

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra Veřejné správy

Bakalářská práce

Místní referendum

Předkládá: Jan Tolar

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Místní referendum“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým

V plzni 27.3.2013

.....

Jan Tolar

Rád bych poděkoval vedoucímu mé bakalářské práce panu JUDr. Tomáši Loudovi CSc. za cenné rady, připomínky a celkové vedení práce. Děkuji také všem, kteří mi ochotně poskytli potřebné informace.

.....

## Obsah

1. Úvod.....	1
2. Historie přímé demokracie ve světě.....	3
3. Právní úprava referenda v České republice.....	3
3.1 Právní úprava přímého výkonu státní moci.....	4
3.2 Právní úprava přímého výkonu samosprávy.....	4
3.2.1 Místní referendum.....	5
3.2.2 Krajské referendum.....	6
4. Místní a celostátní referendum ve vybraných zahraničních zemích.....	7
4.1 Spolková republika Německo.....	7
4.1.1 Bavorsko.....	8
4.2 Slovensko.....	9
4.3 Rakousko.....	10
4.3.1 Horní Rakousy.....	11
4.4 Polsko.....	12
4.5 Francie.....	13
4.6 Španělsko.....	14
4.7 Švýcarsko.....	15
4.8 Maďarsko.....	17
4.9 Švédsko.....	18
4.10 Dánsko.....	19
5. Místní referendum v České republice.....	20
5.1 Inicie referenda.....	20
5.2 Vyhlášení referenda.....	22
5.3 Příprava referenda.....	22
5.4 Hlasování.....	24
5.5 Výsledky.....	25
5.6 Soudní přezkum.....	27
6. Judikatura.....	27
6.1 Nezákonné zrušení místního referenda.....	28
6.2 Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.....	29
7. Místní referendum v Plzni.....	32
8. Závěr.....	39
Summary.....	41
Seznam použitých zdrojů.....	42
Příloha.....	45

# 1. Úvod

Jádrem demokratického typu vládnutí je participace občanů na politice státu. Jejich účast se může uskutečnit několika způsoby. Může to být pomocí přímé nebo nepřímé demokracie. Pokud lid vykonává moc pomocí zástupců, které si sám zvolil, jedná se o demokracii nepřímou neboli zastupitelskou. Výsledky voleb by měly udávat směr politiky v následujícím volebním období. V zastupitelské demokracii tedy nevládne přímo lid, ale ten si může zvolit, kdo bude rozhodovat o jeho právech a povinnostech.

Účast v celostátních a místních volbách však není jediný způsob, jak se zúčastnit státní či komunální politiky. Voliči mají řadu jiných institucionálních nástrojů, jimiž mohou zasahovat do rozhodování politiků. Občané mohou dát svůj politický názor najevo prostřednictvím petic, dopisů a hlavně referend.

Tímto se dostávám k tématu mé bakalářské práce. Téma místní referendum jsem si vybral, jelikož se týká téměř každého z nás. Proto bych v mé práci rád motivoval všechny občany a hlavně sám sebe, abychom tento institut nepodceňovali, a když se naskytne příležitost, tak abychom vyjádřili svůj názor. Budu se snažit osvětlit, jak referendum ovlivňuje politiku České republiky respektive politiku krajů a obcí v ČR. Nejprve se budu věnovat zakotvení referenda v právním řádu České republiky. Budu se zabývat i institutem přímé demokracie v některých zahraničních státech. Objasním rozdíly mezi přímou demokracií aplikovanou v ČR a přímou demokracií aplikovanou v zahraničí. Na závěr rozeberu některé judikáty a nedávno konané místní referendum v Plzni.

Jestliže nepočítáme celostátní referendum vyhlášené ústavním zákonem o vstupu České republiky do Evropské unie, jsou místní a krajská referenda v současné době prakticky jedinými prostředky přímé demokracie v ČR.

Referendum můžeme dělit podle určitých kritérií. První kritérium je rozdělení podle toho, zda je referendum pro danou problematiku zakotveno v nějakých právních dokumentech nebo není. Referendum obligatorní je předepsané ústavou nebo jiným zákonem. To znamená, že v dané problematice se musí referendum vyhlásit. V dalších případech se jedná o referendum fakultativní. Fakultativní referendum musí iniciovat zákonem určený orgán nebo dané procento oprávněných občanů. Dalším kritériem, dle kterého dělíme referendum na mandatorní (závazné) a konzultativní (poradní), je povaha rozhodnutí. Rozhodnutím v mandatorním referendu se musí orgány státu či samosprávy řídit a je pro ně závazné. Konzultativní referendum slouží spíše ke zjištění názoru občanů

v dané otázce. I když se orgány státu nebo samosprávy poradním referendem řídit nemusí, většinou prosadí názor většiny občanů. Fakultativní referenda můžeme rozdělit podle způsobu iniciace na referenda iniciované státem nebo orgánem samosprávy a na referenda vyvolaná lidovou iniciativou. V každém státu je procento oprávněných osob, které mohou iniciovat referendum, upraveno individuálně. V některých zahraničních zemích je procentuální hranice podpisů oprávněných osob stejná pro všechny obce. Český zákonodárce byl v tomto ohledu prozíravější a rozdělil procentuální hranice podle počtu obyvatel obce. V praxi to znamená, že s větším počtem obyvatel se snižuje procentuální hranice podpisů na vyvolání referenda.

V úvodu zároveň považuji za nutné vysvětlit pojem „lidová iniciativa“, jelikož se v mé práci bude často opakovat. Je to další rozšířená forma přímé demokracie, která indikuje nějaký společenský problém. Pro konkrétní orgán se stává při splnění podmínek závaznou a musí se jejím tématem zabývat. Pokud orgán předmětu lidové iniciativy nevyhoví, většinou následuje referendum.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tomáš Nahodil, Tomáš Říčka: Místní referendum v České republice: Zákon o místním referendu s poznámkami, Linde Praha, a.s., 2004, str. 12

## 2. Historie přímé demokracie ve světě

Základ přímé demokracii ve světě dal athénský městský stát zhruba v 5. a 4. století před naším letopočtem. Zde docházelo na lidovém sněmu ke kolektivnímu rozhodování občanů o velmi zásadních a důležitých záležitostech Athén. Jenže po tomto období athénskému osvícení se prvky přímé demokracie na dlouhou dobu vytratily. Bylo to způsobeno historickým vývojem v Evropě.<sup>2</sup>

Dalším náznakem použití prvků přímé demokracie byl vznik svobodných měst v 11. století. Tato etapa začala na území dnešní Itálie a pokračovala rozvojem tzv. hansovních měst. O správě věcí veřejných v hansovních městech rozhodovali svobodní měšťané.<sup>3</sup> Obchod v těchto městech byl na vysoké úrovni i občané zde k sobě měli větší respekt.

V následujícím vývoji přímé demokracie zeje opět mezera až do devatenáctého století, kdy vznikl institut federálního referenda ve Švýcarsku. Brzy poté vznikají ve Švýcarsku další formy referenda. Referendem v zemi helvétského kříže se budu zabývat v jedné z dalších kapitol. V devatenáctém století se vyskytly prvky přímé demokracie i v zámoří. Ve Spojených státech amerických se začaly objevovat v hojné míře petice občanů, které mohly vyvolat i lidové hlasování o určitých opatřeních.

## 3. Právní úprava referenda v České republice

Ústava ČR<sup>4</sup> i Listina základních práv a svobod<sup>5</sup> upravují svými ustanoveními právo občanů podílet se na státní správě. V ústavě je zakotveno, že jen ústavní zákon stanoví, kdy může lid vykonávat státní moc přímo. To znamená, že obecné celostátní referendum nemůže vzniknout jinak než ústavním zákonem. Na rozdíl od státní moci, podmínka formy ústavního zákona pro rozhodování ve věcech, které mají nestátní (samosprávní) charakter, není stanovena ani Ústavou ani jiným ústavním zákonem. Proto pro právní úpravu referenda je postačující forma běžného zákona.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Tomáš Nahodil, Tomáš Říčka: Místní referendum v České republice: Zákon o místním referendu s poznámkami, Linde Praha, a.s., 2004, str. 11

<sup>3</sup> Tomáš Nahodil, Tomáš Říčka: Místní referendum v České republice: Zákon o místním referendu s poznámkami, Linde Praha, a.s., 2004, str. 11

<sup>4</sup> Čl. 2 odst. 1 a 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>5</sup> Čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

<sup>6</sup> Moderní obec, Květen 2004, Článek - Nová právní úprava místního referenda, Jan Břeň, str.41

### **3.1 Právní úprava přímého výkonu státní moci**

V historii České republiky bylo vyhlášeno pouze jedno celostátní referendum, a to o vstupu České republiky do Evropské unie. Vyhlášení bylo umožněno ústavním zákonem č.515/2002 Sb., o referendu, účinným od 1. března 2003. Tento ústavní zákon novelizoval i Ústavu ČR. Do článku 62 Ústavy bylo přidáno písmeno l), tedy pravomoc prezidenta vyhlásit referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek. Zároveň do článku 87 Ústavy byla zakotvena písmena l) a m), jimiž se rozšířily pravomoci Ústavního soudu ČR o možnost rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí, a také o možnost rozhodovat o tom, zda postup při provádění referenda je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení.

Referendum vyhlásil prezident Václav Klaus. Pro vstup ČR do Evropské unie se v roce 2003 vyslovilo přes 77% voličů<sup>7</sup> a 1. května 2004 vstoupila naše republika do Evropské unie.

Ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., který mimo jiné novelizoval ústavu tím, že zavádí přímou volbu prezidenta, se zrušily pravomoci prezidenta a Ústavního soudu týkající se referenda o vstupu ČR do Evropské unie. Tímto krokem chtěli podle všeho zákonodárci sdělit, že se nepočítá s vystoupením ČR z Evropské unie. A když už by naše republika vystoupila, pravděpodobně se do tohoto společenství vracet nebude. To znamená, že články 62 písmeno l) a 87 odst. 1 písmena l) a m) byly v ústavě zbytečné a nepotřebné a byly zrušeny.

### **3.2 Právní úprava přímého výkonu samosprávy**

V této kapitole bych se rád věnoval právní úpravě místního a krajského referenda. Vývoj právní úpravy těchto institutů je pro další kapitoly velmi důležitý a neměl by být opomenut. Také se zde zmíním o místních a krajských referendech, které se uskutečňují v hlavním městě Praze. Zde se totiž obě referenda řídí pouze jedním zákonem.

---

<sup>7</sup> Volební účast byla 55,21 %.



### 3.2.1 Místní referendum

Jestliže nepočítáme za formu přímé demokracie v širším slova smyslu výkon petičního práva, je jedinou uzákoněnou formou přímé demokracie na obecní úrovni místní referendum. Nynější Ústava ČR neupravuje další možný způsob přímé demokracie, jako tomu bylo v československé ústavě z roku 1960, ve znění novely č. 294/1990 Sb., která nabyla účinnosti dnem 24. listopadu 1990 (ve stejný den nabyl účinnosti i zákon č. 367/1990 Sb., o obcích). Tato novela zakotvila v článku 86 odst. 3 právo občanů rozhodovat o věcech místní samosprávy referendem nebo na obecních shromážděních.<sup>8</sup> Obecní shromáždění měly váhu hlavně v menších obcích, kde obyvatelé obcí rozhodovali o místních věcech přímo a závazně. Obecní shromáždění mělo mít tradiční formu přímé demokracie, jak ji známe např. ze starověkých Atén, z town meetings ve Spojených státech, parish meetings v Anglii nebo tzv. Landsgemeinde v malých švýcarských kantonech.<sup>9</sup> V zákoně o obcích ani v nové ústavě však žádné ustanovení o obecním shromáždění nenajdeme. Naopak ve slovenské právní úpravě najdeme upravený institut veřejného shromáždění obyvatelů obce.<sup>10</sup>

Dnem 1. února 2004 nabyl účinnosti zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, který zrušil původní zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu a vyhlášku Ministerstva vnitra č. 433/1992 Sb., o úkolech obcí při zajišťování voleb do zastupitelstev. Tento zákon o místním referendu upravuje konání referenda pouze na úrovni obcí. Výjimka z tohoto pravidla je hlavní město Praha, které má postavení jak obce, tak i kraje. To znamená, že místní referendum se zde může konat i ve věcech spadajících do samostatné působnosti hlavního města Prahy jakožto samosprávného kraje a i takové referendum se musí řídit zákonem o místním referendu, nikoliv zákonem o krajském referendu.

Zákon o místním referendu z roku 2004 byl již třikrát novelizován. Nejdůležitější novelou byl zákon č. 169/2008 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů<sup>11</sup>, který upravuje platnost a závaznost referenda.

---

<sup>8</sup> Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., ze dne 18. července 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, čl. 86 odst. 3

<sup>9</sup> Filip, J.: Ústavní právo, II. díl, Masarykova univerzita, Brno 1994, str. 15

<sup>10</sup> Tento institut je zakotven v § 11b zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení

<sup>11</sup> Zákon č. 169/2008 Sb., ze dne 23. dubna 2008, 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

### 3.2.2 Krajské referendum

Dalším institutem přímé demokracie, ovšem na krajské úrovni, je krajské referendum. Do konce roku 2010 nebyla v právním řádu České republiky účinná norma upravující referendum na úrovni kraje. Krajská referenda se proto nemohla konat. Jedinou výjimkou bylo referendum v hlavním městě Praze týkající se věcí, které spadaly do samostatné působnosti hlavního města jakožto samosprávného kraje. To bylo upraveno v zákoně o místním referendu z roku 2004. Až 1. ledna 2011 nabyl účinnosti zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů, který zavedl institut krajského referenda.

V krajském referendu se rozhoduje formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti kraje. Krajské referendum se nemůže vyhlásit jen pro část nebo určité části kraje, ale vždy komplexně pro celý kraj.

Podle zákona o krajském referendu má právo hlasovat v krajském referendu každá fyzická osoba, která má právo volit do zastupitelstva kraje. Odborně se této osobě říká oprávněná osoba. Existují však překážky, které brání oprávněné osobě hlasovat v referendu. Jsou to omezení osobní svobody z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům, omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a poslední je výkon vojenské služby, neumožňuje-li účast v krajském referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.

Zákon také stanoví, v jakých otázkách krajské referendum nelze konat. Krajské referendum nelze konat o ukládání pokut, o rozpočtu kraje, o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání hejtmana, jeho náměstků a členů rady kraje, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje, jestliže by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právním předpisy, v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, ve schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, nebo jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.<sup>12</sup>

Krajské referendum se může konat, když se na něm usnese zastupitelstvo kraje nebo jestliže přípravný výbor podá návrh na konání krajského referenda a zastupitelstvo kraje rozhodne o jeho vyhlášení, přičemž tento návrh musí podpořit svým podpisem alespoň 6% oprávněných osob.

---

<sup>12</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, §7 a) – g)

## 4. Místní a celostátní referendum ve vybraných zahraničních zemích

Tato obsáhlá kapitola se zabývá národními i místními referendy ve vybraných zemích. V první části se věnuji zemím, které sousedí s Českou republikou. Dále už jsem se snažil vybrat země ze všech koutů Evropy, aby byla práce zajímavější.

### 4.1 Spolková republika Německo

Do roku 1990 bylo jedinou spolkovou zemí Německa, která upravovala institut místního referenda, Badensko-Würtenbersko. V sedmdesátých a osmdesátých letech se sice volání po zavedení prvků přímé demokracie objevilo i v ostatních zemích, ale jejich implementace do právních rádu trvala dlouho. Rozmach implementování referend začal vlastně až po znovusjednocení Německa.

Dnes jsou prvky přímé demokracie, jako doplněk zastupitelské demokracie pro lokální úroveň, institucionalizovány v ústavách všech německých teritoriálních států.<sup>13</sup> Dva nejdůležitější institucionalizované nástroje přímé demokracie jsou „občanská iniciace“<sup>14</sup> a „občanské referendum“<sup>15</sup>. Občanská iniciace je iniciační fází občanského referenda. Úspěšná referenda (místní i zemská) mají při splnění všech podmínek právní sílu usnesení rady a vztahuje se na ně tzv. ochranná lhůta, během které nikdo nesmí výsledek referenda revidovat.

Hranice pro vyvolání referenda se pohybuje v závislosti na počtu obyvatel v obci mezi 3-20% podpisů oprávněných voličů. Kvórum pro platnost se pohybuje v průměru mezi 25-30% oprávněných voličů hlasujících pro návrh. V některých obcích může být místní referendum iniciováno rovněž radou, zpravidla kvalifikovanou většinou hlasů.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Petr Jüptner a kol., Evropská lokální politika, 2007 edition, str. 66

<sup>14</sup> Bürgerbegehren

<sup>15</sup> Bürgerentscheid

<sup>16</sup> Petr Jüptner a kol., Evropská lokální politika, 2007 edition, str. 67

#### 4.1.1 Bavorsko

Nejvíce místních referend se v rámci Spolkové republiky Německo odehrává v Bavorsku. Do roku 2002 se jich v celém Německu uskutečnilo přibližně 1200 a z toho přes 500 jen v Bavorsku.<sup>17</sup> Zajímavostí je, že zákon o zavedení místního referenda v Bavorsku byl schválen v zemském referendu v roce 1995. V současné době je místní referendum zakotveno v zákonu o obcích. Právo hlasovat v referendu má každý, kdo má právo volit v komunálních volbách. To znamená, že hlasovat v referendu mohou i občané Evropské unie přihlášení v obci v Bavorsku k trvalému pobytu.

Právo iniciovat referendum má v Bavorsku jak obecní rada, tak občanská petice. Petice musí být signifikována stanoveným minimální počtem občanů, který je závislý na velikosti příslušné obce (viz tabulka č. 1).

**Tabulka č. 1<sup>18</sup>**

Velikost obce (počet obyvatel)	Minimální počet obyvatel (z celkového počtu oprávněných voličů)
do 10 000	10%
do 20 000	9%
do 30 000	8%
do 50 000	7%
do 100 000	6%
do 500 000	5%
nad 500 000	3%

<sup>17</sup> Petr Jüptner a kol., Evropská lokální politika, 2007 edition, str. 67

<sup>18</sup> Zdroj tabulky č. 1: Radomír Špok, a kol.: Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie, str.36

Zákonné podmínky petice zkontroluje obecní rada. Jestliže jsou v pořádku, rada je povinna vyhlásit referendum, které se musí konat v následujících třech měsících. Datum referenda může být výjimečně posunuto až o 3 měsíce, ovšem se souhlasem organizátorů petice.

Rozhodnutí je tvořeno prostou většinou platných hlasů v referendu. V Bavorsku není podmínka platného a závazného referenda stanovena procentuální účastí oprávněných voličů v referendu, tak jako tomu je v České republice, ale je stanovena pouze minimálním počtem kladných hlasů. V obcích do 50 000 obyvatel je to minimálně 20% kladných hlasů, v obcích do 100 000 obyvatel je to 15% kladných hlasů a v obcích nad 100 000 obyvatel je to 10 % kladných hlasů.

## **4.2 Slovensko**

Ve slovenské ústavě je dáno již od jejího vzniku, tedy od roku 1992, že se na Slovensku může konat referendum fakultativní, mandatorní i lidová iniciativa. To se samozřejmě týká celostátního referenda. V článku 93 slovenské ústavy se píše, že referendem se ztvrzuje ústavní zákon o vstupu do státního svazku s jinými státy anebo o vystoupení tohoto svazku.<sup>19</sup> Dále se referendum může konat i o jiných důležitých otázkách veřejného zájmu. Ústava také taxativně vymezuje, v jakých otázkách se celostátní referendum konat nemůže. Jsou to základní práva a svobody, daně, odvody a státní rozpočet. Celostátního referenda se mohou zúčastnit všichni občané Slovenské republiky, kteří mají právo volit do Národní rady Slovenské republiky. Právo vyhlásit celostátní referendum má prezident. Vyhlásí ho, jestliže se na tom usnese Národní rada nebo o to požádá alespoň 350 000 občanů. Prezident může otázku, o které se má konat referendum, dát přezkoumat k ústavnímu soudu, zda je v souladu s ústavou či ústavními zákony. Referendum je platné a závazné, zúčastní-li se ho nadpoloviční většina oprávněných voličů a zároveň vysloví-li se pro něj nadpoloviční většina účastníků referenda. Zajímavostí je, že celostátním referendem lze odvolat prezidenta Slovenské republiky. Referendum o odvolání prezidenta vyhlašuje předseda Národní rady na základě usnesení Národní rady. Usnesení musí být přijato nejméně 3/5 všech poslanců v radě. Jestliže je pro odvolání nadpoloviční většina všech oprávněných voličů, prezident je odvolán. Ovšem na druhou stranu, jestliže prezident referendem

---

<sup>19</sup> Ústava slovenskej republiky – čl. 93 (1) Referendom sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.

odvolán není, rozpustí Národní radu a začíná mu nové volební období.<sup>20</sup> To je zřejmě pojistka proti nedůvodným návrhům.

O místním referendu neexistuje speciální předpis. První zákon, který upravoval místní referendum na Slovensku, byl zákon o obecním zřízení z roku 1990<sup>21</sup>. Slováci mají dokonce místní referendum zakotveno i v ústavě. V článku 67 slovenské ústavy se píše, že územní samospráva se uskutečňuje na shromážděních obce, místním referendem, referendem na území vyššího samosprávného celku, orgány obce nebo orgány vyššího samosprávného celku. A dále že způsob vykonání místního referenda stanoví zákon. Z tohoto článku ústavy lze vyčíst, že v ústavě je mimo celostátních a místních referend ustanoveno i právo konat regionální referenda na území vyššího samosprávného celku. Tento institut se však na Slovensku téměř nevyužívá.

Zákon o obecním zřízení v článku 11a upravuje podmínky konání referenda. Místní referendum vyhlašuje obecní zastupitelstvo, pokud jde o sloučení, rozdělení nebo zrušení obce, jestliže jde o změnu názvu obce, o odvolání starosty nebo předloží-li občané obce petici s podpisy alespoň 30% oprávněných voličů. Dále může zastupitelstvo obce vyhlásit místní referendum o dalších důležitých věcech týkající se obecní samosprávy. Nejméně 15 dní před konáním referenda zašle zastupitelstvo obce oznámení o konání referenda každému oprávněnému voliči. Platné a závazné je místní referendum tehdy, zúčastní-li se ho alespoň polovina oprávněných voličů a je přijaté nadpoloviční většinou účastníků místního referenda.

### **4.3 Rakousko**

Rakouskou ústavou je dáno, že lze na národní úrovni vyhlásit jak závazná, tak i nezávazná referenda. Referendum lze vypsát i pomocí lidové iniciativy. Závazné referendum může být vyhlášeno nejméně jednou polovinou členů Národní rady. Návrh na referendum se musí týkat buď změny ústavy, nebo může rada dát v referendu zákon ke schválení. Lidovou iniciativou lze vyvolat na celostátní úrovni pouze referendum konzultativní. Je zde zapotřebí jen velmi málo podpisů k vyvolání referenda. Je to 8000 podpisů registrovaných voličů (zhruba 0,1% obyvatel). Referendum vyhlášené na základě lidové iniciativy se musí vztahovat k zákonu. Pro referendum se musí vyslovit 100 000

---

<sup>20</sup> Ústava Slovenskej republiky – čl. 93 - 100

<sup>21</sup> Zákon č.369/1990 Zb., o obecnom zriadení

voličů, aby se tím Národní rada musela zaobírat. Referenda na základě lidové iniciativy však ve většině případů nebývají úspěšná. Podobně jako na Slovensku, i v Rakousku může být pomocí referenda odvolán spolkový prezident. Referendum vyhlásí Spolkové shromáždění. Jestliže je hlasování negativní, automaticky je rozpuštěn parlament a prezident vypíše nové volby.

#### 4.3.1 Horní Rakousy

Rakouská spolková ústava připouští dva typy referend i na místní úrovni. Jsou to referendum mandatorní<sup>22</sup> a referendum konzultativní<sup>23</sup> stejně tak jako na národní úrovni. Musejí se týkat otázek samostatné působnosti obce. Zda a o jakých záležitostech mohou být místní referenda konána, upravují jednotlivé spolkové země.

Občanskou participaci v Horních Rakousech upravuje hornorakouský Obecní řád<sup>24</sup>. Podle této právní úpravy může být lidové hlasování vyhlášeno Obecní radou, samozřejmě na základě petice nebo iniciativy Obecní rady. Pak ovšem existují ještě dva případy, ve kterých musí rada referendum vypsat. Týká se to změny obecních hranic a odvolání starosty. Jelikož je zde starosta přímo volený, připadá mi logické, že by měl být i přímo odvolatelný. V tomhle je Rakousko napřed například před Českou republikou. Přímá volba starosty je dle mého názoru objektivnější než volba nepřímá. A jelikož si starostu občané sami zvolí, tak si ho mohou i sami odvolat pomocí místního referenda.

Právo hlasovat v referendu, jako u většiny zemí s tímto institutem, mají občané, kteří mohou volit v místních volbách. Hlasování je tedy umožněno i občanům z dalších států Evropské unie s trvalým pobytem v hornorakouské obci.

Dle hornorakouského Obecního řádu je k vypsání referenda na základě petice, která se podepisuje během 4 týdnů na obecním úřadě, třeba alespoň 25% podpisů oprávněných voličů. Rada pak do týdne po dosažení potřebného množství podpisů vyhlásí den konání referenda a zformulovanou otázku. Výsledek referenda iniciovaného občany je pro Obecní radu nezávazný, jen se jím musí zabývat na nejbližším zasedání. Pro platnost referenda není stanovena žádná minimální účast, jak tomu bývá v ostatních státech Evropy. Je to jistě

---

<sup>22</sup> Volksabstimmung

<sup>23</sup> Volksbefragung

<sup>24</sup> Oö. Gemeindeordnung

důsledek nezávaznosti hlasování. Jestliže by byla hlasování mandatorní, hornorakouští zákonodárci by tuto důležitou záležitost jistě neopomenuli.

#### 4.4 Polsko

Polsko je zemí, ve které je referendum na celostátní úrovni celkem oblíbenou záležitostí. O celostátních referendech se zde diskutuje často, a někdy i o velmi cynických otázkách. V listopadu 2012 se například regionální poslanec Artur Nicpoń ostře vyjádřil proti zamýšlení referenda o interrupcích. Řekl, že když se může hovořit o referendu o právu na umělé přerušování těhotenství, tedy o zabití nenarozených dětí, v tom případě by bylo možné uspořádat referendum o usmrcení premiéra Donalda Tuska, jenž byl zastáncem referenda o interrupci. Tím si ovšem Nicpoń zavřel dveře do vlastní politické strany. Předseda strany PiS mu okamžitě pozastavil členství.<sup>25</sup> Z tohoto příkladu je zřejmé, že institut celostátního referenda v Polsku nezahálí.

Institut místního referenda je v Polsku upraven zákonem o místním referendu z roku 1991. Tento zákon zná závazná (mandatorní) i nezávazná (konzultativní) referenda. Konzultativní referendum se může konat o jakékoliv otázce místní samosprávy, na rozdíl od obligatorního, které se může konat jen, když se rozhoduje o odvolání rady nebo v případě sebezdanění občanů<sup>26</sup>.

K vyhlášení referenda je potřeba iniciativa obecní rady nebo návrh podpořený alespoň 10% obyvatel, kteří mohou volit do místního zastupitelstva. Jestliže obecní rada nechce vyhlásit obecní referendum, přestože petice občanů je v souladu se zákonem, rozhodne o vyhlášení či nevyhlášení hlasování správní soud. Platné je hlasování, kde hlasovalo alespoň 30% oprávněných voličů obce, a pro návrh se vyslovila nadpoloviční většina zúčastněných. Výjimkou je referendum o sebezdanění. V něm je zapotřebí dvou třetinová většina zúčastněných hlasujících pro návrh.

Nejčastěji se v polských obcích hlasuje o otázce předčasného rozpuštění obecní rady obce. Jinak není místní referendum příliš využívaným prostředkem. Zvláště ze strany zastupitelstva není téměř využíván. 80-90% obecních referend se koná na základě občanské petice.

---

<sup>25</sup> Článek: Polský poslanec navrhl referendum o zastřelení premiéra Tuska, dostupný na <http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/285589-polsky-poslanec-navrhl-referendum-o-zastreleni-premiera-tuska.html>

<sup>26</sup> Petr Jüptner, Martin Polinec a kol., Evropská lokální politika 2, 2009 edition, str.243



## 4.5 Francie

I když již v roce 1958 bylo ve Francii zakotveno v článku 3 Ústavy, že národní suverenita přísluší lidu, který ji vykonává skrze své zástupce a pomocí referenda, tak vysoká centralizace v zemi galského kohouta zapříčinila, že vyhlášení referenda bylo až do začátku devadesátých let minulého století výsadou prezidenta republiky nebo vlády. Díky tomu se obecní zastupitelstva stále více zasazovala o nějakou právní úpravu referenda na místní úrovni, což by znamenalo i částečnou decentralizaci.

Na národní úrovni proběhlo od zmiňovaného roku 1958 kolem 10 referend, týkajících se většinou ratifikací mezinárodních smluv, evropských politických otázek a dalších podobně významných témat. Dohodnout se o místních referendech se, ale poprvé francouzským zákonodárcům povedlo až v roce 1992. Konzultativní místní referenda byla nakonec umožněna zákonem o místním uspořádání republiky<sup>27</sup>, tedy více než 10 let po začátku decentralizace zahájené Francois Mitterrandem v roce 1981.<sup>28</sup> Nebyl to ovšem až takový pokrok pro občany Francie, jelikož to byla místní referenda konzultativní, tudíž nezávazná. I přesto to byl začátek jiného druhu demokracie na místních úrovních.

Podle uvedeného zákona má právo iniciovat referendum starosta nebo určená část zastupitelstva.<sup>29</sup> V roce 1995 zavedl zákon o usměrňování a plánování vývoje právo iniciativy místního referenda občany. První podmínkou byla reprezentace minimálně 1/5 občanů obce. Druhou podmínkou bylo to, že referendum se muselo konat o otázkách týkajících se místního územního plánování.<sup>30</sup>

V současnosti platí ve Francii zákon o místním referendu<sup>31</sup> z roku 2003. Tento zákon byl jedním z prvků decentralizačního plánu bývalého předsedy vlády ve Francii Jean-Pierra Raffarina. První samostatný zákon o místním referendu konečně zavádí závaznost výsledků místních referend. Aby bylo referendum závazné, je třeba účasti alespoň 50% občanů obce. Výsledky referend podléhají přezkumu francouzského Ústavního soudu. S tímto zákonem byla změněna i ústava. Bylo do ní přidáno právo obcí organizovat referenda a také petiční právo.

<sup>27</sup> Zákon ze 6. února 1992 „relative à l'administration territoriale de la République“, článek 21

<sup>28</sup> Radomír Špok, a kol.: Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie, str. 54

<sup>29</sup> Polovina zastupitelstva v obcích do 3500 obyvatel a 1/3 v obcích nad 3500 obyvatel.

<sup>30</sup> Radomír Špok, a kol.: Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie, str. 54

<sup>31</sup> Loi organique relative au referendum local

## 4.6 Španělsko

Ve Španělském království mají jeden velice zajímavý prvek přímé demokracie. Je to tzv. otevřená rada<sup>32</sup>. Shromáždění občanů zde nahrazuje klasické obecní zastupitelstvo a radu. Vzdáleně to připomíná institut vlády v antickém Řecku. Zde se obyvatelé občin scházeli na Agoře, kde rozhodovali o nejdůležitějších otázkách týkajících se jejich obce. Ve Španělsku jsou všichni obyvatelé obce svoláváni k účasti na shromážděních, na nichž se rozhoduje o základních otázkách obce, vyzváněním na zvon.<sup>33</sup> Je logické, že tento institut se využívá pouze v některých malých obcích. Ve větších obcích a městech by nebylo možné svolat většinu obyvatel na jedno místo. V těchto obcích samozřejmě existují i jiné orgány samosprávy. V čele obce je starosta volený na shromáždění občanů.

Místní referendum najdeme ve španělském právním systému také. Spíše než místní referendum by se dal přeložit jako tzv. „lidové konzultace“. Institut lidové konzultace zavádí do španělského právního řádu zákon týkající se místní úrovně z roku 1985.<sup>34</sup> Iniciovat lidové konzultace může starosta, ovšem se souhlasem většiny v obecní radě a povolením regionální a národní vlády, a dále pak určité procento obyvatel obce. Stále je ovšem iniciativa obyvatel závislá na obecní radě, která lidovou konzultaci nemusí povolit. Jak už vyplývá ze slovního spojení „lidová konzultace“, místní referenda ve Španělsku mají pouze konzultativní neboli poradní charakter a nejsou pro obecní radu nijak závazná. Slouží spíše k vyjasnění názorů obyvatel na konkrétní otázku. Z hlasování v lidových konzultacích jsou vyloučeny otázky zabývající se místními financemi. Otázky týkající se slučování či oddělování obcí nebo změnou jejich hranic jsou naopak nejčastěji kladenými otázkami v referendech. Institut lidových konzultací je však jen zřídka využíváným prostředkem přímé demokracie. Od zakotvení tohoto institutu v roce 1985 až do února 1998 „centrální orgány obdržely pouze 66 žádostí o povolení ke konání obecných referend.“<sup>35</sup>

Častější než konání lidových konzultací je účast obyvatel skrze tzv. sdružení obyvatel reprezentujících občanské, obecné nebo odvětvové zájmy. Tato sdružení jsou prakticky včleněna do španělského komunálního systému a obecní rada s nimi často konzultuje různé otázky. Ve větších městech jsou dané zvláštní orgány obce, tzv. Obvodní rady<sup>36</sup>, které mají poradní a informativní charakter. Obyvatelům a sdružením obyvatel dávají možnost

---

<sup>32</sup> Consejo abierto

<sup>33</sup> Petr Jüptner a kol., Evropská lokální politika, 2007 edition, str.46

<sup>34</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del régimen Local - LBRL

<sup>35</sup> Petr Jüptner a kol., Evropská lokální politika, 2007 edition, str.47

<sup>36</sup> Consejos de distritos

vyjadřovat se k otázkám a záležitostem v daných věcech a ručí za reprezentaci zájmů jednotlivých obecních složek. I přesto se většina sdružení obyvatel ztotožňuje s názorem, že ve skutečnosti jejich účast na místní politice považují orgány místní samosprávy za ústupek než za občanské právo, a že touto účastí mají orgány spíše za cíl kontrolovat jejich práci, než ji nějakým způsobem rozvíjet.

## 4.7 Švýcarsko

Referendum v zemi helvétského kříže má největší tradici v Evropě. Bylo zde zavedeno postupně v etapách (viz tabulka č. 2) a kořeny lidového hlasování sahají do poloviny 19. století.

**Tabulka č. 2<sup>37</sup>**

1848	1874	1891	1921	1949	1977
Ústavodárné povinné referendum	Legislativní fakultativní referendum	Ústavodárná lidová iniciativa	Smluvní fakultativní referendum  (pro smlouvy s delší platností než 15 let)	Legislativní fakultativní referendum  (federální nařízení)  Povinné referendum ohledně naléhavých nařízení měnících ústavu	Smluvní povinné referendum  (připojení ke kolektivním bezpečnostním nebo nadnárodním organizacím)
Lidová iniciativa ohledně celkové revize					

Povinné = obligatorní

Fakultativní = vyhlášené podle potřeby

<sup>37</sup> Zdroj tabulky: Švýcarský systém přímé demokracie. Dostupný na [http://setfree.sweb.cz/texty/svyc\\_demokracie.htm](http://setfree.sweb.cz/texty/svyc_demokracie.htm)

Legislativní referendum fakultativní může být vyvoláno buď k otázce federálního zákona, nebo ohledně rozhodnutí s obecnou platností. Toto referendum má odkladný účinek, což znamená, že vede k odkladu platnosti a účinnosti zákona. Legislativní fakultativní referendum mohou iniciovat občané, a to na základě nejméně 50 000 platných podpisů občanů. Dále musí podat návrh na jeho konání nejméně 8 kantonů<sup>38</sup>. Federální instituce nemohou tento typ referenda vyvolat samy. Jestliže jsou tedy splněny zákonné podmínky pro vyhlášení legislativního referenda, do 1 měsíce obdrží všichni občané text zákona, o kterém se bude hlasovat, aby se s ním seznámili. Poté proběhne lidové hlasování. Je-li nadpoloviční většina občanů proti přijetí zákona, zákon se považuje za nepřijatý a tím pádem i neplatný. V opačném případě samozřejmě zákon vstoupí v platnost.<sup>39</sup>

Lidová iniciativa je institut přímé demokracie, který umožňuje skupině občanů navrhnout částečnou nebo celkovou revizi federální ústavy. Je k tomu potřeba získat 100 000 platných podpisů občanů Švýcarska. Podpisy musí být nasbírány během roku a půl.<sup>40</sup> Při splnění těchto dvou podmínek musí federální vláda vyhlásit lidové hlasování. Od referenda se lidová iniciativa liší možností stažení iniciativy. Podněcovatel hlasování může stáhnout iniciativu, když například vláda projeví vůli zabývat se navrhovanou změnou ústavy sama.

Obligatořním ústavodárným referendem rozhodují občané Švýcarska o nejdůležitějších otázkách státu. Pro přijetí je třeba, aby souhlasila většina kantonů a ještě k tomu prostá většina občanů v rámci celé konfederace. Tato referenda se týkají nejčastěji vstupu do nadnárodních společenství, mezinárodních smluv, neodkladných federálních zákonů nebo převedení pravomocí z kantonů na federaci a naopak.

Všechny tři typy celostátní přímé demokracie jsou zakotveny ve švýcarské federální ústavě. Lidovou iniciativu můžeme najít v člancích 138 a 139, mandatorní referendum v článku 140 a fakultativní referendum v článku 141. V článku 142 jsou dány podmínky pro závaznost. Vždy rozhoduje nadpoloviční většina odevzdaných platných hlasů. Referendum je vždy závazné.

Situace na regionální a místní úrovni je velmi podobná té federální. Ale kromě referenda a lidové iniciativy najdeme na místní úrovni více typů přímé demokracie. V menších obcích fungují tzv. obecní shromáždění. V těchto shromážděních rozhodují

---

<sup>38</sup> Švýcarská konfederace se skládá z 26 kantonů.

<sup>39</sup> Švýcarský systém přímé demokracie. Dostupný na [http://setfree.sweb.cz/texty/svyc\\_demokracie.htm](http://setfree.sweb.cz/texty/svyc_demokracie.htm)

<sup>40</sup> Švýcarský systém přímé demokracie. Dostupný na [http://setfree.sweb.cz/texty/svyc\\_demokracie.htm](http://setfree.sweb.cz/texty/svyc_demokracie.htm)

občané o záležitostech své obce. Ve větších městech, kde by shromáždění nedávalo smysl, fungují, tak jako na národní úrovni, referenda (fakultativní i mandatorní) i lidová iniciativa.

Švýcarskem by se asi měly inspirovat i některé další státy. Země helvétského kříže je jednou z nejvíce prosperujících zemí v Evropě. Čím to je? Nemá příznivé podnebí, téměř žádné suroviny na export a přesto patří mezi země s nejvyšší životní úrovní. Myslím, že je to politický systém, který Švýcarsko vyzdvihl takhle vysoko. Někdo může namítat, že jsou v této zemi utlačovány menšiny. O důležitých otázkách zde rozhoduje nadpoloviční většina občanů a v některých případech i nadpoloviční většina kantonů. Srovnáme-li to s Českou republikou, zjistíme, že u nás rozhoduje o důležitých tématech (ústavní zákony) třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů. Za předpokladu, že by byli přítomni všichni poslanci i senátoři, ústavní zákon bude schválen, jestliže se pro něj vysloví 169 zákonodárců (minimálně 120 v Poslanecké sněmovně a 49 v Senátu). To znamená, že 169 lidí rozhodne za zbývajících 10 milionů. Ve Švýcarsku o důležitých tématech rozhodne většina, což jsou miliony obyvatel<sup>41</sup>. V obcích je to v menším měřítku to samé. Ovšem otázka je, zda by to fungovalo i v ostatních státech. Myslím, že je to hodně o charakteru národa.

## 4.8 Maďarsko

Celostátní referendum je sice upraveno maďarskou ústavou, ale téměř se nevyužívá. Maďarská ústava zná jak obligatorní, tak fakultativní referendum. Obligatoční referendum se zde musí vypsát při přijetí nové ústavy. Fakultativní referendum může iniciovat parlament a to nadpoloviční většinou všech svých členů. Pro platnost a závaznost hlasování musí být účast v hlasování větší než 50%. Pro či proti rozhoduje nadpoloviční většina oprávněných voličů.

Otázky týkající se místního referenda v Maďarsku upravuje speciální zákon a jednotlivá nařízení obcí. Jsou zde tři skupiny referend. První skupinou jsou obligatoční referenda týkající se teritoriálních změn<sup>42</sup>. Další oddíl referend se týká velkých konfliktů v rámci silných projektů. Poslední kategorií jsou ostatní referenda, týkající se různých problematik.<sup>43</sup> K platnosti místního referenda je zapotřebí účasti alespoň 50% oprávněných voličů. Obecní referendum může iniciovat alespoň jedna čtvrtina členů zastupitelstva obce,

---

<sup>41</sup> Švýcarsko má zhruba 7,8 milionu obyvatel a průměrná účast v referendech je přes 50%.

<sup>42</sup> Vznik, zánik nebo sloučení obcí.

<sup>43</sup> Petr Jüptner, Martin Polinec a kol., Evropská lokální politika 2, 2009 edition, str.185

výbory zastupitelstva obce, místní společenská organizace nebo určitý počet oprávněných osob v obci. Tento počet stanovuje zákon. Pohybuje se v rozmezí od 10 do 25% voličů. Přesný počet voličů určuje v rámci zákonem daného rozmezí obecní nařízení<sup>44</sup>. Jestliže se shromáždí zákonem respektive nařízením daný počet podpisů, zastupitelstvo musí referendum vyhlásit. Pokud je v referendu rozhodnuto negativně, otázkou z tohoto referenda se může zabývat poté i zastupitelstvo obce. O stejné otázce může být rozhodováno až za rok ode dne, kdy bylo konáno předchozí hlasování. V malých obcích může – stejně tak jako například ve Španělsku - místní referendum nebo rozhodnutí zastupitelstva obce nahradit vesnické shromáždění.

V Maďarsku je povolena i lidová iniciativa. Je nezbytné sehnat 5-10% podpisů oprávněných voličů k navržení tématu na projednání zastupitelstvem. Je-li tato podmínka splněna, zastupitelstvo musí otázku zařadit do programu příštího zasedání.

## 4.9 Švédsko

Švédská ústava upravuje dva základní typy referend na národní úrovni. Konzultativní referendum, které je upraveno ve zvláštním zákoně, může iniciovat v jakékoliv otázce neodporující právnímu řádu nadpoloviční většina všech poslanců v parlamentu. Ve švédské ústavě najdeme také ustanovení o obligatorním referendu. To se může týkat pouze zákonů, které mění ústavu. Závazné referendum musí iniciovat nejméně jedna desetina poslanců parlamentu (35) a schválit nejméně jedna třetina parlamentu (117). Referend se mohou zúčastnit pouze voliči, kteří jsou oprávněni volit v celostátních volbách. Ovšem parlament může stanovit před konáním konzultativního referenda, že hlasovat v něm mohou i občané Evropské unie s trvalým pobytem na území Švédska. Ústavní zákon je zrušen pouze v případě, vyslovila-li se proti němu v obligatorním referendu více než polovina hlasujících, a zároveň jestliže počet hlasů proti je větší než polovina všech hlasů odevzdaných v celostátních volbách. Tím je vlastně nepřímou stanovena hranice účasti v referendu. Jestliže není tato podmínka účasti splněna, rozhoduje o zrušení zákona parlament. Závazné celostátní referendum se však ve Švédsku ještě nekonalo. Konzultativních již pár proběhlo. Dokonce v některých z nich byly nabídnuty více než dvě odpovědi. Což pak vedlo k problému s platností a s dalším postupem, pokud ani jedna

---

<sup>44</sup> Petr Jüptner, Martin Polinec a kol., Evropská lokální politika 2, 2009 edition, str.185

z možnosti nedosáhla nadpoloviční většiny. Lidová iniciativa na celostátní úrovni není upravena ani v ústavě ani v žádném zákoně.

Místní referendum je upraveno zákonem o místní samosprávě z roku 1977, který byl poté několikrát novelizován. Obecní referendum může iniciovat nadpoloviční většina obecního zastupitelstva. Hlasování je nezávazné a má poradní charakter. Na rozdíl od celostátní úrovně je na obecní úrovni povolena lidová iniciativa. Je zapotřebí, aby 5% oprávněných voličů obce písemně požádalo o hlasování. Pravomoc rozhodnout o konání referenda má pouze zastupitelstvo. Nejčastější otázky, o kterých se hlasovalo ve švédských místních referendech, se týkaly změny hranic a dopravní infrastruktury. Poměr konaných referend a všech návrhů je 1/10. To znamená, že obecní zastupitelstva ve Švédsku nechtějí nechat příliš občany rozhodovat, respektive nechtějí slyšet jejich názor.

#### **4.10 Dánsko**

Dánsko je jedním ze států, ve kterém se konalo nejvíce referend na národní úrovni. Ústava Dánska upravuje jak fakultativní, tak obligatorní referendum. Výsledky hlasování v obou dvou jsou závazné. Podobně jako ve Švédsku není povolena lidová iniciativa na celostátní úrovni. Obligatorní referendum se koná dle ústavy v několika situacích. Jednou z nich je změna ústavy. Další je změna věkové hranice volebního práva. Třetí případ, kdy se musí vypsát mandatorní referendum, je při přijímání zákona o přenášení nebo rozšiřování pravomocí na vládní orgány. Ve všech třech případech je třeba souhlasu alespoň 40% hlasujících voličů.<sup>45</sup>

Fakultativní referendum může vyhlásit jedna třetina poslanců parlamentu (60) v případě, že chce, aby o přijetí zákona rozhodli občané. Zde je třeba získat nadpoloviční většinu hlasů. A tato většina účastníků musí být větší než 30% všech oprávněných voličů. Samozřejmě je v ústavě stanoven výsek určitých zákonů, o kterých se v referendu hlasovat nesmí. Jsou to například zákony o financích, o půjčkách, o udílení státního občanství atd. Fakultativní referendum je potřeba vypsát i v případě zbavení suverenity nebo části suverenity přijetím mezinárodní smlouvy. Fakultativní referenda mohou být vyhlášena i v dalších otázkách, které neupravuje ústava. Výsledky těchto hlasování mají však jen konzultativní charakter.

---

<sup>45</sup> Petra Bartáková: Referenda ve vybraných zemích, 2006, str. 10

I přes velkou dánskou decentralizaci, tedy přenesení mnoha pravomocí na orgány místní samosprávy, není v právním řádu této země upraven institut místního referenda ani lidové iniciativy. Z toho vyplývá nemožnost konání závazného místního referenda. I přes to se však v dánských obcích konalo již mnoho nezávazných obecních referend. Nejčastěji se tato hlasování týkala zavření místní státní školy, dále pak stavebních projektů, uzavírek silnic a změny hranic.<sup>46</sup> I přes nezávaznost referend na místní úrovni, mají hlasování v nich velký vliv na zákonodárné orgány obce.

## 5. Místní referendum v České republice

Místní referendum na území České republiky je docela využívaný prvek přímé demokracie. V následujících kapitolách chci objasnit důležité podmínky a skutečnosti, které jsou nezbytné k tomu, aby referendum proběhlo v pořádku. Jestliže se objeví nějaké nesrovnalosti v návrhu, v samotném průběhu referenda nebo ve vyhlášení výsledků, existuje možnost soudního přezkumu, kterému se věnuji na konci této kapitoly.

### 5.1 Inicie referenda

Ke konání místního referenda v České republice musí dát někdo podnět. Je to buď zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního orgánu (dále jen zastupitelstvo), nebo přípravný výbor. Zastupitelstvo se usnese o konání referenda nadpoloviční většinou hlasů svých členů. Přípravný výbor může podat návrh na konání hlasování, jestliže ho podpoří podpisem alespoň 30% oprávněných osob v obci, která má pod 3000 obyvatel, 20 % oprávněných osob v obci do 20 000 obyvatel, 10% oprávněných osob v obcích do 200 000 obyvatel a 6% oprávněných osob v obcích nad 200 000 obyvatel. Oprávněná osoba je každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva, tedy občan České republiky, který v den voleb dosáhl nejméně osmnáctého roku věku, přihlášený k trvalému pobytu v dané obci. Dále je oprávněnou osobou i příslušník jiného státu s trvalým pobytem na území obce, jehož občané mohou hlasovat na území České republiky.<sup>47</sup>

Přípravný výbor se skládá nejméně ze tří oprávněných osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Výbor si zvolí svého zmocněnce, který za něj bude jednat. Výbor sice

---

<sup>46</sup> Petra Bartáková: Referenda ve vybraných zemích, 2006, str. 11

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



nemá právní subjektivitu, ale i tak má několik pravomocí. Nejdůležitější z nich je návrh místního referenda. Dále má právo domáhat se ochrany svého návrhu u soudu v případě, že by zastupitelstvo obce nevyhlásilo referendum nebo se návrhem vůbec nezaobíralo. Dále se může obrátit na soud, jestliže nesouhlasí s výzvou zastupitelstva k odstranění vad. Naproti tomu může podat soudu návrh na neplatnost hlasování v místním referendu, a zároveň tak návrh na jeho neplatnost. Poslední pravomocí přípravného výboru je delegace členů komisí pro hlasování.

Jak už jsem podotkl, základní pravomoc výboru je předložení návrhu na místní referendum zastupitelstvu. Návrh musí mít podle zákona o místním referendu určitou podobu. Musí obsahovat území, na němž se má referendum konat, otázku nebo otázky, kterých se hlasování má týkat a odůvodnění návrhu. Dále musí členové výboru předložit odhad výše nákladů spojených s uspořádáním referenda, označení zmocněnce výboru a osobní údaje všech členů výboru i s jejich podpisy. Jestliže by nějaký z těchto údajů v návrhu chyběl, zastupitelstvo by mělo písemně vyrozumět zmocněnce výboru o nedostatku a vyzvat ho k nápravě.

K návrhu přípravného výboru musí být předložena i tzv. podpisová listina. Ta musí obsahovat označení území, jméno, příjmení a adresu členů výboru a znění otázky. Také zde musí být upozornění v tomto znění: „Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč.“<sup>48</sup> Tímto upozorněním se má předejít zbytečným potížím a průtahům. Oprávněné osoby, které chtějí podpořit konání referenda, uvedou na podpisovém archu jméno, příjmení, datum narození, adresu a vlastnoruční podpis. Návrh na konání referenda společně s podpisovými archy předloží výbor na obecním úřadě, který má 15 dní na posouzení. Nejsou-li v něm nedostatky, do 7 dnů to dá vědět zmocněnci. Jestliže najde nějaké vady v návrhu, vyrozumí zmocněnce s tím, že má 7 nebo více dní na jeho opravení. Bezvadný návrh se poté bezodkladně projedná na nejbližším zasedání zastupitelstva, kde se rozhodne o jeho vyhlášení.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> § 11 (1) d) Zákona o místním referendu ve znění pozdějších předpisů.

<sup>49</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

## 5.2 Vyhlášení referenda

Zastupitelstvo posoudí na nejbližším zasedání relevantnost návrhu jak z formální, tak hlavně z materiální stránky. Jestliže návrh není v pořádku, referendum nevyhlásí. V tom případě může přípravný výbor podat nový návrh, tentokrát však s opravenými chybami. Když však výbor neshledá svůj návrh chybným, může se domáhat vyhlášení referenda u soudu. Zákon o místním referendu upravuje pozitivní i negativní vymezení předmětu místního referenda. Referendum lze tedy konat prakticky o čemkoliv (pozitivní vymezení předmětu) kromě taxativně vymezených případů v § 7 zákona o místním referendu. Proto zastupitelstvo zkoumá především otázku, o které se má v referendu rozhodnout. Nepřípustné je konat referendum o místních poplatcích, rozpočtu obce, zřízení nebo zrušení orgánů obce, o volbě a odvolání starosty či primátora, o otázkách odporujících zákonu, o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, o obecně závazné vyhlášce, o stejné otázce, o které se rozhodovalo v předešlých dvou letech a o otázkách, o kterých se rozhoduje ve zvláštním řízení. Je to velká škála omezení pro konání referenda. Například na Slovensku je těchto omezení daleko méně. Dokonce tam místním referendem odvolávají i starostu. Je-li však otázka i formální stránka návrhu v pořádku, zastupitelstvo bezodkladně vyrozumí zmocněnce návrhu a současně vyvěsí rozhodnutí o konání referenda na úřední desce na dobu 15 dnů. Zastupitelstvo může o navrhované otázce rozhodnout samo bez referenda. O rozhodnutí musí však informovat zmocněnce návrhu. Pokud zmocněnec do 7 dnů od doručení vyjádří nesouhlas s rozhodnutím zastupitelstva, místní referendum vyhlásí zastupitelstvo na následujícím zasedání. Jeho rozhodnutí v otázce referenda pozbývá platnosti dnem vyhlášení referenda.

Druhý způsob je vyhlášení z iniciativy samotného zastupitelstva. Postačí k tomu souhlas prosté většiny všech členů. Usnesení o vyhlášení referenda musí obsahovat stejné údaje jako návrh přípravného výboru (viz příloha 1), kromě listiny podpisů a údajů o přípravném výboru (žádný zde není). Referendum je vyhlášeno vyvěšením po dobu 15 dnů na úřední desce.<sup>50</sup>

## 5.3 Příprava referenda

Zastupitelstvo má podle zákona na zprostředkování místního referenda 90 dní ode dne, kdy bylo usnesení o konání referenda vyvěšeno na úřední desce. Je-li referendum

---

<sup>50</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

iniciováno zastupitelstvem, nesmí připadnout den konání referenda do dalšího funkčního období. Toto je celkem logická ochrana následujících zastupitelů.

Po vyhlášení místního referenda se musí zřídit komise. V obcích jsou to místní a okrskové komise, ve statutárním městě jsou navíc ještě městské komise. Okrsková komise je v hierarchii komisí pro místní referendum nejnižší. Zajišťuje bezproblémový průběh hlasování, hlavně pak správné odevzdávání hlasovacích lístků. Po ukončení hlasování sčítá hlasy a kontroluje jejich platnost. Poté sepíše zápis o průběhu hlasování a i s výsledky ho neprodleně předá komisi místní. První schůze okrskové komise se musí konat nejméně 5 dní před dnem konání referenda.

Místní komise má v popisu práce organizovat komise okrskové a dohlížet na ně. Sčítá výsledky všech okrskových komisí dohromady a uveřejňuje celkové výsledky hlasování v obci. Ve statutárním městě vyhláší konečné výsledky městská komise. Místní komise dále rozhoduje o stížnostech na okrskové komise. Ty se mohou týkat prakticky čehokoliv. V malých obcích, kde je jen jeden hlasovací okrsek, se okrsková komise nezřizuje a její povinnosti a pravomoci přechází na komisi místní. Městská komise se zřizuje ve statutárních městech. Tato pak dohlíží na komise místní, sčítá všechny výsledky dodané těmito komisemi a vyhláší konečné výsledky referenda ve statutárním městě. Logicky také rozhoduje o stížnostech podaných na místní komise. První schůze místní i městské komise se musí konat nejméně 10 dnů před dnem konání referenda.

Komise musí být nejméně čtyřčlenná. Každý člen musí být oprávněná osoba pro hlasování v referendu. Přesný počet členů komisí stanoví starosta nejméně 25 dnů před dnem hlasování v závislosti na velikosti obce, udržení pořádku v hlasovací místnosti a zjišťování výsledků. Hned o tom musí informovat přípravný výbor, jelikož ten má právo delegovat členy komisí. Každý člen komise musí složit slib. Komise má i svého zapisovatele, který se ovšem nepočítá mezi členy komise při hlasování<sup>51</sup>. Komise má svého předsedu a místopředsedu, kteří jsou určeni losem. Její činnost je ukončena po uplynutí 15 dnů od vyhlášení výsledků. Členové komise jsou za svoji práci finančně ohodnoceni. Jedná se nejvýše o jednu sedminu minimální mzdy, u předsedy pak o jednu pětinu.

---

<sup>51</sup> Například při hlasování o platnosti hlasu.

## 5.4 Hlasování

Hlasování probíhá v hlasovacích okrscích, které jsou shodné s hlasovacími okrsky z voleb. Upravuje je zákon o volbách do zastupitelstev obcí. Před zahájením hlasování dá obecní úřad komisi k dispozici výpis ze seznamu oprávněných osob, který je také upraven zákonem o volbách do zastupitelstev obcí. Opět je zde odkaz na tento zákon, jelikož je v něm souhrnně upravena daná problematika. Odkazovací norma se zde více než nabízí.

Hlasovací lístky musí být hlasujícím k dispozici u okrskových komisí. Všechny hlasovací lístky musí být stejné, aby se předešlo nesrovnalostem ve výsledcích. Navíc by při nejednotnosti hlasovacích lístků mohla být narušena zásada tajnosti. Lístek musí ze zákona obsahovat nadpis (místní referendum), název obce, položenou otázku a den konání referenda. Samozřejmě musí obsahovat vytištěná slova „ANO“ a „NE“, aby hlasující mohli vyjádřit souhlas či nesouhlas s položenou otázkou. V hlasovací místnosti nesmí chybět hlasovací schránka, přenosná hlasovací schránka, dostatek hlasovacích lístků, dostatek stejných neprůhledných obálek, výpis ze seznamu oprávněných osob a také psací potřeby. Kvůli dodržení zásady tajnosti hlasování je nezbytné zajistit v místnosti zvláštní oddělený prostor pro hlasování.<sup>52</sup>

Hlasovací schránka i přenosná hlasovací schránka musí být před začátkem hlasování zkontrolovány předsedou komise, jsou-li prázdné. Poté provede kontrolu, zda hlasovací místnost obsahuje vše potřebné pro zahájení hlasování a zahájí hlasování. Hlasování probíhá dle stejných zásad jako volby, tedy dle zásad všeobecnosti, tajnosti a rovnosti. Oprávněná osoba musí hlasovat osobně. Zastoupení je v tomto případě nepřipustné. Po vstupu do volební místnosti musí oprávněná osoba prokázat svou totožnost. Po zkontrolování členem komise obdrží hlasovací lístek a obálku a odebere se do prostor určených pro hlasování. Zde zaškrtně jednu z možností „ANO“ nebo „NE“ a vloží do obálky, kterou vhodí do hlasovací schránky. Je přípustné vhodit do obálky i lístek bez zaškrtnutí odpovědi. Tím dá osoba najevo, že se zdržuje hlasování, ale zároveň zvyšuje procentuální účast voličů. V prostoru pro hlasování nesmí být přítomna žádná jiná osoba společně s hlasujícím. Výjimkou jsou osoby, které pro tělesnou vadu nemohou upravit hlasovací lístek. Těm je povolena, s jejich souhlasem, přítomnost jiné oprávněné osoby. Asistující osoba nesmí být členem komise. Oprávněná osoba může ze závažných důvodů požádat úřad, aby mohla hlasovat mimo hlasovací místnost. V tom případě komise vyše

---

<sup>52</sup> Tomáš Nahodil, Tomáš Říčka: Místní referendum v České republice: Zákon o místním referendu s poznámkami, Linde Praha, a.s., 2004, str. 66

dva členy s přenosnou hlasovací schránkou k osobě, která o to požádala. Členové komise při hlasování postupují tak, aby byla zachována zásada tajnosti.

Za vážných okolností se může hlasování přerušit, popřípadě prodloužit. Doba přerušení i prodloužení nesmí přesáhnout jednu hodinu. V tomto časovém úseku musí komise zajistit odstranění problému, který znemožňuje pokračování hlasování. Potíž se může týkat například hlasovacích prostor. Důležité je neprodleně po vyhlášení přerušení zapečetit hlasovací schránku. Tohoto úkolu se ujme předseda komise před zraky ostatních členů. Po znovuzahájení hlasování předseda opět před zraky ostatních členů zkontroluje neporušenost pečeti a sejme ji.<sup>53</sup>

Hned jak uplyne doba pro hlasování, uzavře se hlasovací místnost. Komise musí povolit hlasování oprávněným osobám, které do místnosti vstoupily ještě před uplynutím stanovené doby. Jakmile jsou pryč z hlasovací místnosti, vyhlásí předseda komise konec hlasování.

## 5.5 Výsledky

Jakmile je hlasování ukončeno, předseda musí zapečetit nepoužité hlasovací lístky a obálky. Je to prevence před smícháním odevzdaných a nepoužitých lístků. Poté se otevře hlasovací schránka, popřípadě přenosná hlasovací schránka a hlasy v nich se smíchají dohromady. Poté začíná matematika. Komise zkontroluje obálky. Najde-li se nějaká neúřední, tak ji vyřadí. Obálky se spočítají a jejich počet se porovná s počtem oprávněných osob, které hlasovaly v referendu. Následně členové komise otevrou obálky jednu po druhé a zkontrolují platnost hlasovacích lístků. Neplatné lístky jsou lístky v neúředních obálkách, nevytištěné a nedodané obcí. Může nastat situace, kdy hlasovací lístky jsou v pořádku, ale neplatné jsou hlasy. To je v případě, kdy jsou v obálce dva a více hlasovacích lístků nebo jsou křížkem označeny obě odpovědi na otázku. Neplatné hlasy se ze sčítání vyloučí. Platné hlasy se sečtou a zaznamenají zvlášť pro kladnou odpověď a zvlášť pro zápornou. Sečtou se i platné hlasovací lístky, na kterých není vyznačena žádná odpověď. Hlasovací lístky se po konci sčítání musí zapečetit kvůli případnému přezkumu. V místnosti mohou

---

<sup>53</sup> Tomáš Nahodil, Tomáš Říčka: Místní referendum v České republice: Zákon o místním referendu s poznámkami, Linde Praha, a.s., 2004, str. 74

být v době sčítání kromě okrskové komise také zástupci vyšších komisí a osoby pověřené starostou (primátorem). Ti například zaznamenávají sčítání v elektronické podobě.<sup>54</sup>

O celém hlasování i sčítání komise vyhotoví zápis o průběhu a výsledku hlasování. V něm je zaznamenána doba začátku a konce hlasování, celkový počet oprávněných osob v obci, počet oprávněných hlasujících osob, počet odevzdaných obálek, počet platných hlasů, počet oprávněných osob, které se zdržely hlasování, počet hlasů s kladnými odpověďmi, počet hlasů se zápornými odpověďmi, stížnosti a oznámení podaná v průběhu hlasování a údaje o případné nepřítomnosti člena komise v místnosti v době hlasování.<sup>55</sup> Místní komise po předání protokolů od okrskových komisí nejprve zkontroluje a sečte hlasy dohromady. Následně musí také napsat protokol o výsledku hlasování. Postupuje prakticky stejným způsobem jako okrsková komise, jen v měřítku celé obce. Ve statutárním městě tento protokol předá městské komisi, která uplatní znovu stejný postup.

Výsledky místního referenda vyhlásí místní komise v obci zveřejněním na úřední desce obecního úřadu co nejdříve po zhotovení protokolu o výsledku hlasování. To samé provede městská komise ve statutárním městě. Na úřední desce je výsledek vyvěšen po dobu 15 dnů. Za den vyhlášení se počítá hned první den vyvěšení výsledku.

Místní referendum je platné, jestliže se ho zúčastní alespoň 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných voličů (dále jen v seznamech). Od roku 2004, kdy nabyl zákon o místním referendu účinnosti, do května roku 2008 bylo potřeba k platnosti místního referenda alespoň polovina oprávněných osob zapsaných v seznamech. Novelou z roku 2008 zákonodárci snížili tuto hranici na 35%. Závazné je místní referendum, jestliže se pro něj vyjádřila nadpoloviční většina oprávněných voličů, které se zúčastnili hlasování, a zároveň alespoň 25% oprávněných osob zapsaných v seznamech. Druhou část opět připojila k zákonu až novela z roku 2008. Koná-li se referendum o otázkách dělení nebo sloučení obcí, je závazné, když se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamech.<sup>56</sup> Rozhodnutí v místním referendu je v České republice závazné pro zastupitelstvo i další orgány obce nebo statutárního města.

---

<sup>54</sup> Tomáš Nahodil, Tomáš Říčka: Místní referendum v České republice: Zákon o místním referendu s poznámkami, Linde Praha, a.s., 2004, str. 75

<sup>55</sup> § 43 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>56</sup> § 48 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

## 5.6 Soudní přezkum

Podle § 57 zákona o místním referendu může soud rozhodovat o místním referendu jak před jeho vyhlášením, tak i po vyhlášení výsledků. Před vyhlášením o něm rozhoduje tehdy, domáhá-li se toho přípravný výbor. Ten se obrací na krajský soud v případě, že nesouhlasí s vyzváním obecního úřadu k odstranění vad návrhu. Respektive nesouhlasí-li s tím, že v návrhu jsou vady. Návrh je nutno soudu podat nejpozději do 10 dnů od doručení výzvy úřadem. Jestliže soud shledá návrh dostačujícím pro vyhlášení referenda, rozhodne o jeho vyhlášení sám. Druhou možností výboru obrátit se na soud je, když zastupitelstvo nerozhodne o návrhu referenda na nejbližším zasedání nebo rozhodne o tom, že místní referendum nevyhlásí. V takovém případě je nutno podat návrh na přezkum soudu do 20 dnů od zasedání, kde se měl návrh projednávat, nebo 20 dní od zasedání, na kterém byl návrh odmítnut. Postup soudu je stejný jako v prvním případě.

Po vyhlášení výsledků referenda může jakákoli oprávněná osoba nebo přípravný výbor podat u soudu návrh na neplatnost hlasování nebo na neplatnost rozhodnutí v místním referendu. Toto rozhodnutí musí podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků referenda. A může ho podat, pokud má podezření, že došlo k porušení zákona, které mohlo ovlivnit výsledky referenda. Dále se může domáhat přezkumu, jestliže bylo referendum konáno o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, anebo bylo referendum konáno o věci, o které ho konat nelze. Návrhy na přezkum se podávají ke krajskému správnímu soudu. Ten o návrhu pravomocně rozhodne. Nově může návrhovatel nebo odpůrce podat kasační stížnost proti rozhodnutí. Dříve tato možnost v České republice nebyla.

## 6. Judikatura

Soudní přezkum je v praxi opravdu důležitý a už byl v České republice nejednou uplatněn. Zaujaly mě dva případy, které řešily krajské soudy. Rád bych je v této kapitole rozebral. První se týká nezákonného zrušení referenda, druhý se zabývá návrhem na neplatnost hlasování v místním referendu.

## 6.1 Nezákonné zrušení místního referenda

Jako příklad jsem vybral zajímavé usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn./č.j.: 30 A 34/2010-65 z 6. září 2010, které se pokusím přiblížit. Jednalo se zde o umístění větrných elektráren v obci Bačalky. Přípravný výbor podal na obecní úřad návrh na konání místního referenda o otázce: „Chcete, aby na území obce Bačalky a části obce Lično a v přilehlém okolí stála elektrárna dle záměru 'Větrné elektrárny Bačalky' z července 2009?“ Zastupitelstvo nejdříve rozhodlo o vyhlášení místního referenda s datem 14. srpna 2010. Jenže následně dva ze tří členů přípravného výboru v podáních předložených zastupitelstvu návrh na referendum odvolali. Důvodem mělo být, že společnost, která měla elektrárny stavět, nebude elektrárny stavět v obci Bačalky. Na tuto výzvu zareagovalo zastupitelstvo obce Bačalky oznámením o zrušení místního referenda. Tento postup se ovšem nelíbil poslednímu členu přípravného výboru a zároveň jeho zmocněnci. Podal proto návrh ke Krajskému soudu v Hradci Králové, kterým ho žádá o vyhlášení místního referenda v již zmiňované otázce.

Případ byl unikátní tím, že zastupitelstvo obce nejdříve referendum vyhlásilo, ale pak takto vyhlášené referendum zrušilo. Soud se proto nejdříve zabýval tím, jestli toto zrušení místního referenda bylo v pořádku. Nakonec dospěl v této otázce k závěru, že nebylo zrušeno v souladu se zákonem a to hned z několika důvodů. Zákon o místním referendu neobsahuje ustanovení o zrušení již vyhlášeného referenda. Zastupitelstvo může pouze rozhodnout o návrhu na referendum samo, ale musí o tom uvědomit zmocněnce návrhu a ten s rozhodnutím zastupitelstva musí souhlasit. Rozhodovat o dané otázce ale nemůže, jestliže je referendum již vyhlášeno, což je zakotveno v § 13 (3) v páté větě: „*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.*“ Soud ale připouští, že zastupitelstvo by mohlo usoudit, že z důvodu *vis maior*<sup>57</sup> už není třeba rozhodnutí v místním referendu a referendum odvolat. Následně by o tom ale muselo informovat zmocněnce, který by měl zákonem danou lhůtu vyjádřit se k tomuto usnesení zastupitelstva a měl by možnost prohlásit, že na místním referendu trvá. Takovýto postup shledává krajský soud v souladu s principy, na kterých je postaven zákon o místním referendu, protože by nebyly dotčeny kompetence přípravného výboru ani zastupitelstva, tedy obou zúčastněných stran. Tím by pravděpodobně ani nedošlo k soudnímu přezkumu, jelikož by se obě dvě strany shodly na konečném výsledku.

---

<sup>57</sup> Vyšší moc.



Jenže takovým postupem rozhodně zastupitelstvo obce Bačalky nepostupovalo. V § 9 odstavci 3 zákona o místním referendu je uvedeno, že: „*Přípravný výbor uvede, kdo z jeho členů je zmocněn jednat jejich jménem. Úkony zmocněnce jsou pro přípravný výbor závazné.*“ Toto ustanovení je pro celou kauzu klíčové. Jako zmocněncem byl v tomto návrhu uveden navrhovatel návrhu na soudní přezkum. To znamená, že žádost o odvolání místního referenda podaná dalšími dvěma členy přípravného výboru nemá právní opodstatnění, jelikož zastupitelstvo i další orgány mají jednat se zmocněncem. K odvolání návrhu na místní referendum tedy v tomto případě dojít nemělo. Dalším důvodem, proč bylo odvolání referenda protiprávní, bylo neoznámení tohoto odvolání zmocněnci, aby se mohl ve lhůtě stanovené zákonem vyjádřit.

Následně se krajský soud zabýval tím, zda se nejedná o bezpředmětné místní referendum. Z korespondence mezi zastupitelstvem obce a společností, která měla být investorem stavby elektráren, ale rozhodně nevyplývalo, že by ke stavbě nemělo dojít, jak uvedli dva členové přípravného výboru v návrhu na odvolání referenda. Právě naopak z ní vyplývá, že stavba se uskutečnit má.

Krajský soud tak uzavřel případ s tím, že ke zrušení místního referenda o navržené otázce vyhlášeného zastupitelstvem odpůrce dne 21. 5. 2010 došlo v rozporu se zákonem o místním referendu.<sup>58</sup> Zároveň uvedl, že den, kdy bylo referendum nezákonně zrušeno, lze považovat za den, kdy zastupitelstvo obce odmítlo vyhlásit referendum dle § 13 odst. 1 písmeno b). K tomuto závěru soud došel z toho důvodu, že zákon nepamatuje na situaci, kdy zastupitelstvo zruší již vyhlášené referendum. A jelikož Krajský soud v Hradci Králové neshledal ani žádné vady návrhu, rozhodl, že vyhlašuje místní referendum v obci Bačalky o otázce: „Chcete, aby na území obce Bačalky a části obce Lično a v přilehlém okolí stála elektrárna dle záměru 'Větrné elektrárny Bačalky' z července 2009?“ a také rozhodl o dni a čase konání referenda.

## **6.2 Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu**

Další zajímavý případ řešil v roce 2007 Krajský soud v Plzni. Tentokrát se naopak navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu v obci Mirošov dne 23.6.2007 a zároveň neplatnosti hlasování ve stejném referendu.

---

<sup>58</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 9. 2010, Místní referendum: nezákonné zrušení referenda

V tomto místním referendu se odpovídalo na otázku: „Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo města Mirošova podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského prostoru Brdy?“. Dle názoru navrhovatele nebyla takto položená otázka v souladu s § 6 zákona o místním referendu, protože se netýká věci zasahující do samostatné působnosti obce. Tento argument použil jako odůvodnění návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí. Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování odůvodnil tvrzením, že během hlasování došlo k porušení § 26 zákona o místním referendu, tedy k porušení zákazu poskytování informací během hlasování, a došlo k ovlivnění výsledků. Jako důkaz předložil reportáž o referendu z Rokycanského deníku ze dne 25.6.2007 s názvem „Mirovští radar odmítli“. V tomto článku je uvedeno, že průběh hlasování byl napínavý a také se v článku objevil rozhovor, který měl být pořízen v průběhu hlasování. Jeden ze zastupitelů obce v něm říká, že zatím byla hlasovat čtvrtina obce. Proto podle navrhovatele muselo bezpodmínečně dojít k porušení § 26 zákona o místním referendu, tedy k poskytnutí informací o průběžném hlasování v referendu zastupiteli obce. Musíme si také uvědomit, že v roce 2007 byla pro závaznost referenda ještě potřebná 50% účast oprávněných voličů. Podle navrhovatele tedy pronikla na veřejnost velmi citlivá informace, která mohla referendum zásadně ovlivnit. Hlasování se nakonec zúčastnilo přes 50% oprávněných voličů, proto bylo referendum pro obec závazné.

Odpůrce (obec) konstatoval, že mu není znám žádný únik informací od komise. Únik není ovšem ani vyloučen. Z článku v rokycanském deníku je tedy možno usuzovat, že informace unikly. To je možné zjistit pouze od členů komise nebo od autorky článku. Zmocněnec přípravného výboru místního referenda uvedl, že zastupitel obce, se kterým redaktorka vedla telefonický rozhovor, uvedl pouze svůj odhad, jelikož k výsledkům probíhajícího hlasování neměl žádný přístup. V hlasovací místnosti se zdržoval pouze jako hlasující, nikoliv jako člen komise. Tím dal přípravný výbor najevo nesouhlas s porušením § 26 zákona o místním referendu.

Krajský soud v Plzni usnesením sp. zn./č.j.: 57 Ca 61/2007-56 oba návrhy navrhovatele zamítl. Odkazuje při tom na nález Ústavního soudu ze dne 26.1.2005, Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb. Ten se sice týká úpravy volebního soudnictví a ověřování voleb, ale má obecnější povahu. Vzhledem k tomu, že mají volby i místní referendum společný základ v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod<sup>59</sup>, dají se právní názory v tomto nálezu použít i na místní referendum. Ústavní soud ve shora zmíněném nálezu zejména

---

<sup>59</sup> Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

konstatoval, že: „*Pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá. Naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (tzv. absolutní zmatky volebního řízení), tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. Řízení je tedy založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny (čl. 6 Ústavy).*“<sup>60</sup> Z toho vyplývá, že možnost soudu změnit rozhodnutí voličů jako suveréna lze pouze ve výjimečných případech. A to v takových případech, kdy by voliči rozhodli o vítězství jiného kandidáta (v našem případě by voliči rozhodli o jiné odpovědi v místním referendu). Rozhodující je tedy vliv vady nebo deliktu v referendu na výsledek. Hrozba zrušení výsledku referenda jako jedině možný důsledek je v tomto případě v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci.

Krajský soud v Plzni návrh tedy zamítnul a prohlásil, že již skutková tvrzení navrhovatele stran porušení § 26 zákona o místním referendu byla neurčitá, a proto nedostatečná. Navrhovatel netvrdil, že zastupitel, který poskytl rozhovor redaktorce Rokycanského deníku, byl člen okrskové či místní komise a z tohoto důvodu nositel povinnosti, kterou porušil, jiné osoby v tomto postavení se nacházející výslovně neoznačil. Dokonce uvedl, že takové označení není v jeho silách. Jakkoliv si je soud vědom obtížnosti splnit v této situaci břemeno tvrzení, má zato, že nedostatek ve splnění povinnosti tvrdit přejít nelze. Chybí-li tvrzení, není co prokazovat.<sup>61</sup> Navrhovatel tedy neprokázal, že došlo k porušení § 26 zákona o místním referendu, a proto nemohl být jeho návrh na vyslovení neplatnosti hlasování úspěšný. Výsledek místního referenda se stal platným i závazným pro zastupitelstvo obce Mirošov a to mohlo podniknout veškerá zákonná opatření k zamezení výstavby radarové základny USA na území Vojenského prostoru Brdy.

---

<sup>60</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26.1.2005 – Pl. ÚS 73/04

<sup>61</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31.7.2007: Místní referendum: principy soudní ochrany

## 7. Místní referendum v Plzni

V roce 2009 představila společnost Amádeus rámcové záměry, které se týkaly přestavby Domu kultury Inwest na obchodní centrum Corso. Nejdříve společnost musela zaplatit za proces EIA<sup>62</sup>. Výsledkem tohoto procesu byla dokumentace o vlivu na životní prostředí. Dále musel být zpracován odborný posudek, což byla jakási oponentura k dokumentaci. Dokumentaci a posudkem se pak zabývalo zastupitelstvo města Plzně. To v červnu roku 2010 sice usnesením schválilo tento ideový záměr, ale požadovalo vyřešení situace kolem dopravy.<sup>63</sup> Proto Společnost Amádeus podala žádost o pronájem a následný prodej městských pozemků, které by umožnily tuto situaci vyřešit. Na to zastupitelstvo města Plzně schválilo Základní regulační podmínky pro zástavbu bloku, který zahrnuje i Dům kultury Inwest.<sup>64</sup> V květnu roku 2012 byla zastupitelstvem schválena smlouva o pronájmu městských pozemků. Územní řízení bylo zahájeno, ale zanedlouho bylo kvůli plánovanému referendu přerušeno.

Aktivisté, v čele s Martinem Markem, podali 6. srpna 2012 návrh na konání místního referenda o otázkách: 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?* a 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?*“ Tím vlastně přípravný výbor předpokládá, že zastupitelstvo po úspěšném referendu změní územní plán, aby zde nebylo možno stavět velké budovy. S návrhem přinesli členové výboru i podpisovou listinu, která čítala 14 768 podpisů. K vyhlášení referenda by jich stačilo i o tisíc méně, ale přípravný výbor jich sehnal více, kvůli případným výškrtům z listiny.<sup>65</sup> Magistrát města Plzně byl povinen tento návrh přezkoumat a případně najít jeho vady. Návrh musí podle zákona o místním referendu obsahovat určité náležitosti (viz kapitola Inicie referenda). Po prozkoumání návrhu i s podpisovou listinou zjistil magistrát několik chyb a nedostatků spočívajících:

---

<sup>62</sup> Posouzení vlivu stavby na životní prostředí.

<sup>63</sup> Historie záměru výstavby Obchodního centr Corso – na <http://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

<sup>64</sup> Historie záměru výstavby Obchodního centr Corso – na <http://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

<sup>65</sup> Plzeňský deník: 6.8.2012, Dana Veselá: Aktivisté dnes jdou na radnici: Neseme vám podpisy!, str.1

a) V nedostatečném počtu podpisů na podpisové listině. Podle zákona o místním referendu je zapotřebí v obcích s počtem obyvatel mezi 10 000 a 200 000 nasbírat alespoň 10% podpisů oprávněných voličů. V případě města Plzně je to 13 339 oprávněných osob. Přípravný výbor sice odevzdal podpisovou listinu s 14 768 podpisy, ale po vyřazení neplatných podpisů jich zbylo pouze 11 198 a to na vyvolání referenda nestačilo.

b) Ve vyčíslení nákladů na rozhodnutí přijatého v místním referendu a návrh způsobu jejich úhrady.<sup>66</sup> Navrhovatel chybně v návrhu předpokládal výrazné ušetření peněžních nákladů na referendum tím, že by se referendum mělo konat společně s krajskými volbami. Slučování činností i nákladů spojených s konáním místního referenda s činnostmi a náklady spojenými s konáním voleb je nemožné.<sup>67</sup>

c) V uvedení mylných údajů dvou členů přípravného výboru.

Návrh byl tedy shledán jako vadný, ale vady v návrhu nebyly takové, které by se nedaly odstranit. Proto byla v souladu se zákonem doručena zmocněnci přípravného výboru, Martinu Markovi, výzva k odstranění vad návrhu do 12. října 2012. Čtrnáct dní před vypršením lhůty bylo Magistrátu města Plzeň doručeno „Doplnění návrhu na konání místního referenda na výzvu převzatou dne 24. srpna 2012“. Přípravný výbor opravil chyby, které byly v předchozím návrhu, a přidal k tomu 354 kusů podpisových archů jako doplnění předchozí petice.<sup>68</sup> Přezkum tohoto doplnění byl dokončen 5. září 2012. Magistrát města Plzně znovu konstatoval, že návrh není bezvadný. Podle něj nedošlo k opravení vady týkající se vyčíslení nákladů na rozhodnutí v místním referendu. A proto znovu nemohl být tento návrh předložen zastupitelstvu města Plzně k projednání.

Mezi tím se primátor Plzně rozhodl iniciovat místní referendum o stejné otázce jako je otázka č. 1 v návrhu přípravného výboru. Tento návrh však zastupitelstvem nebyl přijat. Je možné, že návrh neprošel kvůli důsledkům, které by mohl zákaz stavění nového obchodního centra přinést. Jak uvádí Plzeňský deník, společnost Amádeus by v takovém případě požadovala vrátit stamiliony korun za znehodnocení pozemků a za náklady, které vynaložila v průběhu územního řízení.

---

<sup>66</sup> Stručný přehled událostí od podání návrhu na místní referendum – na [http://referendum.plzen.eu/historie/chap\\_12160/historie-2.aspx](http://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx)

<sup>67</sup> Stručný přehled událostí od podání návrhu na místní referendum – na [http://referendum.plzen.eu/historie/chap\\_12160/historie-2.aspx](http://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx)

<sup>68</sup> Stručný přehled událostí od podání návrhu na místní referendum – na [http://referendum.plzen.eu/historie/chap\\_12160/historie-2.aspx](http://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx)

Přípravný výbor se ale nevzdal. Doručil magistrátu druhé doplnění návrhu, ve kterém již odstranil vadu spočívající ve vyčíslení nákladů na rozhodnutí v místním referendu. Teprve v takovémto stavu byl návrh posouzen jako bezvadný a mohl být podstoupen radou zastupitelstvu Plzně. Zastupitelstvo tedy na následujícím zasedání mělo rozhodnout o tom, zda vyhlásí referendum nebo zda o dané otázce nelze hlasovat a referendum vyhlášeno nebude. Zastupitelstvo poukázalo na problematiku druhé otázky v návrhu. Podle zastupitelstva a jejich odborných posudků, je nepřípustné konat referendum o otázce týkající se územního plánování. Podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu je nepřípustné konat referendum, jestliže se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Komparací soudních rozhodnutí v této otázce lze konstatovat, že názory soudů se v posledních několika letech ustálily na závěru, že místní referendum, které má iniciovat přijetí nového územního plánu nebo změnu stávajícího územního plánu, je nepřípustné, a to vzhledem k tomu, že podle stavebního zákona musí být územní plán či jeho změna vydány ve formě opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „správní řád“).<sup>69</sup> Podle ustanovení ve stavebním zákoně zastupitelstvo obce vydává územní plán obce v samostatné působnosti formou opatření obecné povahy, což je podle správního řádu zvláštní řízení. Zastupitelstvo obce by tedy referendum o otázce č. 2 vyhlásit nemělo.

Následně museli zastupitelé řešit ještě jeden problém. Týkal se názoru Ministerstva vnitra ČR v rámci daného stanoviska a to: „Nové znění referendové otázky popřípadě otázek, navržených pro rozhodnutí v místním referendu, musí být vždy v takové podobě, v jaké o nich bude hlasováno, ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu součástí každého podpisového archu respektive podpisové listiny, která tvoří ve smyslu § 10 odst. 2 přílohu nového návrhu přípravného výboru na konání nového místního referenda. Pokud je tedy pokládána jedna ze dvou zde předložených otázek, které tvoří navenek jednotný celek, tedy de facto jednu otázku skládající se ze dvou částí, za nepřípustnou, je pak nutno pokládat de iure celý předložený návrh za nepřípustný.“ Bylo tedy nutno posoudit a rozhodnout, zda jsou obě otázky spojeny tak, že dohromady tvoří celek nebo jestli jsou takové, že jedna bez druhé může být vyhlášena samostatně. Takže pokud by byly otázky posouzeny jako celek, referendum by nemohlo být vyhlášeno ani o jedné z nich.

---

<sup>69</sup> Stručný přehled událostí od podání návrhu na místní referendum – na [http://referendum.plzen.eu/historie/chap\\_12160/historie-2.aspx](http://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx)

Dne 17. září 2012 se konalo mimořádné zasedání zastupitelstva města Plzně. Na zasedání se řešil pouze jeden bod a to vyhlášení místního referenda. Zastupitelstvo ovšem nevydalo v této věci žádné usnesení. To dalo možnost přípravnému výboru podat návrh na vyhlášení místního referenda soudu dle § 57 odst. 1) písm. b) a § 13 odst. 1) zákona o místním referendu. Zde se píše, že přípravný výbor má právo domáhat se soudní ochrany, pokud zastupitelstvo nerozhodne o návrhu přípravného výboru na nejbližším zasedání. Tohoto práva přípravný výbor využil a podal 5. října 2012 ke správnímu soudu (Krajskému soudu v Plzni) návrh na vyhlášení referenda, a to v podobě jak ho sám navrhl, tedy v obou otázkách.<sup>70</sup>

Krajský soud v Plzni rozhodoval o tomto návrhu dne 5. listopadu 2012. Zabýval se při tom několika otázkami. Nejdříve konstatoval, že byly splněny všechny zákonné podmínky pro konání soudního řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda a přistoupil k projednání návrhu. Následně soud posuzoval první položenou otázku: „*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?*“ Soud shledal první otázku jako přípustnou a konstatoval, že místní referendum konané o takhle položené otázce je možné. To připustil i odpůrce (Statutární město Plzeň). Dále soud přistoupil k posouzení druhé položené otázky: „*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?*“ Odpůrce k této otázce zejména namítal, že odporuje ustanovení § 7 písm. e) zákona o místním referendu (nepřípustnost konání referenda o otázce, o níž se rozhoduje ve zvláštním řízení), jelikož nařizuje bezodkladnou změnu územního plánu a ten se schvaluje ve zvláštním řízení. Jak Ústavní soud, tak správní soudy připouští konání místního referenda pouze v případech, kdy se referendum nemá konat o otázce, zda má zastupitelstvo obce vydat územní plán nebo jej změnit, ale o tom, zda občané obce souhlasí s tím, aby zastupitelstvo města zachovalo současný platný územní plán.<sup>71</sup> Tak tomu bylo i v případě nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05.<sup>72</sup> S tímto názorem se ztotožnil i Krajský soud v Plzni a dospěl k závěru, že konání místního referenda o druhé otázce je nepřípustné.

Další věcí, kterou se soud v Plzni zabýval, byla námitka odpůrce, že v případě nepřípustnosti druhé otázky by byl nepřípustný celý návrh. Odpůrce vycházel z myšlenky,

---

<sup>70</sup> Stručný přehled událostí od podání návrhu na místní referendum – na [http://referendum.plzen.eu/historie/chap\\_12160/historie-2.aspx](http://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx)

<sup>71</sup> Filip Rigel, Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, Leges, 2011, str. 81

<sup>72</sup> Nález Ústavní soud ČR ze dne 13.3.2007: Volební právo

že spolu obě otázky úzce souvisí a jedna bez druhé nemůže být vyhlášena. Soud ovšem rozhodl, že první otázka není podmíněna druhé a naopak, tedy že spolu nejsou v úzké souvislosti. Z toho vyplývá možnost konat místní referendum o jedné otázce, aniž by se muselo konat referendum o otázce druhé.

Poslední bod jednání se týkal termínu konání místního referenda. Navrhovatel navrhoval den konání místního referenda na 11. a 12. ledna 2013, tedy současně s prezidentskými volbami. Podle § 5 odst. 1 zákona o místním referendu *se hlasování v místním referendu koná v jednom dni. Koná-li se hlasování v místním referendu současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu, koná se ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb.* Ačkoliv se toto ustanovení nezmiňuje o přímé volbě prezidenta, soud byl přesvědčen o tom, že zde může uplatnit cestu analogie legis<sup>73</sup> a vyhlásit volby na dobu totožnou pro konání přímé volby prezidenta. Z důvodu, že hrozilo odložení přímé volby prezidenta na pozdější datum, soud nepřevzal doslovně návrh navrhovatele konat místní referendum ve dnech 11. a 12. ledna, ale pouze tento termín zobecnil na dny prvního kola přímé volby prezidenta ČR.<sup>74</sup>

Konečné rozhodnutí tedy vypadalo takto:

#### **I. Soud vyhláší místní referendum na území statutárního města Plzně o otázce:**

*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?*

#### **II. Místní referendum se bude konat současně s prvním kolem první přímé volby prezidenta republiky.**

#### **III. Soud zamítá návrh na vyhlášení místního referenda na území statutárního města Plzně o otázce:**

*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?*

<sup>73</sup> Analogie legis je výjimečně přípustný postup, kdy se chybějící právní norma pro určitý konkrétní případ nahradí právní normou, která na věc nedopadá, její hypotéza je však obdobná.

<sup>74</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2012: 57A 75/2012-101, str. 19



#### **IV. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Referendum tedy nakonec řádně proběhlo ve dnech 11. a 12. ledna. Jeho výsledek byl kladný (viz tabulka č. 3, str. 37) a teď už je na zastupitelstvu, jaké kroky udělá k dodržení závazného referenda. Určitě to není záviděníhodná situace a pro zastupitele Plzně nebude vůbec jednoduché ji vyřešit. Na jednání se rozhodlo, že kroky vyplývající z výsledku referenda bude společně s městem řešit právní kancelář. Zároveň byl pověřen náměstek primátora, aby začal vyjednávat se společností Amádeus v souvislosti s opatřeními, které vyplývají z referenda.

Pro město Plzeň to bude ohromná finanční rána. Teď už jen záleží na tom, jak se k tomu postaví společnost Amádeus. Primátor města Plzně odhadoval při rozhovoru pro Plzeňský deník v nejlepším případě výdaje na 260 milionů korun, což je odhadovaná cena pozemků, na kterých chtěla společnost Amádeus postavit obchodní dům. Jenže není vůbec jisté, zda společnost Amádeus za tuto cenu pozemky prodá. A Plzeň naopak nemá finanční prostředky na to, aby akceptovala vyšší nabídku. Co se ale nyní stane s pozemky a okolím? To je teď hlavní téma na zasedáních zastupitelstva města Plzně.

## Tabulka č. 3<sup>75</sup>

### Výsledek hlasování v místním referendu konaném na území statutárního města Plzně ve dnech 11. a 12. ledna 2013

k otázce:

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

Poznámka: Počet oprávněných osob k datu 1. ledna 2012 činí 133 391 osob.	Plzeň 1	Plzeň 2-Slovoany	Plzeň 3	Plzeň 4	Plzeň 5-Křtiny	Plzeň 6-Jitce	Plzeň 7-Budčice	Plzeň 8-Černice	Plzeň 9-Mělnice	Plzeň 10-Lhota	Celkem
Počet hlasovacích okrsků:	56	34	63	25	1	1	1	1	1	1	184
Počet okrskových komisí, které předaly výsledek hlasování:	56	34	63	25	1	1	1	1	1	1	184
Celkový počet oprávněných osob zapsaných v městském obvodu ve výpisech ze stálého seznamu oprávněných osob:	40654	28129	38087	19910	1445	1422	801	1081	585	815	132929
Celkový počet oprávněných osob, kterým v městském obvodu byly vydány hlasovací listky a úřední obálky:	17022	11509	15206	8557	665	600	412	601	266	375	55213
Celkový počet odevzdaných úředních obálek:	17020	11497	15205	8552	659	600	412	601	266	375	55187
Celkový počet platných hlasů:	16851	11333	15008	8430	649	596	405	585	259	374	54490
Celkový počet platných hlasů pro odpověď ANO:	10596	7512	10328	5323	353	412	244	368	180	227	35543
Celkový počet platných hlasů pro odpověď NE:	6185	3766	4635	3075	296	184	161	216	79	147	18744
Celkový počet oprávněných osob za městský obvod, které neoznámily křížkem žádnou odpověď:	70	55	45	32	0	0	0	1	0	0	203

Rozhodnutí v místním referendu splnilo podmínku platnosti ve smyslu ustanovení § 48 odst. 1 zákona o místním referendu.

Rozhodnutí v místním referendu splnilo podmínku závaznosti ve smyslu ustanovení § 48 odst. 2 zákona o místním referendu.

<sup>75</sup> Zdroj tabulky: Výsledek hlasování v místním referendu konaném na území statutárního města Plzně ve dnech 11. a 12. ledna 2013: dostupný na: <http://referendum.plzen.eu/vysledky-hlasovani/vysledky-hlasovani.aspx>

## 8. Závěr

V této bakalářské práci jsem se pokusil popsat problematiku místního referenda v České republice, i v některých zahraničních zemích. Na úvod jsem objasnil dělení referend a to podle určitých kritérií. Je důležité rozlišovat, zda je referendum obligatorní či fakultativní nebo jestli je referendum mandatorní či pouze konzultativní. Dále jsem se snažil vysvětlit, jak vznikl institut přímé demokracie ve světě a jak se v průběhu let vyvíjel.

Následující kapitola je věnovaná právní úpravě referenda v českém právním řádu. Důležité je zakotvení přímé demokracie v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod. Celostátní referendum musí být podloženo ústavním zákonem. Na území České republiky se konalo zatím pouze jedno celostátní referendum o přistoupení ČR k Evropské unii. Referenda místní a krajská se konají na základě zákona o místním respektive o krajském referendu. Zákon o místním referendu z roku 2004 byl již několikrát novelizován. Novela z roku 2008 změnila pravidlo pro jeho platnost a závaznost. Z původních 50% povinné účasti oprávněných osob obce se hranice snížila na 35%. Tento krok shledávám jako prospěšný, ale pro velká města je tato hranice, podle mého názoru, stále vysoká. Jako možné řešení bych osobně viděl ve vytvoření pásem podle počtu obyvatel v jednotlivých obcích, stejně jako je tomu u návrhu přípravného výboru, který musí potvrdit svým podpisem dané procento oprávněných osob v obci. Toto procento se určuje podle počtu obyvatel v obci.

Institut referenda je využíván téměř po celém světě. Nejrozšířenější jsou referenda na území Švýcarska. První referenda se v této zemi konala již v druhé polovině 19. století a mají zde velkou tradici. Vspělost a prosperita Švýcarské konfederace má jistě mnoho příčin, jedna z nich je určitě i politika přímé demokracie. Naopak v některých evropských státech se používají celostátní i místní referenda jen zřídka. A jsou-li použita, mají jen konzultativní charakter.

Další kapitola je věnována provedení místního referenda v České republice. Jak už jsem zmínil, k tomuto procesu dochází na základě zákona o místním referendu ve znění pozdějších předpisů. Místní referendum vzniká na základě složitého procesu. Doba tohoto procesu závisí na tom, zda referendum iniciuje zastupitelstvo obce či přípravný výbor. Postup přípravného výboru před vyhlášením referenda je daleko zdlouhavější než postup zastupitelstva. Další částí této kapitoly je vyhlášení referenda, následuje jeho příprava a samotný průběh. Poté přichází vyhlášení výsledků a nakonec případný soudní přezkum.

Soudní přezkum je ve věci místního referenda hodně důležitá věc. Je mu věnována celá další kapitola v podobě dvou soudních kauz. První z nich se týká nezákonného zrušení místního referenda v obci Bačalky na Královéhradecku. Tato kauza ukázala malinkou mezířku v zákoně o místním referendu. Není v něm zakotveno zrušení již vyhlášeného referenda. Krajský soud v Hradci Králové nakonec vyhověl navrhovateli a místní referendum vyhlásil znovu. Druhý případ se týká návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v referendu a neplatnosti rozhodnutí v referendu v obci Mirošov. Tento návrh se však ukázal jako neopodstatněný a byl Krajským soudem v Plzni zamítnut.

Nakonec své práce se věnuji nedávno konanému referendu v Plzni. Podrobně jsem popsal souvislosti, kvůli kterým toto referendum proběhlo. Důsledek kladného rozhodnutí referenda není ještě zcela znám, ale je pravděpodobné, že město Plzeň bude toto rozhodnutí stát mnoho milionů korun.

Téma mé práce se dotýká nebo bude dotýkat prakticky každého občana České republiky. Nikomu přeci nemůže být jedno, že za něj rozhodují jiní. Místní referendum je prakticky jediná možnost, kdy se můžeme podílet na politickém rozhodnutí. Při zpracování této práce jsem si hodně rozšířil své znalosti, a nejenom v tématu „místní referendum“, ale i v mnoha dalších. Když porovnáím institut místního referenda v České republice a v ostatních evropských zemích, můžu konstatovat, že na našem území je přímá demokracie, dle mého názoru, na průměrné úrovni. Velmi mě obohatila kapitola o plzeňském referendu. Je to aktuální a pro mě určitě nezajímavější referendum, které se v poslední době odehrálo. Obohatily mě nejen informace o referendu, ale i události, které se staly před ním i po něm. Toto referendum hodně zasáhlo do samostatné působnosti města Plzně a změnilo i můj názor na sílu tohoto institutu přímé demokracie.

Místní referendum zkrátka představuje významný prvek přímé demokracie v české politice a zásadní doplněk klasické zastupitelské demokracie, která je využívána v drtivé většině politického rozhodování v České republice i jinde ve světě. Lidové hlasování je svobodný a přímý projev vůle občanů a dává šanci obyčejné osobě podílet se na komunální politice.

## **Shrnutí**

Tato bakalářská práce se pokouší popsat problematiku místního referenda jak v České republice, tak i v některých zahraničních zemích. Na úvod je uvedeno dělení referend a to podle určitých kritérií.

Následující kapitola se zabývá právní úpravou referenda v českém právním řádu.

Další část se věnuje referendům v zahraničních zemích. Zde je poukázáno na rozdíly mezi zahraniční a českou právní úpravou místního referenda.

V další kapitole je podrobně popsán průběh místního referenda v České republice. Konec práce se zabývá judikaturou soudů a velice zajímavým referendem, které proběhlo na začátku roku 2013 v Plzni.

## **Summary**

The thesis deals with the issue of local referendum in the Czech Republic as well as in some foreign countries. At first various types of referendums are addressed. The referendums are divided according to certain criteria. The following chapter deals with the legislation of referendum in the Czech law system followed by a description of referendums in selected countries. In this section the differences between the Czech and foreign legislations of local referendum are covered.

The ensuing chapter includes a detailed description of local referendum in the Czech Republic. The next part of the thesis deals with the judiciary. Finally a very interesting case of a local referendum, which took part in Pilsen in 2013, is described.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

- Balík, Stanislav: Komunální politika, Grada publishing, a.s., 2009
- Balík, Stanislav: Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností, CDK, 2008
- Bartáková, Petra: Referenda ve vybraných zemích. Srovnávací studie, 2006,
- Břeň, Jan: Místní referendum: Nová pravidla pro jeho platnost a závaznost. Obec a finance, 2008, č. 5, str. 34 - 35
- Břeň, Jan: Nová právní úprava místního referenda. Moderní obec 2004, č. 5, str. 41
- Břeň, Jan: Ze sbírky zákonů. Moderní obec 2004, č. 3, str.3
- Filip, Jan: právo, II. díl, Masarykova univerzita, Brno 1994
- Hledíková, Zdeňka; Janák, Jan; Dobeš, Jan: Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost, Nakladatelství Lidové noviny, 2007
- Jüptner, Petr; Polinec, Martin; Švec Kamil; a kol.: Evropská lokální politika, Edition, 2007
- Jüptner, Petr; Polinec, Martin; a kol.: Evropská lokální politika 2, Edition, 2009
- Nahodil, Tomáš; Říčka, Tomáš: Místní referendum v České republice: Zákon o místním referendu s poznámkami, Linde Praha, a.s., 2004
- Rigel, Filip: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, Leges, 2011
- Smith, Michael L.: Cesty k efektivní přímé demokracii. Politologický časopis 2006, č. 4, str. 399 - 422
- Smith, Michael L.: Občané v politice: Studie participativní a přímé demokracie ve střední Evropě, ISEA, 2009
- Špok, Radomír a kol.: Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie, Institut pro evropskou politiku Europeum

### Novinové články

- Veselá Dana: Amádeus: Budeme chtít stamiliony. Plzeňský deník, 6.9.2012 str. 1
- Veselá, Dana: Aktivisté dnes jdou na radnici: Neseme vám Podpisy. Plzeňský deník, 6.8.2012, str. 1
- Veselá Dana: Baxa si své referendum neprosadil. Plzeňský deník, 7.9.2012, str. 1
- Veselá Dana: Co plzeň čeká, když se stavba Corsa zastaví. Plzeňský deník, 8.11.2012, str. 2
- Veselá Dana: Referendum? Podpisů je dost. Plzeňský deník, 30.8.2012, str. 4

## **Internetové zdroje**

<http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/285589-polsky-poslanec-navrhl-referendum-o-zastreleni-premiera-tuska.html>  
<http://referendum.plzen.eu/>  
[http://referendum.plzen.eu/Files/referendum/prakticke\\_informace/Vysledky\\_referendum.pdf](http://referendum.plzen.eu/Files/referendum/prakticke_informace/Vysledky_referendum.pdf)  
[http://setfree.sweb.cz/texty/svyc\\_demokracie.htm](http://setfree.sweb.cz/texty/svyc_demokracie.htm)  
[http://www.europeum.org/doc/arch\\_eur/mistni\\_referenda.pdf](http://www.europeum.org/doc/arch_eur/mistni_referenda.pdf)  
<http://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>  
<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>  
<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>  
<http://blisty.cz/art/18121.html>

## **Právní předpisy**

Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky, ve znění dalších ústavních zákonů

Usnesení předsednictva České národní rady, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb.,

Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o

československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

Ústava, č. 100/1960 Sb., Československé socialistické republiky ve znění dalších

Ústavních zákonů

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

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů ve znění zákonů č. 234/2006 Sb., č. 169/2008 Sb. a č. 142/2012 Sb.

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů ve znění zákona č. 142/2012 Sb.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 130/2000 o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Ústava Slovenskej republiky: dostupná na <http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/ustava-slovenskej-republiky/>

Slovenský zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení: dostupný na <http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/ustava-slovenskej-republiky/>

### **Judikatura**

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26.1.2005 – Pl. ÚS 73/04

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13.3.2007 – Pl. ÚS 101/5: Volební právo

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn./č. j.:30 A 34/2010-65, ze dne 6. 9.

2010: Místní referendum: nezákonné zrušení referenda

Usnesení Krajského soudu v Plzni sp. zn./č. j.: 57 Ca 61/2007-56, ze dne 31.7.2007: Místní referendum: principy soudní ochrany

Usnesení Krajského soudu v Plzni sp. zn./č. j.: 57A 75/2012-101, ze dne 5.11.2012:



## Příloha

### **VZOR OZNÁMENÍ VYHLÁŠENÍ MÍSTNÍHO REFERENDA**

*(zasílá se na adresu Ministerstvo vnitra, odbor územní veřejné správy,  
nám. Hrdinů 3/1634, Praha 4, PSČ 140 21)*

**Obec Lhota**

---

Lhota dne ...  
Č. j.: ...

#### **Vyhlášení místního referenda**

Usnesením zastupitelstva č. ... obce ..., bylo rozhodnuto o konání místního referenda.

Datum konání: ...

Otázka, o níž má být v referendu rozhodnuto: .....

Podle ustanovení § 47 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Vám v příloze zasíláme usnesení, kterým zastupitelstva obce ... vyhlásilo místní referendum.

razítko

podpis starosty/starostky