

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Místní referendum

Předkládá: Aneta Filingerová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2015/2016

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Aneta FILINGEROVÁ**

Osobní číslo: **R13B0018P**

Studijní program: **B6804 Právní specializace**

Studijní obor: **Veřejná správa**

Název tématu: **Místní referendum**

Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Přímá demokracie
3. Celostátní referendum
4. Krajské referendum
5. Místní referendum
6. Příklad místního referenda v praxi
7. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí bakalářské práce:

JUDr. Tomáš Louda, CSc.

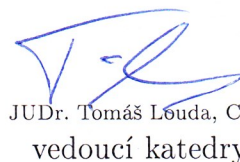
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2015**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2016**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

Prohlášení

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

V Praze dne

Aneta Filingerová

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za vysvětlení mých dotazů, za poskytnutí podstatných rad a za celkové vedení práce. Děkuji také panu Mgr. Janu Farskému za zodpovězení mých otázek ohledně místního referenda v Semilech.

OBSAH

Úvod	7
1 Demokracie.....	9
1.1 Pojem a historický vývoj demokracie	9
1.2 Reprezentativní demokracie	12
1.3 Přímá demokracie	13
1.3.1 Formy přímé demokracie	14
1.3.2 Referendum.....	16
2 Celostátní referendum v České republice.....	19
3 Krajské referendum v České republice	24
4 Místní referendum v České republice	29
4.1 Průběh místního referenda.....	31
4.2 Soudní přezkum	36
5 Příklad místního referenda v praxi – geotermální elektrárna v Semilech	43
5.1 Konání referenda	45
Závěr	49
Resume	51
Seznam použitých zdrojů	53
Přílohy.....	58

Úvod

Demokracie doslova znamená vláda lidu, jedná se o formu vlády, ve které moc pochází z lidu, který je chápán jako nejvyšší suverén. Podle toho, zda lid rozhoduje o veřejných záležitostech bezprostředně, či zprostředkovaně prostřednictvím volených zástupců, rozlišujeme dva modely demokracie, a to demokracii reprezentativní a přímou. Ve většině dnešních států se praktikuje kombinace obou modelů, avšak značně převládá systém reprezentativní demokracie, který tedy spočívá v tom, že suverenitu lidu vykonávají volení reprezentanti, které jsou ustavovány do funkce na základě voleb. V současnosti nenajdeme stát, kde by existovala čistá podoba přímé demokracie, uplatňuje se v jejích jednotlivých formách v rámci systému reprezentativní demokracie.

Za nejefektivnější a nejrozšířenější formu přímé demokracie, je považováno referendum, jehož původ nalezneme v 15. století ve Švýcarsku. Referenda lze členit podle různých kritérií, například z hlediska místa konání. Koná-li se referendum na území celého státu, jedná se o referendum celostátní. V případě, že se referendum uskutečňuje na částečném území státu, hovoříme o referendu místním. Čímž se dostáváme k tématu bakalářské práce, kterým je „místní referendum“.

V první kapitole práce je pojednáno o historickém vývoji a samotném pojmu demokracie, pokračuje se vysvětlením jejích dvou typů, kterými jsou již uvedená demokracie reprezentativní a přímá. Další část práce má za úkol, osvětlit jednotlivé formy přímé demokracie, mezi které patří petice, lidová iniciativa, plebiscit, odvolání a samozřejmě referendum. Referendu je ponechána zcela samostatná podkapitola, ve které je uvedeno postupné rozvíjení a obecné vymezení referenda, a v neposlední řadě i jeho dělení. Členit referenda je možné z různých hledisek, v této práci jsou vyjmenována jen ty hlavní z nich (dle závaznosti, obsahu, povinnosti jej realizovat, subjektu, který jej iniciuje, okamžiku konání a z hlediska místa konání). Z důvodu cíle práce, kterým je dospět ke komparaci jednotlivých referend zakotvené v právním řádě České republiky, je dále práce členěně na kapitoly, z hlediska místa konání referenda, a to na celostátní, krajské a místní referendum.

O celostátním referendu na území České republiky hovoří kapitola druhá, takové referendum bylo konáno prozatím jen jedno a to o otázce členství České republiky v Evropské Unii. V rámci referenda, které se uskutečnilo v roce 2003, byl na základě nadpolovičního souhlasu občanů schválený vstup ČR do EU. Následuje část o krajském referendu, jehož úprava vychází ze staršího zákona o místním referendu. O krajském referendu jsou

skutečnosti čerpány pouze ze zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a jeho důvodové zprávy, jelikož z důvodu jeho novodobosti neexistuje k tématu prozatím příslušná literatura ani judikatura.

Hlavní pasáž práce představuje kapitola čtvrtá, která se zabývá místním referendem. Popisovány jsou zejména výchozí body jeho právní úpravy, kdo má oprávnění hlasovat, jakým způsobem se místní referendum iniciuje, samotný průběh konání a i výsledná platnost a závaznost přijatého rozhodnutí. Samostatná část je věnována soudnímu přezkumu v oblasti místního referenda, která se opírá o již existující rozhodnutí soudů. Poslední kapitola popisuje konkrétní případ referenda v praxi, protože doposud nebylo konáno žádné krajské referendum, muselo být pro konkrétní případ vybráno místní referendum. Zvoleno bylo referendum realizováno v městě Semily ohledně výstavby geotermální elektrárny v roce 2013, které je zajímavé především tím, že zastupitelé města výsledku vyhověli, ačkoli nebylo rozhodnutí přijaté v referendu platné ani závazné.

1 Demokracie

1.1 Pojem a historický vývoj demokracie

Historicky první představu demokracie lze nalézt v klasickém Řecku, tehdejší Řecko bylo členěno na stovky suverénních městských států. K nejvýznamnějším z nich patřily jednoznačně Athény, právě Athéňané roku 507 před Kristem jako první nastolili systém lidové vlády. Pojem demokracie je odvozen právě z řeckého slova demos znamenající lid, a kratos znamenající vládnout. Středem athénskému systému bylo shromáždění, jehož hlavní funkcí bylo volení hlavních vládních činitelů.¹ Nicméně účastnit se na politické moci mohli pouze svobodní muži, kterým náležel výkon vojenské služby.

Řekové byli také významní tím, že se v jejich řadách našli myslitelé, kteří se začali zajímat o organizaci státu a o formy vlády. První osobností, která začala vědecky nazírat na tuto oblast je Platon. V jeho díle Ústava, která je celá doprovázená bolestí, vyvěrající především z odsouzení a následné smrti jeho učitele Sokrata, popisuje spravedlivou společnost stojící na třech třídách. Na základě jeho díla bychom za ideální formu vlády považovali aristokracii, jelikož Platon vycházel z toho, že jen ti nejlepší mohou panovat obci. V demokracii spatřoval chybu v neomezené svobodě, která nikoho k ničemu nenuťí, a která postupně přechází v tyranii.² Platon ve svém díle Ústava vypráví o člověku v demokracii takto: *„Nuže, a pak žije dnem za dnem hověje takto choutce, která se právě nahodí; jednou se opijí a dává se ukolébati zvuky hudby, podruhé však pije jen vodu a moří se při hubené stravě, tu zase provozuje tělocvik, druhdy však lenoší a o nic se nestará, jindy však jako by se horlivě zabýval filosofií. Často pak vystupuje v životě politickém a tu vyskakuje ze svého místa, řeční i dělá, cokoli se mu namane; a jestliže ho někdy napadne záviděti některým válečníkům, vrhne se na tuto dráhu, pakli peněžníkům, zase na tento obor. A tak nevládne jeho životem ani žádný řád ani nucená kázeň, nýbrž žije tímto způsobem až do konce a říká tomu příjemný, svobodný a šťastný život.“³*

¹ DAHL, Robert A. *O demokracii: průvodce pro občany*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2001. ISBN 80-7178-422-2, s. 17.

² PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 4-5.

³ PLATÓN. *Ústava*. Překlad František Novotný. 4., opr. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2005. Platónovy dialogy; sv. 18. ISBN 80-7298-142-0, s. 325-326.

Takřka v totožném období jako v Řecku i v Římě vznikala systém založený na vládě lidu, nazýván republikou. Na politickém dění se z počátku mohli podílet pouze patriciové, až po vynaložení značného úsilí se na moci mohl podílet i prostý lid, ovšem i zde právo náleželo pouze mužům. Problémem systému bylo, že shromáždění, i přes stále rostoucí území římské republiky, se konalo pouze uvnitř hlavního města. Z důvodu, že většina římských občanů pobývala v odlehlých oblastech od metropole, se na shromáždění nemohla dostavit. Po roce 130 před Kristem Římská republika postupně ochabovala, po jejím rozpadu vláda lidu takřka mizí na území jižní Evropy po dobu téměř tisíc let.⁴

Ve středověku nedochází k obnově demokracie, suverénem v tomto období je panovník. Do popředí se demokracie dostává až v 18. století v souvislosti s velkou francouzskou revolucí a s bojovým úsilím o nezávislost Spojených států amerických, během tohoto období mimo jiné vznikají i dva podstatné dokumenty. Prvním se stala deklarace nezávislosti Spojených států amerických z roku 1776, ta stanovuje lid jako nejvyššího suveréna, od kterého se formuluje státní moc. Také francouzská deklarace práv člověka a občana z roku 1789, stvrzuje suverenitu lidu.⁵ Jak již bylo zmíněno, situaci zásadně změnila francouzská revoluce, díky ní začala demokracie skutečně existovat, dříve se spíše jednalo o učenecký pojem, který jen stěží bylo možné realizovat. Jako významný mezník lze označit dobu, kdy se začaly rozsudky vyhlášovat jménem republiky, jménem lidu. Demokracie začala mít postupně širší význam, než jen ústavní režim, šlo i o druhy chování lidí.⁶ Již francouzský filosof Charlese Louise Montesquieua v roce 1748 ve svém díle *O duchu zákonů* rozděluje moc ve státě na tři složky, zákonodárnou, výkonnou a soudní.⁷ K významným francouzským osobnostem, které zásadně ovlivnili vývoj a chápání demokracie, rozhodně náleží i autor Jean-Jacques Rousseau, jenž ovlivnil příští generace. Ve svém díle *O společenské smlouvě* neboli *O zásadách státního práva*, položil základy pro koncepci, že nejvyšším zákonodárcem by měl být pro svoji suverenitu lid. Avšak sám Rousseau dospěl k názoru, že v přesném pojetí demokracie nikdy nebude existovat, není totiž možné, aby lid stále přetrvával ve shromáždění, tak aby mohl rozhodovat o všech veřejných záležitostech.⁸

⁴ DAHL, Robert A. *O demokracii: průvodce pro občany*. ISBN 80-7178-422-2, s. 18-19.

⁵ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 6-8.

⁶ SHAPIRO, Ian a Jürgen HABERMAS. *Teorie demokracie dnes*. 1. vyd. Praha: FILOSOFIA, nakladatelství Filosofického ústavu AV ČR. 2002. ISBN 80-7007-156-7, s. 15-16.

⁷ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 8.

⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O společenské smlouvě neboli O zásadách státního práva*. Praha: V. Linhart, 1949, s. 157.

V následujících dějinách se demokracie spíše udržovala jako politický ideál, který střídaly jiné formy vlády. Nicméně vůdčí trend, založeném na suverenitě lidu, již nezvratily.⁹

Z výše uvedeného lze dospět k názoru, že problém vysvětlení pojmu demokracie spočívá v tom, že v průběhu dějin jsou mu vkládány různé představy a názory, které mají za následek jeho nesourodý smysl. Demokracie doslova znamená vláda lidu, jedná se o formu vlády, ve které moc pochází od nejvyššího suveréna, kterým je lid.¹⁰ Karel Klíma ve své knize definuje demokracii jako systém vztahů, takový mechanismus, který spěje k uskutečnění svrchovanosti lidu. Demokracie znamená, že lid určuje státní politiku a volí rozhodující vládní orgány. Hlasováním občané stanovují strany či osoby, které budou po dobu funkčního období spravovat zemi. Ustanovení probíhá na základě rozhodnutí většiny, přičemž musí být respektována práva menšiny. Další charakteristikou demokratického systému je utváření politické vůle, která probíhá od individua k orgánům veřejné moci.¹¹

Robert Dahl určuje souhrn pozitivních rysů, které přináší demokracie, některé z nich jsou:

- *„demokracie brání tomu, aby se k moci dostali krutí a nemravní autokraté*
- *demokracie zajišťuje občanům řadu základních práv, která nedemokratické systémy nezajišťují, a ani zajišťovat nemohou*
- *demokracie zabezpečuje občanům širší spektrum osobních svobod, než jakákoli jiná uskutečnitelná alternativa vládnutí*
- *demokracie pomáhá lidem chránit jejich základní zájmy*
- *pouze demokratický způsob vládnutí je s to poskytovat maximum možností k tomu, aby lidé mohli využívat svobodu sebeurčení - tedy aby mohli žít podle zákonů, jež si sami zvolí*
- *pouze demokratický způsob vládnutí může poskytovat maximum možností pro uplatnění mravní odpovědnosti*
- *demokracie mnohem více než jakákoli její uskutečnitelná alternativa podporuje rozvoj osobnosti člověka“¹²*

⁹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 8.

¹⁰ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3, s. 177.

¹¹ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-179-X, s. 43-45.

¹² DAHL, Robert A. *O demokracii: průvodce pro občany*. ISBN 80-7178-422-2, s. 46-55.

1.2 Reprezentativní demokracie

Demokracie se může rozdělit na dva modely, přičemž kritériem je, zda lid rozhoduje o celospolečenských záležitostech bezprostředně, či zprostředkovaně formou volených zástupců. Z tohoto pohledu rozlišujeme reprezentativní, označovanou také jako zastupitelskou či nepřímou demokracii, a přímou demokracii. V dnešní době ve většině států existuje jakási kombinace těchto dvou modelů, ovšem převládá systém reprezentativní demokracie. Reprezentativní demokracie spočívá v tom, že suverenity lidu je vykonávána prostřednictvím volených zástupců. Tito reprezentanti jsou výslovně legitimováni k činnosti nejvyšším suverénem, na základě voleb.¹³

Nyní je vhodné vysvětlit pojem lid, nicméně platí, že neexistuje jednotná a přesná definice. „*Konstrukce, podle které všechna moc vychází z lidu, představuje jistou abstrakci, teoretické východisko, které nutně musí mít své praktické provedení. Nejde jen o to, že je třeba vymezit, kdo je lid, což je z řady důvodů do dnes úkol nesnadný.*“¹⁴ Pojem lid není totožný s pojmem občané, kteří mají určitá práva a povinnosti, mezi které obvykle patří možnost účastnit se na rozhodování ve státě. Například v Athénách za období Perikla se mohli na státní moci podílet výhradně muži, jen ti byli totiž považováni za athénské občany. Analogicky po francouzské revoluci mělo pouze 4 miliony obyvatel právo volit.¹⁵ Pokud je v demokratickém státě státní moc odvozena od lidu, znamená to, že lid z hlediska přímé demokracie je chápán jako souhrn občanů mající aktivní volební právo. V České republice tedy občané státu, kteří dosáhli 18 let.

V reprezentativní demokracii představuje institut voleb, rozhodující proces, podle kterého se ustanovují zastupitelské orgány.¹⁶ Volební právo občanům zaručuje stát, znamená právo participace na ustanovení orgánů veřejné správy, toto právo zahrnuje možnost volit tyto orgány (aktivní volební právo) a také možnost být do nich sám zvolen (pasivní volební právo).¹⁷ Občané České republiky přímo volí členy Poslanecké sněmovny, Senátu, krajských a obecních zastupitelstev. Přijetím ústavního zákona č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, byly zavedené i přímé volby na post prezidenta. Volba prezidenta republiky se uskutečňuje (jako všechny jiné volby) tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, zároveň je zvolen kandidát

¹³ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda.* ISBN 80-7201-141-3, s. 180-183.

¹⁴ Tamtéž, s. 179.

¹⁵ Tamtéž, s. 179-180.

¹⁶ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice.* ISBN 978-80-7357-700-1, s. 11.

¹⁷ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda.* ISBN 80-7201-141-3, s. 216.

s nadpoloviční většinou hlasů. Není-li takový kandidát, je vyhlášené druhé kolo voleb, kam postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů dosažených v prvním kole voleb.¹⁸

Robert Dahl ve své knize popisuje typické instituce pro zastupitelskou demokracii. První a druhá z nich spočívá ve volbě státních funkcionářů, které volí v rámci periodicky opakujících, svobodných a spravedlivých voleb občané. Tímto systémem rozumíme tedy, zastupitelský způsob vládnutí.¹⁹ Třetí znak zahrnuje svobodu projevu, která je v našem systému deklarována Listinou základních práv a svobod. „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“²⁰ Jako další typické instituce zahrnuje přístup k alternativním zdrojům informací, tudíž musí tyto zdroje skutečně existovat a nesmí být ovlivňovány ani kontrolovány vládou. Předposlední spočívá ve svobodě shromažďování a sdružování, jež toho právo je opět chráněno Listinou základních práv a svobod. Občané tudíž mají právo zakládat různé organizace, zájmové skupiny i politické strany. Občanství, které zahrnuje veškeré dospělé lidi, je dle Roberta Dahla posledním kritériem moderní zastupitelské demokracie. Každý dospělý člověk, trvale žijící v zemi, by měl mít plná občanská práva, která jsou nepostradatelná pro výkon výše uvedených institucí. Mezi tyto práva řadí například: právo volit, právo být volen, právo svobodně se sdružovat, právo na informace.²¹

1.3 Přímá demokracie

Protikladem výše uvedené zastupitelské demokracie je institut přímé demokracie. Její dokonalou podobu představuje takový stát, kde lid rozhoduje o všech podstatných veřejných záležitostech bezprostředně, a zároveň v takovém státě neexistují žádné volené orgány. V současné době nenajdeme žádný stát, jenž by uplatňoval čistou podobu přímé demokracie. V minulosti můžeme projev této formy najít ve shromáždění obyvatel v USA, tzv. Town meetings, přičemž první zmínka o nich pochází z roku 1778 o shromáždění v Massachusetts. Dodnes takřka od 13. století fungují shromáždění voličů v některých švýcarských kantonech a obcích, na druhou stranu kompetence shromáždění nejsou nijak rozsáhlé. Samotnou přípravu programu mají na starost zastupitelské orgány, shromáždění má zpravidla pravomoc pouze schvalovat rozpočet obce a vyjadřovat se ke zprávám starosty obce.

¹⁸ Čl. 56 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁹ DAHL, Robert A. *O demokracii: průvodce pro občany*. ISBN 80-7178-422-2, s. 81.

²⁰ Čl. 17 odst. 2 Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky.

²¹ DAHL, Robert A. *O demokracii: průvodce pro občany*. ISBN 80-7178-422-2, s. 82.

V 17.–18. století vznikají nové moderní státní útvary, které jsou nesrovnatelné s představou fungování státní moci ve starověkých Athénách. Soudobé státy mají mnohonásobně větší území, vyšší počet obyvatel, nemluvě o stále rozšiřujících funkcí státu. Tyto faktory se staly nepřekonatelnými pro aplikaci modelu přímé demokracie v dnešních státech. V současnosti uplatňujeme jednotlivé formy přímé demokracie v rámci systému reprezentativní demokracie. Znamená to tedy, že oba modely demokracie se vzájemně nevylučují, naopak se doplňují.²²

Demokracie přímá umožňuje všem lidem mající právo participace na státní moci, přímo rozhodovat o záležitostech celostátních i regionálních.²³ Lid se přímo podílí na rozhodování státu tam, kde jej osloví jeho reprezentanti, nebo tam, kde to lid sám vyhodnotí jako žádoucí. Jak již bylo podotknuto, čistá forma přímé demokracie v dnešní době neexistuje. Naopak existují země, kde se institut přímé demokracie nijak nevyužívá, nejvyšší suverén v těchto státech pouze volí své zástupce.²⁴ V této části se obrátíme na autora Karla Klímu, který za „*přímou demokracii považuje každou organizační formu, v níž lid jako základní činitel univerzální státnosti, v níž rozhodování přenesl na své představitele, je současně sám činný při rozhodování*“.²⁵ Další zajímavý názor pochází od Pierra Pacteta, ten ve své knize shledává, že dnešní význam přímé demokracie spočívá spíše na úrovni komunální než na ústřední úrovni státu.²⁶

1.3.1 Formy přímé demokracie

První z forem přímé demokracie, kterou se budeme zabývat, je institut **petice**, pojem pochází z latinského slova *petitio*, v překladu znamenající žádost. V dějinách se prvně touto formou obracely různé zájmové skupiny se svými podněty na panovníka, avšak ten neměl žádnou povinnost se těmito podněty zabývat. Až po zániku poddanství se pro tento institut stanovují práva a povinnosti na obou stranách, tímto nastává povinnost orgánům veřejné moci na petice příslušně reagovat. Dnes většina států deklaruje právo petiční ve svých ústavách.²⁷ V České republice byl zákon o právu petičním přijatý jako jeden z prvních politických zákonů, které se přijaly po listopadu 1989.²⁸ V současnosti jej zaručuje především čl. 18

²² PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. ISBN 80-7201-141-3, s. 184-185.

²³ MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd.* Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-377-7, s. 295.

²⁴ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 14.

²⁵ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. ISBN 80-7357-179-X, s. 56.

²⁶ Tamtéž.

²⁷ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 15.

²⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 8. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3, s. 645.

Listiny základních práv a svobod, vymezila je tak, „že ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu má každý právo sám nebo s jinými obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi“.²⁹ V posledních letech je trendem zjednodušovat formální kritéria, které petice musí splňovat, naopak se podporuje povinnost příslušného orgánu danou petici vyřídit.

Mezi další formy přímé demokracie řadíme **lidovou iniciativu**, požadavek pro její konání pochází přímo z lidu. Jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky, jedná se o obdobu zákonodárné iniciativy, což znamená, že se jím zákonodárný orgán musí stanoveným způsobem zabývat.³⁰ Lid prostřednictvím lidové iniciativy může u státního orgánu apelovat řešení takřka jakéhokoli problému, je však omezen při definování svého požadavku zákony a ústavou. Nemůže tedy dojít k hlasování o podnětu, který je v rozporu s lidskými právy a právním řádem určité země. Státem stanovené požadavky pro konání lidové iniciativy by neměly být nesplnitelné, zároveň jsou-li splněny, související výdaje pro konání nese stát. Zpravidla tato forma přímé demokracie vede k přijetí právní úpravy či konání referenda.³¹ „Náznak lidové iniciativy v právním řádu České republiky lze spatřovat například ve znění § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, kdy zákon stanoví, jaký počet obyvatel obce je oprávněn požadovat konání místního referenda.“³²

V současnosti téměř nepoužívanou formou přímé demokracie je **plebiscit**. Jedná se o hlasování, kterého se účastní jen obyvatelé daného území, hlasuje se o otázce související právě s územím. V rámci plebiscitu se rozhoduje, zda zůstane teritorium součástí státu, či se přičlení k sousední zemi.³³ Václav Pavlíček uvádí také jeho využití v souvislosti s právem národů na sebeurčení.³⁴ Pro definici plebiscitu můžeme použít důvodovou zprávu k již neúčinnému zákonu č. 298/1992 Sb., která plebiscit stanovuje jako: „hlasování na základě návrhu podaného orgánem, který by normálně byl kompetentní věc rozhodnout, ale z určitých důvodů se k tomu necítí být dostatečně oprávněn. Výsledek hlasování v plebiscitu může být pro příslušný orgán závazný a nahrazuje tedy jeho rozhodnutí, nebo má doporučující charakter a rovná se tedy jistému druhu kvalifikovaného průzkumu veřejného mínění.“³⁵ Dnes

²⁹ Čl. 18 Listiny základních práv a svobod.

³⁰ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. ISBN 80-7201-141-3, s. 187-188.

³¹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 23-24.

³² Tamtéž, s. 24.

³³ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 25.

³⁴ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. ISBN 80-7201-141-3, s. 187.

³⁵ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 25.

se jedná spíše o pojem historický, v praxi téměř opuštěný, a zpravidla nahrazený institutem referenda.³⁶

Netypickou formou, kdy mohou občané projevit svoji vůli, je tzv. **odvolání**, nazývané také recall. Jeho netypičnost spočívá v tom, že na jeho základě je rozhodováno o personálních otázkách. Obligatorní podmínkou pro realizaci odvolání bývá obvykle podání určitého počtu podpisů. V jeho rámci mohou voliči odvolat činitele voleného orgánu v průběhu jeho funkčního období, běžně se používá ve více než třetině států v USA.³⁷ Odvolání je v určitých aspektech podobný petici, avšak v jednotlivých zemích není tak běžně používán jako právě petice. Jeho podstata je založená na tom, že když lid, jako nejvyšší suverén legitimuje funkcionáře do zastupitelských orgánů, měl by být i oprávněn jej odvolat. Ať už se bude jednat o odvolání jednotlivce, či celé instituce, nelze tímto prostředkem zasahovat do moci soudní.³⁸

1.3.2 Referendum

Nejefektivnější formou přímé demokracie, která je také nejvíce přiřazována v souvislosti k pojmu demokracie, je považováno referendum. Jeho původ nalezneme v 15. století ve Švýcarsku. V Evropě spíše sloužilo k prosazení myšlenek diktátorů, k tomuto jej třeba ve Francii využil Ludvík Napoleon, jenž mu občané prostřednictvím souhlasu v referendu dali pravomoci k vytvoření ústavy. Ke konci století se postupně rozšířilo do jednotlivých států USA a Austrálie, v Evropě dochází k jeho rozšíření mezi světovými válkami. Jeho opravdový rozmach započal po roce 1945 pomocí ústav a speciálních zákonů.

Referendum bývá také pojmenováno jako všelidové hlasování. Z hlediska formální stránky se podobá volbám, ovšem zásadní rozdíl spočívá v tom, že v rámci referenda oprávnění voliči rozhodují o vnitro nebo mezinárodněpolitické otázce.³⁹ Referendum může být konané přímo na popud lidu, nebo na základně povinnosti stanovené v ústavě či v zákoně. Další možností je iniciování konání referenda orgánem veřejné moci, jako je například parlament či vláda.⁴⁰ „Při zachování ústavy a zákonů se pak rozhodnutí v referendu považují za rozhodnutí lidu, právní síla těchto rozhodnutí je mnohdy vyšší právní síly než zákony.“⁴¹

³⁶ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 25.

³⁷ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. ISBN 80-7201-141-3, s. 187.

³⁸ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 25-26.

³⁹ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. ISBN 80-7201-141-3, s. 186.

⁴⁰ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 16.

⁴¹ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. ISBN 80-7357-179-X, s. 58.

Zajímané je stanovisko autora Petra Fialy, který vysvětluje, že četnost referend či jiných prvků přímé demokracie nelze považovat za měřítko demokratičnosti státu. K tomuto závěru dochází především z toho, že většina demokratických států při přijetí legislativních aktů či pro politická rozhodnutí takřka nevyužívá institut referenda. Raritou je již několikrát zmíněné Švýcarsko, které má ve svém právním systému stanovené referendum jako obligatorní formu pro přijetí určitých legislativních aktů. Výjimku využívání referenda představuje přijetí ústavních změn, kdy v některých státech je jako jeden z ochranných prvků používáno právě referendum k jejich odsouhlasení. V těchto případech se nicméně jedná o ojedinělý mechanismus, který nemůže být zahrnován do obvyklých politických rozhodnutí v jednotlivých zemích. Konání takového referenda má zabezpečit možnost lidu, jako nejvyššímu suverénu, zastavit změny, které se mohou zásadně dotknout ústavního pořádku.⁴²

Referenda se dají rozdělovat dle různých kritérií, například dle jejich závaznosti (konzultativní, závazná), podle místa konání (celostátní, místní), dle jejich obsahu (zákonodárná, ústavodárná), podle okamžiku konání (ex ante, ex post). Níže si dílčí druhy krátce popíšeme a vysvětlíme.

Z hlediska **závaznosti**, můžeme rozdělit všelidové hlasování na závazná a konzultativní. Jestliže se výsledkem referenda musí státní orgány řídit, mluvíme o referendu závazném, nazývaném i jako mandatorní, rozhodovací či decizivní.⁴³ Pokud má být referendum využito jako přímá účast lidu na státní moci, je nutné, aby byl výsledek obligatorní, a má mít bezprostřední právní účinky. Se závazností souvisí i stanovení určitého kvora.⁴⁴ Pojem quorum je dle českého slovníku práva definován jako pojem, představující ústavní, zákonná nebo jiná závazná pravidla pro přijetí rozhodnutí v zastupitelských sborech státu a jiných společenských organizacích občanské společnosti.⁴⁵ Podmínky pro závaznost jednotlivých referend na území České republiky, vždy upravují příslušné zákony. Naopak konzultativní referendum, není pro orgány státní moci nijak závazné, jedná se spíše o kvalifikovaný průzkum veřejného mínění. Zpravidla bývá iniciováno od orgánů státní moci, nelze si moc představit, že by lid měl zájem o konání konzultativního referenda, jelikož obdobného efektu může lid dosáhnout formálně méně náročnou peticí.

Dělení referenda ze strany **předmětu** hlasování, na zákonodárná, ústavodárná a věcná. V případě věcného všelidového hlasování, lid rozhoduje například o záměru volených zástupců. Pro představu uvedeme Horní Rakousko, kde se reprezentanti dotazovali občanů na stavbu divadla v Linci, přičemž projekt byl lidem zavrhnut. Zákon zpravidla

⁴² FIALA, Petr (ed.) a Markéta PITROVÁ (ed.). *Evropská referenda*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN 80-7325-051-9, s. 5.

⁴³ Pechanec Pavel. *Přímá demokracie ve střední Evropě*. [s.1], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

⁴⁴ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 17.

⁴⁵ MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd., ISBN 80-7201-377-7, s. 613.

vymezí předmět referenda negativně, což znamená, že zákon stanoví, v jakých otázkách ho nelze konat. Negativní vymezení můžeme chápat tak, že ani lid sám nemůže rozhodovat o čemkoli.

Rozdělení referend podle **povinnosti jeho konání**. Pokud je konání referenda nezbytnou, povinnou skutečností, jedná se o referendum obligatorní. Nejčastěji bývá obligatorní referendum stanoveno ve věcech změn ústavy, nebo když se jedná o důležité mezinárodní smlouvy, které mohou ovlivnit státní suverenitu. Používá se vždy tam, kde to nařídí zákon nebo ústava. Protikladem obligatorního je referendum fakultativní, které může být uskutečněno, ale nemusí. Nastává jestliže, kdy oprávněný subjekt využije svého práva iniciovat konání referenda, současně musí být toto právo garantováno v právním řádu. Oprávněný subjekt může být orgán státní moci nebo samotný lid.

Kategorie dle **možnosti lidu referendum iniciovat**, podle této je můžeme členit na aktivní a pasivní. Členění závisí na tom, kdo je oprávněný subjekt, mezi nejčastější patří vrcholní ústavní funkcionáři, vláda, parlament nebo lid. Podíváme-li se na problematiku z hlediska lidu, tak když mu je dána možnost iniciovat všelidové hlasování, mluvíme o referendu aktivním. V případě, že je tato možnost svěřena jiným kompetentním subjektům nikoli lidu, jedná se o referendum pasivní.

Dělení dle **okamžiku konání**, v tomto případě je výchozí, zda referendum předchází či je pokračováním schvalovacího postupu v zákonodárném sboru. Jestliže lid rozhoduje předem, jedná se o referendum ex ante, zde všelidové hlasování představuje jakousi pojistku. Opakem je referendum ex post, které se uskutečňuje o již přijatém či účinném zákoně. V této situaci se lid stává jakýmsi negativním zákonodárcem, přičemž je tato role v České republice přiznána Ústavnímu soudu. Lid na rozdíl od Ústavního soudu, však nemusí posuzovat zákon z hlediska ústavnosti či slučitelnosti s lidskými právy, dá se říci, že při referendu ex post, kdy je lid v roli negativního zákonodárce, nemá v zásadě žádné hranice. V této pozici buď lid rozhodne o ponechání platnosti stávající právní úpravy či o jejím zrušení.

Poslední kategorizace, kterou si uvedeme, je z hlediska **místa konání**. Za podmínky, že se referendum koná na dílčím území státu, ať je to základní území samosprávný celek či vyšší územní samosprávný celek, mluvíme o referendu místním. Koná-li se referendum na celém teritoriu státu, jedná se o referendum celostátní. Současně platí, že ve většině států včetně České republiky se častěji vyskytuje referendum místní, na něhož je pohlíženo jako na projev samosprávy.⁴⁶ O jednotlivých referendech z tohoto pohledu si více povíme v následujících kapitolách.

⁴⁶ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 17-22.

2 Celostátní referendum v České republice

V Českém právním řádu zakotvují právo občanům podílet se na správě věcí veřejných Ústava i Listina základních práv a svobod. Čl. 2 Ústavy předepisuje, že ústavní zákon stanoví, kdy lid vykonává státní moc přímo. Takový ústavní zákon byl přijat na našem území pouze jednou, na základě kterého se v České republice doposud konalo jediné celostátní referendum, týkající se členství našeho státu v Evropské Unii. Český parlament nikdy neschválil obecný zákon o celostátních referendech, i přes to, že vzniklo několik návrhů zákonů ohledně této problematiky. Kupříkladu návrh zákona z roku 1996, jehož tvůrci byli komunističtí poslanci, nebo návrh z roku 1999 předložený sociálními demokraty, oba tyto návrhy byly zamítnuty. V roce 1999 také představili návrh křesťanští demokraté, který měl umožnit občanům iniciovat celostátní referenda, avšak ke schválení nedosáhl ústavní většiny v poslanecké sněmovně.⁴⁷ V minulém roce vláda schválila návrh zákona o celostátním referendu, podle tohoto návrhu by se všelidové hlasování mohlo konat o podstatných záležitostech vnitřní nebo zahraniční politiky. Návrh vytyčil i případy, ve kterých takovéto referendum nemohlo být konáno, jako třeba o základních právech a svobodách, o státním rozpočtu, o daních, o odvolání jednotlivých osob z funkcí. Návrh na konání referenda by mohl podat jeden či skupina občanů České republiky starších 18 let, jehož petiční návrh poté musí podpořit svým podpisem alespoň 250 000 občanů s volebním právem.⁴⁸

Ve 20. století se řada evropských zemí stává součástí Evropské unie. Většina z těchto států z důvodu zajištění potřebné legitimacy, přenechala rozhodnutí o přistoupení celostátnímu referendu. Obyvatelé o přistoupení své země do Evropské Unie rozhodovali například ve Francii, Rakousku, Dánsku a Irsku.⁴⁹ Českou právní úpravu v roce 2001 předkládá Senát, je jím návrh zákona o referendu o vstupu České republiky do Evropské unie o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. V důvodové zprávě předkladatel konstatuje, že se v rámci tohoto návrhu nezabývá obecnou úpravou referend, přičemž shledává, že tato dlouhodobá otázka je v tuto chvíli neřešitelná. Důvody pro takovouto právní úpravu celostátního referenda, která představuje již zmíněnou zvýšenou legitimitu pro rozhodnutí o připojení, Senát osvětluje rovněž v důvodové zprávě. V ní popisuje, že dnes připojení do EU klade ojedinělé požadavky na legitimitu takového

⁴⁷ SMITH, Michael L. *Přímá demokracie v praxi - politika místních referend v České republice*. 1. vyd. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2007. ISBN 978-80-7330-117-0, s. 41.

⁴⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. července 2015, č. 557, k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu.

⁴⁹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 50.

rozhodnutí, příčinou je jejich mimořádný význam, poněvadž toto rozhodnutí přímo ovlivní život občanů, a také dopadá na koncept státní suverenity.⁵⁰ „Z těchto důvodů, tj. kvůli potřebě vyšší legitimacy, volily členské státy, resp. státy kandidátské, začasné rozhodnutí formou referenda.“⁵¹

Na základě výše uvedeného návrhu zákona, parlament dne 14. listopadu 2002 přijal ústavní zákon č. 515/2002 Sb.⁵², kdy přenechal rozhodnutí o integraci v rukou lidu. Zákon byl doplněn provádějícím předpisem – zákonem č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů. Ve svém článku 1 ústavní zákon stanovuje, že o přistoupení České republiky k Evropské Unii je možné rozhodnout pouze referendem, což znamená, že se referendum o přistoupení musí konat. Ať už bude jeho výsledek kladný či záporný, bude se jednat o výsledek závazný.⁵³ Zákon určil ve svém článku 1 také otázku, na kterou občané odpovídali dle svého úsudku. „Otázka pro referendum zněla: *Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členem Evropské unie.*“⁵⁴ Pro přistoupení ČR k EU je nutné, aby na stanovenou otázku odpověděla kladně (ANO) nadpoloviční většina hlasujících, zároveň zákon neurčil minimální kvorum. Zvažovaly se i odlišné modely, třeba souhlas nadpoloviční většiny všech oprávněných voličů, to by však bylo riskantní, což potvrdila i nízká účast voličů při referendech v jiných státech. Česká právní úprava hlasy voličů, kteří se referenda nezúčastní, nezapočítává jako hlasy proti přistoupení. Je zcela na voličích, zda se na hlasování podílí či nikoli, rozhodnutí je tedy odevzdáno aktivním voličům, jelikož občané, kteří se nedostaví, nijak výsledek neovlivní. Za podmínky, že se občané vyjádří o otázce přistoupení negativně, může se konat všelidové hlasování opakovaně, nejdříve však po uplynutí dvou let od konání předchozího referenda. O vyhlášení takového referenda může požádat návrhem, vláda anebo společně alespoň dvě pětiny poslanců nebo společně alespoň dvě pětiny senátorů, prezidenta republiky.⁵⁵

Referendum vyhlašuje prezident republiky svým rozhodnutím, to obsahuje dny konání referenda a otázku, o které bude v rámci referenda rozhodováno. V případě opakovaného referenda je součástí rozhodnutí také, kdo podal návrh na jeho vyhlášení.⁵⁶ „Prezident republiky referendum vyhlásí do 30 dnů od podpisu smlouvy o přistoupení České republiky

⁵⁰ Důvodová zpráva ústavního zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

⁵¹ Tamtéž.

⁵² Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

⁵³ Čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

⁵⁴ Čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

⁵⁵ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 54-55.

⁵⁶ § 4 odst. 2 zákona č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů.

*k Evropské unii tak, aby se konalo ve lhůtě počínající třicátým dnem a končící šedesátým dnem od jeho vyhlášení“.*⁵⁷ Paragraf 4 zákona o provádění referenda, upravuje náležitosti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení referenda, to se uveřejňuje ve Sbírce zákonů, a současně dnem vyhlášení referenda, je ten den, kdy se příslušná částka Sbírky zákonů, která obsahuje ono rozhodnutí prezidenta, rozešle. Prezident republiky má možnost i referendum nevyhlásit, přičemž musí vypsát důvody svého jednání a uveřejní se opět ve Sbírce zákonů. Stanoví-li Ústavní soud, že proces provedení všelidového hlasování bylo v rozporu s ústavním zákonem č. 515/2002 Sb. nebo se zákon č. 114/2003 Sb., vyhláší jej prezident republiky opětovně a to nejdéle 30 dní ode dne vyhlášení nálezu Ústavního soudu v této věci tak, aby se uskutečnilo do 90 dnů od vyhlášení tohoto nálezu.⁵⁸ Oprávnění hlasovat v referendu je uděleno každému občanovi České republiky ve věku 18 let, současně stačí, když alespoň druhý den konání referenda tento občan dovrší 18. roku. Zákon upravuje překážky výkonu hlasovacího práva, které jsou: *„zbavení způsobilosti k právním úkonům, zvláštním zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí, jestliže povaha vykonávané služby nebo místo jejího výkonu neumožňují výkon práva hlasovat v referendu.“*⁵⁹

Ústavní zákon také novelizoval Ústavu, tím že, čl. 62 rozšířil oprávnění prezidenta o *„vyhlášení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek“*. Také čl. 87 odst. 1 ústavy, byl rozšířen o písmena l) a m), kdy Ústavní soud rozhoduje *„o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí, a o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení.“*⁶⁰

Celostátní referendum dle tohoto ústavního zákona je možné charakterizovat dle dělení, které je uvedeno v předchozí kapitole. Jedná se tedy o referendum závazné, věcné (z hlediska předmětu hlasování), obligatorní (bylo stanoveno ústavním zákonem), pasivní (lid jej nemohl iniciovat), konaném ex ante (přistoupení k EU bylo podmíněné souhlasem v referendu, souhlas také nahrazoval proces ratifikace Smlouvy o přistoupení k EU) a celostátní.⁶¹

⁵⁷ Čl. 2 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

⁵⁸ § 4 odst. 1, 3, 4 zákona č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

⁵⁹ Tamtéž, § 3 odst. 1, 2.

⁶⁰ Čl. 7 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

⁶¹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 51.

Autor Pavel Pechanec ve své knize vysvětluje, že konané celostátní referendum bylo referendum ad hoc, ne obecné referendum, se kterým počítá čl. 2. odst. 2 Ústavy. Referendum se týkalo pouze rozhodnutí o přistoupení ČR k EU, nelze ho použít na jiné rozhodování. Nejedná se tedy o provedení čl. 2 odst. 2 Ústavy, který očekává spíše referendum obecné, ale je ústavním zákonem sui generis uskutečňující úpravu čl. 10a Ústavy. Už bylo popsáno, že v případě negativního rozhodnutí lidu o přistoupení, lze referendum konat několikrát, avšak vždy by se jednalo striktně o hlasování o integraci České republiky k EU.⁶² K tomuto tématu se vyjádřil Ústavní soud, který stanovil, že tento ústavní zákon není právním předpisem sui generis, a to z důvodu, že je obecnou právní úpravou jak pro konané referendum ve dnech 13.–14. 6. 2003, tak současně i pro případná opakovaná referenda dle čl. 3 a čl. 4 tohoto ústavního zákona.⁶³

Druhé pozdější rozhodování Ústavního soudu bylo v souvislosti s porovnáváním souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem České republiky. Prezident republiky stanovil ve svém vyjádření Ústavnímu soudu otázky, zda by pro ratifikaci Lisabonské smlouvy nemělo být použito celostátního referenda, a jestli je na tento postup bez dalšího aplikovatelný ústavní zákon o celostátním referendu. Ve svém nálezu se k tomuto Ústavní soud vyjádřil následovně: „*Ústavní soud by mohl přezkoumávat způsob schválení Lisabonské smlouvy pouze v případě, že by tak výslovně stanovilo samostatné ustanovení Ústavy, kterou by ústavodárce musel doplnit obdobně, jako to učinil v případě přezkumu referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii doplněním jejího článku 87 odst. 1 písm. l), m). Jinak by bylo možné konání takového referenda ad hoc - což byla otázka zcela politické povahy - ke kterému však Česká republika v případě ratifikace Lisabonské smlouvy nepřistoupila. Proto nelze uvažovat o tom, že pokud Lisabonská smlouva měnila (nepřímo novelizovala) Smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii, měl by se ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, implicitně vztahovat i na tuto (Lisabonskou) smlouvu. Referendum v tomto směru tedy nebylo obligatorní a možný přezkum samotného procesu schvalování Lisabonské smlouvy není v kompetenci Ústavního soudu.*“⁶⁴ Ústavní soud se k této problematice ještě jednou vrátil na základě návrhu skupiny senátorů o opětovné posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Kde svůj předchozí nálezu doplňuje: „*že pro proces ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebyl přijat obecný ústavní zákon a volba způsobu*

⁶² PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 51-52.

⁶³ Ústavní soud, Pl. ÚS 23/03, [16/2003 USu.].

⁶⁴ Nález Pl. ÚS č. 446/2008 Sb., bod 27 a 212.

(referendem anebo souhlasem obou komor Parlamentu) je nadále pro všechny budoucí případy v rukách zákonodárského sboru.“⁶⁵

Nyní se budeme zabývat samotným průběhem všelidového hlasování. Hlasování započalo v pátek 13. června 2003, první den hlasovala většina politiků, přičemž hned po hlasování jednotlivě nabádali občany, aby přišli podpořit vstup ČR do EU. V tomto nalezneme rozdíl oproti volbám do Poslanecké sněmovny, kdy je podobná kampaň v průběhu hlasování zakázána. Hlasování jednotlivých politiků doprovázela média, která odváděla jejich souhlas pro přistoupení k EU, tak kupříkladu učinil bývalý prezident Václav Havel a premiér Vladimír Špidla. V té době současný prezident Václav Klaus nezveřejnil své rozhodnutí, což odůvodnil tím, že jeho postoj k integraci je dlouhodobě stálý a veřejně známý. Dále svoje rozhodnutí odůvodnil, že tajné hlasování je jeden ze základních znaků demokratického volebního práva. Volby skončily druhý den dne 14. června 2003 ve 14:00 hodin. Pro vstup České republiky do EU vyslovilo své ANO 77,33 % občanů, opačný názor mělo 22,67 % hlasujících. Celkově se hlasování zúčastnilo 55,21 % oprávněných voličů, a současně v žádném kraji neklesla pozitivní odpověď pod 73 %, přičemž rozdíly v jednotlivých krajích byly nepatrné. Tento výsledek znamenal vítězství pro zastánce členství v EU. Co se týče zmíněné účasti voličů, řada politiků jej hodnotila pozitivně. Ovšem referendu předcházela dlouhotrvající kampaň, v rámci které bylo ze všech stran apelováno na význam tohoto referenda pro život samotných občanů i pro budoucí vývoj samotného státu. Do propagace se zapojila řada aktérů s převládající rolí vlády, aktéři měli k realizaci kampaně k dispozici 200 miliónů Kč. Kampaň byla zaměřena na určité socioekonomické skupiny, kterým byly senioři, ženy s malými dětmi a studenti. Z těchto důvodů byla tedy předpokládána vyšší účast, než jaká skutečně byla.⁶⁶ Výsledek referenda vyhlásil prezident republiky ve Sbírce zákonů dne 9. července 2003, ve znění: „*Počet hlasujících v referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii byl 4.457.206. Celkový počet hlasů „ANO“ byl 3.446.758. Celkový počet hlasů „NE“ byl 1.010.448. Přistoupení České republiky k Evropské unii bylo v referendu schváleno.*“⁶⁷

⁶⁵ Nález Pl. ÚS č. 387/2009 Sb., bod 104.

⁶⁶ FIALA, Petr (ed.) a Markéta PITROVÁ (ed.). *Evropská referenda*. ISBN 80-7325-051-9, s. 165-170.

⁶⁷ Oznámení prezidenta republiky ze dne 9. července 2003, č. 206/2003 Sb., o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003.

3 Krajské referendum v České republice

Skupina poslanců v čele s Bohuslavem Sobotkou a Jiřím Paroubkem v roce 2009 předkládají návrh zákona o krajském referendu. Základem tvorby se stal návrh zákona o krajském referendu, jehož tvůrcem bylo zastupitelstvo Zlínského kraje v roce 2005 a jeho souhrnný pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny. Cílem navrhovaného zákona je doplnění zastupitelské demokracie na úrovni krajů o prvky přímé demokracie. Občané se budou moci přímo podílet na rozhodování regionálních problémů, které převyšují území jedné obce a jsou součástí pravomocí krajské samosprávy. Krajské referendum posílí postavení krajské samosprávy, jeho prostřednictvím může dojít i k podpoření důvěry občanů ve veřejné organizace. Referenda mohou zlepšit účast obyvatel na správě věcí veřejných a jednotlivé samosprávy, či zvýšit zájem o regionální problémy. Toto zapojení občanů může vést až k realizaci skutečných společenství občanů, tak jak uvádí čl. 100 odst. 1 Ústavy, což obzvláště u krajů, které vznikly teprve v roce 2000 a nemohou svoje působení opřít o tradice, leckdy chybí.⁶⁸ Výše uvedený návrh byl přijatý dne 9. března 2010 jako zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, účinnosti nabyl dne 1. 1. 2011, jedná se o jakési přetvoření již existujícího zákona o místním referendu, což také konstatuje důvodová zpráva.

První paragraf tohoto zákona určuje předmět právní úpravy, podle kterého se touto úpravou řídí vykonávání krajského referenda na území vyšších samosprávných celků. Úpravu nelze použít pro konání referenda na území hlavního města Prahy. Každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva kraje, má i oprávnění hlasovat v krajském referendu (dále jen „oprávněná osoba“).⁶⁹ Z právní úpravy voleb do zastupitelstev krajů to tedy znamená, každý, kdo je občan České republiky, kterému přinejmenším ve druhý den voleb bude 18 let, a zároveň má trvalý pobyt v obci, která je zahrnuta do územního obvodu kraje, ve kterém se příslušné referendum uskuteční.⁷⁰ *„Překážkami ve výkonu práva hlasovat v místním referendu jsou: omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, omezení svéprávnosti k výkonu práva hlasovat v referendu omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo výkon*

⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu o krajském referendu a o změně některých zákonů, Obecná část.

⁶⁹ § 1, 2 zákona č. 118/2010 Sb., zákona o krajském referendu a o změně některých zákonů.

⁷⁰ § 4 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

*vojenské činné služby, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.*⁷¹

Zákonodárce v zákoně použil negativního vymezení případů, ve kterých se krajské referendum nemůže konat, vycházel při tom ze zákona o místním referendu. Krajské referendum nelze konat o rozpočtu kraje, o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a jejich vnitřní uspořádání, jestliže by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje a další dle § 7 tohoto zákona.⁷² Kromě těchto stanovených případů, krajské referendum nelze použít ani o změně hranic kraje, což je dle platné právní úpravy možné pouze zákonem.⁷³ Naopak jej lze konat ve všech případech náležící do samostatné působnosti kraje.

Právo iniciovat referendum má svým usnesením zastupitelstvo kraje, jestliže tak rozhodne nadpoloviční většina všech jeho členů. Následně se přistoupení k vyhlášení tohoto usnesení, což zahrnuje uveřejnění ve Věstníku všech právních předpisů kraje a uveřejnění se na úřední desce krajského úřadu alespoň na dobu 15 dnů. Také se zašle starostům všech obcí patřící do územního obvodu kraje, každá z těchto obcí usnesení vyvěsí po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu. Oprávnění iniciovat krajské referendum má i přípravný výbor, který tvoří pro tyto účely alespoň 3 oprávněné osoby, jeden z jeho členů je uveden, jako zmocněnec výboru s oprávněním jednat jménem ostatních členů. O podaném návrhu přípravného výboru rozhoduje zastupitelstvo, přičemž jej přípravný výbor může podat jen, když se pod něj podepsalo nejméně 6 % oprávněných osob, kteří mají trvalý pobyt v kraji, ve kterém má být referendum konáno.⁷⁴ Jaké náležitosti má mít návrh, upravuje § 10 zákona o krajském referendu, jsou vymezeny taxativně, což znamená, že nesplnění všech náležitostí by znamenala vadnost podaného návrhu. *„Návrh přípravného výboru musí obsahovat označení kraje, znění otázky, odůvodnění návrhu, odhad nákladů spojených s provedením a realizací rozhodnutí přijatého v krajském referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu kraje, označení zmocněnce z členů přípravného výboru, jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu.*⁷⁵ Společně s návrhem se předkládá podpisová listina pohromadě s očíslovanými podpisovými archy, ty musí splňovat také určité náležitosti (označení kraje, znění otázky, označení členů přípravného

⁷¹ § 4 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁷² § 7 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁷³ Čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁷⁴ § 6 a 8 odst. 1, § 9 odst. 1 a 3, § 14 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁷⁵ Tamtéž, § 10.

výboru), oproti náležitostem návrhu, musí zahrnovat upozornění směřující k oprávněným osobám podporující konání referenda v přesně stanoveném znění.⁷⁶ Hotový návrh se podává k posouzení krajskému úřadu, ten o něm rozhodne do 15 dnů ode dne jeho podání. Pokud návrh neobsahuje veškeré náležitosti dle zákona o krajském referendu, nebo zahrnuje nesprávné či neúplné údaje, vyzve krajský úřad zmocněnce k napravení těchto chyb, současně stanoví lhůtu k odstranění, která musí být určena na dobu delší než 7 dnů. V případě bezvadného návrhu, jej krajský úřad předá prostřednictvím rady kraje zastupitelstvu, zároveň o tomto informuje zmocněnce. Návrh se považuje také za bezvadný, jestliže krajský úřad do 30 dnů od podání návrhu, nijak zmocněnce nevyrozumí.

Už bylo uvedeno, že o návrhu přípravného výboru ohledně uskutečnění referenda rozhoduje usnesením zastupitelstvo. U kladného vyřízení zároveň určí den a dobu konání referenda, druhou možností je rozhodnutí zastupitelstva referendum nevyhlásit, a to z důvodu, že o otázce nemůže být rozhodováno v rámci referenda. V obou možnostech neprodleně vyrozumí zmocněnce výboru a současně předepsaným způsobem usnesení uveřejní (jedná se o stejný postup, jako je popsáno u referenda, které přímo iniciuje zastupitelstvo). Zastupitelstvo také může o otázce, která je obsahem referenda, rozhodnout aniž by referendum vyhlásilo. Nicméně to není možné v případě, že zmocněnec výboru prohlásí do 7 dnů ode dne doručení tohoto stanoviska, že na uskutečnění krajského referenda trvá. V takovém případě poté zastupitelstvo na svém nejbližším jednání krajské referendum vyhlásí a jeho předchozí rozhodnutí o dané otázce pozbývá platnosti. Pokud je krajské referendum vyhlášeno, do dne vyhlášení jeho výsledků, nejsou orgány kraje kompetentní rozhodovat o věci, o které se bude hlasovat ve vyhlášeném krajském referendu.⁷⁷

„Krajské referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Dnem vyhlášení krajského referenda je první den vyvěšení usnesení zastupitelstva kraje na úřední desce krajského úřadu. Koná-li se krajské referendum z rozhodnutí zastupitelstva kraje, nesmí být den konání krajského referenda stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období zastupitelstva kraje.“⁷⁸ Samotné hlasování se koná v rámci jednoho dne, přičemž den a dobu určí zastupitelstvo kraje. Za podmínky, že je referendum spojeno s volbami do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev (obcí, krajů), či do Evropského parlamentu, uskutečňuje se po dobu, která je určena pro tyto volby, což znamená, že se hlasuje ve dvou dnech. Jaká osoba má právo volit, bylo již uvedeno, tato oprávněná osoba může hlasovat pouze osobně. Proto,

⁷⁶ § 10, 11 odst. 1 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁷⁷ § 12 a 13 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁷⁸ Tamtéž, § 15.

aby mohla správně hlasovat, je důležité splnění § 8 odst. 3, a to, že otázka stanovená pro referendum musí být výslovně položena, aby hlasujícím nedělalo obtíže na ni odpověď „ano“ nebo „ne“.⁷⁹ *„K platnosti rozhodnutí v krajském referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Závazné se referendum stává, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se krajského referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob“.*⁸⁰ Vítězná odpověď je tedy ta, pro kterou hlasovalo více voličů a současně bylo splněno stanovené procento hlasů všech oprávněných osob. Předlohou pravidel pro platnost a závaznost krajského referenda, se stala již stávající úprava o místním referendu, ke které se vrátíme v následující kapitole. Rozhodnutí v krajském referendu se stává obligatorní pro zastupitelstvo kraje a jiné orgány kraje.

Výsledek hlasování se vyhlásí uveřejněním na úřední desce krajského úřadu po období 15 dnů, první den této lhůty se považuje za den vyhlášení výsledků dosaženého v referendu, tímto dnem také začínají plynout lhůty pro možný soudní přezkum. Hejtmán kraje oznámí vždy do 5 dnů, od vyhlášení, od získání výsledků i od realizace rozhodnutí referenda, tuto skutečnost Ministerstvu vnitra. § 48 zákona o krajském referendu upravuje i případ, kdy nelze rozhodnutí krajského referenda realizovat, a to pro jeho nesoulad s právním předpisem. V takovém případě skutečnost hejtmán kraje oznámí znovu Ministerstvu vnitra, přičemž mu běží lhůta 30 dnů, která se počítá ode dne vyhlášení stanoviska dosaženého v krajském referendu.⁸¹

Zákon o krajském referendu upravuje na svém konci v hlavě XI. soudní přezkum. Prvním druhem je řízení o soudní ochraně návrhu přípravného výboru. Ten toto právo může využít, jestliže se jeho názor neshoduje s výzvou krajského úřadu k napravení nedostatků, také jestliže zastupitelstvo kraje vůbec nerozhodlo o návrhu přípravného výboru, anebo jestli se zastupitelstvo kraje usneslo na tom, referendum nevyhlásit, a to proto, že o takové otázce referendum nemůže být konáno. U soudu se tedy lze domáhat, že návrh přípravného výboru měl veškeré požadované náležitosti, a tudíž neměl žádné nedostatky. V takovém případě, že přípravný výbor nesouhlasí s výzvou krajského úřadu, musí být návrh k soudu podán do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění. Pokud se přípravný výbor bude domáhat vyhlášení referenda, musí tak učinit *„do 20 dnů od jednání zastupitelstva kraje, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva kraje, na kterém toto*

⁷⁹ § 5 odst. 1, § 37, 38 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁸⁰ § 48 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁸¹ Tamtéž, § 46, 47 a 49.

*zastupitelstvo rozhodlo, že krajské referendum nevyhlásí“.*⁸² Jestliže soud návrhu vyhoví, jeho rozhodnutí v této věci nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva kraje.⁸³

Druhé specifické řízení, které právní úprava stanovuje je řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování či přijatého rozhodnutí v referendu. Oprávnění podat tento návrh má přípravný výbor a každá oprávněná osoba. Podají ho, když si myslí, že došlo k porušení některého z paragrafů zákona o krajském referendu, díky čemuž došlo k ovlivnění jeho výsledku. Dále když se domnívají, že bylo rozhodováno o věci, která není součástí samostatné působnosti kraje či bylo provedeno referendum v případech, o kterých to zákon nedovoluje.⁸⁴ Oprávněné osoby, které mají možnost podat návrh na soudní přezkum, se shodují s oprávněnými osobami, které mohou podat návrh na uskutečnění krajského referenda.⁸⁵ Případy, ve kterých nelze referendum konat jsme si již vysvětlili, připomeneme si, že jej upravuje § 7 tohoto zákona (například o ukládání pokut, o volbě hejtmána, o zřízení orgánů kraje, o schválení obecně závazné vyhlášky kraje). Nejzazší termín pro podání návrhu je 10 dní od vyhlášení výsledků referenda.⁸⁶ Soud příslušný k rozhodování obou druhů řízení, je krajský soud, ten rozhodne svým usnesením do 30 dnů, přičemž jednání nemusí stanovit.⁸⁷

⁸² § 56 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁸³ Tamtéž.

⁸⁴ § 57 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁸⁵ Důvodová zpráva k zákonu o krajském referendu a o změně některých zákonů, Zvláštní část.

⁸⁶ § 7, 57 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁸⁷ § 91b odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

4 Místní referendum v České republice

Místní referendum je naplněním čl. 100 odst. 1 Ústavy, který upravuje právo občanů na samosprávu. Také je projevem čl. 21 odst. 1 Listiny, jako práva občanů účastnit se správy veřejných záležitostí bezprostředně anebo svobodnou volbou svých reprezentantů. Kořeny tohoto článku nalezneme v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech vyhlášený v ČR pod č. 120/1976 Sb., a to konkrétně ve čl. 25 upravující i mimo jiné právo a možnost každého občana podílet se na řízení veřejných záležitostí bezprostředně anebo zprostředkovaně pomocí svobodně zvolených zástupců.⁸⁸ V neposlední řadě musíme uvést, že místní referendum je realizací Evropské charty místní samosprávy, kde se v její preambuli píše, že oprávnění občanů účastnit se na správě veřejných záležitostí, je chápáno jako jeden z demokratických principů, které respektují všechny členské státy Rady Evropy. Z hlediska tohoto tématu stojí za uvedení čl. 5 Charty, který upravuje, že změny hranic místních územních celků nesmějí být provedeny bez předchozího projednání s dotčenými celky, tam kde zákon umožní, by měly být provedeny referendem.⁸⁹ V našem právním řádu můžeme jako první úpravu místního referenda spatřovat v ústavním zákoně č. 294/1990 Sb., který novelizoval ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústavu Československé socialistické republiky, po této novelizaci Ústava ve čl. 86 odst. 3 určila právo občanů rozhodovat o záležitostech místní samosprávy i prostřednictvím referenda. Následně byl schválen zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, který upravoval referenda konaná z důvodu oddělení a sloučení obce, zvláštní právní úpravou na tomto poli se stal zákon o volbách do místních zastupitelstev a o místním referendu z roku 1992. Rok 2000 dal vzniknout novým zákonům o místní samosprávě (zákon o obcích, o hlavním městě Prahy) také se nově utvářely vyšší územně samosprávné celky.⁹⁰ V těchto podmínkách se původní zákon o místním referendu jevil jako nedostačující, v některých případech sporný, ani nereagoval na status hlavního města Prahy, na který se nevztahuje zákon o obcích.⁹¹ Vznikl tedy zcela nový zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ten upravuje provádění referenda v obcích, v hlavním městě Praze, na území členěného statutárního města a na území části obce. Zákon nestanovuje pravidla pro konání referenda na úrovni kraje, v té době bylo totiž právo občanů hlasovat v krajském referendu vyňato ze zákona o krajích.

⁸⁸ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 61.

⁸⁹ Preambule a čl. 5 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy; Evropská charta místní samosprávy.

⁹⁰ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 63.

⁹¹ NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami : podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-502-8, s. 16.

Zákon o místním referendu upravuje oblasti, ve kterých lze rozhodovat referendem, podíváme-li se na něj z hlediska pozitivního vymezení zákona o místním referendu, lze v jeho rámci rozhodovat o věcech patřících do samostatné působnosti obce.⁹² Pro vysvětlení samostatné působnosti obce můžeme použít § 35 odst. 1 zákona o obcích, podle něhož do samostatné působnosti obce patří všechno, co je v zájmu obce a jejích občanů, pokud však záležitosti nejsou zákonem svěřeny krajům, nejedná se o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, kterou dle zvláštního zákona vykonávají správní úřady jako státní správu, a dále věci, které do samostatné působnosti obce svěřil zákon.⁹³ Negativní vymezení je převážně stejně jako pozitivní vymezení převzato z předešlého zákona o místním referendu, jelikož se tato úprava v praxi osvědčila, a však okruh otázek, ve kterých nelze místní referendum konat byl rozšířen. Přesné znění negativního vymezení obsahuje § 7 zákona o místním referendu, dle kterého nelze uskutečnit referendum například o místních poplatcích, o zrušení orgánů obce nebo statutárního města a jejich vnitřního uspořádání, o schválení či změně obecně závazné vyhlášky obce, o odvolání starosty, i pokud se o stejné otázce rozhoduje ve zvláštním řízení.⁹⁴

V místním referendu má oprávnění hlasovat každá osoba, která má oprávnění v podobě možnosti volit zastupitele obce („oprávněná osoba“).⁹⁵ Zde se tedy musíme podívat na právní úpravu provedenou v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí, dle kterého je oprávněná osoba „*státní občan České republiky, který alespoň v den voleb, dosáhl věku 18 let (konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb dosáhl věku 18 let) a je v den voleb v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu. Oprávněnou osobou je též státní občan jiného státu, který v den voleb dosáhl věku 18 let (popřípadě druhý den voleb) a je také přihlášen na příslušném území k trvalému pobytu, a toto právo mu musí být přiznáno Mezinárodní úmluvou, jímž je ČR vázána a byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.*“⁹⁶ Místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva“⁹⁷ jeho průběh doprovází principy stanovené v Ústavě a Listině základních práv a svobod, zákon tedy jen tlumočí hlavní demokratickou podstatu volebního práva. Nedodržení těchto zásad může vést k podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v referendu, k tomuto se ještě vrátíme později.⁹⁸ § 4 zákona upravuje překážky ve výkonu

⁹² PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 63-64.

⁹³ § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁴ § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁹⁵ Tamtéž, § 2.

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

⁹⁷ § 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

⁹⁸ NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami: podle stavu k 1. 10. 2004*. ISBN 80-7201-502-8, s. 22.

práva hlasovat, zahrnuje: „omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům, omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo výkon vojenské činné služby, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.“⁹⁹ Uvedené překážky zákon upravuje taxativně, s ohledem na to, že právo participace na řízení věcí veřejných je součástí hlavních politických práv občanů, měla by být omezována co možná nejméně a jen ze závažných důvodů.¹⁰⁰

4.1 Průběh místního referenda

Existují dva způsoby iniciace hlasování v místním referendu. Referendum může vyvolat svým usnesením zastupitelstvo obce nebo statutárního města, přičemž se na tom musí shodnout prostá většina z všech členů tohoto zastupitelstva. Druhý způsob iniciace je v rukou občanů, k tomu občané jsou povinni utvořit přípravný výbor, který se skládá z nejméně tří oprávněných osob. Přípravný výbor určí ze svých řad zmocněnce, který je oprávněn jednat jejich jménem a jeho jednání je pro přípravný výbor obligatorní. Jen jestliže svým podpisem podpoří návrh přípravného výboru přesně stanovené procento oprávněných osob, může být takový návrh podán. Toto procento se odvíjí od počtu obyvatel obce nebo její části či statutárního města, pokud má obec do 3 000 obyvatel, potřebuje návrh podporu od 30 % oprávněných osob, do 20 000 obyvatel – 20 %, do 200 000 obyvatel - 10 %, a nad 200 000 obyvatel - 6 %.¹⁰¹

Náležitosti přípravného výboru upravuje § 10 zákona o místním referendu, jsou totožné jako pro konání krajského referenda, které již byly uvedeny. Jsou to, označení místa realizace referenda, odůvodnění proč se hlasování má uskutečnit, znění otázky, odhad výdajů spojených s konáním referenda a následnou realizací přijatého rozhodnutí, a také možnosti úhrady těchto výdajů z rozpočtu obce. V náležitostech návrhu nesmí chybět specifikace zmocněnce, označení členů přípravného výboru, jejich podstatné údaje (datum narození, místo, adresa bydliště) a jejich vlastnoruční podpisy. Přílohou návrhu je podpisová listina, zároveň tato listina obsahuje takřka totožné náležitosti jako návrh přípravného výboru.¹⁰² Navíc obsahuje hlášení pro osoby, které jej podepíší. „*Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není*

⁹⁹ § 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹⁰⁰ NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami : podle stavu k 1. 10. 2004*. ISBN 80-7201-502-8, s. 23.

¹⁰¹ § 8 a § 9 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹⁰² Tamtéž, § 10 a 11.

oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3000 Kč.¹⁰³ Upozornění, aby fyzické osoby neuváděly nepravdivé údaje je oproti úpravě obsažené v derogovaném zákoně novinkou, avšak zákon již nestanovuje povinnost ověřovat pravdivost osobních údajů těchto fyzických osob.¹⁰⁴

Splní-li návrh výše uvedené skutečnosti, postoupí jej přípravný výbor k posouzení obecnímu úřadu (popřípadě úřadu městské části, městského obvodu, magistrátu územně členěného statutárního města), ten jej posoudí ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho podání. Za podmínky, že návrhu chybí některé nedostatky dle § 10 a 11, vyzve obecní úřad zmocněnce k jejich odstranění. Pokud je v této věci obecní úřad nečinný po dobu 30 dnů, považuje se takový návrh za bezvadný. Jestliže obecní úřad neshledá v návrhu nedostatky, písemně informuje zmocněnce a bezchybný návrh předá radě obce, ta jej předloží zastupitelstvu, které o něm rozhodne na jeho následujícím jednání.¹⁰⁵ Zákon neupravuje situaci, kdyby rada obce návrh k projednání zastupitelstvu vůbec nepředložila, toto by zřejmě musel rozhodnout soud dle § 91a odst. 1 písmeno b) soudního řádu správního.¹⁰⁶ Tento upravuje domáhání u soudu o vyhlášení místního referenda. Když by totiž byla nečinná rada, zřejmě by nekonalo ani zastupitelstvo, jelikož by mu rada vůbec nepředala návrh k projednání, znamená to tedy, že nečinnost rady je totožná s nečinností zastupitelstva, kterou již právní úprava ošetřuje.¹⁰⁷ V obci v níž není zřízena rada, předloží návrh přípravného výboru zastupitelstvu starosta obce.¹⁰⁸ Po předložení návrhu, následuje rozhodnutí zastupitelstva, a to rozhodne buď kladně, což znamená o vyhlášení místního referenda, pokud o uvedené otázce může být v rámci referenda rozhodováno, a zrovna stanoví den jeho konání. Nebo se rozhodne místní referendum nevyhlásit, protože o stanovené otázce nemůže být místní referendum konáno. O svém usnesení zastupitelstvo poučí zmocněnce a vyvěsí jej po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu.¹⁰⁹

V této části se nabízí úvaha, kterou ve své knize použil i autor Pavel Pechanec. Je to zamyšlení o tom, zda by nebylo vhodné, aby zastupitelstvo posoudilo navrhovanou otázku od

¹⁰³ § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

¹⁰⁴ NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami : podle stavu k 1. 10. 2004*. ISBN 80-7201-502-8, s. 36.

¹⁰⁵ § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹⁰⁶ NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami : podle stavu k 1. 10. 2004*. ISBN 80-7201-502-8, s. 38.

¹⁰⁷ RIGEL, Filip, SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA. Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 5.

¹⁰⁸ NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami : podle stavu k 1. 10. 2004*. ISBN 80-7201-502-8, s. 38.

¹⁰⁹ § 13 odst. 1 a § 14 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

přípravného výboru předtím, než započne sběr podpisů. Tímto by nenastali situace, kdy zastupitelstvo odmítne konání referenda právě z důvodu, že o otázce v rámci referenda nemůže být rozhodováno, avšak potřebné podpisy oprávněných osob jsou již nastřádány. Vzorem bychom mohli použít rakouskou celostátní právní úpravu, podle které se lidová iniciativa nejprve předloží ministrovi vnitra, avšak musí mít oporu od jednoho promile oprávněných občanů. Za podmínky, že jsou dodrženy všechny náležitosti legality, rozhodne ministr vnitra v období 3 týdnů od podání žádosti o možnosti konat lidovou iniciativu, pak teprve započne běžet časové období pro sběr podpisů od oprávněných osob, kterých musí být minimálně 100 000.¹¹⁰

Zastupitelstvo je také oprávněné o předmětu místního referenda rozhodnout, aniž by došlo k vyhlášení místního referenda, o čemž neprodleně vyrozumí zmocněnce. Jestliže zmocněnec prohlásí ve lhůtě do 7 dnů ode dne doručení oznámení, že na vyhlášení místního referenda setrvává, tak ho zastupitelstvo na svém následném jednání vyhlásí a současně rozhodnutí o předmětu referenda učiněné zastupitelstvem pozbývá platnosti.¹¹¹ Touto úpravou se zákon snaží zabránit případům, kdy by zastupitelstvo rozhodlo jinak, než bylo vizi přípravného výboru.

Místní referendum se musí provést nejpozději 90 dnů od jeho vyhlášení, nestanoví-li přípravný výbor v návrhu datum pozdější. Den vyhlášení představuje první den uveřejnění usnesení na úřední desce obecního úřadu či obecní desce magistrátu statutárního města. Pokud provedení referenda pochází přímo z rozhodnutí zastupitelstva, není možné konat referendum v den, kdy je již ustanovené na základě voleb nové zastupitelstvo. Referendum probíhá v jednom dni, jestliže není hlasování spojeno s volbami do Poslanecké sněmovny, Senátu, do zastupitelstev krajů a obcí, či do Evropského parlamentu, v takovém případě totiž hlasování v místním referendu probíhá v totožné době, která je určena pro konání voleb, to znamená ve dvou dnech.¹¹² Praxe ukázala, že pouze jeden den možnosti účastnit se místního referenda je pro občany dostačující (konání v jednom dni upravoval i derogovaný zákon), není tedy nutné jej konat po dobu delší a zbytečně tak plýtvat financemi z rozpočtu obce. Určení konkrétní dne, ve kterém referendum proběhne je zcela ponecháno na zastupitelstvu, předpokládá se, že jej určí s ohledem na místní zvyklosti.¹¹³

¹¹⁰ § 16 ve smyslu § 10 a § 4 Volksbegehrengesetz, BGBl 1989/344 – Wv, zákon upravující lidovou iniciativu v Rakousku.

¹¹¹ § 13 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹¹² Tamtéž, § 5, § 14 a 15.

¹¹³ NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami : podle stavu k 1. 10. 2004*. ISBN 80-7201-502-8, s. 24-25.

Podle předešlé zákonné úpravy místního referenda platné do 30. 6. 2008 bylo zapotřebí k platnému rozhodnutí v referendu, účasti nejméně 50 % oprávněných osob zaznamenané v seznamech oprávněných osob. Na základě několika proběhlých referend dle této úpravy, se nicméně projevilo, že hranice účasti poloviny oprávněných osob je nedosažitelná. Můžeme uvést kupříkladu referendum ohledně rekonstrukce centra v Kralupech nad Vltavou proběhlé v roce 2005, tohoto hlasování se zúčastnilo 31,9 % oprávněných osob, z nichž zaškrtlo odpověď Ano 96,1 %. Obdobný případ nastal i v Čelákovicích v roce 2006, kde s účastí 18 % oprávněných osob, občané hlasovali o stavbě domu na náměstí, přičemž pro výstavbu bylo 80,1 %. V těchto a jiných případech se naprostá většina z dostavených shodla na jednoznačném názoru, avšak z důvodu nesplnění povinné účasti 50 % nebylo ani jedno z referend platné.¹¹⁴ Zákodárce se tedy rozhodl změnit tuto stávající úpravu zákonem č. 169/2008 Sb., který mimo jiné v § 48 odst. 1 nahradil dosavadní kvorum pro platné rozhodnutí v referendu z účasti nejméně 50 % na 35 % oprávněných osob. V důvodové zprávě zákonodárce konstatoval, že dosavadní hranice způsobuje řadu neplatných rozhodnutí v referendu, a to zejména ve větších obcích, což také znamená naprosto neúčelné konání místního referenda. Současný zákon tak představuje určitou překážku, která zabraňuje rozšíření referend, a tím i rozšíření přímé demokracie, kterou referenda představují. Stanové kvorum 35 % znamená sice snížení požadavků pro platnost rozhodnutí dosaženého v místním referendu, nýbrž stále je to dost vysoká hranice na to, aby byla zabezpečena reprezentativní účast na místním referendu.

Právní úprava nijak nezměnila ustanovení ohledně podpory oprávněných osob vycházející z počtu obyvatel, které musí dosáhnout návrh na konání místního referenda, který předkládá přípravný výbor. Pokud referendum iniciuje přímo zastupitelstvo, zůstalo ponecháno, že pro něj musí hlasovat prostá většina z všech zastupitelů.¹¹⁵ Co se týče závaznosti referenda, nový zákon doplnil § 48 odst. 2, které po úpravě zní: „*Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.*“¹¹⁶ Tuto úpravu důvodová zpráva vysvětluje, že když by se referenda zúčastnilo minimálně 35 % oprávněných osob, pak by se muselo rozhodnout pro

¹¹⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona poslanců Bohuslava Sobotky, Jeronýma Tejce a Michala Haška č. 276 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., Obecná část.

¹¹⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 323/0 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Novela schváleného zákona má č. 169/2008 Sb., Obecná část.

¹¹⁶ § 48 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

stejnou odpověď více jak 70 % hlasujících, aby bylo rozhodnutí závazné. Toto doplněné ustanovení by mělo napomoci legitimitě rozhodnutí, tak aby nenastala situace, že menšina rozhodne na úkor většiny obyvatel v obci. Změna se nijak nedotýkala posledního odstavce § 48, zůstalo tedy stejné, že pro rozhodnutí v referendu týkající se oddělení, připojení nebo sloučení obce, musí PRO hlasovat nadpoloviční většina oprávněných osob ze stanovené obce nebo její části.¹¹⁷

Nová úprava se dotkla i stávajícího zákona o obcích, kde došlo k vypuštění práva Ministerstva Vnitra rozpustit zastupitelstvo z důvodu, že nerealizuje výsledek dosažený v místním referendu. Dle důvodové zprávy představuje tento postup zasahování do oblasti samosprávy jednotlivých obcí, právě pod sankcí rozpuštění zastupitelstva, které bylo zvoleno na základě demokratických voleb, přičemž je tato situace z ústavního pohledu značně choulostivá. „*I při zrušení této sankce zůstane pochopitelně zachována politická odpovědnost zastupitelstva a nebude narušen ani správní dozor nad samosprávou, který se v ústavních limitech realizuje rušením nezákonných aktů orgánů samosprávy - jimiž jsou i ty, které nerespektují zákonem stanovenou závaznou povahu rozhodnutí přijatého v místním referendu.*“¹¹⁸ Z tohoto můžeme usoudit, že zákon o místním referendu z tohoto hlediska je imperfektní normou, jelikož postrádá sankci za nedodržení rozhodnutí přijatého v místním referendu, který znamená projev vůle obyvatel a jejich účast na správě veřejných záležitostí.¹¹⁹

Výdaje související s realizací místního referenda hradí obec, výjimku představují náklady přípravného výboru týkající se kampaně a se získáním dostatečného množství podpisů od oprávněných osob, kteří by podpořili konání místního referenda, tyto se z rozpočtu obce nehradí.¹²⁰ Pokud by vznikly náklady na vybavení hlasovací místnosti, zaplatila by je také obec. Jelikož však je toto vybavení stejné jako pro účely konání voleb, předpokládá se, že každý obecní úřad tímto vybavením již disponuje.¹²¹

Dosažené stanovisko v referendu se zveřejnění prostřednictvím úřední desky obecního úřadu po dobu 15 dnů, což se považuje za vyhlášení výsledků hlasování a současně první den vyhlášení představuje první den vyvěšení na příslušné úřední desce. Zákon upravuje, že starosta obce (popřípadě primátor) oznámí výsledek referenda a provedení tohoto rozhodnutí Ministerstvu vnitra v úseku 5 dnů od vzniku této skutečnosti. V případě, že nelze provést

¹¹⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 323/0. Novela schváleného zákona má č. 169/2008 Sb., Obecná část.

¹¹⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 323/0. Novela schváleného zákona má č. 169/2008 Sb., Obecná část.

¹¹⁹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 72.

¹²⁰ § 51 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹²¹ NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami : podle stavu k 1. 10. 2004*. ISBN 80-7201-502-8, s. 86.

rozhodnutí získané v místním referendu pro jeho nesoulad s právním předpisem, nastává opět oznamovací povinnost starosty obce vůči Ministerstvu vnitra, a to konkrétně do 30 dnů od prvního dne zveřejněním výsledků v referendu.¹²²

4.2 Soudní přezkum

Zákon o místním referendu ve svém § 57 upravuje soudní ochranu návrhu přípravného výboru, této ochrany soudu se může přípravný výbor domáhat ve dvou případech. První nastane, pokud přípravný výbor nesouhlasí s vyzváním obecního úřadu, ve kterém zmocněnce vyzval k odstranění nedostatků návrhu v určené minimální době 7 dnů. V tomto případě, je potřeba návrh soudu předložit do 10 dnů od doručení vyrozumění k napravení chyb. Jestliže zastupitelstvo o podaném návrhu vůbec nerozhodne a tedy jej ani nevyhlásí, nebo když se zastupitelstvo rozhodne místní referendum nevyhlásit z důvodu, že o předložené otázce nemůže být referendum konáno, nastává druhá možnost přípravného výboru obrátit se na soud.¹²³ „Návrh je třeba podat nejpozději do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.“¹²⁴ Účastníky řízení v těchto sporech jsou dle § 91a odst. 2 soudního řádu správního přípravný výbor a náležitá obec (městský obvod, městská část, hlavní město Praha). Jestliže soud rozhoduje o řízení, kdy přípravný výbor nesouhlasí s tím, že by jeho návrh disponoval vadami, soud stanoví, zda tyto nedostatky návrh skutečně má či je bezvadný (přezkoumává všechny formální náležitosti návrhu). K této problematice se vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 22. 6. 2007, č. j. 30 Ca 85/2007-26, že tento návrh nelze podat dříve, než uběhne 15 dnů, které má obecní úřad ze zákona k posouzení předloženého návrhu. V případě, že by byl podán k soudu návrh před uplynutím této lhůty, musel by jej soud odmítnout. Také se nelze domoci ochrany soudu v případě, že obecní soud nevyzval zmocněnce k napravení chyb dle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, to znamená k odstranění nedostatků návrhu.

Jestliže se jedná o řízení o vyhlášení místního referenda, má soud dvě možnosti a to buď rozhodnout o zamítnutí návrhu, nebo návrhu vyhovějí a rozhodne o vyhlášení místního referenda, takové soudní rozhodnutí o vyhlášení referenda pak nahradí rozhodnutí

¹²² § 46 a 47 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹²³ § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹²⁴ Tamtéž, § 57 odst. 2 písm. b).

zastupitelstva. Soud v těchto případech přezkoumává činnost či nečinnost zastupitelstva, nikoli formální stránku návrhu, kterou ani samotné zastupitelstvo neposuzuje.

Rozhodnutí soudů se v této záležitosti nicméně neshodují. Například Krajský soud v Plzni ve svém usnesení ze dne 26. 10. 2005, č. j. 30 Ca 73/2005-50, popisuje, že prvně příslušný úřad (obecní úřad) posoudí návrh přípravného výboru z hlediska povinných náležitostí. Následně zastupitelstvo zkoumá, zda je ve věci možné referendum provést či nikoli. Soud tedy rozlišuje mezi vadami návrhu přípravného výboru včetně příloh a důvody nemožnosti realizace místního referenda. Naproti tomu usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 7. 2006, č. j. 30 Ca 59/2006-48, publikovaném pod č. 964/2006 Sb. NSS, sice uznává odlišné postavení obecního úřadu a zastupitelstva, ovšem domnívá se, že § 13 písm. a) zákona o místním referendu, který stanovuje, že zastupitelstvo rozhoduje o vyhlášení referenda, pokud ho o předložené otázce je možné konat, je si potřeba vyložit extenzivně. Zastupitelstvo dle soudu tedy neposuzuje jen nepřípustnost referenda dle § 7, ale také posuzuje § 6, který upravuje, že jen v oblasti samostatné působnosti lze rozhodovat v místním referendu, a v neposlední řadě zkoumá i § 1 zákona o místním referendu, který říká, na jakém území lze místní referendum konat.

Soud v řízení rozhoduje do 30 dnů formou usnesení, není povinen nařizovat jednání, vychází totiž zejména z listinných důkazů. Autor Rigel Filip ve své práci dospěl k názoru, že když soud návrhu vyhoví, přímo referendum vyhláší, nikoli, že soud vyhověním návrhu ukládá povinnost zastupitelstvu příslušné obce referendum vyhlásit. Ustanovení § 57 odst. 3 zákona o místním referendu je tedy jasné a bylo již uvedeno, a to, že rozhodnutí soudu nahradí rozhodnutí zastupitelstva. Rozdílná úprava je nicméně uvedena v zákoně o obcích.¹²⁵ „V případě, že zastupitelstvo nebude postupovat podle rozhodnutí soudu o povinnosti vyhlásit místního referendum, vyzve Ministerstvo vnitra zastupitelstvo, aby do 2 měsíců zjednálo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo v této lhůtě neučiní, Ministerstvo vnitra (resp. zastupitelstvo hlavního města Prahy v případě pražské městské části) je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu.“¹²⁶ Případy, kdy soudy přímo referendum vyhlásí, se zásadně odlišují, některé soudy stanovují den konání referenda a jiné ne, pokud nestanoví den realizace referenda, je tato povinnost přenesena na zastupitelstvo. I když přesný datum

¹²⁵ RIGEL, Filip. SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 6-8.

¹²⁶ § 89 odst. 2 zákona o obcích (obecní zřízení).

uskutečnění referenda soud určí, zastupitelstvo musí pro tento den, určit časové rozpětí, kdy bude možné hlasování.¹²⁷

§ 58 zákona o místním referendu upravuje další možnost obrátit se na soud, a to konkrétně s návrhem na vyslovení neplatnosti hlasování či neplatnosti rozhodnutí získaného v místním referendu. Takový návrh může podat přípravný výbor nebo každá oprávněná osoba, a to do 10 dnů od vyhlášení výsledků místního referenda. Navrhovatel se obrátí na soud, domnívali se, že v průběhu referenda došlo k porušení některého ustanovení zákona o místním referendu, což mohlo působit na jeho výsledek. Důvodem pro podání návrhu je i fakt, že se konalo referendum o věci, která nespadá do samostatné působnosti obce anebo bylo v referendu rozhodováno o věci, o které nemůže být referendum konáno.¹²⁸

Rigel Filip poukazuje na problematiku rozhodování soudu dle tohoto ustanovení zákona. Podle jednoho ze soudů, je řízení o vyslovení neplatnosti hlasování referenda podmíněno platností rozhodnutí dosaženého v místním referendu, jestliže je rozhodnutí dle zákona o místním referendu neplatné, to znamená, že se ho neúčastnilo dostatečné množství osob, nemá smysl o něm vést soudní řízení a tyto návrhy soud odmítal s odkázáním na § 46 odst. 1 soudního řádu správního.¹²⁹ Úvahy soudy jsou v tomto ohledu nesprávné. Je nezbytné totiž rozlišovat, zda se jedná o návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí či hlasování. Z hlediska návrhu o vyslovení neplatnosti hlasování je důležité zkoumat, zda nedošlo v průběhu hlasování k porušení zákona, které mohlo působit na jeho výsledek (jedincům nebyly vydány hlasovací lístky, referendum nebylo náležitě vyhlášeno). V těchto případech by měl soud rozhodnout o neplatnosti hlasování, i přesto, že nebylo dosaženo platného rozhodnutí, jelikož malá účast obyvatel na referendu mohla být způsobena právě z důvodu pochybení při procesu referenda samotného.

Pro soudní řízení ohledně neplatnosti hlasování v referendu platí obecně uznané zásady, první z nich obsahuje, že výsledek hlasování je shodný s vůlí občanů, jedná se o vyvratitelnou právní domněnku. Druhou zásadu spatřujeme v tom, že musí existovat příčinná souvislost mezi chybou v průběhu referenda a jeho výsledkem, přinejmenším musí existovat alespoň případný kauzální nexus.¹³⁰ Z uvedeného by mělo platit, *„že vady procesu referenda přímo způsobily nebo alespoň mohly prokazatelně způsobit to, že by bývaly*

¹²⁷ RIGEL, Filip. SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 8-9.

¹²⁸ § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹²⁹ Usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn./č. j.: 30 Ca 247/2004-34, č. j. 29 Ca 250/2004-22, ze dne 12. 11. 2004.

¹³⁰ RIGEL, Filip. SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 11.

*oprávněné osoby rozhodly jinak, nebylo by bývalo takových chyb. Pro vyhovění návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování bude potřeba kumulativní naplnění tří podmínek, jimiž jsou: protizákonnost (tj. porušení některých ustanovení zákona o místním referendu), vztah mezi protizákonností a výsledkem místního referenda, zásadní intenzita zmíněné protizákonnosti, která ve svém důsledku musí přinejmenším významně zpochybňovat daný výsledek místního referenda. Uvedené principy vycházejí z principů volebního soudnictví.*¹³¹ I v tomto řízení soud rozhoduje usnesením, na což má lhůtu 30 dní a jednání nemusí nařizovat. Stejně jako u přezkumu ohledně vady návrhu, jsou účastníky řízení obec, přípravný výbor a každá oprávněná osoba.¹³²

Soudní řád správní zahrnuje věci volební a věci ohledně místního referenda do jednoho druhu řízení, o kterých rozhodují soudy ve správním soudnictví. V evropských státech je nejčastější, že řízení v oblasti místního referenda jsou kompetentní stejné soudy jako pro věci voleb. Za podmínky, že soudní kontrola probíhá až po proběhnutí hlasování, se jedná o kontrolu následnou, představuje jí ochrana soudu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí. Existuje i kontrola předběžná, kterou představuje ochrana návrhu přípravného výboru, kterou upravuje § 57 zákona o místním referendu. Věcně příslušné k řešení sporů ohledně místního referenda jsou krajské soudy, do jejichž působnosti spadá obec nebo statutární město, ve kterém se má referendum konat, popřípadě se již konalo. Pokud je návrh podán u věcně nebo místně nepřislušného soudu, je dle § 92 soudního řádu správního nepřístupný. Toto ustanovení je zejména proto, že v řešení o otázkách místního referenda je podstatná rychlost řízení, i proto jsou stanovené relativně krátké lhůty pro podání návrhu (používány jsou lhůty 10 nebo 20 dnů), i soud musí rozhodnout do 30 dnů. Usnesení soud zveřejní prostřednictvím úřední desky soudu, kde jej vyvěsí a také jej doručí účastníkům řízení. V těchto případech nabývá právní moc rozhodnutí dnem vyvěšení, přičemž je tímto zabráněno obstrukcím ohledně doručování a zároveň umožněno všem se seznámit s usnesením.¹³³ Do roku 2012 byla v oblasti místního referenda kasační stížnost nepřístupná, od 1. 1. 2012 je účinná novela zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, která mimo jiné upravila dosavadní § 104, čímž bylo tedy umožněno podávat kasační stížnost ve věcech místního referenda.¹³⁴

¹³¹ RIGEL, Filip. SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCÍCH MÍSTNÍHO REFERENDA. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 11.

¹³² Tamtéž, s. 10-12.

¹³³ Tamtéž, s. 2-3.

¹³⁴ Důležité změny soudního řádu správního od 1. 1. 2012. In: *Frank Bold* [online]. Frank Bold, 2016. Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ruzne/rada/dulezite-zmeny-soudniho-radu-spravniho-od-1-1-2012>.

Co se týče řízení před ústavním soudem, otázku navrženou pro rozhodování v místním referendu ústavní soud posuzuje dle ústavnosti a zákonnosti této otázky, až když návrhu ústavní soud vyhoví, může se místní referendum realizovat. V některých státech, se považuje institut ústavního soudnictví jako řádná část přezkumu místních referend. Kupříkladu v Maďarsku je svěřena ústavnímu soudu ochrana proti porušení právních předpisů, které nastalo při uskutečnění místního referenda nebo soudní ochrana, v případě odmítnutí vyhlásit referendum. Důležitou otázkou je v tomto ohledu, procesní způsobilost přípravného výboru. Ten není právníčkou osobou, i přesto že mu zákon, konkrétně § 91a soudního řádu správního a i § 9 odst. 2 písm. c) až d), § 57 a § 58 zákona o místním referendu přiznává procesní způsobilost. Problém může nastat, z hlediska podání ústavní stížnosti přípravným výborem, jelikož dle zákona o Ústavním soudu jej může podat pouze fyzická nebo právní osoba, přičemž přípravný výbor nepředstavuje ani jednoho z těchto subjektů. Na základě tohoto ustanovení bychom mohli dospět k názoru, že přípravný výbor má právo obrátit se z důvodu ochrany návrhu pouze na krajský soud.¹³⁵ Ústavní soud se k tomu vyjádřil následovně: *„přípravný výbor je oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, tedy nikoli toliko k takovým, jež výslovně zakotvuje zákon o místním referendu, ale i k případnému podání ústavní stížnosti, má-li za to, že v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce místní referendum nevyhlásit byla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody.“*¹³⁶

Jedním z hlavních problémů, které způsobuje chybějící přesný ústavní rámec a nesourodost výkladu zákona o místním referendu, je přesné vymezení a formulace otázky o které lze či nelze referendum konat. § 7 zákona o místním referendu zakotvuje v svém písmeně e) jednu oblast, kdy nelze referendum konat, a to tehdy, jestliže se o navržené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, což je trochu zavádějící a je třeba soudních rozhodnutí, aby definovala, co znamená zvláštní řízení ve vztahu k tomuto zákonu.¹³⁷ K tomuto uvedeme nález ústavního soudu I. ÚS 101/05: *„zákon o místním referendu v § 7 stanoví případy, kdy nelze místní referendum konat. Ve vztahu k posuzované věci je to v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení [§ 7 písm. e) zákona o místním referendu]. Judikatura zaujala stanovisko, že uvedená výluka dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda však*

¹³⁵ Rigel, Filip. SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 12-13.

¹³⁶ IV. ÚS 223/04, Právo podílet se na správě věci veřejných.

¹³⁷ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. ISBN 978-80-7357-700-1, s. 73.

nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853).¹³⁸ Podíváme-li se na uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tak v něm soud uvádí, že referendum může být konáno o věcech, které jsou součástí samostatné působnosti, výjimky jsou stanoveny právě § 7, úprava písmena e) se tedy vztahuje, pouze na případy, kdy je obci přiznána pravomoc rozhodovat o záležitostech spadajících do samostatné působnosti ve zvláštním řízení (například rozhodování o správních deliktech).¹³⁹

V této souvislosti je vhodné uvést další judikaturu Ústavního soudu, ve kterém je stanoveno: „*Místní, resp. krajské referendum představují významné prvky přímé demokracie v politickém systému České republiky. Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem.*“¹⁴⁰

Podíváme-li se na jiný okruh záležitostí řešené Ústavním soudem, zajímavý je nález, ve kterém je určeno, že zákon o místním referendu neumožňuje konzultativní referendum, dle názoru soudu upravuje pouze referendum závazné. K tomuto také stanovil, že hlasovací právo v místním referendu nepodléhá stejné soudní ochraně jako právo volební, přičemž poukazuje na to, že rovnocennost sice nalezneme ve článku 21 odst. 1 Listiny, avšak místní referendum postrádá ústavněprávní zakotvení. Vypisování voleb je jeden ze základních mechanismů demokratického státu, zatímco vypisování místního referenda není ústavou předpokládáno. Právo iniciovat realizaci referenda ústavní soud chápe jako subjektivní právo, u kterého nelze použít soudní ochrany zmiňovaného čl. 21 odst. 1 Listiny.¹⁴¹ K tomuto názoru je však přiznávána řada kritik, není obecně přijímán autory ani v rámci samotného Ústavního soudu.

Charakteristické pro česká místní referenda je jejich četnost v oblasti rozvoje a životního prostředí. V letech 2000 a 2007 se z celkového počtu 94 konaných referend, 59 z nich nějak dotýkalo životního prostředí (výstavba silnic, veřejná doprava, těžba, větrné elektrárny). Podobné výsledky byly dosahovány i v blízkém Maďarsku, kde se nejčastěji objevují otázky v referendu týkající se továren, skládek a kanalizací. V obou státech i přesto,

¹³⁸ I. ÚS 101/05.

¹³⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853.

¹⁴⁰ III. ÚS 263/09.

¹⁴¹ II ÚS 706/2004.

že se jedná o jeden z nejpodstatnějších úkolů místní samosprávy, se konala v tomto období pouze tři referenda ohledně veřejných škol. V posledních letech vláda v České republice zvýšila svoji iniciativu ohledně najetí místa pro skladování jaderného odpadu, pocházející z elektrárny v Temelíně. V roce 2003 došlo vládou ke zveřejnění šesti nejvhodnějších oblastí ke skladování. Proti tomuto se však ozvali obyvatelé přímo těchto oblastí či z jejich okolí, proběhlo tak 16 referend o této otázce. Ve všech z nich byla jasná většina voličů proti skladování jaderného odpadu, konkrétněji to bylo vždy kolem 80-99 % a účast na těchto referendech se pohybovala okolo 51-95 %. Ze zákona tak bylo v rámci hlasování dosaženo zamítnutí realizace skládky ve vybraných oblastech. Druhá charakteristika českých referend je velikost obcí, kde se referendum uskutečňuje. Většina z nich je uskutečňována v malých vesnicích, v letech 2000 až 2006 jich v obcích do 2 000 obyvatel bylo uskutečněno 69, oproti tomu v obcích s počtem obyvatel od 2000 do 10 000 se jich konalo pouze 17, čím více obyvatel obec má, tím méně zde bylo realizováno referendum. Navíc existuje předpoklad, že v menších obcích je větší pravděpodobnost dosažení platnosti výsledků referenda než ve větších městech. Ze zákona je stanovena hranice podpisů, kterou návrh na konání referenda musí dosáhnout, aby na jeho základě mohlo být uskutečněno místní referendum. Už bylo vysvětleno, že hranice se odvíjí vždy od počtu obyvatel, což znamená, že čím je větší obec, je také potřeba vhodná a kvalitní organizace, aby bylo shromážděno dostatek podpisů podporující příslušné referendum.¹⁴²

¹⁴² SMITH, Michael L. *Přímá demokracie v praxi - politika místních referend v České republice*. ISBN 978-80-7330-117-0, s. 46-47.

5 Příklad místního referenda v praxi – geotermální elektrárna v Semilech

V roce 2007 byla vypracována územní energetická koncepce města Semily se zaměřením na využití obnovitelných zdrojů energie. Koncepci zpracoval Rean s. r. o., Praha, přičemž v závěru bylo doporučeno věnovat se využití geotermální energie, protože město Semily disponuje příhodnými podmínkami. V tomto období představitelé města neměli takřka žádné znalosti o této formě energie a jejího využívání, k získání informací postupně navštívili některé již existující geotermální elektrárny. Jednou z takových cest byla návštěva pořádaná Německo slovenskou obchodní komorou k elektrárnám Landau, Unterhaching v Německu a Soultzu ve Francii. V roce 2010 to pak byla návštěva města Altheim v Rakousku, kde vrt provedlo město do hloubky 2. 300 metrů za pomoci dotací, dnes je díky tomu vytápěna většina města. Mezitím v letech 2007 až 2009 probíhala neúspěšná spolupráce s Centrem pro výzkum energetického využití litosféry, v. v. i., cílem bylo vypracování projektu, kterým by se mohly získat evropské dotace na realizaci geotermální energie.

Zastupitelé města v roce 2010 upravili územní plán a stanovili plochu pro realizaci geotermální elektrárny, kterým se mělo stát sídliště Řeky. Následně společně s Ministerstvem životního prostředí provedli Geofyzikální průzkum, který stvrdil, že pozemek, který se vybral pro samotnou výstavbu elektrárny, je nadějným. V této době se také zarezervovala přípojná kapacita pro dodávky elektrické energie do sítě od společnosti ČEZ. Pozemek pro stavbu se lokalizoval z několika důvodů - cca 50 metrů se nachází řeka Jizera, pro připojení do sítě je v blízkosti umístěn transformátor, dále blízkost současné plynové kotelny a ve vzdálenosti cca 300 metrů leží staré nevyužité tovární a zahradnické areály.¹⁴³ Tímto byly přípravy letitého plánu ze strany města dovršeny, z důvodu, že investice o výši 1, 2 mld. Kč nešlo financovat z rozpočtu města, započala v roce 2010 fáze hledání investora.¹⁴⁴ Jako první se jednalo s japonskou firmou Toyota Tsusho Europe, ale kvůli havárii elektrárny Fukushima v Japonsku, mateřská firma přerušila veškeré aktivity v Evropě. Dále se ozvala společnost TOP – B a. s., nyní ENTERGEO, jejíž nabídka byla dne 7. 12. 2012 Radou města Semily

¹⁴³ Leták města Semily. Proč využívat geotermální energii v Semilech? [online]. Semily, 2013. Dostupné z: http://old.semily.cz/customers/semily/ftp/File/rozvoj_mesta/geotermalni_elektrarna/ge_letak_referendum.pdf. viz. příloha č. 2

¹⁴⁴ Leták města Semily. Geotermální energie v Semilech [online]. Tiskárna Glos Semily, s. r. o., 2013. Dostupné z: http://old.semily.cz/customers/semily/ftp/File/rozvoj_mesta/geotermalni_elektrarna/geo_elektrarna.pdf. viz příloha č. 3

přijata a stala se východiskem pro přípravu smlouvy.¹⁴⁵ Mezi hlavní body dohody náležely, levnější teplo na vytápění pro občany, 3 % z tržeb z prodané elektřiny do speciálního fondu, který město bude moci využít na své projekty, tato částka se odhadovala na 6 milionů korun ročně. Dále investor měl od města koupit pozemky a zaplatit náklady města spojené s využitím geotermální energie, které dosáhly zhruba milionu korun.¹⁴⁶

Před podepsáním spolupráce, měla být dodržena podmínka konání místního referenda. Pokud by se v referendu podařilo odsouhlasit projekt, dále by se pokračovalo v jednání a k dokončení smlouvy, jejíž přípravou byla pověřena advokátní kancelář Havel Holásek. V konečné smlouvě musely být zajištěny jistoty pro občany i pro samotné město, od tohoto zastupitelé města nehodlali ustoupit. Konečnou smlouvu tedy museli odsouhlasit jak zastupitelé, tak i následně sám investor. Kdyby došlo po splnění všech výše uvedených podmínek ke stvrzení smlouvy, musela by se dále uskutečnit správní řízení, která jsou podmínkou pro umožnění výstavby. V rámci řízení by se posuzovala možná rizika (znečištění spodních vod, vibrace, otřesy, ochrana povrchových vod) dotčenými orgány, které se všechny vyjadřují k povolení stavby, jsou to mimo jiné: Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí, Český baňský úřad, Krajská hygienická stanice, Česká inspekce životního prostředí. I po schválení stavby, by byla i kontrolována stavba a následný provoz elektrárny. U projektu zůstávala rizika pouze ekonomická, která byla však plně na bedrech investora, mohlo se mu třeba přihodit, že po vyvrtání vrtu a utracení nemalé částky zjistí, že teplo neumí dovést na povrch. V případě negativního výsledku referenda, by se zastavily veškeré práce s přípravou projektu, nehledě na investora.¹⁴⁷

Představitelé města považovali projekt za velmi přínosný, uváděli tři základní pozitiva. První z nich spatřovali jednoznačně ve vzniku nových pracovních míst, a to nejen v elektrárně. Díky levnější energii by se mohly využít okolní pozemky a staré budovy pro tepelně náročné projekty, jako zejména wellness centrum, prádelna, výroba prefabrikátů. Ať už by došlo k realizaci jakéhokoli plánu, vždy by to sebou neslo nabídku nových pracovních míst.¹⁴⁸ Geotermální elektrárna v Semilech by využívala novou technologii, jako první v České republice. Ve městě by tedy mohlo vzniknout i nové školící a informační centrum pro ostatní rozvíjející se elektrárny.¹⁴⁹ Druhé pozitivum je viděno v poskytnutí levnějšího tepla

¹⁴⁵ Leták města Semily. Proč využívat geotermální energii v Semilech? [online], viz. příloha č. 2

¹⁴⁶ JEŽEK, Petr. V Semilech se přiblížili k realizaci unikátní geotermální elektrárny. In: *Naše Pojizeří* [online]. Semily: Naše Jablonecko, 2013. Dostupné z: <http://www.nasepojizeri.cz/semilsko-aktualne/v-semilech-se-priblizili-k-realizaci-unikatni-geotermalni-elektrarny/?aktualitaId=22947>.

¹⁴⁷ Leták města Semily. Proč využívat geotermální energii v Semilech? [online], viz. příloha č. 2

¹⁴⁸ Tamtéž.

¹⁴⁹ JEŽEK, Petr. V Semilech se přiblížili k realizaci unikátní geotermální elektrárny. In: *Naše Pojizeří* [online].

pro občany. Třetí výhoda zahrnuje pravidelný příspěvek do speciálního fondu, díky kterému by bylo možné financovat budoucí rozvoj města, realizovat nové projekty, a zkvalitňovat život tamnímu obyvatelstvu.¹⁵⁰

5.1 Konání referenda

Zastupitelstvo se rozhodlo, poskytnout prostor občanům pro jejich přímé vyjádření k této závažné otázce. V druhém kole prezidentských voleb měli občané možnost podepsat petici proti výstavbě geotermální elektrárny a výtopny. Znění petice vypadalo následovně: „*Zastupitelé města Semily v posledních pěti letech opakovaně rozhodli o krocích vedoucích k využití geotermální energie v Semilech. Realizace projektu geotermální elektrárny a výtopny v Řekách je díky investorovi před schválením. Pokud si využití geotermální energie v Semilech nepřejete, pokud jste PROTI, podepište prosím tento petiční arch.*“¹⁵¹ Za podmínky, že petice přesáhne 50 % podpisů z účastníků voleb, kteří se vysloví proti stavbě, se veškeré práce projektu zastaví. V případě, že petici podepíše více než 20 % ze všech voličů, což je dle zákona stanovená hranice, bude vyhlášeno místní referendum o této otázce.¹⁵²

Z důvodu, aby občané měli veškeré a odborné znalosti, než učiní rozhodnutí, připravilo pro ně město dvě setkání s odborníky, o čemž obyvatelé informovali prostřednictvím letáků, které distribuovali do všech domácností. Veřejná diskuze proběhla ve dvou termínech (15. a 17. ledna 2013), zúčastnil se jich, Prof. RNDr. Miloš Karous, DrSc. (geolog), Ph.D., Mgr. Leo Eisner (seizmolog), Ing. Vlastimil Myslík, CSc. (specialista na využití geotermální energie), představitelé města a společnosti ENTERGEO.¹⁵³ V rámci diskuzí se především objevovaly ohlasy na umístění geotermální elektrárny, které je v blízkosti sídliště Řeky. Obyvatelé se především báli otřesů, hluku a vibrací, na základě kterých měli strach, zejména z popraskání jejich domů. „*Otřesy budou silné, jako když kolem vašeho domu projede nákladní automobil,*“ uvedl seizmolog Leo Eisner.¹⁵⁴ Dále se často ozývaly upozornění na bezpečnost, přičemž byl zmiňován případ elektrárny ve švýcarské Basileji, kde byl projekt kvůli zemětřesení ukončen. „*Nic podobného v Semilech opravdu nehrozí, protože jednak bylo zjištěno, že okolí Basileje se nachází v nevhodné poloze styku*

¹⁵⁰ Leták města Semily. Proč využívat geotermální energii v Semilech? [online], viz. příloha č. 2.

¹⁵¹ FARSKÝ, Jan. BUDE V SEMILECH GEOTERMÁLNÍ ELEKTRÁRNA A TEPLÁRNA? ROZHODNOU OBČANÉ. In: *Město Semily* [online]. Semily: Město Semily, 2013. Dostupné z: <http://old.semily.cz/cz/obcan/rozvoj-mesta/geotermalni-elektrarna/bude-v-semilech-geotermalni-elektrarna-a-teplarna-rozhodnou-obcane/>.

¹⁵² Tamtéž.

¹⁵³ Leták města Semily. Geotermální energie v Semilech [online], viz. příloha č. 3.

¹⁵⁴ JEŽEK, Petr. V Semilech se přiblížili k realizaci unikátní geotermální elektrárny. In: *Naše Pojizeří* [online].

zemských desek a také proto, že všichni odborníci se od té doby poučili. Jsou mnohem přesnější monitorovací systémy a čerpání vody se okamžitě omezuje při jakýchkoliv případných problémech a při otřesech nad 1,5 stupně Richterovy škály se čerpání automaticky zcela zastaví," řekl geolog Miloš Karous.¹⁵⁵

Ve výsledku se v petici vyslovilo proti 36,89 % z občanů, kteří se dostavili na druhé kolo prezidentských voleb, tedy 22,18 % ze všech voličů. Na základě těchto výsledků zastupitelstvo města dne 4. února 2013 rozhodlo o vyhlášení místního referenda na území města Semily, a také o pozastavení veškerých jednání s investorem ENTERGEO. Referendum se stanovilo na den 22. března 2013 s otázkou: „*Jste pro vybudování geotermální elektrárny s přidruženou výrobou tepla v katastrálním území města Semily?*“¹⁵⁶ Prostředky pro realizaci referenda zastupitelstvo odhadlo na 120 000 Kč, náklady na realizaci rozhodnutí v referendu však nedokázali určit žádnou částkou, přičemž oba náklady budou hrazeny z prostředků města Semily.¹⁵⁷ Následně vyhlášení místního referenda tajemník Městského úřadu Semily oznámil Ministerstvu Vnitra. K tomu, aby bylo místní referendum platné, musí se ho zúčastnit nejméně 35 % oprávněných osob (zhruba 2 500 lidí). Rozhodnutí občanů přijaté v rámci referenda bude závazné, pokud se pro něj vysloví nadpoloviční většina hlasujících, a současně alespoň 25 % ze všech voličů (cca 1 780 lidí).¹⁵⁸ Budoucnost města tedy zůstala v rukou občanů, kteří konkrétně rozhodovali dne 22. března 2013 od 10 do 22 hodin, hlasovalo se ve všech hlasovacích okrscích města Semily, jen pro představu uvedeme okrsek č. 1 – Sportovní centrum Semily, 3. května 327, celkem je 10 okrsků. V případě, že se na referendum nedostaví dostatečné množství obyvatel, výsledek bude neplatný a pro zastupitelstvo obce nezávazný.¹⁵⁹ Samotné konání referenda dle členů komisi provázela nízká účast občanů, do 18 hodin přišlo ve většině okrsků pouze něco mezi 15 až 20 % oprávněných voličů. Nejvyšší účast zaznamenávaly sídliště Řeky a Bítouchov, což jsou oblasti, kterých se výstavba elektrárny měla dotknout nejvíce.¹⁶⁰

Celkově se hlasování zúčastnilo 28,89 % voličů, což představuje 2 042 oprávněných osob z celkového počtu 7 068 voličů. Tento výsledek znamená, že referendum není platné, k tomuto je dle zákona potřeba již zmíněná minimální 35 % účast, to je asi 2 500 lidí. Celkový počet platných hlasů bylo 2 034, z toho pro výstavbu elektrárny se přiklonilo

¹⁵⁵ JEŽEK, Petr. V Semilech se přiblížili k realizaci unikátní geotermální elektrárny. In: *Naše Pojizeří* [online].

¹⁵⁶ Usnesení zastupitelstva města Semily ze dne 4. února 2013, č. 130204/ZM/3, o vyhlášení místního referenda.

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ SEMILY: Referendum v Semilech provází malý zájem. In: *GENUS PLUS* [online]. Semily: CTECH, 2013. Dostupné z: <http://genusplus.cz/zpravodajstvi/semily-referendum-v-semilech-provazi-maly-zajem>.

¹⁵⁹ Leták města Semily. Proč využívat geotermální energii v Semilech? [online], viz. příloha č. 2

¹⁶⁰ SEMILY: Referendum v Semilech provází malý zájem. *Genus Plus* [online].

pouhých 364 lidí, většina z hlasujících konkrétně 1 666 lidí hlasovala proti. Tímto výsledkem se nenaplnila ani druhá podmínka závaznosti referenda, k tomu by musela odpovědět NE alespoň čtvrtina voličů, tedy 1 767 lidí.¹⁶¹ O výsledcích referenda ze dne 22. března 2013 informovala radnice města svým oznámením ze dne 25. března 2013, které bylo vyvěšené na úřední desce městského úřadu, a současně se obyvatelé mohli o stanovisku dozvědět i z webových stránek města.¹⁶² Na nejbližším jednání zastupitelstva se měl projednávat tento výsledek referenda a mělo se rozhodovat o následném pokračování projektu. „*Občané nechávají rozhodnutí na svých zastupitelích, a je tedy na každém zastupiteli, jak si výsledky referenda vyhodnotí. Můžu si říkat, že 70 procentům občanů, kteří nehlasovali, je to jedno, nebo jsou pro výstavbu, nebo si myslí, ať rozhodnou zastupitelé,*“ uvedl tehdejší starosta Semil Jan Farský.¹⁶³

Zastupitelstvo města Semily dne 29. dubna 2013 rozhodlo o zastavení veškerých jednání ohledně realizace projektu geotermální elektrárny na území města. Také rozhodlo o změně Územního plánu Semily, která zabránila vybudování geotermální elektrárny na území města, tato změna zahrnovala dlouhodobé přípravy, a bylo stanoveno, že ji bude schvalovat až nové zastupitelstvo v roce 2015. Zastupitelstvo také doporučilo Radě města Semily, aby vydala územní opatření, které by znamenalo stavební uzávěru vrtání, které nesmělo být hlubší než 500 metrů, a to do doby schválení výše zmíněné změny v Územním plánu. Zastupitelé se tak rozhodli většinově ctít výsledek referenda, který byl dle uvedeného striktně negativní, z celkového počtu zastupitelů jich bylo 12 pro zastavení veškerých jednání, 5 z nich hlasovalo pro pokračování projektu a 4 zastupitelé se zdrželi hlasování.¹⁶⁴

Investor ENTERGEO s rozhodnutím zastupitelstva samozřejmě nebyl spokojen, i přesto, že to nemusí znamenat definitivní stanovisko zastupitelstva, také se rozhodně nejedná o úplnou nemožnost realizace plánů na využití geotermální energie v Semilech v budoucnosti. „*Z řady různých důvodů získal podle našeho názoru geotermální projekt v Semilech zdání mnohem většího významu, než by mu příslušelo. Vedle pozitivních očekávání to vyvolalo i řadu obav, a to i přes aktivní poskytování upřesňujících informací nad rámec obvyklých zvyklostí a při jejich maximálním ověření a objektivitě. Negativní emoce podle nás*

¹⁶¹ Referendum stavbu elektrárny nestopne, přišlo málo lidí. In: *Aktuálně.cz* [online]. Semily: Economia, 2013. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/regiony/liberecky/referendum-stavbu-elektrarny-destopne-prislo-malo-lidi/r~i:article:774906>

¹⁶² Oznámení Městského úřadu Semily Ministerstvu Vnitra, č.j. KS/284/13 ze dne 25. 3. 2013, oznámení výsledků hlasování v místním referendu konaném dne 22.3.2013.

¹⁶³ Referendum stavbu elektrárny nestopne, přišlo málo lidí. In: *Aktuálně.cz* [online].

¹⁶⁴ JEŽEK, Petr. Zastupitelé Semil zastavili přípravu projektu GTE. In: *Naše Pojizeří* [online]. Semily: Naše Jablonecko, 2013. Dostupné z: <http://www.nasepojizeri.cz/semilsko-aktualne/zastupitele-semil-zastavili-pripravu-projektu-gte/?aktualitaId=24857>.

přebily i argumentaci odborných kapacit," uvedl po rozhodnutí zastupitelstva ředitel firmy ENTERGEO, Zbyněk Šonka.¹⁶⁵ Rozhodnutí zastupitelstva rozhodně ovlivní pověst města Semily jako nespolehlivého obchodního partnera. Město se totiž prezentovalo za připravené a shánějící investora pro projekt geotermální elektrárny, využití geotermální energie se stalo i součástí energetické koncepce a plánu rozvoje města, navíc k tomu několikrát samotní zastupitelé hlasovali pro uskutečnění tohoto programu. A najednou radnice zcela změnila svůj názor, aniž by k tomu měla korektní důvod. Zastupitelé se dle referenda nemuseli nijak řídit, nebylo platné ani závazné. Zásadní otázka také je, proč se proinvestovalo cca milion korun na průzkumy, veřejné diskuze a informační kampaně, když to ani sami zastupitelé nechtějí zhodnotit.¹⁶⁶ Náklady tohoto projektu možná ještě porostou, když společnost ENTERGEO bude požadovat po městu uhrazení náhrad za své zmařené investice, které společnost vyčíslila na 4, 335 milionu korun, chtěla je po městu vymáhat po tom, co se k projektu vyjádří nově zvolené zastupitelstvo v období 2014 – 2018.¹⁶⁷ I sami obyvatelé by se měli zamyslet, proč nedali zelenou novému projektu, který by poskytnul nové pracovní místa a dal postrádající impuls městu, kde většina mladých lidí odchází do lépe prosperujících měst.¹⁶⁸

Tehdejší starosta Mgr. Jan Farský byl vždy zastáncem projektu geotermální energie, spatřoval v něm hlavně pozitiva, ohledně rizik se spoléhal na zabezpečení odborníků, kteří měli přípravu i následnou stavbu elektrárny na starost. Co se týče ekonomických rizik, zdůrazňoval, že ty jsou na straně investora nikoli města. Samotného referenda se i on sám zúčastnil, proč se k referendu nedostavilo více občanů, bylo dle starosty především tím, že se problém netýkal celého města. Toť potvrzuje i výše uvedená účast na referendu, která byla nejvyšší v Řekách a v Bítouchově, což jsou oblasti, které by stavba a provoz elektrárny přímo ovlivnil. Výše bylo také zmíněno, že mělo být rozhodnuto o změně Územního plánu, která zabránila budoucí výstavbě elektrárny, učinit tak mělo zastupitelstvo v roce 2015. Dle informací z rozhovoru s bývalým starostou, se tak již stalo a vše je uvedeno v Územním plánu města Semily. Starosta se ohledně možného využití geotermální energie v budoucnosti vyjádřil téměř skepticky, a to i kvůli tomu, že dnes je energie relativně dost a není příliš drahá, přičemž právě toto zabraňuje uskutečňování projektů s alternativními zdroji energie.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Stanovisko Entergeo k jednání zastupitelstva v Semilech dne 29. 4. 2013. *ENTERGEO* [online]. Praha: ENTERGEO, 2013. Dostupné z: <http://www.entergeo.com/aktuality/54/stanovisko-entergeo-k-jednani-zastupitelstva-v-semilech-dne-29-4-2013.html>.

¹⁶⁶ Tamtéž.

¹⁶⁷ Geotermální vrt - zbytečně proinvestovaný milion. *Nová realita v Semilech* [online]. Semily: novarealita.cz - Nové plány a projekty v Semilech, 2013. Dostupné z: <http://www.novarealita.cz/inpage/geothermal/>.

¹⁶⁸ Stanovisko Entergeo k jednání zastupitelstva v Semilech dne 29. 4. 2013. *ENTERGEO* [online].

¹⁶⁹ Odpovědi prostřednictvím emailu pana Mgr. Jana Farského, bývalého starosty města Semily, viz. příloha č. 1.

Závěr

Záměrem bakalářské práce bylo porovnání jednotlivých referend z hlediska místa konání, které mají zakotvení v právním řádu České republiky. Jako první z nich bylo uvedeno referendum konající se na celém území státu, tzv. celostátní referendum. Takové referendum se na našem území konalo pouze jednou, a to o otázce přistoupení ČR k EU, které upravuje ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Ústavní zákon však nepředstavuje obecnou úpravu celostátních referend, o kterou v současnosti zákonodárce usiluje.

K odsouhlasení členství v EU musela kladně hlasovat nadpoloviční většina hlasujících. Den konání a přesné znění otázky vyhlásil prezident republiky. Hlasování proběhlo ve dnech 13. a 14. června 2003, přičemž právo hlasovat měl každý občan ČR, který alespoň v druhý den konání referenda dosáhl 18. let. Mezi překážky uplatnění práva hlasovat patří: zbavení způsobilosti k právním úkonům, omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, či služba vojáka z povolání v zahraničí, není-li možné zprostředkovat výkon práva hlasovat v referendu. Konečné výsledky vyhlásil také prezident republiky ve Sbírce zákonů, a znamenaly výhru pro zastávce integrace k EU, jelikož své ANO vyslovilo 77,33 % občanů, čímž byla splněna zákonná podmínka. Z hlediska soudnictví, se Ústavní soud vyslovil k právní úpravě celostátního referenda, když stanovil, že tento ústavní zákon není právním předpisem sui generis. Další pozdější rozhodování Ústavního soudu bylo v souvislosti s porovnáváním souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem České republiky. Dle Ústavního soudu však on sám není kompetentní k přezkoumání procesu schválení Lisabonské smlouvy.

V další kapitole je pojednáno o krajském referendu, které představuje v českém právním řádu relativně nový institut, zákon o krajském referendu nabyl totiž účinnosti v roce 2011. Zákon ztělesňuje jakési přetvoření stávající právní úpravy o místním referendu, což konstatuje i důvodová zpráva zákona. Podobnost nalezneme i v jeho mnohých ustanoveních, která takřka kopírují znění zákona o místním referendu. Z tohoto důvodu jsou v práci některé části o krajském referendu totožné s úseky o místním referendu, tyto shody jsou nicméně uvedené úmyslně, aby bylo možné dospět právě k závěrečnému porovnání.

Krajské referendum se může konat o věcích, které jsou součástí samostatné působnosti kraje, právní úprava však stanovuje případy, ve kterých nelze referendum konat.

Negativní vymezení předmětu referenda vychází z právní úpravy místního referenda, § 7 obou zákonů je téměř stejný. Hlasovat v krajském referendu může každá osoba, které je přiřazeno právo volit do zastupitelstva kraje, jsou to tedy všichni občané České republiky, mající trvalý pobyt v obci náležící do obvodu kraje, a dosáhli věku 18 let. Překážky ve výkonu práva hlasovat jsou velmi podobné těm, které byly uvedeny v úpravě celostátního referenda, rozdíl nalezneme v dvou z nich, v omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody a v omezení svéprávnosti k výkonu práva hlasovat v referendu. Oprávnění iniciovat krajské referendum má zastupitelstvo kraje na základě usnesení a také přípravný výbor, jehož návrh musí podepsat 6 % oprávněných osob. Co se týče náležitostí návrhu přípravného výboru a podpisové listiny, úprava byla plně převzata ze zákona o místním referendu. Výsledky konaného referenda se vyhlásí na úřední desce krajského úřadu, u místního referenda se výsledky vyhlásí na úřední desce obecního úřadu.

Místní referendum upravuje několikrát novelizovaný zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Ohledně osob, které mají právo hlasovat, také zákon odkazuje na úpravu voleb do zastupitelstev obcí, kde je určeno, že hlasovat může nejen občan ČR, který má trvalý pobyt v příslušné obci a dosáhl věku 18 let, nýbrž též státní občan jiného státu, jsou-li splněny všechny podmínky uvedené v zákoně. Co se týče překážek ve výkonu práva hlasovat a práva vyvolat místní referendum, ustanovení jsou identické jako ty, které jsme si uvedli u krajského referenda, jelikož právní úprava krajského referenda je převzala z právní úpravy místního referenda. Odchyłka existuje ohledně podpory návrhu přípravného výboru, který u místního referenda musí mít oporu od přesně stanoveného procenta oprávněných osob, které se odvíjí od počtu obyvatel dané obce. V roce 2008 došlo ke změně zákonných náležitostí pro platnost a závaznost referenda. Touto novelou došlo ke snížení povinné účasti z nejméně 50 % na 35 % oprávněných osob, zaručující platnost rozhodnutí dosaženého v referendu. Co se týče ustanovení upravující závaznost referenda, to zůstalo stejné z hlediska potřeby nadpoloviční většiny oprávněných osob, avšak vznikla navíc podmínka, že zároveň to musí být nejméně 25 % oprávněných osob. Novelizovaná pravidla pro platnost a závaznost referenda, byla převzata i do zákonné úpravy krajského referenda.

Podíváme-li se na komparaci krajského a místního referenda z pohledu soudního přezkumu, tak právní úprava je totožná. V obou zákonech soudní přezkum upravuje § 57 a § 58, na druhou stranu z hlediska praxe, jej nemůžeme porovnat, protože do dnešního dne nebylo realizováno ani jedno krajské referendum na území České republiky.

Resume

The aim of the bachelor thesis was to compare different types of referendum, based on geographical aspect, which all have legal basis in the legal order of the Czech Republic. First type of referendum, state referendum, is held in the whole area of the Czech Republic and deals with issues common for all citizens of the country. State referendum in the Czech Republic took place only once in the history, in two days 13th and 14th June 2003. The main question of this unique referendum was the question of the Czech Republic joining the European Union. Each citizen of the Czech Republic, who reached 18 years by this time, had the right to participate and vote in this referendum. Final results were presented by the Czech president in the Collection of laws. 77,33 % of participated citizens voted for integration. This number meant that legal conditions were successfully completed. Concerning the judicial power, the Constitutional court came up with their statement about state referendum in later years, when comparing the compatibility of the Lisbon agreement with Czech legal order.

Next chapter of the thesis is focused on regional referendum which represents quite new institute in Czech law system. The law about regional referendum entered into force in 2011 and his content resulted from the law about local referendum. There are many similarities between those two laws, some provisions of the law about regional referendum almost copy the law about local referendum. For this reason some parts of the thesis concerning the regional referendum match to those of local referendum. These matches are stated on purpose so the final comparison of different types of referendum could be made.

Regarding the electors, each person who has right to vote in regional elections (and choose regional authority), has also the right to vote in regional referendum. Final results of regional referendum are published at the regional authority desk. In case of local referendum, results are announced at the local authority desk. Law nr. 22/2004, many times novelized, examines the issues of local referendum. Regarding the people who are allowed to vote in local referendum, the law refers to elections of local authority. In 2008, law requirements for valid and binding referendums slightly changed. By this law novelization, the compulsory participation on referendum decreased from 50 % to 35 % of electors, which assures valid decision gained in the referendum. To reach the binding referendum, the absolute majority is still required. Above that, new condition was introduced – absolute majority also has to represent at least 25 % of electors who are registered in lists of electors. These novelized rules for valid and binding local referendums were also transferred and applied into law provisions of regional referendum.

When comparing regional and local referendums from judicial point of view, law arrangements are the same. However in reality, the comparison of both types is not quite possible as there was no regional referendum held in the Czech Republic so far till today.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

- DAHL, Robert A. *O demokracii: průvodce pro občany*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2001. ISBN 80-7178-422-2.
- FIALA, Petr (ed.) a Markéta PITROVÁ (ed.). *Evropská referenda*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN 80-7325-051-9.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-179-X.
- MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-377-7.
- NAHODIL, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami: podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-502-8.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3.
- PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-700-1.
- PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie ve střední Evropě*. [s. 1], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.
- PLATÓN. *Ústava*. Překlad František Novotný. 4., opr. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2005. Platónovy dialogy; sv. 18. ISBN 80-7298-142-0.
- RIGEL, Filip, SOUDNÍ PŘEZKUM VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA. Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O společenské smlouvě neboli O zásadách státního práva*. Praha: V. Linhart, 1949, 157 s.
- SHAPIRO, Ian a Jürgen HABERMAS. *Teorie demokracie dnes*. 1. vyd. Praha: FILOSOFIA, nakladatelství Filosofického ústavu AV ČR. 2002. ISBN 80-7007-156-7.
- SMITH, Michael L. *Přímá demokracie v praxi - politika místních referend v České republice*. 1. vyd. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2007. ISBN 978-80-7330-117-0.

Právní předpisy

ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. In: *Ústava České republiky*. 1993. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=40450&fulltext=&nr=1~2F1993&part=&name=&rpp=15>

ČESKO. Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb. In: *Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*. 2002. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=40450&fulltext=&nr=1~2F1993&part=&name=&rpp=15>

ČESKO. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. In: *Ústava České republiky*. 1997. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=40450&fulltext=&nr=1~2F1993&part=&name=&rpp=15>

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky.

ČESKO. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2010. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=40450&fulltext=&nr=1~2F1993&part=&name=&rpp=15>

ČESKO. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2004. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>

ČESKO. Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2003. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>

ČESKO. Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>

ČESKO. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2002. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>

ČESKO. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2001. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>

ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy; Evropská charta místní samosprávy.

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

Důvodová zpráva k zákona o krajském referendu a o změně některých zákonů, Obecná část.

Důvodová zpráva k zákona o krajském referendu a o změně některých zákonů, Zvláštní část.

Důvodová zpráva k návrhu zákona poslanců Bohuslava Sobotky, Jeronýma Tejce a Michala Haška č. 276 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., Obecná část.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 323/0 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Novela schváleného zákona má č. 169/2008 Sb., Obecná část.

Oznámení prezidenta republiky ze dne 9. července 2003, č. 206/2003 Sb., o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003.

Usnesení vlády České republiky ze dne 13. července 2015, č. 557, k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu.

Usnesení zastupitelstva města Semily ze dne 4. února 2013, č. 130204/ZM/3, o vyhlášení místního referenda.

Oznámení Městského úřadu Semily Ministerstvu Vnitra, č. j. KS/284/13 ze dne 25. 3. 2013, o výsledků hlasování v místním referendu konaném dne 22.3.2013.

Volksbegehrengesetz, BGBl 1989/344 – Wv, zákon upravující lidovou iniciativu v Rakousku.

Judikatura

Nález Ústavního soudu č. 446/2008 Sb., ze dne 26. listopadu 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky ve věci návrhu Senátu Parlamentu České republiky na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem.

Nález Ústavního soudu č. 387/2009 Sb., ze dne 3. listopadu 2009 ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem.

Nález Ústavního soudu, ze dne 9. 2. 2005 sp. zn. IV. 223/04 ve věci ústavní stížnosti Přípravného výboru pro místní referendum ve městě V. M. proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové z 10. 5. 2004 sp. zn. 30 Ca 18/2004, jímž byl zamítnut stěžovatelův návrh na vyhlášení místního referenda.

Nález Ústavního soudu, ze dne 13. března 2007 sp. zn. I. ÚS 101/05 ve věci ústavní stížnosti Mgr. L. S., M. P., M. S. a Přípravného výboru pro konání místního referenda proti usnesení

Krajského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2004 čj. 44 Ca 102/2004-65, jímž byl odmítnut návrh na vyhlášení místního referenda.

Nález Ústavního soudu, ze dne 9. února 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09 ve věci ústavní stížnosti Přípravného výboru pro účely místního referenda o prodeji městských pozemků pro firmu Wanemi CZ, a. s., ve složení: MUDr. J. Č., RNDr. J. H., MUDr. E. M., Ing. O. S., MUDr. V. S., MUDr. A. S., P. T., Ing. arch. P. W. a J. W. proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. listopadu 2008 č. j. 22 Ca 309/2008-17, jímž byl zamítnut stěžovatelův návrh na vyhlášení místního referenda.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. července 2003 sp. zn. Pl. ÚS 23/03 ve věci návrhu JUDr. L. L., Ph.D., a spol. na vydání rozhodnutí o nezákonném postupu při referendu konaném v České republice ve dnech 13. - 14. června 2003.

Usnesení Ústavního soudu, směřující proti usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. listopadu 2007, č.j. 11 Tdo 1104/2007-312 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. června 2007, č.j. 5 To 266/2007-270, a o návrhu na náhradu nákladů zastoupení před Ústavním soudem.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853.

Usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn./č. j.: 30 Ca 247/2004-34, č. j. 29 Ca 250/2004-22, ze dne 12. 11. 2004.

Ostatní zdroje

Důležité změny soudního řádu správního od 1. 1. 2012. In: *Frank Bold* [online]. Frank Bold, 2016. Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ruzne/rada/dulezite-zmeny-soudniho-radu-spravniho-od-1-1-2012>

FARSKÝ, Mgr. Jan. BUDE V SEMILECH GEOTERMÁLNÍ ELEKTRÁRNA A TEPLÁRNA? ROZHODNOU OBČANÉ. In: *Město Semily* [online]. Semily: Město Semily, 2013. Dostupné z: <http://old.semily.cz/cz/obcan/rozvoj-mesta/geotermalni-elektrarna/bude-v-semilech-geotermalni-elektrarna-a-teplarna-rozhodnou-obcane/>

Geotermální vrt - zbytečně proinvestovaný milion. *Nová realita v Semilech* [online]. Semily: novarealita.cz - Nové plány a projekty v Semilech, 2013. Dostupné z: <http://www.novarealita.cz/inpage/geotermal/>

JEŽEK, Petr. V Semilech se přiblížili k realizaci unikátní geotermální elektrárny. In: *Naše Pojizeří* [online]. Semily: Naše Jablonecko, 2013. Dostupné z: <http://www.nasepojizeri.cz/semilsko-aktualne/v-semilech-se-priblizili-k-realizaci-unikatni-geotermalni-elektrarny/?aktualitaId=22947>

JEŽEK, Petr. Zastupitelé Semil zastavili přípravu projektu GTE. In: *Naše Pojizeří* [online]. Semily: Naše Jablonecko, 2013. Dostupné z: <http://www.nasepojizeri.cz/semilsko-aktualne/zastupitele-semil-zastavili-pripravu-projektu-gte/?aktualitaId=24857>.

Leták města Semily. Geotermální energie v Semilech [online]. Tiskárna Glos Semily, 2013. Dostupné z: http://old.semily.cz/customers/semily/ftp/File/rozvoj_mesta/geotermalni_elektrarna/geo_elektrarna.pdf

Leták města Semily. Proč využívat geotermální energii v Semilech? [online]. Semily, 2013. Dostupné z: http://old.semily.cz/customers/semily/ftp/File/rozvoj_mesta/geotermalni_elektrarna/ge_letak_referendum.pdf

SEMILY: Referendum v Semilech provází malý zájem. In: *GENUS PLUS* [online]. Semily: CTECH, 2013. Dostupné z: <http://genusplus.cz/zpravodajstvi/semily-referendum-v-semilech-provazi-maly-zajem>

Referendum stavbu elektrárny nestopne, přišlo málo lidí. In: *Aktuálně.cz* [online]. Semily: Economia, 2013. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/regiony/liberecky/referendum-stavbu-elektrarny-nestopne-prislo-malo-lidi/r~i:article:774906>

Stanovisko Entergeo k jednání zastupitelstva v Semilech dne 29. 4. 2013. *ENTERGEO* [online]. Praha: ENTERGEO, 2013. Dostupné z: <http://www.entergeo.com/aktuality/54/stanovisko-entergeo-k-jednani-zastupitelstva-v-semilech-dne-29-4-2013.html>

Přílohy

Příloha A – Rozhovor

Rozhovor prostřednictvím e-mailu s Mgr. Janem Farským, bývalým starostou města Semily, a současným zastupitelem města Semily, uskutečněný dne 7. 3. 2016.

1. Jaký byl Váš názor na celkový projekt výstavby geotermální elektrárny v Semilech? Spatřoval jste v projektu nějaká pozitiva?

Spatřoval jsem předně pozitiva, v rizicích jsem spoléhal na ubezpečení odborníků, že je dokáží eliminovat, ekonomická rizika se města netýkala.

2. Zúčastnil jste se i vy sám referenda v Semilech ohledně této otázky?

Ano.

3. Proč si myslíte, že účast občanů v referendu, nebyla dostačující pro platnost a závaznost referenda dle zákona?

Protože se netýkala celého města, pro lidi nebylo dostatečně jasné, mnoho neznámého.

4. Z jakého důvodu se po konání referenda zastupitelstvo rozhodlo projekt pozastavit, když referendum nebylo platné ani závazné?

To se musíte zeptat těch, kteří hlasovali pro zastavení. Myslím, že největším problémem byl nedůvěryhodný investor.

5. V rámci jednání, kde zastupitelstvo rozhodlo zastavit projekt geotermální elektrárny, rozhodlo také o pořízení změny Územního plánu Semily, jenž zamezí výstavě geotermální elektrárny v katastru města. O této změně mělo rozhodnout nově zvolené zastupitelstvo v roce 2015, došlo k tomuto rozhodnutí?

Ano, je to zaneseno v Územním plánu.

6. Po ukončení projektu ze strany města, společnost ENTERGEO prohlásila, že bude požadovat po městě Semily náhradu za ušlé investice, domáhá se společnost těchto náhrad?

Ne.

7. Myslíte si, že je ještě v budoucnosti možné, že by se započalo nové řešení o využití geotermální energie na území města Semily?

Ano. Teplo v zemi zůstává. Energie je ale v současné době dostatek a je levná, i to případnou realizaci oddaluje.

Příloha B – Leták města Semily

Proč využívat geotermální energii v Semilech? Semily, 2013.

MÍSTNÍ REFERENDUM

Přesto považujeme tento projekt za tak důležitý, že 22. 3. 2013 proběhne k otázce využití geotermální energie místní referendum. Je jin na obcích, jestli projektů dopředu, nebo ještě ho zastavit.

Místní referendum je platné, pouze pokud se ho účastní alespoň 35 % oprávněných osob (9 48 osob). I zákona o místním referendu. Rozhodnutí občanů v referendu je závazné, pouze pokud se pro něj vydává nadpoloviční většina hlasujících, a zároveň alespoň 25 % všech oprávněných osob. Výsledek referenda, které voliče nepřesáhá v dostatečném množství, je neplatný a pro zastupitelstvo města nezávazné. Rozhodnutí přijatá v referendu jsou oprávněná změnit pouze občani, a to opět svým rozhodnutím v referendu. Do té doby trvá povinnost orgánů města výsledek referenda respektovat.

Bude-li projekt realizován, jsme přesvědčeni, že bude jak pro občany města Semily, tak i pro samotné město Semily přínosným. Pokud bude v místním referendu zamítnut, město Semily sice přijde o možnou konkurenční výhodu, o možný významný impuls svého rozvoje, ale nezaznamená. Bude existovat dále se svými kvalitami i slabšími.

Budoucnost města patří všem jeho občanům a místní referendum jim dává možnost o této budoucnosti rozhodnout. Proto určíme příjate 22. března 2013 mezi 10 a 22 hodinou do svých obvyklých volebních místností a připravte si svůj nápis.

A pamatujte prosím, že otázka není, jestli se nám líbí nebo nelíbí investice. Jen se máme jednat o tom, jak ji realizovat. Hlasovat budeme o tom, jestli v Semilech využijeme geotermální energii nebo ne.

Město Semily

PRVNÍ MÍSTNÍ REFERENDUM

dne 22. 3. 2013 od 10 do 22 hodin

Jeste pro vybudování geotermální elektrárny s přírodněnou výrobou tepla v katastrálním území města Semily?

Hlasování proběhne ve všech hlasovacích okresech města Semily

- okres č. 1 – Sportovní centrum Semily, 3. května 327
- okres č. 2 – Městský úřad Semily, Husova 82 (budova radnice - obdání síň)
- okres č. 3 – Městský úřad Semily, Riegrova náměstí 63 (nová budova - vstupní hala)
- okres č. 4 – Základní umělecká škola, Komenského náměstí 148
- okres č. 5 – Kulturní centrum Golf, Vejvarovo nábreží 199
- okres č. 6 – Kulturní centrum Golf, Vejvarovo nábreží 199
- okres č. 7 – Státní okresní archiv, Archimův 570
- okres č. 8 – Základní škola a Střední škola waldorfská, Jana Žižky 375
- okres č. 9 – Základní škola Dr. F. L. Riegrova, Lizerská 564
- okres č. 10 – Sociální služby Semily, Bavlnářská 567 (penzion)

Seznam hlasovacích místností je zveřejněn na úřední desce úřadu.

Vydalo město Semily 2013

PROČ VYUŽÍVAT GEOTERMÁLNÍ ENERGII V SEMILECH?

99 % objemu zeměkoule má teplotu vyšší než 1000°C, 99 % z chybějících procenta má teplotu vyšší než 100°C. Levná, stabilní a decentralizovaná energie je nadosah. Místo toho spalujeme uhlí, zamořujeme si vzduch a likvidujeme krajinu, spalujeme ropu a plyn a doufáme, že nám kohoutky někdo nepříře, budujeme atomové elektrárny, kde nevíme co s odpadem.





ZAČÁTKY PROJEKTU

Před šesti lety jsme se poprvé dohodli o vhodnosti území Semily pro využití geotermální energie. Tehdy byla zpracována územní energetická koncepce, která v zájmu doporučila věnovat se využití právě geotermální energie, jako energie pro Semily neperspektivnější.

V roce 2007 jsme byli zcela na počátku o geotermální energii své nevíšlosti. Projekt vypadal nerudivě, v získání dalších informací ale podléhal. První cesta vedla do Litoměřic, kde už je realizován vrt do více než 2 km a jsou skutečnými příklady využití geotermální energie v České republice. V roce 2009 pak následovala další cesta (pořádání Německo slovenskou obchodní komorou) za realizovanými a fungujícími geotermálními elektrárnami v Německu (Lindau, Unterhaching) a Francii (Soultz) a v lednu 2010 následoval místní Althelm v Rakousku (S. Ts. obyvatel, vrt realizované s pomocí dotací město, hloubka 2 300 m, výtápna velká část města včetně venkovního koupaliště – více informací v Semilských novinách 2/2010). Světlení s odborníky na geotermální energii pak potvrdilo, že projekt je to sice složité, ale zároveň nasvědčuje perspektivě.

V letech 2007 až 2009 jsme spolupracovali s Centrem pro využití litofyry na přípravě projektu, na jehož základě bychom mohli získat evropské prostředky na realizaci geotermální elektrárny. Bohužel neúspěšně.

LOKALIZACE

V roce 2010 jsme nechali ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí provést Geofyzikální průzkum, který potvrdil, že pozemek na Křečím pláně je vhodný k umístění geotermální elektrárny, je nadšným. Pozemek je lokalizován v územní plánu v tomto místě hned z několika důvodů – blízkost řeky Jizery (pro případné bezúšlechtné a bezamální dochycování), transformátoru (pro připojení do elektrické sítě), blízkost stávající plynové kotelny (přes kterou je možné napojit výtápnu vybudované centrální zásobování tepla – díla CZT a zároveň jí dříve jako záložní), chybějící nevyužitá tovarní a pittební areály v okolí a podle zahraničních zkušeností i dostatečné vzdálenosti od zastavěných ploch.

V roce 2010 jsme tak shromáždili pro těch letch přípravě a následujících projednáních na veřejném zastupitelstvu Geofyzikální průzkum, zaveřovali příkon pro dotávkou elektrické energie do sítě a lokalizovali pozemek ve vlastnictví města pro vybudování geotermální elektrárny jako jediný možný. Příprava projektu za strany města byla dokončena.

HLEDÁNÍ INVESTORA

Původně jsme zvažovali investici ze strany města se zapojením evropských fondů. Bohužel tato možnost nedopadla, proto nastal čas hledat investora. Přes veřejný, propagační v geotermální komunitě, osobní setkání, články v novinách, jsme se dopracovali v polovině roku 2011 k firmě Toyota Tsusho Europe. Po průběžném jednání bohužel firma své aktivity na tomto poli v celé Evropě utlumila, a tak následně spolupráce nepokračovala.

vala. Hledali jsme dále. Ozvala se firma TOP – B a. s., od které po půl roce převzala projekt firma ENTERGEO SE. Ta dala městu Semily nabídku, kterou Rada města Semily projednala dne 7. 12. 2012 a hlasy všech radních přijala jako základ pro přípravu smlouvy.

Podmínky nabídnuté městu Semily firmou ENTERGEO SE jsme zveřejnili s tím, že je vše nadále otevřeno a pokud nabídnou jiný investor městu lepší podmínky, samozřejmě dostane přednost. Jednání pokračují.

O TOM, ZDA GEOTERMÁLNÍ ELEKTRÁRNA VZNIKNE, ROZHODNOU OBČANÉ

Do případného uzavření smlouvy o spolupráci nás čeká ještě několik kroků. První podmínkou je místní referendum, které pokud zamítne využití geotermální energie v Semilech, povede k zastavení všech prací na přípravě projektu. Bez ohledu na investora.

Pokud místní referendum projekt nezamítne, budou pokračovat jednání na přípravě smlouvy o spolupráci. Přípravou smlouvy o spolupráci je pověřena advokátní kancelář Havel a Holáček, určité jedná v nejlepších v České republice. Výsledná smlouva v sobě musí nést podmínky zaručující jistoty pro semilské občany i město samé. Pokud by se nepodařilo připravit smlouvu, která toto skutečně zajistí, takovou smlouvu zastupitelstvo ke schválení nepřiděláme. Na druhou stranu pokud smlouva toto vše zajistí, může se také stát, že ji investor odmítne podepsat. I to je možné. Od zabezpečení práv občanů a města Semily ale ustupovat nebudeme.

K samotnému podpisu smlouvy dojde pouze v případě, že:

- referendum výtápnu geotermální elektrárny a výtápnu nezamítne,
- budova nepozbytně nutná pro občany města i město i město samé,
- na návrh smlouvy přítomný investor,
- smlouva schválná zastupitelstvem.

Obsahem případné smlouvy bude pouze spolupráce s městem Semily, tj. spolupráce na využití tepla pro vytápění bytů, finanční příspěvek do rozvojového fondu města Semily, zájmové právo občánů i města, náležitosti a posouzení města a dohodování investiční města.

PŘÍPADNÝ INVESTOR MUSÍ DODRŽET VŠECHNY ZÁKONNÉ NORMY

Po podpisu smlouvy ještě musí proběhnout všechna správní řízení, která jsou k výstavbě potřeba. Budou se posuzovat všechny otázky a všechna řízení, která vznikají – mezi nimiž jsou: ochrana povrchových vod, hluková při výstavbě i provozu, emise, ochrana, možná nezabíhání území atd. Všechna tato řízení budou posuzovat dočasně orgány – mimo jiné Ministerstvo životního prostředí, krajská hygienická stanice, Český báňský úřad. Všechny tyto orgány se vyjadřují k povolení stavby. Pouze pokud vyhodnotí minimální rizika jako eliminovatelná, vydají povolení. Následně je kontrolována stavba i provoz a mají oprávnění stavbu zastavit.

Až šlo bychom hledali v Semilech odborníky, který by všechny informace kolem využití geotermální energie dokázal poskytnout. Od toho ale máme již nyní výje zmíněné instituce, které bezpečnost realizace geotermální elektrárny a výtápnu musí zajistit.

PROČ POVAŽUJEME PROJEKT GEOTERMÁLNÍ ENERGIE ZA PŘÍNOSNÝ PRO NAŠE MĚSTO

Když jsme se před šesti lety rozhodli pro přípravu využití geotermální energie v Semilech a posléze opakovaně výtápnu v zastupitelstvu tento směr potvrdili, vždy jsme byli motivováni myšlenkou tří pozitivních přínosů pro město:

- vznikem pracovních míst, a to nejen v samotné elektrárně. Zisk levnější energie může vést k novému využití okolních pozemků a zchátralých budov pro tepelné náročné provozy – dýhána, sušárna, prádelna, sídky, výroba prefabrikátů, ale třeba i wellness centrum.
- zlevněním života pro občany žijící v lokalitách s CZT (Řeky, Lučň, Hl. n. Orléka). Geotermální energie pro vytápění i ohřev vody bude vždy levnější než ta vyrobená z plynu. Proč? Protože jinak by ji nikdo neodstředil. O kolik? Přesně o takovou částku, která přivede do současně odstraňuje tepla vyrobeného z plynu k hladině na to z geotermálu. Současně plynové kotelny zůstávají jako záložní. Jednak pro případ technologické odstávky, jednak pro uhlídní náhlé ceny.
- přínosem pro všechny pak bude převládající finanční příspěvek od provozovatele elektrárny do fondu města, který umožní další životní životy ve městě, třeba i ve formě termálního koupaliště nebo krytého bazénu v místě současně, kdy by došlo k propojení CZT v Řekách a na Lučň.

Současná technologie je už natolik vyspělá, že rizika jsou (podle výsledků výzkumných odborníků) eliminována. A pokud by stávající technologie byla jednoduše nepoužitelná. Rizika tak zůstávají pouze finanční. Investování se může stát, že po získání všech povolení, po vyřízení prvního vrtu a útracení 300 mil. Kč zjistí, že teplo ze země neumí přivést na povrch. Ale to je riziko pouze investora.



