% účast oprávněných osob. Zásadních změn rovněž doznaly sankce pro obecní orgány, které by se rozhodly výsledky hlasování nerespektovat. Tyto změny odráží nejasnou koncepci, obavy, ale i tápání českých zákonodárců, jakou váhu vůbec prvku přímé demokracie v prostředí zastupitelské demokracie ponechat.

Kapitola čtvrtá a pátá pak naplnila druhý a třetí cíl práce, a to vytvoření typologie místních referend, respektive ověření platnosti stanovených hypotéz. Referenda jsem rozdělila do čtyř referendových kategorií, přičemž hlavním kritériem tohoto rozřazení se stalo téma místního referenda. Na základě takto vzniklých skupin jsem se pokusila identifikovat ty faktory, které jsou pro úspěch referenda klíčové. Získaná data o jednotlivých referendových kategoriích pak umožnila ověřit hypotézy, které vycházejí z výzkumů M. L. Smithe. Konkrétně se jednalo o tyto hypotézy:

- 1) místní referenda vyhlášená v menších obcích mají větší šanci uspět, a tedy přilákat zákonem požadovanou účast, než referenda vyhlášená v obcích větších*
- 2) vyšší kvórum snižuje volební účast, jelikož odpůrci budou referendum spíše ignorovat, než aby se dostavili do volební místnosti a hlasovali pro variantu ne*



- 3) *referenda iniciovaná občany mají větší šanci na vyšší účast než referenda iniciovaná zastupiteli, a to kvůli důležitosti témat, o kterých chtějí občané rozhodnout sami*

První hypotéza byla jednoznačně potvrzena a je tak shodná se závěry M. L. Smithe – tato skutečnost je nejlépe doložitelná v tabulce 21, respektive 22, jež shrnuje průměrnou účast u všech uskutečněných referend v závislosti na velikosti obce. Platí tak pravidlo, čím menší obec, tím vyšší účast. Důležitější je však zjištění, že občané žijící v obcích nad 5 000 obyvatel nemají účinnou možnost aktivně se podílet na přímém rozhodování a v určitém smyslu jsou znevýhodněni oproti obyvatelům menších obcí.<sup>159</sup> Za dobu účinnosti zákona požadujícího 50% účast pro platnost referenda nepřekonal tuto hranici žádná obec nad 5 000 obyvatel, hranici požadující 35% účast pak překonala pouze jedna takto velká obec.

Proto je na místě uvažovat o změně zákona o místním referendu, který by jednotlivá kvóra nutná pro platnost a závaznost hlasování rozlišil podle velikosti obecních jednotek. Je nejasné, proč zákonodárce požaduje odlišný počet podpisů pro iniciování referenda, který se právě od velikosti obce odvíjí, ale v samotném vyjádření jednotlivých kvór velikost obce již nezohledňuje. F. Rigel doporučuje inspirovat se v Bavorsku, kde zákon na odlišnou velikost jednotek pamatuje a konstruuje vlastní vzorec pro výpočet minimálního počtu hlasujících. Jeho druhý návrh pak spojuje účast v referendu s účastí v posledních uskutečněných volbách [Rigel 2007a: 202–206]. Přes pochopitelnost tohoto požadavku, návrh samotný neřeší problém nízké účasti ve velkých obcích, jelikož současná podmínka 35% účasti v referendu, je v naprosté většině případů ve volbách do obecních zastupitelstev překonána. V tomto případě by tak tato podmínka žádnou změnu nepřinesla.<sup>160</sup> Stejně tak M. L. Smith navrhuje, aby se minimální míra účasti odvíjela od 150 % požadovaných podpisů, které navrhovatelé musí shromáždit pro vyhlášení referenda. V obcích do 3 000 obyvatel by tak byla nutná účast 45 % oprávněných osob, v obcích do 20 000 obyvatel pak již 30 % voličů, do 200 000

---

<sup>159</sup> M. L. Smith tuto hranici stanovuje pro obce nad 4 000 obyvatel [Smith 2007: 14]. Snížením nutného kvóra na 35 % však toto kvórum nepřekonají obce nad 5 000 obyvatel.

<sup>160</sup> Je ale nutné poznamenat, že autor konstruoval svůj návrh v době účinnosti zákona požadujícího 50% účast oprávněných voličů.

obyvatel 15 % voličů a v obcích nad 200 000 obyvatel 9 % oprávněných osob [Smith 2007: 97]. Takto stanovené hranice jsou podle mého názoru příliš nízké, alespoň v případě obcí nad 20 000 obyvatel, kde by k platnosti postačovala pouze 15%, respektive 9% hranice účasti. Tyto hodnoty by nepřekročilo málokteré hlasování a zakládat závaznost výsledku pouze na tom, že rozhodnutí bylo učiněno v místním referendu, je tak rozhodnutím učiněným přímo a má tedy větší legitimitu, není i z hlediska závažnosti témat, o kterých se v referendech hlasuje, dostačující. Pokud bychom vycházeli z hodnot uvedených v tabulce 22, která čerpá z referendové praxe a postihuje průměrnou účast podle velikostních kategorií obcí, došli bychom k závěru, že v obcích nad 5 000 obyvatel by mohla být jako minimální účast stanovena hranice 30 %, v obcích nad 10 000 obyvatel pak hranice 25 %.<sup>161</sup> Takto vyjádřená účast by reflektovala odlišnou zkušenost různě velkých obcí s přímou demokracií a zároveň by nedovolovala všem referendům tuto hranici automaticky překonat. Nadále by byla zachována reprezentativnost takto přijatého rozhodnutí, přičemž by aktivní skupina obyvatel mohla skutečně efektivně participovat na dění v obci.

Hypotéza druhá se vztahuje k odlišně stanovenému kvóru, přičemž vychází ze závěrů M. L. Smitha, že vyšší kvórum povzbuzuje občany nesouhlasící s referendem k jeho bojkotu namísto hlasování pro variantu ne. Tuto hypotézu se na základě mých údajů nepodařilo potvrdit, přičemž důvody shrnuje velmi přehledně tabulka 23. Ta sice dokládá, že zvýšením kvóra z 25 % na 50 % skutečně došlo k poklesu průměrné účasti, ale opětovným snížením na 35 % se tato hodnota nezvýšila, ale naopak ještě snížila. Vysvětlení pro odlišnou výši průměrných hodnot bychom mohli hledat v samotných referendových kategoriích. Většina referend, jež proběhla podle úpravy č. 298/1992 Sb., se vyjadřovala k tématu životního prostředí, které má obecně vysokou průměrnou účast. Naopak referenda podle pozdějších zákonných úprav se ve zvýšené míře vyjadřovala k záležitostem, které pro občany obecně příliš atraktivní či srozumitelné nejsou, proto klesající průměrnou účast můžeme odvozovat od samotného tématu

---

<sup>161</sup> Samozřejmě je problematické požadovat stejnou minimální účast v obci s 20 000 obyvateli a s např. 200 000 obyvateli. Ve větších stotisícových obcích by mohla být tato hranice snížena, jelikož se však v takto velké obci doposud konalo pouze jedno referendum, chybí dostatečný empirický materiál k jejímu jednoznačnému vymezení.

hlasování.<sup>162</sup> Potvrzení této hypotézy by tak do určité míry bylo možné s ohledem na první dvě právní úpravy, avšak další novelizace prokázala, že kvórum není tím faktorem, jenž skutečně ovlivňuje volební účast.

Třetí hypotéza ověřovala vztah mezi iniciátorem hlasování a výší volební účasti. M. L. Smith došel k závěru, že účast u referend iniciovaných občany je v průměru o něco vyšší než u referend iniciovaných zastupiteli. Autor však neuvádí, na základě čeho rozlišil kategorii občanských iniciativ a kategorii zastupitelstev, což výzkum do jisté míry komplikuje. Podkapitola 5.4 poukázala na provázanost některých občanských iniciativ se zastupitelstvem, proto bez jasného stanovení, co je a co již není občanskou iniciativou, není možné tuto tezi ověřit. Stejně tak autor neuvádí, na základě jakých referend k tomuto tvrzení dospěl<sup>163</sup> – referenda o vzniku nové obce *musí* vzejít z iniciativy občanů, a protože tato hlasování dosahují nejvyšší průměrné účasti ze všech referend, jejich zařazení do zkoumaných dat pak může výsledek ve prospěch občanských iniciativ významně zkreslit. Podobně se na výsledku může projevit zařazení referend uskutečněných před rokem 2004.<sup>164</sup>

Do jaké míry je účast při hlasování ovlivněna iniciátorem referenda je tak obtížné určit, a to právě kvůli prolínání občanských iniciativ se zastupitelstvem – zastupitelé referendum sice z vlastní vůle vyhlásí, ale velmi často je nutné hledat impuls k tomuto kroku mezi občany, stejně tak je možné, aby podpisy pro vyhlášení referenda shromažďoval právě člen zastupitelstva. Pokud přijmeme mnou zvolený postup rozlišení (viz sub. 5.4), hlasování vycházející ze strany zastupitelů pak dosahují vyšší průměrné účasti. Třetí hypotéza se tak na základě toho postupu ukázala jako neplatná.

Z těchto závěrů můžeme sumarizovat ty faktory, které výsledek místního referenda skutečně utváří. Úspěšnost či neúspěšnost hlasování jednoznačně formuje předmět, o němž se hlasuje, a dále velikost obecní jednotky, ve které referendum probíhá. Rovněž iniciátor referenda na výši účasti působí, a to

---

<sup>162</sup> Podle zákona č. 298/1992 Sb., se o tématu životního prostředí konalo 83,4 % všech referend při průměrné účasti 66,2 %. Naopak podle úpravy 22/2004 Sb., proběhlo o životním prostředí 56,1 % všech referend a podle poslední novelizace pak 75,4 % všech referend (viz tabulka 23).

<sup>163</sup> M. L. Smith vychází z dat od roku 2000 do roku 2007 [Smith 2009: 103].

<sup>164</sup> Před rokem 2004 nemělo zastupitelstvo možnost referendum iniciovat.

především svým vlivem, který má na kampaň a diskuzi v obci. Vliv kvóra na účast se prokázat nepodařilo.

Tato práce se pokusila shromáždit dostatek empirického materiálu, které by napomohly výzkumu přímé demokracie v České republice, respektive možnosti jejímu srovnání s ostatními evropskými zeměmi. Identifikovala jsem referenda, která se na české lokální úrovni konají nejčastěji, a na základě referendových kategorií jsem určila ty faktory, které mají na úspěch či neúspěch hlasování největší vliv. Stále se však nejedná o hloubkovou analýzu, která by odkryla všechny faktory a procesy, jež se na lokální úrovni odehrávají, a které v konečném důsledku ovlivňují samotné konání místních referend. To je dáno i přesahem tohoto tématu do sociologie, jejíž metody by dovolily tyto procesy identifikovat a analyzovat. Místní referendum je tématem širokým, v české politologii teprve nedávno objeveným a proto ne zcela probádaným. Stále chybí údaje o nejméně 350 referendech o územních změnách, které jsou pro další výzkum nezbytné.

Práce upozorňuje i na řadu metodologických problémů, které se vztahují k místním referendům. Největší překážkou je samozřejmě omezená dostupnost nezbytných dat<sup>165</sup>, v samotném výzkumu místních referend pak i obtížné rozlišení mezi skutečnými referendy a hlasováními, jež jsou pouze jako referenda označována, ale ve skutečnosti se jedná o ankety. Jejich zařazení do výzkumu pak může podstatným způsobem zkreslit konečné výstupy. Dalším problémem je, z důvodu relativně obsáhlého vzorce dat, jejich konečné rozřazení do skupin podle předmětu hlasování. Některá referenda mohou v důsledku vyznění předkládané otázky spadat pod více kategorií, proto je nezbytné tato hlasování zkoumat ne pouze na základě otázky, ale podle skutečného kontextu dění v obci. To samozřejmě klade další nároky na vstupní informace o místních referendech. Budoucí výzkum českých místních referend by se tak měl pokusit rozšířit vzorec zkoumaných dat nejen o všechna referenda o územních změnách, ale i o

---

<sup>165</sup> S ohledem na budoucí výzkum celé problematiky by bylo vhodné, aby zákonodárce stanovil obcím normativní povinnost poskytnout všechny údaje o uskutečněných místních referendech ústřednímu správnímu orgánu, Ministerstvu vnitra. Povinnost obsaženou v daném předpise by však musel akcentovat přiměřenou sankcí při jejím nesplnění. Nedomnívám se však, že by tento postup, byť by z výzkumného a statistického hlediska měl velký význam, byl ze strany obecních úřadů přijat s kladnou odezvou, neboť jakékoliv přidávání povinností v rámci přenesené působnosti je obcemi vnímáno veskrze negativně.

informace, které se k referendu vztahují v kontextu konkrétní obce. Dále je nezbytné jasně se vypořádat právě s metodologickými problémy, které mohou zkreslovat případné závěry. Splnění těchto podmínek pak poskytne detailní informace o fungování přímé demokracie v České republice.

## Summary

The diploma paper “*Local Referendum in the Czech Republic*” is a contribution to the empirical research of the most used instrument of direct democracy in the Czech Republic, local referendum. There has not been a work in the Czech political science which would pay attention to local referendums on a long-term basis or on a comprehensive point of view, primarily because of missing data which would allow local referendums to be examined more closely. Therefore the research, which would adjust these conditions, has become an integral part of the work. Within the research, all municipalities in the Czech Republic were asked for information, whatever the municipality has held the referendum in the past.

The thesis is divided into five chapters. The first part deals with the term of direct democracy in a general way and describes its various forms. The inclusion of this part is essential for a basic definition of terms related to direct democracy. The second chapter is based on the experiences of several European countries with their local referendums. These countries were chosen to meet the typology of European communal systems.

The third chapter includes the necessary legislative framework of the Czech local referendum. Attention is paid to the discussion, as well as to all legal adjustments which were discussed through the Parliament of the Czech Republic. This discussion reveals the problematic issues dealing with direct democracy in an environment of participatory democracy.

The fourth and fifth parts are already based on the results of the research itself, specifically on data from about 319 local referendums. Referendums are divided into groups by their subject of voting. Four groups of referendums were formed – categories of territorial change, environment, issues of internal governance of the municipality and a group of others. These referendums which are within these groups held most frequently are due to their importance discussed in the paper. This section also tests the hypothesis and looks for a relationship between the size of community, the subject of voting and the voter turnout.

The findings of the fourth chapter identify four factors, which have a fundamental impact on the final result of referendum – the subject of voting, the

size of the municipality, the actual legislation and the body, which initiates the referendum. The thesis as a whole finds local referendum as an integral part of Czech local policy.

## Seznam použité literatury

### Monografie

- ČERMÁK, Vladimír (1992): *Otázka demokracie*. Díl 1. Praha: Academia.
- ČMEJREK, Jaroslav; BUBENÍČEK, Václav; ČOPÍK, Jan (2010): *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-3061-5.
- DAHL, Robert (1995): *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing. ISBN 80-85605-81-3.
- DAHL, Robert (2001): *O demokracii. Průvodce pro občany*. Praha: Portál, 192 s. ISBN 80-7178-422-2.
- KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška (2004): *Ústavy států Evropské unie*. Díl první. Praha: Linde. ISBN 80-7201-466-8.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie* (2005) Díl druhý. Praha: Linde. ISBN 80-7201-556-7.
- SARTORI, Giovanni (1993): *Teória demokracie*. Bratislava: Archa.
- SMITH, Michael L. (2007): *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: ISEA – Institut pro ekonomické analýzy. ISBN 978-80-903316-3-1.
- SMITH, Michael L. (2009): *Občané v politice: Studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha ISEA – Institut pro ekonomické analýzy. ISBN 978-80-903316-5-5.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (2002): *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-10-4.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka (2007): *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-348-2.
- WEYR, František (1936): *Teorie práva*. Brno; Praha: Orbis.

### Kapitoly ve sbornících a studie

- ANDRLÍK, Jan (2009): Litva. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin a kol. (eds): *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK, 2009, s. 253–275. ISBN 978-80-254-3510-6.



- BARTÁKOVÁ, Petra (2006): Referenda ve vybraných zemích. Srovnávací studie č. 1.178, Parlamentní institut [<http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-178.pdf>; ověřeno ke dni 12.2.2011]
- BOBBIO, Luigi (2005): Italy: after the storm. In DENTERS, Bas; ROSE, Lawrence E. (eds.): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, s. 29–46. ISBN 0-333-99556-2.
- COUNCIL OF EUROPE [[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure\\_Operation\\_Complete\\_Series\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure_Operation_Complete_Series_en.asp#); ověřeno ke dni 26.2.2011]
- DRUMEVA, Emilia (2001): Local Government in Bulgaria. In KANDEVA, Emilia (ed): *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 141–178. [<http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Bulgaria.pdf>; ověřeno ke dni 9.2.2011]
- ERNE, Roland (2004): Direct Democracy in Italy. In KAUFMANN, Bruno; WATERS, M. Dane. (eds.): *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press. [<http://www.iniref.org/italy.html>; ověřeno ke dni 24.2.2011]
- FUNGAČOVÁ, Hana (2007): Španělsko. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin; ŠVEC, Kamil a kol. (eds.): *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií FSV UK, s. 35–58. ISBN 978-80-254-1187-2.
- HLADOVÁ, Magdaléna (2009): Chorvatsko. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin a kol. (eds.): *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s. 349–371. ISBN 978-80-254-3510-6.
- ILLNER, Michal (2006): Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie. In VAJDOVÁ, Zdenka; ČERMÁK, Daniel; ILLNER, Michal (eds.): *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, s. 15–26. ISBN 80-7330-086-9.

- JIRÁSKOVÁ, Věra (1998): Reprezentativní a přímá demokracie. In PAVLÍČEK, Václav a kol. (eds.): *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda.* Praha: Linde, s. 177–189. ISBN 80-7201-141-3.
- KAMPWIRTH, Ralph (2004): Direct Democracy in Germany. In KAUFMANN, Bruno; WATERS, M. Dane. (eds.): *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe.* Durham: Carolina Academic Press. [http://www.iniref.org/germany.html; ověřeno ke dni 15.2.2011]
- KAUFMANN, Bruno; BÜCHI, Rolf; BRAUN, Nadja (2010): Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Marburg: Initiative & Referendum Institute Europe. ISBN 978-3-940716-03-3.
- KLIMOVSKÝ, Daniel (2009): Občanská participácia v rámci politických procesov na lokalnej úrovni. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin a kol. (eds.): *Evropská lokální politika 2.* Praha: Institut politologický studií FSV UK, 2009, s. 11–36. ISBN 978-80-254-3510-6.
- KRAJÍČEK, Libor a kol. (2006): *Provedení geologických a dalších prací pro hodnocení a zúžení lokalit pro umístění hlubinného úložiště.* Správa úložišť radioaktivních odpadů. [http://www.jadernyodpadne.unas.cz/Soubory/f\_pacejov\_studie.pdf; ověřeno ke dni 3.4.2011]
- KÜBLER, Daniel; LADNER, Andreas. *Local Government Reform in Switzerland. More 'for' than 'by' – but what about 'of'?* Příspěvek na konferenci „Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency“ Stuttgart 26. a 27. září 2002. [http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Switzerland-Kuebler.pdf; ověřeno ke dni 2.3.2011]
- LADNER, Andreas (2005): Switzerland: Reforming small autonomous municipalities. In DENTERS, Bas; ROSE, Lawrence E. (eds.): *Comparing Local Governance. Trends and Developments.* Houndmills: Palgrave Macmillan, s. 139–154. ISBN 0-333-99556-2.
- MARKOVÁ, Klára: Maďarsko. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin a kol. (eds.): *Evropská lokální politika 2.* Praha: Institut politologický studií FSV UK, 2009, s. 169–196. ISBN 978-80-254-3510-6.

- MATES, Pavel (2007): Místní referendum. In MATES, Pavel (ed). *Reforma veřejné správy: sborník příspěvků*. Praha: ASPI, s. 247–264. ISBN 978-80-7357-300-3.
- MUSIL, Jiří (2002): Urbanizace českých zemí a socialismus. In HORSKÁ, Pavla; MAUR, Eduard; MUSIL, Jiří: *Zrod velkoměsta*. Praha; Litomyšl: Paseka, s. 237–331. ISBN 80-7185-409-3.
- NETOLICKÝ, Martin (2007): Změny ve financování obcí v České republice. In *Days of public law - Collection of abstracts*. Brno: Masarykova univerzita, s. 529–539. ISBN 978-1-56592-479-6. [[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); ověřeno ke dni 27.3.2011]
- POLINEC, Martin (2009): Island. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin a kol. (eds.): *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s. 55–84. ISBN 978-80-254-3510-6.
- PŘÍHODA, David (2009): Ukrajina. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin a kol. (eds.): *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s. 321–348. ISBN 978-80-254-3510-6.
- REHMET, Frank; WENISCH, Susanne (2005): *10 years of citizens' initiatives and referendums in Bavaria* [<http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/buergerentscheid/bayern/direct-democracy-bavaria.pdf>; ověřeno ke dni 16.2.2011]
- RINGLEROVÁ, Zuzana (2009): Typologie komunálních systémů. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin a kol. (eds.): *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s. 37–53. ISBN 978-80-254-3510-6.
- SOCHER, Suzanne; REHMET, Frank; REIDINGER, Fabian (2010): *15-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*. [[http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/buergerentscheid/bayern/Bayern\\_15-Jahresbericht.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/buergerentscheid/bayern/Bayern_15-Jahresbericht.pdf); ověřeno ke dni 15.2.2011]
- SOÓS, Gábor (2002): *Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary*. Příspěvek na konferenci „Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency“ Stuttgart 26. a 27. září 2002 [<http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Hungary-Soos.pdf>; ověřeno ke dni 18.2.2011]

- ŠPOK, Radomír a kol. (2006): *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 95 s. [<http://www.europeum.org/doc/publications/Referenda.pdf>; ověřeno ke dni 13.2.2011]
- ŠVEC, Kamil (2009): Estonsko. In JÜPTNER, Petr; POLINEC, Martin a kol. (eds.): *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s. 277–304. ISBN 978-80-254-3510-6.
- VANAGS, Edvins; VILKA, Inga (2000). Local Government in Latvia. In HORVATH, Tamas M. (ed.): *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 115–164. [[http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter\\_3.PDF](http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_3.PDF); ověřeno ke dni 23.2.2011]
- VAJDOVÁ, Zdenka; ČERMÁK, Daniel (2006): Územní změny obcí v ČR od roku 1990. In VAJDOVÁ, Zdenka; ČERMÁK, Daniel; ILLNER, Michal (eds.): *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky. s. 27–37. ISBN 80-7330-086-9.
- VERHULST, Jos; NIJEBOER, Arjen (2007): *Direct Democracy: Facts, Arguments and Experiences on the Introduction of Initiative and Referendum*. Brusel: Democracy International, 96 s. ISBN 9789078820055. [[http://www.democracy-international.org/index.php?eID=tx\\_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/di/verhulst-nijeboer-direct-democracy-en.pdf&t=1297796174&hash=0676d0d510ba2306ddd92c8b9f3373d2](http://www.democracy-international.org/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/di/verhulst-nijeboer-direct-democracy-en.pdf&t=1297796174&hash=0676d0d510ba2306ddd92c8b9f3373d2); ověřeno ke dni 14.2.2011]
- VOJTĚCHOVÁ, Hana (2009): *The Role of Local Referenda*. Nuclear Research Institute Rez plc. [<http://www.argonaproject.eu/docs/argona-del-16a-the-role-of-local-referenda.pdf>; ověřeno ke dni 13.3.2011]

### **Odborné články**

- ADAMOVÁ, Karolina; KŘÍŽKOVSKÝ, Ladislav (1993): K diskuzi o přímé demokracii. *Právník*. roč. 132, č. 6, s. 503–518. ISSN 0231-6625.
- DVOŘÁČKOVÁ, Soňa (2010): Referenda v České republice. *Veřejná správa: týdeník vlády České republiky*. roč. 21, č. 19. s. I–V. ISSN 1213-6581.

- FILIP, Jan (1991): Místní správa a formy přímé demokracie. *S': Státní správa a samospráva*. roč. 2, č. 3, s. 6–7. ISSN 1213-6565.
- FRANDBSEN GAARDSTED, Annie (2002): Size and electoral participation in local elections. *Environment and Planning C: Government and Policy*. vol 20, no 6, s. 853 – 869. ISSN 1472-3425 [<http://www.envplan.com/C.html>; ověřeno ke dni 10.5.2011]
- GABRIEL, Oscar; WALTER-ROGG, Melanie (2006): Citizen Initiatives and Citizen Referendums – The Consequences for Local Government Decision-Making Processes. *German Journal of Urban Studies*, 2006. roč. 45, č. 2. [<http://www.difu.de/publikationen/german-journal-of-urban-studies-vol-45-2006-no-2/citizen-initiatives-and-citizen-referendums-the.html#1>; ověřeno ke dni 15.2.2011]
- JUST, Petr (2004): Referenda na Slovensku. *Parlamentní zpravodaj*. roč. 10, č. 4. s. 31–32. ISSN 1211-037X.
- KADEČKA, Stanislav; RIGEL, Filip (2009): Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? *Právní rozhledy*. roč. 17, č. 7, s. 229–233. ISSN 1210-6410.
- LADNER, Andreas (2002): Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland. *Environment and Planning C: Government and Policy* roč. 20; č. 6, s. 813–828. [[http://www.andreasladner.ch/dokumente/aufsaetze/Environment\\_and\\_Planning\\_al\\_2002%286%29.pdf](http://www.andreasladner.ch/dokumente/aufsaetze/Environment_and_Planning_al_2002%286%29.pdf); ověřeno ke dni 2.3.2011]
- MORLAN, Robert L. (1984): Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States. *Political Science Quarterly*. vol 99, no. 3, s. 457–470. ISSN 1538-165X [<http://web.ebscohost.com/>; ověřeno ke dni 10.5.2011]
- OROSZ, Ladislav (2005): Priama demokracia v Maďarskej republike – právná úprava a aplikačná prax. *Justičná revue*. roč. 57, č. 10, s. 1280–1291. ISSN 1335-6461.
- RIGEL, Filip (2007b): Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*. roč. 15, č. 4, s. 310–318. ISSN 1210-9126.
- ŘÍČKA, Tomáš (2005): Místní referendum jako výraz přímé demokracie (příloha). *Veřejná správa*. roč. 16, č. 1–2, s. III–VI. ISSN 1213-6581.

- SVOBODA, Karel (2004): Druhá etapa decentralizace ve Francii. *Veřejná správa*. roč. 19, č. 27, s. IV–VIII. ISSN 1213-6581.
- VALUŠ, Antonín (2011): Požadavek na úhradu nákladů při poskytování informací. *Právní rádce*. roč. 19, č. 4, s. 20–24. ISSN 1210-4817.
- WILSON, Steve; LEACH, David (2008): Diluting the Role of Party Groups? Implications of the 2006 Local Government White Paper. *Local Government Studies*. vol. 34, no. 3. s. 303-321. ISSN 1743-9388.

### **Vysokoškolské práce**

- RIGEL, Filip (2007a): *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska*. Rigorózní práce. Brno: Masarykovo univerzita, Právnická fakulta. 235 s. [[http://is.muni.cz/th/53621/pravf\\_m/](http://is.muni.cz/th/53621/pravf_m/); ověřeno ke dni 16.10.2010]
- KARJALAINEN, Maija (2010): *Referendum at Local Level – Dead Letter or Effective Direct Democracy? The Finnish Case*. 7 s. [<http://www.finlandcoe.fr/Public/default.aspx?contentid=192134&nodeid=38767&culture=en-US>; ověřeno ke dni 9.2.2011]

### **Právní předpisy**

- Local Government Act 2000* [<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>; ověřeno ke dni 9.5.2011]
- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů*
- Ústavní zákon č. 327/1991 Sb. o referendu*
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod*
- Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii*
- The Finnish Local Government Act* [[http://www.kuntaportaali.fi/k\\_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37558;60393;60411](http://www.kuntaportaali.fi/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37558;60393;60411); ověřeno ke dni 1.2.2011]
- Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky*

*Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)*

*Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu*

*Zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích*

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

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

*Zákon č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů*

*Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů*

*Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů*

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

*Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky*

### **Články v denním tisku**

„Jedni pro, druzí proti.“ *Region. Moravský sever: Noviny občanů okresu Šumperk*. 23.6.1993, roč. 2, č. 25, s. 1.

„Slavičín stále čelí žalobám sousedů.“ *Zlínský deník*. 12.8.2010. [http://zlinsky.denik.cz/zpravy\_region/slavicin-stale-celi-zalobam-sousedu.html, ověřeno ke dni 10.4.2011]

„Smutek na radnici.“ *Region T*. 2.3.1993. roč. 2., č. 9., s. 1.

„Soud referendum potvrdil.“ *Rokycanský deník*. 2. 8. 2007. s. 2. [http://mediasearch.newtonmedia.cz; ověřeno ke dni 19.4.2011]

„Vesničané chtějí o budoucnosti obcí rozhodovat v referendech.“ *E15*. roč. 2, 2.6.2009. s. 10. [http://mediasearch.newtonmedia.cz; ověřeno ke dni 15.4.2011]

### **Internetové zdroje**

*Aamulehti (Ranní noviny)* [http://www.aamulehti.fi/uutiset/pirkanmaa/159347.shtml; ověřeno ke dni 9.2.2011]

*Božejovická výzva* [http://www.denikreferendum.cz/clanek/7661-bozejovicka-vyzva; ověřeno ke dni 5.4.2011]

*Council of Europe* [http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG; ověřeno ke dni 25.2.2011]

*Český statistický úřad (ČSÚ)* [<http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/p/1301-10>; ověřeno ke dni 28.4.2011]

*Děti země* [<http://www.detizeme.cz/dokument.shtml?x=153617>; ověřeno ke dni 8.5.2011]

*Ekologický právní servis (EPS)* [<http://www.eps.cz/cz2015483pr/pripady/>; ověřeno ke dni 8.5.2011]

*European Charter of Local Self-Government* [<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/122.htm>; ověřeno ke dni 25.2.2011]

*Informační portál italských obcí (Comuni-Italiani)* [<http://www.comuni-italiani.it/022/229/>; ověřeno ke dni 7.3.2011]

*Informační portál Ministerstva vnitra k implementaci eGovernmentu* [[http://www.egoncentrum.cz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99:jake-budou-naklady-spojene-se-zizenim-datove-schranky-a-jaka-bude-nasledna-cenova-politika-eske-poty&catid=18:isds&Itemid=26](http://www.egoncentrum.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=99:jake-budou-naklady-spojene-se-zizenim-datove-schranky-a-jaka-bude-nasledna-cenova-politika-eske-poty&catid=18:isds&Itemid=26); ověřeno ke dni 19. 1. 2011]

*Iniciativa Ne základnám* [[http://www.nezakladnam.cz/cs/40\\_vysledky-mistnich-referend-a-anket](http://www.nezakladnam.cz/cs/40_vysledky-mistnich-referend-a-anket); ověřeno ke dni 15.4.2011]

*Internetový systém právních předpisů (ISAP)* [<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20000880985>; ověřeno ke dni 22.2.2011]

*Italský národní statistický institut (Istat)* [<http://dawinci.istat.it/daWinci/jsp/dawinci.jsp?q=pl03000100112001>; ověřeno ke dni 26.2.2011]

*Kanton Glarus* [<http://www.landsgemeinde.gl.ch/node/2>; ověřeno ke dni 5.5.2011]

*Mehr Demokratie* [<http://www.mehr-demokratie.de/287.html>; ověřeno ke dni 15.2.2011]

*Mehr Demokratie* [<http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html>; ověřeno ke dni 23.2.2011]

*Ministerstvo vnitra Francouzské republiky* [[http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les\\_collectivites\\_te/vie\\_democratique\\_loc/democratie\\_de\\_proxim/refereendum\\_local/](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/vie_democratique_loc/democratie_de_proxim/refereendum_local/); ověřeno ke dni 10.2.2011]

*Ministerstvo vnitra a zdravotnictví Dánska* [[http://sundhedsministeriet.dk/~/\\_media/Filer-Publikationer-IN/English/2002/Municipalities-and-Counties-in-Denmark/Municipalities.ashx](http://sundhedsministeriet.dk/~/_media/Filer-Publikationer-IN/English/2002/Municipalities-and-Counties-in-Denmark/Municipalities.ashx); ověřeno ke dni 8.2.2011]



*Ministerstvo životního prostředí ČR* [[http://www.mzp.cz/cz/vetrne\\_elektrarny](http://www.mzp.cz/cz/vetrne_elektrarny);  
ověřeno ke dni 12.4.2011]

*Národní volební komise Slovinska (Državna Volilna Komisija)*  
[<http://www.dvk.gov.si/>; ověřeno ke dni 1.2.2011]

*National Conference of State Legislatures* [<http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16581>; ověřeno ke dni 15.2.2011]

*Oficiálne stránky mesta Trenčín* [<http://www.trencin.sk/index.php?s-cv-contentID=12288&s-cv-embeddedID=49895>; ověřeno ke dni 9.2.2011]

*Oficiální web municipality Borgomanero* [<http://www.comune.borgomanero.no.it/elezioni/Referendum2010/default.aspx>; ověřeno ke dni 7.3.2011]

*Oficiální web municipality Livorno* [<http://mizar.comune.livorno.it/elezioni/download/download.htm>; ověřeno ke dni 7.3.2011]

*Sdružení Calla* [[calla.cz/data/energetika/ostatni/Referenda-rijen2009.doc](http://calla.cz/data/energetika/ostatni/Referenda-rijen2009.doc); ověřeno ke dni 10.4.2011]

*Sektor publiczny (Veřejný sektor)* [[http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/387565\\_jak\\_prawidlowo\\_przeprowadzic\\_lokalne\\_referendum.html](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387565_jak_prawidlowo_przeprowadzic_lokalne_referendum.html); ověřeno ke dni 9.2.2011]

*Senátní tisk č. 210 (stenografický zápis)* [<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=6&IS=3847&T=210#st210>; ověřeno ke dni 12.3.2011]

*Seznam místních referend Ministerstva vnitra* [<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>; ověřeno ke dni 8.5.2011]

*Sněmovní tisk č. 255 (stenografický zápis)* [<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/014schuz/14-6.html>; ověřeno ke dni 12.3.2011]

*Sněmovní tisk č. 276 (stenografický zápis)* [<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/022schuz/22-9.html#1040>; ověřeno ke dni 12.3.2011]

*Sněmovní tisk č. 323 (stenografický zápis)* [<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/027schuz/27-2.html#140>; ověřeno ke dni 12.3.2011]

*Sněmovní tisk 323/3 (stenografický zápis)* [<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/030schuz/30-2.html#187>; ověřeno ke dni 12.3.2011]

*The Local Government Reform* [[http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer\\_IN.aspx?cat={0E77C31F-173A-414B-AC47-BB298CA94C53}&](http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN.aspx?cat={0E77C31F-173A-414B-AC47-BB298CA94C53}&)

page=2; ověřeno ke dni 9.2.2011]

*Trokavec proti radaru* [<http://www.trokavec.cz/mistni-referenda/mistni-referenda-v-jinych-obcich-vysledky>; ověřeno ke dni 15.4.2011]

*United Cities and Local Government* [[http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Italy.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Italy.pdf); ověřeno ke dni 25.2.2011]

*Výkupní ceny 2010* [[http://www.spvez.cz/pages/podpory\\_copy%281%29.htm](http://www.spvez.cz/pages/podpory_copy%281%29.htm); ověřeno ke dni 14.4.2011]

*Washingtonská deklarace* [<http://www.moderni-dejiny.cz/clanek-washingtonska-deklarace-18-10-1918-106/>; ověřeno ke dni 2.3.2011]

*Zápis ze zasedání zastupitelstva obce Struhařov č. 7/2008* [[www.struharov.cz/files/.../zapis\\_2008\\_07\\_draft01\\_rev\\_fed\\_final.doc](http://www.struharov.cz/files/.../zapis_2008_07_draft01_rev_fed_final.doc); ověřeno ke dni 9.4.2011]

*Život Prešova online* [<http://www.zivotpo.sk/portal/?c=12&id=16782>; ověřeno ke dni 9.2.2011]

## Seznam příloh

Příloha 1:	Vzor žádosti o poskytnutí informací .....	115
Příloha 2:	Příklad odpovědi – obecní úřad Kožlí .....	116
Příloha 3:	Příklad odpovědi – obecní úřad Pláně .....	117
Příloha 4:	Požadavek na úhradu nákladů – město Zlín .....	118
Příloha 5:	Stížnost na postup při vyřizování žádosti (MÚ Zlín) .....	120
Příloha 6:	Vyjádření Zlínského kraje ohledně stížnosti (MÚ Vsetín) .....	121

# Přílohy

## Příloha 1: Vzor žádosti o poskytnutí informací

**Věc:**                   **žádost o poskytnutí informací dle z.č. 106/1999 Sb.**

Vážení,

v souladu s ust. § 13 an. z.č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů, žádám Váš obecní úřad o poskytnutí následujících informací:

Zda v období od 24. 11. 1990 do 30. 6. 2006 proběhlo na území Vaší obce místní referendum.

Pokud ano, žádám o poskytnutí následující informací o místním referendu:

- datum konání referenda
- otázku referenda
- celkový počet oprávněných osob
- počet vydaných obálek
- neplatné hlasy
- hlasy pro variantu ANO
- hlasy pro variantu NE
- počet oprávněných osob, které se zdržely hlasování
- kdo byl iniciátorem referenda (občanská iniciativa, zastupitelstvo)

Předem děkuji za odpověď.

S pozdravem,

Bc. Pavla Svobodová



# **OBECNÍ ÚŘAD KOŽLÍ**

**582 93 Kožlí 156, okres Havlíčkův Brod**

Tel./fax: 569721735, mobil: 724173715, IČO: 00267678,

E-mail: obeckozli@tiscali.cz, www.kozli.cz, č. účtu: 4627-521/0100

Vaše značka/Ze dne:	Naše značka:	Vyřizuje:	V Kožlí dne:
567/2010/1.11.2010	585/2010	Husák Václav	15.11.2010

**Věc: Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**

Na Vaši žádost k požadované informaci zda v období od 24.11.1990 do 30.6.2006 proběhlo na území naší obce místní referendum sdělujeme: **v obci Kožlí se v tomto termínu žádné referendum nekonalo.**

S pozdravem

Husák Václav

starosta obce

### **Příloha 3: Příklad odpovědi – obecní úřad Pláně**

## **Obec Pláně**

Pláně 45, 331 01 Plasy, tel. 373 322 100, e-mail: obecplane@volny.cz  
www.obec-plane.cz, IČ: 477 334 38

Věc: Poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů

K Vaší žádosti, zda proběhlo na našem území místní referendum, sdělujeme následující:

Místní referendum proběhlo, a to 5. září 1992.

Na základě referenda se Město Plasy rozdělilo s účinností od 1. 1. 1993 a vznikla nová obec Pláně, která se člení na tyto části: Pláně, Korýtka, Ondřejov, Vrážné.

celkový počet oprávněných osob	190
počet vydaných obálek	116
neplatné hlasy	žádné
hlasy pro variantu ANO	114
hlasy pro variantu NE	2
nikdo se nezdržel hlasování	
iniciátorem referenda byla občanská iniciativa (Koudele, Pešík...)	

Doufám, že informace jsou dostačující.

v Pláních 20.10.2010

Ladislava Hrabovská  
starostka obce Pláně

#### **Příloha 4: Požadavek na úhradu nákladů – město Zlín**

NAŠE ZN.: MMZL 95303/2010/OKP  
VYŘIZUJE: Tomáš Lang  
TEL.: 577 630 134  
FAX: 577 630 205  
E-MAIL: tomaslang@muzlin.cz  
DATUM: 2010-10-27

Vážená paní Svobodová,

informace požadované ve Vaší žádosti ze dne 10. 10. 2010 nemá Magistrát města Zlína, jako povinný subjekt, souhrnně k dispozici. Proto bude nutno je manuálně vyhledávat v jednotlivých listinných spisech. Část z požadovaných informací (spisů) byla již dříve předána k archivaci Státnímu okresnímu archivu ve Zlíně se sídlem na Klečůvce, proto je již povinný subjekt nemá k dispozici a nebude je moci poskytnout. Nelze však zatím vzhledem k velkému objemu podkladových materiálů a poměrně vzdálené době, kdy tyto materiály vznikly, přesně kvantifikovat, o jakou část informací se bude jednat.

Jelikož by se u zbývajících informací, které má dosud povinný subjekt k dispozici ve svých vlastních archivech, jednalo o vyhledávání a shromažďování extrémně velkého množství historických podkladových materiálů, znamenalo by to provedení rozsáhlého vyhledávání. Do tohoto vyhledávání by muselo být současně zapojeno několik zaměstnanců, abychom byli schopni v zákonném termínu Vašim požadavkům vyhovět, a to i při plnění ostatních povinností, které jako subjekt veřejné správy máme zajišťovat.

V souvislosti s tím nad rámec požadavků stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím sdělujeme, že dle našich orientačních a předběžných kalkulací by celkový čas strávený vyhledáváním Vámi požadovaných informací (u kterých předběžně předpokládáme, že bychom je mohli mít k dispozici) činil minimálně 25 hodin, přičemž sazba za vyhledávání informací činí v souladu s platným „Sazebníkem úhrad za poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů“ (dále jen „Sazebník“) částku 190,- Kč/hodinu. Uvedený celkový čas je však pouze orientační. Přesnou výši nákladů spojenou s dohledáním informací je povinný subjekt schopen a povinen dle zákona o svobodném přístupu k informacím vyčíslit až po provedeném vyhledání požadovaných informací.

Pokud na poskytnutí požadovaných informací budete trvat, dovoluujeme si Vás požádat o podání nové žádosti o poskytnutí informací, neboť u Vaší stávající žádosti již uplynul zákonný termín, ve kterém jsme bohužel nebyli schopni vzhledem k rozsahu požadovaných informací a vytíženosti ostatní agendou Vaší žádosti vyhovět, za což se dodatečně omlouváme. V případě potřeby řešení

jakýchkoli nejasností, dotazů či podnětů souvisejících s Vaší žádostí mne prosím neváhejte telefonicky kontaktovat.

S pozdravem

Tomáš Lang  
pověřen zastupováním vedoucí Odboru kanceláře primátora

Magistrát města Zlína  
náměstí Míru 12  
761 40 Zlín  
tel: +420-577 630 134  
fax: +420-577 630 205  
e-mail: [tomaslang@muzlin.cz](mailto:tomaslang@muzlin.cz)  
web: [www.zlin.eu](http://www.zlin.eu)



## **Příloha 5: Stížnost na postup při vyřizování žádosti (MÚ Zlín)**

**Magistrát města Zlína  
náměstí Míru 12  
761 40 Zlín**

**Věc: stížnost na postup při vyřizování žádosti o poskytnutí informace dle ust. § 16a odst. 1 písm. d) z. č. 106/1999 Sb.**

Vážení,

Dne 27. 10. 2010 jsem obdržela Vaše písemné vyjádření k podané žádosti o informace, ve kterém poskytnutí podmiňujete uhrazením nákladů v celkové výši 4 750,- Kč a odůvodňujete je cenou práce za vyhledání informace, přičemž uvádíte, že část spisů Váš úřad předal k uložení Státnímu okresnímu archivu. Pokud mi sdělíte, jaký spisový rozsah jste již odevzdali k archivaci, mohu v tomto rozsahu požádat přímo požádat o vyhledání informace Státní archiv, jehož náplní práce je přímo uchovávání a organizace přijatého spisového materiálu. Též Váš úřad může v tomto rozsahu mou, již podanou, žádost archivu postoupit.

S ohledem na výše uvedené s výší požadované úhrady nesouhlasím a chtěla bych požádat o její prominutí. Informace, jež od Vašeho úřadu žádám, shromažďuji jako podklady pro odbornou práci a vzhledem k rozsahu, ve kterém je potřebuji získat (od každé obce v ČR), vytváří pro mě každá žádost o úhradu nákladů nepřekonatelnou finanční překážku. V případě, že existuje jiná, bezplatná, možnost jak dané informace získat, ráda ji využiji. Bohužel ani Český statistický úřad dané informace nemá a já se tak musím obracet přímo na obce. Chápu, že pro Váš úřad toto znamená jistou práci navíc, ale přesto pevně věřím v kladné vyřízení mé žádosti.

Předem děkuji za odpověď a jsem s pozdravem,

Bc. Pavla Svobodová

## Příloha 6: Vyjádření Zlínského kraje ohledně stížnosti na postup při poskytování informací (MÚ Vsetín)

**Odbor právní  
a Krajský živnostenský úřad**  
oddělení státního občanství a přestupků

DATUM	SPISOVÁ ZNAČKA	ČÍSLO JEDNACÍ OPR.	ÚŘEDNÍ OSOBA
29. 11. 2010	KUSP/83798/2010/PŽÚ/Du	KUZL/83798/2010	Mgr. Durďáková

### ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Zlínského kraje, odbor právní a Krajský živnostenský úřad (dále jen „odvolací orgán“), jako orgán věcně a místně příslušný podle §67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, §178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a §16a odst. 8 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, přezkoumal na základě stížnosti **Bc. Pavly Svobodové**, postup Města Vsetín při vyřizování žádosti o informace ze dne 11.10.2010, č.j. MUVS 26863/2010 (žádost vyřízena výzvou k úhradě nákladů za poskytnutí informací ze dne 3.11.2010, zn. MUVS-S 11634/2010/UIA/MA/2), a rozhodl takto:

**V souladu s ustanovením §16a odst. 7 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, se Městu Vsetín, Svárov 1080, Vsetín, p ř i k a z u j e, aby ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí zjednalo nápravu týkající se úhrady za poskytnutí informací na základě žádosti Bc. Pavly Svobodové ze dne 11.10.2010, č.j. MUVS 26863/2010 (žádost vyřízena výzvou k úhradě nákladů za poskytnutí informací ze dne 3.11.2010, zn. MUVS-S 11634/2010/UIA/MA/2), a to tak, aby žádost byla vyřízena v souladu s právními předpisy.**

*Odůvodnění:*

Dne 11.10.2010 obdrželo město Vsetín (dále jen „povinný“) žádost Bc. Pavly Svobodové (dále jen „žadatelka“) o poskytnutí informace, zda v období od 24.11.1990 do 30.6.2006 proběhlo na území města Vsetín místní referendum. Pokud ano, žádala žadatelka informace o datu konání referenda, otázku referenda, celkový počet oprávněných osob, počet vydaných obálek, neplatné hlasy, hlasy pro variantu ANO, hlasy pro variantu NE, počet oprávněných osob, které se zdržely hlasování, a kdo byl iniciátorem referenda.

Jak vyplývá z předloženého spisového materiálu, zaslal povinný dne 22.10.2010 žadatelce sdělení (sdělení samotné je datováno dnem 21.10.2010) o tom, že v uvedeném období proběhlo jedno místní referendum. Současně žadatelce dále sdělil, že doklady k referendu jsou uloženy u Státního okresního archivu Vsetín, kde budou dohledány (z tohoto důvodu jí oznámil prodloužení lhůty pro poskytnutí informací) a poté jí budou po úhradě nákladů poskytnuty. Povinný se žadatelky současně dotázal, zda trvá na poskytnutí požadovaných informací i za

situace, kdy výše nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání bude činit 800,-- Kč.

Žadatelka na výše uvedené sdělení povinného reagovala podáním doručeným povinnému dne 29.10.2010, které označila jako stížnost, v níž požádala o prominutí úhrady nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací s tím, že informace shromažďuje pro odbornou práci. Odvolací orgán podání žadatelky vyhodnotil jako stížnost předčasně podanou (viz sdělení sp.zn. KUSP/73919/2010/PŽÚ/Du ze dne 19.11.2010). Povinný na podání žadatelky reagoval tak, že žadatelkou požadované informace dohledal a následně jí dne 4.11.2010 zaslal výzvu (výzva je datována dnem 3.11.2010) k úhradě nákladů za poskytnutí informací (dále jen „výzva“). Ve výzvě povinný uvedl, že žadatelkou požadované informace byly dohledány a budou jí poskytnuty poté, co uhradí částku 800,-- Kč. Přílohou výzvy byla kalkulace nákladů, z níž vyplývá, že uvedená částka je požadována v souladu se sazebníkem úhrad za poskytování informací ze dne 14.7.2009 za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, a to v rozsahu 2 hod. v archivu Městského úřadu Vsetín (2 x 200,-- Kč) a 2 hod. v Okresním archivu Vsetín (2 x 200,-- Kč). Kalkulace je datována dnem 21.10.2010.

Žadatelka podala proti výzvě k úhradě nákladů stížnost, kterou odvolací orgán vyhodnotil jako stížnost podanou v zákonem stanovené lhůtě a stížnost podanou oprávněnou osobou. Ve stížnosti žadatelka namítá, že kalkulace je datována již dnem 21.10.2010. Dále uvádí, že požadované informace potřebuje pro odbornou práci a vzhledem k rozsahu, v jakém je potřebuje získat (od každé obce ČR), je pro ni každý požadavek na úhradu nákladů nepřekonatelnou finanční překážkou. S výší požadované úhrady tedy žadatelka nesouhlasí a žádá prominutí úhrady.

Odvolací orgán při rozhodování o stížnosti podané dle §16a odst. 1 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., tj. z důvodu nesouhlasu s výší požadované úhrady za poskytnutí informací, postup povinného přezkoumá a rozhodne tak, že výši úhrad nebo odměny potvrdí /písm. a)/, nebo výši úhrady nebo odměny sníží /písm. b)/, případně povinnému přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o stížnosti, zjednal nápravu /písm. c)/. Z předmětného ustanovení dále vyplývá, že jsou-li předmětem žádosti informace týkající se samostatné působnosti územního samosprávného celku, lze při rozhodování o stížnosti postupovat pouze způsoby uvedenými pod písm. a) a c).

Dle §17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. je povinný subjekt oprávněn žádat v souvislosti s poskytováním informací úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Současně může žádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Z §17 odst. 3 téhož zákona pak vyplývá, že bude-li povinný požadovat za poskytnutí informace úhradu, písemně musí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli o informace oznámit před poskytnutím informace. Z oznámení pak musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.

Odvolací orgán po seznámení se s obsahem předloženého spisového materiálu dospěl k závěru, že postup povinného nebyl správný. Náklady na poskytnutí

informací žadateli byly povinným stanoveny na částku 800,-- Kč, přičemž 400,-- Kč je požadováno za dvouhodinové vyhledávání informací v archivu Městského úřadu Vsetín a 400,-- Kč za dvouhodinové vyhledávání informací v Okresním archivu Vsetín. Ze spisového materiálu, ani z výzvy nelze zjistit, jaké konkrétní informace a kdy byly povinným vyhledávány v archivu Městského úřadu Vsetín, když ze sdělení zaslanému žadatelce dne 22.10.2010 vyplývá, že jí požadované informace je třeba dohledat ve Státním okresním archivu Vsetín. Pokud jde o vyhledávání informací ve Státním okresním archivu Vsetín bylo odvolacím orgánem ze spisového materiálu, konkrétně pak z přehledu docházky pracovnice provádějící vyhledávání informací, zjištěno, že ve Státním okresním archivu Vsetín měla vyhledávat informace ve dnech 27.10.2010 (celková doba nepřítomnosti na pracovišti byla 1 hod. 46 minut) a 1.11.2010 (doba nepřítomnosti na pracovišti 2 hod. 16 minut), tedy v součtu za oba dny celkem 4 hodiny 2 minuty. Požadovaná výše úhrady pak neodpovídá sazebníku úhrad, jež byl povinným schválen dne 14.7.2009 a dle něhož je za každou započatou hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledávání účtováno 200,-- Kč. Navíc nelze ze spisového materiálu zjistit, který den byly jaké informace vyhledávány, a není žádným způsobem doloženo, že skutečně v uvedených dnech k vyhledání požadovaných informací došlo.

Jako důvodnou shledal odvolací námitku žadatelky, že kalkulace nákladů byla zpracována dne 21.10.2010. Ze spisového materiálu povinného bylo zjištěno, že vyhledání požadovaných informací proběhlo až ve dnech 27.10.2010 a 1.11.2010. Odvolací orgán v návaznosti na výše uvedené uvádí, že celkovou výši nákladů za poskytnutí informací bylo možno stanovit až poté, kdy byli informace vyhledány a připraveny k poskytnutí žadatelce. Navíc nemůže být úhrada nákladů požadována na základě předem zpracované předběžné kalkulace, ale pouze na základě provedeného úkonu vyhledávání a údajů odpovídajících tomu, kolik konkrétně času vyhledávání informací zabralo pracovníku povinného.

Odvolací orgán dále uvádí, že poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb. je primárně postaveno na tom, že informace jsou žadatelům poskytovány na základě žádosti a bezplatně. Teprve v případě, že jsou pro to dány zvláštní důvody, je možno při splnění zákonem stanovených podmínek, poskytnutí informací zpoplatnit. V daném případě však vyčíslení nákladů požadovaných povinným ve výzvě zaslané žadatelce 4.11.2010 není v souladu s právními předpisy. Je na povinném, aby zjednal nápravu, a to tak, že buď výši požadovaných nákladů upraví v souladu s průkaznými doklady, nebo poskytne požadované informace bezplatně.

K žádosti žadatelky na prominutí úhrady nákladů za poskytnutí informací odvolací orgán uvádí, že v rámci řízení o stížnosti není oprávněn prominout úhradu požadovanou povinným. Je vždy věci povinného subjektu, zda informace poskytne bezplatně nebo se rozhodne poskytnutí informací zpoplatnit, přičemž pokud tak učiní, musí být jeho postup v souladu s právními předpisy. Vzhledem k tomu, že odvolací orgán shledal v postupu povinného při stanovení výše úhrady za vyhledávání informací pochybení, rozhodl tak, že mu v souladu s §16a odst. 7 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. přikázal, aby ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí zjednal nápravu výše uvedeným způsobem. Odvolací

orgán sám nápravu zjednat nemůže, protože předmětem žádosti žadatelky jsou informace spadající do samostatné působnosti povinného.

*Poučení:*

Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat (§16a odst. 9 zákona č. 106/1999 Sb.).

Mgr. Renata Navarová  
vedoucí odboru právního  
a Krajského živnostenského úřadu

zastoupená

Bc. Alenou Bárovou, v.r.  
vedoucí oddělení státního občanství a přestupků