

Západočeská univerzita v Plzni  
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

PŘÍMÁ DEMOKRACIE V POJETÍ ČR

Luboš Otradovec

Plzeň 2013

# Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ  
KATEDRA ÚSTAVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE  
PŘÍMÁ DEMOKRACIE V POJETÍ ČR

Luboš Otradovec

Právo a právní věda  
Právo

Vedoucí práce: JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Katedra ústavního práva

Plzeň 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně s použitím uvedené zdroje literatury a informací.

V Táboře dne 21. 3. 2013

.....  
Luboš Otradovec

## Obsah

Úvod .....	- 1 -
1. HISTORIE A VÝVOJ PŘÍMÉ DEMOKRACIE NA ÚZEMÍ ČR .....	- 4 -
2. KLADY A ZÁPORY PŘÍMÉ DEMOKRACIE .....	- 8 -
2.1. POJEM PŘÍMÉ DEMOKRACIE .....	- 8 -
2.2. POROVNÁNÍ PŘÍMÉ DEMOKRACIE A ZASTUPITELSKÉ DEMOKRACIE .....	- 8 -
2.2.1 Zneužitelnost přímé demokracie .....	- 8 -
2.2.2 Zodpovědnost občanů při výkonu přímé demokracie .....	- 9 -
2.2.3 Ovlivňování Fiskální politiky v přímé demokracii .....	- 10 -
2.2.4 Kvalifikovanost - Informovanost k rozhodování občanů .....	- 13 -
3. FORMY PŘÍMÉ DEMOKRACIE .....	- 17 -
3.1. REFERENDUM .....	- 17 -
3.2. LIDOVÁ INICIATIVA .....	- 18 -
3.3. LIDOVÉ VETO .....	- 21 -
3.4. PETICE .....	- 22 -
3.5. ODVOLÁNÍ .....	- 22 -
3.6. LIDOVÁ SHROMÁŽDĚNÍ .....	- 23 -
4. REFERENDUM .....	- 25 -
4.1. ZÁKONNÉ ZAKOTVENÍ REFEREND .....	- 25 -
4.2. MÍSTO KONÁNÍ REFEREND .....	- 26 -
4.3. HLASOVÁNÍ V REFERENDECH .....	- 27 -
4.3.1. Oprávněné osoby .....	- 27 -
4.3.2. Průběh hlasování v referendech .....	- 28 -
4.4. TÉMATA REFEREND .....	- 29 -
4.5. VYHLÁŠENÍ REFEREND .....	- 35 -
4.5.1. Vyhlášení referend Zastupitelstvem .....	- 36 -
4.5.2. Vyhlášení referend na návrh přípravného výboru .....	- 36 -
4.6. PLATNOST A ZÁVAZNOST REFEREND .....	- 41 -
4.7. OCHRANA REFEREND .....	- 44 -
4.7.1. Přestupky při referendech .....	- 44 -
4.7.2. Trestně právní ochrana referend .....	- 46 -
4.7.3. Soudní ochrana referend .....	- 47 -
4.7.4. Ochrana referend Ústavním soudem .....	- 52 -
5. PETICE .....	- 53 -
5.1. NÁLEŽITOSTI PETICE A PODPISOVÝCH ARCHŮ .....	- 54 -
5.2. PETIČNÍ VÝBOR .....	- 55 -
5.3. PODÁNÍ A VYŘIZOVÁNÍ PETIC .....	- 57 -
5.4. OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ PŘI VÝKONU PETIČNÍHO PRÁVA .....	- 58 -
5.5. ZVLÁŠTNÍ PŘÍPADY PETIČNÍHO PRÁVA .....	- 60 -
5.6. PETIČNÍ PRÁVO V EVROPSKÉ UNII .....	- 62 -
6. KOMPARACE S VYBRANÝMI STÁTY .....	- 64 -
6.1. RAKOUSKO .....	- 64 -
6.1.1. Celostátní úprava přímé demokracie v Rakousku .....	- 65 -
6.2. SLOVENSKO .....	- 69 -
6.2.1. Celostátní referendum na Slovensku .....	- 69 -
6.2.2. místní referendum na Slovensku .....	- 70 -
6.2.3. Odvolání na Slovensku .....	- 71 -
6.3. Shrnutí .....	- 72 -
7. NÁVRHY DE LEGE FERENDA .....	- 74 -

<b>ZÁVĚR</b> .....	- 78 -
<b>RESUME</b> .....	- 81 -
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ</b> .....	- 82 -
KNIŽNÍ LITERATURA .....	- 82 -
ODBORNÉ ČLÁNKY.....	- 84 -
ELEKTRONICKÉ ZDROJE .....	- 85 -
PRÁVNÍ PŘEDPISY.....	- 88 -
JUDIKATURA .....	- 89 -
<b>PŘÍLOHY</b> .....	- 91 -

## Úvod

Přímá demokracie představuje formu vlády, ve které se vůle lidu přímo přenáší do procesu politického rozhodování. V našich podmínkách se jedná pouze o doplněk zastupitelské demokracie. Jedná se však o doplněk, který je čím dál více využíván, a ke kterému se čím dál pozitivněji staví i někteří volení představitelé. V důsledku toho dochází k přijímání dalších prvků přímé demokracie do našeho právního řádu a také k jejich zkvalitňování. Přímá demokracie pak v našich podmínkách má nejen sloužit k přímému prosazování vůle lidu, ale také jako nástroj, který brání voleným zástupcům v přijímání rozhodnutí, která by byla v rozporu s názory a požadavky občanů.

Cílem této práce je především podat komplexní obraz o úpravě institutů přímé demokracie v podmínkách České Republiky. Práce však není zaměřena pouze na instituty přímé demokracie, které jsou již součástí našeho právního řádu, ale věnuje se i institutům přímé demokracie v jiných právních řádech. Dále by práce měla být věnována kladům a záporům přímé demokracie.

Práce je rozdělena do sedmi kapitol. První kapitola je věnována historii a vývoji přímé demokracie na našem území. Cílem této kapitoly je podat ucelený obraz o vývoji přímé demokracie u nás.

Druhá kapitola je věnována jednotlivým kladům a záporům přímé demokracie. V kapitole bych se rád zaměřil na nejčastější námitky odpůrců přímé demokracie. Těmito námitkami jsou možná zneužitelnost přímé demokracie, nedostatečná kvalifikovanost občanů k přímému rozhodování, možnost negativního ovlivnění fiskální politiky v důsledku rozhodnutí přijatých při výkonu přímé demokracie a námitka, že v přímé demokracii dochází k nezodpovědnému rozhodování. Cílem kapitoly je zjistit, jak obstojí vůči těmto námitkám přímá demokracie v porovnání s demokracií zastupitelskou.

Třetí kapitola je věnována jednotlivým formám přímé demokracie. Cílem této kapitoly je popis institutů přímé demokracie s tím, že prostor v této kapitole by měl být věnován také institutům, které nejsou zakotveny u nás a nebude jím proto věnována samostatná kapitola. Jedná se o instituty lidového shromáždění, odvolání

volených zástupců, lidové veto a lidové iniciativy. Toto jsou instituty přímé demokracie, které naše právní úprava nezná.

Čtvrtá kapitola pojednává o úpravě referend u nás. Referenda představují nejvýznamnější projev přímé demokracie u nás. V nedávné době došlo k rozšíření možností, kdy lze uplatňovat právo na referendum o možnost uspořádání krajského referenda. Kapitola je tak věnována místnímu a krajskému referendu. Zabývá zákonným zakotvením referend, místem jejich konání, hlasováním v referendech se zaměřením na osoby oprávněné hlasovat a průběhem hlasování v referendech. Dále tématy referenda, jeho vyhlášení zastupitelstvem a vyhlášením na návrh přípravného výboru. Samostatná část kapitoly je také věnována platnosti a závaznosti referend, jelikož jde o nejzávažnější důsledky, které z hlasování vyplývají. Závěr se věnuje ochraně referend, konkrétně ochraně ve správním soudnictví, trestněprávní ochraně, ochraně ústavním soudem a přestupkům. Účel této kapitoly spočívá především v popisu podstatných institutů spojených s prováděním referend.

Pátá kapitola se věnuje peticím. Petice představují vedle referenda jedinou formu přímé demokracie, která je obsažena v našem právním řádu. Kapitola se zabývá náležitostmi petice a jejich podpisových archů, petičním výborem, podáváním a vyřizováním petic. Mimo to zvláštními případy petičního práva a právem petičním v rámci evropské unie. Dále také ochranou osobních údajů, což je problém, který se při výkonu petičního práva objevuje.

Předposlední kapitola se zabývá úpravami přímé demokracie na Slovenku a v Rakousku. V závěru této kapitoly je určité shrnutí, ve kterém hodnotím úpravu institutů přímé demokracie ve vybraných zemích v porovnání s úpravou u nás.

Poslední kapitola je věnována návrhům de lege ferenda k otázkám spojeným s přímou demokracií, na které jsem v průběhu práce narazil a jejichž úprava by si zaslouhovala jisté změny. Jde především o množství podpisů potřebných k zahájení referenda na návrh přípravného výboru a zjevnou nevyrovnanost mezi množstvím podpisů potřebných k zahájení referenda v rozdílně velkých obcích. Dále o množství podpisů potřebných pro platnost a závaznost referend. Kapitola se věnuje také návrhům na zavedení institutu odvolání.

Jako metody šetření byly zvoleny deskripce, abstrakce, dedukce, indukce, komparace a dotazníková metoda. Při zpracování této práce jsem vycházel především

z právních publikací, odborných časopisů, judikatury ústavního soudu, zákonů, dále z webových stránek, ze zahraniční literatury a článků.



## 1. HISTORIE A VÝVOJ PŘÍMÉ DEMOKRACIE NA ÚZEMÍ ČR

Prvním institutem přímé demokracie, který byl ústavně upraven na našem území, bylo právo petiční a byl uveden mezi občanskými a politickými právy v tzv. Dubnové ústavě z roku 1848.<sup>1</sup> Petiční právo se následně opět objevuje v základních právech tzv. Březnové ústavy v § 6 „*Právo žádosti (petice) jest každému zůstaveno*“<sup>2</sup>. Ústava však nikdy nenabyla účinnosti a formálně byla 1851 zrušena Silvestrovskými patenty. Petiční právo je opět uvedeno v zákoně 142/1867, jenž byl součástí tzv. Prosinčové ústavy, která platila až do rozpadu Rakouska – Uherska.

Rád bych se zde zmínil i o dalším důležitém dokumentu našich dějin a to konkrétně o Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou tzv. Washingtonská deklarace z roku 1918, která mimo jiné obsahovala ustanovení: „*Vláda bude mít formu parlamentární a bude uznávat zásady iniciativy a referenda.*“<sup>3</sup> Zde je vidět, že myšlenky přímé demokracie se již začínaly stávat součástí idey demokratického státu. Referendum bylo alespoň uvedeno v ústavě Československé republiky „*z roku 1920, ovšem jen na celostátní úrovni, avšak zákon, jímž mělo být referendum upraveno nebyl, nikdy přijat.*“<sup>4</sup> Případným iniciátorem referenda mohla být vláda v případě, kdy Národní shromáždění odmítlo vládní návrh zákona.<sup>5</sup> Na úpravu zákonodárné iniciativy ve smyslu přímé demokracie však už bohužel nedošlo.

Součástí ústavy z roku 1920 bylo i právo petiční. Toto právo zůstalo zachováno i ve všech socialistických ústavách a v dnešní době je jako jedno z práv součástí Listiny základních práv a svobod. Petiční právo je prováděno na základě zákona č. 85/1990 Sb., Petiční zákon.

Následný historický vývoj po rozpadu první republiky rozvoji přímé demokracie z pochopitelných důvodů nepřál. Není tedy žádným překvapením, že Ústava Československé republiky ze dne 9. května 1948 a Ústava Československé

---

<sup>1</sup> zákon č. 49/1848 Sb., Dostupné z: <http://www.verfassungen.de/at/verfassung48.htm>

<sup>2</sup> Ústava rakouské říše (Stadionova)

<sup>3</sup> GALANDAUER, J. *Vznik Československé republiky 1918 : programy, projekty perspektivy*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1988. s. 344.

<sup>4</sup> MATES, P. *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, IV, s. 55.

<sup>5</sup> GILLIS, M. *Czech Republic: Country Report. C2D working paper series*. 2000, s. 1. ISSN 1662-8152. Dostupné z: [http://www.c2d.ch/files/C2D\\_WP9.PDF](http://www.c2d.ch/files/C2D_WP9.PDF)

socialistické republiky z roku 1960, resp. Ústavní zákon o československé federaci (1968), neobsahovaly možnost konání referenda.<sup>6</sup>

Po „Sametové revoluci“ v roce 1989 nastaly společenské změny, které byly mnohem více nakloněny přímé demokracii. Díky tomu byl přijat ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který novelizoval sedmou hlavu ústavy z roku 1960. Do tohoto zákona se vrátilo ustanovení o referendu v článku 86 *„O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce“*<sup>7</sup>

Zákonnou úpravou, která předpokládala existenci místního referenda, byla úprava v původním zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Zde se jednalo ovšem pouze o úpravu referend v otázce sloučení nebo rozdělení obcí. Pravidla pro referenda v ostatních otázkách byla upravena až zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Přesto prvním referendem, které se podle tohoto zákona uskutečnilo na jiné téma než rozdělení obcí, bylo až referendum v Táboře v roce 2000.<sup>8</sup> K tématu místních referend dodejme, že jeho současná podoba je upravena v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen zákon o místním referendu). V nedávné době byl ještě přijat zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů (dále jen zákon o krajském referendu). Ovšem k žádnému krajskému referendu doposud nedošlo.

Co se týče celostátního referenda, tak to bylo poprvé upraveno ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu. Tento zákon umožňoval uspořádat celostátní referendum jen ve velice omezeném množství případů. V referendu mohlo být rozhodováno o otázce formy státního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky, nebo o vystoupení jedné z republik z federace.<sup>9</sup> K rozdělení federace došlo i bez využití tohoto zákona tak, že *„ODS a HZDS dosáhly mezirepublikové*

---

<sup>6</sup> MATES, P. *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, IV, s. 55.

<sup>7</sup> Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., Ústavní zákon, 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

<sup>8</sup> SMITH, M. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1. vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, 42 s. ISBN 978-807-3301-170.

<sup>9</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., Ústavní zákon o referendu

*politické dohody o rozdělení země*<sup>10</sup> Domnívám se, že tento příklad velmi dobře dokumentuje negativní vztah vrcholných politických představitelů k přímé demokracii a jejich neochotu nechat rozhodovat o závažných otázkách lid.

I přes neuplatnění zákona č. 327/1991 Sb., o referendu, zůstala myšlenka celostátních referend zachována i v nové ústavě samostatné České republiky (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.). Kde v článku 2 odstavci 2 stojí: „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“<sup>11</sup> A podobně jako v první republice, ani tentokrát nebyl, přes celou řadu návrhů zatím, přijat prováděcí zákon. Druhým případem celostátního referenda, který je v ústavě předpokládán, je referendum o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, kterou se přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci některé pravomoci orgánů ČR podle čl. 10a Ústavy. K uskutečnění takového referenda, by bylo nutné přijmout zvláštní ústavní zákon.

Jediným příkladem celostátního užití přímé demokracie tak u nás bylo referendum o přistoupení k EU. Které bylo upraveno Ústavním zákonem č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Tento ústavní zákon byl použitelný pouze pro referendum o přistoupení ČR k EU, přesto se jednalo bezesporu o významný počin v otázce přímé demokracie. S ohledem na poměrně negativní vztah parlamentních stran k dohodě úpravy zákona o celostátním referendu a jejich ochotě přenášet rozhodovací pravomoci na občany, lze referendum o přistoupení k EU považovat za doposud největší úspěch přímé demokracie u nás.

Za pozitivní lze považovat i skutečnost, že rozhodnutí získané referendem bylo závazné. Naproti tomu například v Maďarsku neměl výsledek referenda „*pro maďarskou politickou reprezentaci ani právní závaznost*“<sup>12</sup>. Naopak bych negativně hodnotil skutečnost, že referendum bylo závazné při jakékoliv volební účasti, zde se zřejmě projevilo, že „*takřka všichni političtí aktéři vstup do EU podporovali*“<sup>13</sup> Značná jednotnost politických stran k otázce evropské integrace, zřejmě vedla k tomu, že nebyla stanovena minimální volební hranice pro závaznost referenda jak

---

<sup>10</sup> SMITH, M. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1. vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, 38 s. ISBN 978-807-3301-170.

<sup>11</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>12</sup> *Evropská referenda*. 1. vyd. Editor Petr F., M. Pitrová. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, 145 s. ISBN 80-732-5051-9..

<sup>13</sup> Tamtéž 156 s.

tomu, bylo v řadě jiných zemí, které přistupovali ve stejné přístupové vlně společně s ČR. Tato hranice byla stanovena například v Polsku či Litvě, kde byla pro závaznost referenda nutná nadpoloviční účast voličů.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Evropská referenda*. 1. vyd. Editor Petr F., M. Pitrová. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, 131, 197 s. ISBN 80-732-5051-9.

## **2. KLADY A ZÁPORY PŘÍMÉ DEMOKRACIE**

### **2.1. POJEM PŘÍMÉ DEMOKRACIE**

Předtím než se budu věnovat jednotlivým výhodám a nevýhodám přímé demokracie považuji za vhodné vymezit samotný pojem přímé demokracie.

Přímá demokracie je jedním ze dvou základních způsobů účasti lidu na výkonu státní moci, druhým způsobem je reprezentativní demokracie.<sup>15</sup> Teoreticky se přímá demokracie vymezuje jako politický systém, v němž lid vykonává moc přímo. Toto vymezení částečně naráží na původní význam demokracie jako vlády lidu, kterýžto lze chápat tak, že skutečná demokracie může mít jedinečnou formu přímé demokracie. Tato „čistá“ forma snad byla možná v kolébce přímé demokracie ve starověkých Aténách, ovšem pro potřeby moderního státu se jedná o neuplatnitelný systém. *„Přímou demokracii proto nelze chápat jako ucelený systém, ale jedná se jednotlivé opatření – prvky začleněné do rozhodovacího mechanismu reprezentativní demokracie“*<sup>16</sup> Z tohoto pojetí přímé demokracie hodlám vycházet ve své práci. Jednotlivým institutům přímé demokracie je věnována 4. kapitola práce.

### **2.2. POROVNÁNÍ PŘÍMÉ DEMOKRACIE A ZASTUPITELSKÉ DEMOKRACIE**

Chci-li se věnovat hledání výhod a nevýhod přímé demokracie, je třeba si určit, vůči jakému politickému systému bude porovnávána. Jako nejvhodnější systém k porovnání jsem zvolil zastupitelskou demokracii. Jak už jsem uvedl v úvodu této kapitoly. Přímou demokracii nelze brát jako ucelený systém, ale jako součást reprezentativního systému. Přímá demokracie se tedy s demokracií reprezentativní nevyklučuje, ale naopak ji doplňuje. Přesto lze nalézt určité výhody a nevýhody těchto systémů.

#### **2.2.1 ZNEUŽITELNOST PŘÍMÉ DEMOKRACIE**

Velmi častým argumentem proti přímé demokracii je její zneužitelnost politickými subjekty, které se snaží usurpovat si stále více moci. K této své snaze využívají prvky přímé demokracie nejčastěji referenda o nové podobě ústavy, jak se tomu stalo například ve Venezuele (1999), Tádžikistánu (2003), nebo Barmě (2008). Tento argument je jistě zajímavý a je zcela nezpochybnitelné, že určité autoritářské

---

<sup>15</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 199 s. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-738-0000-4.

<sup>16</sup> KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, 2003, 42 s. ISBN 80-863-9578-2.

režimy rády využívají referend k posílení své moci. Nicméně je potřeba dodat, že ani zastupitelský model demokracie nevychází z tohoto porovnání nejlépe. Jako nejzřejmější příklad bych uvedl zvolení Adolfa Hitlera říšským kancléřem v Německu. „V roce 1933 německý parlament nejenže zvolil Hitlera za kancléře, ale udělil mu i neomezenou moc prostřednictvím „Ermächtigungsgesetz“<sup>17</sup> (zákon o zplnomocnění)<sup>18</sup> K zneužívání politického systému tak může docházet jak u přímé tak u zastupitelské demokracie.

Dalším názorem, se kterým se lze setkat, je tvrzení, že přímá demokracie může být také obětí zfalšování výsledků volby lidu politickou elitou, která se snaží udržet u moci. Stejnému problému však musí čelit také zastupitelská demokracie, i zde může docházet a dochází k manipulování výsledků, jako se tomu stalo v roce 2006 v Bělorusku.<sup>19</sup> K obavám a obviněním ze zfalšování voleb dochází však i u nás, například politik Petr Cibulka - Volte Pravý blok WWW.CIBULKA.NET se v předvolebních rozhovorech v roce 2009 a následně i po nic vyjádřil, že „Především: každé volby jsou zfalšované.“<sup>20</sup> poté co jeho strana získala přibližně 1% hlasů. I přes možné zfalšování považujeme volby za jeden ze základů demokratického státu a nelze říci, že když mohou být zmanipulovatelné, že by neměli být vůbec. Což je závěr, ke kterému se u přímé demokracie snaží její odpůrci dospět.

### 2.2.2 ZODPOVĚDNOST OBČANŮ PŘI VÝKONU PŘÍMÉ DEMOKRACIE

Kritika na přímou demokracii bývá často spojována také s tím, že občané skrze prvky přímé demokracie mohou odmítnout zásadní reformy. Jako se tomu stalo v Maďarsku v roce 2008, kde došlo v celostátním referendu k odmítnutí poplatků v nemocnicích, u lékařů a k odmítnutí školného na vysokých školách. Toto rozhodnutí nebylo přijímáno jen pozitivně jako ukázka vůle lidu, ale též negativně

<sup>17</sup> Dostupné z: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/ermaechtigungsgesetz/index.html>

<sup>18</sup> VERHULST, J. a A. NIJEBOER. *Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda*. Brusel: Democracy International, 2007, 66 s. Dostupné z: <http://www.priamademokracia.sk/files/verhulst-nijeboer-direct-democracy-slo.pdf>

<sup>19</sup> Lukašenko překvapil. Přiznal zfalšování voleb: "Postarali jsme se, aby byly volební ukazatele evropské," sdělil veřejnosti prezident Běloruska. *IHNED.cz: svet-evropa* [online]. 2006, 24. 11. 2006 [cit. 2012-07-24]. Dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/svet-evropa/c1-19831000-lukasenko-prekvapil-priznal-zfalsovani-voleb>

<sup>20</sup> CIBULKA, P. STÍŽNOST NA NEPLATNOST ZFALŠOVANÝCH VOLEB ZA POLITICKOU STRANOU VOLTE PRAVÝ BLOK WWW.CIBULKA.NET NEJVYŠŠÍMU SPRÁVNÍMU SOUDU ČR!!! *Pavý blok* [online]. 2010, 24.8. 2012 [cit. 2012-07-26]. Dostupné z: <http://www.cibulka.net/petr/view.php?cisloclanku=2010060802>

jako brzdění reformem „*Toto víťazstvo však nie je dobrá správa pre maďarských občanov. Znamená totiž riziko, že žiadna z budúcich vlád nebude chcieť robiť bolestivé, avšak mimoriadne dôležité štrukturálne reformy.*“<sup>21</sup> I přes tento negativní názor, bych podobná referenda považoval spíše za nástroj sloužící ke kontrole politické moci a excesů vlády.

K rušení, nebo alespoň k odkladu účinnosti legislativy, která je vydávána za reformní, beztak dochází často i v zastupitelské demokracii, pokud nejsou změny veřejností pozitivně přijímány. Mimo to po volbách často nastává změna politických sil v zákonodárném shromáždění a nepopulární, nebo nezdařilé reformy bývají opět rušeny. Mezitím však mohou napáchat významné škody. Stejně tak bývají rušeny i potenciálně zdařilé reformy, které neodpovídají představám nové vlády. K rušení reformních zákonů, které mohou být ve výsledku prospěšné pro společnost, nedochází tedy jen za pomoci přímé demokracie. Rozdíl shledávám v tom, že v případě odmítnutí zákona v lidovém hlasování nesou občané následky za své zcela určité vyjádření v konkrétní otázce, zatímco v případě zastupitelské demokracie mohou pouze litovat svého hlasu ve volbách do zákonodárného shromáždění.

### **2.2.3 OVLIVŇOVÁNÍ FISKÁLNÍ POLITIKY V PŘÍMÉ DEMOKRACII**

V otázce fiskální politiky panují obavy, že v případě přímé demokracie dochází k jejímu „zneužívání“ ze strany lidu, který si snižuje daně a zároveň zvyšuje výdaje. Jako názorný příklad je uváděna Kalifornie. Kde nesouhlas společnosti s vysokými daněmi vyvolal v sedmdesátých letech řadu referend. Prvním byl tzv. Návrh 13, který značně omezil daně z nemovitostí.<sup>22</sup> Vývoj přímé demokracie v Kalifornii pokračoval stále směrem snižování daní a zvyšování výdajů až „*se podařilo dosáhnout stavu, kdy voliči v referendech zcela ignorují fiskální realitu a současně hlasují pro zvyšování výdajů a snižování daní.*“<sup>23</sup> Dopad přímé demokracie na výsledky fiskální politiky nemusí být vždy tak negativní jako v případě Kalifornie. O dokázání toho, že přímá demokracie nemusí mít jen negativní dopad na

---

<sup>21</sup> PAŽITNÝ, P. Referendum v Maďarsku představuje stop štrukturálním reformám. *HPI* [online]. 2008 [cit. 2012-08-1]. Dostupné z: <http://www.hpi.sk/hpi/sk/view/2471/referendum-v-madarsku-predstavuje-stop-strukturalnym-reformam.html>

<sup>22</sup> SMITH, M. *Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, 25 s. ISBN 978-80-903316-5-5.

<sup>23</sup> Politické rozhodování a ekonomická realita. *Jiná ekonomie: Ekonomie je věda: dobrá, nebo špatná*. [online]. 2012 [cit. 2012-08-2]. Dostupné z: <http://jinaekonomie.blogspot.cz/2012/04/politicke-rozhodovani-ekonomicka.html>

veřejný rozpočet se pokusil John Matusaka. Provedl výzkum vlivu iniciativ na veřejné finance mezi roky 1970 až 2000 a došel k závěru, že státy bez možnosti iniciovat rozhodnutí o fiskální politice vybraly na daních a poplatcích přibližně o 147 (147,26) dolarů na osobu více.<sup>24</sup> Matsusakův výzkum, však zpracovává údaje z celých Spojených států, a nikterak nevyvrací fakt, že fiskální politika v Kalifornii je negativně ovlivňována referendovou politikou o daních a poplatcích. Michael Smith ve své studii uvádí jako přínos referend v Kalifornii skutečnost, že voliči skrze něj mohou projevit své přání o menším administrativním aparátu.<sup>25</sup> S čímž bych si dovolil nesouhlasit, přestože snižování daní by logicky muselo vést ke snižování administrativy, na druhé straně jsou však skrze referenda vyžadovány různé služby, které právě administrativa musí zajišťovat. Abych obyvatele Kalifornie jen nehanil. V případech, kdy to považovali za vhodné a účelné, přijali i návrhy, které daně naopak zvyšovaly, stalo se tak například návrhem 108 z roku 1990, jímž byly přiděleny 2 miliardy dolarů pro městskou hromadnou dopravu, nebo návrhem 99 z roku 1988, který zvýšil daně z tabáku o 600 milionů dolarů ročně.<sup>26</sup>

Osobně se domnívám, že možnost lidu rozhodovat o daních a poplatcích je účinný nástroj, který není ve své podstatě špatný a stav Kalifornie je způsoben nezodpovědným rozhodováním jejích obyvatel, ke kterému v jiných případech dojít nemusí

Zastupitelská demokracie v ohledu fiskální politiky také nijak dobře nedopadá. I v České republice máme dostatek zkušeností se zvyšováním výdajů a snižováním daní bez odpovídajících úprav na opačné straně rozpočtu. Od začátku devadesátých let minulého století dochází téměř neustále k vytváření deficitních rozpočtů a zvětšování státního dluhu. Výjimku představují pouze roky 1993 – 95 a to jen díky tomu, že docházelo k prodeji státního majetku v privatizaci.<sup>27</sup> Deficitní rozpočet však není v rámci EU žádnou výjimkou. V případě zastupitelské demokracie politici často schvalují nejrůznější výdaje, které zbytečně prohlubují

---

<sup>24</sup> Dostupné z: <http://www.usc.edu/schools/price/lusk/research/pdf/formany-forfew.pdf>.

<sup>25</sup> SMITH, M. *Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, 26 s. ISBN 978-80-903316-5-5.

<sup>26</sup> MATSUSAKA, J. G. *For the Many or the Few: How the Initiative Process Changes American Government*. 2002. 3 s. Dostupné z: <http://igs.berkeley.edu/programs/seminars/ppt/papers/matsusaka.pdf>

<sup>27</sup> Struktura a vývoj státního dluhu. *Ministerstvo financí* [online]. © 2005 [cit. 2012-08-5]. Dostupné z: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vrsd\\_dluhova\\_statistika\\_9927.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vrsd_dluhova_statistika_9927.html)



deficity rozpočtu jak státu, tak jednotlivých obcí. Typickým příkladem mohou být různé armádní výdaje, jenž navyšují často neúměrně státní rozpočet a přitom nemají od obyvatel státu potřebnou podporu. Stejná situace jako v případě státního rozpočtu nastává často také v případě obcí. U kterých může situace dojít až do takového stavu, kdy nejrůznější podnikatelské záměry obce mohou v případě, že se nezdaří, znamenat krach obecních financí. A z myšlenky, která měla obci přinést kýžené finance, nastává situace, v níž je majetek obce prodáván v nucených dražbách. Jedná se například o obce Bublavá nebo Prameny. V obou případech se obce pokusili podnikat a na své podnikání si vzali půjčky. Ovšem Akvapark v Bublavé ani stáčírna minerálních vod v Pramenech nedopadli podle představ zastupitelstva a obcím zůstaly jen obrovské dluhy, které nejsou schopné splácet.<sup>28</sup> Domnívám se, že v podobných případech by velice prospělo, kdyby výdaje představující určitou částku nebo raději určité procento rozpočtu obce museli být schváleny v obecních referendech. Inspiraci lze hledat ve Švýcarsku, kde výdaje přesahující 500 000 švýcarských franků, musí být schváleny v referendu.<sup>29</sup> Kromě snad i počestných důvodů, jako je zajistit další příjem pro obec skrze podnikání, mohou však politici často nerozumně nakládat s veřejným rozpočtem i z nečestných důvodů. Kromě možné korupce, kterou se však nechci zabývat, může politiky k nerozumnému nakládání s veřejnými prostředky vést pouhá touha zalíbit se voličům. Za toto své jednání jsou politici téměř nepostizitelní, ba naopak často bývají odměněni úspěchem v dalších volbách.

V nakládání s veřejnými prostředky se domnívám, že by zavedení určité míry přímé demokracie bylo velmi prospěšné. Není však zapotřebí svěřovat příliš pravomocí k rozhodování v referendech. Svěřena by měla být spíše taková pravomoc, která by sloužila ke kontrole nakládání s veřejnými prostředky. Jako zabránění projektům, které nemají pro obyvatele konkrétního územního celku dostatečnou důležitost, nebo jenž jsou příliš riskantní a nemají pro ně politici u občanů dostatečnou podporu. Naopak v otázce přímého rozhodování voličů o daních, poplatcích, nebo přímo možnost zakládat povinnosti veřejné správě pomocí referend,

---

<sup>28</sup> V zemi krachuje pět obcí, tři jsou z Karlovarského kraje. *Idnes.cz: Karlovy Vary a Karlovarský kraj* [online]. 5.11.2011 [cit. 2012-08-13]. Dostupné z: [http://vary.idnes.cz/sestava-stoleti-karlovarskeho-hokeje-vybirejte-nejlepsiho-golmana-11j-/clanek.aspx?c=A111105\\_093323\\_vary-zpravy\\_alt](http://vary.idnes.cz/sestava-stoleti-karlovarskeho-hokeje-vybirejte-nejlepsiho-golmana-11j-/clanek.aspx?c=A111105_093323_vary-zpravy_alt)

<sup>29</sup> JEŘÁBEK, M. Švýcarsko: Polopřímá demokracie - Konsensus, efektivita, stabilita.

DVOŘÁKOVÁ, V. *Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů*. Vyd. 1. V Praze: Oeconomica, 2008, s. 244. ISBN 978-80-245-1357-7.

nedosahuje chápání ekonomické reality obyvatelstva v České republice takovou úroveň, aby nedošlo k zneužití této možnosti. Takováto možnost by navíc ohrožovala vyrovnanost veřejných rozpočtů, protože by volení zástupci při svých rozhodováních neměli pražádnou jistotu, že v blízké době nedojde k zásadním výpadkům v rozpočtu, způsobeným zrušením nebo razantním snížením jednotlivých poplatků

#### 2.2.4 KVALIFIKOVANOST - INFORMOVANOST K ROZHODOVÁNÍ OBČANŮ

Zcela běžnou námitkou proti přímé demokracii je kvalifikovanost občanů k danému rozhodnutí a jejich schopnost získat si potřebné informace. „*Občané se v referendu nevyjadřují k té otázce, která je položena, ale rozhodují o svém zásadním či širokém pocitu, týkajícího se celé materie, který v této věci mají, a že do tohoto jednoho pocitového balíku se pak dá zahrnout všechno.*“<sup>30</sup> Tuto myšlenku jsem se pokusil ověřit ve svém průzkumu a došel jsem k nejednoznačnému závěru. Informace zjištěné mým průzkumem totiž nejsou schopné ji potvrdit, ale nemohou ji ani vyvrátit. Přesto byl průzkum užitečný k získání jiných zajímavých zjištění. Ačkoli byla volební účast v referendu (41,52%)<sup>31</sup> větší než účast ve volbách do zastupitelstva (39,44%)<sup>32</sup> jen o pár procent, našlo se velké množství občanů, kteří se voleb do zastupitelstva neúčastní a k volbám o referendu přišli.<sup>33</sup> Z toho usuzuji, že je pro ně otázka v položená referendu důležitější než správa města. Tento můj závěr potvrzují i další údaje, které jsem získal. Zatímco celková spokojenost s hodnocením práce zastupitelstva je poměrně vysoká<sup>34</sup> a hodnocení zastupitelstva dopadlo mnohem lépe, než jsem očekával, tak ve skupině, která se voleb do zastupitelstva neúčastnila, byla práce zastupitelstva hodnocena naopak velice negativně.<sup>35</sup> Nebál bych se dospět k závěru, že možnost přímého rozhodnutí o položené otázce, kterou nemají v zastupitelské demokracii, právě tuto část hlasujících přiměla k tomu, aby hlasovali v místním referendu. Podívám-li se na výsledky podle dosaženého

<sup>30</sup> VOLNÝ, J. SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. 2. den schůze - 1. prosince 2005: *Návrh ústavního zákona o referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*. 2005. [cit. 2012-08-19] Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=5&IS=3272&T=113#st113>

<sup>31</sup> Výsledky referenda. *Ano pro Plzeň* [online]. 2013 [cit. 2013-02-1]. Dostupné z: <http://www.anopropzlen.cz/vysledky-referenda/>

<sup>32</sup> Volby do zastupitelstev obcí. *Volby.cz* [online]. [2010] [cit. 2013-03-18]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/kv2010/kv1111?xjazyk=CZ&xid=0&xdz=3&xnumnuts=3203&xobec=554791&xstat=1&xvyber=0>

<sup>33</sup> Viz. Přílohy. Graf č. 1: Účast v posledních volbách do zastupitelstva (podle věku)

<sup>34</sup> Viz. Přílohy. Graf č. 2: Spokojenost se správou města zastupitelstvem (podle věku)

<sup>35</sup> Viz. Přílohy. Graf č. 3: Spokojenost se správou města zastupitelstvem u voličů, kteří se místních voleb neúčastnili

vzdělání, je vidět velká spokojenost mezi respondenty, kteří mají maturitní vzdělání.<sup>36</sup> Pokusil jsem se také o ověření informovanosti hlasujících. Jelikož jsem neměl prostor k tomu, zjišťovat jejich skutečné znalosti problému, zaměřil jsem se na zjištění množství zdrojů, z kterých získávali informace. Průměrně každý respondent čerpal z dvou různých zdrojů, přičemž v nejpočetnější kategorii 25-44 dosahoval počet zdrojů téměř dva a půl.<sup>37</sup> Vezmeme-li v úvahu, že počet informací, které šlo získat z každého zdroje byl poměrně vysoký, dojdeme k závěru, že hlasující v referendu byli dostatečně obeznámeni s otázkou, o které rozhodují. V případě rozdělení zdrojů informací podle kritéria nejvyššího dosaženého vzdělání<sup>38</sup> vidíme, že u vysokoškolsky vzdělaných respondentů byl počet zdrojů tři, což je o jeden více než je průměr. Poslední otázkou kterou jsem zjišťoval, byla shoda volby v referendu s názorem volené politické strany ve volbách do zastupitelstva města.<sup>39</sup> Tato otázka byla položena pouze respondentům, kteří odpověděli kladně na otázku: Účastnili jste se posledních voleb do zastupitelstva obce? Ze získaných údajů je zřejmé, že postoj volené strany, byl pro hlasující poměrně důležitý, protože pouze tři respondenti volili rozdílně. Na druhou stranu, je potřeba poukázat na skutečnost, že více než polovinu dotázaných neznala názor jejich politické strany a rozhodovala se tak na základě svého názoru.

Chceme – li hodnotit schopnosti voličů pro správné rozhodnutí v případech přímé demokracii, naskýtá se zjevná otázka, o co více jsou voliči informováni v období voleb, kdy si volí mezi jednotlivými stranami. Minulých voleb do poslanecké sněmovny se zúčastnilo 27 různých politických stran a hnutí. Seznámit se s volebním programem všech těchto stran, tak pro naprostou většinu voličů představuje nezdolatelnou výzvu. Nemluvě o tom, že jimi zvolený program by stejně nemusel být naplňován v případě, že by se daná strana dostala do poslanecké sněmovny. Často se tedy rozhodují podle svých pocitů, dojmů a zkušeností s danou stranou, či podle osobností na předních místech kandidátek. Rozhodují se tak často na základě neúplných informací, nebo dokonce zcela bez informací jen na základě svého dojmu.

---

<sup>36</sup>Viz. Přílohy. Graf č. 4 - Spokojenost se správou města zastupitelstvem (podle dosaženého vzdělání)

<sup>37</sup>Viz. Přílohy. Graf č. 5 - Zdroje informací pro volbu (podle věku)

<sup>38</sup>Viz. Přílohy. Graf č. 6 - Zdroje informací pro volbu (dle dosaženého vzdělání)

<sup>39</sup>Viz. Přílohy. Graf č. 7 - Shoda volby v referendu s názorem politické strany volené ve volbách do zastupitelstva města ( podle věku)

Přímé demokracii by neměla být kvalifikovanost či informovanost občanů předkládána jako její nedostatek. Naopak problémům řešeným skrze její prvky, při správné zákonné úpravě, která by znemožňovala protěžování přímé demokracie,<sup>40</sup> dává téměř jistotu, že daný problém bude probrán dostatečně důsledně. Umožní se tak získání potřebných informací, snad i hlubší pochopení daného problému většinu množství občanů, než se tomu děje v případech, které jsou stěžejní událostí zastupitelské demokracie voleb.

Jelikož tato část mé práce je o porovnávání obou systémů, když už víme, že přímou demokracii v našich podmínkách je třeba chápat jako jednotlivé prvky přímé demokracie, které jsou zakomponovány do demokracie zastupitelské. Podíváme se i na kvalifikovanost a informovanost těch kdo jsou voleni v zastupitelské demokracii a kteří následně přijímají rozhodnutí za nás za všechny. Není žádný předpis, který by kladl nároky na vzdělání volených zástupců lidu. Neexistence takového omezení je sice na jedné straně zcela v pořádku a plně v souladu s demokratickými zásadami, na druhé straně však sebou nese i různá úskalí. Zde bych uvedl příklad ze Slovenské obce Richnavy, kde si v přímé volbě zvolili negramotného starostu.<sup>41</sup> Rád bych zdůraznil skutečnost, že přímá volba politiků není prvkem přímé demokracie, přestože se občas objeví někdo, kdo jí jako prvek přímé demokracie označí<sup>42</sup>. Přímá volba je prvkem zastupitelské demokracie, jelikož zvolený politik může dále rozhodovat bez ohledu na své voliče. Na místní úrovni především v menších obcích není neobvyklé, že zastupitele dělají lidé, kteří nejsou zvláště kvalifikovaní. Toto nepovažuji za problém, i když jejich kvalifikovanost k rozhodování o určitých otázkách jistě není o nic lepší než ostatních obyvatel obce. Za problém bych už označil obsazování ministerských postů ve vládě, které často bývají obsazovány podle jiných kritérií, než jsou odborné znalosti daného ministra. V nejvyšších patrech

---

<sup>40</sup> Domnívám, že řešení spočívá v negativním vymezení v zákoně a dále v podmínce sehnání potřebného počtu podpisů na petici, zde se přikláním k tomu, že obecně by počet hlasů vyžadovaný pro hlasování v přímé demokracii měl být nastaven tak, aby nebyl dosažitelný s každou otázkou, ale pouze s těmi, které společnost považuje za dost významné k tomu, aby se k nim chtěla vyjádřit pomocí jednoho z prvků přímé demokracie.

<sup>41</sup> Slovenská obec řeší problém se starostou, který neumí slovensky a špatně čte. *Český rozhlas* [online]. 5.1.2011. 2011 [cit. 2012-08-24]. Dostupné z:

[http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/\\_zprava/sloveska-obec-resi-problem-se-starostou-ktery-neumi-slovensky-a-spatne-cte--832930](http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/sloveska-obec-resi-problem-se-starostou-ktery-neumi-slovensky-a-spatne-cte--832930)

<sup>42</sup> Mezi prvky přímé demokracie řadí přímou volbu politiků, zde konkrétně prezidenta například: MLSNA, P. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi*. Praha: C. H. Beck, 2008, č. 10, s. 11. ISSN 1212-8694.

politiky bych zůstal i se zmínkou o informovanosti poslanců, kteří musí být o usnesení výborů informováni pouze 24 hodin před druhým čtením zákona.<sup>43</sup>

Celý spor o kvalifikovanost a informovanost bych viděl jako spor o to, zda věříme, že si občan může vytvořit svůj názor a tento názor prosadit skrze prvky přímé demokracie, anebo si myslíme, že demokracie bude fungovat lépe, když budou rozhodovat pouze volení zastupitelé.

---

<sup>43</sup> §92 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., O jednacím řádu Poslanecké sněmovny

### 3. FORMY PŘÍMÉ DEMOKRACIE

#### 3.1. REFERENDUM

Referendum je nejčastěji používanou formou přímé demokracie. Tento institut je možné charakterizovat jako „*právem upravenou možnost určitým způsobem vymezené skupiny obyvatel závazně vyjádřit svůj názor, a to v podobě souhlasu či naopak nesouhlasu*“<sup>44</sup>

Z hlediska jeho zasazení v konkrétní formě vlády se rozlišuje tři druhy referend. Prvním je referendum vyhlášené výkonnou mocí. Druhým je referendum *ex constitutione*, které se musí konat na základě požadavků ústavního pořádku, nejčastěji při změně Ústavy, nebo zásadního zásahu do právního řádu. Třetí možností je referendum inicializované peticí občanů, zde je třeba dosáhnout potřebného počtu podpisů.<sup>45</sup>

Je-li referendum nutné k přijetí určitého rozhodnutí, označujeme jej jako obligatorní. Naopak referendum, které je k určitému rozhodnutí možné ale nikoliv nutné se nazývá fakultativní. „*Předmětem tohoto referenda se může stát jakákoli otázka, kromě těch, jejichž předložení k referendu je vyloučeno ústavou.*“<sup>46</sup>

Pokud výsledek hlasování v referendu má přímý právem vynutitelný dopad na orgány veřejné moci, označujeme jej jako závazné. V případě, že má referendum sloužit jako zdroj informací pro orgány veřejné moci a jeho výsledek není pro ně právně závazný, označujeme jej jako konzultativní. Konzultativní referendum i přes svou nezávaznost má nezanedbatelnou politickou váhu.

Podle to zda pro platnost referenda je vyžadována účast určitého množství voličů, můžeme použít dělení na referenda s kvórem a bez kvóru. „*V německých zemích se ovšem většinou nepoužívá kvórum účasti (participation quorum), nýbrž kvórum schvalovací (approval quorum).*“<sup>47</sup> Takovéto užití kvóra považuji za mnohem užitečnější, protože svůj postoj k danému problému projeví skrze hlasování

---

<sup>44</sup> SPÁČ, P. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, 172 s. Srovnávací politologie, sv. č. 14. ISBN 978-807-3252-380.

<sup>45</sup> KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 59 s. ISBN 80-735-7179-X.

<sup>46</sup> Tamtéž 60 – 61 s.

<sup>47</sup> RIGEL, F. *Místní referendum v evropském kontextu*. In *Interakce českého a evropského práva*. Brno : Masarykova univerzita, 2009. 309 s.

i ti, kteří by se ho jinak nezúčastnili a spoléhali na *quorum-busting*. Ve snaze dosáhnout neplatnosti referenda z důvodu nízké volební účasti.

Z hlediska místa konání lze referendum rozdělit na celostátní, které probíhá na území celého státu a právo vyjádřit se v něm bývá stejnými upraveno podmínkami jako právo volit v zastupitelských volbách na celostátní úrovni. A na místní, které se uskutečňují jen na určité části území daného státu. „*Je zpravidla upraveno na úrovni nejnižší samosprávně-územní jednotky nebo kopíruje státoprávní uspořádání (např. země, kraje, okresy) anebo je jinak prostorově vymezeno.*“<sup>48</sup>

S pojmem referendum má blízkou souvislost pojem plebiscit. Rozdíl lze shledávat v tom, že „*plebiscitem se nazývá takové referendum, které se koná v otázkách majících pro zemi nebo region tak velký význam, až pro budoucnost rozhodující.*“<sup>49</sup> Využívání institutu plebiscitu je známo z historie, kdy je jím řešily územní spory například mezi Německem a Dánskem o severní oblast Šlesvicka. Plebiscit proběhl také na území Sárska, jehož obyvatelé se vyslovili pro připojení k Německu místo Francie. Na našem území se zvažovalo uspořádání plebiscitu na území Těšínska. K tomu ovšem nakonec nedošlo a rozdělení bylo řešeno diplomatickou cestou.

### 3.2. LIDOVÁ INICIATIVA

Lidová iniciativa představuje návrh na novou ústavu, zákon či vyhlášku nebo na jejich změnu, o kterém chtějí občané vyvolat hlasování. K tomu potřebují sehnat předepsaný počet podpisů pod petici. „*Umožňuje voličům prosadit konkrétní zákony bez zapojení volených zástupců*“<sup>50</sup>. Takováto lidová iniciativa představuje její nejsilnější možnou formu. Poměrně častá je v jednotlivých státech USA.

Z pohledu síly je na druhém pólu lidová iniciativa, která působí pouze jako výzva dovolávající se uskutečnění určitých legislativních kroků.<sup>51</sup> Případně iniciativa, na jejímž základě jsou právní předpisy předkládány ke schválení voleným

---

<sup>48</sup> Místní referendum jako výraz přímé demokracie. ŘÍČKA, T. *Ministerstvo vnitra* [online]. [2005] [cit. 2012-09-2]. Dostupné z: [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0501/pril2\\_info.html](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0501/pril2_info.html)

<sup>49</sup> KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 57 s. ISBN 80-735-7179-X.

<sup>50</sup> SMITH, M. *Přímá demokracie v praxi : politika místních referend v České republice*. Praha : ISEA - Institut pro ekonomické analýzy : Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2007. s. 12.

<sup>51</sup> Za přímou iniciativu v této své nejsilnější formě lze považovat Evropskou občanskou iniciativu, což je nový institut, který do práva EU vnesla Lisabonská smlouva. čl. 11. Odst. 4 SEU a čl. 24. SFEU

orgánům, které o nich rozhodují. Úprava obsahující obě tyto možnosti je k nalezení například v Rakousku<sup>52</sup>. Pokus o zavedení takovéto iniciativy proběhl i u nás v návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě, sněmovní tisk č. 149, z roku 1997, svou legislativní pouť však ukončil už v poslanecké sněmovně.

Kompromis představuje úprava, mající svůj původ ve Švýcarsku v iniciativách, jenž usilují o změnu ústavy. Tato úprava má blíže k první úpravě, jelikož v ní dochází v referendu k hlasování o návrhu, který vzešel z lidové iniciativy. Vláda však v případě, že s navrhovanou úpravou nesouhlasí, může vytvořit vlastní návrh, který je předložen ve stejném referendu jako lidový návrh.<sup>53</sup>

Jelikož je evropská občanská iniciativa institutem přímé demokracie, které se mohou účastnit občané České republiky, považují za vhodné jí alespoň částečně přiblížit i ve své práci. Základní podmínkou k úspěšnosti evropské občanské iniciativy je získání podpory 1 000 000 evropských občanů. Občané, kteří chtějí iniciativu podpořit, musí vyplnit zvláštní formulář prohlášení o podpoře.<sup>54</sup> Prohlášení o podpoře musí podepsat občané alespoň 7 členských zemí, přičemž v každé této zemi musí dojít k podpisu potřebným počtem osob.<sup>55</sup> Prohlášení o podpoře získaná v těch členských státech, ve kterých se nepodaří nasbírat stanovený minimální počet, budou i přesto započítána do celkového počtu prohlášení. Tito občané tím, získají právo požádat Evropskou komisi, aby předložila návrh právního aktu ve věcech, které spadají do kompetencí EU a které mohou být předmětem právních předpisů EU.

Přípravný výbor musí být tvořen alespoň 7 občany Evropské unie, kteří mají trvalé bydliště v 7 různých členských státech. Může se tedy jednat i o státní příslušníky jednoho státu, mající trvalá bydliště v 7 různých státech. Členem přípravného výboru mohou být občané EU, kteří dosáhli věku, jenž je opravňuje k

---

<sup>52</sup> PECHANEC, P. *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*. V Praze: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2010, 13 s. Working papers Fakulty mezinárodních vztahů, 5/2010. ISBN 978-802-4516-776.

<sup>53</sup> JEŘÁBEK, M. Švýcarsko: Polopřímá demokracie - Konsensus, efektivita, stabilita.

DVOŘÁKOVÁ, V. *Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů*. Vyd. 1. V Praze: Oeconomica, 2008, 242 s. ISBN 978-80-245-1357-7.

<sup>54</sup> EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA. *Evropská komise* [online]. [2011], 11.01.2013 [cit. 2013-02-07]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

<sup>55</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě



účasti ve volbách do Evropského parlamentu tj. 18 let s výjimkou Rakouska, kde je tato hranice stanovena na 16 let.<sup>56</sup>

Stejné podmínky musí splňovat také podporovatelé iniciativy. Signatář musí vyplnit zvláštní formulář, a to na papíře nebo v elektronické podobě. Formulář prohlášení o podpoře musí obsahovat všechny náležité informace (název, předmět, cíle atd.)<sup>57</sup> a dále také registrační číslo, které bylo iniciativě přiděleno Evropskou komisí. Osobní údaje, které je třeba ve formuláři poskytnout, si určuje členský stát, z něhož podporovatel pochází. Tím se myslí členský stát, ve kterém má trvalé bydliště, nebo členský stát, jehož je státním příslušníkem.<sup>58</sup> Poté, co organizátoři iniciativy shromáždí potřebný počet prohlášení o podpoře, musí je zaslat příslušným vnitrostátním orgánům k ověření.

Velice zajímavou skutečností ve spojitosti s iniciativou je to, že všechny návrhy, předtím než může začít sběr podpisů, je třeba registrovat na internetových stránkách Komise.<sup>59</sup> Návrh je možné podat v každém z oficiálních jazyků Evropské unie. Součástí návrhu musí být název iniciativy, téma, popis cílů, ustanovení smluv relevantní pro navrhované opatření, osobní údaje členů výboru a zdroje financování a podpory. Takto provedená registrace neznamená automatickou registraci, protože před tím, než dojde k oficiální registraci iniciativy na uvedených stránkách, má Komise 2 měsíce na to, aby ověřila, zda byl ustaven výbor občanů a určeny kontaktní osoby, dále zda navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomocí, které Komisi opravňují k předložení návrhu právního aktu, iniciativa není zjevně zneužívající, bezdůvodná nebo šikanózní, navrhovaná iniciativa není zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými ve Smlouvách o EU.<sup>60</sup> Po oficiální registraci mají organizátoři 12 měsíců na to, aby sesbírali potřebné množství podpisů. Pokud se jim to podaří a Komise považuje jejich iniciativu za vhodnou, vytvoří návrh právního předpisu, který poté předloží příslušnému legislativnímu orgánu.

---

<sup>56</sup> *Příručka k evropské občanské iniciativě*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, 21 s. ISBN 978-92-79-21768-5.

<sup>57</sup> Příloha II. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě

<sup>58</sup> *Příručka k evropské občanské iniciativě*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, 8 s. ISBN 978-92-79-21768-5.

<sup>59</sup> *Evropská občanská iniciativa: Oficiální registr* [online]. [2011], 11.01.2013 [cit. 2013-02-07]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/registration/>

<sup>60</sup> *Příručka k evropské občanské iniciativě*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, 18 s. ISBN 978-92-79-21768-5.

Teprve po schválení tímto orgánem vzniká na základě iniciativy právní předpis Evropské unie

Je zřejmé, že právo iniciativy by nemělo být zaměňováno s právem petičním, zejména proto, že se petice směřuje k Evropskému parlamentu, zatímco občanská iniciativa je zaměřena na Komisi. A dále proto, že petice je formou žádosti, iniciativa návrh nových právních předpisů.

### **3.3. LIDOVÉ VETO**

Je to specifický institut přímé demokracie, který lze považovat za opak lidové iniciativy. Umožňuje lidu vyvolat hlasování, ve kterém mohou odmítnout právní předpis, či závazné politické rozhodnutí, které předtím přijali volení zástupci. Jedná se o poměrně málo rozšířený institut přímé demokracie. Jeho nehojně rozšíření poměrně chápu, jelikož se jedná o velice účinný prostředek přímé demokracie a není tudíž příliš oblíben volenými zástupci v zastupitelských systémech.

Stejně jako u iniciativy je i u lidového veta potřeba shromáždit daný počet podpisů. V některých státech je možné vyvolat lidové veto pouze v časově omezeném úseku po-té co byl právní předpis přijat, v některých státech toto omezení neplatí. Po vyslovení lidového veta, se účinnost právního předpisu ruší *ex tunc*. Poprvé byl tento institut zařazen do právního řádu ve Švýcarském kantonu St. Gallen v roce 1831, odkud se postupně rozšířil do dalších kantonů.<sup>61</sup> Kromě Švýcarska je tento institut zastoupen i v některých dalších zemích Evropy. Mimo jiné na Maltě, Albánii, Rusku, nebo Itálii, kde je příležitostně i využíván<sup>62</sup>. Mimo Evropu je tento využíván v některých státech jižní Ameriky či některých státech USA.

V České republice, nebyl nikdy proveden ani legislativní pokus o přijetí lidového veta. Přesto se zde najdou různá uskupení volající po jeho zavedení. Zřejmě nejsilnějším z těchto uskupení je Strana svobodných občanů, jejíž volební preference se pohybují mezi 2 až 3 procenty. Takže se třeba poměrně brzy můžeme nějakého návrhu na lidové veto v parlamentu dočkat. Dodal bych jen, že lidové veto tak jak je navrhováno Stranou svobodných občanů, by nemělo pravděpodobně žádnou šanci na

---

<sup>61</sup> UZIĘBŁO, P. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA I SEMIBEZPOŚREDNIA. *PIOTR UZIĘBŁO: PRYWATNA STRONA INTERNETOWA* [online]. [cit. 2013-02-08]. Dostupné z: <http://pedrou.w.interia.pl/demokracja.htm>

<sup>62</sup> *REFERENDA IN EUROPE*. [2005], 11 s. Dostupné z: [http://www.stjornarskra.is/media/stjornarskra/PG\\_speech\\_rev.pdf](http://www.stjornarskra.is/media/stjornarskra/PG_speech_rev.pdf)

úspěch v legislativním procesu, jelikož v případě vyslovení veta, předpokládají rozpuštění orgánu, který právní předpis vydal.<sup>63</sup>

### 3.4. PETICE

Zařazení petice mezi prvky přímé demokracie není až tak jednoduché vzhledem ke skutečnosti, že neumožňuje přímý podíl lidu na výkonu veřejné moci. Jedná se nicméně o průkopnický institut ovlivňování veřejné moci, který se lidu dostal do ruky. Mnoha autory také bývá mezi instituty přímé demokracie řazena.<sup>64</sup>

Institut přímé demokracie sloužící k podávání stížností, podnětů nebo dotazů orgánům veřejné správy, které se při jejich vyřizování řídí právními předpisy daného státu. Bývají spíše než jako závazné návrhy konstruovány jako názor určité části společnosti, na nějž je vhodné adekvátním způsobem reagovat, bez toho, aby měli zaručenu nějakou závaznost.

Petice je též vyžadována v případech, kde stát považuje za nutné vyjádření lidové podpory určitému subjektu. S touto podporou je spojován následný vznik nebo uznání daného subjektu na území daného státu. Jedná se nejčastěji a o politické strany a hnutí, či o nejrůznější církve a náboženské společnosti.<sup>65</sup>

Petice sama o sobě představuje zřejmě nejslabší institut přímé demokracie, velmi často však předchází ostatním formám přímé demokracie.

### 3.5. ODVOLÁNÍ

Bývá označován také jako doplňkový institut přímé demokracie.<sup>66</sup> Lze nalézt i tvrzení, že se jedná o institut, který má blíže k zastupitelské demokracii než demokracii přímé.<sup>67</sup> Jeho doplňkovost lze nalézt snad v tom, že není rozhodováním o důležitých politických tématech, nýbrž o volených představitelích. Jedná se však o jeden z nejsilnějších prvků přímé demokracie.

---

<sup>63</sup> Otázky a odpovědi. STRANA SVOBODNÝCH OBČANŮ. *Svobodní* [online]. 2012 [cit. 2013-02-08]. Dostupné z: <http://www.svobodni.cz/9-program/50-otazky-a-odpovedi/>

<sup>64</sup> PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 15 s. ISBN 80-735-7700-3. ; Místní referendum jako výraz přímé demokracie. ŘÍČKA, T. *Ministerstvo vnitra* [online]. [2005] [cit. 2012-09-2]. Dostupné z: [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0501/pril2\\_info.html](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0501/pril2_info.html)

<sup>65</sup> PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 15 s. ISBN 80-735-7700-3.

<sup>66</sup> Tamtéž 25 s.

<sup>67</sup> MATSUSAKA, J. G. Direct Democracy Works. *Journal of Economic Perspectives*. 2005, roč. 19, č. 2, 188. Dostupné z: <http://www-bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka%20JEP%202005.pdf>

Pokud voliči dospějí k názoru, že jimi zvolený zástupce neplní svou funkci, tak jak by měl, mohou takového zástupce sesadit z jeho místa právě za pomoci institutu odvolání. V našich podmínkách je odvolání často chápáno, jako možnost pomoci níž se odvolá špatný politik. Takovéto chápání nám může být blízké, jelikož je upraveno v řadě států v Evropě. Je však běžné i jeho využití k odvolání státních úředníků.

Odvolání umožňující odvolání politických činitelů považuji za velice účelný nástroj, který dostávají voliči na své volené zástupce. Jeho zavedení v České Republice, alespoň na místní úrovni, bych považoval za velice přínosné.

### 3.6. LIDOVÁ SHROMÁŽDĚNÍ

Pro obecní shromáždění, městské shromáždění, kantonální shromáždění nebo další podobná shromáždění bych použil výraz lidové shromáždění. Lidová shromáždění se svou podstatou nejvíce přibližují formě přímé demokracie, která fungovala ve starověkých Aténách.

Jedná se o shromáždění občanů daného územního celku, kteří na veřejném jednání diskutují a rozhodují o určených otázkách. Velice propracovaný je tento institut ve Švýcarsku. Občané zde rozhodují o všech politických otázkách obce včetně daní, rozpočtu obce či dokonce o územním plánu.<sup>68</sup> Na kantonální úrovni jsou dochované záznamy o kantonálním shromáždění (Landgemeinde) již z roku 1294 v kantonu Schwyz.<sup>69</sup> Jedná se tedy o tradiční prvek přímé demokracie, od které se však na kantonální úrovni postupně upouští.

Druhým místem, s hojným užíváním lidových shromáždění (Town Meetings) jsou některé státy USA. Historie ve spojených státech, ale není tak dlouhá jako v případě Švýcarska. První setkání se uskutečnilo v Massachusetts v roce 1633. Otázky, o nichž se diskutuje a hlasuje, jsou podobné jako v případě Švýcarských

---

<sup>68</sup> NĚMEC, J. Švýcarsko: Veřejná správa skutečně zdola. *Listy: časopis pro politickou kulturu a dialog*. Praha: Práce, 2011, č. 5. ISSN 1210-1222. Dostupné z:

<http://www.listy.cz/archiv.php/burianatichak/archiv.php?cislo=115&clanek=051133> ;

JERÁBEK, M. Švýcarsko: Polopřímá demokracie - Konsensus, efektivita, stabilita. DVOŘÁKOVÁ, V. *Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů*. Vyd. 1. V Praze: Oeconomica, 2008, s. 244. ISBN 978-80-245-1357-7.

<sup>69</sup> TRECHSEL, A. a H. KRIESI. Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system. In: GALLAGHER, M. a P. Vincenzo ULERI. *The Referendum Experience in Europe*. Londýn: Macmillan, 1996, s. 186. Dostupné z: [http://www.c2d.ch/files/Report\\_Trechsel\\_1997.pdf](http://www.c2d.ch/files/Report_Trechsel_1997.pdf)

obcí.<sup>70</sup> V USA však lidová shromáždění nikdy nedosáhla takového rozšíření jako ve Švýcarsku.

Vzhledem k tomu, že se k danému tématu může vyjádřit každý, jsou takováto shromáždění použitelná pouze pro menší obce. I přestože se jedná o přímou demokracii v tom nejryzejším podání, nedomnívám se, že by jednalo o ten nejvhodnější směr, kterým by se mělo začleňování prvků přímé demokracie do zastupitelského systému ubírat.

---

<sup>70</sup> OFFICE OF THE VERMONT SECRETARY OF STATE. *A Citizen s Guide To VERMONT TOWN MEETING*. 2008, 19 s. Dostupné z:  
<http://www.sec.state.vt.us/kids/Citizen%20Guide%20Text%20%282%29.pdf>

## 4. REFERENDUM

Tuto část práce bych rád věnoval jednomu ze dvou institutů přímé demokracie upravenému v Českém právním řádu. Tím institutem je referendum, které se zde vyskytuje ve 3 zákonných podobách. První a nejstarší je místní referendum. Poměrně mladá je úprava krajského referenda, které se ještě žádné neuskutečnilo a jeho úprava se příliš neliší od úpravy místního referenda. Nebudu mu proto věnovat vlastní podkapitolu, ale v případě, že se úprava krajského a místního referenda budou lišit tak na tento rozdíl upozorním. Mimo těchto obecných zákonů je součástí právního řádu, také ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Jenž je úpravou celostátní. Jedná se však o ad hoc zákon, který již nemá dalšího využití a proto se jím ve své práci zabývat nebudu.

### 4.1 ZÁKONNÉ ZAKOTVENÍ REFEREND

Místní referendum je bráno jako projev práva samosprávných územních celků, nelze jej tedy považovat za naplnění čl.2 odst.2 Ústavy České Republiky. Což je v souladu s tvrzením ústavního soudu: „*Místní referendum jako přímá forma výkonu samosprávy územním společenstvím občanů je v České republice upraveno pouze na úrovni obyčejného zákona, a představuje tzv. dekonstitucionalizovanou formou výkonu práva na samosprávu*“. <sup>71</sup> Přestože se objevují názory, které se snaží místní referendum podřadit pod článek 2 odst. 2 Ústavy, například Pavel Mates rozvíjí myšlenku, že slovo „*může*“ obsažené v článku 2 odst. 2 Ústavy ČR znamená, že zákonodárce má možnost volby mezi ústavním či "běžným" zákonem. Dále s odkazem na judikaturu Evropského soudního dvora tvrdí, že pojem státní moc, uvedený v článku 2 odst. 2 Ústavy by měl být chápán jako veřejná moc vůbec. <sup>72</sup> Jedná se však o ojedinělý názor v odborné literatuře.

Ustavní pravidla a principy, ze kterých musí zákonná úprava referenda vycházet, lze najít v ustanoveních hlavy sedmé Ústavy České republiky. „*Zejména pak článek 100 odst. 1, podle kterého jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Jestliže jsou obce společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, pak je zřejmé, že občané*

---

<sup>71</sup> Usnesení Ústavního soudu dne 12.08.2004 sp. zn. III.ÚS 134/04 Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=47428&pos=43&cnt=68&typ=result>

<sup>72</sup> MATES, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, IV, č. 2, s. 55-56.

*musejí mít právo se přímo na této správě účastnit*<sup>73</sup> Právní základ pro místní referendum v ústavním pořádku lze nalézt také v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kde stojí: Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.<sup>74</sup>

Dále toto právo vychází z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který byl vyhlášen pod č. 120/1976 Sb., v čl. 25, kde mimo jiné je stanoveno, že každý občan má právo a možnost podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. V obecné rovině s referendem počítá také Charta místní samosprávy. V návaznosti na tuto chartu lze „odkázat na doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. 19 z roku 2001 o účasti občanů na místním veřejném životě“<sup>75</sup>

První právní úprava místního referenda byla obsažena v zákoně č. 298/1992 Sb., o místním referendu, který byl nahrazen zákonem 22/2004 Sb., o místním referendu. Referendum na krajské úrovni předpokládal již zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) až do roku 2002.<sup>76</sup> Nikdy však nebyl přijat prováděcí zákon. Krajské referendum tak bylo upraveno až zákonem č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

## **4.2. MÍSTO KONÁNÍ REFEREND**

Zákon o místním referendu v § 1 uvádí, na jakém území lze uskutečnit místní referendum. Jedná se o území obce, není-li územně členěným statutárním městem, v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy. Dále na území hlavního města Prahy a na území územně členěného statutárního města.<sup>77</sup> A na území části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem, stanoví-li tak zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), nebo zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

---

<sup>73</sup> KADEČKA, S. Přijímání obecně závazných vyhlášek v místním referendu?. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2001, č. 7. Dostupné z:

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0007/7konz.html>

<sup>74</sup> BŘEŇ, J. *Místní referendum -- nová pravidla pro jeho platnost a závaznost*. Obec & finance, 2008, č. 5. 34-35 s.

<sup>75</sup> KADEČKA, S. a F. RIGEL. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2009, č. 7, s. 229. ISSN 1210-6410.

<sup>76</sup> Důvodová zpráva z roku 2009 k návrhu zákona o krajském referendu sněmovní tisk 737/0

<sup>77</sup> V současné době se na městské obvody člení Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem a Pardubice, Liberec. Na městské části se člení Brno a Opava. Dále Praha, na kterou je zde však myšleno samostatně jako na hlavní město.

Rozsah území, na kterém lze uskutečnit místní referendum je velice široký, avšak nezahrnuje v sobě vojenské újezdy.<sup>78</sup> Jelikož i zde se může naskytnout situace vyžadující si potřebu vyjádření názoru obyvatel těchto území, používá se pro tyto případy určité ankety. Nedávno byla uspořádána takováto anketa v újezdu Boletice.<sup>79</sup> Podobná anketa jako v újezdu Boletice se uskutečnila i v újezdech Hradiště a Libavá.

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu má samozřejmě vlastní úpravu ohledně území, na kterém se koná krajské referendum. Zákon o krajském referendu upravuje provádění krajského referenda na území vyšších územních samosprávných celků (dále jen kraj) vytvořených na základě Ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., V neposlední řadě zákon stanoví, že se ho nepoužije pro referendum na území hlavního města Prahy.

### **4.3. HLASOVÁNÍ V REFERENDECH**

Právo hlasovat v referendu je možno považovat za přímou správu věcí veřejných ve smyslu Čl. 21 odst. 1 Listiny. O výkonu práva hlasovat v referendu se listina nezmiňuje, jedná se však o velice blízké právo k právu volebnímu. O výkonu práva volebního se již listina zmiňuje a to v Čl. 21 odst. 3. Je tedy zřejmé, že podmínky hlasování v místním respektive krajském referendu mohou být upraveny pouze zákonem.

#### **4.3.1. OPRÁVNĚNÉ OSOBY**

Osoby oprávněné hlasovat v místním referendu jsou vedeny v seznamu oprávněných osob pořizovaném jako výpis ze stálého seznamu voličů a dodatku stálého seznamu voličů vedených podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen zákon o volbách do zastupitelstva obcí). Zákon o krajském referendu odkazuje ve svém znění na zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů (dále jen zákon o volbách do zastupitelstev krajů), okruh zde oprávněných voličů zahrnuje stejné osoby jako zákon o volbách do zastupitelstev obcí náležejících ke kraji, v němž se referendum koná.

---

<sup>79</sup> Výnos č. 1/2012 Újezdního úřadu vojenského újezdu Boletice o provedení ankety ke zjištění názorů obyvatel vojenského újezdu k budoucímu samosprávnému uspořádání



Právo hlasovat v místním referendu má každý, kdo má právo volit do zastupitelstva obce. Toto právo mají státní občané České republiky, kteří v den hlasování, nebo alespoň v druhém dni hlasování dosáhli věku nejméně 18 let a jsou v den jeho konání v této obci přihlášení k trvalému pobytu. Právo hlasovat v místním referendu mají i státní občané jiného státu, vyplývá-li jim toto právo z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.<sup>80</sup> Dále v den voleb, a konají-li se hlasování ve dvou dnech, alespoň v druhý den hlasování, dosáhli věku nejméně 18 let a jsou v den hlasování v obci přihlášení k trvalému pobytu.<sup>81</sup>

Vedle podmínek, které určují požadavky na oprávněné osoby, aby mohli hlasovat v místním referendu, existují i zákonné překážky zabraňující výkonu tohoto práva. Jedná se o omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům (podle § 10 a 855 občanského zákoníku), omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo výkon vojenské činné služby, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.<sup>82</sup>

Tyto překážky jsou stanoveny téměř shodně jako překážky ve výkonu práva volit v obecních volbách. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí však nepovažuje za překážku ve výkonu volebního práva výkon vazby, nýbrž pouze výkon trestu odnětí svobody.<sup>83</sup> Úprava v zákonech o místních referendech je tak tedy přísnější.

#### **4.3.2. PRŮBĚH HLASOVÁNÍ V REFERENDECH**

Hlasování v místním referendu je zahájeno na základě prohlášení předsedy okrskové komise, po předchozí kontrole hlasovací místnosti a hlasovací schránky. Hlasování v místním referendu probíhá v hlasovacích okrscích, které jsou shodné s volebními okrsky, vytvořenými podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Oprávněná osoba po příchodu do hlasovací místnosti prokáže svou totožnost a státní občanství České republiky, popřípadě státní občanství státu,

---

<sup>80</sup>Prakticky se jedná o občany Evropské unie, na základě článku 22 Smlouvy o fungování Evropské unie

<sup>81</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

<sup>82</sup> § 4 zákona č. 22/2004 Sb., Zákon o místním referendu zákonu a o změně některých zákonů

<sup>83</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 48 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

jehož občané jsou oprávněni hlasovat na území České republiky, a to platným občanským průkazem, jde-li o cizince, průkazem o povolení k pobytu nebo platným cestovním, diplomatickým nebo služebním pasem České republiky nebo cestovním průkazem. Po prokázání oprávněnosti hlasovat v místním referendu a záznamu do výpisu ze seznamu oprávněných osob okrsková komise vydá oprávněné osobě hlasovací lístek a úřední obálku.<sup>84</sup>

Neprokáže-li oprávněná osoba svou totožnost a státní občanství České republiky, popřípadě státní občanství státu, jehož občané jsou oprávněni hlasovat na území České republiky, nebude jí hlasování umožněno.

Samotné hlasování se koná tajně, na základě všeobecného, přímého a rovného hlasovacího práva. Oprávněná osoba v prostoru určeném pro úpravu hlasovacího lístku označí buď křížkem v příslušném rámečku předtištěnou odpověď „ano“ nebo „ne“ nebo se může zdržet hlasování tím, že neoznačí žádnou odpověď. Zavedení možnosti zdržet se hlasování nepovažují za příliš účelné, neboť v případě, že hlasující tuto možnost využije, narůstá pouze volební účast. Určitá volební účast je třeba k závaznosti referenda, avšak má-li tato úprava za cíl dosáhnout platnosti většího množství referend, domnívám se, že je zcela zbytečná. Oprávněná osoba, pokud se rozhodla, že půjde hlasovat, jistě považuje danou otázku za dostatečně významnou k tomu, aby se rozhodla, zda jí podporuje či nikoliv.

Hlasování v místním referendu je ukončeno uplynutím stanovené doby pro hlasování. Avšak ještě předtím se umožní hlasovat všem, kteří jsou v hlasovací místnosti nebo před ní. Potom prohlásí předseda hlasování za ukončené.

#### **4.4. TÉMATA REFEREND**

V místním referendu se rozhoduje o otázkách spadajících do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.<sup>85</sup> Nelze v něm tedy rozhodovat o otázkách spadajících do přenesené působnosti a o otázkách, které spadají do působnosti krajů. Trochu jiná situace ovšem nastává v případě Prahy, která má jak postavení obce, tak postavení kraje.<sup>86</sup> Zákon č.131/2000 Sb., o hlavním městě Praze nerozeznává, kdy

---

<sup>84</sup> V případě referend se hlasovací lístky nedodávají do místa bydliště.

<sup>85</sup> Samostatná působnost je vymezena zejména v § 8, § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a § 16 a 18 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,

<sup>86</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 55 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

jde o působnost kraje a kdy obce. Dalším důvodem, proč se o otázkách, které by jinak spadaly do působnosti kraje, rozhoduje v Praze místním referendem je prostý fakt, že zákon o krajském referendu, jak už jsem uváděl, vylučuje konání krajského referenda na území Prahy. Zákon o místním referendu dále obsahuje v § 7 taxativní výčet otázek, které by spadaly do samostatné působnosti obce, hlasování o nich v místním referendu si však zákonodárce nepřejí. V krajském referendu lze rozhodovat o otázkách spadajících do samostatné působnosti kraje. A stejně jako v případě místního referenda i u krajského referenda jsou v § 7 vymezené otázky, o kterých nelze provést hlasování.

Možných témat místního, respektive krajského referenda je velké množství. Nejprve se zaměřím na nejčastější témata místního referenda a jejich možná úskalí. Nepovažuji za cíl své práce rozebírání témat referenda, jejichž pravděpodobnost uskutečnění je vskutku pouze na teoretické úrovni. V druhé polovině kapitoly bych se pak podíval na referenda, která zatím neproběhla a možnosti jejich uskutečnění se vedou spory, ale jejich uskutečnění v budoucnu je velice pravděpodobné. Na závěr bych se podíval ještě na referendum o územním plánování, protože přestože není jedním z nejčastějších, i když jeho míra využívání stále roste, jedna o referendum, s kterým vyvstalo v minulosti mnoho otázek.

Nejčastějším okruhem referend bývají referenda spojená s otázkou životního prostředí. Jistým stále se opakujícím tématem z této kategorie byla otázka větrných elektráren. Referenda na toto téma probíhala dlouho dobu poměrně bez problémů, až v nedávné době došlo ke sporu, který musel vyřešit až Ústavní soud. Mezi obcí Krasov a společností Ventureal byla uzavřena smlouva o spolupráci v oblasti výroby větrné energie. S vybudováním větrných elektráren, však nesouhlasili občané obce a pokusili se vyvolat referendum na toto téma. Zastupitelstvo obce se rozhodlo, že referendum na toto téma nevyhlásí s odkazem na § 13 odst. 1 písmeno b) zákona o místním referendu. S tímto nesouhlasil přípravný výbor a obrátil se na krajský soud v Ostravě. Krajský soud v Ostravě rozhodl, že ustanovení § 7 písm. d) zákona o místním referendu zapovídá místní referendum pro případ, že by jeho výsledek zavázal orgány obce k jakémukoliv jednání, které není v souladu s právem, ale k jednání protiprávnímu (chování „contra legem“). Z čehož dovodil, že pokud by výsledek místního referenda měl vést obec k nesplnění nezániklého smluvního

závazku, od něhož nelze odstoupit (resp. není naplněn žádný důvod k odstoupení), tak by výsledek místního referenda dle krajského soudu mohl být v rozporu s obecnou právní zásadou, že smlouvy mají být plněny vyplývající z ust. § 488, § 494 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.<sup>87</sup> Proti tomuto usnesení podal přípravný výbor ústavní stížnost. Ústavní soud rozhodl, že extenzivní výklad § 7 písm. d) ZMR nelze akceptovat, neboť je ho třeba použít na případy, kdy položená otázka či eventuální výsledek referenda jsou v rozporu s právními normami kogentní povahy. Extenzivní výklad uplatněný Krajským soudem v Ostravě by orgánům obce umožňoval vyhnout se prakticky vždy konání místního referenda s odůvodněním, že ohledně předmětné otázky, jež měla být místním referendem řešena, je již obec ve smluvním vztahu ke třetím osobám.<sup>88</sup>

Nejvíce diskutovanými a mediálně probíranými tématy z této kategorie dosud uskutečněných referend byla témata, o nichž ve výsledku obec vůbec nerozhoduje a mají tak svojí podobou spíše manifestační charakter. Jednalo se o velké množství referend spojených s možným vybudováním radarové stanice v Brdech a o stejně tak hojná referenda vyjadřující se k vybudování úložiště vyhořelého jaderného odpadu v obcích. Zatímco referenda směřující proti vybudování radarové základny USA v Brdech zřejmě splnila svůj účel a po projevení nesouhlasu bylo od myšlenky radaru v Brdech upuštěno, poněkud jiná je situace v případě referend týkajících se vybudování úložiště jaderného odpadu. K jeho vybudování s vysokou pravděpodobností nakonec dojde. Obecné východisko pro konzultativní referendum o těchto a dalších podobných otázkách lze nalézt v ustanovení § 13 odst. 1 zákona o obcích, které stanoví státním orgánům a orgánům kraje povinnost, je-li to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce.<sup>89</sup>

Dalšími častými tématy referend jsou otázky spojené s rozhodováním o obecním majetku. Jedná se o velkou škálu otázek od rozhodování o výstavbě určité budovy nebo zařízení až po otázky týkající se nákupu nebo prodeje určitého majetku obce. Možným problémem těchto referend je jejich obecně o něco málo nižší účast

---

<sup>87</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6.3.2009 sp. zn. 22 Ca 83/2009

<sup>88</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012 sp. zn. III. ÚS 873/09 Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=73217&pos=6&cnt=68&typ=result>

<sup>89</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 33 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

plynoucí zřejmě z nezájmu občanů o dané problémy. Jak vyplývá ze statistik Ministerstva vnitra České republiky.<sup>90</sup>

Poslední velkou kategorií tvoří referenda týkající se změn území obce. Jde o referendum s nejdelší tradicí a již se objevila spousta problémů s ním spojená. Podívejme se blíže na referenda, jejichž tématem je osamostatnění obce. Jak už jsem uváděl na začátku své práce, až do roku 2000 bylo jediným tématem, o kterém se v místním referendu rozhodovalo. Jedná se o obligatorní, ratifikační referendum mající za cíl odtržení části obce a vznik obce nové. Na část obce, jež se chce oddělit, jsou však kladeny poměrně náročné podmínky. Musí mít samostatné katastrální území, sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek. Po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí navíc splňovat i zbytková obec po oddělení její části.<sup>91</sup> Tyto podmínky mají za cíl zabránit vzniku enkláv a především vzniku příliš malých obcí.

Jedním z problémů, které se již při snaze o osamostatnění obce objevily, byla snaha o společné osamostatnění Velkého Dřevíče a Rokytníku od města Hronov. Tento problém byl dle mého názoru zcela správně vyřešen judikaturou. „*Pokud zákon hovoří o oddělení části obce, nutno tím rozumět nejenom případ, kdy by o oddělení usilovala pouze jedna část ve smyslu shora uvedeného vymezení, ale i případy, kdy si totéž bude přát více částí obce ve snaze vytvořit novou společnou obec.*“<sup>92</sup> Soud dále ve svém usnesení poukazuje na skutečnost, že případné rozdělení částí obce tak, aby nesplňovali podmínku 1000 občanů, by znemožňovalo případné vyvolání referenda o osamostatnění.<sup>93</sup> S tímto usnesením polemizuje např. Filip Rigel: „*Česká republika má mimořádně vysoký počet obcí a je úmyslem zákonodárce tento počet již přinejmenším nerozšiřovat.*“<sup>94</sup> S tímto názorem zásadně nesouhlasím. Je pravda, že v České republice je velké množství obcí, ovšem pokud by zákonodárce měl v úmyslu zabránit jejich dalšímu rozšiřování, mohl toto téma hlasování uvést jako další v § 7 zákona o místním referendu.

---

<sup>90</sup> Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-2006-2011-xls.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-2006-2011-xls.aspx)

<sup>91</sup> § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení)

<sup>92</sup> usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26.11.2009, sp. zn. 30 Ca 115/2009, publ. pod č. 2006/2010 Sb. NSS.

<sup>93</sup> Tamtéž

<sup>94</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 33 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

Jak již jsem uváděl § 7 zákona o místním referendu, a § 7 zákona o krajském referendu obsahují taxativní výčet otázek patřících do samostatné působnosti obce, o nichž nelze referendum vyhlásit.

V případě místního referenda se jedná o místní poplatky, rozpočty, zřízení nebo zrušení orgánů obce či statutárního města, o volbě a odvolání starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady a členů zastupitelstva, jakož i dalších volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, pokud se o otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, o obecně závazné vyhlášce obce a v případě, že od minulého referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.<sup>95</sup>

Úprava týkající se krajského referenda je velice podobná úpravě v zákoně o místním referendu, jen místo poplatků není možné konat referendum o ukládání pokut a neobsahuje zákaz konat referendum o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti.<sup>96</sup> Jenom pro jistotu bych rád zdůraznil, že v krajském referendu není možné rozhodovat o změně hranic kraje, jelikož to je možné pouze zákonem.<sup>97</sup>

Dále bych se rád podíval na různé otázky, o kterých se vedou spory, zda je o nich možné uskutečnit referendum, ale týkají se tak závažných témat, že otázka jejich uplatnitelnosti jistě dříve nebo později nastane i v praxi. A na závěr bych se ještě rád zmínil o referendech o územním plánu, o jehož přípustnosti se vedly poměrně často spory a ke kterému existuje poměrně rozsáhlá judikatura.

Jedním z těchto témat je otázka přípustnosti referenda o obecní policii. Někteří se domnívají, že by případné hlasování bylo v rozporu se zákazem hlasování o zřízení či zrušení orgánu obce.<sup>98</sup> Naopak Josef Vedral se domnívá, že o otázce obecní policie, je možné konat referendum, jímž by se obecní policie přímo nezřizovala, nebo rušila, ale zavazovalo by zastupitele ke krokům v souladu

---

<sup>95</sup> § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>96</sup> Šrov. § 7 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých předpisů

<sup>97</sup> PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 79 s. ISBN 80-735-7700-3

<sup>98</sup> MATES, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, IV, č. 2, s. 57.

s otázkou v referendu<sup>99</sup>. Domnívám se však, že postup navržený J. Vedralem by byl obcházením zákona. Stejné užití jako v případě obecní policie by totiž bylo možné i v dalších případech, které jsou uvedeny v § 7 zákona o místním referendu. Pravděpodobně by šlo uspořádat referendum veřejnoprávní smlouvě podle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.<sup>100</sup> Či o výborech zastupitelstva a komisích rady, na které není přenesen výkon působnosti. I když Referendum o výborech a komisích nepovažuji za příliš pravděpodobné, jeho užití by snad mohlo přicházet v úvahu v určitých situacích, jako jistý druh sankce pro zastupitele, kteří by svůj mandát nevykonávali zodpovědně.<sup>101</sup>

Jako zcela představitelné je uspořádání referenda o některých příjmech a výdajích obce, které spadají do její působnosti. O jednom z těchto příjmů již v minulosti snaha o uspořádání místního referenda byla. Přestože to zastupitelstva obcí jistě nevidí rády. Jednalo se o cenu jízdného v hromadné městské dopravě v Plzni. Vedení města tehdy tvrdilo, že případné referendum by bylo v rozporu s § 7 písmeno zákona o místním referendu.<sup>102</sup> Na případné vyjádření se k této tématice soudy nedošlo, neboť město našlo mnohem jednodušší způsob jak se nepříjemného tématu referenda zbavit. Stačilo vyřadit „*kvůli formálním nedostatkům - nejčastěji se osobní údaje podporovatelů neshodovaly s údaji z databáze obyvatelstva.*“<sup>103</sup> Nutno dodat, že stejný „postup“ zbavit se nepříjemného tématu místního referenda, se v Plzni pokusili využít i při snaze vyvolat referendum proti stavbě OC Aréna/Corso v centru Plzně.<sup>104</sup> Iniciátorům se dokonce podařilo chybějící podpisy získat, zastupitelstvo však nevyhlásilo datum konání místního referenda. Které nakonec musel vyhlásit až Krajský soud.

Posledním sporným tématem, kterému bych se chtěl věnovat v této části je problematika místních referend o územním plánování. Tyto referenda mají za sebou

<sup>99</sup> VEDRAL, J. Ještě k omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 10, s. 14-15. ISSN 1212-8694

<sup>100</sup> MATES, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, IV, č. 2, s. 57.

<sup>101</sup> Pro tyto případy však samozřejmě je mnohem vhodnější institut odvolání, který náš právní řád bohužel nezná.

<sup>102</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 66 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

<sup>103</sup> Referendum o výši jízdného v plzeňské MHD. *DĚTI ZEMĚ. Děti Země* [online]. [2003] [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: [http://detizeme.cz/kampan.shtml?als\[KID\]=ff3f76f45cd0a5b5707c8592c0d2cffe](http://detizeme.cz/kampan.shtml?als[KID]=ff3f76f45cd0a5b5707c8592c0d2cffe)

<sup>104</sup> NEDVĚD, J. Plzeň škrtila tisíce podpisů žádajících referendum, smazali i hejtmanův. *Idnes.cz: Plzeňský kraj* [online]. 2012, 25.8.2012 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z:

[http://plzen.idnes.cz/referendum-kvuli-stavbe-obchodniho-domu-corso-americka-v-plzni-pvb-/plzen-zpravy.aspx?c=A120825\\_1821029\\_plzen-zpravy\\_sot](http://plzen.idnes.cz/referendum-kvuli-stavbe-obchodniho-domu-corso-americka-v-plzni-pvb-/plzen-zpravy.aspx?c=A120825_1821029_plzen-zpravy_sot)

poměrně rozsáhlou soudní judikaturu způsobenou problémem vymezení pojmu „zvláštní zřízení“ v § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Hlasování na toto téma bylo dlouhou dobu soudy odmítáno.<sup>105</sup> Průlomovým se stal náleží Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, kde ústavní soud uvádí, že „*Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny) náležejících do samostatné působnosti obce (statutárního města) s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými. Zákon o místním referendu v § 7 stanoví případy, kdy nelze místní referendum konat. Ve vztahu k posuzované věci je to v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení [§ 7 písm. e) zákona o místním referendu]. Judikatura zaujala stanovisko, že uvedená výluka dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.*“<sup>106</sup> Ústavní soud zde odlišil samostatnou a přenesenou působnost obce v procesu vzniku územně plánovací dokumentace. „*Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována.*“<sup>107</sup> Je zřejmé, že výlukové ustanovení § 7 písm. e) zákona o místním referendu je neadekvátní používat pro územní plánování, neboť řízení o změně územního plánu sice probíhá ve zvláštním řízení, avšak toto řízení se děje v přenesené působnosti, kdežto v samostatné působnosti je změna územního plánu toliko schvalována a zahrnout pod tento akt schválení celého zvláštního řízení by znamenalo nepřijatelný extenzivní výklad § 7 písm. e) zákona o místním referendu.

#### **4.5. VYHLÁŠENÍ REFEREND**

Odhlédneme-li od možnosti vyhlášení referenda soudem v případech, kdy tomu brání jednání zastupitelstva, má právě zastupitelstvo jakožto vrcholný orgán územně samosprávného celku<sup>108</sup> výlučnou pravomoc rozhodovat o vyhlášení referenda. Přesto rozeznáváme dvě cesty, které vedou k vyhlášení referenda. První možností je vyhlášení referenda zastupitelstvem. Druhá možnost vede přes přípravný

---

<sup>105</sup> Např. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2004, sp. zn. 44 Ca 102/2004 ; Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2005, sp. zn. 45 Ca 18/2005

<sup>106</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=54206&pos=32&cnt=68&typ=result>

<sup>107</sup> Tamtéž

<sup>108</sup> Článek 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky



výbor a jeho činnost. Jakousi třetí cestu může představovat petice adresována zastupitelstvu s tím, že to následně může referendum vyhlásit. Takováto petice v sobě ale nenesé právní nárok na jeho vyhlášení. Není k ní ovšem potřeba sběr velkého množství podpisů.

#### **4.5.1. VYHLÁŠENÍ REFEREND ZASTUPITELSTVEM**

O vyhlášení místního referenda rozhoduje příslušné zastupitelstvo prostou většinou hlasů ze všech členů zastupitelstva. V usnesení o vyhlášení místního referenda se uvedou náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu.<sup>109</sup> Jedná se o označení území na němž se konání místního referenda navrhuje, znění navržené otázky (otázek), odůvodnění návrhu a odhad nákladů spojených s provedením místního referenda, s realizací přijatého rozhodnutí a způsob jejich úhrady z rozpočtu samosprávy.

V případě krajského referenda musí usnesení obsahovat označení kraje. Nutnost pojmu území místo pojmu obce vzniká z důvodu, že hlasování v místním referendu lze pořádat i na území části obce, obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy. U krajského stačí pouze označení kraje, jelikož krajské referendum lze uspořádat pouze na území celého kraje. K otázce místního referenda třeba dodat, že je požadováno její jednoznačné znění. Jedná se o takové znění, které „*nebude osoby oprávněné k hlasování dezinformovat, neumožní dvojí výklad, nebude zavádějící, nevyužije vícerozporu, nebude sugestivní či kapciózní*“<sup>110</sup>

Vyhlášením místního referenda se rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva o vyhlášení místního referenda na úřední desce příslušného úřadu po dobu 15 dnů.

#### **4.5.2. VYHLÁŠENÍ REFEREND NA NÁVRH PŘÍPRAVNÉHO VÝBORU**

Zatímco v případě vyhlášení místního referenda zastupitelstvem z vlastní vůle se jedná o projev jeho politické vůle, tak v případě, kdy zastupitelstvu podá návrh na konání místního referenda přípravný výbor a tento návrh je podpořen stanoveným

---

<sup>109</sup> Občanské aktivity: Místní referendum. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2012-10-14]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>

<sup>110</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 93 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

počtem podpisů a neexistují žádné zákonné důvody pro jeho nevyhlášení tak jej vyhlásit musí. Návrh přípravného výboru lze označit za petici sui generis<sup>111</sup>

Předtím než se zaměřím na jednotlivé kroky iniciace referenda přípravným výborem, považuji však za nezbytné říci si ještě něco blíže k problematice samotného přípravného výboru. Neboť již jeho vznik je jistě jedním z kroků, které musí bezpodmínečně nastat k tomu, aby mohlo být vyhlášeno referendum z iniciativy přípravného výboru.

### **PŘÍPRAVNÝ VÝBOR**

Přípravný výbor musí být tvořen alespoň třemi oprávněnými osobami, které musí být oprávněny v případném referendu hlasovat. Přípravný výbor uvede zmocněnce, který je oprávněn jednat jménem přípravného výboru.

Ústavní soud již judikoval, že je zřejmé, že přípravný výbor není právnickou osobou „*Je zřejmé, že přípravný výbor právnickou osobou není [byť mu zákon přiznává procesní způsobilost – § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, § 9 odst. 2 písm. c) a d), § 57, § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů].*“<sup>112</sup>

Zvláštní typ přípravného výboru je zapotřebí, pokud je snaha o uspořádání místního referenda o oddělení obce. Takový přípravný výbor není zřízen zákonem o místním referendu, ale řídí se příslušnými ustanoveními zákona o obcích. I v tomto případě platí, že musí být tvořen alespoň třemi osobami oprávněnými v případném referendu hlasovat. „*Má-li větší počet členů, musí být tento počet vždy lichý, což u obecného přípravného výboru není nezbytné.*“<sup>113</sup>

### **NÁLEŽITOSTI NÁVRHU**

Důležitým krokem, který musí přípravný výbor při snaze iniciovat referendum učinit je vytvořit návrh přípravného výboru, ke kterému následně získává podpisy oprávněných osob.

Návrh vytvářený přípravným výborem musí samozřejmě splnit určité náležitosti. Tyto náležitosti jsou z velké části shodné s náležitostmi, které má

---

<sup>111</sup> PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 65 s. ISBN 80-735-7700-3.

<sup>112</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2005 sp. zn. IV. ÚS 223/04 Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=22197&pos=39&cnt=68&typ=result>

<sup>113</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 101 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

usnesení zastupitelstva o vyhlášení místního referenda z vlastního rozhodnutí.<sup>114</sup> Stejně tak jediný zásadní rozdíl mezi místním a krajským referendem je zde ve vymezení území na, kterém se koná. Návrh přípravného výboru však musí osahovat ještě označení zmocněnce z členů přípravného výboru. Dále jména a příjmení, datum narození a místo, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu<sup>115</sup> členové přípravného výboru.

V otázce odhadu nákladů místního referenda lze vysledovat stále ještě nejednotný názor soudů na to, jak odborně zpracovaný má tento odhad být. Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že pro splnění tohoto požadavku postačuje prostý odhad, který nemusí být zvláště kvalifikovaný.<sup>116</sup> Poněkud jiný názor lze nalézt v usnesení Krajského soudu v Hradci Králové: „*Navrhovatel takového referenda proto musí mít vždy zřetelnou a konkrétní představu, jaké finanční dopady by jeho návrh, pokud by byl přijat v místním referendu, pro obec měl a z jakých prostředků by jej obec byla schopna hradit. Takovou pregnantní kalkulaci proto musí navrhovatel referenda rozvést již v návrhu na vyhlášení místního referenda, neboť zastupitelstvo obce, které o vyhlášení rozhoduje, musí brát v úvahu i možnost jeho faktické realizace*“<sup>117</sup> Krajský soud se domnívá, že nedostatečně kvalifikovaný odhad nákladů je možným důvodem k nevyhlášení referenda, jelikož by mohla nastat situace, kdy by byla schválena v referendu otázka, jejíž provedení by přesahovalo finanční možnosti obce. S tímto závěrem Krajského soudu v Hradci Králové zásadně nesouhlasím, jelikož referendum má složit k tomu, aby oprávněné osoby rozhodovali o nakládání s obecním majetkem, a tento majetek může dosahovat i velkých hodnot. Nemluvě o skutečnosti, že pak by zastupitelstva mohli odhad nákladů spojených s referendem označit za málo kvalifikovaný ve velkém množství případů. Domnívám se, že pokud by případné náklady přesahovaly finanční možnosti obce, je právě na představitelích obce, aby o tom informovali oprávněné hlasující a přesvědčili je o tom, že by i z těchto důvodů neměli referendum podpořit.

---

<sup>114</sup> Viz. 5.5.1.

<sup>115</sup> § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)

<sup>116</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 30 Ca 73/2005

<sup>117</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2004, sp. zn. 30 Ca 18/2004, pub. Pod č. 561/2005 Sb. NSS

## SBĚR PODPISŮ

Nejnáročnější úkol, který musí být splněn, aby bylo možné vyhlásit referendum inicializované přípravným výborem, představuje sběr podpisů. Ty se sbírají na podpisové archy, které dohromady tvoří podpisovou listinu. Na každém podpisovém archu musí být uvedeno: označení území, na němž se má místní referendum konat, znění otázky případně otázek, o nichž se má v místním referendu rozhodovat, jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresy a v neposlední řadě upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda tohoto 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 3000 Kč.*“<sup>118</sup>

Pokud podpisové archy splňují tyto požadavky, je možné zahájit samotný sběr podpisů. Oprávněná osoba, která podporuje konání místního referenda, uvede na odpisovém archu celé jméno a příjmení, přesné datum narození, u roku narození postačuje poslední dvojčíslí, adresa a vlastnoruční podpis. Tyto údaje mohou však být uvedeny i jiným způsobem opakovací znaménko či v případě referenda v Táboře bylo v kolonce na adresu již předtištěno Tábor, a osoby pouze uváděli zbývající informace o adrese. Veškeré tyto údaje musí být čitelné a úplné.<sup>119</sup> Naopak není možné, aby všechny informace, které je třeba vyplnit, vyplnila jedna osoba a druhá osoba pouze připojila svůj podpis.<sup>120</sup>

Oprávněné osoby k podpisu podpisových archů se určují podle stavu k 1. lednu toho roku, v němž byl návrh přípravného výboru podán.<sup>121</sup> Počet podpisů potřebný pro vyhlášení referenda je dán zákonem. V případě místního referenda se tento počet rozlišuje podle velikosti obce.

<i>„do 3 000 obyvatel</i>	<i>min. 30 % oprávněných osob</i>
<i>do 20 000 obyvatel</i>	<i>min. 20 % oprávněných osob</i>
<i>do 200 000 obyvatel</i>	<i>min. 10 % oprávněných osob</i>

<sup>118</sup> §11 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>119</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, čj. 10 Ca 37/2006.

<sup>120</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 108 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

<sup>121</sup> § 55 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

*nad 200 000 obyvatel*

*min. 6 % oprávněných osob*<sup>122</sup>

Takovéto skokové dělení nepovažují za nejvhodnější a blíže bych se mu rád věnoval v pozdější části práce. V § 8 odst. 2 zákona 118/2010 o krajském referendu je též úprava počtu podpisů potřebných pro vyhlášení krajského referenda. Zde je však jednotná hranice 6% přestože rozdíl mezi jednotlivými kraji v počtu oprávněných voličů jsou značné.

### **ROZHODNUTÍ ZASTUPITELSTVA**

Poté co jsou úspěšně sebrány podpisy, předloží přípravný výbor návrh s podpisovou listinou příslušnému obecnímu úřadu, městské části nebo městského obvodu nebo magistrátu hlavního města Prahy či magistrátu statutárního města, případně krajskému úřadu v případě krajského referenda. Příslušný úřad následně ve lhůtě 15 dnů ode dne podání posoudí předložený návrh. Jestliže v návrhu přípravného výboru nejsou nedostatky, neprodleně po uplynutí této lhůty písemně vyrozumí zmocněnce. V opačném případě vyzve zmocněnce, aby nedostatky odstranil, a určí lhůtu, do kdy je tak nutno učinit. Tato lhůta nesmí být kratší než 7 dnů. Současně s výzvou o odstranění vad vrátí zmocněnci podle potřeby návrh přípravného výboru, o tomto postupu učiní zápis a přiloží k němu kopii návrhu přípravného výboru. Jestliže úřad neoznámí, že je návrh bezvadný ani nevyzve k odstranění vad do 30 dnů od jeho podání, považuje se takový návrh za bezvadný. Bezvadný návrh předloží následně rada zastupitelstvu na nejbližším zasedání. „V obci, kde není zřízena rada, předloží návrh přípravného výboru zastupitelstvu starosta“<sup>123</sup>

Zastupitelstvo pak na svém nejbližším zasedání musí usnesením rozhodnout o místním referendu. První možností je, že vyhlásí místní referendum, jestliže lze o navržené otázce referendum konat. Zároveň stanoví den jeho konání do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, ovšem nestanoví-li přípravný výbor dobu pozdější.<sup>124</sup> Další možností, kterou zastupitelstvo má je rozhodnout o tom, že referendum nevyhlásí, jelikož o navržené otázce nelze referendum uspořádat. V případě, že s tímto názorem přípravný výbor nesouhlasil může se vyhlášení místního referenda domáhat soudní

<sup>122</sup> § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>123</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 116 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

<sup>124</sup> Srov. § 15 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů ; § 15 zákona č. 118/2010 o krajském referendu a o změně některých zákonů

cestou. Poslední možností, pomíneme-li možnost o tomto návrhu nehlasovat, je o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu věcně rozhodnout bez vyhlášení místního referenda. O tomto rozhodnutí musí neprodleně písemně vyrozumět zmocněnce přípravného výboru. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na konání místního referenda trvá, pak zastupitelstvo musí na nejbližším zasedání místní referendium vyhlásit.<sup>125</sup>

#### **4.6. PLATNOST A ZÁVAZNOST REFEREND**

Platnost a závaznost jsou zásadní důsledky, které plynou z místního referenda. Platnost je polysémantický pojem zahrnující jak dosažení potřebné hranice hlasujících, tak to skutečnost, že neplatnost rozhodnutí v referendu nebyla vyslovena soudem.<sup>126</sup> V této části práce se zaměřím pouze na potřebnou účast hlasujících, soudní ochraně referenda se budu věnovat později.

Platnost místního referenda prodělala poměrně zajímavý vývoj předtím, než dospěla do svého současného stavu, který představuje kompromis mezi svými předchůdci. V původním zákoně č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu byla třeba účast alespoň čtvrtiny oprávněných občanů. I přes tyto poměrně nízké nároky bylo prvním referendem, které se podle toho zákona uskutečnilo až Táborské referendum z roku 2000. Ostatní referenda uskutečňovaná podle tohoto zákona byla referenda týkající se sloučení či rozdělení obcí nebo o zřízení nové městské části pro, k jehož platnosti potažmo závaznost, jelikož se v tomto případě mezi těmito pojmy nerozhoduje, byla potřeba nadpoloviční většina všech oprávněných osob. Zatímco platnost a jak ukázu později i závaznost u ostatních referend se měnili, tak nadpoloviční účast v případech týkajících se sloučení a rozdělení obcí zůstala stále zachována. Domnívám se, že je tomu tak dobře, protože sloučení nebo rozdělení obce je velice důležité rozhodnutí a nemělo by k němu docházet příliš často. Vráťím-li se k vývoji hranice potřebné k platnosti referenda po velice mírných podmínkách obsažených v zákoně z roku 1992, došla k přijetí nám již dobře známého zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Tento ve svém původním znění požadoval pro platnost místního referenda účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech

---

<sup>125</sup> § 13 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>126</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 191 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

oprávněných osob. Tato vysoká hranice představovala pro velkou část referend nedosažitelnou mez, naštěstí poměrně rychle, už v roce 2008 vstoupila v účinnost novela, jež snížila tuto hranici. V současné době představuje tato hranice 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Což pro větší města představuje stále téměř nesplnitelnou hranici, výjimkou z toho bylo již zmiňované referendum v Plzni o obchodním tobě Corzo. K tomuto referendu je však třeba říct, že bylo uskutečněno ve stejném termínu spolu s prezidentskými volbami, které jistě o pár procent zvedli i účast v referendu už jen proto, že se referendum konalo po oba volební dny. Doba konání místního referenda je vůbec zásadní faktor ovlivňující dostatečnou účast. Bohužel je zcela ponecháno na zastupitelstva, které tak dostává rukou účinný nástroj, kterým může zabránit platnosti referenda. Zastupitelstva tohoto občas zneužívají a tak se může stát, že referendum je vyhlášeno v neobvyklý den, nebo v nepříliš atraktivní hodiny a tak dojde k tomu, že účast v referendu je velice nízká. K takovému kroku například sáhlo zastupitelstvo v Mladé Boleslavi, když chtělo odprodat část městského podílu v teplárně. To že k referendu konanému v úterý dorazilo pouze přes 20% oprávněných osob nelze považovat jistě za velké překvapení.<sup>127</sup>

Hranice 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob platná v současné době představuje jistě přijatelný kompromis. Přesto bych se nejvhodnější hranici kvóra rád věnoval ještě v části de lege Ferenda.

Druhým důsledkem plynoucím z referenda je jeho závaznost. Závaznost je myšlena vůči územní samosprávě, která by jí měla být vázána a podniknout všechny možné kroky, směřující k naplnění cílů obsažených v referendu. V závaznosti obecních referend bohužel došlo dle mého názoru k velkému oslabení pozice referenda tím, že zmizela ze zákona o obcích a ze zákona o hlavním městě Praze ustanovení umožňující rozpustit zastupitelstvo v případě, že nebude postupovat v souladu s výsledky místního referenda. Krajské referendum takové ustanovení nikdy neobsahovalo, můžeme tak nalézt alespoň drobné pozitivum v tom, že došlo ke sjednocení úpravy.

---

<sup>127</sup> Referendum je neplatné, hlasovat přišlo jen 20 procent voličů. KOIŠOVÁ, H. *Oficiální stránky statutárního města Mlada Boleslav* [online]. 2012, 19.9.2012 [cit. 2013-02-09]. Dostupné z: <http://www.mb-net.cz/?page=cz,17469.referendum-je-neplatne-hlasovat-prislo-jen-20-procent-volicu>

Podíváme-li se na také na vývoj závaznosti, zjistíme, že zákon z roku 1992 byli i v otázce závaznosti mnohem méně náročný na účast voličů, než jeho nástupci. Proto, aby bylo referendum přijato stačilo, aby pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných občanů, kteří se referenda zúčastnili. Jelikož účast musela být alespoň 25% oprávněných voličů, pro přijetí stačilo 12,5% plus jeden volič. Domnívám se, že tato hranice byla až příliš nízká a umožňovala tak přijetí rozhodnutí v místním referendu i ve věcech, které dle mého mínění neměli dostatečnou podporu. Navíc jednou z možných strategií odpůrců konkrétního referenda je bojkotování jeho účasti, jedná se o zcela legitimní způsob, který je využívám v mnoha státech. Takto nízká hranice pro závaznost užití této strategie v podstatě znemožňuje. U zákona z roku 2004 bylo tato hranice zvýšena, což považuji za správné. Toto ustanovení bylo také novelizované, avšak spodní hranice se novelou v podstatě nezměnila, před ní se pro referendum musela vyslovit nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, z čehož se dá odvodit, že pro úspěšné referendum tato hranice představovala 25% + jedna oprávněná osob, protože, jak už víme, pro platnost byla vyžadována 50% hranice. Nyní se pro musí vyslovit nadpoloviční množství oprávněných osob, nejméně však 25% z čehož nám vychází, že závaznost referenda po novele je požadován o jeden hlas méně.

Z pohledu platnosti a závaznosti referenda, mohou tedy nastat 3 různé situace.

- 1) Referendum platné a závazné
- 2) Referendum neplatné a nezávazné
- 3) Referendum platné, ale nezávazné

Především 3 skupina bývá kritizována kritizovaná jako matoucí z důvodu, že může způsobovat nejistotu mezi hlasujícími, jakého rozhodnutí v referendu dosáhli.<sup>128</sup> Osobně se k této kritice nepřipojuji, jelikož je zjevné, že k tomu, aby referendum způsobovalo následky v něm žádané, musí nastat jak jeho platnost, tak jeho závaznost. Platnost představuje pouze dostatečně velkou účast oprávněných osob na hlasování, a lze z něj tak pouze dospět k závěru, že položená otázka dokázala

---

<sup>128</sup> Např. RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 198 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851; KADEČKA, S. a F. RIGEL. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2009, č. 7, s. 232. ISSN 1210-6410.



přesvědčit dostatečně velké množství voličů k tomu, aby došli projevit svůj názor. Teprve závaznost způsobuje povinnost orgánů samosprávy se jím řídit, a pokud podpora nedosahuje ani 25% oprávněných voličů není důvod zdůrazňovat případné vyslovení většinového souhlasu s otázkou. Samozřejmě na otázku o které se v referendu rozhodovalo, by se mělo pohlížet jako na významnou z pohledu občanů obce, vzhledem k jejich velké účasti. Ideální pokračování referenda, které je platné, ale není závazné, by měla představovat pokračující diskuze o problému a hledání řešení, které by bylo přijatelné pro většinu občanů. S případným opakujícím se referendem po dvou letech pokud je dostatek času na takovéto rozhodnutí.

#### **4.7. OCHRANA REFEREND**

Ochranu referend lze rozdělit do 4 kategorií, na ochranu před předstupy, trestně právní ochranu, soudní ochranu u správních soudů a ochranu před Ústavním soudem. Mám v úmyslu se postupně podívat na každou z těchto kategorií.

##### **4.7.1. PŘESTUPKY PŘI REFERENDECH**

Přestupky představují ochranu referenda, která se uplatňuje až poté co došlo k porušení povinnosti jednat určitým způsobem. Přestupky tedy mají především sankční povahu, neboť náprava škodlivého jednání již zpravidla není možná. Všechny druhy přestupků, jež lze v případě referenda spáchat jsou obsaženy v jediném paragrafu konkrétního zákona. Všechny přestupky mají spojitost s podpisovou listinou a rozeznáváme celkem tři druhy přestupků:

- 1) Úmyslný opakovaný podpis listiny
- 2) Úmyslný podpis osobou, která není oprávněnou osobou
- 3) Uvedení nepravdivých údajů v podpisové listině

U obou referend se jedná o stejné přestupky a stejná je i maximální sankce, kterou lze za tyto přestupky udělit.<sup>129</sup> Maximální hranice pokuty, činí 3 000 Kč. Pro úplnost je třeba dodat, že o přestupcích v případě krajského referenda je příslušný krajský úřad, zatímco u místního jsou příslušné obce nebo statutární města. Při projednání přestupků se postupuje podle zákona o přestupcích. V souvislosti s tím se

---

<sup>129</sup> Srov. § 56 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů ; § 55 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

v zákoně nachází drobná nepřesnost, když zákon tvrdí, že se použije zákona zvláštního a myslí tím zákon o přestupcích, přičemž přestupkový zákon není k zákonu o místním referendu zákonem zvláštním, nýbrž obecným.<sup>130</sup>

Podívejme se nyní blíže na jednotlivé přestupky. První přestupek, na který se podíváme, je úmyslný opakovaný podpis listiny. Jak je již z názvu zřejmé dojde k němu v okamžiku, kdy oprávněná osoba znovu úmyslně podepíše podpisový arch k témuž návrhu referenda. Oprávněnou osobou je myšlena osoba, která má právo volit ve volbách do zastupitelstva.<sup>131</sup> Velice problematické může být dokázání úmyslu, přestože každý arch musí obsahovat upozornění. Dalším z možných přestupků je úmyslný podpis osobou, která není oprávněnou osobou. Tento přestupek tak mohou spáchat pouze osoby neoprávněné, které by se podepsali do podpisového archu. Posledním možným přestupkem předvídaným zákonem o místním referendu je uvedení nepravdivých údajů v podpisové listině. Na rozdíl od předchozích přestupků zde není vyžadováno zavinění, stejně tak je jedno, kterou z informací (jméno, příjmení, datum narození, nebo adresu) uvede provinivší se osoba chybně. Největší problém z těchto údajů zcela jistě může představovat adresa u osob, oprávněných hlasovat v místním referendu, pokud by místo trvalého bydliště uvedli místo kde se trvale zdržují. Takovýto hlas je stále považován za platný<sup>132</sup> a je tedy otázka, zda tímto jednáním dochází k porušení společného objektu pro všechny tyto přestupky, kterým je „*hladký průběh referenda v přípravné fázi, konkrétně při sběru podpisů.*“<sup>133</sup>

Přestože se může zdát zřejmé, kdy k přestupkům dojde a dalo by se předpokládat, že k těmto přestupkům bude docházet jen výjimečně, není tomu tak. Příkladem budiž počet osob, přes 1000,<sup>134</sup> dopustivších se přestupku při sběru podpisů pro referendum v Plzni. Na závěr bych dodal, že každý podpisový arch musí obsahovat upozornění „*Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle*

---

<sup>130</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 213 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

<sup>131</sup> Viz. 5.3.1

<sup>132</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, sp. zn. 10 Ca 37/2006

<sup>133</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 213 - 14 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

<sup>134</sup> PROKŠ, V. *Aktivisté: Plzeň šikanuje občany, kteří podepsali návrh referenda* [online]. 2012, 30. 10. 2012 [cit. 2013-02-13]. Dostupné z: <http://plzen.nejlepsi-adresa.cz/zpravy/clanky/Aktiviste-Plzen-sikanuje-obcany-kteri-podepsali-navrh-referenda-14351>

*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>135</sup>

Ostatní nežádoucí jednání, která by mohla nastat například v průběhu hlasování nebo při sčítání hlasů, zákon neupravuje.

#### **4.7.2. TRESTNĚ PRÁVNÍ OCHRANA REFEREND**

Trestní zákoník zná jediný trestný čin, jehož skutková podstata by se přímo vztahovala k referendům. Je jím Maření přípravy a průběhu voleb a referenda upravené v § 351 zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník.

Objektem tohoto trestného činu je zájem na řádném průběhu voleb či referenda a jejich přípravy. Objektivní stránka spočívá v různých formách maření: *„jedná se o bránění ve volebním právu, padělání údajů o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely či na jiném dokumentu souvisejícím s volbami či na jiném dokumentu souvisejícím s volbami či referendem, vědomé nesprávné sečtení hlasů, porušení tajnosti hlasování či jiné hrubé maření přípravy nebo průběhu voleb“*<sup>136</sup>, dále nabízení nebo slibování finančního, majetkového nebo jiného obdobného prospěchu za účelem ovlivnění volby nebo hlasování osob v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle. Na pachatele nejsou kladeny žádné zvláštní požadavky, může jím být tedy kdokoli. Z hlediska subjektivní stránky se požaduje úmysl. Za trestný čin maření přípravy a průběhu voleb nebo referenda hrozí trest odnětí svobody na šest měsíců až tři léta.

Volebním právem je právo volit a být volen do Evropského parlamentu, do zákonodárných sborů v ČR a do orgánu územně samosprávných celků.<sup>137</sup> U výkonu volebního práva je požadováno užití násilí, pohrůžky násilí nebo lsti. Násilím se rozumí použití fyzické síly k působení na vůli člověka s cílem překonat odpor.<sup>138</sup> Pohrůžka násilí představuje nejen pohrůžku bezprostředního násilí, ale také pohrůžku násilí, která směřuje do budoucna.<sup>139</sup>

---

<sup>135</sup> § 11 odst. 1 písmeno d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>136</sup> ŘÍHA, J. Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, 784 s. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-24-0.

<sup>137</sup> ŘÍHA, J. Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. JELÍNEK, J. *Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou : zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o výkonu vazby, zákon o výkonu trestu odnětí svobody, advokátní tarif*. 2. aktualiz. vyd. podle stavu k 1.12.2011. Praha: Leges, 2011. 457 s. Glosátor. ISBN 978-80-87212-99-8.

<sup>138</sup> Tamtéž 415 s.

<sup>139</sup> Tamtéž 458 s.

Nejedná se jistě o nikterak často páchaný trestný čin, ve statistických ročenkách kriminality jsem našel řízení o něm pouze v roce 2008 a to dokonce podle úpravy obsažené ve starém trestním zákoně.<sup>140</sup>

#### 4.7.3. SOUDNÍ OCHRANA REFEREND

Další možnou ochranou je soudní řízení o ochraně referend, které náleží do správního soudnictví. Řízení probíhá v prvním stupni před krajskými soudy, rozhodujícími v senátech složených z předsedy a dvou soudců, v jejichž „obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.“<sup>141</sup> Proti rozhodnutím (usnesením) krajských soudů, je nově možné podat kasační stížnost<sup>142</sup>, o které rozhodne Nejvyšší správní soud v senátu složeném z předsedy a šesti soudců.<sup>143</sup> Společným znakem jsou krátké lhůty na podání návrhů k soudu, tato krátkost je pochopitelná, jelikož v referendech se rozhoduje především o otázkách, jejichž přílišné oddalování by mohlo způsobit závažné problémy a škody. „*Je-li návrh podán u věcně či místně nepřislušného soudu, pak nejsou účinky takového podání zachovány. Lhůty nelze prominout.*“<sup>144</sup> Stejně tak je povinen rozhodovat rychle i soud, který má na rozhodnutí 30 dnů, bez nutnosti nařídit jednání. Žádný z účastníků<sup>145</sup> nemá nárok na náhradu nákladů.<sup>146</sup> V případě, že je některá strana však právně zastoupena, je možný postup podle § 60 odst. 8 soudního řádu správního, kdy může soud, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo. Nemusí se však platit soudní poplatky, neboť

---

<sup>140</sup> Statistické ročenky. *Infodata: statistika a výkaznictví* [online]. [cit. 2013-02-13]. Dostupné z: <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>

<sup>141</sup> § 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

<sup>142</sup> V souvislosti s kasačními stížnostmi již dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že vlastník pozemku jehož se týká rozhodnutí v místním referendu není osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 34 soudního řádu správního. - Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Ars 5/2012 – 55 Dostupné z:

[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0005\\_0Ars\\_120\\_20121214010501\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0005_0Ars_120_20121214010501_prevedeno.pdf)

<sup>143</sup> § 16 odst. 2 písmeno b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

<sup>144</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 220 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

<sup>145</sup> Účastníky řízení jsou přípravný výbor a příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha a navrhovatel.

<sup>146</sup> § 93 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

referendum spadá podle soudního řádu správního do věcí volebních a ty jsou dle § 11 odst. 1 písmeno l zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, od poplatku osvobozeny.

#### **SOUDNÍ OCHRANA NÁVRHU PŘÍPRAVNÉHO VÝBORU**

Soudní ochrana návrhu přípravného výboru směřuje k ochraně referenda před protiprávní činností obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města uskutečněné prostřednictvím výzvy k odstranění vad návrhu podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, nebo naopak nečinností zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, které by mělo konat na základě § 13 zákona o místním referendu či jejich rozhodnutím, že místní referendum nevyhlásí, jelikož se domnívá, že o otázce nelze hlasovat. Na ochranu před nečinností rady, která působí, jako předkladatel návrhu přípravného výboru zastupitelstvu pak lze aplikovat § 91a odst. 1 písm. b) Soudního řádu správního, neboť nekoná-li rada, nebude patrně konat ani zastupitelstvo, jelikož mu návrh není předložen. Nečinnost rady se tak stává nečinností zastupitelstva, na níž pamatováno je.<sup>147</sup>

Právo domáhat se ochrany v těchto věcech má pouze přípravný výbor. K podání těchto návrhů má poměrně krátké lhůty. Lhůta při nesouhlasu s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad je 10 dní od doručení písemné výzvy k odstranění vad v návrhu přípravného výboru. Lhůta od jednání zastupitelstva obce nebo statutárního města, na němž měl být návrh přípravného výboru projednán či na němž bylo rozhodnuto, že místní referendum nebude vyhlášeno, činí 20 dní.

Soud v řízení o přezkumu vad návrhu přípravného výboru stanoví, zda návrh na konání místního referenda má nedostatky, či je jich prost. V tomto případě soud přezkoumává všechny formální náležitosti návrhu a zjišťuje, zda příslušný úřad vytkl nedostatky návrhu oprávněně. Organizátoři referend většinou však výzev k odstranění vad uposlechnou a tak toto řízení není příliš časté.

V řízení o vyhlášení místního referenda může soud rozhodnout buď o zamítnutí návrhu, nebo rozhodnout o vyhlášení místního referenda. Soud v rozhodnutí musí uvést také termín konání referenda. Soud přezkoumává, zda je možné referendum o dané otázce konat, tedy zda věc patří do samostatné působnosti

---

<sup>147</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 224 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

obce a pokud ano, zda se nejedná o jednu z otázek, o nichž referendum konat nelze<sup>148</sup>. Soud svým rozhodnutím nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.

Problém by mohl nastat, kdyby zastupitelstvo obce nepostupovalo v souladu s rozhodnutím soudu o vyhlášení referenda. Součinnost spočívá především ve zřízení komise pro hlasování, v zajištění hlasovacích místností nebo ve stanovení konkrétního časového rozpětí jeho konání, jestliže to již není součástí rozhodnutí soudu.<sup>149</sup> V tomto případě by situace mohla dospět až k rozpuštění zastupitelstva obce Ministerstvem vnitra. Nejvýznamnější rozdíl oproti místnímu referendu, lze u krajského referenda nalézt v tom, že v případě, kdy zastupitelstvo či jiný orgán kraje nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit krajské referendum, není možnost rozpuštění zastupitelstva upravena.<sup>150</sup>

#### **VYSLOVENÍ NEPLATNOSTI PŘIJATÉHO ROZHODNUTÍ ČI HLASOVÁNÍ**

Zatímco v případě dvou předchozích ochranných referend se jednalo a kontrolu předběžnou, která předcházela samotnému konání místního referenda, vyslovení neplatnosti přijatého rozhodnutí či hlasování představuje kontrolu následnou. Návrh může podat každá oprávněná osoba, nebo přípravný výbor pokud se domnívají, že nastal jeden z důvodů obsažených v § 58 odst. 1 písmena a) až c). Jen pro zajímavost bych uvedl, že v zákoně o krajském referendu, který je jinak věrnou kopií zákona o místním referendu, nedochází k rozdělení důvodů návrhu pod jednotlivá písmena. Samotné důvody jsou porušení ustanovení příslušného zákona, které mohlo ovlivnit výsledek referenda, konání referenda o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, nebo bylo konáno referendum o věci, o níž referendum podle § 6 konat nelze. V případě zákona o místním referendu tak zde dochází opět k drobné nesrovnalosti, neboť § 6 upravuje okruh otázek, o nichž jednat lze, otázky které jsou z rozhodování v místním referendu vyloučeny upravuje až § 7. V případě zákona o krajském referendu k této chybě nedochází, ten již odkazuje na správný § 7. I v tomto případě

---

<sup>148</sup> Viz 5.4.2

<sup>149</sup> JANSÁ, P. a R. PAVLIŠOVÁ. *Místní referendum: (poslední výsypa přímé demokracie) : právem proti korupci*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2010, 13 s. ISBN 978-808-7123-140. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/poradna-ppk-mistni-referendum\\_1.pdf](http://www.transparency.cz/doc/poradna-ppk-mistni-referendum_1.pdf)

<sup>150</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) neobsahuje potřebnou úpravu. Srov. §89 odst. 2 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); § 67 odst. 2 Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

je velice krátká lhůta na podání návrhu, která činí 10 dní od vyhlášení výsledků hlasování.

Nejprve se podívejme na řízení o vyslovení neplatnosti přijatého rozhodnutí. Zde navrhovatel namítá nezákonnost přijatého rozhodnutí spočívající ve skutečnosti, že místní referendum proběhlo o věci, o níž se konat nelze<sup>151</sup>. Tento návrh tak s pravděpodobností hraničící jistotě nebude podávat přípravný výbor, neboť to byl on, kdo inicioval toto referendum a právě on je ten, kdo formuloval otázku v něm položenou.

V nedávné době dospěl Nejvyšší správní soud k usnesení Nejvyššího správního soudu, týkajícího se vyslovení neplatnosti přijatého rozhodnutí. Závěr je, že jestliže otázkou položenou v místním referendu je rozhodováno o více věcech, musí se ve všech případech jednat o věci, o kterých lze místním referendem konat.<sup>152</sup> Jako výhodnější při inicializaci referenda se tak jeví postup, kdy bude o každé věci vytvořena samostatná otázka, v tom případě by došlo pouze k vyslovení neplatnosti této otázky.

Vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu představuje druhé následné řízení. V tomto návrhu nedochází k přezkumu výsledného rozhodnutí, nýbrž nezákonných okolností, které mohli mít negativní dopad na samotný hlasovací proces. Soud zjišťuje, nejen, zda došlo v průběhu hlasování k porušení zákona, ale také míru tohoto porušení, zda bylo tak závažné, že se promítlo do počtu hlasujících osob nebo do rozhodování voličů při odpovědi na referendovou otázku.<sup>153</sup> Pokud soud dospěje k závěru, že byl zásadně ovlivněn výsledek hlasování, návrhu vyhoví a prohlásí referendum za neplatné.

Poměrně zajímavou otázku představuje následný postup poté, co byla vyslovena neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu. Rigel ve svém komentáři k zákonu o místním referendu tvrdí, že jistě nelze aplikovat ustanovení vylučující

---

<sup>151</sup> JANSÁ, P. a R. PAVLIŠOVÁ. *Místní referendum: (poslední výspa přímé demokracie) : právem proti korupci*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2010, 13 s. ISBN 978-808-7123-140. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/poradna-ppk-mistni-referendum\\_1.pdf](http://www.transparency.cz/doc/poradna-ppk-mistni-referendum_1.pdf)

<sup>152</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012 – 47 Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0004\\_0Ars\\_12\\_20121031122029\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0004_0Ars_12_20121031122029_prevedeno.pdf)

<sup>153</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 229 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

konání referenda o stejné otázce v dalších dvou letech<sup>154</sup>, s tímto tvrzením se nejde než ztotožnit, dále se zde objevuje tvrzení vztahující se k opakování referenda „že na příslušné usnesení zastupitelstva, bylo-li místní referendum konáno z podnětu přípravného výboru, je stále právní nárok, neboť vyslovení neplatnosti hlasování soudem dochází k tomu, že nárok na vyhlášení referenda stále nebyl saturován“<sup>155</sup>. Ani s tímto tvrzením nevidím důvod proč nesouhlasit.

#### **OCHRANA VE VĚCECH SEZNAMU VOLIČŮ**

Poslední možnost ochrany referenda ve správním soudnictví lze nalézt v ochraně ve věcech seznamu voličů. Tento druh ochrany se primárně vztahuje na volby, nicméně analogicky se uplatní i ve věcech místního referenda.<sup>156</sup> Neboť seznam voličů, vedený pro účely volební se zároveň užívá jako seznam oprávněných osob pro účely místního referenda. Chyba v seznamu voličů by mohla mít závažné následky, neboť ten kdo zde není zapsán, se nemůže účastnit ani hlasování v místním referendu.

Seznamy voličů vedou obecní úřady a to pro voliče, kteří jsou v dané obci přihlášení k trvalému pobytu. Každý volič je oprávněn po obecním úřadě požadovat doplnění údajů či provedení opravy seznamu voličů. Jde o specifický volební dokument, ve kterém jsou zapsáni nebo mohou být zapsáni všichni obyvatelé ČR, kteří ke dni voleb splňují podmínky aktivního volebního práva.

Každý občan si může v úředních hodinách na obecním úřadě ověřit, zda je zapsán v seznamu. Pokud oprávněná osoba zjistí, že do něj zapsána není, přestože splňuje všechny zákonné podmínky, případně že údaje v něm uvedené jsou chybné, má právo žádat o doplnění nebo provedení oprav.<sup>157</sup> Obecní úřad má 48 hodin na to, aby tyto opravy provedl, jestliže tak neučiní, může se oprávněná osoba obrátit na příslušný krajský soud s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo

---

<sup>154</sup> RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 226 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

<sup>155</sup> Tamtéž

<sup>156</sup> JANSA, P. a R. PAVLIŠOVÁ. *Místní referendum: (poslední výspa přímé demokracie) : právem proti korupci*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2010, 13 s. ISBN 978-808-7123-140. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/poradna-ppk-mistni-referendum\\_1.pdf](http://www.transparency.cz/doc/poradna-ppk-mistni-referendum_1.pdf)

Také: RIGEL, F.. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 226 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

<sup>157</sup> § 28 odst. 2 zákona č. 491/2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů



doplnění seznamu. Účastníky řízení jsou navrhovatel a správní úřad, který nevyhověl žádosti o doplnění či provedení oprav.

#### 4.7.4. OCHRANA REFEREND ÚSTAVNÍM SOUDEM

Poslední možnou ochranu představuje řízení před Ústavním soudem. Právo podat ústavní stížnost plyne z § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pakliže se navrhovatel domnívá, že byla porušena jeho základní práva a svobody a k nápravě nedošlo ve správním soudnictví.

Aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti je především přípravný výbor. A právě právo přípravného výboru podat ústavní stížnost představovalo zajímavý problém spojený s ochranou referenda před Ústavním soudem. V již uváděném § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu totiž stojí, že právo podat ústavní stížnost má fyzická nebo právnická osoba. Přípravný výbor samozřejmě není fyzickou osobou, avšak nejedná se ani o právnickou osobu. Přípravný výbor představuje účelové společenství fyzických osob, kterému pouze zákon přiznává procesní způsobilost.<sup>158</sup> S touto otázkou se tak bylo samozřejmě nutné poměrně brzy vyrovnat. Ústavní soud se s ní podle mě vyrovnal zcela správně, když uvedl: „*Dle přesvědčení Ústavního soudu je tedy přípravný výbor, za nějž zmocněnec jedná, oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, tedy nejen k těm úkonům, jež přímo zakotvuje zákon o místním referendu, ale i k případnému podání ústavní stížnosti (...) Nadmíru striktní a v důsledku toho i formalistický výklad zákona o Ústavním soudu vylučující z přezkumu ústavnosti rozhodnutí obecného soudu s odkazem na neoprávněnost přípravného výboru tento přezkum Ústavnímu soudu navrhnout by podle přesvědčení Ústavního soudu byl rozporným s čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.*“<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, § 9 odst. 2 písm. c) a d), § 57, § 58 zákona č. 22/2004 o místním referendu a o změně některých zákonů, § 9 odst. 2 písm. c) a d), § 56, § 57 zákona č. 118/2010 o krajském referendu a o změně některých zákonů

<sup>159</sup> Nález Ústavního soud ze dne 9. února 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04 Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=22197&pos=39&cnt=68&typ=result>

## 5. PETICE

Jenom pro pořádek zopakují skutečnost, že petice představuje nejslabší institut přímé demokracie a často mezi instituty přímé demokracie ani není řazena. Hlavním problémem je skutečnost, že „běžná“<sup>160</sup> petice nezpůsobuje přímo realizaci svého obsahu. Na druhou stranu se jedná se o možnost, která poskytuje nástroj k ovlivňování orgánu veřejné moci<sup>161</sup>. Toto ovlivnění a jeho častá úspěšnost mě vedla také ke zařazení petice mezi instituty přímé demokracie.

V současné době je petiční právo zakotveno v článku 18 Listiny základních práv a svobod. Provedeno a konkretizováno je zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, přestože byl přijat mnohem dříve než Listina. Její užití je možné v případě veřejného nebo jiného společenského zájmu, nelze jí tedy užít v ryze soukromém zájmu.<sup>162</sup>

Listina ani zákon neupravují co je důsledkem petice a na co má petent nárok. Je zřejmé, že adresát musí petici přijmout a zabývat se jí, nevzniká jim ovšem povinnost se textem petice řídit. Petice tak působí především politicky, neboť vytváří pro orgány důležitou zpětnou vazbu. K důsledkům petice se vyjádřil také ústavní soud ve smyslu, že chráněno je jen právo na podání petice a tomu nesmí být bráněno, neexistuje však právní nárok na to, aby bylo petici vyhověno po obsahové stránce.<sup>163</sup> Peticí se lze v zásadě domáhat čehokoliv, nesmí se jí však zasahovat do nezávislosti soudu a nesmí se jí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti.<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> Označení běžná je užito, protože existují i zvláštní případy petic, kterým se také budu později alespoň okrajově věnovat. Tyto petice již jsou schopné způsobit určité skutečnosti či spíše jejich nepředložení brání realizaci určitého práva.

<sup>161</sup> Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním operuje pouze s pojmem státní orgán z čl. 18 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod je zřejmé, že petice lze uplatnit také vůči orgánům územní samosprávy

<sup>162</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 343 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-738-0000-4.

<sup>163</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94 Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=26572&pos=54&cnt=55&typ=result>

<sup>164</sup> § 1 odst. 4 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Ve výkonu petičního práva nesmí být nikomu bráněno. Povinnost jiných zdržet se jednání bránícímu výkonu petičního práva, dopadá nejen na adresáty petičního práva ale i na jakékoliv další osoby. Mimo toho, že nikomu nesmí být bráněno ve výkonu petičního práva, však zároveň platí, že výkon petičního práva nesmí být nikomu na újmu. Neboť překročením „*smyslu petičního práva do „chráněných sfér“ lze vyvolat občanskoprávní správní, nebo trestní odpovědnost*“<sup>165</sup>

V poslední době se velice rozmáhá vytváření různých petic na internetu. Často se jedná pouze o projev podpory určité osobě, myšlence, nebo organizaci a tak se nemůže jít o petici už z obsahového hlediska. Některé jiné internetové petice již splňují všechny obsahové náležitosti, problémem je však získávání podpisů. Tento problém lze zřejmě řešit připojením elektronického podpisu.<sup>166</sup> Ty ale využívá z běžných občanů málokdo a jistě skrze ně nejde získat masovou podporu. Většina podpisů získaných přes internet tak má pouze symbolickou platnost.

Dále je možné využít také petic v rámci EU, jedná se o petice směřující k Evropskému parlamentu.

## **5.1. NÁLEŽITOSTI PETICE A PODPISOVÝCH ARCHŮ**

Hlavní věcí, kterou musí každá petice obsahovat je určitý požadavek, může se jednat o návrh, žádost nebo stížnost.<sup>167</sup> Bez určitého požadavku nemůžeme o petici mluvit, zatímco petice mající určité vady stále může působit politický vliv, petice která však nic nežádá nemůže být logicky ani vyslyšena. Jak již sem uvedl výše, nesmí petice obsahovat výzvy v rozporu s § 1 odst. 3 a 4 zákona o právu petičním.

Každý petice musí být písemná a musí obsahovat informace o tom, kdo jí podává. V případě, že jí podává fyzická osoba, jsou těmito informacemi jméno, příjmení a bydliště dotyčného. Podává-li ji petiční výbor, uvedou se jména, příjmení a bydliště všech členů výboru a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy výboru v této věci zastupovat.<sup>168</sup> Zákon sice mlčí v otázce náležitostí petice

---

<sup>165</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 344 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-738-0000-4.

<sup>166</sup> *Práva občanů obce: (obecná část)*. 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 124 s. Edice dobré správní praxe. ISBN 978-809-0457-904.

<sup>167</sup> HÁLOVÁ, M. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 48 s.

<sup>168</sup> § 5 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

podávané právnickou osobou, existuje však shoda, že v tomto případě by petice měla obsahovat název, sídlo, IČO a jméno, příjmení a bydliště osoby oprávněné jednat za právnickou osobu.<sup>169</sup> Některé další povinné náležitosti mohou stanovit jednotlivé zákony.

Dalšími údaji, které by se dali předpokládat jako povinné přestože tomu tak není, jsou adresát petice a datum jejího sestavení. I když se nejedná o povinné údaje tak zvláště adresáta petice bych považoval za vhodné uvádět. Nezdá se mi vhodné žádat od osob podporu prostřednictvím petice bez toho, aby bylo zřejmé, komu bude později adresována.

Podpisy pod petici jsou sbírány do podpisových archů. Do těchto archů podporující osoba uvede své jméno, příjmení, bydliště a svůj podpis.<sup>170</sup> Mimo tyto náležitosti mohou podpisové arch obsahovat i text petice. To že podpisové archy obsahují text petice je dokonce zákonem zřejmě předpokládané, ale jelikož petice mohou být i poměrně rozsáhlé texty, postačuje, pokud je zřejmé jaká petice má být podpisem označena. Pokud není součástí petičního archu text petice pak jméno, příjmení a bydliště toho, kdo petici sestavil, nebo jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy petičního výboru v této věci zastupovat.<sup>171</sup>

## 5.2. PETIČNÍ VÝBOR

Petice jakožto jednoduchý nástroj přímé demokracie, na rozdíl od referenda sestavování žádných výborů nevyžaduje. Každý tak může sepsat vlastní petici, podepsat se pod ní a doručit jí orgánu veřejné moci. Takováto petice pak bude jistě řádně vyřízena, neboť se bude jednat o zcela plnoprávnou petici. S ohledem na velice slabé postavení petice je neúspěch takovéto petice pravděpodobný. Jestliže má mít petice již potřebný politický vliv je žádoucí, aby podpisů k ní připojených bylo co nejvíce. Sběr podpisů však může být časově velice náročný a jako nejlepší cesta se tak jeví vytvoření petičního výboru.

Sběru podpisů, a to nejen prováděnou petičním výborem, je jistě vhodné věnovat zvýšenou pozornost. Sběr podpisů probíhá do podpisových archů, jejichž

---

<sup>169</sup> Petiční právo a náležitosti petice. *Ekologický právní servis* [online]. [cit. 2013-02-21]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/petice-shromazdovani/rada/petichni-pravo-nalezitosti-petice>

<sup>170</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

<sup>171</sup> § 4 odst. 2 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

základní náležitosti jsem probíral v předchozí podkapitole.<sup>172</sup> Občan nebo petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili. K podpisu pod petici občan uvede své jméno, příjmení a bydliště. Musí mu být umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámil. K podpisu nesmí být žádným způsobem nucen.<sup>173</sup> Petici a její petiční archy lze za účelem získávání podpisů vystavit na místech veřejnosti přístupných. Nejvhodnější definici místa veřejnosti přístupného použitelnou i na petice jsem našel v komentáři k trestnímu zákoníku ve znění: „*Místem veřejně přístupným je každé místo, kam má přístup více lidí. Nemusí být bez omezení přístupné komukoli a kdykoli. Stačí, že je to místo přístupné jen některým osobám určeným povahou jejich zaměstnání nebo jinak. Nevadí, že místo není trvalé přístupné veřejnosti a je přístupné např. jen v určitou provozní dobu apod.*“<sup>174</sup> K tomu není třeba povolení žádného orgánu státní moci. Při shromažďování podpisů však nesmí dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel a k rušení veřejného pořádku. Tento sběr podpisů může provádět pověřená osoba, která musí být starší 16 let.<sup>175</sup>

Petiční výbor samozřejmě složí nejen ke sběru podpisů, přestože tam shledávám jeho stěžejní funkci, ale je oprávněn dále k doručení petice orgánu veřejné moci a jednání s ním. K tomuto jednání však musí zvolit osobu, která je bude ve styku s orgány zastupovat, dotyčná osoba musí být starší osmnácti let. Petiční zákon ani nepožaduje, aby tato osoba byla zároveň členem petičního výboru. Na jednotlivé členy petičního výboru nejsou kladeny žádné zvláštní požadavky, což opět svědčí o tom, že petice představuje ten nejjednodušší institut přímé demokracie. Dále je třeba říci, že petiční výbor není právnickou osobou.<sup>176</sup> Petiční výbor nemá právní subjektivitu a tak jednotliví členové petičního výboru jednají v soukromoprávních vztazích svým jménem a na vlastní zodpovědnost i v úkonech spojených s peticí. Vzájemné vztahy mezi členy petičního výboru v těchto otázkách je tak vhodné upravit dříve než k takovému jednání dojde.

---

<sup>172</sup> Viz. 6.1.

<sup>173</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

<sup>174</sup> ŘÍHA, J. Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou : zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o výkonu vazby, zákon o výkonu trestu odnětí svobody, advokátní tarif*. 2. aktualiz. vyd. podle stavu k 1.12.2011. Praha: Leges, 2011. 464 s. Glosátor. ISBN 978-80-87212-99-8.

<sup>175</sup> § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 85/1990 Sb.,

<sup>176</sup> § 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

V případě petic, které vzešly ze shromáždění regulovaného zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, plní funkci petičního výboru svolavatel shromáždění.<sup>177</sup>

### 5.3. PODÁNÍ A VYŘIZOVÁNÍ PETIC

Vzhledem k tomu, že vyřizování petice není řízením správním či jiným právním řízením, neaplikují se zde obecné předpisy o správním řízení. Procedura vyřízení petice má svoji zvláštní úpravu danou petičním zákonem, přičemž jak lhůta pro postoupení petice věcně příslušnému orgánu, tak i lhůta pro vyřízení petice mají zásadně pořádkový charakter.<sup>178</sup>

Petice jsou podávány orgánům veřejné moci. V případě, že věc, která jim byla podána nepatří do působnosti dotyčného orgánu, postoupí jí do 5 dnů příslušnému orgánu. O tomto postoupení vyrozumí toho, kdo petici podal. V každém případě je však orgán tuto petici povinen přijmout. Orgán veřejné moci, který petici přijal, je povinen její obsah posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. V odpovědi uvede stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.<sup>179</sup>

Takové projednání petice však není řízením právním, přirovnatelným ke správnímu řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech, a jak už víme, petiční právo nezaručuje to, že bude petici vyhověno. Nelze se nijak efektivně bránit ani proti nečinnosti, přestože petiční zákon obsahuje lhůty, v kterých má být jednáno. Jediným postihem, který by v této situaci přicházel v úvahu, jsou disciplinární tresty pro veřejné zaměstnance, kteří porušení zavinili.<sup>180</sup>

Petiční zákon ukládá v § 7 státním orgánům povinnost upravit způsob přijímání, projednávání a vyřizování petic jim adresovaných ve svých jednacích řádech nebo obdobných předpisech. Poměrně zajímavá je situace s úpravou těchto pravidel u územně samosprávných celků. Zde je totiž třeba rozlišovat mezi výkonem přenesené působnosti a výkonem samostatné působnosti. Spadá-li věc do přenesené

<sup>177</sup> § 6 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

<sup>178</sup> OLAŠÁKOVÁ, K. *Návrh způsobu vyřízení petic v souvislosti se změnou využití území části*. 2011. Dostupné z: <http://www.proprostejov.eu/soubory/06vyrizeni.pdf>

<sup>179</sup> *Práva občanů obce: (obecná část)*. 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 123 s. Edice dobré správní praxe. ISBN 978-809-0457-904.

<sup>180</sup> VLADIMÍR, M. *Petice a stížnosti: Petice*. 646 - 47 s. HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-80-7179-254-3

působnosti řídí se plně ustanoveními zákona o právu petičním, týká-li se však petice samostatné působnosti má pro projednání takovýchto petic rada obce případně starosta v obcích, kde není rada, pravomoc stanovit pravidla pro vyřizování těchto petic. Pro samostatnou i přenesenou působnost lze užívat stejná pravidla.<sup>181</sup>

Samostatnou úpravu vyřizování petic lze nalézt u obou komor Parlamentu České republiky konkrétně v zákoně č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu a v zákoně č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Jelikož, úprava v obou zákonech je velice podobná považují za dostatečné, podívám-li se na úpravu v poslanecké sněmovně. Petice adresovaná Poslanecké sněmovně se doručí petičnímu výboru ten pak: „*bud' vyslechne petenta či zástupce petičního výboru, případně o obsahu petice uvědomí člena vlády, vedoucího jiného správního úřadu nebo představitele územní samosprávy. O petici vede příslušný orgán šetření a poté informuje petenty o svém stanovisku k obsahu petice*“<sup>182</sup>

#### **5.4. OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ PŘI VÝKONU PETIČNÍHO PRÁVA**

Jednou z věcí, kterou je třeba při realizaci petičního práva nepominout je ochrana osobních údajů. Jelikož při ní dochází k zacházení s osobními údaji při sběru podpisů. Ten kdo podpisy sbírá, stejně tak ten kdo je předává konkrétnímu orgánu se musí řídit povinnostmi uvedenými v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Obecně lze říci, že zákon o právu petičním je v poměru k zákonu č. 101/2000 Sb. zákonem zvláštním.<sup>183</sup>

Osobní údaje získané v souvislosti s výkonem petičního práva je možné použít pouze za účelem realizace tohoto práva a v takovém rozsahu, který je nezbytný pro jeho naplnění. Přičemž lze shromažďovat pouze osobní údaje odpovídající stanovenému účelu a ty uchovávat pouze po dobu, která je nezbytná k účelu jejich zpracování. K takovému zpracování osobních údajů, které směřuje k naplnění účelu, pro který byly získávány, není potřeba souhlas signatářů petice, ani

---

<sup>181</sup> *Práva občanů obce: (obecná část)*. 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 122 s. Edice dobré správní praxe. ISBN 978-809-0457-904.

<sup>182</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 635 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-738-0000-4

<sup>183</sup> Ostatní. *Nájemníci.cz* [online]. [cit. 2013-02-25]. Dostupné z: <http://www.najemnicicz.ic.cz/neco-o-me/ostatni/>

není třeba takovéto zpracovávání oznamovat Úřadu pro ochranu osobních údajů, neboť jde o zpracování osobních údajů stanovené zvláštním zákonem<sup>184</sup>.

Především není přípustné předávání získaných osobních údajů jiným osobám a subjektům než orgánu, jemuž je petice určena. Zákon o ochraně osobních údajů však nezavazuje pouze toho, kdo petici podává, ale i úřad, jemuž byla předána. Takovéto porušení orgány veřejné moci považují za velice závažné, bohužel i k takovému jednání již došlo.<sup>185</sup> Nabízí se tak otázka jaký způsob obrany je proti tomuto jednání možný. Jednou z možností je žaloba na ochranu osobnosti. Plynoucí z občanského zákoníku: „*fyzická osoba má právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy.*“<sup>186</sup> Tímto způsobem lze jistě určité nápravy dosáhnout, jedná se však o nejnáročnější a nejzdlouhavější možnost obrany. Další možnou obranou je podání trestního oznámení. Trestným činem, o který by se zde mohlo jednat, je zneužití pravomoci úřední osoby § 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Jedná se o úmyslný trestný čin, jehož pachatelem může být jen úřední osoba. Zde je největší problém ve skutečnosti, že musí dojít k odhalení konkrétní odpovědné osoby, což nemusí být snadné. Další možností, i když zřejmě ještě méně účinnou je podání stížnosti danému úřadu. Ten je povinen ji do 60 dnů vyřídit, a pokud ji shledá důvodnou, učinit opatření k nápravě. Pokud není stěžovatel spokojen s výsledkem, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti. Poslední možností, která přichází v úvahu je podání podnětu k Úřadu pro ochranu osobních údajů. Bohužel stejně jako předešlé ani tento způsob ochrany není příliš účinný.<sup>187</sup> Byla by tak v tomto případě vhodná možnost pochybení orgánu veřejné moci postihovat mnohem snáze a mnohem přísněji.

---

<sup>184</sup> TOŠNER, O. ATELIÉR PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ. *P e t i c e*. Praha, 2003. Dostupné z: <http://atelier.ecn.cz/ukaz.php?co=separaty&id=10>

<sup>185</sup> Např. Obec Vyskytná dostala pokutu za neoprávněné poskytnutí osobních údajů. *Občanská společnost: Návod k použití* [online]. 13.11.2007 [cit. 2013-02-25]. Dostupné z: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-239159&w=z&s=n&x=2056660> ; Petice Fialky: viník neznámý, říká policie i úřady. *Říčansko.info* [online]. 4.6.2008 [cit. 2013-02-25]. Dostupné z: <http://www.ricansko.info/clanky/petice-fialky-vinik-neznamy-rika-policie-i-urady>

<sup>186</sup> § 11 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>187</sup> Poskytnutí petice investorovi. *Ekologický právní servis* [online]. [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/petice-shromazdovani/dotaz/poskytnuti-petice-investorovi-proti- kteremu-smerovala>



## 5.5. Zvláštní případy petičního práva

Petiční právo je sice založeno Listinou, ale právní řád obsahuje ještě petice speciální. Zákodárce, zde použil termín petice, ale stanovil odlišně podmínky, za kterých je lze provádět, než jak uvádí zákon o právu petičním. V porovnání s ústavním petičním právem se jedná o rozdílné instituty, které mají odlišný účel a smysl.<sup>188</sup>

Některým zvláštní peticím bych přesto rád věnoval alespoň malou pozornost. Jedná se o petice ve spojitosti

- 1) Se vznikem politické strany
- 2) S podporou nezávislého kandidáta do Senátu
- 3) S podporou nezávislého kandidáta nebo sdružení ve volbách do zastupitelstva obce
- 4) S volbou prezidenta republiky

Výčet těchto speciálních petic nemusí být úplný, např. Klíma mezi speciální petice řadí také petici vzešlou ze shromáždění,<sup>189</sup> s čímž ovšem nemohou souhlasit, protože jediná zvláštnost je ve skutečnosti, že tato petice vznikla ze shromáždění a co víc dokonce je předpokládána zákonem o právu petičním. Stejně tak jsem se rozhodl nezabývat sběrem podpisů ve spojitosti s registrací nové církve a to z důvodu, že nepožaduje petici, ale určitý počet osob hlásících se nebo přínáležejících k dané církvi nebo náboženské společnosti.<sup>190</sup>

Petice ve spojitosti se vznikem politické strany. K návrhu na registraci přípravný výbor připojí „petici alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana a hnutí vznikly. K podpisu pod peticí musí občan uvést své jméno a příjmení, datum narození a bydliště“<sup>191</sup> Tento druh zvláštních petic vyvolává i odlišné účinky. Jejím nepředložení brání realizaci práva občanů zakládat politické strany a politická hnutí. Kromě toho, že se jedná o podmínku k realizaci určitého práva, lze ve

---

<sup>188</sup> HÁLOVÁ, M. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 51 s.

<sup>189</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 635 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-738-0000-4

<sup>190</sup> § 10 zákona č. 3/2002 o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností (zákon o církvích a náboženských společnostech)

<sup>191</sup> § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích

formálních náležitostech, na rozdíl od obecné petice nalézt nutnost uvádět datum narození.

Petice na podporu nezávislého kandidáta do Senátu stejně jako v předchozím případě musí mít alespoň 1 000 podpisů. Na rozdíl od registrace polické strany jsou však na ní kladeny zvýšené požadavky. Jednak se zde objevuje požadavek specifické osoby mající právo podpořit kandidáta, neboť se musí jednat o podpisy oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje, a také kromě obvyklého uvedení jejich jména, příjmení, a místa, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, musí uvádět i rodného čísla. Chybí-li některý z uvedených údajů nebo je uveden neúplně, či nepodepsal-li se volič, podpis se nezapočítává. V záhlaví petice se uvede jméno a příjmení kandidáta, číslo a sídlo volebního obvodu, do kterého kandidát kandiduje, a rok konání voleb.<sup>192</sup>

Podpora nezávislého kandidáta nebo sdružení ve volbách do zastupitelstva obce představuje určitě nejčastější použití zvláštních petic. Tvoří-li volební stranu nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů, musí ke kandidátní listině připojit petici podepsanou voliči podporujícími jejich kandidaturu. V záhlaví petice a na každé její další straně musí být uveden název volební strany, název zastupitelstva obce, do kterého volební strana kandiduje, a rok konání voleb. Vedle podpisu voliče musí být uvedeno jeho jméno, příjmení, datum narození a místo, kde je přihlášen k trvalému pobytu, jinak tento hlas pro podporu volební strany nelze započítat. Poměrně zajímavé je, že se nezapočítávají podpisy samotných kandidátů. Je zákonem daný počet podpisů, který musí petice obsahovat, aby bylo kandidátovi umožněno se účastnit volebního klání. Tento počet je uveden v příloze zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Nejedná se o nikterak vysoká čísla a neměl by být problém potřebný počet podpisů získat.<sup>193</sup> Možná je škoda, že zákon o volbách do zastupitelstev krajů přes velkou podobnost se zákonem o volbách do zastupitelstev obcí podobnou úpravu neobsahuje.

Nejnovější zvláštní peticí, která se objevila teprve nedávno, je petice k podpoře kandidáta na prezidenta republiky. Článek 56 odst. 5 Ústavy zmiňuje

---

<sup>192</sup> Informace o podmínkách kandidatury ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2.8.2010 [cit. 2013-02-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-podminkach-kandidatury-ve-volbach-do-senatu-parlamentu-ceske-republiky-64172.aspx>

<sup>193</sup> Srov. Příloha k zákonu č. 491/2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

možnost petice alespoň 50 000 občanů s právem volit prezidenta republiky k podpoře kandidatury určitého uchazeče. Jak již víme, jedná se o poměrně vysoký požadavek a ne všem uchazečům o prezidentský post se podařilo v minulých volbách dosáhnout potřebného počtu platných hlasů. Petice se potřeba, jestliže kandidáta navrhuje některý z občanů, v tomto případě musí k návrhu připojit petici. Platný podpis k petici mohou připojit pouze občané oprávnění volit v prezidentských volbách. *„Součástí petice jsou očíslované podpisové archy. V záhlaví petice a na každém jejím očíslovaném podpisovém archu se uvede skutečnost, že petice je určena na podporu kandidatury kandidáta na volbu prezidenta, jeho jméno a příjmení, rok narození a rok konání volby prezidenta. Každý občan, podporující kandidaturu kandidáta, uvede na podpisový arch své jméno, příjmení, datum narození a adresu místa trvalého pobytu a připojí vlastnoruční podpis.“*<sup>194</sup>

## **5.6. PETIČNÍ PRÁVO V EVROPSKÉ UNII**

Petiční právo zakotvené ve Smlouvě o Evropské unii je základním právem, které je neodmyslitelně spojené s občanstvím EU. Je rovněž důležitým a často účinným způsobem, jak přímo zapojit občany do činnosti Parlamentu tím, že se členové výboru zabývají jejich konkrétními záležitostmi, návrhy nebo stížnostmi.

Petici lze podat v každém oficiálním jazyku evropské unie. Obsahem petice mohou být záležitost obecného zájmu, individuální stížnost či žádost, aby Parlament zaujal stanovisko v záležitosti veřejného zájmu. Petice k Evropskému parlamentu umožňuje na rozdíl od naší úpravy i podání stížnosti v individuálním zájmu. Musí se však týkat otázek spadajících do působnosti Evropské unie.

Peticemi směřujícími k Evropskému parlamentu se zabývá jeho petiční výbor. Který nejprve rozhoduje o přípustnosti petice, petice je přípustná pokud spadá do působnosti Evropské unie. Pokud výbor rozhodne o tom, že je petice přípustná posoudí její obsah. Na obsah petice má petiční výbor právo vyjádřit svůj názor. Podle okolností může také požádat Evropskou komisi o provedení předběžného vyšetřování a o poskytnutí informací o souladu s příslušnými právními předpisy Společenství, postoupit petici pro informaci nebo pro přijetí dalších opatření jiným výborům Evropského parlamentu, ve výjimečných případech předložit zprávu Evropskému

---

<sup>194</sup> Zákon č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

parlamentu k hlasování na plenárním zasedání nebo uspořádat informační návštěvu, přijmout jakákoli jiná opatření, které uzná za vhodné pro vyřešení záležitosti uvedené v petici. Kromě toho má oprávnění pokusit se vyřešit problém uvedený v petici ve spolupráci s národními orgány, nemá však pravomoc ke zvrácení jejich rozhodnutí.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Petice EU. *Občanská společnost* [online]. [cit. 2013-03-04]. Dostupné z: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-239159>

## 6. KOMPARACE S VYBRANÝMI STÁTY

V komparativní části své práce bych se rád podíval na úpravu institutu přímé demokracie na Slovensku a v Rakousku. Společným důvodem pro volbu těchto dvou států byla dlouhá koexistence v rámci jednoho státu. S Rakouskem jsme tvořili jeden celek po dlouhá staletí a máme tedy dlouho společnou právní minulost, včetně podobného právního smýšlení. To bylo také za První republiky velice podobné. Navíc nelze zapomenout na skutečnost, že po vyhlášení samostatného Československa došlo k recepci Rakousko-Uherského právního řádu.<sup>196</sup> A i přes veškerou snahu nedošlo za trvání První republiky k žádné rozsáhle rekonstrukci. S recepcí Rakousko-Uherského právního řádu je samozřejmě spjata ještě jedna skutečnost a to ta, že za Rakouska-Uherska spadaly Čechy do tzv. Předlitavska (Rakouska), kdežto Slovensko bylo součástí tzv. Zalitavska (Uher). Jak Rakousko, tak Uhry přitom měly svůj vlastní právní řád a vlastní právní vývoj. Převzetím dosavadního právního řádu v roce 1918 tak došlo k tomu, že v nově vzniklé Československé republice začaly hned od začátku platit vedle sebe dva zcela jiné právní systémy. V Čechách a na Moravě rakouský, na Slovensku a Podkarpatské Rusi uherský. V některých oblastech tato dualizace vydržela velice dlouho. A tak k ráznému sjednocení došlo až v 50. letech. A právě v této době však zároveň došlo k historickým událostem, které zároveň znamenali, že se česká a rakouská právní kultura začali rozvíjet rozdílně. Což je hlavní důvod pro volbu Slovenska a Rakouska.

### 6.1. RAKOUSKO

Následující část práce bude věnována úpravě institutů přímé demokracie na celostátní úrovni v Rakousku. Nejprve se však krátce zmíním o úpravě přímé demokracie v jednotlivých spolkových zemích. Každá spolková země, obsahuje určité instituty přímé demokracie. Lidové veto nalezneme například ve většině spolkových zemí s výjimkou Vídně, Korutan a Horních Rakous. Lidovou iniciativu obsahují právní řády Horních a Dolních Rakous, Hradska a Štýrska. Celkově lze v Rakousku na místní a zemské úrovni nelézt velké množství institutů přímé demokracie. Jedná se o různorodou úpravu, která je v jednotlivých spolkových zemích velice rozdílná, jak do kvality této úpravy, tak do množství institutů, které

---

<sup>196</sup> Srov. Zákon č. 11/1918S Sb. O zřízení samostatného státu československého

jsou v jednotlivých řádech zakotveny.<sup>197</sup> Instituty přímé demokracie v rakouských spolkových zemích, hrají jen velmi malou roli a vzhledem k jejich velké rozdílnosti jsem se rozhodl věnovat pouze institutům na celostátní úrovni.

### 6.1.1. CELOSTÁTNÍ ÚPRAVA PŘÍMÉ DEMOKRACIE V RAKOUSKU

Jedná se o Lidové hlasování (“Volksabstimmung”)<sup>198</sup>, průzkum lidového mínění (“Volksbefragung”)<sup>199</sup> a lidovou iniciativu (“Volksbegehren”)<sup>200</sup>.

#### LIDOVÉ HLASOVÁNÍ

Na celostátní úrovni proběhli v Rakousku dosud dvě referenda. Prvním bylo hlasování o atomové elektrárně Zwentendorf v roce 1978, druhé hlasování se uskutečnilo v roce 1994 a rozhodovalo se v něm o přistoupení k evropské unii.<sup>201</sup>

Lidové hlasování může být jak obligatorní tak fakultativní. Obligatorním důvodem je zásadní změna spolkové ústavy. Pokud by se jednalo o jinou než zásadní změnu ústavy, dojde k lidovému hlasování, pouze pokud o to požádá třetina členů Národní nebo Spolkové rady. Fakultativní referendum lze provádět o zákonech Národní rady, pokud o tom Národní rada rozhodne, nebo pokud o to požádá absolutní většina jejích členů. Rozhodnutí přijata v obligatorním i fakultativním hlasování jsou závazná. Obligatorním bylo hlasování o přistoupení k Evropské unii, fakultativním bylo naopak referendum o atomové elektrárně Zwentendorf.<sup>202</sup> Speciální možnost lidového hlasování představuje hlasování o odvolání prezidenta. Iniciátorem hlasování o odvolání prezidenta může být Spolkové shromáždění, jenž má pravomoc svolat pouze Národní shromáždění. V případě, že lidové hlasování odmítne prezidenta odvolat, dochází k automatickému rozpuštění Národního shromáždění.<sup>203</sup> Dále pak článek 45 spolkové ústavy stanoví, že při lidovém hlasování rozhoduje absolutní většina platně odevzdaných hlasů. Není tedy

---

<sup>197</sup> Blíže: NECK, R. a D. FELLNER. <i>Direct Democracy and Federalism: What Can Austria Learn from Switzerland</i>. [2011], 25 s. Dostupné z:

[http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/democracy/neck\\_fellner.pdf](http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/democracy/neck_fellner.pdf)

<sup>198</sup> Čl. 43, 44 odst.3 a 60 odst.6 BGBl. Nr. 1/1930 Bundes-Verfassungsgesetz

<sup>199</sup> Tamtéž čl. 49b.

<sup>200</sup> Tamtéž čl. 41 odst. 2

<sup>201</sup> Volksabstimmungen in Österreich. *Demokratiezentrum* [online]. [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.wien-konkret.at/politik/direkte-demokratie/volksabstimmungen/>

<sup>202</sup> Volksabstimmung. *Wien: konkret* [online]. 2008 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z:

<http://www.demokratiezentrum.org/wissen/wissenslexikon/volksabstimmung.html#container>

<sup>203</sup> Gegenseitige Machtbegrenzung: Parlament und BundespräsidentIn. *Österreichisches parlament* [online]. 08.03.2013 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z:

<http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/POL/ParluBP/Index.shtml>

vyžadována žádná minimální účast, to jest velice zajímavé, vzhledem k závaznosti hlasování.

Prováděcím zákon k lidovému hlasování je Volksabstimmungsgesetz BGBl Nr. 1973/79.<sup>204</sup> Lidové hlasování vyhláší rakouský prezident, má-li se v něm hlasovat o jeho odvolání, je tím kdo vyhláší lidové hlasování jeho zástupce.<sup>205</sup> Den konání určuje spolková vláda, zákon v tomto ohledu určuje jako možné dny hlasování neděli nebo jiný den pracovního klidu. Usnesení o uspořádání lidového hlasování se zveřejňuje ve spolkové sbírce zákonů. Usnesení musí obsahovat den konání referenda a poté s ohledem na to o jaké hlasování se jedná ještě oznámení o tom, o jaké hlasování jedná. Zda je o hlasování podle čl. 43 nebo 44 odst. 3 Spolkové ústavy a že lidové hlasování proběhne o zákoně přijatém Národní radou a v případě souhlasu dojde k jeho konečnému přijetí. Nebo o hlasování podle čl. 60 Spolkové ústavy, v tom případě musí obsahovat informaci, že v lidovém hlasování se rozhoduje o odvolání prezidenta.<sup>206</sup>

Právo hlasovat mají všichni muži a ženy, kteří jsou oprávněni v den hlasování volit do Národní rady. Zajímavé je, že zákon ukládá volební právo výslovně mužům a ženám místo obecnějších výrazů volič, nebo občan. V případě, že se koná referendum podle článku 43 nebo 44 odst. 3 Spolkové ústavy, má každý volič právo v deseti dnech před konáním hlasování se seznámit s navrhovaným zákonem ve veřejných prostorech. Tyto prostory musí být pro tento účel přístupné, alespoň 4 hodiny denně.<sup>207</sup>

Hlasující mají na výběr mezi možnostmi ANO a NE na volebních lístcích, které mají stanovené grafické uspořádání.<sup>208</sup> Výsledky hlasování lze do 4 týdnů zpochybnit před ústavním soudem.<sup>209</sup>

## **LIDOVÁ INICIATIVA**

Nástroj přímé demokracie zakotvený ve Spolkové ústavě už od roku 1920, k přijetí prováděcího zákona však došlo až v roce 1973. Lidová iniciativa představuje

---

<sup>204</sup> Dostupné z:

[http://www.jusline.at/index.php?cpid=f04b15af72dbf3fdc0772f869d4877ea&law\\_id=278](http://www.jusline.at/index.php?cpid=f04b15af72dbf3fdc0772f869d4877ea&law_id=278)

<sup>205</sup> Srov. § 1 BGBl Nr. 1973/79 Volksabstimmungsgesetz.

<sup>206</sup> Srov. Tamtéž § 2

<sup>207</sup> Srov. Tamtéž § 7

<sup>208</sup> Srov. Tamtéž § 10 odst. 2

<sup>209</sup> Srov. Tamtéž § 14

nástroj, který umožňuje skupině občanů, zahájit legislativní proces v Parlamentu. Lidová iniciativa je zahájena pokud jí podpoří 100 000 osob s volebním právem do Národní rady, nebo pokud jí podá ve třech spolkových zemích jedna šestina osob s volebním právem. Takovýto návrh však není závazný, Národní rada je ze zákona povinna projednat iniciativu, ale nakonec se rozhodne sám za sebe, zda návrh zákona bude realizován či nikoliv.<sup>210</sup> Do budoucna je v plánu umožnit také internetovou podporu lidové iniciativy.<sup>211</sup>

Prováděcím zákonem k lidové iniciativě je Volksbegehrensgesetz BGBl. Nr. 344/1973 (WV).<sup>212</sup> Zákon rozděluje celý proces iniciativy do tří částí. První částí je registrace iniciativy u spolkového ministra vnitra, tento návrh musí být podpořen jedním promile všech občanů (počet občanů se určuje podle posledního sčítání lidu). Iniciativa musí mít podobu legislativního návrhu nebo připomínky. Dále musí obsahovat maximálně tři slovné označení iniciativy, označení zmocněnce a čtyř jeho zástupců zplnomocněných zastupovat lidovou iniciativu a občany k ní připojené, uvedení bankovního konta pro pozdější úhradu nákladů a podpisy zmocněnce a jeho zástupců.<sup>213</sup> Spolkový ministr vnitra má 3 týdny od jejího podání na rozhodnutí o jejím zahájení registračního období. K tomu musí návrh splňovat náležitosti z § 3 a 4, paragraf 4 upravuje náležitosti podpisů. Druhou fází je již zmíněné registrační období, toto období může trvat 8 týdnů, až 6 měsíců o délce jeho trvání rozhoduje spolkový ministr vnitra.<sup>214</sup> V tomto období dochází k největšímu sběru podpisů, jelikož jak už víme, je třeba získat 100 000 podpisů nebo ve třech spolkových zemích podporu jedné šestiny oprávněných voličů. Oprávnění k podpoře svým podpisem jsou osoby starší 16 let, kteří mají trvalé bydliště v některý z obcí na území Rakouska a zároveň jsou zapsáni ve voličských seznamech.<sup>215</sup> Zajímavé je, že iniciátoři referenda se musí podílet na nákladech spojených s touto fází lidové iniciativy, a to

---

<sup>210</sup> Volksbegehren. *Demokratiezentrum* [online]. [2012] [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.demokratiezentrum.org/themen/direkte-demokratie/direkte-demokratie-auf-bundesebene/volksbegehren.html>

<sup>211</sup> APA. SPÖ und ÖVP einigen sich auf bundesweite Vorzugsstimmen. *DerStandard.at* [online]. 19.12.2012 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://derstandard.at/1355460132347/SPOe-und-OeVP-einigen-sich-auf-bundesweite-Vorzugsstimmen>

<sup>212</sup> Dostupné z :

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000532/Volksbegehrensgesetz%201973%2c%20Fassung%20vom%2007.01.2013.pdf>

<sup>213</sup> Srov. § 3 BGBl. Nr. 344/1973 (WV) Volksbegehrensgesetz

<sup>214</sup> Srov. Tamtéž § 5

<sup>215</sup> Srov. Tamtéž § 6



částkou 2 739,20 eur. Třetí fází je předběžné šetření, zde dochází ke kontrole a sčítání podpisů, jestliže se podařilo shromáždit dostatečný počet podpisů, je návrh předložen Národní radě.

Lidových iniciativ s potřebným množstvím podpisů již bylo předloženo 35 úspěšných iniciativ. Je však třeba rozlišovat mezi „formálně“ úspěšnou a „podstatně“ úspěšnou iniciativou. Formálně úspěšná iniciativa představuje iniciativu, které se podařili získat dostatečnou podporu. Podstatně úspěšná iniciativa je taková, která vyústila v přijetí navrhovaného zákona, podstatných iniciativ je velice málo, jednalo se například o iniciativu pro Rakousko bez jaderných zbraní.<sup>216</sup>

### **PRŮZKUM LIDOVÉHO MÍNĚNÍ**

Průzkum lidového mínění představuje nejmladší institut přímé demokracie v rakouské spolkové ústavě. Zaveden byl až roku 1988. Iniciátorem může být Národní radě, na základě žádosti jejích členů nebo vlády. Průzkum lidového mínění lze uskutečnit pouze o otázkách majících zásadní význam pro celé Rakousko. Otázka položená v průzkumu lidového mínění může být zodpovězena volbou ANO/NE, nebo výběrem ze dvou možností. Lidového průzkumu se mohou zúčastnit i Rakušané žijící v zahraničí, což je rozdíl oproti lidové iniciativě. Oproti lidovému hlasování se pak liší tím, že názor ke kterému se přiklonilo nejvíce hlasujících, není právně závazný a je na politické vůli, zda se tímto výsledkem bude řídit.<sup>217</sup>

Prováděcím zákon k průzkumu lidového mínění je Volksbefragungsgesetz, BGBl. Nr. 1989/356.<sup>218</sup> Zákon stanoví, že datum konání průzkumu lidového mínění stanoví vláda na neděli nebo státní svátek.<sup>219</sup> Hlasovací právo mají muži a ženy, kteří jsou ke dni průzkumu lidového mínění, oprávněni volit do Národní rady. Poměrně důkladně je určena grafická podoba hlasovacích lístku. Ty musí mít pod otázkou v levém dolním rohu uvedenu možnost ANO a vedle ní kruh určení k zaškrtnutí v případě podpory dané možnosti, dále NE a opět kruh. Druhou možností dva

---

<sup>216</sup> Volksbegehren. Demokratiezentrum [online]. [2012] [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.demokratiezentrum.org/themen/direkte-demokratie/direkte-demokratie-auf-bundesebene/volksbegehren.html>

<sup>217</sup> Volksbefragung. *Demokratiezentrum* [online]. [2012] [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.demokratiezentrum.org/themen/direkte-demokratie/direkte-demokratie-auf-bundesebene/volksbefragung.html>

<sup>218</sup> Dostupné z: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10001008/Volksbefragungsgesetz%201989%2c%20Fassung%20vom%2007.01.2013.pdf>

<sup>219</sup> Srov. § 2 odst. 2, BGBl. Nr. 1989/356. Volksbefragungsgesetz

alternativní návrhy, v tomto případě budou hlasovací lístky vypadat tak, že je uveden první návrh označený jako A, ke kterému se hlasující může přiklonit vedle něj opět kruh na zaškrtnutí, pod tímto návrhem je uveden druhý návrh označený B a opět kruh na zaškrtnutí.<sup>220</sup> Koná-li se v jeden den více průzkumů, jsou jednotlivé obálky otázky od sebe rozlišeny barevně.

Jediným dosud uskutečněným průzkumem lidového mínění byl průzkum v roce 2013. Hlasující měli na výběr ze dvou možností, první možnost: „Jste pro zavedení profesionální armády a placené dobrovolné roční služby“ druhou možností bylo: „Jste ve prospěch zachování univerzální armádu a civilní služby“. Tohoto lidového průzkumu se zúčastnilo 52,4 oprávněných voličů. Většina z hlasujících (59,7%) se přiklonili k zachování univerzální armády a civilní služby.<sup>221</sup>

## **6.2. SLOVENSKO**

Postupně se podívám na jednotlivé instituty přímé demokracie upravené na Slovensku, vynechám však petici, jelikož její úpravu obsahuje stejný zákon jako je tomu v případě České republiky. Petiční zákon na Slovensku byl sice novelizován, ale tato novela neodlišuje nijak výrazně Slovenskou úpravu petice od petice v České republice.

### **6.2.1. CELOSTÁTNÍ REFERENDUM NA SLOVENSKU**

Stejně jako u nás, tak i na Slovensku je nevýznamnějším institutem přímé demokracie referendum. Na rozdíl od naší úpravy, umožňuje právní řád na Slovensku uspořádání celostátního referenda. Ústavní základy nalezneme v článkách 93 až 100 Ústavy Slovenské republiky. Úprava předpokládá jak fakultativní tak obligatorní referendum. Obligatorní referendum musí být vyhlášeno v případě, že parlament schválí ústavní zákon o vstupu do společného státu s jiným státem, případně o vystoupení z takového svazku. Fakultativní referendum je možné uspořádat o podstatných otázkách veřejného zájmu. Tento pojem není nikde blíže

---

<sup>220</sup> Srov. § 9 BGBl. Nr. 1989/356. Volksbefragungsgesetz; Tamtéž příloha zákona 2 a 3.

<sup>221</sup> Österreich, Endergebnis inkl. Briefwahlstimmen. *Bundesministerium für inneres* [online]. 2013 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://vb2013.bmi.gv.at/>

definován, ale ústava alespoň udává negativní vymezení témat, o nichž není možné referendum konat. Jde o základní práva a svobody, daně, odvody a státní rozpočet.<sup>222</sup>

Fakultativní referendum vyhláší prezident Slovenské republiky, pokud o to prostřednictvím petice pořádá alespoň 350 000 občanů, nebo pokud se na tom usnese Národní rada Slovenské republiky třípětinovou většinou. Na vyhlášení referenda má poté prezident 30 dní. Takovéto referendum se poté uskuteční do 90 dní od jeho vyhlášení. Na otázku položenou v celostátním referendu musí být možnost odpovědět pouze ano nebo ne.

Ústava Slovenské republiky obsahuje také ustanovení věnovaná platnosti takového referenda. Pro platnost jsou stanoveny poměrně vysoké limity. Je vyžadována nadpoloviční účast oprávněných voličů a zároveň je třeba, aby se pro položenou otázku vyslovila nadpoloviční většina zúčastněných osob. Není tak jistě překvapivé, že jediným platným referendem na Slovensku bylo referendum o přistoupení k Evropské unii s 52,2% zúčastněných oprávněných voličů. Takto nízkou účast měla i referenda o neprivatizaci strategických státních podniků, či o snížení počtu poslanců, u kterých bych překročení této hranice s trochou optimismu předpokládal.<sup>223</sup> V případě přijetí určitého návrhu v referendu, je možná po uplynutí tří let ústavním zákonem vydaným Národní radou jeho změna nebo zrušení. Referendum je možné změnit také novým referendem, které se může uskutečnit nejdříve za tři roky.

Zákonnou úpravu představuje zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda. Tento zákon není tak podrobný jako například naše zákony o místním či krajském referendu a jedná se spíše o normu obsahující ustanovení směřující k technickému a organizačnímu zabezpečení referenda.

### **6.2.2. MÍSTNÍ REFERENDUM NA SLOVENSKU**

Kromě celostátního referenda jsou ve Slovenské ústavě zakotveny i další prvky přímé demokracie. Jedním z nich jsou referenda místní a referenda vyšších územních celků. Tato referenda nejsou v ústavě upraveny tak rozsáhle jako celostátní referendum. Zmiňuje se o nich pouze čl. 67. ústavy. Bližší úpravu tak

---

<sup>222</sup> SPÁČ, P. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, 188 s. Srovnávací politologie, sv. č. 14. ISBN 978-807-3252-380

<sup>223</sup> Tamtéž. 258 s.

obsahuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákon 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Úprava referenda v týchto predpisoch je velice podobná. U miestního referenda dojde k jeho vyhlášení zastupiteľstvom obce v prípade, že se v něm má rozhodovat o sloučení, rozdělení, nebo zrušení obce, případně změně názvu obce. Dále v případě, že to skrze petici požaduje alespoň 30% oprávněných voličů, také v případě, že by se mělo rozhodovat o změně označení obce, nebo o otázce odvolání starosty. Kromě těchto výslovně uvedených případů může zastupitelstvo vyhlásit referendum před rozhodnutím o důležitých samosprávných otázkách.<sup>224</sup> V případě referenda vyšších územních samosprávných celků vyhlásí zastupitelstvo referendum o otázkách spadajících do samostatné působnosti, pokud to v petici požaduje alespoň 30% oprávněných voličů. Dále lze ve vyšších územně samosprávných celcích v referendu rozhodovat o odvolání předsedy.

Výsledky hlasování v obou těchto referendech jsou platné, pokud se ho zúčastní alespoň 50% procent oprávněných voličů a pro otázku vyslovenou v referendu se vysloví nadpoloviční většina platných hlasů.

### **6.2.3. ODVOLÁNÍ NA SLOVENSKU**

Na Slovensku lze nalézt dva druhy odvolání. Prvním je odvolání, které probíhá pomocí místních referend. Druhým je odvolání prezidenta republiky a takovéto hlasování se nazývá lidové hlasování.

Podívejme se nejprve na odvolání starosty obce a předsedy vyššího územního samosprávného celku. Starostu obce je možné odvolat skrze referendum vyhlášené zastupiteľstvom obce. To je referendum povinno vyhlásit, pokud o něj požádá alespoň 30% obyvatel obce, nebo v případě, že starosta hrubě nebo opakovaně zanedbává své povinnosti starosty, porušuje ústavu, ústavní zákony, zákony a ostatní závazné právní předpisy. Zastupitelstvo může takovéto referendum vyhlásit také v případě, že starosta je nepřítomný nebo nezpůsobilý k výkonu své funkce po dobu delší než šest měsíců.<sup>225</sup> V případě vyšších územně samosprávných celků, platí stejná pravidla jako u obecního referenda s tou výjimkou, že ve všech předchozích

---

<sup>224</sup> LÁŠTIC, E. *Územná samospráva*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010, 47-48 s. ISBN 978--80-223-2827-2. Dostupné z:

[http://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user\\_upload/editors/kpol/publikacie/2010\\_ucebny\\_text.pdf](http://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/2010_ucebny_text.pdf)

<sup>225</sup> Tamtéž 48 s.

důvodech musí dojít k vyhlášení referenda a není zde tedy možnost volby pokud je starosta nepřítomen, nebo nezpůsobilý k výkonu funkce.

Platnost takového hlasování je stejná jako v případě referenda, jelikož jak uvádím výše odvolání starostů a předsedů vyšších územně samosprávných celků je jednou z možných otázek referenda.

Možnost odvolat prezidenta republiky předpokládá slovenská ústava v Čl. 106. O odvolání prezidenta sice rozhodují občané v lidovém hlasování, nemají však možnost takovéto hlasování iniciovat pomocí petice, čímž se tento institut velice oslabuje. Iniciátorem referenda může být pouze Národní rada, pokud by se na tom usnesla třípětinovou většinou. Pro odvolání prezidenta se musí vyslovit nadpoloviční množství oprávněných voličů. Z čehož je zřejmé, že se jedná o fakticky neproveditelnou iniciativu. Zaujala mě však velice tvrdá sankce pro Národní radu v případě, že by vyvolala hlasování a prezident by nebyl odvolán, jelikož v tom případě dojde k jejímu rozpuštění

### **6.3. SHRnutí**

Je zřejmé, že v Rakousku lze nalézt lepší úpravu prvků přímé demokracie na celostátní úrovni než u nás. Důvod je zcela prostý, v Rakousku nějaká takováto úprava existuje. Přestože, vždy také nebyla samozřejmostí. Při pohledu na dlouhou časovou prodlevu mezi přijetím nestaršího prvku přímé demokracie, lidové iniciativy do Spolkové ústavy (1920) a přijetím prováděcího zákona až roku 1973, jistě mnohé napadne porovnání s naší úpravou celostátního referenda, která stále nemá prováděcí zákon. Věřím však, že na celostátní referendum nebudeme muset čekat přes padesát let jako v Rakousku. Ve spojitosti s lidovou iniciativou považuji za dobré povinnost její iniciátorů podílet se finančně na nákladech spojených s jejím provedením. Podobnou úpravu bych považoval jednou za vhodnou i v případě celostátního referenda u nás. Iniciativa, však nemá silnou pozici, což je jistě k její újmě. Dalším institutem, který obsahuje rakouská úprava je lidové hlasování, jen pozitivně lze brát nutnost uspořádat referendum při zásadní změně ústavy. Fakultativní hlasování o zákonech národní rady, představuje určitou možnost kontroly přijímaných zákonů, negativně však lze hodnotit, že iniciátorem takového hlasování nemohou být občané. Ještě hůře než v případě fakultativního hlasování bych hodnotil skutečnost, že iniciátorem odvolání prezidenta mohou být opět pouze volení zástupci, přestože

prezident ve v Rakousku volen v přímé volbě a měl by se tedy zodpovídat především svým voličům. V případě průzkumu lidového mínění opět není možnost jejího zahájení ze strany občanů, a oproti lidovému hlasování dokonce není ani závazné, jedná se tedy o zjevně nejslabší institut přímé demokracie v Rakousku. To jak bude brána vážně, se ukáže teprve v následujících letech. K zatím jedinému hlasování, které se uskutečnilo v roce 2013, se parlamentní strany vyjádřily, že jej hodlají respektovat, zda tomu tak skutečně bude, teprve uvidíme.

Jak je vidět, tak přestože Slovensko sdílelo podobný osud jako Česká republika téměř celé 20. století dokázali se zde instituty přímé demokracie za těch několik málo let rozdělení prosadit do právního řádu mnohem více než v právním řádu u nás. Především bych velice pozitivně ocenil možnost odvolání některých volených zástupců. Přesto ani zde nemá přímá demokracie na různých ustláno, jako výborný příklad může posloužit možnost po 3 letech zrušit rozhodnutí přijaté v celostátní referendu přijetím ústavního zákona Národní radou či, poměrně vysoká vyžadovaná účast u stejného referenda. Stejně tak požadavek 30% oprávněných voličů, kteří se musí připojit k petici, aby mohlo být uskutečněno místní referendum z lidové iniciativy, představuje naprosto nepřekonatelný problém ve větších městech. V tomto ohledu je i naše jinak poměrně nepřívětivá úprava místnímu referendu mnohem více nakloněna

## 7. NÁVRHY DE LEGE FERENDA

V průběhu své práce jsem narazil na určité „nedostatky“, současné právní úpravy institutů přímé demokracie u nás. Ať už jde o množství podpisů oprávněných osob, které je vyžadováno k zahájení referenda, či hranice kvóra pro jeho platnost. Které se domnívám, že by šli upravit mnohem lépe. Také určení dne a hodin konání referenda, kteréžto je zcela v rukách zastupitelstva, by si zasloužovalo lepší úpravu, aby nedocházelo k zneužívání tohoto oprávnění zastupitelstva, jak jsme viděli na příkladě referenda o teplárně v Mladé Boleslavi. Některá úprava, která by jistě byla vhodná, pak v našem právním řádu zcela chybí. Jedná se především o možnost odvolání volených zástupců.

Současná úprava vyžadovaného množství podpisů k zahájení referenda je v mnoha případech už na první pohled zjevně nevyvážená. Obsahuje stanovené hranice počtu obyvatel, od kterých se na základě určitého procenta, odvíjí počet osob, které musí referendum podpořit, aby se uskutečnilo.<sup>226</sup> Podíváme-li se na množství potřebných podpisů u obcí na rozhraní, zjistíme, že v případě dvousettisícového města je potřeba sehnat dvacet tisíc podpisů, kdežto v případě města majícího o jednoho obyvatele více postačuje sehnat dvanáct tisíc podpisů. Domnívám se, že zvolená rozdílná procenta jsou poměrně správná, jelikož stanovení jednotné procentuální sazby, jak je tomu například na Slovensku,<sup>227</sup> by vedlo k tomu, že by v případě vysokého požadavku bylo nereálné uspořádat referendum ve větších obcích, zatímco pokud by jednotné procento bylo stanoveno příliš nízko, v menších obcích by mohlo docházet až jeho nadužívání. Přesto bych zvolil alespoň v prvních dvou kategoriích drobné snížení. Nepovažuji za potřebné, aby v obcích do tří tisíc obyvatel muselo být sebráno na zahájení referenda více podpisů, než by stačilo na závaznost rozhodnutí přijatého v referendu. Vhodnější se mi tak jeví 20, 15, 10, a 6 procent. Dále nelze považovat za ideální ani rozdělení obcí podle počtu obyvatel. Při snaze dosáhnout „spravedlivého“ poměru mezi jednotlivými obcemi a zároveň výrazně nezvýšit potřebný počet podpisů potřebných k zahájení referenda, se jako nejvhodnější zdají hranice 3000, 10 000 a 100 000 obyvatel.

---

<sup>226</sup> § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>227</sup> Srov. 7.2.2

Inspiraci pro mnohem vhodnější způsob výpočtu potřebného počtu obyvatel, kteří by se měli připojit k petici, jsem našel v některých předpisech daňového práva. Kdy u obcí do tří tisíc obyvatel by bylo zapotřebí získat podporu minimálně 20% oprávněných osob. Dále z množství obyvatel obce překračujících tři tisíce již pouze 15% a to až do deseti tisíc a pak opět pouze z množství obyvatel překračujících hranici deset tisíc by bylo potřeba získat 10% až do sto tisíc a samozřejmě u obcí majících více než sto tisíc obyvatel opět 6% z množství obyvatel, kteří tuto hranici překračují. Takovéto řešení by jistě zvedlo v některých obcích množství potřebných podpisů. Jedná se však o přijatelné zvýšení a odstranila by se tím zjevná nevyrovnanost. Ukažme si příklad u obcí majících 19 000 a 21 000 tisíc obyvatel. Podle současné úpravy by v první obci bylo třeba sehnat 3800 podpisů a v druhé obci pouze 2100 podpisů. Jestliže použijeme pro stejné dvě obce, dle mého názoru vhodnější úpravu zjistíme, že v první obci je potřeba získat 2 550 a v druhé obci by bylo třeba získat 2 750 podpisů. V případě první obce se jedná o poměrně přijatelné číslo zvláště v porovnání s množstvím podpisů, které by bylo třeba získat nyní, v případě druhé obce sice došlo k určitému nárůstu, ale ten je pouze logickým vyústěním větší vyváženosti navrhovaného řešení.

Další úpravu, která si jistě zaslouží pozornost je platnost a závaznost rozhodnutí v referendu. Hranice závaznosti 25% je dle mého názoru odpovídající, jelikož zabraňuje tomu, aby svůj postoj k určité otázce mohlo prosadit poměrně malé množství obyvatel obce. Jistá změna by ale mohla nastat v případě platnosti referenda. Přestože současná úprava je již mnohem přívětivější než předchozí, stále se domnívám, že by mělo docházet k jistému zohledňování počtu obyvatel majících zájem o obecní politiku. V mnoha obcích nedosahuje ani ve volbách do zastupitelstva volební účast hranice 35%, je tedy zřejmé, že v těchto obcích není dostatečně velký počet obyvatel majících zájem o správu města a nelze spravedlivě očekávat, že větší množství těchto osob projeví zájem právě o otázku položenou v referendu. Tito občané tak nyní představují jistou přítěž pro ostatní, kteří by pomocí referenda chtěli přímo rozhodovat o svých právech. Jistě by tak nebylo na škodu, pokud by zákon obsahoval 35% hranici pro platnost, v případě nedosažení



této hranice by však mělo stačit dosažení hranice procentuálního počtu oprávněných osob, které se zúčastnili posledních voleb do zastupitelstva obce.<sup>228</sup>

Do budoucna může velký problém pro dosahování platnosti a závaznosti referenda představovat skutečnost, že den a doba konání je zcela v rukách zastupitelstev. Situace kdy zastupitelstvo zneužije tohoto práva a vyhlásí referendum v nevhodnou dobu, nastává naštěstí jen výjimečně. Jistě by však neuškodilo, pokud by se mohla referenda konat pouze ve stanovených dnech a alespoň v minimálním časovém rozsahu. Podobnou úpravu nalezneme v zákonech o volbách do zastupitelstev obcí a krajů. Volby do zastupitelstev se konají ve dvou dnech, zákonodárce měl jistě nějaký důvod, když určil, že referendum se má konat pouze jeden den. Ve spojitosti s tím, je jistě zajímavé, že v případě, kdy se referendum uskutečňuje společně s volbami, koná se po oba dny. Je to tomu tak přestože pro každé z těchto hlasování má vlastní volební komisi a nemusí se využívat ani společných volebních místností. Vraťme se však k našemu hlavnímu problému, kterým je neexistence určitých omezení zastupitelstev v otázce vyhlášení referenda. Zde by postačovalo znění ve smyslu: Místní/Krajské referendum se koná v pátek nebo sobotu od 12:00 do 22:00, zastupitelstvo může rozhodnout o tom, že se referendum uskuteční v oba dny. Pátek a sobota jsou dny, kdy má nejvíce občanů obce čas se hlasování zúčastnit, navíc se jedná o již zažité „volební dny“. Také rozšíření pravomocí zastupitelstva o možnost rozhodnout o tom, že se referendum uskuteční v obou dnech, bych zde považoval za přínosné.

Zásadním institutem, který v našem právním řádu určitě chybí je odvolání. Které zatím náš právní řád výslovně zakazuje. Volení zástupci nyní po podstoupení volebního klání, mají téměř jistotu svého mandátu. A ať už byli jejich volební programy a sliby, na základě kterých byli zvoleni jakékoliv, neexistuje žádný nástroj k jejich vynucení. Nelze samozřejmě umožnit odvolání každého jednotlivého zastupitele, jelikož tímto postupem by mohlo docházet k vytváření zastupitelstev, ve kterých by nebyli zástupci voličů, kteří by hájili menšinové názory. Co by však mělo být možné je odvolání starosty. Tento institut získává na aktuálnosti především ve

---

<sup>228</sup> Srov. RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 196 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

spojitosti s připravovanou přímou volbou starostů.<sup>229</sup> Starosta zvolený do své funkce přímo obyvateli obce, by jistě neměl být odvolatelný zastupitelstvem, jelikož by tak mohlo docházet k nerespektování vůle lidu. Avšak takto zvolený starosta musí být určitým způsobem odvolatelný v případě, že by neplnil své povinnosti, nebo se jinak jednal v rozporu s výkonem své funkce. Poměrně dobrou úpravu v tomto směru mají na Slovensku.<sup>230</sup> Domnívám se, že vzhledem k silnému mandátu, který by starosta přímou volbou získal, je potřeba vytvořit vysoké nároky jak na sběr podpisů pro zahájení referenda o jeho odvolání tak na platnost a závaznost takového rozhodnutí vzešlého z referenda. V těchto otázkách se domnívám, že úprava vyžadující 30% oprávněných voličů pro zahájení referenda ve všech obcích by v tomto případě bylo odpovídající. Pro platnost a závaznost bych jako ideální hranici považoval vyslovení 50% oprávněných voličů, tato hranice je v současné době vyžadována již pro sloučení a rozdělení obce. Jedná se sice o opravdu vysokou hranici, která je však podle mě v daném případě zcela na místě. Ve spojitosti s nedávno zavedenou přímou volbou prezidenta by jistě nebylo na škodu zavést možnost odvolání prezidenta, takováto možnost je obsažena v rakouském i slovenském právním řádu.

---

<sup>229</sup> Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [2011] [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

<sup>230</sup> Viz. 7.2.3.

## ZÁVĚR

Přímá demokracie u nás představuje stále se rozvíjející způsob výkonu moci lidu. Její kořeny v právní úpravě u nás sahají až do půlky devatenáctého století. Od té doby již nikdy zcela nezmizela z našeho právního řádu. V posledních dvou desetiletích se naopak neustále rozvíjí, jak je vidět na přijetí zákonů o místním a krajském referendu, či na uskutečnění celostátního referenda o přistoupení k Evropské unii.

Stejně jako všechny politické instituty, tak i instituty přímé demokracie mají své odpůrce. Jejich námitkami jsem se zabýval v druhé kapitole. Na základě porovnání přímé a zastupitelské demokracie vůči nejčastějším námitkám, jsem dospěl k závěru, že v případě zneužitelnosti lze nalézt rizika jak u přímé tak i u zastupitelské demokracie. V otázce zodpovědného rozhodování v obou typech přímé demokracie lze najít hlavní rozdíl v tom, že pokud nesprávné rozhodnutí vzejde z přímé demokracie, nesou hlasující přímo dopad svého jednání. Pokud však k přijetí nesprávného rozhodnutí dojdou volení zástupci, mohou voliči pouze litovat svého hlasu ve volbách. Z pohledu dopadu přímé demokracie existují obavy z jejího „zneužití“ ze strany lidu, který by si mohl odhlasovat snížení daní a zároveň si vynutit zvýšení výdajů. Takovéto riziko zde samozřejmě je, avšak v zastupitelské demokracii se také často hospodaří ztrátově. Poslední námitkou je neinformovanost a nekvalifikovanost hlasujících. V případě informovanosti umožňuje přímá demokracie lepší seznámení se s konkrétním problémem. U kvalifikovanosti pak jde o to, zda věříme, že si občan může vytvořit svůj názor a tento názor prosadit skrze prvky přímé demokracie, anebo si myslíme, že demokracie bude fungovat lépe, když budou rozhodovat pouze volení zástupitelé.

Rozhodně nejvýznamnějším institutem přímé demokracie u nás je referendum. Právní úprava místního a krajského referenda je povětšinou velice zdařilá a umožňuje jeho kvalitní výkon. Přesto i zde se domnívám, že by šlo vytvořit vhodnější úpravu v případě inicializace referend a v jejich platnosti a závaznosti. Jelikož ty dle mého názoru představují jisté nedostatky, jinak kvalitní úpravy.

Co se týče inicializace referenda, tak toto lze zahájit z vůle zastupitelstva, nebo na základě iniciativy přípravného výboru. Nevhodnou shledávám pouze úpravu v případě iniciativy přípravného výboru, kdy je zapotřebí, aby tento návrh podpořilo

svým podpisem určité množství oprávněných osob. Jak jsem v průběhu práce ukázal, současná právní úprava v tomto směru není dostatečná a může způsobovat velké rozdíly v potřebném množství podpisů u podobně velkých měst. Došel jsem k závěru, že při snížení procentuálních hodnot, jednotlivých skupin obcí a při jiném způsobu výpočtu, by šlo vytvořit spravedlivější právní úpravu. Základní hranici by tvořili obce do tří tisíc obyvatel, ve kterých by bylo zapotřebí získat podporu minimálně 20% oprávněných osob. Dále z množství obyvatel obce překračujících tři tisíce již pouze 15% a to až do deseti tisíc a pak opět pouze z množství obyvatel překračujících hranici deset tisíc by bylo potřeba získat 10% až do sto tisíc obyvatel a samozřejmě u obcí majících více než sto tisíc obyvatel opět 6% z množství obyvatel, kteří tuto hranici překračují.

Nejzávažnějšími důsledky, plynoucími z hlasování v referendu představuje jeho platnost a závaznost. Rozhodnutí je platné, pokud se hlasování zúčastnilo alespoň 35% oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. Rozhodnutí je závazné, hlasovala-li pro něj nadpoloviční většina oprávněných osob, které se referenda zúčastnily, minimálně však 25% oprávněných osob. Přestože současná úprava je již mnohem přívětivější než předchozí, domnívám se, že by mělo docházet k jistému zohledňování počtu obyvatel majících zájem o obecní politiku. V mnoha obcích, totiž volební účast nedosahuje ani 35% oprávněných osob. Tito občané, nemající zájem o správu obcí, tak nyní představují jistou přítěž pro ostatní, kteří by pomocí referenda chtěli přímo rozhodovat o svých právech. V tomto případě jsem dospěl k závěru, že by bylo vhodné, pokud by zákon obsahoval 35% hranici pro platnost, v případě nedosažení této hranice by však stačilo dosažení hranice procentuálního počtu oprávněných osob, které se zúčastnili posledních voleb do zastupitelstva obce.

Kromě referend je součástí našeho právního řádu také institut petice. Hlavním problémem petic je to, že „běžná“ petice nezpůsobuje přímo realizaci svého obsahu. Jedná se však o možnost, kterou lze ovlivňovat orgány veřejné moci. Díky tomuto ovlivňování a jeho časté úspěšnosti, dle mého názoru, jistě patří petice mezi instituty přímé demokracie. Petiční právo rovněž představuje snadno pochopitelný institut přímé demokracie a tak se domnívám, že jediným dalším významným problémem, který se v souvislosti s ním objevuje, je ochrana osobních údajů.

V případě, kdy dojde k úniku osobních údajů zaviněnému orgány veřejné moci, měla by existovat mnohem přísnější pravidla, podle kterých by byl tento orgán potrestán.

Rovněž jsem provedl porovnání úpravy institutů přímé demokracie u nás s úpravou v Rakousku a na Slovensku. Je zřejmé, že obě tyto země jsou přímé demokracii více nakloněny. V Rakousku lze jen na celostátní úrovni nalézt 4 prvky přímé demokracie. Jedná se o lidovou iniciativu, lidové veto, průzkum lidového mínění a dále institut odvolání, které je však součástí lidového hlasování. Stejně tak i Přestože Slovensko sdílelo téměř celé 20. století podobný osud jako Česká republika, má i ono podobně jako Rakousko, více institutů přímé demokracie než Česká republika. Především bych vyzdvihl uzákonění možnosti odvolání volených zástupců.

Přímou demokracii v současnosti však nelze vnímat jako ucelený politický systém, ale spíše jako samostatné prvky, které jsou začleněny do rozhodovacího mechanismu zastupitelské demokracie. Těmi hlavními kromě referenda a petice, které známe z našeho právního řádu, jsou lidová iniciativa, lidové veto, lidové shromáždění a odvolání. Domnívám se, že se jedná o instituty přímé demokracie, které s výjimkou lidového shromáždění jsou schopné nalézt své širší uplatnění. Především institut odvolání představuje velice účinný nástroj přímé demokracie, jehož zavedení v České Republice, alespoň na místní úrovni, bych považoval za velice přínosné.

## **RESUME**

The subject of my diploma thesis is direct democracy in the conception of the Czech Republic. The target of this thesis is mainly to look upon the layout of the institutes of direct democracy in the conditions of Czech Republic. However this work does not focus solely on the institutes of direct democracy, which are a part of our legal system, but also pays attention to institutes of direct democracy in other legal systems. Further this work should summarize the positives and negatives of direct democracy.

Institutes of direct democracy are a part of our legal system since mid 19<sup>th</sup> century. In the last couple of decades it has gone through a big development. Although that doesn't mean, direct democracy doesn't have its opponents. In this work I'm also dealing with their most common objections. I'm comparing, how direct democracy stands up to these objections in comparison to representative democracy.

The most significant institute of direct democracy in our state is referendum. Referendums enable direct participation of the people on the administration of public affairs. Referendums represent a direct form of law enforcement on the local government/authorities. The purpose of this thesis is also in describing the fundamental institutes related to the implementation of referendums.

Another institute of direct democracy in the Czech Republic is petition. Petitions represent, along with the referendums, the only form of direct democracy, contained in our legal system. Because of that I'm dealing with the signature sheets, the petition committee, submitting and executing the petitions.

This thesis is also partly dealing with the institutes of direct democracy in Slovakia and Austria and the comparison with us.

The end of the thesis pursues the proposals of *de lege ferend* to the questions concerning direct democracy, that I've encountered while working on the thesis and which form would deserve certain changes.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

### KNIŽNÍ LITERATURA

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů. Vyd. 1. V Praze: Oeconomica, 2008, 255 s. ISBN 978-80-245-1357-7.

Evropská referenda. 1. vyd. Editor Petr Fiala, Markéta Pitrová. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, 131, 197 s. ISBN 80-732-5051-9

GALANDAUER, Jan. Vznik Československé republiky 1918 : programy, projekty perspektivy. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1988. s. 344.

GILLIS, Mark. Czech Republic: Country Report. C2D working paper series. 2000, s. 1. ISSN 1662-8152. Dostupné z: [http://www.c2d.ch/files/C2D\\_WP9.PDF](http://www.c2d.ch/files/C2D_WP9.PDF)

HÁLOVÁ, Miloslava. Kontrola ve veřejné správě. Díl III.. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-80-7179-254-3 792 s.

JANSA, Petr a Radka PAVLIŠOVÁ. Místní referendum: (poslední výspa přímé demokracie) : právem proti korupci. Praha: Transparency International - Česká republika, 2010, 25 s. ISBN 978-808-7123-140. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/poradna-ppk-mistni-referendum\\_1.pdf](http://www.transparency.cz/doc/poradna-ppk-mistni-referendum_1.pdf)

JELÍNEK, Jiří. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, s. 895. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-24-0.

JELÍNEK, Jiří. Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou : zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o výkonu vazby, zákon o výkonu trestu odnětí svobody, advokátní tarif. 2. aktualiz. vyd. podle stavu k 1.12.2011. Praha: Leges, 2011, 1280 s. Glosátor. ISBN 978-808-7212-998.

KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2003, 311 s. ISBN 80-863-9578-2.

KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 424 s. ISBN 80-735-7179-X.

KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 759 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-738-0000-4.

LÁŠTIC, Erik. Územná samospráva. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010, 98 s. ISBN 978-80-223-2827-2. Dostupné z: [http://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user\\_upload/editors/kpol/publikacie/2010\\_ucebny\\_text.pdf](http://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/2010_ucebny_text.pdf)

PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 182 s. ISBN 80-735-7700-3.

PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v Rakousku a Německu. V Praze: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2010, 25 s. Working papers Fakulty mezinárodních vztahů, 5/2010. ISBN 978-802-4516-776.

Práva občanů obce: (obecná část). 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 167 s. Edice dobré správní praxe. ISBN 978-809-0457-904.

Příručka k evropské občanské iniciativě. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, 18 s. ISBN 978-92-79-21768-5.

RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In Interakce českého a evropského práva. Brno : Masarykova univerzita, 2009. 309 s.

RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 288 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

SMITH, Michael L. Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, 169 s. ISBN 978-80-903316-5-5.

SMITH, Michael L. Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice. 1. vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, 101 s. ISBN 978-807-3301-170.

SPÁČ, Peter. Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, 278 s. Srovnávací politologie, sv. č. 14. ISBN 978-807-3252-380.



VERHULST, Jos a Arjen NIJEBOER. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007, 86 s. Dostupné z: <http://www.priamademokracia.sk/files/verhulst-nijeboer-direct-democracy-slo.pdf>

### **ODBORNÉ ČLÁNKY**

BŘEŇ, Jan. Místní referendum -- nová pravidla pro jeho platnost a závaznost. *Místní referendum -- nová pravidla pro jeho platnost a závaznost*. 9. 1. 2009, roč. 2008, č. 5. Dostupné z: [www.dvs.cz/clanek.asp?id=6352602](http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6352602)

KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2009, č. 7, s. 229-233. ISSN 1210-6410.

KADEČKA, Stanislav. Přijímání obecně závazných vyhlášek v místním referendu?. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2001, roč. 2001, č. 7. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0007/7konz.html>

MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, IV, č. 2, s. 55-61

MATSUSAKA, John G. Direct Democracy Works. *Journal of Economic Perspectives*. 2005, roč. 19, č. 2, s. 185–206. Dostupné z: <http://www-bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka%20JEP%202005.pdf>

Místní referendum jako výraz přímé demokracie. ŘÍČKA, Tomáš. *Ministerstvo vnitra* [online]. [2005] [cit. 2012-09-2]. Dostupné z: [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0501/pril2\\_info.html](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0501/pril2_info.html)

MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi*. Praha: C. H. Beck, 2008, č. 10, s. 11-14. ISSN 1212-8694.

NEDVĚD, Jaroslav. Plzeň škrtila tisíce podpisů žádajících referendum, smazali i hejtmanův. *Idnes.cz: Plzeňský kraj* [online]. 2012, 25.8.2012 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: [http://plzen.idnes.cz/referendum-kvuli-stavbe-obchodniho-domu-corso-americka-v-plzni-pvb-/plzen-zpravy.aspx?c=A120825\\_1821029\\_plzen-zpravy\\_sot](http://plzen.idnes.cz/referendum-kvuli-stavbe-obchodniho-domu-corso-americka-v-plzni-pvb-/plzen-zpravy.aspx?c=A120825_1821029_plzen-zpravy_sot)

PAŽITNÝ, Petr. Referendum v Maďarsku představuje stop štrukturálním reformám. *HPI* [online]. 2008 [cit. 2012-08-1]. Dostupné z: <http://www.hpi.sk/hpi/sk/view/2471/referendum-v-madarsku-predstavuje-stop-strukturalnym-reformam.html>

Politické rozhodování a ekonomická realita. *Jiná ekonomie: Ekonomie je věda: dobrá, nebo špatná.* [online]. 2012 [cit. 2012-08-2]. Dostupné z: <http://jinaekonomie.blogspot.cz/2012/04/politicke-rozhodovani-ekonomicka.html>

TOŠNER, Ondřej. ATELIÉR PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ. *P e t i c e*. Praha, 2003. Dostupné z: <http://atelier.ecn.cz/ukaz.php?co=separaty&id=10>

VEDRAL, Josef. Ještě k omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 10, s. 13-15. ISSN 1212-8694

## **ELEKTRONICKÉ ZDROJE**

APA. SPÖ und ÖVP einigen sich auf bundesweite Vorzugsstimmen. *DerStandard.at* [online]. 19.12.2012 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://derstandard.at/1355460132347/SPOe-und-OeVP-einigten-sich-auf-bundesweite-Vorzugsstimmen>

EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA. Evropská komise [online]. [2011], 11.01.2013 [cit. 2013-02-07]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

Gegenseitige Machtbegrenzung: Parlament und BundespräsidentIn. *Österreichisches parlament* [online]. 08.03.2013 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/POL/ParluBP/Index.shtml>

Informace o podmínkách kandidatury ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2.8.2010 [cit. 2013-02-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-podminkach-kandidatury-ve-volbach-do-senatu-parlamentu-ceske-republiky-64172.aspx>

Lukašenko překvapil. Přiznal zfalšování voleb: "Postarali jsme se, aby byly volební ukazatele evropské," sdělil veřejnosti prezident Běloruska. *IHNED.cz: svet-evropa* [online]. 2006, 24. 11. 2006 [cit. 2012-09-24]. Dostupné z:

<http://zpravy.ihned.cz/svet-evropa/c1-19831000-lukasenko-prekvapil-priznal-zfalsovani-voleb>

MATSUSAKA, John G. For the Many or the Few: How the Initiative Process Changes American Government. 2002. 40 s. Dostupné z: <http://igs.berkeley.edu/programs/seminars/ppt/papers/matsusaka.pdf>

Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [2011] [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

Občanské aktivity: Místní referendum. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 2012-10-14]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>

Obec Vyskytná dostala pokutu za neoprávněné poskytnutí osobních údajů. Občanská společnost: Návod k použití [online]. 13.11.2007 [cit. 2013-02-25]. Dostupné z: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-239159&w=z&s=n&x=2056660>

Otázky a odpovědi. STRANA SVOBODNÝCH OBČANŮ. Svobodní [online]. 2012 [cit. 2013-02-08]. Dostupné z: <http://www.svobodni.cz/9-program/50-otazky-a-odpovedi/>

OFFICE OF THE VERMONT SECRETARY OF STATE. A Citizen s Guide To VERMONT TOWN MEETING. 2008, 19 s. Dostupné z: <http://www.sec.state.vt.us/kids/Citizen%20Guide%20Text%20%282%29.pdf>

OLAŠÁKOVÁ, Květa. Návrh způsobu vyřízení petic v souvislosti se změnou využití území částí. 2011. Dostupné z: <http://www.proprostejov.eu/soubory/06vyrizeni.pdf>

Ostatní. Nájemníci.cz [online]. [cit. 2013-02-25]. Dostupné z: <http://www.najemnicz.ic.cz/neco-o-me/ostatni/>

Österreich, Endergebnis inkl. Briefwahlstimmen. Bundesministerium für inneres [online]. 2013 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://vb2013.bmi.gv.at/>

Petice EU. Občanská společnost [online]. [cit. 2013-03-04]. Dostupné z: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-239159>

Petice Fialky: viník neznámý, říká policie i úřady. Říčansko.info [online]. 4.6.2008 [cit. 2013-02-25]. Dostupné z: <http://www.ricansko.info/clanky/petice-fialky-vinik-neznamy-rika-policie-i-urady>

Petiční právo a náležitosti petice. Ekologický právní servis [online]. [cit. 2013-02-21]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/petice-shromazdovani/rada/peticni-pravo-nalezitosti-petice>

Poskytnutí petice investorovi. Ekologický právní servis [online]. [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/petice-shromazdovani/dotaz/poskytnuti-petice-investorovi-proti-kteremu-smerovala>

REFERENDA IN EUROPE. [2005], 11 s. Dostupné z: [http://www.stjornarskra.is/media/stjornarskra/PG\\_speech\\_rev.pdf](http://www.stjornarskra.is/media/stjornarskra/PG_speech_rev.pdf)

Referendum o výši jízdného v plzeňské MHD. DĚTI ZEMĚ. Děti Země [online]. [2003] [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: [http://detizeme.cz/kampan.shtml?als\[KID\]=ff3f76f45cd0a5b5707c8592c0d2cffe](http://detizeme.cz/kampan.shtml?als[KID]=ff3f76f45cd0a5b5707c8592c0d2cffe)

Slovenská obec řeší problém se starostou, který neumí slovensky a špatně čte. Český rozhlas [online]. 5.1.2011. 2011 [cit. 2012-08-24]. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/\\_zprava/sloveska-obec-resi-problem-se-starostou-ktery-neumi-slovensky-a-spatne-cte--832930](http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/sloveska-obec-resi-problem-se-starostou-ktery-neumi-slovensky-a-spatne-cte--832930)

Statistické ročenky. Infodata: statistika a výkaznictví [online]. [cit. 2013-02-13]. Dostupné z: <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>

TRECHSEL, Alexander a Hanspeter KRIESI. Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system. In: GALLAGHER, Michael a Pier Vincenzo ULERI. The Referendum Experience in Europe. Londýn: Macmillan, 1996, s. 185-208. Dostupné z: [http://www.c2d.ch/files/Report\\_Trechsel\\_1997.pdf](http://www.c2d.ch/files/Report_Trechsel_1997.pdf)

UZIĘBŁO, PIOTR. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA I SEMIBEZPOŚREDNIA. PIOTR UZIĘBŁO: PRYWATNA STRONA INTERNETOWA [online]. [cit. 2013-02-08]. Dostupné z: <http://pedrou.w.interia.pl/demokracja.htm>

Volksabstimmungen in Österreich. Demokratiezentrum [online]. [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.wien-konkret.at/politik/direkte-demokratie/volksabstimmungen/>

Volksabstimmung. Wien: konkret [online]. 2008 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/wissenslexikon/volksabstimmung.html#container>

Volksbefragung. Demokratiezentrum [online]. [2012] [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.demokratiezentrum.org/themen/direkte-demokratie/direkte-demokratie-auf-bundesebene/volksbefragung.html>

Volksbegehren. Demokratiezentrum [online]. [2012] [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.demokratiezentrum.org/themen/direkte-demokratie/direkte-demokratie-auf-bundesebene/volksbegehren.html>

Volby do zastupitelstev obcí. Volby.cz [online]. [2010] [cit. 2013-03-18]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/kv2010/kv1111?xjazyk=CZ&xid=0&xdz=3&xnumnuts=3203&xobec=554791&xstat=1&xvyber=0>

Výsledky referenda. Ano pro Plzeň [online]. 2013 [cit. 2013-02-1]. Dostupné z: <http://www.anoprolzen.cz/vysledky-referenda/>

## **PRÁVNÍ PŘEDPISY**

BGBI. Nr. 1/1930 Bundes-Verfassungsgesetz

BGBI Nr. 79/1973 Volksabstimmungsgesetz.

BGBI. Nr. 344/1973 (WV) Volksbegehrengesetz

BGBI. Nr. 356/1989 Volksbefragungsgesetz

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Výnos č. 1/2012 Újezdního úřadu vojenského újezdu Boletice o provedení ankety ke zjištění názorů obyvatel vojenského újezdu k budoucímu samosprávnému uspořádání, znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, znění pozdějších předpisů

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, znění pozdějších předpisů

Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 3/2002 o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností (zákon o církvích a náboženských společnostech), znění pozdějších předpisů

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

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

Zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, znění pozdějších předpisů

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, znění pozdějších předpisů

Zákon č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů

## **JUDIKATURA**

Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94

Nález Ústavního soud ze dne 9. února 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04

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

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 873/09

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, čj. 10 Ca 37/2006

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2004, sp. zn. 30 Ca 18/2004

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 30 Ca

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2009 sp. zn. 22 Ca 83/2009

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 30 Ca 73/2005  
115/2009

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2004, sp. zn. 44 Ca 102/2004

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2005, sp. zn. 45 Ca 18/2005

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012 – 47

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Ars 5/2012 – 55

Usnesení Ústavního soudu dne 12. 08. 2004 sp. zn. III. ÚS 134/04

## PŘÍLOHY

### DOTAZNÍKOVÝ PRŮZKUM

Dotazník

1. Uveďte prosím Váš věk .....

2. Nejvyšší dokončené vzdělání

Nedokončené základní     Dokončené základní     Středoškolské bez maturity     Středoškolské s maturitou     Vyšší odborné     Vysokoškolské

3. Kde jste získal informace pro svou volbu

Z kampaně vedené iniciátory referenda     Z kampaně vedené městem  
 Internet/Televize     Z novin     Od známého     Jinak .....

4. Myslíte si, že je město zastupitelstvem dobře spravováno

Ano     NE     Nevím

5. Účastnili jste se posledních voleb do zastupitelstva města

Ano     NE

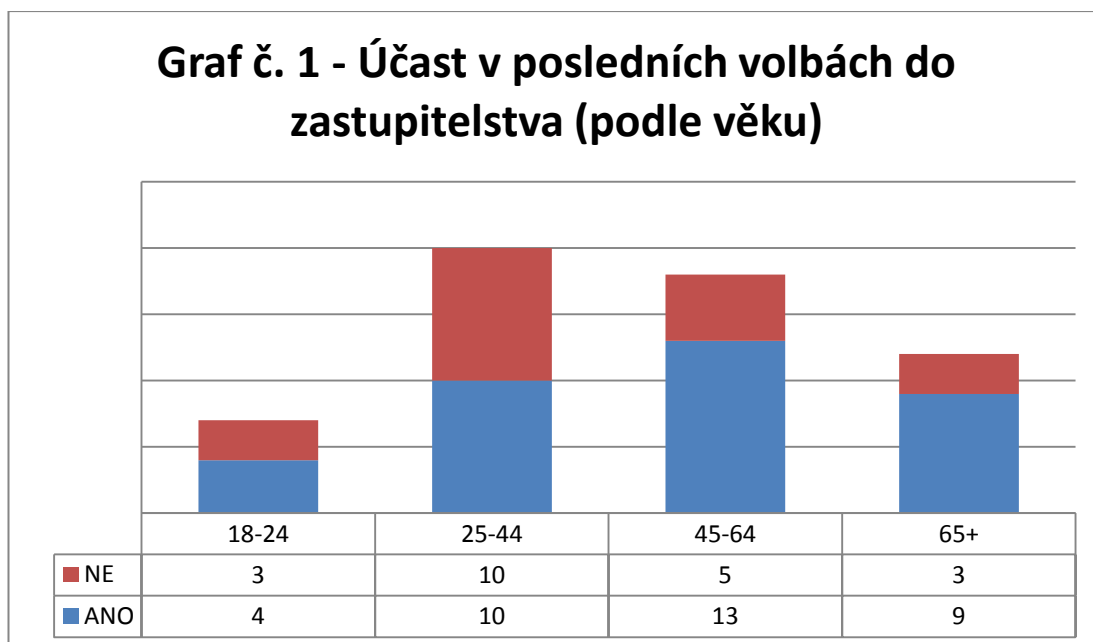
6. Byla Vaše volba v referendu shodná s názorem Vámi volené politické strany ve volbách do zastupitelstva města

Ano     NE     Nevím

Výsledky rozdělené dle věkových kategorií.

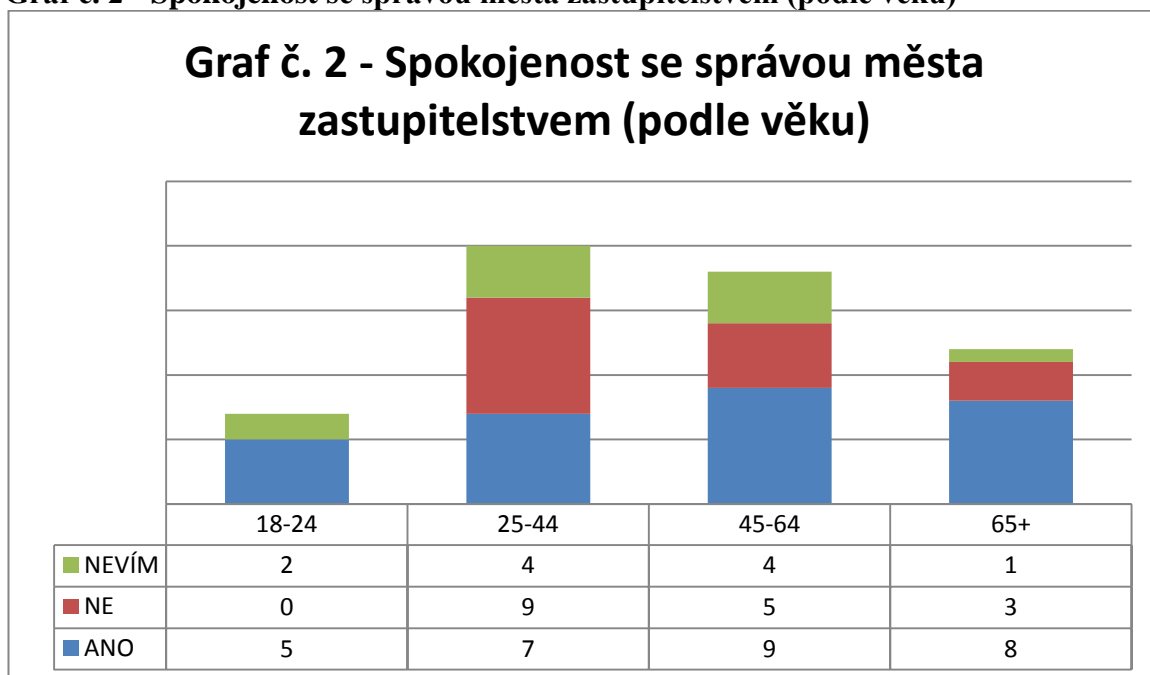
Věk 18-25(7) 26-45(20) 46-65(18) 66+(12)

**Graf č. 1 - Účast v posledních volbách do zastupitelstva (podle věku)**

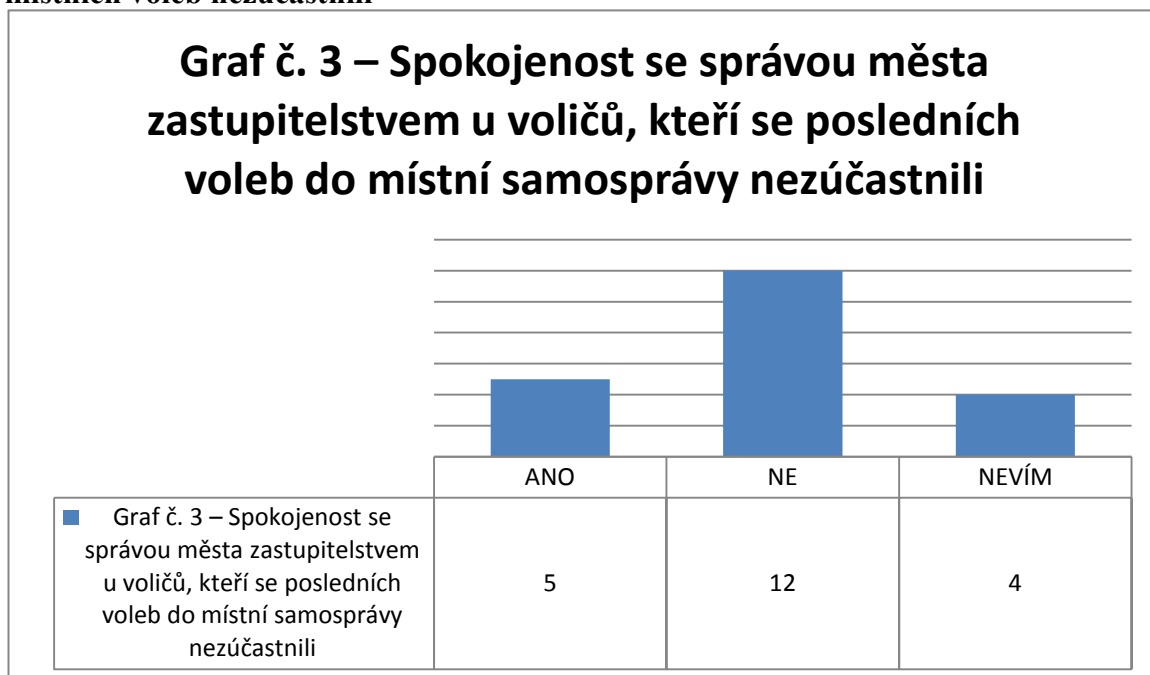




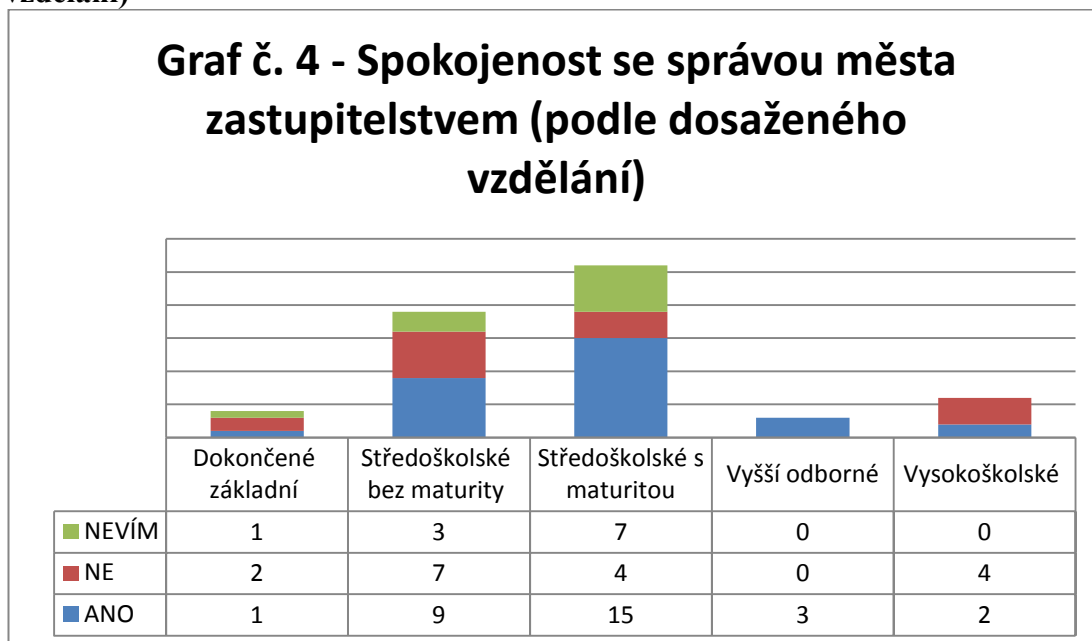
**Graf č. 2 - Spokojenost se správou města zastupitelstvem (podle věku)**



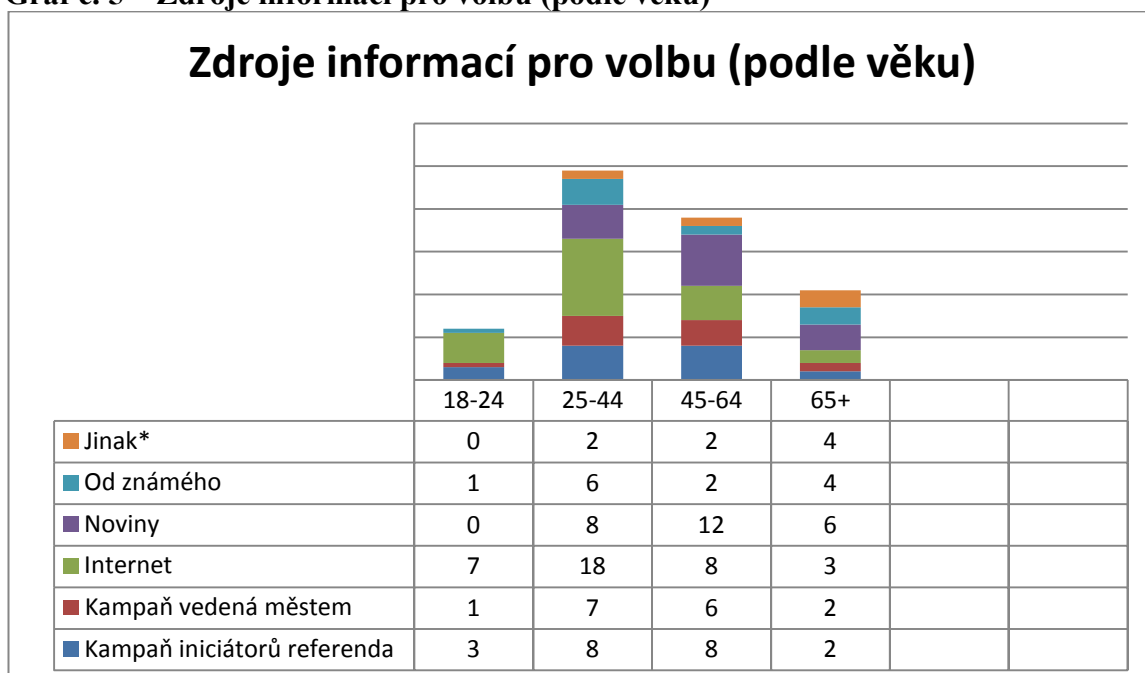
**Graf č. 3 – Spokojenost se správou města zastupitelstvem u voličů, kteří se místních voleb nezúčastnili**



**Graf č. 4 - Spokojenost se správou města zastupitelstvem (podle dosaženého vzdělání)**

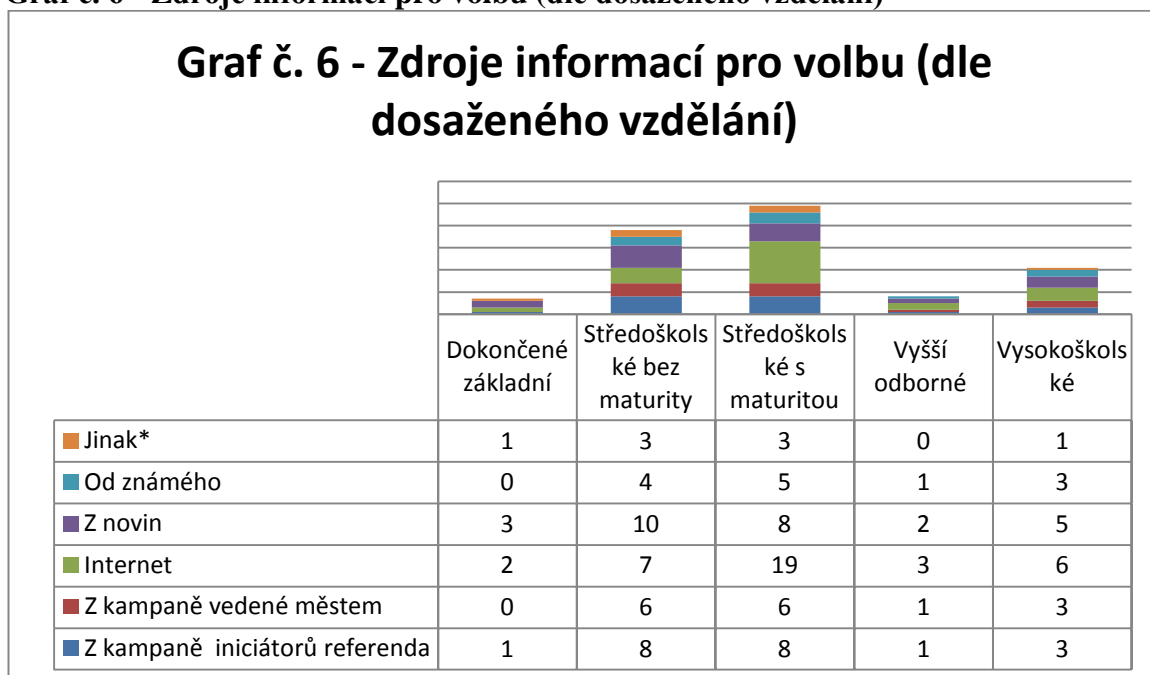


**Graf č. 5 – Zdroje informací pro volbu (podle věku)**



\* Zde se objevily jen odpovědi rádio a televize. Každá čtyřikrát.

Graf č. 6 - Zdroje informací pro volbu (dle dosaženého vzdělání)



\*Zde se objevily jen odpovědi rádio a televize. Každá čtyřikrát.

Graf č. 7 - Shoda volby v referendu s názorem politické strany volené ve volbách do zastupitelstva města (podle věku)

