

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Místní referendum

Předkládá: Jan Kupka

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Druhá strana vazby – „Zadávací list“

Třetí strana vazby – „Zadávací list“

Prohlášení

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

Jan Kupka

Děkuji vedoucímu své bakalářské práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za cenné rady a připomínky, které byly velmi užitečné.

OBSAH

1. Úvod	7
2. Demokracie	8
2.1. Institut zastupitelské demokracie	9
2.2. Institut přímé demokracie	11
2.2.1. Volby	12
2.2.2. Petice	13
2.2.3. Referendum	13
2.2.3.1. Celostátní referendum	14
2.2.3.2. Krajské referendum	15
3. Místní referendum	18
3.1. Současná právní úprava místního referenda	19
3.2. Důvody konání místního referenda	21
3.3. Podmínky konání místního referenda	22
3.3.1. Vyhlášení místního referenda	22
3.3.2. Přípravný výbor	23
3.3.2.1. Podpisová listina	24
3.3.2.2. Přezkoumání náležitostí návrhu	25
3.3.3. Oprávněné osoby	27
3.3.4. Doba konání místního referenda	28
3.3.5. Předmět místního referenda	29
3.3.6. Místo konání	31
3.4. Hlasování	32
3.5. Platnost a závaznost místního referenda	35
3.6. Soudní ochrana	37
4. Statistika místních referend 2006 - 2014	41
5. Závěr	46
6. Resumé	48
7. Zdroje	49
7.1. Literatura	49
7.2. Zákony, podzákoné normy a důvodové zprávy	50
7.3. Judikáty	52
7.4. Internetové zdroje	52
7.5. Periodika	53

1. Úvod

Postupnou demokratizací společnosti v České republice po událostech 17. listopadu 1989 byly do našeho právního systému zapracovány demokratické mechanismy, které občanům České republiky, ale i trvale usídleným cizincům na území České republiky zaručují možnost podílet se na správě věcí veřejných pomocí demokratických nástrojů zastupitelské i přímé demokracie. Stěžejním tématem této bakalářské práce je prvek přímé demokracie, a to konkrétně místní referendum. Pokusím se v práci představit místní referendum jako možný nástroj pro efektivnější správu věcí veřejných, také jako nástroj kontrolního mechanismu ve veřejné správě a v neposlední řadě jako demokratický projev vůle obyvatel obce, ve které by bylo vyhlášeno místní referendum. Tyto nástroje budou představeny zejména na základě analýzy evidence místních referend, které bych rád věnoval v práci samostatnou kapitolu. Dále bych chtěl práci zaměřit na současnou právní úpravu místního referenda s důrazem na problematické pasáže daného zákona, které v praxi vyvolávají nejasnosti, z nichž mnohé byly řešeny v rámci soudního přezkumu. Místní referendum jsem si jako téma pro tuto práci vybral nejen z důvodu stále rostoucí aktuálnosti tohoto institutu přímé demokracie, ale také z důvodu nedávné osobní zkušenosti s místním referendem v Plzni, které mělo být iniciováno na základě občanské angažovanosti, ale nakonec nebylo uskutečněno z důvodu malé podpory mých spoluobčanů z Plzně. Tato událost mě vedla k zamyšlení, zda konání místního referenda není příliš svázáno zákonnými normami, které by bránily v jeho vyhlášení. Ve své práci se budu snažit čtenáře co nejlépe zorientovat v dané problematice tak, aby mohl být v budoucnu erudovaným iniciátorem případného místního referenda.

2. Demokracie

Demokracii lze chápat jako jednu s forem vlády neboli veřejné a státní moci, na které se všichni občané mohou podílet přímo nebo skrze své volené zástupce. V tomto případě hovoříme o přímé či zastupitelské demokracii. *“K základní koncepci demokracie patří, že všechny možné zájmy a názory mají možnost konkurovat a získat možnost ovlivňovat státní moc. Mnohost zájmů a názorů je konstitutivním elementem v politickém procesu. V postupu politické soutěže dochází ve společnosti mezi různými zájmy a názory k určitému kompromisu. Ve střetnutí se utváří politická vůle. Ve sporu různých reprezentujících názorů krystalizují “nadhledové” názory nad názory politických stran jako politických alternativ. Posléze rozhoduje hlasování většinou.”*¹ V dnešní převážně materialisticky zaměřené společnosti se však musíme zamyslet, do jaké míry lze ovlivnit jednotlivce, či dokonce skupiny ke změně názoru, čímž by došlo k potlačení mnohočetnosti názorů, které by si mohly navzájem konkurovat. To vede jednotlivé státy k vytvoření kontrolních principů a pravidel, tedy zákonných mechanismů k regulaci negativních jevů v demokracii. V České republice, podobně jako v ostatních demokratických státech, jsou základy fungování demokratické společnosti zakotveny v Ústavě² a Listině základních práv a svobod.³ V těchto základních ústavních zákonech nalezneme mechanismy jak zastupitelské, tak přímé demokracie. Už z rozčlenění Ústavy České republiky snadno rozpoznáme dělbu moci v našem státě. Ústava v jednotlivých hlavách dělí moc na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Každé zmiňované moci, jež je vykonávána prostřednictvím zvolených nebo jmenovaných zástupců z lidu, Ústava přesně vymezuje vznik mandátu k jejímu výkonu, podmínky trvání mandátu, kompetence a povinnosti k jejímu výkonu. Samotnou podstatou dělby moci ve státě je nastavení kontrolního prostředí tak, aby každý vykonavatel moci byl kontrolovatelný dle nastavených norem a nedocházelo k zneužívání moci ve prospěch jednotlivce nebo úzké skupiny osob.

¹ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 41 s. ISBN 80-735-7179-X

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

³ Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Další velmi důležitou částí Ústavy je hlava sedmá, která pojednává o územní samosprávě. Územní samospráva je zaručena státoprávním celkům již v článku 8 Ústavy. Jedná se tedy o správu věcí veřejných na určitém územním celku, v tomto případě na území obce nebo kraje. Pojem věci veřejné neboli veřejné správy: *“V zásadě pod označením veřejná správa rozumíme buď určitý druh činnosti (tj. spravování), nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává.”*⁴

Samotný princip spravování záležitostí určité skupiny osob ve vztahu k demokracii nalezneme nejen u orgánů obligatorně zřízených na základě zákona, jako je například zastupitelstvo obce, ale i u organizovaných zájmových skupin, jakou je kupříkladu Okresní myslivecký spolek Frýdek - Místek⁵, který má svou samosprávnou strukturu.

2.1. Institut zastupitelské demokracie

Princip fungování institutu zastupitelské demokracie je založen na volbě neboli výběru zástupců formou volby, při které *“občané utvářejí orgány, které rozhodují v jejich zastoupení, a tyto orgány popřípadě vytvářejí orgány další, které mohou být těmto odpovědny. Legitimita občanské moci je tak “vložená do rukou” jejich zvolených zástupců.”*⁶

V právním řádu České republiky nalezneme hned několik zastupitelských orgánů, jejichž zástupci jsou voleni na základě všeobecného, tajného a rovného volebního práva. Tyto orgány dále vykonávají pravomoc jim zákonem svěřenou. Konkrétně se jedná o Parlament České republiky, který je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou s dvěma sty poslanci a Senátem s jedenaosmdesáti senátory, post prezidenta republiky, zastupitelstvo obce a kraje a v neposlední řadě Evropský parlament.

⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 7.* vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 5 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492

⁵ Okresní myslivecký spolek Frýdek - Místek. *Myslivost.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.myslivost.cz/omsfrydekmistek/Home.aspx>

⁶ KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 85 s. ISBN 80-868-9898-9

Počet volených zástupců do zastupitelstva obce je dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen zákon o obcích) v § 68 odst. 1 upraven takto: *“Zastupitelstvo obce při stanovení počtu členů zastupitelstva obce přihlédne zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Počet členů stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci, městysu, městě, městském obvodu, městské části do 500 obyvatel 5 až 15 členů, nad 500 do 3 000 obyvatel 7 až 15 členů, nad 3 000 do 10 000 obyvatel 11 až 25 členů, nad 10 000 do 50 000 obyvatel 15 až 35 členů, nad 50 000 do 150 000 obyvatel 25 až 45 členů, nad 150 000 obyvatel 35 až 55 členů.”*⁷

Počet volených zástupců do zastupitelstva kraje je dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích v § 31 odst. 1 upraven takto: *“Zastupitelstvo se skládá z členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva činí v kraji s počtem obyvatel a) do 600 000 obyvatel 45 členů, b) nad 600 000 do 900 000 obyvatel 55 členů, c) nad 900 000 obyvatel 65 členů.”*⁸

Počet volených zástupců do Evropského parlamentu za Českou republiku je 21 poslanců z celkového počtu 751 poslanců Evropského parlamentu, v němž jsou zástupci z 28 zemí Evropské unie.

Do všech těchto orgánů jsou voleni zástupci lidu prostřednictvím institutu voleb. Samotný akt volby do zastupitelských orgánů je však institutem přímé demokracie.

⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ze dne 12. dubna 2000 ve znění zákonů č. 273/2001 Sb., č. 320/2001 Sb., č. 450/2001 Sb., č. 313/2002 Sb., č. 311/2002 Sb., č. 59/2003 Sb., č. 22/2004 Sb., č. 216/2004 Sb., č. 257/2004 Sb., č. 421/2004 Sb., č. 501/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 61/2006 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 234/2006 Sb., č. 245/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 169/2008 Sb., č. 298/2008 Sb., č. 305/2008 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 326/2009 Sb., č. 347/2010 Sb., č. 424/2010 Sb., č. 246/2011 Sb., č. 364/2011 Sb., č. 72/2012 Sb., č. 142/2012 Sb., č. 239/2012 Sb., č. 257/2013 Sb., č. 303/2013 Sb., č. 64/2014 Sb.

⁸ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) ze dne 12. dubna 2000 ve znění zákonů č. 273/2001 Sb., č. 320/2001 Sb., č. 450/2001 Sb., č. 231/2002 Sb., nálezů Ústavního soudu č. 404/2002 Sb., zákonů č. 229/2003 Sb., č. 216/2004 Sb., č. 257/2004 Sb., č. 421/2004 Sb., č. 501/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 234/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 298/2008 Sb., č. 305/2008 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 326/2009 Sb., č. 118/2010 Sb., č. 199/2010 Sb., č. 347/2010 Sb., č. 246/2011 Sb., č. 364/2011 Sb., č. 457/2011 Sb., č. 142/2012 Sb., č. 239/2012 Sb., č. 303/2013 Sb., č. 64/2014 Sb.

2.2. Institut přímé demokracie

Tato práce je zaměřena na institut přímé demokracie, jak bude dále popsáno, konkrétně na institut místního referenda. Mezi další instituty přímé demokracie, s kterými se jako občané můžeme běžně setkat, jsou volby a petice. Nejprve je ale nutno rámeček přímé demokracie vysvětlit v širším slova smyslu. *“Z hlediska efektu využití názoru občanů lze metody přímé demokracie rozlišovat na rozhodovací a konzultativní. Podstatným rozlišovacím znakem je právní vlastnost ústavního prostředku charakterizovaná tím, zda tento prostředek vyvolává bezprostředně účinky rozhodnutí, nebo je “pouze” vyjádřením názoru před samotným rozhodnutím - byť názorem závazným. Formami rozhodovací přímé demokracie jsou zejména volby a referendum. Konzultativní demokracie se zakládá na metodách, kdy lid posuzuje návrhy státních rozhodnutí před jejich vlastním vydáním.”*⁹ K tomuto je nutno poznamenat, že v konzultativní demokracii se nemusí jednat jen o státní rozhodnutí. Z celkového pohledu lze hovořit o doporučující volbě k jakémukoliv rozhodnutí státní nebo veřejné správy.

Jestliže budeme hovořit o státě jako o určitém systému organizované moci a tato moc byla legitimizována na základech demokratických principů, tedy vznikla z vůle lidu, můžeme pak hovořit o možnosti přímého vlivu občanů na rozhodování ve státě. Tento systém můžeme označovat za nezprostředkovanou neboli přímou demokracii. *“Za přímou demokracii lze považovat každou organizační formu, v níž lid (obyvatelstvo) jako základní činitel univerzální státnosti rozhodování přenesl na své představitele, je současně sám činný při rozhodování.”*¹⁰

⁹ KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 85 - 86 s. ISBN 80-868-9898-9

¹⁰ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 56 s. ISBN 80-735-7179-X.

2.2.1. Volby

Reprezentujícím institutem přímé demokracie v České republice je, jak již bylo výše řečeno, institut voleb. Z voleb by měly demokratickým způsobem vzniknout státní orgány a orgány samosprávních celků. Ještě před rokem 1989, když byla v Ústavě Československé socialistické republiky¹¹ zakotvena vedoucí úloha Komunistické strany Československa, měl institut voleb zcela jiný význam. V těchto volbách šlo pouze o legitimizaci nedemokratického vládního zřízení před demokratickými státy západního světa. Vládnoucí Komunistická strana Československa opírala svůj mandát o vůli lidu, tehdejší rétorikou řečeno - o vůli dělnické třídy. Tento mandát jim byl svěřen v předem připravených volbách, a není tak možno hovořit o demokratickém způsobu provedení voleb.

Z pohledu dnešní společnosti hovoříme o institutu voleb jako o demokratickém nástroji k legitimizaci zastupitelské demokracie. K tomuto jsou volby v právním řádu České republiky upraveny hned několika zákonnými normami. Konkrétně se jedná o právní úpravu zákona o volbě prezidenta republiky¹², zákona o volbách do Parlamentu České republiky¹³, zákona o volbách do Evropského parlamentu¹⁴, zákona o volbách do zastupitelstev krajů¹⁵ a zákona o volbách do zastupitelstev obcí¹⁶. V těchto zákonech nalezneme způsob provedení těchto voleb a tím i legitimizaci mandátu pro vzniklé orgány.

¹¹ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., ze dne 11. července 1960 Ústava Československé socialistické republiky (znění účinné od 11. 7. 1960 do 31. 12. 1992)

¹² Zákon č. 275/2012 Sb., ze dne 18. července 2012 o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů

¹³ Zákon č. 247/1995 Sb., ze dne 27. září 1995 o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

¹⁴ Zákon č. 62/2003 Sb., ze dne 18. února 2003 o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

¹⁵ Zákon č. 130/2000 Sb., ze dne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

¹⁶ Zákon č. 491/2001 Sb., ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

2.2.2. Petice

*“Petiční právo je jedním z politických práv garantovaných Listinou a speciálním zákonem (č. 85/1990 Sb.); spočívá v tom, že každý má právo sám nebo společně s jinými se obracet na státní orgány, orgány územní samosprávy a právnické osoby, jimž byla svěřena působnost státního orgánu, se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů. Peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu. Petice nesmí 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 k hrubé neslušnosti. Ve výkonu petice nesmí být nikomu bráněno. Výkon tohoto práva nesmí být nikomu na újmu.”*¹⁷ Takto hovoří právní slovník o právu petičním. Petice samotná jako institut přímé demokracie je v právním řádu České republiky upravena v zákoně o právu petičním¹⁸ a nařízením Ministerstva vnitra číslo 27/2004, o vyřizování peticí, stížností, oznámení a podnětů. Peticí se nelze domáhat konkrétního výkonu veřejné moci, jen v některých případech vyplývá z petice splňující určité podmínky konkrétní právní nárok, obecně zpravidla povinnost adresáta se obsahem petice zabývat, nikoliv již něco plnit. Jde o určitý projev vůle občanů, kteří se připojili k petici a dávají tak najevo svůj názor.

2.2.3. Referendum

Referendum ve srovnání s volbami nezakládá v hlasování právní sílu mandátu osoby, ale rozhodnutí o určité otázce. V případě referenda konaného na území České republiky však nemůžeme hovořit o rozhodování o jakékoliv otázce, nýbrž o otázce, která není v rozporu s Ústavou České republiky a dalšími zákony, kterými je referendum v České republice vázáno. Při splnění všech zákonných

¹⁷ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, 1459 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1

¹⁸ Zákon č. 85/1990 Sb., ze dne 27. března 1990 o právu petičním

podmínek můžeme pak hovořit o výsledku referenda jako o rozhodnutí lidu. *“Právní síla těchto rozhodnutí je mnohdy vyšší právní síly než zákony. Termín “referendum” pochází z latinského “referendum”, tedy “to, co má být sděleno”. Hlasování voličů je nazýváno též jako “plebiscit”, z latinského “plebiscitum” - rozhodnutí lidu. V zásadě jde z právního hlediska o synonymum.”*¹⁹

Referendum můžeme také považovat za protiklad zastupitelské demokracie v případě, že referendem budeme nahrazovat rozhodnutí zastupitelských orgánů. Obecně lze referendum rozlišovat podle několika forem, avšak ne každá forma referenda, o které zde bude hovořeno, by našla oporu v právním řádu České republiky. Jedná se o formu referenda vyhlášeného výkonnou mocí, které je vyhlášeno vládou nebo prezidentem. *“Nabízí se srovnání s článkem 11 Ústavy Francie. Tzv. zákonodárské referendum je referendum, v němž voliči hlasují o aktu běžného zákonodárství. Referendum tohoto druhu je vždy fakultativní.”*²⁰ Dalšími formami referenda je referendum ex constitutione, tzv. vyžadované ústavou, a referendum iniciované peticemi občanů.

Referenda jsou v demokratických společnostech ve většině případů formulovaná ve vztahu k hlasujícím jednoduše. Hlasující má rozhodnout o určité otázce výběrem odpovědi “ano” či “ne”, nebo vybírá z několika variant předkládaných návrhů.

2.2.3.1. Celostátní referendum

Ještě v roce 2001 hodnotila právnická učebnice zkušenost České republiky s referendem takto: *“Česká republika patří k nevelké skupině evropských států, které nejenže nemají z minulosti žádné významnější zkušenosti s uplatňováním různých forem přímé účasti lidu na rozhodování věcí veřejných, ale nemá ani v současnosti v právním řádu zakotveny takové standardní formy přímé demokracie, jako je celostátní referendum nebo lidová iniciativa.”*²¹ S tímto výrokem se v

¹⁹ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 58 s. ISBN 80-735-7179-X

²⁰ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 59 s. ISBN 80-735-7179-X

²¹ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státopěda*. 1. vyd. Praha: Linde, 2001, 215 s. Vysokoškolské právnické učebnice. ISBN 80-720-1273-8

dnešní době můžeme jen těžko ztotožňovat. Česká republika a hlavně společnost v České republice již byla konfrontována s referendem na celostátní úrovni. Jednalo se o celostátní referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii, které se konalo ve dnech 13. a 14. června 2003 a bylo vyhlášeno prezidentem České republiky na základě ústavního zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.²² V tomto referendu občané schválili nadpoloviční většinou hlasujících přistoupení České republiky k Evropské unii. Výsledný souhlas nahrazoval rozhodnutí Parlamentu k ratifikaci smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii přesně dle dikce zmíněného Ústavního zákona. Česká republika vyhlášením celostátního referenda potvrdila, že je demokratickým státem, který je ochoten svěřit rozhodnutí o důležité otázce, které pravděpodobně ovlivní společenský život několika generací, svým občanům v referendu, jakožto nástroji přímé demokracie. Dle mého názoru lze v budoucnu očekávat vyhlášení celostátního referenda v otázce zavedení eura neboli jednotné měny Evropské unie na území České republiky, nebo stejně tak může být vyhlášeno celostátní referendum o vystoupení České republiky z Evropské unie, vše ovšem záleží na politické situaci v Evropě. Důležitou skutečností však zůstává, ať už bude vyhlášeno celostátní referendum z jakéhokoliv důvodu, že občané České republiky mají reálnou možnost ovlivnit rozhodování o důležitých otázkách ve svém státě.

2.2.3.2. Krajské referendum

Oproti celostátnímu referendu, které nemá v právním řádu České republiky kodifikované generální zmocnění k jeho provedení a je nutné pro vyhlášení celostátního referenda přijmout samostatný zákon, dle kterého bude toto referendum provedeno, je v České republice upraveno zákonem referendum na úrovni vyššího samosprávního celku, tedy kraje, a referendum na místní úrovni samosprávy neboli místní referendum.

²² Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., ze dne 14. listopadu 2002 o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Krajské referendum je upraveno v zákoně č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.²³ Krajské referendum lze konat na území vyšších územních samosprávných celků, které jsou vytvořeny zvláštním právním předpisem²⁴, a jen v otázkách, které se týkají rozhodování v samostatné působnosti kraje. Zákonem předpokladem konání krajského referenda je vyhlášení referenda na celém území daného kraje. Zákon taxativně vylučuje konání krajského referenda v otázkách, které jsou sice svěřeny do samostatné působnosti krajské samosprávy, ale vyhlášení referenda právě o těchto otázkách by bylo v rozporu s demokratickými postupy řízení samosprávného celku. Konkrétně není přípustné konání krajského referenda v otázkách, ve kterých by občané měli rozhodovat o ukládání pokut, k jejichž uložení je krajská samospráva zmocněna zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích a o rozpočtu kraje, dále o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání hejtmana, jeho náměstků a členů rady kraje, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje, jestliže by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, dále o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje nebo jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Krajské referendum nebylo doposud v České republice vyhlášeno v žádném kraji. Jednou z příčin může být dle mého názoru nedostatečná občanská angažovanost občanů daného vyššího samosprávného celku, tedy konkrétního kraje, nebo naopak velmi dobré vedení samosprávy v kraji, při kterém nedochází k nespokojenosti občanů s vedením kraje ve věcech samosprávy. Nelze však tuto skutečnost takto jednoduše paušalizovat, vyhlášení krajského referenda má velmi důležitý společenský význam v regulaci a kontrole krajské samosprávy, není důležité, že krajské referendum nebylo doposud vyhlášeno, ale je důležité, že

²³ Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů ze dne 9 března 2010 ve znění zákonů č. 142/2012 Sb., 58/2014 Sb.

²⁴ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.

tento demokratický institut je upraven v právním řádu České republiky a je připraven k okamžitému použití. V současné době některé politické strany začínají hovořit o vyhlášení krajského referenda v otázce prolomení těžebních limitů v Ústeckém kraji. Tato otázka však bude ještě vyžadovat samostatnou studii, zda lze vůbec v krajském referendu o této otázce rozhodnout, neboť těžební limity se týkají sice konkrétního území, ale rozhodnutí o této otázce se týká celé společnosti, například s přihlédnutím k energetické stabilitě České republiky.

Zákonná úprava krajského referenda neměla při schvalování v legislativním procesu plnou podporu, je nutné zmínit, že tento prvek přímé demokracie byl přijat do právního řádu České republiky až po přehlasování prezidentova veta poslaneckou sněmovnou. Tehdejší prezident Václav Klaus byl jednoznačně proti přijetí tohoto zákona. *“Prezident odmítl zákon podepsat s tím, že zavedení institutu krajského referenda je závažným krokem měnícím poměry ve státě, a proto nemá být sněmovnou „protlačen silou“ těsně před volbami. Za sporné považuje prezident i zavedení prvků přímé demokracie na úroveň kraje, kde podle něj má platit mechanismus nepřímé demokracie. Zákon se podle něj také může stát krokem k „regionalizaci“ České republiky a k „parcelování“ státu.”*²⁵ S odstupem času můžeme však obavy Václava Klause vyvrátit.

²⁵ *Právní zpravodaj*. 2010, č. 137, Sněmovna přehlasovala veto zákona o krajském referendu

3. Místní referendum

První právní základy místního referenda byly položeny přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se měnila a doplňovala Ústava Československé socialistické republiky.²⁶ Tento ústavní zákon byl přijat 18. července 1990 a od této doby můžeme hovořit o místním referendu jako o kodifikovaném nástroji k výkonu přímé demokracie v místní samosprávě. V tomto ústavním zákoně bylo zakotveno generální zmocnění ke konání referenda o věcech místní samosprávy. Podle novelizovaného článku 86 hlavy sedmé mohli občané o věcech místní samosprávy rozhodovat na obecních shromážděních nebo referendem či prostřednictvím zastupitelstva obce. Citovaný článek neobsahoval bližší ustanovení o jejich konání či průběhu a z novely nevyplývalo, jak by měl být tento institut vykonán. Navzdory pouze této právní úpravě, kdy nebyl po určité době přijat speciální zákon, docházelo ke konání místních referend a jejich platnost nebyla nikdy zpochybnována.²⁷ První právní úpravou, která předpokládala obligatorně konání místního referenda, byla zákonná úprava obecního zřízení v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích.²⁸ Tento zákon v § 26 odst. 1 stanovil, že *“místním referendem rozhodují občané a) jedná-li se o sloučení obcí nebo o návrh na rozdělení obce, b) požádá-li o to alespoň jedna třetina členů obecního zastupitelstva nebo jedna desetina občanů obce starších 18 let.”* V odstavci 2 zmiňovaného paragrafu byl upraven stav, za kterého nebylo možno místní referendum vyhlásit, a to takto: *“Místní referendum nelze vyhlásit, pokud ve věci již bylo rozhodnuto obecním zastupitelstvem.”* Bližší úprava místního referenda byla svěřena zvláštnímu zákonu. Dne 15. dubna 1992 byl přijat právě tento zvláštní zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu²⁹, který již podrobněji upravoval průběh místního referenda. Tento zákon byl později novelizován zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do

²⁶ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., ze dne 18. července 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

²⁷ MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2/2007, IV, s. 55.

²⁸ Zákon č. 367/1990 Sb., ze dne 4. září 1990, o obcích (obecní zřízení)

²⁹ Zákon č. 298/1992 Sb., ze dne 15. dubna 1992, o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

zastupitelstev v obcích³⁰, kdy z jeho textu byla vyňata touto novelou právní úprava voleb do zastupitelstev v obcích. Místní referendum bylo i nadále upraveno v již zmiňovaném zákoně č. 298/1992 Sb., a bylo prováděno vyhláškou Ministerstva vnitra České republiky č. 433/1992 Sb., o úkolech obcí při zajišťování voleb do zastupitelstev v obcích a při místním referendu. Tento zákon byl v platnosti až do doby, než byl přijat dne 11. prosince 2003 nový zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu³¹, který nabyl účinnosti dne 1. února 2004 a se kterým zároveň pozbyla platnosti i výše zmiňovaná prováděcí vyhláška Ministerstva vnitra České republiky č. 433/1992 Sb.

3.1. Současná právní úprava místního referenda

Právní úprava místního referenda vychází z ústavních pramenů. V Ústavě České republiky³² nalezneme tyto prameny v hlavě sedmé, která upravuje územní samosprávu. Konkrétně v článku 100 Ústava v odstavci 1 stanoví: *“Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.”* Z ustanovení výše citovaného článku přímo vyplývá právo občanů územního samosprávného celku se přímo podílet na správě věcí, které spadají do samostatné působnosti tohoto samosprávného územního celku. Další velmi důležitý ústavní pramen místního referenda nalezneme v Listině základních práv a svobod³³ (dále jen „LZPS“), která ve svém článku 21 odst. 1 stanoví: *“Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.”*

Obdobná úprava místního referenda jako v LZPS je obsažena v článku 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který byl vyhlášen v právním

³⁰ Zákon č. 152/1994 Sb., ze dne 22. června 1994, o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů

³¹ Zákon č. 22/2004 Sb., ze dne 11. prosince 2003, o místním referendu a o změně některých zákonů

³² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky ve znění ústavních zákonů č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 448/2001 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 515/2002 Sb., č. 319/2009 Sb., č. 71/2012 Sb., č. 98/2013 Sb.

³³ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky ze dne 16. prosince 1992 ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

řádu České republiky prostřednictvím vyhlášky ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., dne 10. května 1976.

Institut místního referenda nalezneme zakotven také v Evropské chartě místní samosprávy³⁴ (dále jen Evropská charta), a to v člancích 3 a 5, kterými se Česká republika cítí být, krom dalších článků, vázána. Evropská charta v článku 3 vymezuje pojem samosprávy takto: *“Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných,”* čímž implicitně vymezuje možnost správy věcí veřejných formou referenda. Naopak v článku 5 Evropská charta přímo explicitně vyjadřuje možnost využití místního referenda, a to takto: *“Hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.”* Evropská charta dále neupravuje místní referendum ve vztahu úpravy pravidel k jeho provedení, jen nabízí a upřednostňuje institut místního referenda jako vhodný demokratický nástroj k vyjádření vůle obyvatelstva.

Na tomto místě považuji za nutné zabývat se také právem Evropské unie ve vztahu k místnímu referendu. Jelikož je Česká republika, jak již bylo zmíněno v části věnované celostátnímu referendu, členem Evropské unie, lze předpokládat, že Česká republika by mohla být vázána právem Evropské unie ve vztahu k právní úpravě místního referenda. Samotná Evropská unie však nepředepisuje členským státům právní úpravu (formu) místního referenda a nechává toto v plné kompetenci jednotlivých členských států. Dle mého názoru by oblasti místní samosprávy neměly být upravovány právem Evropské unie, jelikož by tato případná právní úprava příliš zasahovala do demokratických principů jednotlivých států a narušovala by jejich suverenitu ve vztahu k místním zvyklostem.

Současná platná právní úprava místního referenda je zakotvena v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.³⁵ *“Důvodem jeho přijetí byla potřeba zohlednit situaci, která nastala po přijetí zákona č. 128/2000*

³⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., Ministerstvo zahraničních věcí sděluje, že dne 15. října 1985 byla ve Štrasburku přijata Evropská charta místní samosprávy. Jménem České republiky byla Evropská charta podepsána ve Štrasburku dne 28. května 1998. S Evropskou chartou vyslovil souhlas Parlament České republiky. Prezident republiky ji ratifikoval.

³⁵ Zákon č. 22/2004 Sb., ze dne 11. prosince 2003, o místním referendu a o změně některých zákonů ve znění zákonů č. 234/2006 Sb., č. 169/2008 Sb., č. 142/2012 Sb., č. 58/2014 Sb.

Sb., o obcích a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vyřešit určité problémy, které se vyskytovaly v souvislosti s aplikací předchozího zákona, a zajistit soudní ochranu tohoto práva, která dosud nebyla náležitě garantována.”³⁶

3.2. Důvody konání místního referenda

Důvody ke konání místního referenda mohou být samozřejmě různé. Nejprve se ale budeme věnovat iniciačnímu důvodu konání místního referenda, který může být dle zákona obligatorní, nebo fakultativní.

Obligatorní důvod k vyhlášení místního referenda nalezneme v zákoně o obcích³⁷, který nařizuje vyhlášení místního referenda v případě, jenž je popsán v § 22 odst. 1 takto: *“O oddělení části obce rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti na návrh obce, který podá obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit.”*

Fakultativní důvody již zahrnují širokou škálu případů, ve kterých by mohlo být místní referendum vyhlášeno. Jako příklad můžeme zmínit vyhlášení místního referenda zastupitelstvem obce z důvodu důležitosti rozhodnutí o určité otázce, které svým charakterem dopadá na časové období výrazně přesahující volební období zastupitelstva obce. Zastupitelstvo obce může za pomoci místního referenda přenést odpovědnost za rozhodnutí na občany své obce a tímto způsobem transparentně delegovat rozhodnutí, jehož důsledky by například dopadaly na několik následujících generací občanů obce. Tento důvod však v České republice není ze strany zastupitelstev obcí nikterak hojně využíván. Častějším fakultativním důvodem konání místního referenda je nespokojenost občanů se situací v obci, kdy pomocí místního referenda se mohou občané domoci změny určitého dění v obci. Příkladem byla v roce 2014 velká občanská nespokojenost s hazardním podnikáním v mnohých obcích České republiky, kde

³⁶ MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2/2007, roč. IV, s. 55

³⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ze dne 12. dubna 2000 ve znění zákonů č. 273/2001 Sb., č. 320/2001 Sb., č. 450/2001 Sb., č. 313/2002 Sb., č. 311/2002 Sb., č. 59/2003 Sb., č. 22/2004 Sb., č. 216/2004 Sb., č. 257/2004 Sb., č. 421/2004 Sb., č. 501/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 61/2006 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 234/2006 Sb., č. 245/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 169/2008 Sb., č. 298/2008 Sb., č. 305/2008 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 326/2009 Sb., č. 347/2010 Sb., č. 424/2010 Sb., č. 246/2011 Sb., č. 364/2011 Sb., č. 72/2012 Sb., č. 142/2012 Sb., č. 239/2012 Sb., č. 257/2013 Sb., č. 303/2013 Sb., č. 64/2014 Sb.

se různá občanská sdružení snažila o iniciování vyhlášení místního referenda, ve kterém by občané vyjádřili svůj postoj k tomuto podnikání. Nejčastěji občané požadovali omezení hazardu v jejich obci. Na tomto příkladu je možno jasně demonstrovat iniciační impulz k vyhlášení místního referenda, za pomoci kterého by občané dali najevo nespokojenost s určitým děním v obci a měli možnost se domoci tímto způsobem změny.

3.3. Podmínky konání místního referenda

Pro konání místního referenda musíme vycházet, jak již bylo uvedeno, z právní úpravy místního referenda, tedy zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu, která stanoví, za jakých podmínek lze toto referendum konat.

3.3.1. Vyhlášení místního referenda

Základní podmínkou konání místního referenda je jeho vyhlášení. Samotný zákon o místním referendu na to pamatuje v § 8 odst. 1, kde podmínky vyhlášení upravuje takto: *“Místní referendum se koná, jestliže a) se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města, nebo b) přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda a zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města rozhodne o jeho vyhlášení.”* Z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že jiný způsob vyhlášení místního referenda není možný.

Původní návrh zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu v podobě, jak byl předkládán Poslanecké sněmovně, počítal s možností vyhlášení místního referenda konaného z podnětu zastupitelstva obce, statutárního města, který by byl podmíněn podpořením kvalifikovanou většinou zastupitelstva.³⁸ Navrhovatelé toto zdůvodňovali takto: *“Poměr kvalifikované většiny (tj. dvoutřetinová většina všech členů zastupitelstva) by měl být dostačující k vyjádření závažnosti konání místního referenda k dané otázce.”*³⁹ V této podobě však zákon nebyl přijat. Platné znění zmíněného ustanovení bylo přijato takto: *“Zastupitelstvo obce nebo*

³⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

³⁹ Tamtéž k § 14

*zastupitelstvo statutárního města může rozhodnout o konání místního referenda prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.*⁴⁰ Zákodárce poskytl tímto zastupitelstvům větší volnost při rozhodování o vyhlášení místního referenda.

3.3.2. Přípravný výbor

Jak již bylo uvedeno, místní referendum může být také vyhlášeno na základě podání návrhu přípravného výboru, který může být podán, pokud jej v obci nebo v její části podpořilo zákonem stanovené množství oprávněných osob. Zákon stanoví, že návrh na vyhlášení místního referenda může být podán, jestliže jej podpořilo minimálně v obci *“do 3 000 obyvatel 30 % oprávněných osob, do 20 000 obyvatel 20 % oprávněných osob, do 200 000 obyvatel 10 % oprávněných osob, nad 200 000 obyvatel 6 % oprávněných osob.”*⁴¹ *“Stanovením potřebné podpory oprávněných osob v místním referendu hlasovat pro návrh na konání místního referenda, který je podaný přípravným výborem, je v podstatě řešena otázka, do jaké míry bude institut místního referenda využíván, samozřejmě však v těch případech, které zákon předpokládá.”*⁴²

Na přípravný výbor můžeme nahlížet jako na lidovou iniciativu k vytvoření a podání návrhu místního referenda. Pro účely místního referenda se přípravný výbor skládá minimálně ze tří oprávněných osob. Jeho členové se později mohou stát členy komise pro hlasování v souvislosti s konáním referenda. Přípravný výbor vybere ze svých členů zmocněnce, jenž bude zastupovat přípravný výbor jeho jménem. Úkony tohoto zmocněnce jsou pro přípravný výbor závazné. Z hlediska právní subjektivity Ústavní soud v nálezu č. I. ÚS 101/05 vymezil přípravný výbor takto: *“Pokud jde o přípravný výbor pro konání místního referenda, Ústavní soud již judikoval, že je zřejmé, že přípravný výbor není právní osobou [byť mu zákon přiznává procesní způsobilost – § 91a soudního řádu správního, § 9 odst. 2 písm. c), d), § 57, § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o*

⁴⁰ § 14 zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů ve znění zákonů č. 234/2006 Sb., č. 169/2008 Sb., č. 142/2012 Sb., č. 58/2014 Sb.

⁴¹ Tamtéž § 8

⁴² Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů k § 8

místním referendu a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o místním referendu“). Přípravný výbor je však 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, má-li za to, že „v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce místní referendum nevyhlásit byla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody“ (srov. náleží sp. zn. IV. ÚS 223/04; Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 36, náleží č. 27).⁴³

Přípravný výbor v návrhu na vyhlášení místního referenda dle § 10 zákona o místním referendu, uvede označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje, znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu, odůvodnění návrhu, odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města, označení zmocněnce z členů přípravného výboru, jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, kterým se rozumí adresa pobytu, a jejich vlastnoruční podpisy. Dále k návrhu na vyhlášení místního referenda přikládá přípravný výbor podpisovou listinu s očíslovanými podpisovými archy, na kterých přípravný výbor dokládá zákonem požadovanou podporu ze strany oprávněných osob.

3.3.2.1. Podpisová listina

Podpisová listina má zákonem stanovené náležitosti, které upravuje § 11 zákona o místním referendu. V tomto ustanovení nalezneme taxativní výčet náležitostí, které musí obsahovat každý podpisový arch. Jedná se o označení území, na němž se má místní referendum konat, znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu, jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu. Jako důležitou součást nelze opomenout i povinné upozornění pro oprávněnou osobu tohoto znění *“Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není*

⁴³ Citace z nálezů Ústavního soudu č. I. ÚS 101/05 ze dne 13.3.2007 [48/2007 USn.] K rozhodnutí soudu o návrhu na vyhlášení místního referenda

oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč.”⁴⁴ Za projev podpory návrhu na vyhlášení místního referenda je dle zákona považováno uvedení jména, příjmení, data narození, adresy a vlastnoručního podpisu na podpisovém archu ze strany oprávněné osoby.⁴⁵ Návrh přípravného výboru musí být podpořen dostatečným počtem oprávněných osob, jak již bylo uvedeno v kapitole “Přípravný výbor”. V praxi se přípravný výbor často setkává s problémem nečitelnosti osobních údajů oprávněné osoby na podpisových listinách, což vede k nemožnosti přezkoumání náležitostí návrhu a tyto nečitelné údaje jsou považovány za neúplné, což může v některých případech vést k nedostatečnému počtu podpisů oprávněných osob na podpisových arších. Návrh přípravného výboru je v tomto případě považován za návrh s vadou a je vrácen zpět přípravnému výboru k odstranění vad (více v kapitole “Přezkoumání náležitostí návrhu”).

3.3.2.2. Přezkoumání náležitostí návrhu

Přípravný výbor předkládá svůj návrh na vyhlášení místního referenda *“obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu (dále jen „obecní úřad“)* nebo magistrátu hlavního města Prahy nebo magistrátu územně členěného statutárního města (dále jen „magistrát statutárního města“), který posoudí předložený návrh přípravného výboru ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání; *jestliže v návrhu přípravného výboru neshledá nedostatky, neprodleně po uplynutí této lhůty písemně vyrozumí zmocněnce*”⁴⁶ a předá tento návrh radě obce, která ho předloží na nejbližším zasedání zastupitelstva obce k projednání. Zastupitelstvo obce rozhodne usnesením o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a také stanoví den jeho konání.

V případě, že návrh přípravného výboru na konání místního referenda není bez vady, vrátí úřad, kterému byl návrh předložen, tento návrh přípravnému

⁴⁴ § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů ve znění zákonů č. 234/2006 Sb., č. 169/2008 Sb., č. 142/2012 Sb., č. 58/2014 Sb.

⁴⁵ Tamtéž § 11 odst. 2

⁴⁶ Tamtéž § 12 odst. 1

výboru k odstranění těchto vad. V některých případech v minulosti docházelo při opětovném přezkoumání návrhu k obstrukčnímu jednání ze strany obecního úřadu, kdy záměrně docházelo k přezkoumání celého doplněného návrhu a byla tak neúměrně prodlužována doba, než byl podán návrh k projednání zastupitelstvu obce. Zejména se některé obce tímto jednáním snažily odsunout termín konání místního referenda až do doby, kdy by nemohlo místní referendum proběhnout souběžně s termínem voleb. Tímto se zabýval Krajský soud v Ústí nad Labem, který se k posuzování doplněného návrhu vyjádřil v usnesení pod sp. zn. 40A 15/2014-42 takto: *“Zákon o místním referendu omezuje kontrolu návrhu na doplnění náležitostí, které jsou předem známy a jejichž kontrola by měla být okamžitá a velmi krátká. Okamžikem doplnění návrhu, pokud je tento návrh objektivně způsobilý vyvolat referendum, nastává povinnost obce, aby o návrhu hlasovalo a rozhodlo zastupitelstvo na prvním následujícím jednání.”* Při tomto přezkoumání náležitostí se pouze posuzuje formální stránka předloženého návrhu. Nelze v této fázi zamítnout návrh přípravného výboru z důvodu nepřipustnosti hlasování o navrhované otázce, což přísluší až v rozhodnutí zastupitelstvu obce, které se na tomto usnese.

Praxe ukázala, že spornou otázkou jsou podpisové archy, které jsou součástí návrhu přípravného výboru a ve kterých jsou ze strany úřadů, které návrhy přezkoumávají, často vyškrtávány nečitelné údaje oprávněných osob nebo údaje osob, u kterých mají tyto úřady pochybnost o jejich oprávněnosti na podpisovém archu. Tímto se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99 kde konstatoval: *“V rámci kontroly podpisů na podpisových listinách (na základě § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) si obecní úřad musí být naprosto jist existencí zákonného důvodu pro vyškrtnutí každého jednotlivého podpisu a tento důvod musí u každého podpisu srozumitelným způsobem specifikovat.”* Dále se také zabýval pobytem oprávněné osoby, kdy *“za důvod pro vyškrtnutí podpisu nelze považovat, uvede-li podporovatel na archu adresu svého skutečného bydliště, jestliže i adresa jeho evidovaného trvalého pobytu se podle evidence obyvatel nachází v dané obci.”*

Velmi zajímavým ustanovením zákona o místním referendu je bezesporu § 13 odst. 3, ve kterém zákonodárce, převážně z procesní ekonomiky, stanovil možnost, ve které *“zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města po tom,*

co byl podán návrh na konání místního referenda, může o navržené otázce v místním referendu rozhodnout, ale poté musí bezodkladně vyrozumět zmocněnce. V zákonem stanovené lhůtě 7 dnů pak nemůže příslušné zastupitelstvo své rozhodnutí realizovat. Jestliže totiž zmocněnec nesouhlasí s rozhodnutím zastupitelstva a trvá na konání místního referenda, musí zastupitelstvo za splnění podmínek daných tímto zákonem místní referendum vyhlásit. V praxi může nastat situace, že zastupitelstvo svým rozhodnutím návrhu předloženému k rozhodování v místním referendu zcela vyhoví, v takovém případě by nebylo již účelné (zejména z důvodů finančních) místní referenda konat. V případě, že je místní referendum vyhlášeno, nesmí orgány obce o otázce, o které bude rozhodováno v místním referendu, rozhodnout.”⁴⁷

3.3.3. Oprávněné osoby

Pro potřeby výkladu zákona o místním referendu je nutno definovat pojem oprávněné osoby. Oprávněné osoby jsou osoby, které mohou v referendu hlasovat a tedy i vyjadřovat podporu přípravnému výboru v podpisových listinách připojením svého podpisu do podpisového archu. Jsou to stejné osoby, které mohou dle zákona využít svého volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí⁴⁸. Jedná se tedy o občany České republiky, kteří dosáhli 18 let věku a mají na území obce trvalý pobyt, a dále rovněž o občany členských států Evropské unie, kteří jsou k pobytu v obci úředně přihlášení. V tomto případě jde úprava zákona nad rámec čl. 21 odst. 1 LZPS, avšak není s ní v rozporu, a to především proto, že se jedná o právo reciproční, to znamená, že občan České republiky registrovaný k pobytu v jiné členské zemi Evropské unie je rovněž oprávněn hlasovat ve volbách do místních zastupitelstev a v místním referendu v dané zemi. Hlasovat zároveň mohou jen ti občané, u nichž nedošlo k naplnění překážek definovaných v § 4 zákona o místním referendu.⁴⁹ Jedná se o případy, kdy občan je omezen na osobní

⁴⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů k § 13

⁴⁸ Zákon č. 491/2001 Sb., ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

⁴⁹ ŠPOK, Radomír, ŘIHÁČKOVÁ, Tomáš WEISS, BARTOVIC a Jeanne DROMARD. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, 12 s.

svobodě na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, nebo je omezen k výkonu práva hlasovat v referendu.⁵⁰ Dále jestliže je omezen na osobní svobodě stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu,⁵¹ nebo je jeho výkon vojenské služby překážkou v hlasování, neumožňuje-li účast v místním referendu plnění povinností z této služby vyplývajících.

3.3.4. Doba konání místního referenda

Zákon předpokládá, že v místním referendu se bude hlasovat v jednom dni. Výjimku zákon stanoví, koná-li se hlasování v místním referendu současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu. Hlasování se poté koná ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb, tedy ve dvou dnech. Obcím vznikají vícenáklady při konání místního referenda v souběhu s volbami oproti konání hlasování v jednom dni. Z těchto pochopitelných důvodů byly v minulosti zaznamenány snahy některých obcí stanovit hlasování v místním referendu mimo termín voleb, i když byly volby stanoveny na termín, který nebyl v rozporu s lhůtou 90 dnů, do které se musí místní referendum konat ode dne jeho vyhlášení, přičemž nic nebránilo tomu, aby se místní referendum konalo společně s volbami. Na toto reagoval Krajský soud v Praze, který ve svém usnesení konstatoval, že: *“Soud v dané věci neshledal žádné faktické ani právní důvody, pro které by se mělo zastupitelstvo města odchýlit od racionálního návrhu přípravného výboru konat místní referendum v rámci voleb. Soud naopak sdílí výhradu navrhovatele, v níž poukazuje na to, že stanovením termínu konání místního referenda na den 13. 8. 2010 došlo k pochybení ze strany zastupitelstva města, které tímto svým rozhodnutím zcela popřelo základní smysl právní úpravy zákona o místním referendu, a to určit termín konání místního referenda s přihlédnutím ke znalosti místních podmínek tak, aby byla zajištěna co nejvyšší účast na hlasování. Zastupitelstvem města určený termín konání místního referenda jednoznačně neskýtá záruku nejvyšší účasti na hlasování v místním*

⁵⁰ § 55 až 65 zákona č. 89/2012 Sb., ze dne 3. února 2012 občanský zákoník

⁵¹ § 9 odst. 4 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

referendu ... Při poměrování významu vzájemně si konkurujících zájmů (zde co nejvyšší účast v hlasování proti finančním úsporám) je potřeba upřednostnit zájem první, protože zastupitelstvo obce by mělo znát názor co největšího počtu občanů.”⁵²

3.3.5. Předmět místního referenda

V zákoně o místním referendu nalezneme pozitivní vymezení referenda, ve kterém lze rozhodovat o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Ta je upravena v zákoně o obcích, respektive v zákoně o hlavním městě Praze⁵³. Pokud bychom srovnali předchozí právní úpravu těchto zákonů, zjistíme, že nastal posun v oblasti územního plánování, které nyní spadá do samostatné působnosti obce a o jehož otázkách lze tedy konat referenda. *“Zařazením územního plánování mezi samostatné kompetence obce vznikl nemalý prostor pro rozšíření institutu referenda do rozhodovacího procesu v obcích. Otázka, co přesně spadá do samostatné působnosti obce a co nikoli, se v praxi jeví jako zcela klíčová. Dle platné právní úpravy do ní spadá vše, co je v zájmu obce a občanů obce, pokud tyto záležitosti nejsou svěřeny kraji nebo pokud se nejedná o záležitosti svěřené obci v rámci přenesené působnosti.”*⁵⁴ Každá otázka místního referenda musí být však individuálně posuzována. Zákonnou podmínkou položené otázky je, že na ni lze odpovědět pouze “ANO” či “NE”. V případě, že obec nemůže v dané otázce samostatně rozhodovat, například rozhodnutí o rozšíření dálniční sítě v daném katastru obce, je nutné zvolit vhodnou formulaci položené otázky v referendu tak, aby místní referendum nebylo v rozporu se zákonem o místním referendu. V tomto případě by bylo vhodné formulovat otázku v referendu takto: “Souhlasíte, aby zastupitelstvo obce v rámci svých samostatných kompetencí učinilo veškerá opatření, aby bylo zabráněno výstavbě dálnice?” Zatím nebyla takto položená otázka zpochybněna žádným soudním rozhodnutím. *“Naopak, pokud je otázka*

⁵² Citace z usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, čj. 44 A 62/2010-19 Přípravný výbor pro konání místního referenda proti městu Milovice o vyhlášení místního referenda

⁵³ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze ze dne 13. dubna 2000

⁵⁴ ŠPOK, Radomír, ŘIHÁČKOVÁ, Tomáš WEISS, BARTOVIC a Jeanne DROMARD. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, 13 s.

formulována přímo, např. „Souhlasíte, aby v obci byl zřízen mezisklad jaderného odpadu...?“, je zřejmé, že se jedná o otázku, která samostatnou působnost obce výrazně překračuje.”⁵⁵ Soudy se pak ve svých rozsudcích vyjadřují konstantně a to, že zastupitelstvo obce nemusí respektovat návrh přípravného výboru na vyhlášení místního referenda a mohou toto referendum nevyhlásit z důvodu nepřipustnosti položené otázky.

Zákon o místním referendu naopak taxativně vymezuje, o kterých otázkách nelze v místním referendu hlasovat, i když patří do samostatné působnosti obce. Konkrétně se jedná o výčet nepřipustnosti konání místního referenda uvedený v § 7 zákona o místním referendu, kdy “místní referendum nelze konat o místních poplatcích⁵⁶ a o rozpočtu obce nebo statutárního města,⁵⁷ o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,⁵⁸ o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.”

Zde je vhodné si položit otázku, zda by bylo možné vyhlásit místní referendum o otázce, zda má být vyhlášeno místní referendum o určité otázce. V tomto případě můžeme vycházet ze skutečnosti, že vyhlášení místního referenda

⁵⁵ Tamtéž

⁵⁶ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů. a Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ Například zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

spadá plně do kompetence místní samosprávy, tedy do samostatné působnosti, a taxativní výčet nepřipustnosti, jak je výše uvedeno, konání místního referenda výslovně nevylučuje. Odpověď nalezneme v usnesení Krajského soudu v Hradci Králové⁵⁹, ve kterém se *“soud předně musel zabývat formulací otázky, která obsahovala návrh na konání místního referenda. Je zřejmé, a této skutečnosti si byl vědom i navrhovatel, že dle její dikce by výsledkem kladného rozhodnutí přijatého v tomto místním referendu bylo konání dalšího místního referenda. Jednalo by se tedy o jakési „referendum o referendu“. V dané věci by tak s ohledem na znění § 49 zákona o místním referendu případné kladné rozhodnutí přijaté v místním referendu zavázalo orgány obce k vyhlášení nového místního referenda o předmětné otázce. Zákon o místním referendu však stanoví v § 8 až § 11 určité náležitosti a procedurální postup, které musí být splněny pro to, aby místní referendum mohlo být vyhlášeno. Tato zákonná ustanovení by v daném případě u „dalšího“ referenda ztratila zcela smysl, protože zastupitelstvo by již bylo bez dalšího zavázáno je vyhlásit. Takový postup by dle krajského soudu byl v hrubém rozporu se zákonem o místním referendu, neboť o vyhlášení referenda rozhoduje zastupitelstvo obce. Předmětem rozhodovací činnosti občanů obce v místním referendu tak má být otázka řešící věc patřící do samostatné působnosti obce (srov. § 6 zákona o místním referendu), nikoli otázka podmiňující konání dalšího místního referenda. Shora uvedené právní důsledky proto vedly krajský soud k závěru, že otázka formulovaná navrhovatelem v návrhu místního referenda je v rozporu s právními předpisy, konkrétně se zněním zákona o místním referendu.”* Od vydání tohoto soudního usnesení se prakticky neshledáme s pokusem vyhlásit místní referendum, ve kterém by mělo být rozhodnuto, zda má být vyhlášeno místní referendum.

3.3.6. Místo konání

Zákon o místním referendu upravuje možnost vyhlášení a konání referenda na území obce, v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy. Samozřejmě není

⁵⁹ Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2004, čj. 30 Ca 18/2004-10

opomenuto ani území hlavního města Prahy jako celku a území územně členěného statutárního města. Taxativní výčet dvaceti pěti statutárních měst nalezneme v zákoně o obcích. Explicitním zařazením hlavního města Prahy do výčtu území, na kterých lze konat místní referendum, se dozajista předešlo mnohým spekulativním úvahám, ve kterých by odpůrci konání místního referenda na území hlavního města Prahy argumentovali zvláštním statusem Prahy a poukazovali by na skutečnost, že Praha je spíše krajem a konání místního referenda by mělo být tedy nepřijatelné. Tento ambivalentní statut Prahy jako obce i kraje zároveň, který má hlavní město Praha zakotveno v českém právním řádu, by bez výslovného uvedení hlavního města Prahy v zákoně o místním referendu přinášel mnohé nejasnosti. Nutno dodat, že v případě Prahy je možno konat referendum jak v otázkách samostatné působnosti spadající do kompetence obce, tak i samostatné působnosti spadající do kompetence kraje.⁶⁰ Pro občany hlavního města je to s určitostí vítané zjednodušení.

Zákon dále umožňuje konat místním referendem na části území obce, která není definována jako městská část ani městský obvod, toto je ovšem podmíněno zvláštním zákonem, čímž je například myšleno oddělení části obce dle zákona o obcích. V tomto případě se pak koná místní referendum jen na části území, které má být odděleno od obce, aby tak mohla vzniknout dle zákonem stanovených podmínek obec nová.⁶¹

3.4. Hlasování

Průběh hlasování v místním referendu je podrobně upraven zákonem o místním referendu. Tento zákon stanoví, jakým způsobem bude organizováno hlasování a jakým způsobem se bude na toto hlasování dohlížet. Zákon stanoví, že po vyhlášení místního referenda se pro hlasování zřídí v obci okrsková komise a místní komise. V případě statutárního města se zřídí okrsková komise, místní

⁶⁰ § 16 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ze dne 13. dubna 2000 ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ § 22 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ze dne 12. dubna 2000 ve znění pozdějších předpisů

komise a městská komise. Těmto komisím jsou pak zákonem svěřeny kompetence a povinnosti spojené s hlasováním v místním referendu.

Komise jsou dle zákona ustaveny v nejméně čtyřčlenném počtu oprávněných osob, u kterých nenastala překážka ve výkonu práva hlasovat v místním referendu. Pokud je místní referendum vyhlášeno na základě podání návrhu přípravného výboru, tak přípravný výbor deleguje členy komisí, které jsou doplněny nejméně po jednom členu, v případě okrskové a místní komise na základě delegace starosty a v případě městské komise na základě delegace primátora města. Pokud je místní referendum vyhlášeno na základě rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, deleguje v tomto případě členy okrskové a místní komise starosta obce a členy městské komise primátor. Delegování členů komisí si zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může vyhradit, a delegovat tak členy komisí samo, bez vůle starosty obce a primátora města. Ke každé komisi je starostou nebo primátorem jmenován zapisovatel příslušné komise, jehož úkolem je pořizovat zápisy z jednání komise a který může také komisi předkládat různé návrhy. Zapisovatel je členem komise s hlasem pouze poradním, který se nepočítá do počtu hlasů v případě hlasování komise.

Okrskové komise vždy v obci a statutárním městě zajišťují průběh hlasování, dohlíží na správné odevzdání hlasovacích lístků a dbají na pořádek v hlasovací místnosti. Po ukončení hlasování provádí sčítání hlasů, které byly v místním referendu odevzdány v rámci hlasování. V případě, že se při sčítání hlasovacích lístků vyskytne sporný hlasovací lístek, o kterém je nutno rozhodnout, zda je platný, či nikoliv, tak právě okrsková komise v rámci hlasování rozhodne o platnosti hlasovacího lístku a o platnosti hlasu oprávněné osoby. Toto rozhodnutí okrskové komise má konečnou platnost.

Místní komise organizují činnost okrskových komisí a dohlíží na dodržování právních předpisů o místním referendu. Na základě podkladů od okrskových komisí sčítají hlasy a zjišťují výsledky hlasování. Dále je místní komisi zákonem svěřeno rozhodování o stížnostech na postup okrskových komisí. Po ukončení sčítání hlasů uveřejňuje výsledky hlasování v místním referendu a v případě konání místního referenda ve statutárním městě předá výsledky hlasování městské komisi.

Městská komise je nadřizným článkem místních komisí ve statutárním městě, tyto komise organizuje a dohlíží na dodržování právních předpisů o místním referendu. Na základě podkladů od místních komisí sčítá hlasy a zjišťuje výsledky hlasování ve statutárním městě, které následně uveřejňuje. Jako nadřizená komise rozhoduje o stížnostech na postup místních komisí, jestliže jsou podány.

Členství ve výše uvedených komisích vzniká složením slibu delegované oprávněné osoby a končí zpravidla dnem ukončení činnosti komise. Zákon stanoví ještě další možnosti zániku členství v komisi, tyto však nejsou v praxi nikterak časté. Jedná se například o úmrtí člena komise.

Samotné hlasování následně probíhá v hlasovacích okrscích, které definuje § 28 zákona o místním referendu, *“jejichž územní vymezení se shoduje s územním vymezením stálých volebních okrsků vytvořených podle”* zákona o volbách do zastupitelstev obcí⁶². V těchto okrscích jsou oprávněny hlasovat oprávněné osoby, jejichž seznam předá obecní úřad okrskovým komisím. Tento seznam je výpisem ze stálého seznamu voličů doplněný o dodatek seznamu voličů vedeného podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí⁶³. Hlasuje se v hlasovacích místnostech, které jsou v každém hlasovacím okrsku a jsou povinně vybaveny zejména hlasovací schránkou a dostatečným množstvím hlasovacích lístků. V případě místního referenda je nutno počítat s tím, že oprávněné osoby obdrží hlasovací lístky až v hlasovací místnosti a nepřinesou si je k hlasování, jak je tomu zvykem v případě konání voleb, při kterých oprávněné osoby obdrží hlasovací lístky do schránek ve svém trvalém bydlišti. Obdržené hlasovací lístky vhazují oprávněné osoby do hlasovací schránky na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva osobně, přičemž hlasování v zastoupení není přípustné. Podoba hlasovacího lístku je pozitivně vymezena v § 33 zákona o místním referendu. Zejména je kladen důraz na přehlednost hlasovacího lístku a jeho jednoznačnou identifikaci, která určuje jeho příslušnost k danému místnímu referendu. Svou vůli hlasující projeví vytvořením křížku v rámečku u odpovědi “ANO” či “NE”. Hlasování formou zakřížkování v příslušném rámečku, který je vždy vedle slova

⁶² § 26 zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

⁶³ Tamtéž § 28

“ANO” a NE”, bylo zvoleno v souladu s tehdy připravovaným zákonem o provedení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii⁶⁴. Dle důvodové zprávy k zákonu o místním referendu byl tento způsob zvolen, aby nedocházelo k matení občanů při konání různých typů referend.⁶⁵ V případě, že hlasující nezakřížkuje žádnou odpověď, považuje se tento hlasovací lístek za využití práva zdržet se hlasování.

Hlasování je ukončeno, jakmile vyprší doba stanovená pro hlasování. Před uzavřením hlasovací místnosti se ještě umožní hlasovat všem oprávněným osobám, které jsou v hlasovací místnosti a před ní, a až poté prohlásí předseda okrskové komise, že je hlasování ukončené.

3.5. Platnost a závaznost místního referenda

Samotná platnost a pro občany mnohem důležitější závaznost místního referenda je v zákoně o místním referendu vyjádřena procentuálními hranicemi, které jsou odvozeny od celkového počtu oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu v podobě, jak byl přijat v původním znění, stanovoval hranici platnosti místního referenda při splnění účasti alespoň 50 % oprávněných osob. Tato hranice byla oproti původnímu zákonu č. 298/1992 Sb., o místním referendu zvýšena z 25 % potřebné účasti oprávněných osob. Důvodem pro toto navýšení hranice platnosti byl dle předkladatele nového zákona (tehdy obhajoval nový zákon o místním referendu Stanislav Gross) fakt, že *“místním referendem se bude rozhodovat o otázkách, které jsou pro fungování obce nebo statutárního města závažné; rozhodnutí se bude konkrétně dotýkat občanů obce a statutárního města a měl by se ho účastnit „representativní vzorek“ občanů obce nebo statutárního města. Za zásadní je však třeba považovat novou úpravu v zákoně o obcích týkající se závaznosti rozhodnutí přijatého v místním referendu. Jestliže nebude zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce postupovat v souladu s rozhodnutím*

⁶⁴ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

⁶⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů k § 33

přijatým v místním referendu, může dojít v konečném důsledku až k rozpuštění zastupitelstva obce a následně konání nových voleb. Důsledky nerespektování výsledků rozhodnutí v místním referendu jsou pro obec natolik závažné, že odůvodňují vyšší účast oprávněných osob, než je tomu ve stávající právní úpravě místního referenda, tedy účast alespoň jedné poloviny oprávněných osob.”⁶⁶

Samotná závaznost místního referenda byla stanovena s podmínkou, že pro rozhodnutí hlasovala nadpoloviční většina hlasujících v daném referendu. Tyto hranice byly dle mého názoru nastaveny příliš vysoko a k jejich naplnění docházelo jen ojediněle, respektive konání místního referenda nebylo s ohledem na tyto hranice tak časté. Jistou demokratickou změnou pro místní referendum byla novela zákona o místním referendu, která na základě zákona č. 169/2008 Sb.,⁶⁷ tyto hranice upravila a s platností od 1. července 2008 tyto hranice snížila. Na základě této novely je platnost místního referenda podmíněna účastí alespoň 35 % oprávněných osob a k závaznosti místního referenda je nutné splnit nejen podmínku, že pro konkrétní rozhodnutí hlasovala nadpoloviční většina hlasujících, ale i podmínku, že tato nadpoloviční většina je zastoupena alespoň z 25 % oprávněnými osobami zapsanými v seznamech oprávněných osob. Tato novela měla za cíl, *“aby se v případech, kdy byly splněny podmínky pro vyhlášení místního referenda a místní referendum se konalo, zvýšil počet místních referend, ve kterých bylo přijato platné rozhodnutí.”*⁶⁸ V případě konání místního referenda, ve kterém se má rozhodnout o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci, je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob.⁶⁹

⁶⁶ Tamtéž k § 48

⁶⁷ Zákon č. 169/2008 Sb., ze dne 23. dubna 2008, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů k § 48

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

Rozhodnutí v místním referendu za splnění výše popsaných podmínek platnosti a závaznosti je pro zastupitelstvo obce a statutárního města, jakož i pro orgány obce a statutárního města závazné.

3.6. Soudní ochrana

Soudní ochrana místního referenda je v kompetenci správního soudnictví, k jehož výkonu jsou věcně příslušné Krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Postup těchto soudů je upraven zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní⁷⁰ (dále jen SŘS), který upravuje pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, jakožto i postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud projednává ve své kompetenci pouze záležitosti ve věcech řádného opravného prostředku, který je v soudním řádu správním vymezen jako kasační stížnost.⁷¹ Přípustnost kasační stížnosti ve věcech místního referenda byla do tohoto zákona včleněna zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.⁷² Tato novela zrušila nepřipustnost kasační stížnosti ve věcech místního a krajského referenda.

Přijetím aktuální právní úpravy místního referenda se výrazně rozšířila možnost domáhat se ochrany u soudu. V předchozí právní úpravě, tedy v zákoně č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, byla soudní ochrana poskytována pouze v případech námitkového řízení ohledně chyb v seznamech oprávněných osob a ve věci stížnosti na platnost hlasování. Tato právní úprava se v praxi ukázala jako nedostatečná, a proto byla do současné právní úpravy zapracována soudní ochrana v daleko propracovanější podobě.

Základní výraznou změnou oproti staré právní úpravě je ustanovení § 57 v současnosti platného zákona o místním referendu, ve kterém je upravena soudní ochrana návrhu přípravného výboru. V tomto případě můžeme hovořit o takzvané kontrole předběžné. Přípravný výbor se zde může domáhat soudní ochrany již v

⁷⁰ Zákon č. 150/2002 S., ze dne 21. března 2002, soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ Tamtéž § 102 a následující

⁷² Zákon č. 303/2011 Sb., ze dne 6. září 2011, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

případě, že nesouhlasí s výzvou k odstranění vad svého návrhu. Nejčastěji se přípravné výbory obracejí na soud s nesouhlasem vytýkaných vad podpisové listiny, ve kterých jsou předmětem sporu oprávněné osoby, zda jsou oprávněny k podpisu podpisové listiny či nikoliv (srovnání například s usnesením Krajského soudu sp.zn. 40A 15/2014-42). V případě oprávněné žaloby soud rozhodne o návrhu přípravného výboru jako o návrhu bez vady a zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města je povinno tento návrh projednat na svém nejbližším zasedání. Další možnost soudní ochrany má přípravný výbor v případech, kdy zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru, ačkoliv o něm rozhodnout mělo (v tomto případě hovoříme o nečinnosti zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města). Soudní rozhodnutí by v tomto případě nahrazovalo rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města o vyhlášení místního referenda. Nutno dodat, že proti rozhodnutím Krajských soudů ve věcech místního referenda lze podat opravný prostředek ve formě kasační stížnosti, kterou je oprávněn podat nejen přípravný výbor, ale také obecní úřad, městský úřad, zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města, vždy podle toho, kdo by byl oprávněně účastníkem řízení.

Další možností soudní ochrany ve věcech místního referenda je návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, který může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor. Návrh lze podat v případě, že došlo k takovému porušení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit výsledek hlasování, nebo bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, taktéž i v případě bylo-li konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze konat dle zákona o místním referendu.⁷³ Tuto možnost soudní ochrany můžeme řadit do takzvané kontroly následné.

Velmi zajímavým usnesením Nejvyššího správního soudu, které lze využít jako paralelu k místnímu referendu, bylo usnesení, které se týkalo voleb do Evropského parlamentu. V tomto případě se navrhovatel domáhal u soudu neplatnosti voleb, neboť při hlasování dle jeho názoru došlo k porušení zákona o

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

volbách do Evropského parlamentu⁷⁴ takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek hlasování. Nejvyšší správní soud v tomto případě v usnesení č. Vol 6/2014-12, konstatoval, že aby bylo možno vyhovět stížnosti a mohla být vyslovena neplatnost voleb, při kterých došlo k porušení zákona o volbách v takové míře, která ovlivnila výsledek hlasování, je nutno naplnit tři základní podmínky: *“(1) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona, (2) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností a (3) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Jinými slovy, intenzita protizákonnosti musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že určitý kandidát by zřejmě vůbec nebyl zvolen, pokud by k protizákonnému jednání nedošlo. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004 – 12, č. 354/2004 Sb. NSS)”*. Z tohoto výroku jednoznačně vyplývá, že samotné prosté porušení zákona o volbách, ale i o místním referendu, nevede bez splnění dalších podmínek k neplatnosti hlasování. Vždy je nutné zkoumat tři výše uvedené vzájemně propojené podmínky, které v souběhu můžou zakládat na skutečnosti, že došlo k porušení zákona, které mohlo ovlivnit výsledek hlasování.

Lhůty k podání návrhu soudu jsou, jak v předběžné soudní kontrole, tak v následné soudní kontrole poměrně krátké. Tyto lhůty nalezneme v zákoně o místním referendu a nelze je v souladu s § 93 odst. 3 SŘS prominout. Vyplývají z nezbytnosti rychlého vyřešení případného sporu ve věcech místního referenda, neboť by to bylo proti jeho smyslu a demokratickému principu řízení společnosti. Toto potvrdil v usnesení Krajský soud v Praze dne 5. 9. 2006, sp. zn. 44 Ca 118/2006, který musel odmítnout návrh podaný o jediný den později (případ místního referenda v Čelákovících).

Otázku výpočtu lhůty v případě návrhu vyhlášení místního referenda soudem řešil okrajově Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 5. 9. 2008, sp. zn. 29 Ca 170/2008 (týkalo se obce Níva), ve kterém Soud konstatoval, že

⁷⁴ Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

dvacetidenní lhůta k podání návrhu na vyhlášení místního referenda je počítána od jednání zastupitelstva obce, na kterém zastupitelstvo rozhodlo, že referendum nevyhlásí, nikoliv např. od okamžiku, kdy přípravný výbor obdrží vyrozumění o tom, že zastupitelstvo referendum nevyhlásí.⁷⁵

Obecně lze konstatovat, že soudní ochrana místního referenda je v současné platné právní úpravě dostatečná, což potvrzuje i množství řešených případů u soudu. S postupným nárůstem místních referend lze očekávat množství sporů, které budou řešeny u soudu. Dle mého názoru se bude jednat především o spory z důvodu nevyhlášení místního referenda na základě návrhu přípravného výboru. Tento úsudek jsem si vytvořil zejména na základě četnosti soudních sporů v roce 2014. Tento rok byl mediálně označován jako rok referend, zejména o hazardu, a mnohé návrhy na vyhlášení místního referenda byly řešeny u soudu. Například již zmiňovaný případ projednávaný Krajským soudem v Ústí nad Labem pod sp.zn. 40A 15/2014-42 (Soudní přezkum rozhodnutí zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda), nebo případ projednávaný Nejvyšším správním soudem pod čj. Ars 4/2014-99 (Místní referendum: náležitosti návrhu; výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru; přípustnost konání místního referenda; přezkum podpisových archů).

⁷⁵ Filip Rigel: Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda, [Soudní rozhledy 11/2010, s. 393]

4. Statistika místních referend 2006 - 2014

V této kapitole bych se rád věnoval statistice již uskutečněných místních referend na území celé České republiky v časovém období mezi lety 2006 až 2014. Správa evidence konaných místních referend je svěřena Ministerstvu vnitra (dále jen ministerstvo), odboru veřejné správy, dozoru a kontroly. Tato evidence byla ministerstvem poskytnuta ke zpracování v této bakalářské práci. Evidence místních referend je plněna údaji na základě oznamovací povinnosti, která je upravena v § 47 zákona o místním referendu.⁷⁶ Tato oznamovací povinnost ukládá starostům obcí a primátorům měst oznámit vyhlášení místního referenda, výsledek hlasování v místním referendu a provedení rozhodnutí v místním referendu do pěti dnů od této skutečnosti. Zajímavostí tohoto ustanovení zákona o místním referendu je, že sice zakládá oznamovací povinnost, ale neukládá žádnou sankci za její nesplnění. Z tohoto důvodu mohou být statistické údaje nepatrně nepřesné. Základním účelem oznamovací povinnosti ve věcech místního referenda je zajištění výkonu dozoru příslušnými orgány nad provedením místního referenda, nikoliv vedení statistických údajů, které jsou v tomto případě druhotným produktem evidence. Nicméně pro účely této práce jsou tyto údaje cennou informací o stavu přímé demokracie na úrovni místních samospráv. Analýzou těchto údajů se dozvíme, do jaké míry se občané obcí zapojují do rozhodování ve své obci a jaké klíčové otázky byly řešeny institutem přímé demokracie.

Prvním údajem, který z evidence velice snadno získáme, je údaj o celkovém počtu konaných místních referend, kterých se konalo ve sledovaném období celkem dvě stě šestnáct. Tento počet se na první pohled může v rozmezí devíti let zdát celkem vysoký. Musíme mít však na paměti, že v České republice bylo k 1. lednu 2014 celkem 6 253 obcí⁷⁷ a to při celkovém rozložení konaných místních referend ve sledovaném časovém rozmezí už není mnoho.

Z celkového počtu dvou set šestnácti místních referend bylo platných sto šedesát jedna a v sedmi případech bylo sice oznámeno vyhlášení místního referenda, ale nebyl oznámen výsledek hlasování, jehož se nelze efektivně

⁷⁶ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁷⁷ MV ČR. *Ministerstvo vnitra České republiky: Databáze obcí* [online]. 2014 [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/databaze-obci-1-1-2014-xlsx.aspx

domáhat, jak již bylo uvedeno výše. Následně z těchto platných místních referend bylo závazných pro zastupitelstva obcí celkem sto čtyřicet osm. Z tohoto počtu závazných referend bylo následně jedno místní referendum v obci Chvalovice zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012-47, ve kterém soud konstatoval, že *“Jestliže je jednou otázkou položenou v místním referendu rozhodováno o více věcech, musí se ve všech případech jednat o věci, o nichž lze místní referendum podle § 6 a § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, konat. Z významu, který má místní referendum pro formování politické vůle v rámci příslušné obce, vyplývá i požadavek určité zdrženlivosti správních soudů při posuzování otázek pro referendum, které nelze hodnotit formalisticky. Na straně druhé nelze soudním výkladem měnit smysl položených otázek, o nichž oprávněné osoby hlasovaly či mají hlasovat. Nemohou tedy obstat otázky, které zcela zjevně překračují rámec toho, o čem lze v místním referendu hlasovat, např. tím, že rozhodnutí přijaté v referendu o takových otázkách by v rozporu s § 6 zákona o místním referendu přímo ukládalo jednotlivým orgánům obce úkoly, které nepatří do samostatné působnosti dané obce.”*

Dalším zajímavým kvantitativním ukazatelem je počet místních referend, které se uskutečnily v jednotlivých letech sledovaného období. Nejslabším co do počtu místních referend byl rok 2006. V tomto roce se uskutečnilo pouze osm místních referend, pravděpodobně z důvodu právní úpravy, která ještě vyžadovala k platnosti místního referenda účasti alespoň 50 % oprávněných osob, což mohlo být demotivujícím prvkem ke konání místního referenda. Po již zmiňované novele zákona o místním referendu č. 169/2008 Sb.,⁷⁸ se výrazně navýšil počet konaných referend, který se ve zbytku sledovaného období ustálil na průměru dvaceti čtyř místních referend ročně. Naopak nejpočetněji zastoupený rok v místních referendech byl rok 2014. V tomto roce se uskutečnilo rekordních čtyřicet dva místních referend, a proto byl rok 2014 mediálně nazýván rokem referend. Nicméně tento rok nebyl i přes svůj velký počet referend pro místní referenda úspěšný. Média neúspěch místních referend hodnotila takto: *“Legislativní a organizační nepřipravenost aktivistů na straně jedné, odpor k referendům ze*

⁷⁸ Zákon č. 169/2008 Sb., ze dne 23. dubna 2008, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

strany radnic. Tyto faktory jsou důvodem, proč skoro žádné z místních referend, která proběhla v roce 2014, nelze označit za úspěch.”⁷⁹ Statistický údaj tento neúspěch potvrzuje. Z celkového počtu čtyřiceti dvou místních referend konaných v roce 2014 bylo pouze dvacet jedna platných a závazných, tedy úspěšných. Druhá polovina nedosáhla ani své platnosti, tedy naplnění podmínky, aby se místního referenda zúčastnilo minimálně 35 % oprávněných osob. Rekordmanem v nezájmu občanů o místní referendum bylo nejen v roce 2014, ale dokonce v celém sledovaném období, referendum v obci Holešov, která leží ve Zlínském kraji. Tohoto referenda se mohlo zúčastnit 9 688 oprávněných osob, přičemž se k hlasování dostavilo pouze 596 oprávněných osob, což je pouze 6,2 %. V tomto referendu se hlasovalo o otázce hazardu v obci Holešov včetně jeho místních částí. Naopak místní referendum, o které projevíli občané největší zájem, bylo místní referendum v obci Vísky, která leží v Plzeňském kraji. Toto referendum se konalo 5. května 2007 s položenou otázkou “*Souhlasíte s tím, aby obecní zastupitelstvo obce Vísky podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského újezdu Brdy?*” Tohoto hlasování se mohlo zúčastnit 31 oprávněných osob, přičemž se zúčastnilo 30 oprávněných osob, což je 96,8 % účast. V hlasování jednohlasně všichni zakřížkovali odpověď “ANO”. Jiné platné místní referendum ve sledovaném období nevykazuje 100 % shodu oprávněných osob v hlasování.

Analýzou otázek, o kterých se hlasovalo v jednotlivých místních referendech, dojdeme k závěru, že v průběhu některých let mají místní referenda společné téma koncentrované zejména v určitých částech České republiky. Například nejpálčivějším tématem pro občany obcí ležících v blízkosti Vojenského újezdu Brdy byl v roce 2007 záměr Spojených států amerických vystavět radarovou základnu v této lokalitě. Tato zamýšlená stavba vyvolala konání devatenácti místních referend s obdobně položenou otázkou jako v obci Vísky, která již byla zmíněna. Z těchto devatenácti místních referend bylo šestnáct platných a závazných s odpovědí na otázku “ANO”, tedy občané byli proti výstavbě radarové základny v oblasti Brdy. Zbývající tři referenda nebyla pro nedostatečnou účast oprávněných osob platná. Celkem se těchto místních referend

⁷⁹ FÉR, Ondřej. *Česká justice: Politika* [online]. 2015, 2.1.2015 [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/01/rok-referend-v-cesku-chtete-aby-bylo-na-svete-dobre/>

mohlo zúčastnit 12 984 oprávněných osob, přičemž se jich zúčastnilo 6 661 oprávněných osob, 2 871 hlasů bylo odevzdáno v neplatných místních referendech a dále 3 679 oprávněných osob hlasovalo proti výstavbě radarové základny a 111 oprávněných osob hlasovalo pro výstavbu radarové základny. K tématu radarové základny Spojených států amerických v lokalitě Vojenský újezd Brdy nutno dodat, že nebyla do současné doby vystavěna z důvodu změny strategie obrany Spojených států amerických, ve které dozajista neměla místní referenda konaná na území České republiky velký vliv.

Společným tématem pro některá místní referenda roku 2010 byla výstavba veřejného mezinárodního letiště ve Vodochodech. Toto téma vyvolalo konání dvanácti místních referend v obcích ležících v blízkosti plánovaného letiště ve Vodochodech ve Středočeském kraji. Z dvanácti vyhlášených referend bylo jedenáct platných a závazných. Hlasovalo se převážně o otázkách ve znění “*1. Souhlasíte s plánovanou výstavbou veřejného mezinárodního letiště ve Vodochodech? 2. Má obec ... využít všech dostupných prostředků, aby zabránila realizaci veřejného letiště ve Vodochodech?*” Těchto referend se mohlo zúčastnit dohromady 13 074 oprávněných osob, ale zúčastnilo se pouze 5 954 oprávněných osob. Proti rozšíření letiště ve Vodochodech na mezinárodní letiště se vyslovilo 4 473 oprávněných osob a 1 075 hlasů bylo nevyslyšeno v neplatném referendu v obci Odolena Voda.

Dalším společným tématem místních referend bylo v roce 2014 téma hazardních her na území obcí. Toto téma se od předchozích odlišuje tím, že společné téma místních referend nebylo koncentrováno kolem jednoho geografického místa, tedy kolem oblasti Brdy nebo kolem oblasti letiště Vodochody. Téma hazardu bylo řešeno ve více krajích České republiky. Na toto téma bylo vyhlášeno celkem dvanáct místních referend, kterých se mohlo zúčastnit celkem 409 201 oprávněných osob. Na základě takto vysokého čísla oprávněných osob můžeme snadno odhadnout, že místní referenda proběhla ve větších městech. Zájem o tato referenda však nebyl velký, jak už bylo k těmto referendům konstatováno. Místních referend na téma hazardu se nakonec zúčastnilo jen 67 294 oprávněných osob, což vedlo k neplatnosti deseti místních referend z důvodu nedosažení 35 % hranice účasti oprávněných osob v místním referendu. Platná místní referenda byla jen v obci Pasohlávky a v obci Dvory nad

Lužnicí, ve kterých občané rozhodli o omezení hazardních her na území těchto obcí. V roce 2014 bylo ještě mnoho pokusů o vyvolání místního referenda s otázkou, která se týkala hazardních her, ale iniciátoři těchto referend neměli dostatečnou podporu občanů k jejich realizování. Jedním z příkladů byl pokus o realizaci místního referenda ze strany aktivistů pod názvem "Plzeň bez hazardu", kterým se nepodařilo nasbírat dostatečný počet podpisů oprávněných osob na podporu návrhu na vyhlášení místního referenda. Tento ani mnoho dalších pokusů o vyhlášení místního referenda nejsou v žádné statistice evidovány, neboť záměr vyvolat konání místního referenda se stává oficiální až v případě podání návrhu ze strany přípravného výboru obecnímu úřadu, jak již bylo uvedeno v kapitole "Přípravný výbor" a aktivistům neukládá žádný zákon oznamovat svůj připravovaný záměr.

Důležitým údajem z evidence místních referend je počet obligatorně konaných místních referend, tedy místních referend vyhlášených dle požadavku zákona o obcích.⁸⁰ Jedná se o místní referenda konaná v částech obcí, které se chtějí oddělit od stávající obce. Těchto místních referend bylo ve sledovaném období vyhlášeno osm. Z těchto osmi vyhlášených místních referend bylo sedm platných, na jejich základě vznikly čtyři nové obce. V ostatních případech občané rozhodli o neoddělení části obce od stávající obce. Konkrétně se jedná o nové obce Želechovice nad Dřevnicí z roku 2008, Petrov nad Desnou z roku 2008, Poličná a Krhová z roku 2012.

Z evidence místních referend vyplývá, že postupem času přibývá počet konaných místních referend, které se však v konečném důsledku neshledávají se zájmem občanů. Důvodem nezájmu o tato referenda může být neatraktivnost tématu, o kterém se má rozhodnout, nebo velmi malá občanská angažovanost občanů ve věcech místní samosprávy. Obdobný trend potvrzují i volební statistiky, které vykazují volební účast ve volbách v České republice málokdy přes 30 % oprávněných voličů.

⁸⁰ § 22 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ze dne 12. dubna 2000 ve znění pozdějších předpisů

5. Závěr

Ve své bakalářské práci jsem se pokusil zasadit institut místního referenda do kontextu přímé demokracie tak, aby čtenář byl informován, o jaký institut se jedná a čeho lze tímto institutem v demokratické společnosti dosáhnout. V obecné rovině jsem představil i jiné prvky přímé demokracie, aby nedocházelo k funkčním záměnám těchto institutů. Z historického hlediska jsem se místnímu referendu věnoval spíše z pohledu novodobých dějin, tedy období po listopadu roku 1989. Od této doby můžeme Českou republiku označit za demokratický stát, což jsem se snažil dokázat na jednotlivých demokratických institutech v České republice kodifikovaných.

Podrobným rozбором zákona o místním referendu v této práci jsem došel k závěru, že místní referendum je v současné právní úpravě přehledně popsán a podmínky, které stanovuje k jeho řádnému vyhlášení, jsou pouze regulativního typu, aby nebyl institut místního referenda neefektivně zneužíván. Jedinou problematickou pasáží tohoto zákona je dle mého názoru úprava přezkumu náležitostí návrhu přípravného výboru, při kterém vznikají časté spory o úplnosti a čitelnosti podpisových archů. Pro odstranění těchto sporů do budoucna bych navrhoval zjednodušení náležitostí podpisových archů ve vztahu k úplnosti osobních údajů oprávněných osob, které by chtěly podpořit návrh na vyhlášení místního referenda. Případné zjednodušení nebo dokonce možnost digitalizace podpisových archů s podporou v zákoně o místním referendu by s určitostí odstranila množství nejasností při přezkumu náležitostí návrhu přípravného výboru a vedla by ke snadnějšímu iniciování místního referenda. Analýzou evidence místních referend jsem se snažil potvrdit svoji hypotézu, že místním referendem se lze domoci efektivnějšího fungování místní samosprávy. Touto analýzou jsem došel k závěru, že pro místní samosprávu je využití institutu místního referenda nejefektivnější cestou jak v důležitých otázkách rozhodnout. Dále jsem se snažil představit místní referendum jako kontrolní nástroj místní samosprávy, přičemž jsem došel na základě rozboru zákona o místním referendu k závěru, že princip místního referenda není konstruován jako nástroj kontrolního mechanismu, a spíše se jedná o nástroj, který rozkládá podíl na moci v rámci

místní samosprávy. Kontrolní mechanismus v místní samosprávě zastává dle mého názoru spíše institut voleb do zastupitelstev obcí. Z práce také vyplývá, že výsledek hlasování v místním referendu je demokraticky získaný projev vůle hlasujících občanů, který je v určitých případech pro místní samosprávu závazný, což zaručuje samotná konstrukce zákona o místním referendu.

Za zajímavý poznatek v této práci považuji skutečnost, která vyplývá z evidence místních referend, a to konkrétně jednotnost názorů občanů v různých obcích, ve kterých se konalo místní referendum s obdobnou otázkou. Především se jedná o referenda, která se konala v blízkosti Vojenského újezdu Brdy a v okolí letiště Vodochody. Výsledky těchto referend mohou být užitečnou informací nejen pro místní samosprávu, ale také pro krajskou samosprávu nebo dokonce pro státní správu, která takto získanou informaci o vůli občanů z několika územních celků může využít ke svému rozhodování. Do budoucna bych správci evidence místních referend doporučoval sledovat koncentraci místních referend na obdobné téma a výsledky těchto referend bych doporučil předávat krajským samosprávám a jednotlivým ministerstvům s kompetencí v dané problematice, což by mohlo přispět k efektivnější rozhodovací praxi na jednotlivých stupních řízení demokratické společnosti.

Závěrem bych ještě dodal, že jsem osobně zklamán z velkého počtu neplatných místních referend v České republice, neboť považuji za povinnost každého občana účastnit se spolurozhodování, když má tuto možnost a může tak na sebe převzít částečnou odpovědnost za současný stav společnosti. Argument, že neúčast na spolurozhodování je také svobodné rozhodnutí, vypovídá dle mého názoru spíše o neochotě převzít odpovědnost, a to považuji za nezodpovědné.

6. Resumé

This dissertation is focused on the institute of direct democracy in the Czech Republic, in particular on the institute of local referendum. Local referendum is presented in the context of other democratic elements codified in the Czech Republic and described in more detail in the view of legislative amendments after 1989 until today. Legislative amendment of a local referendum is then extended by court decisions, which were to explain certain extracts of the law as part of review proceedings. The dissertation also includes the registration of local referendums that took place in the Czech Republic between 2006 and 2014. These records give basic statistic data such as the total number of 216 realised local referendums in the tracked period. From the records, I also processed statistics of local referendums realised in individual years within one theme. Namely, in 2007 there were 19 local referendums around the military zone of Brdy asking people to vote for or against the construction of the U.S. radar base. Citizens voted against the radar in these local referendums. In 2010, the common theme of 12 local referendums was the extension of Vodochody airport. Citizens voted against the extension of the airport in these local referendums. Other 12 local referendums in 2014 dealt with the shared problem of gambling in municipalities. Citizens have perceived these plebiscites negatively and as a result, only two local referendums were valid.

7. Zdroje

7.1. Literatura

1. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 424 s. ISBN 80-735-7179-X
2. KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 415 s. ISBN 80-868-9898-9
3. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 837 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492
4. GERLOCH, Aleš. *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva*. Vyd. 3., aktual. a dopl. Praha: Prospektrum, spol.s.r.o., 1999, 519 s. ISBN 80-717-5077-8
5. HENDRYCH, Dušan. *Právnícký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, xxii, 1459 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1
6. PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 1. vyd. Praha: Linde, 2001, 551 s. Vysokoškolské právnícké učebnice. ISBN 80-720-1273-8
7. ŠPOK, Radomír, ŘIHÁČKOVÁ, Tomáš WEISS, BARTOVIC a Jeanne DROMARD. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, 95 s. ISBN 80-86993-01-9
8. BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 3., přeprac. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2007, 511 s. ISBN 978-807-3573-126
9. MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přeprac. vyd. Praha: Leges, 2010, 640 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-394
10. VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 246 s. ISBN 80-738-0010-1
11. RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 288 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

12. PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: ASPI, 2008, 391 s. Judikatura (ASPI), sv. 46. ISBN 978-807-3572-914
13. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, xiii, 182 p. ISBN 80-735-7700-3
14. FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská referenda*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, 311 s. ISBN 80-732-5051-9

7.2. Zákony, podzákoné normy a důvodové zprávy

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
2. Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
3. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
4. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
5. Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů
6. Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů
7. Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů
8. Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
9. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
10. Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (znění účinné od 11. 7. 1960 do 31. 12. 1992)
11. Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
12. Nařízení Ministerstva vnitra č. 27/2004, o vyřizování peticí, stížností, oznámení a podnětů
13. Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

14. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
15. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.
16. Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů
17. Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
18. Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu
19. Zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů
20. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
21. Vyhláška Ministerstva vnitra České republiky č. 433/1992 Sb., o úkolech obcí při zajišťování voleb do zastupitelstev v obcích a při místním referendu
22. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.
23. Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
24. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
25. Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
26. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
27. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
28. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)
29. Zákon č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
30. Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve

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

31. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
32. Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

7.3. Judikáty

1. Nález Ústavního soudu č. I. ÚS 101/05 ze dne 13.3.2007 [48/2007 USn.] K rozhodnutí soudu o návrhu na vyhlášení místního referenda
2. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem sp.zn. 40A 15/2014-42
3. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, sp. zn. 44 A 62/2010-19
4. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2004, sp. zn 30 Ca 18/2004-10
5. Usnesení Krajského soud v Praze ze dne 5. 9. 2006, sp. zn. 44 Ca 118/2006
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99
7. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, sp. zn. Vol 6/2014-12
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012-47

7.4. Internetové zdroje

1. Okresní myslivecký spolek Frýdek - Místek. *Myslivot.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.myslivot.cz/omsfrydekmistek/Home.aspx>
2. *Evropský parlament* [online]. 2015 [cit. 2015-01-06]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/portal/cs>
3. MV ČR. *Ministerstvo vnitra České republiky: Databáze obcí* [online]. 2014 [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/databaze-obci-1-1-2014-xlsx.aspx

4. FÉR, Ondřej. *Česká justice: Politika* [online]. 2015, 2.1.2015 [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/01/rok-referendy-cesku-chcete-aby-bylo-na-svete-dobre/>

7.5. Periodika

1. *Právní zpravodaj*. 2010, č. 137, Sněmovna přehlasovala veto zákona o krajském referendu
2. MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2/2007, IV, s. 5
3. Filip Rigel: Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* 11/2010, s. 393