

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**  
**FAKULTA PRÁVNICKÁ**  
**Katedra veřejné správy**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**  
*Místní referendum*

**Předkládá: Kateřina Marešová**

**Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2017/2018

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Kateřina MAREŠOVÁ**

Osobní číslo: **R15B0082P**

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. Obec
3. Místní referendum
4. Porovnání se zahraniční úpravou
5. Místní referendum v praxi- referendum v Plzni
6. 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 2017**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2018**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.  
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. července 2017

## **Prohlášení**

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

Plzeň 2018

Kateřina Marešová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu bakalářské práce, panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za odborné vedení a pomoc při tvorbě a zpracování této závěrečné bakalářské práce. Dále děkuji katedře veřejné správy, konkrétně Bc. Janě Hájkové za veškeré informace spojené s bakalářskou prací.

# Obsah

<b>Úvod</b> .....	8
<b>1. Obec</b> .....	9
1.1 Historie.....	9
1.1.1 Od vzniku samosprávy .....	9
1.1.2 Od vzniku Československé republiky .....	11
1.1.3 Období protektorátu .....	12
1.1.4 Období národních výborů.....	13
1.2 Základní znaky .....	14
1.2.1 Území .....	14
1.2.2 Osoby.....	16
1.2.3 Působnost obcí.....	16
1.2.4 Orgány obcí .....	18
<b>2. Místní referendum</b> .....	23
2.1 Historie.....	23
2.2 Současná právní úprava.....	24
2.3 Hlasování v místním referendu .....	25
2.4 Průběh místního referenda .....	27
2.5 Přestupky a soudní přezkum .....	31
<b>3. Porovnání se zahraniční úpravou</b> .....	34
3.1 Francie.....	34
3.1.1 Ústavněprávní vymezení referenda .....	34
3.1.2 Postavení funkce referenda v politickém systému a jeho funkce	35
3.1.3 Budoucnost referenda.....	36
3.2 Finsko.....	37
3.2.1 Ústavní vymezení institutu referenda.....	38

3.2.2	Budoucnost referenda.....	38
3.3	Rakousko.....	39
3.3.1	Ústavněprávní vymezení a postavení referenda v politickém systému.....	39
3.4	Maďarsko .....	40
3.4.1	Ústavněprávní vymezení referenda .....	41
<b>4.</b>	<b>Místní referendum v praxi – referendum v Plzni .....</b>	<b>42</b>
4.1	Historie záměru výstavby.....	42
4.2	Od návrhu k vyhlášení referenda .....	44
4.3	Referendum .....	47
4.4	Současnost.....	48
	<b>Závěr .....</b>	<b>49</b>
	<b>Resume .....</b>	<b>50</b>
	<b>Seznam zdrojů .....</b>	<b>51</b>
	<b>Seznam příloh .....</b>	<b>54</b>

## Úvod

Tato práce si dává za cíl objasnit jednu z forem přímé demokracie. Právě díky demokratickému systému, tzv. vládě lidu, se mohou lidé podílet na řízení státu jednak zprostředkovaně, prostřednictvím svých volených zástupců, ale i přímo, pomocí nástrojů, v tomto konkrétním případě – místního referenda.

První kapitola má za cíl přiblížit historický vývoj územní samosprávy v českých zemích a postavení obcí, jakožto územně samosprávných celků. Druhou částí jsou vysvětleny základní znaky obcí, mezi které patří územní základ, jež je pro výkon působnosti obce nezbytný. Obec může vykonávat samostatnou působnost, ale i přenesenou, která jim je svěřena státem. Nedílnou součástí je také osobní základ, který je tvořen občany obce. Dále jsou nastíněny orgány obce, prostřednictvím kterých může, jakožto veřejná korporace, obec jednat.

Druhá kapitola je věnována hlavnímu tématu, místnímu referendu. Zmíněno je nejen současné, ale i předchozí zakotvení referenda v právním řádu. Zákonná úprava v současnosti vymezuje okruh otázek, o kterých se může v referendu hlasovat. Dále pak určuje osoby, jež jsou oprávněny hlasovat v místním referendu, a stanovuje způsob hlasování. V neposlední řadě popisuje celkový průběh místního referenda, případné přestupky, kterých se mohou voliči dopustit a právní přezkum, kterým je zaručena ochrana návrhu referenda.

Téma další kapitoly, které je blízce spojeno s předchozí částí této práce, má za cíl představit místní referenda v jiných evropských zemích. Stručně popisuje úpravu referenda a průběh hlasování ve Francii, Finsku, Rakousku a Maďarsku.

Poslední část bakalářské práce je cíleně zaměřena na konkrétní případ místního referenda, jež proběhlo v Plzni v roce 2003. Toto hlasování se týkalo změny územního plánu města. Přibližuje zde postup od podání návrhu přípravného výboru až po vyhlášení místního referenda.



## 1. Obec

Obec, upravena zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, je základní územní samosprávný celek, tzv. společenství občanů, které má právo na samosprávu a jako veřejnoprávní korporace – právnická osoba, může mít vlastní majetek a hospodařit s ním dle svého vlastního rozpočtu. Ekonomická samostatnost, tzn. vlastní finanční zdroje, je důležitou podmínkou reálnosti samosprávy. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.<sup>1</sup> Povinnost obcí starat se o potřeby svých občanů a pečovat o rozvoj území obce je stanovena zákonem a je taktéž vymezena v samostatné působnosti obce.<sup>2</sup>

### 1.1 Historie

#### 1.1.1 Od vzniku samosprávy

Historie obecní samosprávy započala v českých zemích v roce 1848. První požadavek na zavedení obecní samosprávy obsahovala petice občanů shromážděných ve Svatováclavských lázních v Praze 11. března. Za tvůrce petice je historickou literaturou označován F. Brauner. Požadavky doby souvisely s národním zápasem a úsilím o větší zastoupení Česka ve veřejné správě. Petice nebyla přijata, avšak pro totožné cíle byla sepsána petice druhá, na kterou byl odpovědí kabinetní list z 8. dubna 1848. V jeho šestém článku bylo stanoveno: „*Samostatné zřízení obcí se zvláštní správou jmění obecního a svobodným volením úředníků nařídilo se již a bližší ustanovení zákonní o věci té odkazují se rovněž ke sněmu domácím.*“<sup>3</sup>

Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848 byla první ústavní listinou habsburských zemí. Ústava byla oktrojovaná, přijatá tzv. shora, která ve svém § 57 uváděla zásadu, kterou má být obecní zřízení upraveno, a to zásadu zastoupení všech zájmů obce a jejich členů. Ústavodárný sněm vypracoval

<sup>1</sup> Čl. 99, 100 odst. 1 a 2, 101 odst. 3 Ústavy České republiky.

<sup>2</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář : podle stavu k ...* Praha: Linde, 2002. ISBN isbn80-7201-525-7, s. 13.

<sup>3</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 19.

tzv. návrh kroměřížské ústavy, který se této tematice věnoval důkladněji. V § 130 je obcím zaručeno sebeurčení, a to ve věcech, které se týkají zájmu obce, jejich samosprávy v mezích říšského obecního zákona a obecního zřízení. V dalším paragrafu je obcím zajištěno nezcizitelné právo například na přijímání nových členů do obecního svazku, svobodnou volbu svých představených a zástupců, samostatnou správu a výkon místní policie, zveřejňování výsledku jejího hospodaření a veřejné jednání. Tento návrh nikdy nenabyl platnosti, jelikož ústavodárný sněm byl císařským manifestem rozpuštěn. Přesto se objevil v následně přijaté březnové ústavě ze 4. března 1849 č. 150 říšského zákona a to v § 33 o právech obcí.<sup>4</sup>

Základem pro práva obcí se stal prozatímní obecní zákon ze 17. března 1849, č. 170 říšského zákona. Ten byl vydán s působností pro země předlitavské a byl úplně prvním obecním zřízením. V tomto zákoně se objevila zásada, že svobodná obec je základem pro svobodný stát. Už v tomto zákoně nalezneme ustanovení o působnosti místních obcí a její dělení na tzv. přirozenou a přenesenou, kdy přirozená působnost obsahovala vše, co se zájmu obce dotýká a co si může obec obstarat sama. Do přenesené působnosti patřilo obstarávání záležitostí, které byly obci svěřeny státem. Působnost prozatímního obecního zákona se nevztahovala na tzv. statutární města, ta byla upravena samostatnými statuty dle § 2 obecního zákona.

Absolutismus v Rakousku byl obnoven v padesátých letech 19. století, kdy byla silvestrovskými patenty z 31. prosince 1851, č. 2 a 3 říšského zákona z roku 1852 zrušena březnová ústava. Avšak došlo ke zrušení selského poddanského svazku a byla potvrzena rovnocennost občanů před zákonem. Dále byla také slíbena ochrana každé náboženské společnosti a církvi uznané zákonem. V této době proběhlo i několik novel obecního zřízení, ve kterých se projevil snahy o obnovení absolutismu. Dne 24. dubna 1859 byl Císařským patentem č. 58 říšského zákona vydán říšský zákon obecní, nicméně nikdy nenabyl účinnosti s výjimkou ustanovení o právu domovském. Zajímavostí je, že zákon platil pro všechny habsburské země a byl tak v historii jediným zákonem upravujícím obecní zřízení, jehož působnost se vztahovala jak pro země české,

---

<sup>4</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 19.

tak pro země na slovenském území. Dle § 1 tohoto zákona měly obce za účel: „*aby pečovaly o vnitřní záležitosti obecní, tj. aby měly na zřeteli a zvyšovaly prospěchy či interesy, které mají co korporace společně s jednotlivými občany, a aby obstarávaly záležitosti veřejné, zákonem nebo zvláštním nařízením v okrsku obecním jim svěřené.*“<sup>5</sup>

K vydání tzv. únorové ústavy, která byla tvořena patenty č. 20 až 22 říšského zákona ze dne 26. února 1861, vedlo uvolňování rakouských poměrů. Tyto patenty upravovali pravomoci zemských sněmů říšské rady, kde v souladu s § 11 náleželo říšské radě to, co nebylo zadáno zemským sněmům v zemských zřízeních, představujících součást ústavy jako otištěné přílohy.

Dne 5. března 1862 byl dle kompetenčního rozdělení vydán pro země předlitavské rámcový říšský zákon obecní č. 18. Dalšími přijatými byly zemské zákony pro jednotlivé země, tedy pro Čechy, Moravu a Slezsko. Jednotlivé zákony si byly velmi podobné a v průběhu jejich platnosti byly několikrát novelizovány.<sup>6</sup>

### 1.1.2 Od vzniku Československé republiky

Zákonem č. 11 Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918, jenž je označován jako zákon recepční a byl schválen Národním výborem československým, byla vyhlášena Československá republika. Podle čl. 2 a 3 zůstaly veškeré dosavadní zákony v platnosti a všechny samosprávné úřady, tedy i obecní byly podřízeny Národnímu výboru a prozatím jednaly také dle dosavadních platných zákonů a nařízení. Zákonem o zřízení samostatného státu československého měla být zajištěna návaznost mezi někdejší a novým právním řádem.

Dle § 7 odst. 1 Ústavní listiny, jenž byl zásadní pro legislativní činnost republiky, zmizela zákonodárná a správní činnost zemských sněmů a zákonodárná moc byla vykonávána Národním shromážděním.

V tomto období nebyl vydán žádný nový zákon o obecním zřízení, avšak došlo k několika změnám toho stávajícího. Mezi tyto novelizace patří

<sup>5</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 20.

<sup>6</sup> Tamtéž s. 21.

například zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., týkající se volebního řádu v obcích, zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., jenž doplňoval obecní zřízení nebo čtyři finanční novely k obecnímu zřízení.<sup>7</sup> Mělo dojít k podstatné změně veřejné správy a to například zákonem č. 126/1920 Sb. z. a n., který nikdy nenabyl účinnosti, dle kterého měly být zrušeny země česká, moravská a slezská a mělo dojít k rozdělení země do 21 žup. Formálně byl následně přijatý zákon č. 125/1927 Sb. z. a n. z roku 1928, jenž upravoval organizaci politické správy, obširnou novelou župního zákona. Dle něj byly vyměněny dosavadní okresy za nové, organizačně sdružené s okresními úřady a obcím byla v určitém rozsahu přiznána právní subjektivita a vlastní působnost. „*Upevňování centralizované státní moci na úkor decentralizované samosprávy bylo v období I. republiky výrazně vyvoláno potřebou posílit pozice nového státního útvaru Československé republiky proti silným separatistickým snahám německým (...)*.“<sup>8</sup>

### 1.1.3 Období protektorátu

V období protektorátu Čechy a Morava došlo k postupnému odstraňování územní samosprávy. Podle ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11 Úř. věst. čsl. z roku 1944 nebyly předpisy, které byly vydané v období nesvobody, tedy od září 1938 do května 1945, součástí československého právního řádu. Po skončení tohoto období musely soudy rozhodovat, zda se předpisy mohou používat i nadále či nikoliv. V praxi k tomu byly využívány judikáty nejvyššího správního soudu, jenž se zabývaly jednotlivými případy v otázce použitelnosti.<sup>9</sup> Vládní nařízení se převážně zabývala zjednodušením správy, například vládní nařízení č. 180/1940 Sb. nebo 420/1942 Sb., který upravoval některé personální poměry.

<sup>7</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 24.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 29.

<sup>9</sup> Tamtéž, s. 32.

### 1.1.4 Období národních výborů

Po druhé světové válce byla samospráva postupně odstraněna a byla nově vytvořena soustava veřejné správy. Národní výbory se prvně objevily v období okupace, ze začátku fungovaly ilegálně. K myšlence výborů se později přiklonil i Eduard Beneš. O národních výborech byly vedeny spory mezi londýnským a moskevským odbojem, jenž se týkaly jejich budoucí koncepce a rozsahu působnosti. Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18 Úř. věst. čsl. ze dne 4. prosince 1944 byl prvním právním textem, jenž upravoval národní výbory. Jejich volby a pravomoci byly upraveny vládním nařízením č. 4/1945, které bylo vydáno na základě prezidentského dekretu. Poměrné zastoupení politických stran dle výsledků voleb bylo obnoveno vládním nařízením č. 120/1946 Sb., avšak úprava vnitřní organizace výborů byla upravena prozatímními organizačními řády z roku 1946 a 1947. Národní výbory, jakožto orgány státní správy, byly podřízené vládě. Probíhaly diskuze na téma národních výborů spojené s přípravou nové ústavy. Výbory byly upraveny nejen základními články 4 a 10, ale také šestou kapitolou Ústavy Československé republiky, která byla přijata až po únoru 1948. Obce jako takové nebyly ústavou ani jinými akty zrušeny, ovšem přišly o své postavení jakožto subjekty veřejné správy a právnické osoby. Stejně tomu bylo v případě vyšších samosprávných celků a toto postavení bylo zachováno po celou dobu existence národních výborů.<sup>10</sup>

Samospráva byla po roce 1989 postupně reformována. Ústavním zákonem Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb., kterým se zkrátilo volební období národních výborů, byla pozměněna hlava sedmá Ústavy, nově nazvaná Místní samospráva. Dalšími zákony, jimiž byla reforma uskutečněna, byly zejména zákony České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Hospodaření s majetkem obcí bylo upraveno zákony ČNR č. 576/1990 Sb. a 172/1991 Sb. Systém národních výborů byl zrušen a byly vytvořeny okresní úřady, které upravoval zákon ČNR č. 425/1990 Sb. Po zániku

<sup>10</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 44.

československé federace a vzniku samostatné České republiky jsou od 1. ledna 1993 platná ustanovení pro územní samosprávu obsažená v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Samospráva je zaručena článkem 8 tohoto zákona. Dále byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., jímž bylo vytvořeno 14 vyšších územně samosprávných celků. V roce 2000 byly přijaty zákony, které nahradily zákony z roku 1990, tedy zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. O rok později byl přijat zákon o volbách do zastupitelstev obcí č. 491/2001 Sb. V roce 2002 byla zrušena činnost okresních úřadů a byl přijat zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Zatím poslední novely zákonů proběhly pomocí zákona č. 99/2017 Sb., jenž pozměnil zákony č. 128/2000 Sb., týkající se obcí, zákon č. 129/2000 Sb., jenž se zabývá krajským zřízením a 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

## 1.2 Základní znaky

### 1.2.1 Území

Základem pro výkon působnosti obce jedle zákona hranicemi vymezené území, které je odděluje od jiných územních samosprávných celků. V tomto prostoru uskutečňují obce jak působnost samostatnou, tak i přenesenou. Přenesenou působnost obce vykonávají na základě zákon, který jim svěřil výkon státní správy. Dle zákona o obcích může mít obec jedno či více katastrálních území.<sup>11</sup> Toto území je v zákoně č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, vymezeno jako technická jednotka tvořena souborem nemovitostí, jejíž hranice se může krýt s hranicí území obce či její částí.<sup>12</sup>

Mezi speciální lze zařadit územní jednotky vojenských újezdů. Újezdy, jenž byly původně upraveny zákonem č. 169/1949 Sb., o vojenských újezdech, nejsou součástí žádné obce. Dle současné platné úpravy jsou vojenské újezdy

<sup>11</sup> § 18 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>12</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017. Právní monografie (WoltersKluwerČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 77.

upraveny zákonem č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů a také zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. „Vojenským újezdem je podle § 30 odst. 1 zákona o zajišťování obrany vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil, vojenský újezd tvoří územní správní jednotku.(...) Na území vojenského újezdu se nelze přihlásit k trvalému pobytu, vstup na území vojenského újezdu je možný jen na základě povolení vydaného újezdním úřadem.“<sup>13</sup> Vojenské újezdy i obce jsou vždy součástí některého okresu. Tato zásada vyplývající ze zákona o územním členění, neplatí pro samostatnou územní jednotku – hlavní město Prahu.

Současná Ústava České republiky nestanovuje pravidla pro možné změny území obcí, jelikož případné zapojení státu do těchto změn by porušovalo ústavou zaručená práva na samosprávu. Mezi změny, které by měly být dle Evropské charty nejprve konzultovány s obyvatelstvem obce, patří připojení či oddělení obce, sloučení obcí, změny hranic či změny územní, které vyvolaly změny jiných územních jednotek. Sloučením dvou obcí dochází ke spojení v jednu novou obec, kdy slučované obce sloučením zaniknou a novou obec tvoří jejich území. Na rozdíl od sloučení, připojením obce k sousední obci zaniká pouze připojovaná obce, přičemž obci, ke které se připojuje, se území zvětší.<sup>14</sup> Mezi těmito obcemi musí být sepsána dohoda dotčených obcí, která musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti. Tyto změny lze uskutečnit pouze k počátku kalendářního roku.<sup>15</sup> Při oddělování části obce musí být sepsán návrh, který musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti. V tomto případě dochází k oddělení části obce, kdy vzniká nová obec, ale původní obec nezaniká, pouze přichází o část územního základu.<sup>16</sup>

Na základě dohody zúčastněných obcí pro jednání s příslušným katastrálním úřadem dochází ke změně hranic jinou formou, nežli sloučením, připojením či oddělením. K podložení této dohody stačí souhlasné rozhodnutí

<sup>13</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017. Právní monografie (WoltersKluwerČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 79.

<sup>14</sup> § 19 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>15</sup> § 24 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>16</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017. Právní monografie (WoltersKluwerČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 86.

zastupitelstev dotčených obcí, nemusí být podpořena kladným výsledkem místního referenda., (...) *Uzavření dohody oznámí obec Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a finančnímu úřadu.*<sup>17</sup>

### 1.2.2 Osoby

Osobní základ územně samosprávného celku tvoří občané obce, jimiž jsou fyzické osoby v obci hlášené k trvalému pobytu, které jsou zároveň státními občany České republiky. Občané obce, kteří dovršili 18 let, mohou volit či být voleni do zastupitelstev obcí a mají právo hlasovat v místním referendu. Mohou se také vyjadřovat na zasedání zastupitelstva, k návrhu závěrečného účtu či obecního rozpočtu, přičemž mají právo do nich nahlížet. Mají možnost žádat projednání konkrétní záležitosti týkající se samostatné působnosti obce radou či zastupitelstvem a podávat orgánům obce připomínky, podněty a návrhy.

Stejná práva mají i dospělé osoby, přesto že nejsou občany obce, vlastní-li na území obce nemovitost. Třebaže je občanství obce přisouzeno jen občanům České republiky, všechna práva občanů obce se v současnosti vztahují i na občany zemí Evropské unie, pakliže jsou přihlášení k trvalému pobytu v obci.<sup>18</sup>

### 1.2.3 Působnost obcí

Soubor práv a povinností k plnění úkolů. Takto by se obecně dala charakterizovat působnost obcí, která se dále dělí na tzv. územní a věcnou. V rámci územní působnosti, která je určena hranicemi obce, mají obce a jejich orgány právo realizovat svou úlohu ve veřejné správě. Nicméně výkon státní správy je obcím za určitých podmínek, dle současné právní úpravy, povolen také na území jiných obcí. Tento případ se týká zejména obcí s rozšířenou působností či s obecním úřadem, které provádí úkoly státní správy pro obvod anebo rozšíření

<sup>17</sup> § 26 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>18</sup> BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN isbn978-80-247-2908-4, s. 63.



působnosti na základě veřejnoprávní smlouvy mezi dotčenými obcemi.<sup>19</sup> Věcnou působnost můžeme dále ještě rozdělit na přenesenou státní správu, tedy na přenesenou působnost a na samosprávu, tedy přirozenou či samostatnou působnost. „*Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny státu, krajům nebo pokud nejede o přenesenou působnost orgánů obce. Samostatná působnost obcí je uvedena v zákonech příkladným výčtem a dále jako péče v územním obvodu obce v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o komplexní zemní rozvoj, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*“<sup>20</sup>

Dle zákona o obcích, do samostatné působnosti řadíme například rozpočet obce, program rozvoje územního obvodu obce, trvalé a dočasné peněžní fondy obce, závěrečný účet obce či právnické osoby obce. Dále do samostatné působnosti spadá vydávání obecně závazných vyhlášek, obecní policie, místní referendum, ustanovení vlastních orgánů samosprávy nebo také péče o rozvoj obce a uspokojování potřeb občanů. Nerovnost mezi obcemi vzniká vedle právní rovnosti na základě materiálního hlediska, jelikož každá obec má různé rozpočtové možnosti, větší města mohou na rozdíl od menších obcí jednat samostatněji. Specifická působnost početnějších měst v taxi dopravě byla zavedena v roce 2005. Dle samostatné působnosti můžeme obce rozdělit na tři skupiny. Do první skupiny patří každá obec, s obecnou samostatnou působností, kdežto do druhé skupiny patří pouze města, která mají nad 20 000 obyvatel a jsou oprávněna obecně závaznou vyhláškou stanovit podmínky k výkonu práce řidiče Taxi. Třetí skupinu tvoří hlavní město Praha, jelikož má nejen samostatnou působnost obcí, ale zároveň i krajů.

Obec vykonává státní správu v přenesené působnosti, pokud jí byla svěřena dle ústavy. Přenesená působnost se řadí nejen mezi práva, nýbrž i mezi povinnosti obce a za její výkon je obec odpovědná státu. „*Povinnost agendy*

<sup>19</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 165.

<sup>20</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN isbn978-80-7201-665-5, s. 124.

*státní správy (...) může buď být dána přímo v zákoně na základě zákona opatřením státního orgánu, nebo na základě dohody samosprávného celku s jiným samosprávným celkem o přenosu výkonu přenesené působnosti z orgánů jednoho samosprávného celku na orgány jiného samosprávného celku, umožňuje-li zákon takový postup. Plní-li samosprávné celky povinnost pro jiného, tedy pro stát, vzniká povinnost státu podílet se na finančních a jiných materiálních nákladech spojených s výkonem státní správy samosprávnými celky.*<sup>21</sup> Toto pravidlo je stanoveno v § 62 zákona o obcích.

Výkon přenesené působnosti, stanoven ústavním článkem 105, může být svěřen orgánům samosprávy, které upravuje hlava VII. Ústavy. Rozeznáváme tři druhy obcí – obec se základním rozsahem přenesené působnosti, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Do první skupiny, která je označována jako obec I. stupně, se řadí všechny obce, na které je přenesen základní výkon státní správy. Obce s pověřeným obecním úřadem, obce II. stupně, jsou současně obcí se stavebním a matričním úřadem a obcemi s rozšířenou působností, nazývány obcemi III. stupně, jsou vždy statutární města. Ta vznikla díky nedomyšlenému plánu zrušení okresních úřadů.<sup>22</sup>

#### **1.2.4 Orgány obcí**

Obec, jako každá veřejná korporace, může jednat pouze prostřednictvím svých orgánů, přesněji řečeno fyzických osob. Orgány jednají navenek a to jednak ústně, ale i písemně. Písemnou formu jednání orgánům stanovují právní předpisy, často v oblasti samosprávy je využívána forma ústní, kdy například starost může ústně odpovídat na dotazy obyvatel obce. V samosprávě nejsou orgány vytvářeny na základě dělby moci, na rozdíl od státu se zde uplatňuje dělba činností. Orgány obce jsou upraveny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, který konkrétně uvádí starostu, radu, zastupitelstvo, obecní úřad a zvláštní orgán obce. Přesto je orgánů obce více, ačkoliv plní pouze poradní úlohu.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6, s. 189.

<sup>22</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN isbn978-80-7201-665-5, s. 149.

<sup>23</sup> Tamtéž, s. 168.

Zastupitelstvo je jediný orgán obcí, jenž je zakotven v Ústavě České republiky, konkrétně v člancích hlavy sedmé, jenž se týká územní samosprávy. Obyvatelé obce starší 18 let volí své zástupce ve volbách vyhlášených prezidentem republiky, a to na volební období čtyř let. Bývá chápáno jako dominující orgán obce právě pro přímou demokratickou legitimitu, která je dána občanskou volbou.<sup>24</sup> Náklady vzniklé při volbách do zastupitelstva hradí stát ze státního rozpočtu.<sup>25</sup>

Funkce člena zastupitelstva města, obce, územně členěného statutárního města či hlavního města Prahy je dle zákona „(...) neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy zařazeným do obecního nebo městského úřadu této obce nebo města nebo Magistrátu hlavního města Prahy; funkce člena zastupitelstva městského obvodu nebo městské části je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do úřadu tohoto městského obvodu nebo městské části a s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do magistrátu příslušného územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy; funkce člena zastupitelstva územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do úřadu městského obvodu nebo městské části tohoto města; funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu nebo krajského nebo finančního úřadu.“<sup>26</sup>

Počet členů, v rozmezí 5 až 55 členů dle počtu obyvatel obce, je stanoven zastupitelstvem nejpozději 85 dní před konáním voleb a posléze oznámen na úřední desce. Podstatným pro stanovení počtu členů je počet obyvatel obce k 1. lednu roku, ve kterém se volby do zastupitelstva budou konat. K okamžiku ukončení hlasování vzniká členovi zastupitelstva mandát. Nově zvolený člen musí

<sup>24</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář : podle stavu k ...* Praha: Linde, 2002. ISBN isbn80-7201-525-7, s. 278.

<sup>25</sup> § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

<sup>26</sup> § 5 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

složit zákonný slib, který stvrdí svým podpisem a to na prvním zasedání zastupitelstva.<sup>27</sup>

S funkcí člena zastupitelstva, obecně zastupitele, se pojí práva a povinnosti. Mezi základní práva zastupitele patří právo interpelace, dle kterého může zastupitel podávat připomínky, dotazy a podněty. Právo informace, dle kterého je oprávněn požadovat informace o zaměstnancích ve věcech, které se týkají jeho funkce. Poslední z hlavních práv zastupitele je právo iniciativy, dle kterého může zastupitel podávat návrhy komisím, výborům, radě a zastupitelstvu. Mezi povinnosti zastupitele se řadí aktivní účast na zasedání zastupitelstva či dalších orgánů, kterých je členem, hájení zájmů občanů obce, plnění úkolů s jeho funkcí spojených a vystupování tak, aby neohrozil své postavení.<sup>28</sup>

Zastupitelstvo má jako jediné vyhrazeno právo rozhodovat v otázkách týkajících se samostatné působnosti. Jako jediný z orgánů obce může například schvalovat rozpočet a závěrečný účet obce, schvalovat program rozvoje obce, zřizovat příspěvkové organizace, organizační složky obce, peněžní fondy či volit starostu, místostarostu. Dále může zřizovat a rušit výbory, obecní policii, vydávat obecně závazné vyhlášky či rozhodovat o vyhlášení místního referenda. Usnášení zastupitelstva je ohraničeno podmínkou přítomnosti nadpoloviční většiny členů. Zasedání zastupitelstva se koná nejméně jednou za tři měsíce, svolává jej starosta, který zasedání obvykle i řídí. Zasedání zastupitelstva je veřejné a musí být oznámeno veřejnosti nejpozději sedm dnů před jeho konáním. Na ustavujícím zasedání, jež je svoláváno starostou a jeho konání musí být do 15 dnů od vyhlášení výsledků voleb, se pokaždé volí nový radní, místostarosta a starosta.<sup>29</sup>

Výbory zastupitelstva jsou kontrolními orgány obce, kdy kontrolní a finanční výbor musí být zřízen dle zákona. Člen zastupitelstva je vždy předsedou výboru a počet členů výboru je vždy lichý. Schází se dle potřeby a jejich usnesení je platné, bylo-li schváleno nadpoloviční většinou všech členů výboru. Usnesení jsou vyhotovena písemně a podepsána předsedou výboru.

<sup>27</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN isbn978-80-7201-665-5, s. 170.

<sup>28</sup> BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN isbn978-80-247-2908-4, s. 68.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 69.

Výbor je odpovědný zastupitelstvu a plní úkoly, jimiž je zastupitelstvo pověřeno. Finanční a kontrolní výbor plní některé úkoly, jenž má pevně stanovené. Finanční výbor například provádí kontroly hospodaření s majetkem a financemi obce, zatímco kontrolní výbor provádí kontrolu plnění usnesení zastupitelstva či rady obce a dodržování právních předpisů a obecním úřadem a ostatními výbory.

Rada obce je orgán výkonný, jenž je odpovědný zastupitelstvu. Členové rady, tedy radní, místostarosta a starosta, jsou voleni z řad zastupitelstva a jejich počet je vždy lichý, avšak nemůže být vyšší nežli jedna třetina počtu členů zastupitelstva. Na rozdíl od zastupitelstva se rada usnáší nadpoloviční většinou svých členů, aniž by tato většina musela být přítomna. Pakliže má zastupitelstvo členů méně než 15, výkon většiny funkcí rady přechází na starostu.

Rada je svolávána starostou dle potřeby, jelikož není zákonem stanoven interval jejích schůzek. Dalším rozdílem oproti zastupitelstvu je, že schůze rady jsou neveřejné, je vyhotoven zápis, do kterého smějí nahlédnout pouze členové zastupitelstva. Tomuto faktu ale odporuje zákon o svobodném přístupu k informacím.<sup>30</sup>

V působnosti rady nalezneme například, že zabezpečuje hospodaření obce podle zastupitelstvem schváleného rozpočtu, zabezpečuje plnění usnesení zastupitelstva, připravuje návrhy pro jeho jednání, vydává nařízení obce, zřizuje či ruší komise a stanovuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic.<sup>31</sup>

Komise jsou zřizovány radou obce, té jsou také odpovědní. V případě, že rada není v obci ustavena, jsou zřizovány starostou. Jedná se o orgány iniciativní a kontrolní a její členové jsou vybíráni radou obce. Jednou z těchto komisí může být komise přestupková, ta je zvláštním typem komise. Pouze osoba s právnickým vzděláním či osoba se zvláštní odbornou způsobilostí může být předsedou této komise. Může být zřizována nejen radou, ale také může být zřízena jako zvláštní orgán obce.

<sup>30</sup> BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN isbn978-80-247-2908-4, s. 73.

<sup>31</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN isbn978-80-7201-665-5, s. 197.

Starosta (místostarosta) bývá nejviditelnějším orgánem obce, třebaže nemá povahu statutárního orgánu a je spíše orgánem bez pravomocí. Místostarosta i starosta jsou voleni z řad zastupitelstva absolutní většinou a zastupitelstvu jsou také odpovědni. Úkony spojené s jeho funkcí musí být vždy schválené zastupitelstvem či radou, v opačném případě jsou neplatné. Starosta i jeho zástupce musí být občanem České republiky. Řízení zasedání zastupitelstva a rady je, kromě jiných, pravděpodobně nejsilnější pravomoc starosty.<sup>32</sup>

V čele obecního úřadu stojí starosta, jenž je nadřízený zástupci starosty, tajemníkovi obecního úřadu a dalším zaměstnancům obce. V rámci obecního úřadu mohou být radou zřízeny odbory a oddělení. Úkoly přidělené obecnímu úřadu jsou stanoveny zákonem o obcích. Mezi tyto úkoly patří ty, jež jsou úřadu zadány zastupitelstvem či radou obce, výpomoc komisím a výborům a také úkoly přenesené působností.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN isbn978-80-247-2908-4, s. 76.

<sup>33</sup> § 109 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

## 2. Místní referendum

Přestože je naše republika zastupitelskou demokracií, existují různé formy přímé demokracie, které může lid využít. Jedním z neefektivnějších nástrojů je právě referendum. Dalším faktorem, který ovlivňuje volbu referenda, je skutečnost, že občané se často cítí povoláni rozhodovat o místních problémech, jakož i rozhodovat ve věcech, které ovlivní podmínky jejich života, jelikož jsou jim tyto problémy zpravidla nejbližší.<sup>34</sup>

### 2.1 Historie

Prvním zakotvením místního referenda v právním řádu byl ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který zásadně pozměnil ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústavu Československé socialistické republiky. Novelizovaná ústava z roku 1960 v článku 86 odst. 3 přiznávala právo občanů rozhodovat o věcech místní samosprávy, a to na obecních shromážděních, referendem nebo skrze zastupitelstva obce. Byl přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, který s touto formou přímé demokracie počítal, ale odkazoval na úpravu zvláštního zákona.<sup>35</sup> Tím zákonem se stal zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, jenž upravil nejen místní referendum, ale zároveň také volby do obecních zastupitelstev. Ty byly později vyčleněny do zvláštního zákona.

Potřeba nové normy, která by upravovala místní referendum, vznikla na základě nově se utvářejících vyšších územně samosprávných celků, dále pak na základě nově přijatého zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze. Z toho důvodu byl tedy přijat zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, který uspořádal konání referend na úrovni jednotlivých obcí, v územně členěných statutárních městech, hlavním městě Praze a městských částech a obvodech. Zákon ani částečně neupravuje referendum na úrovni vyšších územně samosprávných celků – krajů. Dříve než byl zákon přijat, totiž zákonodárce vypustil ustanovení § 12 odst. 2 písm. g), ten občanům kraje zajišťoval právo

<sup>34</sup> KLÍMA, Karel. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. ISBN isbn978-80-87956-09-0, s. 62.

<sup>35</sup> K tomu srov. § 26 zák. 367/1990 Sb., o obcích.

hlasovat v krajském referendu, avšak v podrobnostech odkazoval na prováděcí normu. Zákon o místním referendu byl tak přijat v době, kdy konání krajského referenda v České republice nebylo dle právního řádu možné.

## 2.2 Současná právní úprava

Místní referendum v České republice upraveno zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů ze dne 11. prosince 2003. Jde o naplnění hlavy sedmé Ústavy, jež zaručují právo na samosprávu a dále pak čl. 21 Listiny základních práv a svobod a Evropské charty místní samosprávy.<sup>36</sup> Má ústavní oporu v nezadatelném a nezrušitelném právu lidu podílet se na správě věcí veřejných, přesněji vyjádřeno: „*Právo každého občana podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců upravuje jako jedno z politických práv článek 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které jsou součástí ústavního pořádku České republiky. Toto právo vychází z Mezinárodního paktu o občanských politických právech, který byl vyhlášen pod č. 120/1976 Sb., kde v čl. 25 písm. a) je mimo jiné stanoveno, že každý občan má právo a možnost podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo pomocí svobodně volených zástupců. V preambuli Evropské charty místní samosprávy, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. září 1999, je stanoveno, že právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy.*“<sup>37</sup>

Stejně tak významné jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Obecně je místní referendum chápáno jako projev práva územních samosprávných celků a jejich občanů na samosprávu, a tak zákon o místním referendu může být brán jako realizace ustanovení čl. 2 odst. 2 a čl. 8 Ústavy.

Je nutno konstatovat, že výkon státní moci lidem, tedy přímo, ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy je nutno provést formou ústavního zákona, jak již bylo

<sup>36</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7357-700-1, s. 61.

<sup>37</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, č. 22/2004 Dz, Obecná část.



uvedeno výše. Dále je nutno odůvodnit celým čl. 2 Ústavy, kterým je lid označován jako zdroj veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Místní referendum se rozhoduje jen o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. „*Je pojímáno jako rozhodování občany (i cizí státní občan přihlášený k trvalému pobytu) formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.*“<sup>38</sup> Otázky územní samosprávy tak jsou v užším slova smyslu výkonem státní moci pouze z malé části, ve zbytku jsou výkonem moci samosprávné, vycházející z přirozené právní podstaty samosprávy jako takové.

*Někteří autoři nevidí rozdíl mezi výrazy „státní moc“ a „veřejná moc“. Státní moc není obecně vnímána jako synonymum moci veřejné: „Státní moc je druhem veřejné moci, která se vyznačuje schopností vnutit vůli vyjadřující státní (resp. veřejný) zájem jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti (...) slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“<sup>39</sup> Nahlížení na místní referendum jako na výkon samosprávy je zřejmé i z důvodové zprávy k zákonu o místním referendu: „Právní úprava předpokládá, že konání místního referenda bude výkonem samosprávy (...).“<sup>40</sup>*

### 2.3 Hlasování v místním referendu

Zákon o místním referendu věcně omezil rozsah otázek, které se mohou rozhodovat referendem. To je možné konat ve věcech, patřících do samostatné působnosti obce nebo územně členěného statutárního města, resp. hlavního města Prahy.<sup>41</sup> Je nutné upozornit, že zákon stanovuje, aby otázka, která se bude referendem rozhodovat, byla položena tak, abychom na ni mohli odpovědět

<sup>38</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právníké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN isbn978-80-7380-261-5, s. 582.

<sup>39</sup> HENDRYCH, Dušan. *Právníký slovník*. 2. rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckovy odborné slovníky. ISBN isbn80-7179-740-5, s. 978.

<sup>40</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, č. 22/2004 Dz, Obecná část.

<sup>41</sup> K tomu srov. § 6 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

„ano“ či „ne“. Otázka by měla být jednoznačná, srozumitelná a jednoduše formulovaná tak, aby ji každý porozuměl.

*„Rozhodování formou referenda je nepřípustné zejména ve věci místních poplatků, rozpočtu, zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města, vnitřního uspořádání, ve věci volby a odvolání starosty (primátora), místostarosty (náměstka primátora), členů rady a dalších členů zastupitelstva, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů, dále je nepřípustné, pokud by v referendu položená otázka byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, v případě uzavírání veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti nebo o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. V neposlední řadě je referendum nepřípustné, pokud od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.“<sup>42</sup>*

Hlasovat v místním referendu je právem každé osoby, která je oprávněna volit členy do obecního zastupitelstva a v zákoně je označována jako „oprávněná osoba“.<sup>43</sup> Na základě zákona je zřejmé, že se jedná o občana obce, předpokládáme-li že jde o státního občana České republiky, který nejpozději v den konání voleb dosáhl věku 18 let a je ke dni konání místního referenda přihlášen k trvalému pobytu v této obci. Hlasování se může zúčastnit i občan jiného státu, dovolí-li mu to mezinárodní smlouva, která je pro Českou republiku zavazující a která je zapsána ve Sbírce mezinárodních smluv, avšak za stejných podmínek jako občan České republiky (věk 18 let, trvalý pobyt apod.).<sup>44</sup>

Místní referendum je konáno tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného hlasovacího práva. Každý občan hlasuje osobně, jelikož zastoupení je dle zákona nepřípustné. Výsledek hlasování může být prohlášen za neplatný, jestliže došlo k porušení či nedodržení zásad volebního práva.<sup>45</sup> Referenda se nemohou zúčastnit osoby, které jsou omezené na osobní svobodě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody či z důvodu vazby. Pokud jsou omezeni na svéprávnosti k tomu, aby mohli hlasovat v referendu, pokud mají

<sup>42</sup> K tomu srov. § 7 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

<sup>43</sup> § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>44</sup> § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

<sup>45</sup> § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

omezenou svobodu z důvodů ochrany zdraví a v neposlední řadě v případě, že vykonávají vojenskou službu, jestliže účast v místním referendu neumožní výkon povinností z této služby plynoucích.<sup>46</sup>

## 2.4 Průběh místního referenda

Konání místního referenda je možno iniciovat dvěma způsoby, může být vyvoláno usnesením zastupitelstva nebo může být požadavkem občanů obce. Zastupitelstvo obce či statutárního města má pravomoc rozhodnout o konání místního referenda prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce nebo statutárního města.<sup>47</sup> V druhém případě, rozhodnou-li se sami občané obce pro iniciaci místního referenda, je potřeba utvořit „přípravný výbor“, který tvoří nejméně tři oprávněné osoby. Těmito osobami se rozumí ty osoby, které mají v místním referendu hlasovací právo. Výbor má právo navrhnout uspořádání místního referenda a dále uvést jméno zmocněnce, který má právo jednat jeho jménem a toto jednání je pro přípravný výbor závazné. Přípravný výbor má tedy plnou procesní způsobilost k úkonům podle zákona o místním referendu. Další oprávnění přípravného výboru stanovuje zákon o místním referendu: *„Dalšími oprávněními přípravného výboru jsou: delegace členů do komisí pro hlasování, právo podat soudu návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru nemá vady, právo podat soudu návrh na neplatnost hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.“*<sup>48</sup>

Pakliže je návrh přípravného výboru na konání referenda podpořen podpisy přesně stanoveného procenta obyvatel, popřípadě její části, může být podán. Jedná se o občanskou iniciativu na konání referenda, která však nesmí být slučována s lidovou iniciativou jako takovou. Počet oprávněných osob z řad obyvatel obce, který je potřebný pro podpoření návrhu na konání místního referenda, řeší zákon o místním referendu. Tento počet je stanoven dle počtu obyvatel obce, který je počítán k 1. lednu daného kalendářního roku<sup>49</sup> a tato úprava je převzata z předešlé právní úpravy místního referenda. Velikost tohoto

<sup>46</sup> § 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>47</sup> K tomu srov. § 14 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>48</sup> K tomu srov. § 9 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>49</sup> K tomu srov. § 55 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

počtu závisí na velikosti obce. Do 3 000 obyvatel musí návrh podpořit 30 % oprávněných osob, do 20 000 obyvatel je nutná podpora 20 % voličů, do 200 000 obyvatel musí svůj souhlas v referendu vyjádřit 10 % oprávněných osob a u obcí s obyvateli nad 200 000 je potřebný souhlas pouze 6 % voličů.<sup>50</sup>

Návrh výboru musí především obsahovat označení území, na kterém se konání referenda navrhuje, otázku či otázky, které jsou navrženy k rozhodnutí v referendu a odůvodnění návrhu. Nepostradatelnou složkou je také odhad nákladů spojených s provedením referenda a realizací přijatých rozhodnutí. Dále také stanovení způsobu úhrady těchto nákladů z rozpočtu obce a určení zmocněnce z Přípravného výboru. Součástí návrhu musí být rovněž příloha s podpisovou listinou s očíslovanými podpisovými archy.<sup>51</sup>

Pakliže je návrh podpořen příslušným počtem obyvatel, putuje k posouzení obecnímu úřadu, který je povinen návrh do 15 dnů od jeho přijetí projednat. Pokud nastane situace, ve které se obecní úřad během 30 dnů k návrhu nevyjádří, lze na něj nahlížet jako bezvadný. Nalezne-li úřad v návrhu nedostatky dle § 10 a 11 nebo nalezne-li nepravdivé údaje, vybídne zmocněnce k jejich odstranění a upravení návrhu. Poté tento návrh se všemi náležitostmi rada obce předloží k projednání zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání.<sup>52</sup> Zastupitelstvo, na rozdíl od úřadu, rozhoduje o návrhu věcně. Může rozhodnout kladně - referendum vyhlásí a současně určí den jeho konání anebo záporně, pakliže referendum na danou otázku nelze konat. Bezprostředně po usnesení zastupitelstva je toto usnesení vyvěšeno na úřední desce po dobu 15 dnů a zastupitelstvo zároveň poučí zmocněnce.<sup>53</sup> Pokud je vyhlášení referenda zastupitelstvem odmítnuto, navrhovatel již nemá možnost otázku změnit. V tomto případě jsou řešení pouze dvě - je možné se obrátit na soud s návrhem na zrušení rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zahájit nový sběr podpisů.

*„Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda; o tomto rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce. Takové rozhodnutí nelze vykonat před uplynutím lhůty stanovené ve větě třetí. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na konání*

<sup>50</sup> § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>51</sup> K tomu srov. § 10 - 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>52</sup> K tomu srov. § 12 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>53</sup> § 14 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

*místního referenda trvá, zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí. Rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města podle věty první pozbývá dnem vyhlášení místního referenda platnosti. Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.*<sup>54</sup>

Po dni vyhlášení, kterým je první den vyvěšení na úřední desce, se referendum musí konat nejpozději do 90 dnů, nestanovil-li přípravný výbor v návrhu datum pozdější. V případě, že se referendum bude konat současně s volbami do zastupitelstev obcí a krajů, do některé z komor Parlamentu či do Evropského parlamentu, koná se v době stanovené pro konání voleb.<sup>55</sup> Pro hlasování v místním referendu jsou zřízeny komise. Každá komise (okresová, místní a městská) má nejméně čtyři členy z řad oprávněných osob, neurčí-li starosta obce jinak. Činnost těchto komisí končí patnáctým dnem po vyhlášení výsledků.<sup>56</sup>

Zákon o místním referendu byl dlouhodobě kritizován za jeho ustanovení kvora, tedy nejnižší nutné účasti pro platnost hlasování. Na základě této kritiky bylo zákonem č. 169/2008 Sb. kvorum sníženo a zároveň byl pozměněn zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.<sup>57</sup> „*Předchozí právní úprava zákona o místním referendu (platná a účinná do 30.6.2008) pro platnost a závaznost hlasování v § 48 stanovila, že k platnosti rozhodnutí v místním referendu bylo třeba účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob a že rozhodnutí v místním referendu přijaté se stalo závazným, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se jej zúčastnily. Jednalo-li se o místním referendem, v němž se rozhodovalo o oddělení části obce nebo o sloučení obcí anebo o připojení obce k jiné obci, bylo rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob, v případě oddělení v té části (částech) obce, která se oddělovala. Při sloučení obcí*

<sup>54</sup> § 13 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>55</sup> § 5 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>56</sup> § 17, § 21 odst. 1 a 2, § 25 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>57</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7357-700-1, s. 69.

*nebo připojení obce nadpoloviční většina oprávněných osob v této obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán.*<sup>58</sup>

Z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 169/2008 Sb., můžeme vyčíst úmysl zákonodárce: „*Dosavadní praxe konání místních referend dokládá, že ustanovení zákona o místním referendu, podle něhož je k platnosti rozhodnutí v místním referendu třeba účasti alespoň poloviny všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, vede k výskytu neplatných rozhodnutí, především ve větších obcích, a tak vlastně k zbytečnému konání místního referenda (...). Stávající právní úprava místního referenda tak vytváří určitý blok či bariéru pro větší rozšíření referend, a tak i přímé demokracie na místní úrovni, a především vytváří náročnější podmínky pro platnost místních referend. Příliš vysoký práh účasti pro platnost v podobě 50 % všech oprávněných osob vede k tomu, že lidé, kteří se nezajímají o věci veřejné, mohou snadno blokovat zájem jiné části obyvatelstva obce na něčem se prostřednictvím referenda usnést.*“<sup>59</sup>

Důvodovou zprávou bylo také upozorněno na předchozí zákonnou úpravu místního referenda, která byla provedena zákonem č. 298/1992 Sb., o místním referendu. Ta stanovila platnou hranici účasti referenda na 25% všech oprávněných osob. Tato hranice byla ovšem zvýšena zákonem o místním referendu na 50 %. Právě z těchto důvodů byl zákon o místním referendu novelizován a během této novelizace došlo ke snížení kvora z 50 % na 35 % voličů. Tato úprava měla za cíl zvýšení počtu referend s platným rozhodnutím. Zákonodárce považoval 35 % kvorum za dostatečné. V případě, že by k hlasování dorazilo 35 % oprávněných občanů obce, k přijetí rozhodnutí by stačila nadpoloviční většina z 35 %, tedy 17,5 % hlasů. Současně bylo stanoveno, že rozhodnutí přijaté v místním referendu je závazné pouze tehdy, pokud pro něj hlasovala nejen nadpoloviční většina voličů, ale zároveň nejméně 25 % občanů zapsaných v seznámech oprávněných osob.<sup>60</sup>

Zákonem č. 169/2008 Sb. se novelizoval nejen zákon o místním referendu, současně došlo ke změnám v zákoně o obcích. Touto změnou přišlo Ministerstvo

<sup>58</sup> K tomu srov. § 48 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění do 30.6.2008.

<sup>59</sup> K tomu srov. Důvodová zpráva k zák. č. 169/2008 Sb., 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, Obecná část.

<sup>60</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7357-700-1, s. 70.

vnitřní České republiky o oprávnění rozpustit zastupitelstva obcí, která by nejednala dle výsledku hlasování v místním referendu. Dle důvodové zprávy je tento postup posouzen jako nepřímý zásah státu do oblasti samosprávy. „*Problematické je i to, že k rozpuštění zastupitelstva obce za neprovedení rozhodnutí přijatého v místním referendu, což je ve své podstatě sankce politické povahy, dochází v rámci správního dohledu státu. 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.*“<sup>61</sup>

Finanční výdaje spojené s konáním místního referenda a s vybavením hlasovací místnosti pro okrskové komise hradí obec ze svého rozpočtu. Pokud se místní referendum koná na návrh přípravného výboru, náklady spojené s činností výboru obec nehradí.<sup>62</sup>

Vyhlášení výsledků hlasování v místním referendu má na starosti místní komise, která výsledky zveřejní na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, zatímco dnem vyhlášení je brán první den vyvěšení výsledků. Vyhlášení místního referenda, jeho výsledek a provedení přijatého rozhodnutí je starosta obce či primátor povinen oznámit Ministerstvu vnitra do 5 dnů od této skutečnosti. V případě, že je rozhodnutí v rozporu s právním předpisem, tudíž jej nelze provést, oznamuje tento fakt starosta obce či primátor ministerstvu do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků hlasování.<sup>63</sup> Rozhodnutí oprávněných osob v místním referendu je pro zastupitelstvo a orgány obce závazné.

## 2.5 Přestupky a soudní přezkum

Volič se může dopustit přestupku, jestliže vědomě podepíše návrh přípravného výboru více než jednou nebo ho podepíše, přestože není oprávněnou

<sup>61</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2008 Sb., 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, Obecná část.

<sup>62</sup> § 51 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>63</sup> § 47 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

osobou. Třetím možným případem je uvedení nepravdivých údajů v podpisové listině a za všechny tyto přestupky mu může být udělena pokuta až do výše 3 000 Kč. Jedná se o výkon přenesené působnosti obce nebo statutárního města.<sup>64</sup>

*„Obecná úprava přestupků je obsažena v zákoně České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podle § 2 odst. 1 zák. o přestupcích: přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Podle § 3 zák. o přestupcích: k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.“<sup>65</sup>*

Soudní přezkum, kterým je zaručena ochrana návrhu zpracovaného přípravným výborem, upravuje zákon o místním referendu v § 57. Jednou ze situací, které mohou nastat, je nesouhlas přípravného výboru s výzvou obecního úřadu či magistrátu k odstranění vad, nalezených v návrhu. Takovýto návrh je nutno soudu podat nejpozději do 10 dnů od doručení výzvy k odstranění vad v písemné podobě.

Další možností, kdy má přípravný výbor právo dožadovat se soudní ochrany, je případ, kdy zastupitelstvo obce nebo statutárního města nerozhodlo o návrhu tohoto výboru, nevyhlásilo referendum nebo v případě, že vydalo rozhodnutí o tom, že referendum nevyhlásí.<sup>66</sup> Návrh soudu je nutno podat nejpozději do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce či statutárního města, na kterém měl být návrh diskutován nebo od jednání zastupitelstva obce nebo statutárního města, kde toto zastupitelstvo rozhodlo o nevyhlášení místního referenda. V obou těchto případech je účastníkem řízení na jedné straně obec (městská část či obvod statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha) a na straně druhé přípravný výbor. Pakliže soud návrhu vyhoví a rozhodne v těchto případech opačně, nežli rozhodlo zastupitelstvo, jeho rozhodnutí nahradí rozhodnutí zastupitelstva.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> K tomu srov. § 56 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů.

<sup>65</sup> KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: WoltersKluwer, 2016. Komentáře (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-280-1, s. 202.

<sup>66</sup> K tomu srov. § 57 odst. 1 b), § 13 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů.

<sup>67</sup> § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů.



Jestliže má oprávněná osoba či přípravný výbor za to, že došlo k porušení zákona a tím ovlivnění hlasování či konečného rozhodnutí, může se obrátit na soud s návrhem na vyslovení neplatnosti hlasování či neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Další příčinou pro podání návrhu může být fakt, že předmětem referenda, které se konalo, není věc spadající do samostatné působnosti obce (statutárního města) nebo se rozhodovalo v otázkách, které nelze místním referendem rozhodovat. Návrh tohoto typu lze podat do 10 dnů po vyhlášení výsledků místního referenda.<sup>68</sup>

Návrhy lze podat jen u věcně a místně příslušného soudu. Krajskému soudu, jenž je místně příslušný ke správnímu orgánu, který ve věci rozhodl, náleží rozhodování ve sporech uvedených výše. Soud rozhoduje ve lhůtě 30 dní a to usnesením, které je posléze zasláno účastníkům a současně vyvěšeno na úřední desce soudu. Právní moci nabývá usnesení soudu dnem vyvěšení na úřední desce soudu.

---

<sup>68</sup>PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7357-700-1, s. 73.

### 3. Porovnání se zahraniční úpravou

#### 3.1 Francie

Ve francouzské moderní historii bylo zaznamenáno mnohem více referend než v majoritě evropských zemí, konkrétně 23 referend od roku 1793, nicméně většinu z nich lze zařadit do specifických období dějin této země. Po roce 1968, tedy po skončení období vlády prezidenta de Gaulla, se referendum vyskytuje jen zřídka. Kromě častého aplikování referenda je Francie zajímavá tím, že referendum může být svoláno bez odsouhlasení parlamentem, hlavní roli má prezident. Obvyklým problémem jsou právě snahy hlavy státu, stavět na referendu legitimizaci své politické moci. Z tohoto důvodu nemusí být referendum v této zemi vždy bráno jako demokratický nástroj. Za zmínku stojí významná referenda týkající se přijetí nových členů Evropských společenství z 23. dubna 1972 a referendum o schválení Smlouvy o EU ze dne 21. září 1992.<sup>69</sup>

##### 3.1.1 Ústavněprávní vymezení referenda

Národní suverenita, dle článku 3 Ústavy Francouzské republiky, patří lidu, který ji vykonává svými zástupci a prostřednictvím referenda. Podmínky uskutečnění legislativního referenda pak vymezuje článek 11, podle kterého může prezident republiky (na návrhy vlády či společného zasedání obou komor parlamentu) předložit k referendu jakýkoli návrh zákona, jenž upravuje organizaci orgánů veřejné moci, změny hospodářské či sociální politiky státu a veřejných služeb v této oblasti nebo schvaluje podepsání mezinárodní smlouvy s důsledky pro chod institucí, aniž by porušila ústavu. Pokud se výsledkem referenda rozhodne pro daný návrh zákona, prezident jej musí do 15 dnů od schválení vyhlásit.

Referendum, které se týká změn či dodatků k Ústavě, se zabývá 89. článkem. V tomto případě může návrh podat nejen prezident na návrh premiéra, ale i jednotliví členové parlamentu. Podávaný návrh musí schválit obě sněmovny

<sup>69</sup> FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9, s. 19.

a jeho vyhlášení je možné až po vypsání referenda o tomto návrhu. Výjimkou je schválení třípětinovou většinou přítomných poslanců Kongresu, což je zasedání obou sněmoven. V tomto případě nemusí prezident vypisovat referendum o ústavní změně nebo dodatku. Pozměňovací návrhy nemohou být schvalovány, pokud by tím byla ohrožena celistvost státu a také předmětem referenda nikdy nemůže být změna republikového zřízení státu.

Hlavní rozdíl mezi těmito články tkívá v tom, že reformy, které jsou předkládané veřejnosti ke schválení dle článku 89, musí být prvotně schváleny oběma komorami parlamentu. Jestliže tato situace nastane, závazné je referendum to, které bylo podníceno parlamentem a nezávazné to, které bylo iniciováno na podnět prezidenta. Dále z tohoto článku vyplývá, že hlava státu není nucena přijmout návrh premiéra. To může způsobit konflikt prezident proti opozičnímu premiérovi v období tzv. kohabitace. Prezident nemusí svolávat referendum, se kterým sám nesouhlasí.

Předmět referenda byl již několikrát kritizován, jelikož je v textu Ústavy z roku 1958 nejednoznačně definován a tento text již mnohokrát povolil velmi širokou interpretaci tohoto termínu a použití článku 11 v případech kontroly Ústavy.<sup>70</sup>

### **3.1.2 Postavení funkce referenda v politickém systému a jeho funkce**

Podstatnou změnu směřující k demokratizaci prodělal předpoklad referenda a jeho samotné provedení. Následníci prezidenta De Gaulla dokázali, že předpoklad referenda závisí na pravidlech a praxi při volební kampani, dále pak na typu otázky, jenž veřejnost rozhoduje a kontextu volby. V neposlední řadě přirovnali referendum ke stavu zastupitelské demokracie.

Hlavní funkci referenda ve Francii byla snaha iniciátorů posílit svou moc v zemi a to zejména v referendech Charlese de Gaulla. Po jeho odstoupení se jeho nástupci snažili vyhnout hlasování o své osobě, avšak referendu přesto přisuzovali

<sup>70</sup> FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9, s. 20.

velký význam pro vlastní osobu. V následujících letech se jasně projevilo, že k posílení postavení prezidenta nedošlo.

Další funkcí je použití referenda při řešení politické krize. Prezident a vláda v těchto případech hledají legitimitu pro své činy. Příkladem jsou obzvláště referenda, která se zabývají alžírskou krizí a referenda z roku 1988, týkající se Nové Kaledonie.

### 3.1.3 Budoucnost referenda

Během 20. století proběhl v této oblasti pokrok směrem k demokratizaci referenda, a tak ve Francii zůstává nástrojem, užívaným za neobvyklých okolností anebo v případech, kdy se hlasování týká zásadní politické věci. V současnosti už není referendum využíváno tak často, jako za vlády prezidenta de Gaulla, kdy bylo běžným politickým nástrojem, a je nepravděpodobné, že by někdy v budoucnu mělo nabýt stejného významu. Tato změna je nejvíce spojována s francouzským ústavním vývojem a s rozvojem stranického systému. Nicméně Francie zůstala jedinou demokratickou zemí, ve které nemusí být užití referenda schváleno parlamentem. V politickém systému opět hrají podstatnou roli politické strany a je tedy téměř samozřejmé, že referendum, které je možno chápat jako zbraň proti těmto stranám, přestalo být využíváno. Kromě toho v případě parlamentní majority se referendum stává daleko méně potřebným, neboť prezident může vládnout i bez něj.<sup>71</sup>

Přestože referendum ve francouzské ústavě upravují dva články, všechna doposud svolaná referenda dle této ústavy se konala podle článku 11. Jeho předností ve srovnání s článkem 89 je, že v referendu je možno podat ke schválení návrh zákona, kdežto při použití článku 89 hlasuje lid o zákonu již schváleném.

Prvkem obnovy častějšího využívání referenda by mohlo být rozšíření pravomoci iniciovat hlasování. Referendum by tak bylo chápáno jako jakési útočiště pro menšiny a skutečně by tak dalo veřejnosti možnost projevit své zájmy. Dalším prvkem by také mohla být snaha Evropské Unie docílit větší

<sup>71</sup> FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9, s. 22.

demokratičnosti a silnějšího vztahu s občany, což je demonstrováno předpokladem častého užívání referenda.<sup>72</sup>

### 3.2 Finsko

Ve Finsku je referendum nepříliš využívaným prostředkem, v historii země bylo použito pouze dvakrát a s velkým časovým rozestupem. První referendum z roku 1931 ještě nebylo řádně upraveno ústavou, patřičné doplnění proběhlo až v roce 1987. Na základě těchto dodatků se v roce 1994 konalo druhé a doposud poslední referendum - o vstupu země do Evropské unie. Velmi malá praxe v oblasti referenda má souvislost s již osvědčenou zastupitelskou formou vlády. Referendum funguje ve Finsku jako forma konzultativního hlasování, ve kterém je předmětem politická volba, která podpoří rozhodnutí ústavního aparátu. Toto rozhodování se koná pouze v zásadních otázkách finské společnosti, jako byla otázka prohibice alkoholických nápojů či vstoupení do Evropské unie.<sup>73</sup>

Finsko bylo až do skončení období studené války ve svých vztazích k Západní Evropě silně usměřňováno a omezováno svým neutrálním postavením a spojením se Sovětským svazem. V průběhu studené války se vyhýbalo přímé účasti v integračních projektech a zprvu sledovalo, jaký vývoj bude mít spolupráce v dané organizaci a jak by se k jejich eventuálnímu členství vyjádřila Moskva. V případě, že se jakási spolupráce konala, probíhala jen na ekonomické úrovni, nikdy na úrovni politické. Možnost vlastní suverénní zahraniční politiky se Finsku naskytla teprve s rozpadem Sovětského svazu.<sup>74</sup>

S ohledem na moderní politický rozvoj země bylo pro Finsko referendum o vstupu do EU zásadní. Sjednání s evropskými strukturami Finsku dovolilo zůstat v úzkém ekonomickém i politickém styku s ostatními severskými zeměmi.

<sup>72</sup> FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9, s. 28.

<sup>73</sup> Tamtéž, s. 81.

<sup>74</sup> Tamtéž, s. 82.

### 3.2.1 Ústavní vymezení institutu referenda

Referendum je upraveno pouze krátkým úryvkem a jedinou uskutečnitelnou formou je uspořádání konzultativního referenda, které není závazného charakteru. Pro pochopení odsunutí tohoto nástroje do pozadí, je nutno přiblížit postup přijímání mezinárodních smluv, změn ústavy a souvisejících zákonů.

Mezinárodní smlouvy ve Finsku uzavírá prezident, který je hlavou moci výkonné a společně s jednokomorovým parlamentem má zákonodárnou moc. Významné mezinárodní smlouvy jsou též schvalovány parlamentem. Jelikož přijetí mezinárodní smlouvy nemá žádný vliv na vnitrostátní právo, je nutno implementovat smlouvu pomocí vnitrostátního zákona, ke kterému je smlouva později připojena jako příloha. Metoda pro přijetí mezinárodních smluv je tak specifická v tom, že neinkorporuje smlouvu přímo do právního řádu, ale vyžaduje přijetí nové právní normy. (je k tomu potřeba?)

V ústavě je referendum podrobně zmíněno v § 53, ve kterém je specifikována pouze jedna varianta – konzultativní referendum. To musí být schváleno většinou hlasů v parlamentu a je možné jej uspořádat na základě zvláštního zákona, jenž stanovuje datum konání a rovněž předmět, o němž se rozhoduje. V referendu může volič hlasovat o více než dvou možnostech (variantách), tzv. multiplechoice referendum. Prováděcí zákon dovoluje hlasovat i těm voličům, kteří nemají jednoznačný názor tím, že mohou odevzdat prázdné lístky. Jejich hlasy se pak započítají do výsledků referenda.<sup>75</sup>

### 3.2.2 Budoucnost referenda

Referendum je ve Finsku využíváno velmi opatrně a je vypisováno pouze o otázkách zásadního politického významu (vstup do Evropské unie) či o tématech, které jen těžko politické strany dokážou rozhodnout samy (otázka prohibice). Důsledky referenda jsou však závažné především pro parlament, který má hlavní slovo při hlasování o zákonu, jenž se předmětem referenda

<sup>75</sup> FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9, s. 83.

zabývá.<sup>76</sup> V historii zažila země jen dvě referenda a Finsko bezpochyby zůstane zemí, ve které je základem reprezentativní demokracie. Úprava ústavy z roku 1987 začlenila referendum do tohoto systému, ale jelikož se stalo výhradně konzultativním nástrojem, zůstane, po vzoru předchozích referend, spíše v pozadí.

### 3.3 Rakousko

Rakousko se stalo členem Evropské unie v polovině 90. let, což byla doba, ve které kandidátské země často využívali referendum, jako nástroj pro rozhodnutí, zda do EU vstoupit či nikoli. Právě touto otázkou se zabývalo zatím jediné referendum, které se v Rakousku ve spojení s evropskou problematikou konalo. Tuto zemi můžeme označit jako zemi s pevně fungující zastupitelskou demokracií, kde se s přímou demokracií setkáme je zřídka kdy. Princip přímé demokracie není v této zemi tradiční, i když v rakouské ústavě můžeme nalézt články, upravující užití referenda v několika odlišných případech. V Rakousku se zatím konala jen dvě referenda a to v roce 1978, týkající se rozhodnutí o spuštění jaderné elektrárny a v roce 1994, ve kterém občané rozhodovali o členství Rakouska v Evropské unii.<sup>77</sup> Nárůst využívání referenda by mohl být spojen se vstupem Rakouska do EU, jelikož ta zmiňuje referendum jako jednu z možností zvýšení účasti lidu na rozhodování ve státě. Lidových iniciativ bylo v této zemi uspořádáno již třicet, avšak jejich úspěšnost byla jen minimální.

#### 3.3.1 Ústavněprávní vymezení a postavení referenda v politickém systému

V rakouské ústavě nalezneme 3 prvky přímé demokracie- přímou volbu prezidenta, lidovou iniciativu a samozřejmě referendum. Nicméně i v Rakousku existují dvě odlišné formy referenda. Prvním z nich je referendum v obvyklém smyslu – Die Volksabstimmung a druhým je tzv. lidové

<sup>76</sup> FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9, s. 91.

<sup>77</sup> Tamtéž, s. 116.

hlasování – Die Volksbefragung. Obě tyto formy se konají na základě rozhodnutí prezidenta republiky. Volební den i den vstoupení v platnost poté určuje spolková vláda.

Předmětem referenda, které je upraveno čl. 43, čl. 44 odst. 3 a čl. 60 odst. 6 Ústavy, může být parlamentem schválený zákon anebo Spolkovým shromážděním předložená otázka ve věci odvolání prezidenta. V případě lidového hlasování, které je rakouskou ústavou upraveno čl. 49 písmenem b), se pouze zjišťují názory občanů na věci celostátně zásadní. Výsledek referenda je na rozdíl od lidového hlasování závazný. Ano nebo ne je odpovědí u obou forem, v lidovém hlasování navíc může být výběr ze dvou variant návrhu řešení.

Rakouskému politickému systému vévodí Národní rada, jež je oprávněna rozhodovat. Pravomoci Spolkové rady, druhé komory parlamentu, jsou omezené stejně tak, jako přímý vliv lidu na politickou situaci, jelikož vyhlášení referenda má na starost Národní rada (jen částečně Spolková rada). Vliv lidové iniciativy je také omezen tím, že předložení návrhu zákona tímto způsobem, není pro Národní radu závazné.<sup>78</sup>

Ústava nestanovuje minimální počet voličů pro platnost referenda a exaktní průběh referenda stanovuje federální zákon. Hlasovací právo mají všichni občané, kteří jsou oprávněni volit do Národní rady a ke schválení referenda je potřebná absolutní většina platných hlasů, dle rakouské ústavy čl. 45.

### 3.4 Maďarsko

Maďarsko od roku 1994, kdy podalo žádost o vstup do Evropské unie, stálo o začlenění se mezi evropské demokratické země. Průzkumy, které proběhly v období předvolebním, naznačovaly, že by tento vstup voliči neměli v referendu, které se konalo 12. dubna 2003, odmítnout. Přes všechna očekávání, výsledek hlasování nebyl pro Maďarsko nikterak závazný a k platnosti referenda postačila velmi malá volební účast.

<sup>78</sup>FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9, s. 118.



### 3.4.1 Ústavněprávní vymezení referenda

Referendum, jako nástroj přímé demokracie, byl v Maďarsku využit jen poskromnu. Jeho úprava základním zákonem č. XVII z roku 1989 byla poprvé využita v roce 1989 v otázce první volby prezidenta.

Lid Maďarské republiky se, dle Ústavy, podílí na správě státu především prostřednictvím svých zástupců, tedy nepřímou. Iniciovat konání referenda může vláda, třetina členů parlamentu, prezident republiky a v neposlední řadě 100 000 oprávněných osob. Pouze za podmínky, že je referendum iniciováno minimálním počtem 200 000 voličů, musí Národní shromáždění dle zákona referendum vyhlásit. Národní shromáždění Maďarské republiky má právo vyhlásit referendum, pakliže je podpořeno 2/3 přítomných poslanců. Zda jde o referendum zjišťovací či rozhodovací, musí být stanoveno v rozhodnutí o vyhlášení referenda, ovšem v případě vyhlášení na podnět 200 000 voličů je výsledek hlasování závazný vždy. Součástí usnesení parlamentu je také, kromě konkrétní otázky, schválení rozpočtu na konání referenda. Aby bylo celostátní referendum platné, stačí, aby jedna z odpovědí na položenou otázku byla podpořena alespoň čtvrtinou všech voličů. V této situaci se jedná o přijetí rozhodnutí prostou většinou oprávněných osob.

V Ústavě republiky je navíc v § 79 speciálně upraveno referendum o přístupu země k Evropské unii. Nalezneme zde také konkrétní znění otázky, jež je v referendu rozhodována a termín konání tohoto hlasování. Pakliže by referendum nebylo úspěšné, konání referenda by bylo třeba změnit a to tak, že by se hlasovalo o změně textu ústavy.<sup>79</sup>

Funkce referenda v této republice je spíše jen doplňková, jelikož jeho vyhlášení i účinky výsledku mohou být ovlivněny složením parlamentu. Díky tomu bylo i referendum o přístupu do Evropské unie spíše informativní, jelikož k jeho přijetí stačilo tak malé množství voličů a o jeho závaznost záležela na rozhodnutí politických zástupců.

<sup>79</sup> FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9, s. 146.

## 4. Místní referendum v praxi – referendum v Plzni

Proti zbourání Domu kultury Inwest (viz příloha č. 1), ve kterém se pořádalo mnoho kulturních akcí, byla podepisována petice. Avšak ani ta nezabránila soukromému majiteli – společnosti Amádeus v demolici největšího kulturního domu na západě Čech.

### 4.1 Historie záměru výstavby

Rámcový plán, který řešil přestavbu či zástavbu celého pozemku, poskytla společnost Amádeus ještě před rokem 2009. Dle územního plánu tento pozemek spadá do smíšeného centrálního území, v němž dominují obchodní a bytové domy, stavby pro administrativu a veřejnou správu, stavby pro kulturní účely, školství, zdravotnictví a církev. Tyto záměry musely být posouzeny dle procesu EIA, jenž posuzuje vliv stavby na životní prostředí.<sup>80</sup>

Usnesením č. 387 ze dne 17. června 2010 zastupitelstvo města schválilo uskutečnění veřejné soutěže na řešení plzeňského bloku Americká – Denisovo nábřeží – Sirková. K sestavení podmínek soutěže pomohli městu oslovení vlastníci pozemků na tomto území. Cílem těchto soutěží je výběr nejlepšího týmu, dle zpracovaných návrhů, který bude schopen nejlépe vyřešit daný úkol. Dle vybraných návrhů mohou být například stanoveny regulační podmínky, dle kterých město jedná. Architektonicko-urbanistické soutěže jsou, navzdory všem plusům, časově i finančně náročné. Společnost Amádeus v srpnu tohoto roku oznámila svůj konkrétní záměr s tímto pozemkem. Jednalo se o novou zástavbu „Obchodní centrum ARÉNA“, která by byla tvořena dvěma objekty – obchodním a administrativním.

Jednotliví účastníci byli v březnu roku 2011 osloveni společností s žádostí o vydání závazného stanoviska k dokumentaci řízení. Dne 7. dubna téhož roku byla architektonická soutěž zrušena usnesením Zastupitelstva města Plzně. Bylo tak učiněno vzhledem k její časové náročnosti a také jednání a přípravě projektu investorem, který není povinen čekat až do vyhlášení výsledků soutěže.

---

<sup>80</sup> Historie - Místní referendum . [online]. Copyright © 2012 Magistrát města Plzně [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

*„Místo architektonické soutěže zastupitelstvo uložilo sestavit poradní skupinu technického náměstka primátora na stanovení podmínek pro jednání s investorem z pozice účastníka územního řízení. Skupina má stanovit podmínky a před vydáním stanoviska k územnímu rozhodnutí bude jednat s investorem záměru „Obchodní centrum Aréna“ ve věci požadavků na funkční náplň objektu, dopravní řešení a architektonické ztvárnění objektu z pozice účastníka územního řízení.“<sup>81</sup>*

Zahájení prací na pořízení regulačního plánu a změny územního plánu bylo zastaveno usnesením Zastupitelstva č. 371 dne 16.6.2011, avšak uložilo zpracování základních regulačních podmínek celého bloku, jenž je ohraničen ulicemi Denisovo nábřeží, Americká, Sirková. Město v srpnu potvrdilo, že trvá na potřebě odstranění negativních účinků nově vzniklé dopravy. Společnost Amádeus zažádala téhož měsíce o pronájem a následný prodej městských prodej pozemků města na území bývalého Domu kultury, jenž poskytne možnost umístění objektu na požadované místo podle regulačních podmínek.

Zastupitelstvo města Plzně dne 1.9.2011 povolilo usnesením č. 437 Základní regulační podmínky pro zástavbu Americká – Denisovo nábřeží – Sirková. Současně s těmito událostmi probíhá na Úřadě městského obvodu Plzeň 3 řízení na zbourání Domu kultury Inwest. Během listopadu a prosince roku 2011 byla veřejně prodiskutována dokumentace a posudek EIA.

V únoru 2012 byly společností Amádeus předloženy dokumenty k územnímu rozhodnutí, které dle Útvary koncepce a rozvoje města Plzně nesplnily regulační podmínky. Toto rozhodnutí potvrdila také Komise pro koncepci a rozvoj. V následujícím období probíhají s Útvarem koncepce a rozvoje města Plzně a odbornou skupinou architektů průběžná jednání o úpravě dokumentace.

*„Usneseními Rady města Plzně (RMP) č. 830 ze dne 31. 5. 2012, RMP č. 858 ze dne 12. 6. 2012, RMP č. 876 ze dne 21. 6. 2012 bylo schváleno uzavření nájemní smlouvy na městské pozemky s rozvazovací podmínkou, že nájemní smlouva pozbude své účinnosti, nedojde-li do 30. 6. 2013 k uzavření smlouvy*

---

<sup>81</sup> Historie - Místní referendum . [online]. Copyright © 2012 Magistrát města Plzně [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

*o budoucí smlouvě kupní (předpokladem pro uzavření smlouvy o budoucí smlouvě kupní je splnění regulačních podmínek).“*

Následující měsíc po uzavření nájemní smlouvy bylo vydáno stanovisko pro územní rozhodnutí Odborem rozvoje a plánování Magistrátu města Plzně. V srpnu investor požádal o poskytnutí územního rozhodnutí. Stavebně správní odbor Magistrátu města Plzně pozastavil řízení do 31.12.2012 a vyzval společnost Amádeus k doplnění dokumentů. Společnost tak v listopadu učinila a žádala o znovuzahájení územního řízení, které bylo později zahájeno.

*„ZMP usnesením č. 585 ze dne 8. 11. 2012 uložilo technickému náměstkovi činit kroky směřující k přerušení územního řízení do doby vyhlášení výsledků místního referenda.“* Na žádost investora bylo řízení přerušeno.<sup>82</sup>

## 4.2 Od návrhu k vyhlášení referenda

Přípravný výbor, zastoupený zmocněncem panem Martinem Markem, podal dne 6. srpna 2012 Magistrátu města Plzně „**Návrh** na konání místního referenda ve smyslu § 10 zákona č. 22/2004 Sb.“ Návrh obsahoval dvě otázky, které by měly být referendem rozhodnuty, samozřejmostí byla možnost odpověď „ANO/NE“ na obě dvě otázky.

### Otázky Návrhu na konání místního referenda:

1) *„Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?“*

2) *„Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?“*

Magistrát posoudil návrh v zákonem stanovené lhůtě, avšak shledal jej vadným. Mezi nedostatky a vady patřil nedostatek počtu podpisů na podpisových listinách, které měly podpořit konání referenda. Další vadou bylo nesprávné vyčíslení nákladů, kdy navrhovatel v tomto bodu chybně předpokládal

---

<sup>82</sup> Historie - Místní referendum . [online]. Copyright © 2012 Magistrát města Plzně [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

jednak úsporu nákladů spojenou s konáním místního referenda s konáním voleb do zastupitelstva, tak i jejich celkové vyčíslení spojené s realizací a způsoby jejich úhrady. Poslední chybně uvedenou skutečností byly osobní údaje dvou členů přípravného výboru. Přestože nebyl návrh bezvadný, uvedené vady byly shledány jako vady odstranitelné a 24. srpna byla zástupci přípravného výboru v souladu se zákonem předána výzva k odstranění těchto vad.

Dne 29. srpna 2012, ve lhůtě uvedené Magistrátem města, bylo Magistrátu doručeno „**Doplnění návrhu** na konání místního referenda na výzvu převzatou dne 24. srpna 2012“. Součástí příloh tohoto podání bylo i dalších 354 kusů podpisových archů a v ostatních částech Doplnění byla formulována náprava vad. Magistrát byl povinen přezkontrolovat veškeré údaje dodatečně dodané (podpisové listiny) stejným způsobem, jako při počátečním posouzení a dále zda skutečně došlo k doplnění původního návrhu. Tento postup byl dokončen dne 5. září 2012, avšak jeho výsledkem bylo konstatování, že k odstranění všech vad nedošlo. Díky chybě týkající se vyčíslení nákladů a způsobu jejich úhrady, na níž si přípravný výbor stále trval, nemohlo dojít k předložení návrhu Zastupitelstvu města Plzně, jelikož návrh nebyl bezvadný.

Dne 11. září 2012 bylo doručeno **druhé doplnění** původního návrhu, ve kterém již byly odstraněny předchozí vady. Vzhledem k typu vad mohl Magistrát takřka ihned jednat a tímto doplněním byl návrh přípravného výboru dle § 10 a 11 zákona o místním referendu posouzen jako bezvadný. Dle § 12 odst. 4 zákona o místním referendu Rada města Plzně postoupila návrh k projednání zastupitelstvu usnesením č. 1246 ze dne 13. září 2012. Zastupitelstvo města Plzně muselo nejdříve posoudit, zda změny územního plánu patří do samostatné působnosti obce. Problémem bylo položení druhé otázky návrhu.

Otázkou se zabývalo Ministerstva vnitra, ale i soudy všech stupňů, které upozornili na nepřípustnost této otázky, jelikož dle stavebního zákona musí mít územní plán formu opatření obecné povahy dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Celkový postup schvalování územního plánu nebo jeho změn je velmi zdlouhavý a složitý. „*Jak Ústavní soud, tak správní soudy se následně ustálily na názoru, že místní referendum, které má iniciovat změnu územního plánu, tzn. vyvolat složitý proces pořízení změny územního plánu, který je bezpochyby zvláštním řízením podle správního řádu a stavebního zákona,*

*je dle § 7 písm. e) zákona o referendu nepřípustné( ...) Nesouhlas některých občanů obce s územním plánem či jeho částí není možno dle Ústavního soudu „obcházet“ pomocí institutu místního referenda (...).“<sup>83</sup>*

Ministerstvo vnitra České republiky došlo na základě současné judikatury Ústavního soudu k závěru, že rozhodnutí druhé otázky navrhovaného místního referenda by bylo proti právním předpisům.

Jednou z podstatných vad návrhu (viz výše) byly náklady spojené s provedením místního referenda, které navrhovatelé odhadovali na 6 milionů Kč. Ty měly být o něco nižší, maximálně tak vysoké, jako náklady na konání voleb do zastupitelstva města. Zároveň pokud by se referendum konalo dle návrhu ve stejném termínu jako krajské volby, byly by náklady přibližně o 80% nižší, jelikož některé z nich by byly sdílené, například odměna členům volebních komisí či pronájem volebních místností. Výbor dále navrhoval, aby zbylé náklady spojené se samotným konáním místního referenda, byly uhrazeny z rozpočtu města Plzně.

Magistrát města Plzně odhadoval náklady na samotnou realizaci referenda na částku mezi 2,5 až 3 miliony Kč. Financování těchto nákladů by bylo kryto z rozpočtu Magistrátu města Plzně na rok 2012.

*„Dle sdělení společnosti AMÁDEUS PLZEŇ, a. s. je požadována náhrada za znehodnocení jejích pozemků způsobené případnou změnou územního plánu (...) Nárokováná náhrada za znehodnocení pozemků by se dle vyjádření této společnosti tudíž v případě změny územního plánu pohybovala v rozmezí 414 - 496 mil. Kč. Jako další kompenzace bude dle svého vyjádření společnost od města požadovat náhrady dosud vynaložených nákladů ve výši 336,4 mil. Kč a náhradu ušlého zisku(...). Celkově tedy jen společnost AMÁDEUS PLZEŇ, a.s. je připravena požadovat po městě v případě realizace přípravným výborem navrhované změny územního plánu částku minimálně ve výši 5 150 mil. Kč.“<sup>84</sup>*

---

<sup>83</sup> Historie - Místní referendum . [online]. Copyright © 2012 Magistrát města Plzně [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

<sup>84</sup> Tamtéž.

Zasedání Zastupitelstva města Plzně, které bylo svoláno mimořádně dne 17. září 2012, jehož tématem mělo být pouze vyhlášení místního referenda. Avšak žádné rozhodnutí nebylo přijato, tím bylo možno postupovat dále dle § 57 zákona o místním referendu, tedy domáhat se soudní ochrany. Dne 5. října podal přípravný výbor zastoupený advokátní kanceláří Šikola a partneři návrh plzeňskému Krajskému soudu na vyhlášení místního referenda v původní podobě – v obou otázkách. Na žádost soudu se také vyjádřilo město Plzeň a to tak, že soudu navrhlo, aby místní referendum nevyhlásil vůbec.

Rozhodnutí soudu o návrhu dle § 57 nahradilo rozhodnutí zastupitelstva města. „Dne 5. listopadu 2012 vydal správní soud svůj rozsudek, kterým vyhlašuje místní referendum v tzv. 1. otázce současně s prvním kolem první přímé volby prezidenta republiky, zamítl konání referenda v tzv. 2. otázce a nikomu z účastníků nepřiznal náhradu nákladů.“ Společnost Amádeus Plzeň, a.s. posléze podala kasační stížnost, ve které se domáhala zrušení referenda i v otázce první.<sup>85</sup>

### 4.3 Referendum

Sbírání hlasů v místním referendu probíhalo dva dny, během kterých se nasbíralo 54 490 platných hlasů, tedy více než 41 %, přičemž 35 543 oprávněných osob, tedy 27 %, zaškrtnulo odpověď „ano“. Aby bylo referendum platné, byla potřebná účast 35 % oprávněných osob a současně bylo nutné, aby pro jednu z variant hlasovala nadpoloviční většina voličů. Referendum tak splnilo zákonné podmínky a jeho výsledek byl pro město závazný, muselo tedy učinit kroky, které zabránily výstavbě společnosti Amádeus. V rozhovoru se ke konání místního referenda vyjádřil tehdejší primátor Martin Baxa: „Už jen samotné konání referenda považuji za velký úspěch pro Plzeň. Jsem rád, že se do diskuze o podobě města a veřejného prostoru zapojilo tak velké množství občanů a považuji to za krok správným směrem. Město Plzeň nyní začne na základě jeho výsledků bezodkladně konat, přestože nelze zastírat, že to městskému rozpočtu může přinést nemalé náklady.“<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> [Historie - Místní referendum . [online]. Copyright © 2012 Magistrát města Plzně [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: [https://referendum.plzen.eu/historie/chap\\_12160/historie-2.aspx](https://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx)

<sup>86</sup> Plzeňané v referendu byli proti výstavbě multifunkčního centra Corso Americká: oficiální informační server města Plzně. [online]. Copyright © 2018 Statutární město Plzeň [cit.

Zastupitelé města Plzně v dubnu 2013 odsouhlasili plán zorganizovat veřejnou ideovou architektonicko-urbanistickou soutěž na řešení prostoru bývalého Domu kultury Inwest., *„Ta má být podkladem pro konkrétní kroky v územním plánování. Soutěží dále město získá názor na zástavbu celého území, posoudí rovněž všechny záměry a zohlední výsledek místního referenda. Do konce roku má úřad zpracovat definici pojmu „obchodní zařízení“ pro účely jejího následného použití v základních regulačních podmínkách a v územně plánovací dokumentaci a připravit všechny podklady a informace, které souvisí s předmětem uvedené soutěže, účelem a soutěžním úkolem.“*<sup>87</sup>

#### 4.4 Současnost

V loňském roce byla dne 26. října Usnesením Zastupitelstva města Plzně č. 465 odsouhlasena Územní studie Americká – Sirková, která vychází ze soutěže z roku 2014 a detailně se zabývá podmínkami stanovenými v Územním plánu. Při zpracování byla studie zároveň projednána se správci sítí, příslušnými orgány státní správy, městským obvodem Plzeň 3 a podstatnými vlastníky pozemků, jelikož jak dnes tak i v historii byly tyto pozemky v soukromém vlastnictví. Studie však musí být uzpůsobena historické zástavbě města.

*„Nová zástavba při Americké ulici musí respektovat výškovou hladinu a členění bloků dle stávající zástavby na protější straně. V případě významného prostranství u křížení ulic Americká – Sirková – Šumavská – Mikulášská pak studie umožňuje vytvoření výškového urbanistického akcentu, potvrzujícího význam místa a navazujícího veřejného prostoru.“*

Konečná podoba tohoto území by měla být dosažena ve dvou etapách a Útvar koncepce a rozvoje města Plzně zadal k posouzení dopady možné zástavby, a to nejen na odvětví maloobchodu a služeb, ale i vliv na sektor kultury,

---

26.03.2018]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/plzenane-v-referendu-byli-proti-vystavbe-multifunkcniho-centra-corso-americka.aspx>

<sup>87</sup> Město vyhlásí architektonicko-urbanistickou soutěž na řešení území pod bývalým Domem kultury Inwest: oficiální informační server města Plzně. [online]. Copyright © 2018 Statutární město Plzeň [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/mesto-vyhlasil-architektonicko-urbanistickou-soutez-na-reseni-uzemi-pod-byvalym-domem-kultury-inwest.aspx>



administrativy či bydlení. Celkové výsledky posouzení byly zpracovány do studie.<sup>88</sup>

Plzeňský útvar koncepce a rozvoje města představil územní studii Americká – Sirková, ke které také proběhla dne 10. ledna 2018 veřejná debata. Představeno bylo několik možných řešení. Současně byla také uvedena výstava v Měšťanské besedě, která měla obyvatele města seznámit s vývojem tohoto prostoru.<sup>89</sup> (viz příloha č. 1 a 2)

Území se nachází na velmi výjimečném místě, které je odděleno od centra města pouze řekou. Dle některých názorů by mělo město na tomto území, místo zástavby, vybudovat park, jelikož zeleně ve městě ubývá. Avšak dle představených územních studií bude prostor bývalého Domu kultury, nazývaného Dům hrůzy u Radbuzy, s největší pravděpodobností zastavěn.

---

<sup>88</sup> Americká – Sirková - | Útvar koncepce a rozvoje města Plzně . [online]. Copyright © 2018 [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/probihajici-projekty/americka-sirkova/>

<sup>89</sup> Město chystá veřejnou debatu o územní studii Americká – Sirková: oficiální informační server města Plzně. [online]. Copyright © 2018 Statutární město Plzeň [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/mesto-chysta-verejnou-debatu-o-uzemni-studii-americka-sirkova.aspx>

## Závěr

Záměrem této bakalářské práce bylo přiblížení místního referenda, jež představuje nástroj přímé demokracie. Přiblížení tohoto tématu mělo za cíl vysvětlit nejen zákonnou úpravu a vymezení místního referenda, ale také poukázat na úpravu v jiných státech Evropy.

Vymezením pojmu územní samosprávy v první části práce, je přiblíženo téma místního referenda. Je vysvětlen historický vývoj samosprávy a postavení obcí, které prošlo řadou změn. Dalším cílem bylo vymezení základních znaků, jež tvoří obce. Konkrétně se jedná o území, na kterém může obec vykonávat svou působnost, osoby, jež jsou občany obce a orgány obcí, prostřednictvím kterých obce mohou jednat.

V druhé kapitole je osvětleno hlavní téma práce. Zde je objasněna právní úprava let minulých i současných, vymezení referenda a způsobu jeho iniciování, průběh samotného hlasování a také jsou zde popsány osoby, které mohou v místním referendu hlasovat. Otázky, jež se v referendu rozhodují, jsou zákonem stanoveny, stejně tak soudní ochrana návrhu referenda je zákonem zaručena.

V předposlední kapitole je upozorněno na rozdílné zákonné úpravy referend v jiných státech Evropské unie. Místní referendum se v popisovaných zemích, kromě Francie, objevuje zřídka kdy. Zastupitelská demokracie má ve státech pevnou pozici a rozhodne-li se lid pro místní referendum, další překážkou mu může být zákonem stanovená závaznost, přesněji nezávaznost pro orgány veřejné moci.

Závěrečná kapitola si dává za cíl objasnit průběh místního referenda na konkrétním případě, na referendu vyhlášeném v roce 2003 v Plzni. Popisuje úkony, se kterými se přípravný výbor v boji proti dalšímu obchodnímu domu v centru města setkal.

## **Resume**

This paper aims to bring one of the key instruments of direct democracy in the Czech Republic - a local referendum. The introductory chapter focuses on the development of self-govern territorial and the position of municipalities.

The second chapter deals with the main topic of my work, which is reserved to the Local referendum. I have clarified its legal developments, as well as current legislation, initiative, voting process and its binding nature.

Additionally, I deal with the foreign adjustment of the local referendum, namely in France, Finland, Austria, and Hungary.

The last chapter highlights the work of the preparatory committee for the announcement of the local referendum, which was held in Pilsen in 2003.

## Seznam zdrojů

### Knižní prameny

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN isbn978-80-247-2908-4

FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ, ed. *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN isbn80-7325-051-9

HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 2. rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckovy odborné slovníky. ISBN isbn80-7179-740-5

KLÍMA, Karel. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. ISBN isbn978-80-87956-09-0

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právní učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN isbn978-80-7380-261-5

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-719-6

KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: WoltersKluwer, 2016. Komentáře (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7552-280-1

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN isbn978-80-7201-665-5

KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář : podle stavu k ...* Praha: Linde, 2002. ISBN isbn80-7201-525-7

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN isbn978-80-7357-700-1

## **Právní předpisy**

Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, č. 22/2004 Dz, Obecná část.

Důvodová zpráva k zák. č. 169/2008 Sb., 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, Obecná část.

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

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

## **Další zdroje**

Americká – Sirková - | Útvar koncepce a rozvoje města Plzně . [online]. Copyright © 2018 [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/probihajici-projekty/americka-sirkova/>

Historie - Místní referendum . [online]. Copyright © 2012 Magistrát města Plzně [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

Město vyhlásí architektonicko-urbanistickou soutěž na řešení území pod bývalým Domem kultury Inwest: oficiální informační server města Plzně. [online]. Copyright © 2018 Statutární město Plzeň [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/mesto-vyhlasil-architektonicko-urbanistickou-soutez-na-reseni-uzemi-pod-byvalym-domem-kultury-inwest.aspx>

Plzeňané v referendu byli proti výstavbě multifunkčního centra Corso Americká: oficiální informační server města Plzně. [online]. Copyright © 2018 Statutární město Plzeň [cit. 26.03.2018]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/plzenane-v-referendu-byli-proti-vystavbe-multifunkcniho-centra-corso-americka.aspx>

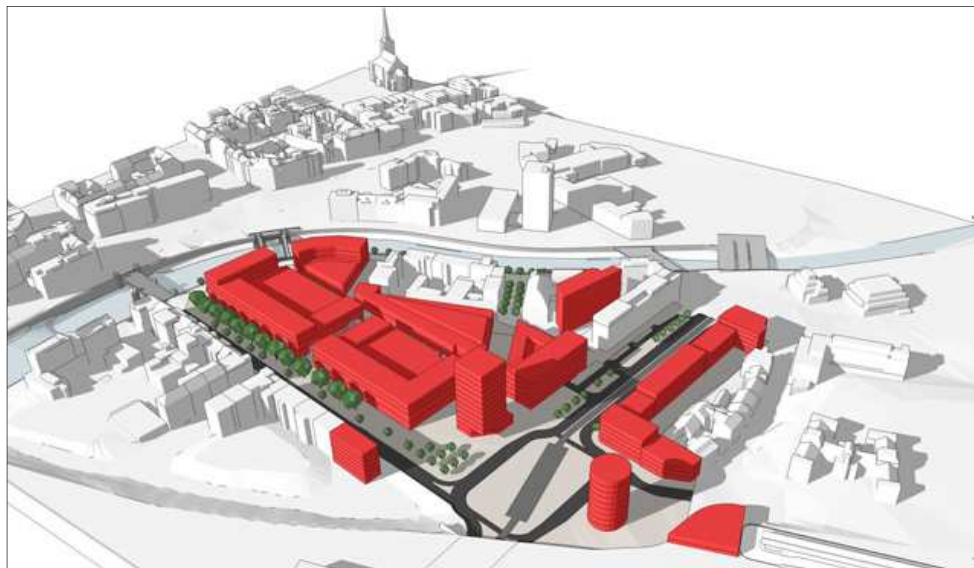
## **Seznam příloh**

**Příloha č. 1** Vizualizace možného řešení zástavby v území 1

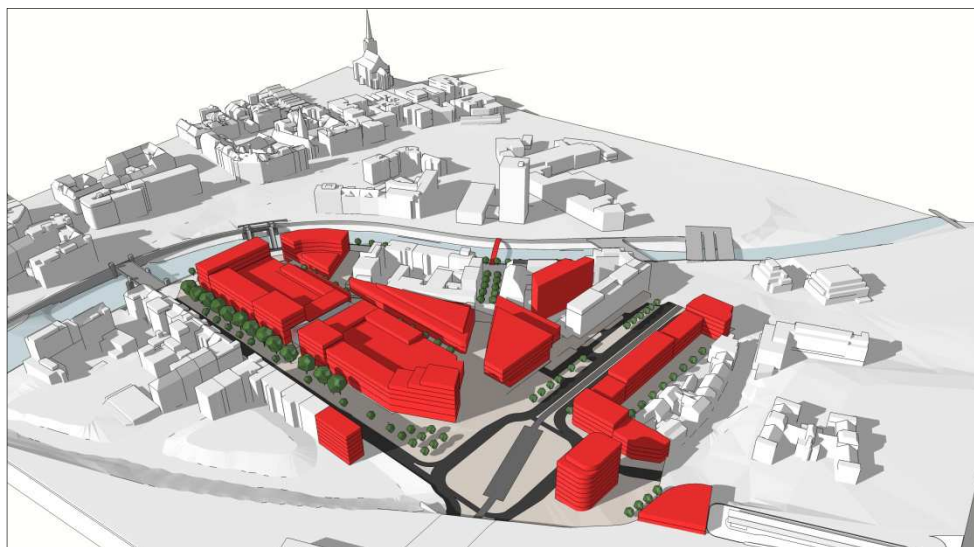
**Příloha č. 2** Vizualizace možného řešení zástavby v území 2

## Přílohy

Příloha č. 1 Vizualizace možného řešení zástavby v území 1



Příloha č. 2 Vizualizace možného řešení zástavby v území 2



Zdroj: Americká – Sirková - | Útvar koncepce a rozvoje města Plzně . [online]. Copyright © 2018 [cit. 27.03.2018]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/probihajici-projekty/americka-sirkova/>