

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Diplomová práce

Místní a krajské referendum

Předkládá: Bc. Hana Němečková

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Prohlašuji tímto, že jsem zadanou diplomovou práci na téma *Místní a krajské referendum* vypracovala samostatně pod vedením JUDr. Tomáše Loudy, CSc. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Plzni dne 29. 3. 2018

Bc. Hana Němečková

Poděkování

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za odborné vedení, připomínky, ochotu, trpělivost a čas, který mi věnoval při psaní této diplomové práce.

Obsah

Úvod	6
1 Definice základních pojmů	8
1.1 Občanská společnost.....	8
1.2 Přímá demokracie	9
2 Formy přímé demokracie	11
2.1 Petice.....	11
2.2 Referendum	12
2.3 Lidová iniciativa	15
2.4 Plebiscit	15
2.5 Odvolání (Recall)	16
3 Referendum v zahraničí	17
4 Referendum v českém právním řádu	22
4.1 Historický vývoj tohoto institutu v ČR.....	22
4.2 Místní referendum	24
4.3 Krajské referendum.....	37
4.4 Celostátní referendum	38
5 Referendum v Plzni 2013	40
5.1 Historický pohled na Dům kultury Inwest (ROH)	40
5.2 Okolnosti, jež k referendu vedly	42
5.3 Dění před vyhlášením referenda.....	43
5.4 Výsledky referenda	48
5.5 Soudní přezkum referenda.....	49
5.6 Důsledky a dozvuky referenda	56
6 Klady a možná rizika referenda	58
7 Návrhy de lege ferenda.....	60
Závěr.....	62
Resumé.....	64
Zdroje	65

Seznam zkratk

LZPS	Listina základních práv a svobod
ZoMR	Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZoKR	Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZMP	Zastupitelstvo města Plzně

Úvod

Referendum (jakož i přímá demokracie obecně) je zejména v posledních letech často diskutovaným tématem jak diskusí odborných, tak i směřovaných spíše k laické veřejnosti (tedy voličům). Debata je pak mnohdy velmi výrazně, až nekriticky determinována osobním politickým přesvědčením toho kterého autora, bez skutečného a realistického rozboru tématu. To je dle mého názoru škoda, protože referendum je institutem poměrně starým, jehož využití může být mnohdy velmi užitečné, a to zejména v případě, kdy je větší či menší lidské společenství postaveno před nějaké opravdu zásadní rozhodnutí.

V současném právním řádu ČR je upraveno referendum na úrovni místní a krajské; celostátní referendum, ač je ústavním pořádkem předjímano, se dosud uskutečnilo toliko jedno, *ad hoc*, a bylo jím rozhodováno o vstupu do Evropské unie.

Nelze zastírat, že využití referenda skrývá i některá potenciální úskalí, vyplývající právě ze skutečnosti, že při hlasování v referendu jsou voliči skutečně těmi, kdo v daném okamžiku a bez dalších „prostředníků“, jako jsou třeba právě tak jimi volení poslanci, rozhodují o nějaké zásadní otázce, jež může mnohdy změnit jejich životy na velmi dlouhou dobu. Zejména v současné době, charakterizované mimo jiné obrovským rozmachem informačních technologií a jimi podmíněných nejrůznějších sociálních sítí, přitom nelze vyloučit určité účelové ovlivnění názorů hlasujících, jež by mohli vést i k určitému zkratkovitému rozhodování při hlasování. Toto, zejména v kombinaci s takovým nastavením referenda, že by jím bylo rozhodováno v širokém či dokonce neomezeném spektru případů, by mohlo v podstatě vést k nefunkčnosti zastupitelské demokracie takové, jak ji známe.

To by samozřejmě bylo maximálně nežádoucí, avšak dle mého názoru lze toto nebezpečí eliminovat promyšleně nastavenými podmínkami, jak pro samotné vyhlášení referenda, tak i pro jeho uskutečnění.

I v současnosti se lze ostatně při referendu setkat s případy, kdy je jeho využití, resp. výsledky minimálně problematické. V této souvislosti provedu v praktické části práce podrobný rozbor místního referenda v Plzni, jež se konalo v roce 2013, a bylo v něm rozhod-

váno o stavbě obchodně-zábavního komplexu Amadeus v centru města; soudní spor, jenž byl výsledkem referenda vyvolán, a v němž je město Plzeň žalovanou stranou, probíhá dodnes.

Cílem této práce je podrobný rozbor institutu referenda coby nedílné součásti přímé demokracie a fungování občanské společnosti vůbec. Přitom popíši i to, jakým způsobem je referendum upraveno u našich nejbližších sousedů, tedy v Německu, v Rakousku a na Slovensku, tak i ve Švýcarsku, tj. zemi, kde je referendum dlouhodobě a široce využíváno. Stěžejní část práce je věnována historickému vývoji tohoto institutu v ČR a rozboru toho, jak je v recentním právu upraveno referendum místní a krajské.

Při zpracování práce je využito převážně metody deskriptivní a metody analytické.

1 Definice základních pojmů

1.1 Občanská společnost

Pojem občanská společnost s institutem referenda zcela bezprostředně souvisí. Prostřednictvím hlasování v referendu totiž lidé – voliči – přímo využívají svého práva na správu věcí veřejných. A lidé, kteří aktivně participují na řízení dění ve své obci či kraji (resp. případně i státě), tvoří právě občanskou společnost. Tu přitom „*chápeme jako prostor jednání a sdružování mezi rodinou, trhem a státem, zahrnuje řadu organizací. Spolky, nadace a církve nebo školy a muzea zřízené jako obecně prospěšné společnosti jsou jen některé z příkladů organizací patřících do občanské společnosti. Kromě této organizované části má občanská společnost také část neorganizovanou, do níž patří např. neformální společenství a sítě, veřejná shromáždění a demonstrace a v neposlední řadě také samotní občané.*“¹ Jako jinou příhodnou definici lze uvést tu, dle níž tento termín odkazuje k „*souboru institucí, které stojí mezi soukromou sférou (která zahrnuje zejména rodinu) na jedné straně, a makroinstitucemi státu a ekonomiky na straně druhé. Kulturně termín odkazuje k oněm institucím ‚stojícím mezi‘, které jsou skutečně občanské (ve významu civilní) – to znamená institucím, které zmírňují konflikty a posilují sociální mír.*“²

Dle mého názoru pak lze zcela souhlasit s názorem, že „*základní podmínkou tvoření občanské společnosti není otázka finanční, ale vnitřní přesvědčení lidí, že lidské důstojnosti více odpovídá přebírání starostí o sebe a o druhé než pasivní očekávání pomoci odjinud.*“³ Toto je jistě velmi žádoucí – na rozdíl od pouhého konzumování výhod, jež život v liberálně demokratické společnosti⁴ skýtá se opravdu do společenského dění zapojovat a aktivně se podílet na formování a řízení věcí veřejných.

¹ SKOVAJSA, M.: *Organizovaná občanská společnost: teorie a vývoj.*

In: SKOVAJSA, Marek. *Občanský sektor: organizovaná občanská společnost v České republice.* Praha: Portál, 2010. ISBN 978-80-7367-681-0, s. 30

² PÉREZ-DÍAZ, V: *The Public Sphere and European Civil Society.*

In: ALEXANDER, J.: *Real Civil Societies.* London, Sage Publications, 1998, s. 211-215.

Citace dle: MÜLLER, K. B. *Češi a občanská společnost: pojem, problémy, východiska.*

Vyd. 2. Praha: Triton, 2003. Filosofická setkávání. ISBN 80-7254-387-3., s. 74.

³ Pokoj a dobro: List k sociálním otázkám v České republice k veřejné diskusi.

Praha: Sekretariát České biskupské konference, 2000., s. 34

Dostupné také z: <http://www.socialninauka.cz/files/files/Pokoj%20a%20dobro.pdf>

⁴ Přičemž tento termín následně podrobněji rozeberu (pozn. aut.)

1.2 Přímá demokracie

Demokracie má dvě základní podoby, a to demokracii **přímou** a demokracii **zastupitelskou**. Samotný pojem demokracie lze vyložit coby „vládu lidu,“ jak je zřejmé již ze samotného tohoto výrazu, který se skládá z řeckých slov *démos* (lid) a *kratein* (vládnout). Demokratické vládnutí je známo již z řeckých městských států, kde se zrodilo. Zmiňuje ji již Platón, který však kritizuje přílišnou míru svobody, již skýtá – to dle něj hrozí anarchií a odsuzuje ji k záhubě.⁵ I Aristoteles demokracii považoval za tu nejméně špatnou z nedokonalých typů vlády, přičemž on sám považoval za vhodné typy vlády monarchii, aristokracii a politeiu.⁶ Posledně uvedenou formu pak Aristoteles považuje za optimální, přičemž tento pojem přitom *de facto* obsahuje i demokracii, neboť tato forma státu „vzniká jako kombinace demokracie a oligarchie, které jsou v jeho pojetí samy o sobě naopak nesprávnými formami. *Politeia je vláda několika, vybraná mnohými, vládnoucími ve prospěch všech a na základě zákona.*“⁷ Za potřebné považuji dodat, že ač Aristoteles stát chápe jako společenství rovných, jehož účelem je co nejlepší život,⁸ on sám za rovné všechny rozhodně nepovažoval, když doporučoval z politického společenství vyřadit např. otroky a ženy.

Demokracie zastupitelská je definována tím, že se jedná o „zprostředkování mezi politikou a občany, kteří si volí své zástupce, jimž je pak – zjednodušeně řečeno, svěřeno vládnutí. To samo o sobě již implikuje představu podstatně většího politického prostoru než v případě městských komunit s přímou demokracií.“⁹ Ve výše již zmíněných řeckých městských státech se však jednalo o **demokracii přímou**, neboli o systém „založený na kolektivním rozhodování a přímé politické participaci svobodných občanů.“¹⁰ K tomuto období se vztahují další Aristotelovy teze, týkající se vhodné velikosti městského státu: jednak by neměl „být příliš velký: Aristoteles říká, že „jest neshodno, ba snad nemožno, aby příliš lidnatá obec

⁵ PLATÓN. *Ústava*. 4., opr. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2005. ISBN 80-729-8142-0..

⁶ ARISTOTELÉS. *Etika Nikomachova*. 3., nezměň. vyd. Praha: Rezek, 2009. ISBN 80-860-2729-5, s. 291

⁷ ŠTĚDROŇ, B. et al. *Politika a politický marketing*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-448-3, s. 2

⁸ ARISTOTELES. *Politika*. Praha: Rezek, 2009. ISBN 9788086027302.

In: ŠTĚDROŇ, B. et al. *Politika a politický marketing*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-448-3, s. 2

⁹ ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPÍK, J. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]*. Praha: Grada, 2010. Politologie (Grada).

ISBN 978-80-247-3061-5, s. 10

¹⁰ tamtéž, s. 9

byla dobře spravována“. To pak ještě upřesňuje: ...jest nutno, aby se občané vespolek znali. Na druhé straně by obec neměla být ani příliš malá, protože pak by nebyla soběstačná.“¹¹

K tomu bych dodala, že s uvedeným lze souhlasit jen do určité míry: naprostá většina dnešních států je mnohem větší než městské státy v Aristotelově éře, a míra kvality jejich spravování se navzájem velmi diametrálně liší, přičemž nalezneme jak státy kvalitně řízené, tak příklady opačné; na straně druhé lze požadavek na vzájemnou znalost občanů (zejména pokud jej transformujeme na požadavek na obeznámenost s věcmi veřejného zájmu) chápat jako rozumný, a to zejména z pohledu obce, dojde-li na místní referendum.

Důležité je, že zastupitelská a přímá demokracie se dle Pechance nevyklučují: přímá demokracie je doplněním demokracie zastupitelské tehdy, kdy tak suverén uznal za vhodné. Jak dále Pechanec uvádí, „nejvyšší suverén – lid – vykonává svou moc přímo pouze tam, kde tak sám uzná za vhodné, popř. tam, kde jej o to jeho reprezentanti požádají.“¹²

¹¹ ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPÍK, J. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]*. Praha: Grada, 2010. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-3061-5, s. 9

¹² PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 14

2 Formy přímé demokracie

Jak konstatuje Pechanec, přímá demokracie má mnoho podob¹³ – a v této části práce popíšou ty, jež jsou takřka základní, užívané v současných demokratických státech. Ty jsou následující: **petice, referendum, lidová iniciativa, plebiscit a odvolání** (tzv. recall).

2.1 Petice

Institut petice má k formě přímé demokracie historicky nejbližší. Tento výraz pochází z latiny, slova **petitio**, jež znamená *žádost*. Touto formou se již v minulosti obraceli ke svým panovníkům např. měšťané, cechy či šlechta – jelikož však tato jejich možnost nekorespondovala s žádnou povinností onoho panovníka na žádost reagovat, až se zánikem poddanství se „z „milosti“ dané poddanému být vyslyšen vrchností stává nárok občana vůči veřejné moci s jasně stanovenými právy a povinnostmi na obou stranách.“¹⁴ V ČR je petiční právo garantováno čl. 18 Listiny základních práv a svobod (dále i jen „LZPS“), jež stanoví, že: „(1) *Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. (2) Peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu. (3) Peticemi se nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.*“

Na úrovni „běžných“ zákonů pak je petiční právo upraveno zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Ten v § 1 stanoví, že: „(1) *Každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů (dále jen "petice"). (2) Právní osoby mohou toto právo vykonávat, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti. (3) Peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu. (4) 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 hrubé neslušnosti.*“

¹³ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 15

¹⁴ tamtéž

V ustanovení § 2 téhož zákona pak je stanoveno, že „*ve výkonu petičního práva nesmí být nikomu bráněno. Výkon tohoto práva nesmí být nikomu na újmu.*“

Petici lze tedy charakterizovat jako neformální vyjádření názorů obyvatelstva, jimiž se musí orgány státní moci zabývat a reagovat.¹⁵

2.2 Referendum

Referendum je zřejmě nejfrekventovanějším termínem či institutem přímé demokracie. „Slovo „referendum“ má latinský základ, jehož českým synonymem jsou zejména spojení jako *lidové hlasování, všelidové hlasování, hlasování lidu.*“¹⁶ Holub a Lyer pak uvádějí, že výraz referendum má původ v latinském výrazu *referendus*, které znamená věc, o níž má být podána zpráva¹⁷ - to souvisí s původní podobou referenda ve Švýcarsku, jak popíší podrobněji níže, kdy byly výsledky hlasování v obcích přenášeny vyšším celkům.¹⁸

Referendum může tím, že v něm dochází k hlasování za strany oprávněných osob, připomínat volby. Jak však upozorňuje Pechanec, „*nehlasuje zde lid o volbě svých zástupců, nýbrž sám meritorně rozhoduje ve věci samé.*“¹⁹

Referendum můžeme členit dle různých hledisek.

Pokud jde o **otázku závaznosti referenda**, tak existují **referenda konzultativní** a **referenda závazná**. Závazné je tehdy, musí-li se jeho výsledkem orgány státní moci²⁰ řídit, výsledkem referenda konzultativního nikoliv, má vliv pouze faktický či politický (příčemž se jen nejasně definuje rozdíl mezi takovým referendem a peticí).²¹

¹⁵ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 16

¹⁶ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 2

¹⁷ HOLUB, J., LYER, S.: *Stručný etymologický slovník jazyka českého se zvláštním zřetelem k slovům kulturním a cizím*. 3. vyd. Praha: SPN, 1982, s. 413.

¹⁸ FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J.: *Základy státovědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 135.

¹⁹ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 16

²⁰ Pechanec používá termín *státní moc*, avšak já se domnívám, že přesnější by bylo označení *veřejná moc* (pozn. aut.).

²¹ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 17

Podle předmětu hlasování lze referenda členit na referenda **zákonodárná, ústavodárná a věcná**. Jako příklad užívání **zákonodárného referenda** lze uvést např. Lichtenštejnsko, kde „každý zákon přijatý zemským sněmem, kromě zákonů neodkladných, pokud je spojen s jednorázovým finančním vydáním nejméně 300 000 franků nebo jeho roční finanční náklady překročí 150 000 franků, je předložen k všelidovému hlasování, pokud se na tom parlament usnese, nebo pokud o to požádá nejméně jeden tisíc obyvatel či tři obce.“²²

Ústavodárné referendum nalezneme v Lichtenštejnsku také,²³ ale i ve Švýcarsku, kde je dle čl. 140 ústavy mj. nutno „konat referendum, jedná-li se o změnu ústavy.“²⁴

Ve **věcném referendu** „rozhoduje lid o záměru jeho reprezentantů, který bývá zpravidla diskutabilní (např. s ohledem na finanční náročnost). Lid byl svými reprezentanty dotazován např. v Rakousku, kdy rozhodoval, zda se má Salcburk ucházet o pořádání zimních olympijských her v roce 2010.“²⁵

Dalším způsobem členění typů referenda je to, kdy se koná, tedy **ex ante** či **ex post**. Záleží na tom, zda „referendum předchází či navazuje na schvalovací proces v zákonodárném sboru. Rozhoduje-li lid předem, tedy **ex ante**, funguje zde jako pojistka, popř. jako silný legitimační zdroj přijímaného rozhodnutí. (...) Referendum probíhající o již přijatém, platném a účinném zákoně, popř. již existující skutečnosti (...), označujeme jako referendum **ex post**. Při takovémto rozhodování je ovšem potřeba dbát a vážít zásady ochrany dobré víry a šetření práv třetích osob nabytých v dobré víře.“²⁶ Lid v tomto případě zafunguje jako jakýsi „negativní zákonodárce“ (někteří autoři nazývají takové referendum jako institut *sui generis* a nazývají jej „lidové veto“).²⁷²⁸

²² Čl. 66 odst. 1 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein; citováno dle:

PECHANEC, P. *Referendum*. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. ed. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-808-7212-622. S. 109 – 122, s. 119

²³ PECHANEC, P. *Referendum*. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. ed. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-808-7212-622. S. 109 – 122, s. 120

²⁴ tamtéž, s. 18

²⁵ tamtéž, s. 18

²⁶ PECHANEC, P. *Přímá demokracie ve střední Evropě*. (s. 1), 2008. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 19

²⁷ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. 4. opr. a dopl. vyd., v nakl. Doplněk 2. opr. a dopl. vyd. V Brně: Masarykova univerzita, 2003. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3254-5, s. 384.

Důležitá kategorizace (zejména s ohledem na téma této práce) je to, kde se referendum koná, tedy zda se jedná o **referendum celostátní** či **referendum místní / lokální**. Referendum celostátní se zcela nepřekvapivě koná na území celého státu, **referendum místní** pak jen na části státního území, jako je obec, vyšší územně samosprávný celek apod. Místní referenda (resp. instituty přímé demokracie jsou častější²⁹), což dle mne koresponduje s výše zmíněnými názory Aristotelovými ohledně „vhodné“ velikosti obce v souvislosti s „dobrou správou“.

Důležitým kritériem pro dělení typů referenda je to, zda se jedná o **referendum fakultativní** či **referendum obligatorní**. Jak obligatorní lze připomenout např. výše zmíněná referenda v Lichtenštejnsku a Švýcarsku, „*fakultativně lid rozhoduje, pokud právní řád (zpravidla formou ústavních zákonů) tuto proceduru upravuje a pokud je k tomu oprávněnými subjekty vyzván (tedy pokud subjekty oprávněné referendum iniciovat svého oprávnění využijí). Oprávněným subjektem ovšem může být i lid sám, ale opět pouze tehdy, pokud mu právní řád toto právo garantuje.*“³⁰

S právě uvedeným souvisí další z možností členění typů referenda (byť by jistě bylo možno členit je dle znaků jiných, např. podle toho, zda je předepsána minimální hranice účasti v něm, domnívám se, že uvedené je postačující), jimiž je jejich kategorizace z hlediska možnosti lidu je iniciovat, tedy **referendum aktivní** a **referendum pasivní**. K tomu dle mne postačuje pouze stručně zkonstatovat, že buď lid takové oprávnění má, nebo ne.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 19

²⁸ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 19

²⁹ tamtéž, s. 20

³⁰ tamtéž, s. 22

2.3 Lidová iniciativa

Lidová iniciativa již samotným svým označením napovídá, že impulz pro její konání vychází vždy „zdola“, od lidu – a tím se také odlišuje od ostatních forem přímé demokracie.³¹ Připomíná petici, od níž se však liší tím, že „*je-li právním řádem předvídána, je obdobou zákonodárné iniciativy. Orgány státní moci již nejsou povinny se jí pouze zabývat a adekvátně na ni odpovědět, ale jsou povinny předepsaným způsobem požadavky lidu projednat a legislativně na ně zareagovat. Lidová iniciativa tak zpravidla vede k přijetí zákona nebo k vyhlášení referenda.*“³² V ČR lze náznak lidové iniciativy „*spatřovat např. ve znění § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, kdy zákon stanoví, jaký počet obyvatel obce je oprávněn požadovat konání místního referenda.*“³³

2.4 Plebiscit

Pechanec konstatuje, že definovat tento termín není s ohledem na neustálenou terminologii snadné. Připomíná jeho definování v důvodové zprávě k (již neúčinnému) zákonu č. 298/1992 Sb., o místním referendu, kde je uvedeno, že se jedná o „*hlasování na základě návrhu podanému orgánem, který by normálně byl kompetentní věc rozhodnout, ale z určitých důvodů se k tomu necítí být dostatečně oprávněn.*“³⁴ Dále uvádí, že na plebiscit je dnes nazíráno jako na pojem historický, v současnosti téměř nepoužívaný, jež byl nahrazen pojmy referendum a všelidové hlasování, přičemž i samotný základ tohoto slova, tedy latinský *plebs* (prostý lid nebo chudina) vyvolává spíše negativní konotace.³⁵

³¹ PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. Obecná státověda.* Praha: Linde, 1998. ISBN 80-720-1141-3, s. 185. In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 23

³² HENDRYCH, D. *Právní slovník.* 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 23

³³ PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. Obecná státověda.* Praha: Linde, 1998. ISBN 80-720-1141-3, s. 185. In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 24

³⁴ tamtéž, s. 25

³⁵ tamtéž, s. 25

2.5 Odvolání (Recall)

Na rozdíl od všech výše popsaných institutů přímé demokracie, jimiž je rozhodováno zejména v otázkách věcných a legislativních, institutem odvolání je rozhodováno o otázkách personálních.³⁶ Vychází se přitom z premisy, že „pokud je lid nejvyšším suverénem, který legitimuje nositele státní moci, měl by mít také právo je odvolat.“³⁷

V ČR tento institut využíván není, avšak v souvislosti s relativně značným úspěchem hnutí *Svoboda a přímá demokracie* (jež instituty přímé demokracie, vč. odvolatelnosti politiků, a to včetně prezidenta republiky soustavně prosazuje³⁸) ve volbách do poslanecké sněmovny Parlamentu ČR nelze vyloučit eventualitu jeho zavedení.

³⁶ PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-720-1141-3, s. 185. In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 25

³⁷ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 26

³⁸ Z politického programu SPD: „Budeme prosazovat uzákonění širokého referenda jako nejvyššího projevu vůle občanů. Občané musí mít právo v referendu rozhodovat o zásadních otázkách týkajících se budoucnosti země. Prosazujeme přímé volby poslanců, starostů a hejtmanů. **Chceme odvolatelnost politiků a odpovědnost politiků občanům. Jsme pro zákaz souběhu funkce poslance a ministra. Chceme důsledné oddělení moci zákonodárné a výkonné. Vládu bude jmenovat a řídit občany přímo volený a odvolatelný prezident.**“

Zdroj: Politický program SPD. SPD.cz: Svoboda a přímá demokracie - Tomio Okamura (SPD) [online]. [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.spd.cz/program>

3 Referendum v zahraničí

Referendum se (v různé míře) využívá v řadě států celého světa, jako například v Bulharsku,³⁹ na Islandu,⁴⁰ v Rusku,⁴¹ v Egyptě,⁴² na Taiwanu,⁴³ ale také v některých státech USA, jako je např. v Massachusetts.⁴⁴ V této části své práce však alespoň ve stručnosti zmíním pouze některé státy evropské, a to Německo, Rakousko, Slovensko a také Švýcarsko, jež bývá v souvislosti s tímto institutem nejčastěji zmiňováno.

Poměr **Německa** k referendu je bytostně poznamenán jeho historickými (neblahými) zkušenostmi s nacismem, resp. v tomto konkrétním ohledu zneužitím uvedeného institutu nacisty. Ústava Výmarské republiky totiž všelidová referendum umožňovala, a ještě před nástupem nacistů k moci se jich také několik uskutečnilo.⁴⁵ Poté již byla referenda využívána nacisty k legitimizaci jejich plánů: nejprve bylo v roce 1933 za více než 96 % účasti rozhodnuto (95 % většinou) o vystoupení ze Společnosti národů a o upuštění od plnění závazků, sjednaných při ženevské odzbrojovací konferenci, následně si všelidovým hlasováním ze srpna 1934 nechal Hitler posvětit sjednocení úřadu říšského prezidenta a říšského kancléře (přičemž mu 95 % oprávněných voličů 90 % většinou svěřilo téměř neomezenou moc) a konečně i referendum při připojení Rakouska k „Říši“ znamenalo 99 % souhlasných hlasů při 99 % účasti.⁴⁶ Není tedy divu, že němečtí zákonodárci mají k tomuto institutu oprávněnou nedůvěru, což se projevuje tím, co Pechanec nazývá „nulovou variantou,“ kdy jsou v tamní ústavě instituty přímé demokracie jen velmi omezeně formulované. Je ho totiž možno využít jen

³⁹ Q&A: Bulgaria's nuclear energy referendum. *BBC.com* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/world-europe-21202176>

⁴⁰ Icesave referendum set for 6 March. *BBC.co.uk* [online]. 2010 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8467936.stm>

⁴¹ Russian government referendum, 1993. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2005 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Russian_government_referendum,_1993#cite_ref-NS_1-0

⁴² FAQs on Egypt's constitutional referendum. *Ahram Online* [online]. 2011 [cit. 2017-11-05]. Dostupné z: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/7998/Egypt/Politics-/FAQs-on-Egypt's-constitutional-referendum.aspx>

⁴³ Taiwan referendum bill sets stage. *BBC.co.uk* [online]. 2003 [cit. 2017-11-05]. Dostupné z: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/3245498.stm>

⁴⁴ PROPOSITION 2½. *Internet Archive* [online]. [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20070314114059/http://www.mccormack.umb.edu/dean/docs/IssueBook/prop2half.html>

⁴⁵ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*. Praha: Oeconomica, 2010. ISBN 978-802-4516-776, s. 18, 19

⁴⁶ tamtéž, s. 19

v souvislosti se změnou spolkového území, a to se s hlasováním počítá jen v těch spolkových zemích, jichž by se změna území měla týkat.⁴⁷

Do nemalé míry obdobné historické pozadí má institut referenda v **Rakousku**. Je to logické, neboť (jak je zmíněno výše) historie těchto dvou států byla v poměrně nedávné době (tragicky) propojena. V roce 1938 proběhlo referendum o připojení k Německu, přičemž za takřka 100 % účasti byl dán jasný souhlas s tímto krokem.⁴⁸ Na rozdíl od Německa však v Rakousku evidentně nepanují takové obavy ze zneužití přímé demokracie, neboť rakouská ústava jednak umožňuje **lidové iniciativě** podávat návrhy zákonů. Dále zná **fakultativní referendum**, kdy jednak může Národní rada nebo většina jejích členů navrhnout předložení zákonodárného usnesení Nejvyšší rady před podpisem spolkového prezidenta a dále též může položit lidu „dotázání se“ (*Volksbefragung*) ve věci otázky celorakouského významu. V rakouské ústavě je upraveno i **obligatorní referendum**, a to při celkové změně spolkové ústavy.⁴⁹ Institutů přímé demokracie je také v Rakousku poměrně hojně užíváno: např. mezi lety 1964 a 2009 se uskutečnilo 33 lidových iniciativ a 2 všelidová hlasování.⁵⁰

Na **Slovensku** na rozdíl od ČR existuje referendum jak na místní, tak i na celostátní úrovni. Ohledně místního referenda dle čl. 67 odst. 1 slovenské ústavy platí, že „*územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.*“ Ohledně celostátního referenda pak tamní ústava v čl. 93 stanoví, že „(1) *Referendom sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.*⁵¹ (2) *Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. (3) Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.*“

Fakultativní referendum lze v souladu s ustanovením čl. 95 odst. 1 slovenské ústavy vyhlásit za splnění jedné ze dvou alternativních podmínek, a to buď tehdy, požádá-li o to pro-

⁴⁷ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*. Praha: Oeconomica, 2010. ISBN 978-802-4516-776, s. 19, 20

⁴⁸ tamtéž, s. 7

⁴⁹ tamtéž, s. 8, 9

⁵⁰ tamtéž, s. 15

⁵¹ Jedná se tedy o obligatorní referendum (pozn. aut.).

střednictvím petice alespoň 350 000 občanů, anebo tehdy, když se na tom usnese Národní rada Slovenské republiky.

Celostátních referend se na Slovensku doposud uskutečnilo 8, přičemž platné bylo pouze jediné, a to obligatorní referendum o vstupu Slovenska do EU.⁵²

Slovenský právní řád zná z přímé demokracie dokonce i možnost odvolání prezidenta (tedy tzv. recall), neboť čl. 106 odst. 1 ústavy stanoví, že *„prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia ľudovým hlasovaním. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky prijatého najmenej trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, a to do 30 dní od prijatia uznesenia tak, aby sa ľudové hlasovanie vykonalo do 60 dní od jeho vyhlásenia.“*

Švýcarsko bývá mnohdy zmiňováno jako jakýsi vzor státu „referendům zaslíbeného.“ S vývojem ve švýcarských kantonech s převahou německy hovořícího obyvatelstva je totiž tento pojem historicky spojen.⁵³ Konkrétně se jednalo o kantony Graubünden a Wallis v 15. století.⁵⁴ V tehdejší podobě referendum znamenalo hlasování v obcích, přičemž výsledky hlasování byly přenášeny do jednání vyšších celků a tato procedura (*ad audiendum et referendum*) také pravděpodobně vlastně dala institutu referenda jeho jméno.⁵⁵ *„Kontrast vůči převládající většině Evropy je zřetelný, protože zde se obyvatelstvo nacházelo pod silnou feudální nadvládou panovníků a šlechty. Švýcarský model se postupně upevňoval a shromáždění občanů, tzv. Landsgemeinde, které zahrnovaly zpravidla několik tisíc dospělých mužů, se staly pevnou součástí tamního politického systému. Je pouze zajímavostí, že v některých kantonech se tato tradice dosud uchovává, avšak ve srovnání s minulostí v dosti redukované podobě. I tak mezi její kompetence patří mimo jiné volba představitelů orgánů místní správy.“*⁵⁶

⁵² Zoznam referend na Slovensku. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2010 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://sk.wikipedia.org/wiki/Zoznam_referend_na_Slovensku

⁵³ SPÁČ, P. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno: CDK (Centrum pro studium demokracie a kultury), 2010. Srovnávací politologie. ISBN 978-807-3252-380, s. 171

⁵⁴ PAVLÍČEK, V., et al.: *Ústavní právo a státověda I. díl. Obecná státověda*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 186.

⁵⁵ FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J.: *Základy státovědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 135.

⁵⁶ SPÁČ, P. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno: CDK (Centrum pro studium demokracie a kultury), 2010. Srovnávací politologie. ISBN 978-807-3252-380, s. 171, 172

V tomto státě, jenž „tvorí 26 kantonů a kolem 2740 vesnic, mají občané právo volit na federální, kantonální a lokální úrovni. Referenda se tu konají průměrně čtyřikrát do roka na každém stupni státní správy. „Všichni švýcarští občané starší 18 let, pokud nebyli zbaveni způsobilosti k právním úkonům na základě duševní poruchy, se mohou zúčastnit hlasování v referendu.“⁵⁷ ⁵⁸ Ve Švýcarsku existuje jak referendum obligatorní (resp. mandatorní), tak i fakultativní. „**Mandatorní referendum** se může konat za předpokladu úplné nebo částečné změny federální ústavy, v případě přístupu k nadnárodnímu společenství nebo ke kolektivní bezpečnostní organizaci a konečně v případě, že je potřeba schválit urgentně federální zákon bez potřebného ústavního základu a který bude v účinnosti déle než rok. Takováto rozhodnutí potřebují tedy potvrzení jak většiny voličů celkově, tak i potvrzení ve většině kantonů. Referendum je také povinné v případě lidových iniciativ, zaměřených na úplnou revizi federální ústavy. Lidové iniciativy zaměřené na částečnou revizi federální ústavy, která byla prezentována jako návrh a byla zamítnuta ve Federálním shromáždění. A nakonec aby se dosáhlo rozsouzení sporu, kde se federální vláda, Národní rada a Rada stavů neshodly, jestli se úplná změna federální ústavy má konat či ne.“⁵⁹

Ohledně **referenda fakultativního** pak platí, že „se může konat během 100 dní od publikace zákona, pokud získá podporu alespoň 50 000 voličů nebo 8 kantonů. Předmětem tohoto referenda může být následující: federální zákony, urgentní federální zákony s platností přesahující 1 rok.“⁶⁰

Referendum ve Švýcarsku nefunguje jen na celostátní úrovni, ale i tam, kde prapůvodně vzniklo, tedy na úrovni jednotlivých kantonů a obcí. „V kantonu Graubünden každý specifický výdaj přesahující deset milionů švýcarských franků musí být schválen voliči ve volbách. K jakémukoliv výdaji mezi 1 a 10 miliony švýcarských franků se mohou voliči vyjádřit ve fakultativním referendu, pokud je nasbíráno alespoň 1500 podpisů k jeho iniciování. Pro periodické výdaje, jako třeba financování galerií nebo sportovišť, se koná obligatorní referendum v případě, že suma překročí milion franků. Dalším důležitým instrumentem přímé demokracie na kantonální úrovni je obligatorní legislativní referendum a na úrovni obcí je to administrativní referendum. V některých jsou možná referenda s protinávhrhem. V kantonu Zürich je

⁵⁷ Článek 136 Švýcarské ústavy

⁵⁸ RYGL, V. *Formy přímé demokracie a participace a jejich uplatnění ve světě*. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. ed. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-808-7212-622. S. 123-132, s. 130

⁵⁹ tamtéž, s. 130, 131

⁶⁰ tamtéž, s. 130, 131

*možné podat tzv. individuální iniciativu. Sedm kantonů a jeden polokanton zavedly ve Švýcarsku též odvolací právo vůči poslancům.*⁶¹

Ohledně Švýcarska lze zcela souhlasit s názorem, že „*čím nižší stupeň státní správy, tím více možností participace občané mají.*“⁶² A to je momentálně také víceméně to jediné, co instituty přímé demokracie ve Švýcarsku a v ČR mají společného.

⁶¹ RYGL, V. *Formy přímé demokracie a participace a jejich uplatnění ve světě.*

In: ANTOŠ, M., WINTR, J. ed. *Volby, demokracie, politické svobody.* Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-808-7212-622. S. 123-132, s. 131

⁶² tamtéž

4 Referendum v českém právním řádu

4.1 Historický vývoj tohoto institutu v ČR

Na území ČR se jisté prvky přímé demokracie objevily až s přijetím ústavní listiny z roku 1920. Předtím bylo upraveno toliko právo petiční, kdy však petice mohly podávat výhradně korporace nebo spolky uznané státem, přičemž toto právo bylo upraveno v čl. 11 Základního zákona o všeobecných právech státních občanů č. 142 ř. z. ze dne 21. prosince 1867.⁶³

Ústava z roku 1920⁶⁴ však již upravovala jak právo petiční, a to v § 115, jež je přiznával „každému; právníckým osobám a sdružením jen v mezích jejich působnosti,“ tak i referendum. Ustanovení § 46 stanovilo, že „(1) zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státi zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné. (2) Hlasovací právo má každý, kdo jest oprávněn voliti do poslanecké sněmovny. (3) Podrobnosti upravuje zákon. (4) Hlasování lidu není přípustné o vládních návrzích zákonů, jimiž má býti měněna nebo doplněna ústavní listina a její součásti.“

Následné převratné dějinné změny, ať již události po Mnichovu, během existence Protektorátu Čechy a Morava či po druhé světové válce uplatňování přímé demokracie nepřály. Byť ústavou 9. května bylo deklarováno (§ 23) petiční právo a Ústava ČSSR (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) obsahovala (spíše teoretickou – pozn. autorky) možnost odvolatelnosti poslance Národního shromáždění lidem, skutečná uplatitelnost v praxi byla mizivá, resp. např. signatáři Charty 77 či petice 2000 slov byli státní mocí přímo perzekvováni.⁶⁵

⁶³ PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. Díl 2. Práva a svobody. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd.* Praha: Linde, 2002. *Zákony s poznámkami* (Linde). ISBN 80-720-1391-2, s. 191. Dále srov. HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část. 7. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. *Petice a stížnosti*, s. 684-686.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 28

⁶⁴ Tj. Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (pozn. aut.)

⁶⁵ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 32 - 34

Lze též zmínit, že v roce 1989 (ještě před Listopadem) byl zveřejněn první, neoficiální, návrh nové ústavy (jejíž zpracování bylo deklarováno na XVII. sjezdu KSČ). Tento projekt počítal s tím, že referendem by mělo být rozhodováno o schválení zákonů. K realizaci však vlivem revoluční vlny v bloku komunistických zemí nedošlo.⁶⁶

Po Listopadu 1989 byl vývoj následující. Novelou ústavy z roku 1960 byl do ní včleněn institut referenda na místní úrovni (čl. 86 odst. 3) a dále byl přijat Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, jež byla reakcí na tehdejší krizi federálního státu; stanovil povinné referendum v případě, kdy by se jedna z republik rozhodla z federace vystoupit⁶⁷ (podrobný rozbor toho, proč nebylo tohoto zákona následně využito, by byl nad rámec této práce).

Jak jsem právě výše uvedla, co se týče místního referenda, jeho možnost „u nás poprvé připustil čl. 86 odst. 3 Ústavy ČSFR (ve znění přijatém ústavním zákonem o. 294/1990 Sb.), který stanovil: „O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce.“ Za této ústavní úpravy byl přijat výše uvedený zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, který představoval první zákonnou úpravu pro konání místního referenda. Pozdější ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, možnost konat místní referendum ani v hlavě sedmé Územní samospráva, ani na jiném místě nezmiňuje. Naopak v čl. 101 odst. 1 Ústava uvádí, že „obec je samostatně spravována zastupitelstvem? Doslovný výklad tohoto ustanovení Ústavy by myšlenku místního referenda jako možnosti občanů přímo rozhodovat o některých záležitostech obecní samosprávy popíral.“⁶⁸ Současně však platí, že dle čl. 21 odst. 1 LZPS platí, že „občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“. Ačkoli možnost konání místního referenda Ústava nezmiňuje a oprávnění rozhodovat ve věcech samosprávy svěřuje zastupitelstvům územních samosprávných celků (obcí a krajů viz čl. 101 odst. 1 a 2 a čl. 104

⁶⁶ PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. Díl 2. Práva a svobody. 2.*, dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. *Zákony s poznámkami* (Linde). ISBN 80-720-1391-2, s. 191. Dále srov. HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část. 7.* vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. Petice a stížnosti, s. 240.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 34

⁶⁷ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 35

⁶⁸ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 2, 3

odst. 2), interpretací čl. 21 odst. 1 Listiny dospěl Ústavní soud ČR k názoru o přípustnosti přímého rozhodování občanů formou referenda na místní úrovni.⁶⁹

V současnosti též Ústava ČR v čl. 2 odst. 2 stanoví, že „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“. Dosud jediným ústavním zákonem, podle kterého se lidové hlasování konalo, byl 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, který užíval označení „referendum“. Toto jsou úpravy, které se týkaly referenda (lidového hlasování) na celostátní úrovni.⁷⁰

4.2 Místní referendum

Jak jsem již zmínila, místní referendum je v ČR upraveno zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „ZoMR“). Jedná se o zákon relativně stručný (vlastní úpravy místního referenda se týkají §§ 1 – 69) a jeho přehlednost je tedy jeho výhodou. Domnívám se, že není účelem této práce přepisovat zde (či přesněji snad parafrázovat) veškerá ustanovení tohoto zákona, a proto se zaměřím na postižení jeho **stěžejních** institutů, a to i s přihlédnutím k judikatuře.

Dle § 1 se místní referendum může konat „a) v obci, není-li územně členěným statutárním městem, v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy (dále jen "obec"), b) na území hlavního města Prahy a na území územně členěného statutárního města (dále jen "statutární město"), c) na území části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem, stanoví-li tak zvláštní zákon.“ Jak uvádí Kopecký, jedná se o případy, kdy se chce oddělit část obce (§ 21 odst. 1 obecního zřízení) nebo je-li navrhováno vytvoření městského obvodu nebo městské části ve statutárním městě (§ 20 odst. 1 obecního zřízení).⁷¹

Právo hlasovat v místním referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce (§ 2 ZoMR), přičemž koná se tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva (§ 3 ZoMR).

⁶⁹ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 3

⁷⁰ tamtéž, s. 2

⁷¹ tamtéž, s. 4

V místním referendu lze rozhodovat toliko o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města (§ 6 ZoMR) – nemůže se tedy „konat ve věcech týkajících se výkonu státní správy přenesené zákony na orgány územních samosprávných celků, tedy ve věcech přenesené působnosti.“⁷² Ne všechny věci, náležící do samostatné působnosti, však lze v referendu rozhodovat. V § 7 ZoMR jsou stanoveny takové výjimky. Místní referendum tedy dle zmíněného ustanovení „nelze konat a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města, b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání, c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen "starosta obce"), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen "primátor"), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen "rada obce"), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen "rada statutárního města") a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města, d) 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, e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.“ K tomu Kopecký uvádí, že „Ústavní soud formuloval podstatu místního referenda tak, že spočívá ve formování politické vůle uvnitř společnosti, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek (III. ÚS 263/09). V souladu s tím jsou v daném paragrafu vyloučeny z rozhodování v místním referendu některé případy konkrétního rozhodování o úkonech územního společenství, které jsou ponechány na jejich orgánech, avšak místní referendum může orgány územního společenství zavázat ve směru, v jaké mají tyto úkony činit.“⁷³

Zásadně důležité jsou konkrétní okolnosti, za nichž se místní referendum koná. Dle ustanovení § 8 odst. 1 ZoMR existují dvě varianty: buď tehdy, rozhodne-li o tom zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města (§ 8 odst. 1 písm. a) ZoMR), nebo tehdy, když přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda a zastupitelstvo obce nebo statutárního města rozhodne o jeho vyhlášení (§ 8 odst. 1 písm. b) ZoMR). V druhém případě

⁷² KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 22

⁷³ tamtéž, s. 43

pak je pro podání návrhu podstatné, kolik oprávněných voličů jej podpoří svým podpisem. Musí to totiž být v obci nebo v její části, jde-li o místní referendum podle § 1 písm. c) ZoMR, anebo ve statutárním městě do 3000 obyvatel 30 % oprávněných osob, do 20000 obyvatel 20 % oprávněných osob, do 200000 obyvatel 10 % oprávněných osob a nad 200000 obyvatel 6 % oprávněných osob (§ 8 odst. 2 ZoMR). K tomu uvádím, že si nejsem jista účelností stanovených kvót, resp. zejména tím, jak velmi výrazně se liší v závislosti na počtu oprávněných voličů. Hlavně se mi jeví velmi výraznou disproporce mezi nejmenším možným počtem oprávněných osob v menších obcích (30 %) a v těch s počtem obyvatel vyšším než 200000 (6 %). Domnívám se, že v případě těch velkých obcí by měl být onen procentuální poměr zvýšen, neboť referendum by mělo být rozhodováno o věcech skutečně podstatných pro **výraznou** část obyvatel dané obce, resp. města. To by přitom mělo být jasné již v okamžiku, kdy je o iniciování referenda ze strany nějakého subjektu uvažováno (přičemž otázkou podmínek závaznosti hlasování v referendu se budu zabývat následně, zejm. u ustanovení § 48 ZoMR).

Zřejmě nejdůležitější, či alespoň pravděpodobně nejviditelnější součástí každého referenda, tedy i místního, je otázka, na niž oprávněné osoby odpovídají. Je mi to zcela logické, že tato otázka musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“ (§ 8 odst. 3 ZoMR). „*Tento požadavek vyložil NSS tak, že „otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapiózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.*“⁷⁴ „⁷⁵

Důležitou pozici má u místního referenda přípravný výbor (u referenda, jež se má konat podle § 8 odst. 1 písm. b) ZoMR). Musí jej tvořit nejméně 3 oprávněné osoby, nestanoví-li podmínky ustavení přípravného výboru zvláštní právní předpis⁷⁶ (§ 9 odst. 1 ZoMR), při-

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2012, č.j. Ars 2/2012 - 43

⁷⁵ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 53

⁷⁶ § 21 odst. 2 obecního zřízení přitom mj. stanoví, že „v té části obce, která se chce oddělit, ustaví občané obce přípravný výbor. Přípravný výbor tvoří oprávněný občan a jeho zástupci. Lze ustavit pouze jeden přípravný výbor. Počet členů přípravného výboru je lichý a tvoří jej nejméně tři členové.“

čemž, ač se nejedná o právnickou osobu, má i procesní způsobilost k podání návrhů ve správním soudnictví ve věcech místního referenda, jakož i k možnosti podat ústavní stížnost (viz IV. ÚS 223/04).⁷⁷ Dle ustanovení § 9 odst. 2 ZoMR platí, že „*přípravný výbor a) navrhuje uspořádání místního referenda, b) deleguje členy do komisí pro hlasování (§ 21), c) může podat soudu návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru nemá vady (§ 57), d) může podat soudu návrh na neplatnost hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu (§ 58).*“ Za výbor jedná jím určený zmocněnec.

Návrh přípravného výboru musí mj. obsahovat označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje, znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu a odůvodnění návrhu; přílohu návrhu, která je jeho součástí, tvoří podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy (§ 10 ZoMR). Ohledně podpisové listiny dle § 11 ZoMR mj. platí, že na ní musí být (kromě specifikace náležitostí daného místního referenda) uvedeno upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda tohoto znění: „*Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč.*“ Dle § 11 odst. 2 ZoMR platí, že „*oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.*“

Domnívám se, že tento způsob identifikace podporující osoby (pouhým uvedením zmíněných osobních údajů, které však mohou být získány náhodně) lze stěží považovat za dostatečný, avšak pravdou je, že v případě následného hlasování v referendu je totožnost voličů ověřována ze strany komise pro hlasování.

Návrh přípravného výboru je předložen obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu nebo magistrátu hlavního města Prahy nebo magistrátu územně členěného statutárního města; ten jej ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání posoudí; jestliže v návrhu přípravného výboru neshledá nedostatky, neprodleně po uplynutí této lhůty písemně vyrozumí zmocněnce. Jsou-li shledány vady, je zmocněnec vyzván k jejich odstranění. Bezvadný návrh

⁷⁷ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 57

je předložen k projednání zastupitelstvu obce, resp. zastupitelstvu statutárního města (a to na jejich nejbližší zasedání). Takový orgán pak usnesením rozhodne buď o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání, nebo o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat (§ 13 odst. 1 ZoMR). O tomto rozhodnutí pak jednak vyrozumí zmocněnce, jednak ho vyvěsí na úřední desce; zastupitelstvo však může o navržené otázce i samo rozhodnout (o čemž taktéž zmocněnce vyrozumí). Zmocněnec však může i tak prohlásit, že na vyhlášení referenda trvá – pak je musí zastupitelstvo vyhlásit (§ 13 odst. 2, 3 ZoMR).

Referendum může být v souladu s § 14 ZoMR vyhlášeno i z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města; o tom rozhoduje prostou většinou hlasů všech členů.

Referendum se musí konat nejpozději do 90 dnů od jeho vyhlášení – pokud ovšem není přípravným výborem v jeho návrhu požadován datum pozdější (§ 15 ZoMR).

Pro konání místního referenda je nezbytné zřídit komise pro hlasování. Jejich označení a typy se částečně liší dle toho, zda se jedná o referendum v obci či statutárním městě. Dle § 17 ZoMR se v obci zřizuje okrsková komise a místní komise, ve statutárním městě okrsková komise, místní komise a městská komise. „Nejblíže“ voličům je přitom okrsková komise: ta totiž dle § 18 odst. 1 *„zajišťuje průběh hlasování v hlasovacím okrsku, zejména dozírá na správné odevzdání hlasovacích lístků a dbá o pořádek v hlasovací místnosti, b) sčítá hlasy v hlasovacím okrsku, c) ve sporných případech rozhoduje hlasováním o platnosti hlasovacího lístku a o platnosti hlasu oprávněné osoby, a to s konečnou platností, d) sepíše zápis o průběhu a výsledku hlasování a předá jej neprodleně místní komisi, e) ostatní hlasovací dokumentaci odevzdá do úschovy příslušnému obecnímu úřadu, f) plní další úkoly podle tohoto zákona.“* Dle § 18 odst. 2 ZoMR musí být první zasedání okrskové komise svoláno tak, aby se konalo nejpozději 5 dní před prvním dnem hlasování. Nadřazené okrskovým komisím je komise místní – ta mj. organizuje jejich činnost, sčítá hlasy (na podkladě výsledků okrskových komisí) či rozhoduje o stížnostech na činnost okrskových komisí (§ 19 ZoMR). Ve statutárním městě jsou městské komise, které plní obdobné úkoly vůči komisím místním (§ 20 ZoMR). O všech typech komisí platí, že musí být minimálně čtyřčlenné, přičemž jejich členem může být jen oprávněná osoba, u níž nenastala překážka ve výkonu práva hlasovat v místním referendu (§ 21 odst. 1 ZoMR); dle § 22 odst. 1 ZoMR vzniká členství v komisi složením násle-

dujícího slibu: „Slibuji na svou čest, že budu svědomitě a nestranně vykonávat svou funkci a budu se přitom řídit Ústavou, zákony a jinými právními předpisy České republiky.“ Dle § 24 odst. 1 si komise na prvním zasedání určí losem ze svých členů předsedu komise a místopředsedu komise (losování řídí zapisovatel). Dle § 26 ZoMR platí, že členové komise a ti, kteří mají právo být přítomni v místnosti, kde komise sčítá hlasy (jimiž v souladu s ustanovením § 42 ZoMR mohou být členové komise vyššího stupně a osoby pověřené starostou nebo primátorem, které zpracovávají výsledky hlasování), nesmějí poskytovat informace o dílčích výsledcích hlasování, a to až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování všemi přítomnými členy komise. K tomu Kopecký připomíná, že ZoMR „*výslovně neřeší otázku přípustnosti či nepřípustnosti poskytování **průběžných informací o účasti oprávněných osob při hlasování.***“⁷⁸ Dodává, že oproti volbám má otázka účasti oprávněných osob při hlasování v místním referendu vliv na jeho platnost, a tedy i průběžná informace o dosavadním počtu hlasujících osob může mít vliv na další průběh referenda. Připomíná v této souvislosti rozsudek NSS, č.j. Ars 2/2013-59, v němž soud vyslovil, informace o účasti v referendu nesmí být poskytována, neboť spadá pod § 26 ZoMR.⁷⁹

Zmíněný rozsudek se přitom týká místního referenda v Plzni, na jehož rozbor je zaměřena praktická část této práce (a ještě se mu budu podrobněji věnovat dále). NSS rozhodoval o kasační stížnosti v právní věci navrhovatelů: A) Ing. P. B., B) Ing. P. A., C) JUDr. J. Š., a D) P. B. proti odpůrcům, jimiž byl jednak Přípravný výbor pro konání místního referenda v Plzni, jednak Statutární město Plzeň, se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2013, č. j. 30 A 6/2013-144. Zmínění navrhovatelé (dále též stěžovatelé) kasační stížností brojili proti výše uvedenému usnesení, kterým Krajský soud v Plzni zamítl jejich návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Nezákonnost přitom stěžovatelé spatřovali mj. právě ve zveřejňování průběžných výsledků, k němuž mělo docházet „*prostřednictvím facebookových stránek, na nichž přípravný výbor podával informace o průběžném počtu (resp. procentu) oprávněných osob, které se účastnily referenda. O prozrazení dílčích výsledků hlasování svědčí též článek, Plzeňané se nahnuli za plenty, uveřejněný dne 11. 1. 2013 ve 20.19 hod. na portálu www.plzensky.denik.cz, kde byly uvedeny podrobné údaje o účasti v referendu po čtyřech ho-*

⁷⁸ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 120

⁷⁹ tamtéž

dinách hlasování. Stěžovatelé nesouhlasí s názorem krajského soudu, že u místních referend není zakázáno poskytování průběžných údajů o počtu osob, které již hlasovaly. Na rozdíl od voleb je totiž u místního referenda nutno za dílčí výsledky považovat též údaj o počtu hlasujících, jelikož účast je v místním referendu klíčem k jeho platnosti. V tomto směru stěžovatelé odkazují na právní názor Filipa Rigela (*Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*, Praha: Leges, 2011, str. 147). Předčasné zveřejnění informace o tom, kolik oprávněných osob odevzdalo svůj hlas v referendu, má proto srovnatelné dopady, jako by bylo v průběhu voleb prozrazeno, že vede jeden z kandidátů. Stěžovatelé proto tvrdí, že bylo porušeno ustanovení § 26 zákona o místním referendu.⁸⁰

V souvislosti s tímto stížnostním bodem se NSS jednoznačně ztotožnil s názorem, že poskytování průběžných údajů o počtu osob, které již hlasovaly, je nezákonné, v čemž se jeho názor rozešel s názorem Krajského soudu v Plzni. Ten ve svém usnesení uvedl, že „oproti návrhovatelům a ve shodě s Městskou komisí má soud za to, že zákaz poskytování informací upravený v § 26 ZMR se nevztahuje na informace o počtu oprávněných osob, které v místním referendu již hlasovaly. Zákaz poskytování informací je v zákonech o referendech upraven shodně takto: „Členové komise a ti, kteří mají právo být přítomni v místnosti, kde komise sčítá hlasy (§ 42), nesmějí poskytovat informace o dílčích výsledcích hlasování, a to až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování všemi přítomnými členy komise.“ (...) Je zřejmé, že u hlasování je třeba lišit jeho průběh a výsledek (výsledky). Hlasování (v běžném smyslu slova) probíhá do ukončení hlasování [hlava V části první zákona o místním referendu], až po ukončení hlasování se zjišťují a vyhláší jeho výsledky [hlava VI části první zákona o místním referendu]. (...) Údaje o počtech osob, které již hlasovaly, kteréžto údaje časově i logicky spadají pod informace o průběhu voleb / hlasování v referendu, nepodléhají u nás zakazu poskytovat informace.“⁸¹

S tímto názorem se však NSS neztotožnil, když ve svém rozsudku jednoznačně zkonstatoval, že „s tímto právním názorem krajského soudu Nejvyšší správní soud nesouhlasí. K tomuto závěru ho vede zejména odlišnost významu účasti při hlasování v místním referendu a ve volbách. Jestliže totiž volby jsou platné bez ohledu na volební účast, platí v případě místního referenda dvojitý kvórum, podmiňující jeho platnost. Podle ustanovení § 48 zákona o místním referendu totiž (1) K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti ale-

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59

⁸¹ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.2.2013, č.j. 30 A 6/2013-144

spoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. (2) Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. To reálně znamená, že odpůrci přijetí určité otázky položené v referendu mohou mít často primárně zájem na tom, aby referendum nebylo platné, a mohou proto zcela legitimně a logicky vést svoji kampaň právě tím způsobem, aby občany od účasti v referendu odradili. Pouze tehdy, budou-li v konkrétním případě a priori přesvědčeni, že se jedná o natolik přitažlivou otázku, že zákonná účast podmiňující platnost referenda bude splněna, budou i tito odpůrci apelovat na svoje názorové soupeřníky, aby se do referenda aktivně zapojili. Občan, který se k referendu nedostaví, tak tímto svým krokem může vyjadřovat nejen nezájem nad řešenou otázkou, nýbrž také svůj postoj k ní. Tím se skutečně zásadně liší logika účasti občanů u referend od volební účasti. [56.] Proto také má informace o průběžné účasti u referenda zcela jiný význam, než je tomu v případě voleb. Jestliže totiž účast u voleb nehraje z hlediska jejich platnosti vůbec žádnou roli; je tato informace v případě referenda rozhodující. Proto také racionální zákonodárce volil odlišnou dikci ve volebních zákonech a v zákoně o místním referendu. Jestliže totiž např. zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR v § 16 odst. 8 stanoví, že členové okrskových volebních komisí a zvláštních okrskových volebních komisí nemohou poskytovat informace o průběhu voleb, a to až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování; zákaz se nevztahuje na informace o počtu voličů, kteří již hlasovali; a podobně podle § 46 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky platí, že členové okrskových volebních komisí a zvláštních okrskových volebních komisí a ti, kteří mají právo být přítomni v místnosti, kde okrsková volební komise a zvláštní okrsková volební komise sčítá hlasy, nemohou poskytovat informace o průběhu a dílčích výsledcích volby prezidenta, a to až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování; zákaz se nevztahuje na informace o počtu voličů, kteří již hlasovali, žádnou podobnou výjimku ze zákazu poskytování informací zákon o místním referendu nezná. Za této situace nemůže soud dospět k jinému výkladu, než že informace o dílčí účasti u voleb/referenda spadá pod informace o výsledcích hlasování. Pokud ji proto volební zákony-avšak nikoliv zákon o místním referendu-výslovně vyjímají ze zákazu poskytování informací, je třeba tuto situaci interpretovat tak, že v případě místního referenda nesmí být poskytována.⁸²

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59

Dodávám, že ač v tomto bodu NSS se stěžovateli souhlasil, neshledal, že by bylo prokázáno, že se onoho „úniku informací“ skutečně dopustili členové komisi.

Hlasování probíhá v hlasovacích okrscích shodných se stálými volebními okrsky (§ 28 ZoMR), přičemž pro účely hlasování předá před zahájením hlasování obecní úřad okrskové komisi výpis ze stálého seznamu voličů a dodatku stálého seznamu voličů vedených podle zvláštního právního předpisu, obsahující seznam oprávněných osob (§ 29 ZoMR). Nejpozději 15 dní před konáním referenda musí starosta v místě obvyklým způsobem zveřejnit oznámení mj. o době a místě konání místního referenda, adresy hlasovacích místností a otázky položené k rozhodnutí v místním referendu (§ 31 ZoMR). Víceméně nezbytnou součástí místního referenda je kampaň – pro tu může být starostou či primátorem vyhrazena plocha pro představení otázky či otázek; v den hlasování pak je zakázána kampaň v tom objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost (§ 32 ZoMR).

Hlasovací lístky musí dle § 33 odst. 1 ZoMR obsahovat následující: „*a) text "místní referendum", název obce a případně její části, v níž se místní referendum koná, nebo název statutárního města, b) den konání místního referenda, c) otázka, popřípadě otázky, položená k rozhodnutí v místním referendu, d) v levé polovině hlasovacího lístku slovo "ano", v pravé polovině hlasovacího lístku slovo "ne" a vedle každého z těchto slov rámeček, e) hlasuje-li se o více otázkách společně, před každou otázkou arabská číslice počínaje číslicí 1, u každé otázky v levé polovině hlasovacího lístku slovo "ano" a v pravé polovině hlasovacího lístku slovo "ne" a vedle každého z těchto slov rámeček.*“ Důležité je, že dle § 33 odst. 2 ZoMR musí být hlasovací lístky „*vytištěny písmem téhož druhu a stejné velikosti, na papíru téže barvy, jakosti a týchž rozměrů s otiskem razítka obce nebo statutárního města.*“

Otázka provedení hlasovacích lístků je velmi důležitá. Jejich provedení totiž jistě může hlasujícím podsouvat určité konkrétní zodpovězení předložené otázky, což je nutno považovat za zcela nežádoucí. Jako velmi ilustrativní příklad lze uvést grafickou formu hlasovacích lístků v rakouském referendu o připojení se k nacistickému Německu z 10.4.1938 (tedy měsíc po předchozím tzv. anšlusu Rakouska Německem⁸³) – viz níže⁸⁴:

⁸³ Anšlus. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2007 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/An%C5%A1lus>

⁸⁴ Zdroj obrázku: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/57/Stimmzettel-Anschluss.jpg>



Obrázek 1: Hlasovací lístek v rakouském referendu o připojení se k nacistickému Německu

V něm byli rakouští občané tázáni, zda souhlasí se znovusjednocením Rakouska s Německou Říší: „*Souhlasíte se znovusjednocením Rakouska s Německou Říší, které bylo nastoleno 13. března 1938 a volíte stranu našeho vůdce, Adolfa Hitlera?*“⁸⁵ Je mi velmi evidentní, jaká odpověď byla hlasujícím prezentována coby „ta správná“ – velmi zvládnutě je kruhové pole pro vyznačení souhlasu s odpovědí „*Ja*“ (tedy „*Ano*“, přičemž toto pole je cca 2x větší, než to pro odpověď „*Nein*“ (tedy „*Ne*“). To je zcela nepochybně považovat za nepřipustné ovlivňování referenda, resp. osob, jež v něm hlasovaly. Dodávám, že pro připojení ve zmíněném referendu hlasovalo 99,73 % voličů, a to při volební účasti, jež činila 99,71 %.⁸⁶

Vlastní hlasování v referendu se uskutečňuje v hlasovací místnosti, jež musí být dle ustanovení § 34 ZoMR „*pro každý hlasovací okrsek vybavena hlasovací schránkou, přenos-*

⁸⁵ Anšlus. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2007 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/An%C5%A1lus>

⁸⁶ 10. April 1938 - Volksabstimmung für den Anschluss. *Stadt Wien* [online]. [cit. 2018-01-13]. Dostupné z: <https://www.wien.gv.at/kultur/chronik/volksabstimmung-1938.html>

nou hlasovací schránkou, dostatečným množstvím hlasovacích lístků, prázdných obálek opatřených razítkem obce (dále je "úřední obálka"), psacími potřebami, výpisem ze seznamu oprávněných osob a textem tohoto zákona, který musí být hlasujícím na jejich žádost zapůjčen k nahlédnutí. (2) V hlasovacích místnostech jsou pro úpravu hlasovacích lístků určeny zvláštní prostory oddělené tak, aby byla zajištěna tajnost hlasování. Počet těchto prostorů určí starosta obce s přihlédnutím k počtu oprávněných osob v hlasovacím okrsku. (3) V hlasovací místnosti musí být na viditelném místě vyvěšen hlasovací lístek označený nápisem "vzor". (4) Úřední obálky musí být neprůhledné, stejné velikosti a z papíru stejné jakosti a barvy. (5) Objekt, ve kterém se nachází hlasovací místnost, musí být viditelně označen.“ Před samotným zahájením hlasování je nezbytné, aby předseda komise zkontroloval soulad jejího vybavení s požadavky § 34 ZoMR a také to, zda jsou hlasovací schránka a přenosná hlasovací schránka prázdné -pak je před ostatními členy komise zapečetí a následně prohlásí hlasování za zahájené (§ 35 ZoMR). Při hlasování je nutno dodržet zásady dané § 36 ZoMR. Stěžejní je to, že oprávněná osoba hlasuje osobně, zastoupení není přípustné; hlasování probíhá v pořadí, v jakém se osoby dostavily; tato osoba musí při vstupu do hlasovací místnosti prokázat svou totožnost a státní občanství ČR, popřípadě státní občanství státu, jehož občané jsou oprávněni hlasovat na území ČR (jinak jí nebude hlasování umožněno), přičemž po prokázání oprávněnosti hlasovat v místním referendu a záznamu do výpisu ze seznamu oprávněných osob okrsková komise vydá oprávněné osobě hlasovací lístek a úřední obálku. Hlasování lze na žádost oprávněné osoby (např. ze závažných zdravotních důvodů) provést i mimo hlasovací místnost (avšak pouze v územním obvodu daného hlasovacího okrsku). Pak jsou k takové osobě okrskovou komisí vysláni dva její členové s výše zmíněnou přenosnou hlasovací schránkou.

Co se týče způsobu hlasování, oprávněná osoba vstoupí po obdržení úřední obálky a hlasovacího lístku do prostoru určeného k úpravě hlasovacího lístku: pokud by do tohoto prostoru nevstoupila, nebude jí komisí hlasování umožněno. Tam ho předepsaným způsobem upraví (tedy označí křížkem v příslušném rámečku předtištěnou odpověď "ano" nebo "ne", pro kterou hlasuje, a vloží tento hlasovací lístek do úřední obálky, přičemž k jiné úpravě hlasovacího lístku se nepřihlíží; jestliže neoznačí křížkem žádnou odpověď, zdrží se tím hlasování) a vloží ho do úřední obálky. Oprávněná osoba hlasuje tak, že po opuštění prostoru určeného pro úpravu hlasovacího lístku vloží úřední obálku s hlasovacím lístkem před okrskovou komisí do hlasovací schránky (jestliže se jedná o osobu, která není schopna toto učinit, může to za ni učinit jiná oprávněná osoba, již však nemůže člen okrskové komise (§ 37 ZoMR).

Ukončení hlasování v místním referendu je upraveno § 40 ZoMR, dle něhož platí, že *„jakmile uplyne doba stanovená pro ukončení hlasování, uzavře se hlasovací místnost, avšak předtím se umožní hlasovat všem, kteří jsou v hlasovací místnosti nebo před ní. Potom prohlásí předseda hlasování za ukončené.“*

V ustanoveních §§ 41 až 46 ZoMR je upraven způsob zacházení se sčítacími lístky po skončení hlasování, jejich sčítání okrskovou komisí a zápis o výsledku hlasování. Dle § 46 ZoMR pak jsou výsledky neprodleně zveřejněny na úřední desce obecního úřadu.

Jak vyhlášení referenda, tak i jeho výsledek a provedení rozhodnutí takto přijatého musí být ohlášeny na Ministerstvo vnitra (§ 47 ZoMR). Dle § 48 ZoMR platí, že *„(1) K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. (2) Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. (3) Jde-li o místní referendum, v němž se rozhoduje 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, a) v případě oddělení, v té části obce, popřípadě částech obce, která se má oddělit, b) v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán.“*

Ustanovení § 49 ZoMR pak stanoví, že *„rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.“*

ZoMR obsahuje i ustanovení o přestupcích. Dle ustanovení § 56 ZoMR totiž platí, že *„(1) Přestupku se dopustí oprávněná osoba, která úmyslně podepíše odpisovou listinu k témuž návrhu přípravného výboru více než jednou. (2) Přestupku se dopustí fyzická osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k návrhu přípravného výboru, ač není oprávněnou osobou. (3) Přestupku se dopustí fyzická osoba, která v podpisové listině uvede nepravdivé údaje. (4) Za přestupek podle odstavců 1 až 3 lze uložit pokutu až do výše 3 000 Kč.“*

K tomu chci zmínit, že i ve mnou zkoumaném případě referenda v Plzni bylo nutno toto uplatnit, neboť např. bylo zjištěno, že se některé osoby podepsaly na archy, ač nebyly oprávněnou osobou. MMP toto řešilo napomenutím v příkazním řízení.⁸⁷

Návrh přípravného výboru podléhá soudní ochraně. To je upraveno § 57 ZoMR, přičemž platí, že „(1) Právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu má přípravný výbor, jestliže a) nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad podle § 12 odst. 2, b) zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b).

(2) Návrh je třeba podat nejpozději a) do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad, b) do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.

(3) Rozhodnutí soudu o návrhu podle odstavce 1 písm. b) nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.“

Ve věci je příslušný krajský soud, přičemž proti jeho usnesení ve věci místního referenda lze podat kasační stížnost.⁸⁸

Výsledky místního referenda lze napadnout soudně, přičemž lze navrhnout jak neplatnost hlasování, tak i neplatnost rozhodnutí v referendu. Dle ustanovení § 58 ZoMR tak platí, že „(1) Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu²⁴) může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo c) bylo konáno místní referendum o věci, o niž místní referendum nelze podle § 6 konat.

(2) Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.“

⁸⁷ Magistrát rozesílá napomenutí těm, kteří podepsali návrh na vyhlášení referenda v Plzni, ač nebyli oprávněnými osobami. *Referendum: Plzeňané pro referendum* [online]. 2012 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://referendum.plzenane.cz/magistrat-rozesila-napomenuti-tem-kteri-podepsali-navrh-na-vyhlaseni-referenda-v-plzni-ac-nebyli-opravneny-osobami>

⁸⁸ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 206, 207

Jak podrobně popíši v následující části mé práce, §§ 57 a 58 ZoMR byly využity ve věci referenda v Plzni, jež je obsahem praktické části mé práce.

4.3 Krajské referendum

Krajské referendum je upraveno v zákoně č. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „ZoKR“). Ohledně něj lze pouze stručně zkonstatovat, že se prakticky shoduje se zákonnou úpravou místního referenda, s těmi rozdíly, jež vyplývají z faktu, že se jedná o referendum vyhlašované na území kraje. Tak např. co se týče věcí, o nichž nelze krajské referendum konat, dle ustanovení § 7 ZoKR platí, že *„krajské referendum nelze konat a) o ukládání pokut a o rozpočtu kraje, b) o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání, c) o volbě a odvolání hejtmána, jeho náměstků a členů rady kraje, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje, d) 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, e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, f) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, nebo g) jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.“*

Kromě jednoho pokusu o jeho uspořádání, a to v Ústeckém kraji.⁸⁹ V září 2013 začali aktivisté *„sbírat podpisy na podporu referenda s názvem „Platit musí viníci“ či „Viníci, zaplaťte euroškody“.* Zmocněncem přípravného výboru a iniciátorem byl Leo Steiner, za iniciátory se vyjadřoval též Martin Kameník ze sdružení Oživení. Referendum mělo být reakcí na to, že krajské zastupitelstvo opakovaně zamítlo návrhy jednat o škodách způsobených porušováním podmínek při čerpání dotací z eurofondů. Snaze o referendum předcházela již petice s 1400 podpisy.^{90, 91} Začátkem března 2014 organizátoři oznámili, že z potřebných 40 tisíc podpisů na podporu referenda již nasbírali zhruba 8200 a že chtějí sbírání podpisů urychlit,

⁸⁹ Tisková zpráva k prvnímu krajskému referendu – Platit musí viníci. *Oživení.cz* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.oziveni.cz/2013/09/tiskova-zprava-k-prvni-mu-krajskemu-referendu-platit-musi-vinici/>

⁹⁰ V Ústeckém kraji možná bude historicky první krajské referendum, kvůli eurodotacím. *Český rozhlas* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/regiony/v-usteckem-kraji-mozna-bude-historicky-prvni-krajske-referendum-kvuli-eurodotacim_201309251018_kbrezovska

⁹¹ Tisková zpráva k prvnímu krajskému referendu – Platit musí viníci. *Oživení.cz* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.oziveni.cz/2013/09/tiskova-zprava-k-prvni-mu-krajskemu-referendu-platit-musi-vinici/>

aby to do léta stihli, a spustit plakátovou a internetovou kampaň.⁹² Poté už o iniciativě nebylo slyšet a webová prezentace k referendu z internetu zmizela.⁹³

4.4 Celostátní referendum

Jak jsem již zmínila, článek 10a Ústavy stanoví, že „(1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. (2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.“

Referendum v souvislosti s chystaným vstupem do EU tak bylo jediným doposud uskutečněným celostátním referendem. Bylo upraveno ústavním zákonem „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, který užíval označení „referendum“.“⁹⁴ Ač je tato práce primárně zaměřena na referenda místní a krajské, vztah politiků k referendu celostátnímu je myslím velmi ilustrativní: před oním jediným celostátním referendem bylo o kladný hlas voličů v maximální míře usilováno: „Otázka tak nezněla, zda „ano“ či „ne“, ale „jak moc ano“. Hodnocení, oslavných pajánů a komentářů zaznělo již vzápětí po oznámení předběžných výsledků víc než dost, až se zdá, že **kdo nepochválí české občany za jejich moudré a vpravdě státnické rozhodnutí, ten jako by nebyl** a v mediálním světě nic neznamená. (...) Snad jedině s výjimkou prezidenta republiky všichni zainteresovaní politici a novináři pěli oslavné ódy na české voliče, kteří podle nich v dostatečném počtu přišli do volebních místností. Zde je krásně vidět, co udělal jak pouhopouhý rok Špidlovy vlády, tak vládní předreferendová kampaň.“⁹⁵

Aniž bych zde mínila jakkoliv hodnotit opodstatněnost takových snah, nyní je při jakékoliv zmínce o eventuálním referendu, kde by bylo hlasováno o setrvání, resp. vystoupení z EU, způsobilost voličů (či vůbec vhodnost takového referenda) o tomto rozhodnout velmi

⁹² Krajské referendum o evropských dotacích podpoří kampaň v ulicích. *Deník.cz* [online]. 2014 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/ustecky-kraj/referendum-podpori-kampan-v-ulicich-20140306-e2ge.html>

⁹³ Referendum. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2005 [cit. 2018-02-11].

⁹⁴ KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801, s. 2

⁹⁵ BALÍK, S. Několik poznámek k referendu o vstupu ČR do EU. *Revue Politika*. 2003, I. (XIV.)(6). Dostupné také z: Dostupné z: <https://www.cdk.cz/nekolik-poznamek-k-referendu-o-vstupu-cr-do-eu>

znevažována: „TOP 09 by podle svého místopředsedy Marka Ženíška ústavní zákon o referendu nepodpořila. **Za potřebné nepokládá referendum ani kandidát Strany zelených Petr Štěpánek. „Rozklad společnosti a naprostý chaos tu nepotřebujeme,“ prohlásil. Lidové hlasování o vystoupení z EU si nepřeje ani lídr ČSSD Lubomír Zaorálek. (...) „My jsme měli referendum o EU před 13 lety. Jako Česká republika se musíme snažit prosazovat strukturální změny,“ řekl kandidát ANO v Plzeňském kraji Pavel Šrámek. Podobně se k tématu postavil i místopředseda ODS Martin Kupka: „Bylo by hodně laciné hlasovat pro referendum.““⁹⁶**

Snahy o přijetí zákona o celostátním (resp. tedy obecném referendu) se přitom objevují neustále, a to již od prvního volebního období Poslanecké sněmovny, tedy v období let 1992 – 1996, kdy byl podán poslancem Kryčerem a dalšími. Byl však zamítnut. Stejně tak byly neúspěšné další návrhy z let 1995, 1996 (kdy byl dva), 1997, 1998, 1999 i všechny další.⁹⁷

Dále proběhl v roce 2007 pokus o vydání ústavního zákona o referendu ve věci umístění prvků zařízení protiraketové obrany USA. Návrh předmětného ústavního zákona ve věci daného *ad hoc* referenda však nebyl po vyhocené debatě přijat.⁹⁸

I z toho je myslím zřejmé, že skutečné využití institutů přímé demokracie nevzbuzuje u politiků velkou důvěru. Podrobný rozbor tohoto problému je však nad rámec této práce.

⁹⁶ Referendum o EU by umožnili SPD, komunisté, STAN i Piráti. *Novinky.cz* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/451001-referendum-o-eu-by-umoznili-spd-komuniste-stan-i-pirati.html>

⁹⁷ PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001, s. 93-124

⁹⁸ tamtéž, s. 125

5 Referendum v Plzni 2013

Předmětem praktické části mé práce je rozbor referenda, jež se konalo v roce 2013 v Plzni a týkalo se stavby obchodního centra Corso⁹⁹. To mělo být vybudováno společností AMÁDEUS REAL, a.s., na místě, jež vzniklo v samotném centru Plzně, v prostoru (bloku) mezi ulicemi Americká – Denisovo nábřeží – Sirková po zboření Domu kultury Inwest (k jeho zboření došlo v roce 2012). „Z hlediska funkčního využití dle Územního plánu města Plzně se blok nachází v území smíšeném centrálním (SC). Stavbami dominantními jsou: bytové domy, stavby pro administrativu a veřejnou správu, obchodní domy, stavby pro ubytování, stavby a zařízení pro kulturní účely, stavby a zařízení pro zdravotnictví, stavby a zařízení pro školství, církevní stavby a zařízení, polyfunkční centra.“¹⁰⁰

5.1 Historický pohled na Dům kultury Inwest (ROH)

V první řadě pokládám za vhodné připomenout bližší specifikaci daného místa, jakož i samotného Domu kultury Inwest, jež se na onom místě po poměrně dlouhou dobu nacházel. Toto místo je dnes součástí širšího centra Plzně, avšak ještě na počátku dvacátého století, co se zastavěnosti týče, jednalo o prostor spíše periferního významu. Počátkem 70. let 20. století bylo rozhodnuto o výstavbě Domu kultury ROH¹⁰¹ - výstavba pak byla zahájena v roce 1980 a trvala šest let, s tím že slavnostní otevření se konalo v lednu 1986. Konaly se tam řady akcí, ať již kulturních, politických či odborářských, byla zde i knihovna. V roce 1987 byla pod objektem otevřena obchodní pasáž (byla v provozu až do roku 2012). I po Listopadu 1989 zde probíhala řada koncertů a dalších akcí (a v roce 1991 i první celorepublikový kongres ODS) - celkově se jednalo o značně významné centrum kulturního dění.¹⁰² Vztah veřejnosti však nebyl jednoznačný (alespoň co se posuzování estetiky objektu týče): jeho originální ocelová konstrukce sice byla oceněna Československou vědeckotechnickou společností,¹⁰³ na straně

⁹⁹ Jež bylo původně označováno jako „Obchodní centrum ARÉNA“ (pozn. aut.).

¹⁰⁰ Historie. *Referendum.plzen.eu* [online]. 2012 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

¹⁰¹ Jak se Dům kultury Inwest původně jmenoval (pozn. aut.).

¹⁰² BURZOVÁ, P. *Politika poloveřejnosti: narativní analýza sporů o demolici Domu hrůzy u Radbuzy*.

Brno: Doplněk, 2014. Společensko-ekologická edice. ISBN 978-80-7239-320-6, s. 14 - 16

¹⁰³ tamtéž, s. 15

druhé se však objektu dostalo poněkud nelichotivého (ovšem zcela neoficiálního) označení Dům hrůzy u Radbuzy.¹⁰⁴

Před Listopadem 1989 se objekt Domu kultury dostal do vlastnictví plzeňské Škodovky, a následně se stal majetkem společnosti Inwest-K. První zmínky o projektu obchodního centra společnosti Amádeus Real na daném místě se objevily v roce 2007, přičemž v roce 2009 byl tento projekt městem předběžně potvrzen. Plán demolice a následné výstavby obchodního zařízení byl podpořen tehdejšími primátorem Pavlem Rödlem, zveřejnění demoličního záměru však vyvolalo i protesty. Autor stavby, architekt Miroslav Hrubec prosazoval přestavbu Domu kultury, přičemž doporučil, aby se k budoucnosti dané lokality konalo místní referendum. Došlo k organizování různých iniciativ a volání po veřejné debatě na toto téma. Zapojily se osobnosti veřejného života z jiných měst, např. architekt David Vávra, a pod první petici se podepsalo ve velmi krátkém čase více než tisíc občanů města Plzně - tímto byli představitelé města překvapeni. V roce 2011 bylo již zřejmé, že se investor rozhodl pro demolici a také získal i pozemky pod Domem kultury. Tehdy také byl podán návrh (neúspěšný) na prohlášení Domu kultury za kulturní památku, což Amádeus Real označil za zavádějící a účelový nátlak, s připomenutím toho, že tyto snahy se objevují až v souvislosti s jeho plány a jedná se tak o zneužití práva. Následně však investor začíná reagovat na protesty i změnou prezentace projektu, kdy jej nejen přejmenovává z Arény na Corso Americká, ale i přehodnocuje jeho funkce: nemá se již jednat o nákupní středisko klasického typu, ale o polyfunkční zařízení se společenskou, kulturní a sportovní funkcí.¹⁰⁵

Vzhledem k dále uvedenému je zřejmé, že snahy investora, jež měly evidentně směřovat k přesvědčení těch, jež projekt vnímali negativně, o přínosnosti obchodního centra pro Plzeň, se minuly účinkem, resp. nebyly dostatečné, aby zvrátily výsledky místního referenda v jejich prospěch.

¹⁰⁴ Vyrostl na místě zahrad, teď „dům hrůzy u Radbuzy“ vystřídají obchody. *IDnes.cz* [online]. 2012 [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: https://plzen.idnes.cz/dum-kultury-vyrostl-na-miste-zelinarskych-zahrad-ted-navzdy-zmizi-1fs-/plzen-zpravy.aspx?c=A120330_130505_plzen-zpravy_pp

¹⁰⁵ BURZOVÁ, P. *Politika poloveřejnosti: narativní analýza sporů o demolici Domu hrůzy u Radbuzy*. Brno: Doplněk, 2014. Společensko-ekologická edice. ISBN 978-80-7239-320-6, s. 16 - 24

5.2 Okolnosti, jež k referendu vedly

Usnesením č. 387 ze dne 17. 6. 2010 zastupitelstvo města Plzně (dále i jen „ZMP“) schválilo uspořádání veřejné ideové architektonicko-urbanistické soutěže na řešení uvedeného místa, přičemž pro sestavení soutěžních podmínek oslovilo jednotlivé vlastníky v onom území. Společnost AMÁDEUS REAL, a.s., sdělila, že má konkrétní záměr na novou zástavbu obou pozemků, a to objekty Obchodního centra ARÉNA. Společnost AMÁDEUS REAL, a.s., následně požádala účastníky územního řízení o vydání závazného stanoviska k dokumentaci územního řízení. Po dalších úkonech zastupitelstva města Plzně společnost AMÁDEUS REAL, a.s., podala žádost o pronájem a následný prodej městských pozemků, které umožní umístit objekt do požadované uliční čáry dle připravených regulačních podmínek. „*Usneseními Rady města Plzně (RMP) č. 830 ze dne 31. 5. 2012, RMP č. 858 ze dne 12. 6. 2012, RMP č. 876 ze dne 21. 6. 2012 bylo schváleno uzavření nájemní smlouvy na městské pozemky s rozvazovací podmínkou, že nájemní smlouva pozbude své účinnosti, nedojde-li do 30. 6. 2013 k uzavření smlouvy o budoucí smlouvě kupní (předpokladem pro uzavření smlouvy o budoucí smlouvě kupní je splnění regulačních podmínek). Po uzavření nájemní smlouvy vydal Odbor rozvoje a plánování MMP stanovisko pro územní rozhodnutí (červenec). Společnost Amádeus žádá o vydání územního rozhodnutí (srpen). Odbor stavebně správní Magistrátu města Plzně přerušil řízení do 31. 12. 2012 a vyzval investora k doplnění dokumentace. Společnost Amádeus doplnila dokumentaci k územnímu rozhodnutí dle požadavků odboru stavebně správního a požádala o znovuzahájení územního řízení (listopad). Územní řízení bylo zahájeno. ZMP usnesením č. 585 ze dne 8. 11. 2012 uložilo technickému náměstkovi činit kroky směřující k přerušování územního řízení do doby vyhlášení výsledků místního referenda. Územní řízení bylo přerušeno na žádost investora.*“¹⁰⁶ Důvodem bylo to, že „dne 6. srpna 2012 podal přípravný výbor zastoupený svým zmocněncem panem Martinem Markem, Magistrátu města Plzně „Návrh na konání místního referenda ve smyslu § 10 zákona č. 22/2004 Sb.“¹⁰⁷

¹⁰⁶ Historie. *Referendum.plzen.eu* [online]. 2012 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

¹⁰⁷ tamtéž

5.3 Dění před vyhlášením referenda

Výše zmíněný Návrh na konání místního referenda ve smyslu § 10 zákona č. 22/2004 Sb., podaný Martinem Markem Magistrátu města Plzně obsahoval následující otázky:

1. „*Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?*“
2. „*Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?*“¹⁰⁸

Uvedený návrh však nebyl bezvadný, a to z následujících důvodů:

- na předložených podpisových listinách bylo méně podpisů, než bylo dle ZoMR třeba (neboť bylo nutno odečíst vadné záznamy, duplicitní záznamy, údaje o neexistujících osobách atp.);
- nereálné vyčíslení předpokládaných nákladů referenda;
- osobní údaje 2 členů přípravného výboru byly nesprávné, přičemž jeden z nich neměl trvalý pobyt v Plzni.

Vady byly po výzvě (resp. výzvách, neboť doplnění návrhu, doručené Magistrátu města Plzně dne 29.8.2012, nebylo dostatečné) odstraněny. Doplnění ze dne 11.9.2012 bylo již shledáno bezvadným a Rada města Plzně svým usnesením č. 1246 ze dne 13. září 2012 předložila návrh ZMP. Problematickou byla jedna z navrhovaných otázek, jež zněla „*Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?*“ Problémem je to, zda je tato otázka přípustná, neboť „*dle § 6 zákona o referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti statutárního města. Předně je proto třeba posoudit, zda schválení změny územního plánu spa-*

¹⁰⁸ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2012, č.j. 57A 75/2012-101

dá do samostatné působnosti obce. Dle § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „stavební zákon“) zastupitelstvo obce vydává územní plán v samostatné působnosti obce. Uvedená otázka se tedy týká samostatné působnosti města. Ne o všech otázkách týkajících se samostatné působnosti obce však lze místní referendum konat. Zákon o referendu v § 7 stanoví případy, ve kterých nelze místní referendum konat, byť se jedná o samostatnou působnost obce. Dle § 7 písm. e) zákona o referendu nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Otázkou, zda je přípustné konat místní referendum o otázce územního plánu či jeho změny, se zabývaly soudy všech instancí. Komparací soudních rozhodnutí v této otázce lze konstatovat, že názory soudů se v posledních několika letech ustálily na závěru, že místní referendum, které má iniciovat přijetí nového územního plánu nebo změnu stávajícího územního plánu, je nepřípustné, a to vzhledem k tomu, že podle stavebního zákona musí být územní plán či jeho změna vydány ve formě opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „správní řád“).“¹⁰⁹

Podle názoru Magistrátu města Plzně podpořeného stanoviskem Ministerstva vnitra ČR i posudkem JUDr. Svejkovského byla zmíněná otázka nepřípustná a místní referendum o ní nebylo možno konat. Na den 17.9.2012 bylo svoláno mimořádné zasedání Zastupitelstva města Plzně: místní referendum však nevyhlásilo. Proto přípravný výbor využil ustanovení § 57 ZoMR a dne 5.10.2012 podal ke Krajskému soudu v Plzni návrh na vyhlášení místního referenda. „Dne 5. listopadu 2011¹¹⁰ vydal správní soud svůj rozsudek, kterým vyhlašuje místní referendum v tzv. 1. otázce současně s prvním kolem první přímé volby prezidenta republiky, zamítl konání referenda v tzv. 2. otázce a nikomu z účastníků nepřiznal náhradu nákladů.“¹¹¹

Ve svém vyjádření Statutární město Plzeň coby odpůrce mj. označilo první otázku „za do jisté míry neurčitou s ohledem na pojem „obchodní zařízení“, který není nikde definován, ale připustil, že je přípustná ke konání místního referenda o ní. V poznámce pod čarou pak uvedl, že vzhledem k obecnosti tohoto pojmu lze dojít k závěru, že touto otázkou navrho-

¹⁰⁹ Historie. Referendum.plzen.eu [online]. 2012 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx

¹¹⁰ Zde je na webové stránce evidentní překlep: jednalo se samozřejmě o 5.11.2012 (pozn. aut.)

¹¹¹ Historie. Referendum.plzen.eu [online]. 2012 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx

vatel nebrojí pouze proti konkrétnímu stavebnímu záměru, a tudíž se naskýtá otázka, zda se ve smyslu usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3027/08 (obec Bystročice) nejedná o otázku odporující existujícímu územnímu plánu, která by proto byla nepřípustná ve smyslu § 7 písm. d) ZMR.¹¹²

S názorem odpůrce ohledně určité neurčitosti první otázky se soud neztotožnil. Zkonstatoval, že ji považuje „ve smyslu § 8 odst. 3 ZMR za jednoznačně položenou tak, aby na ni bylo možno odpovědět „ano“ nebo „ne“. Má zcela jasný smysl, zajistit, aby město Plzeň bezodkladně podniklo v samostatné působnosti veškeré kroky, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě odstraněného Domu kultury Inwest. (...) Zákon o místním referendu nadto neklade překážku obecným termínům. Platí tedy, jsou-li v daném kontextu srozumitelné, jednoznačné a jasně ohraničené a respektují-li zákonný rámec, lze je v otázkách pro místní referendum použít. Opačný výklad by vedl k přepjatému formalismu soudního přezkumu a ve svém důsledku by zastupitelstvu umožnil zcela vyloučit široký okruh otázek s ohledem na přílišnou obecnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars/2/2012 – 29). (...) Soud proto dospěl k závěru, že **první otázka je přípustná**. Stejný závěr zaujal ostatně i odpůrce ve svém vyjádření.¹¹³

Co se týče druhé otázky, tedy „Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábreží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?“ však soud mj. uvedl, že „nevylučuje, že je možné cestou místního referenda poznat názory občanů na funkční využití konkrétního území na základě stávajícího územního plánu. Nevylučuje, že by takové poznání názorů obyvatel dané obce potažmo vyústilo v nutnost iniciovat změnu územního plánu. Nelze toho však dosáhnout otázkou položenou tak, jak je v daném případě formulována druhá otázka. (...) Dospěl k závěru, že konání místního referenda o druhé otázce je nepřípustné z důvodu uvedeného v § 7 písm. e) ZMR¹¹⁴.“¹¹⁵

„Dne 19. listopadu 2012 byla ze strany budoucího investora obchodní společnosti Amádeus Plzeň, a.s. podána kasační stížnost, kterou se tato společnost domáhá zrušení refe-

¹¹² Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2012, č.j. 57A 75/2012-101

¹¹³ tamtéž

¹¹⁴ Ustanovení § 7 písm. e) ZoMR stanoví, že „místní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení.“

¹¹⁵ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2012, č.j. 57A 75/2012-101

renda i v otázce č. 1. ¹¹⁶ Tato kasační stížnost však byla NSS usnesením ze dne 13.12.2012, č.j. Ars 5/2012-55, odmítnuta. NSS uvedl, že „stěžovatelka¹¹⁷ dovozuje své postavení v řízení jako osoby zúčastněné z toho, že vlastní podstatnou část pozemku, kterého se týká plzeňské referendum. Osobou zúčastněnou by však mohla být jen tehdy, pokud by byla vyhlášením referenda přímo dotčena na svých právech. O ničem takovém však nelze v případě vlastníka pozemku hovořit. Přímou dotčenou na právech je vyhlášením referenda rozhodnutím soudu bezesporu Statutární město Plzeň, tedy odpůrce. Majiteli pozemku nemůže do jeho práv místní referendum přímo nijak zasáhnout. Ostatně i rozhodnutí v místním referendu je závazné jen pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města, nikoliv pro vlastníka pozemku (§ 49 zákona o místním referendu). K dopadům místního referenda na soukromoprávní vztahy se ostatně obšírně vyslovil též Ústavní soud, podle něhož: „Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 [zákonu o místním referendu] také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, [...] je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici“ (nálezn ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. ¹¹⁸

Developer se však s tímto neztotožnil a podal ústavní stížnost. V ní navrhl, aby „Ústavní soud vyslovil, že v záhlaví uvedenými rozhodnutími obecných soudů byly porušeny články 11, 26 odst. 1 a 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a článek 4 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), a aby je proto zrušil. (...) Namítala, že jí bylo odepřeno právo vystupovat v předmětném řízení jako jeho účastník; její výhrady nebyly projednány a nemohla se vyjádřit k tomu, zda a v jaké podobě se bude referendum, dotýkající se jejího majetku konat. Závěr, že její práva nemohou být referendem dotčena, je důsledkem ne-logické a formalistické interpretace zákona, neboť naopak referendum přímý dopad do jejich

¹¹⁶ Historie. Referendum.plzen.eu [online]. 2012 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx

¹¹⁷ Tedy společnost Amádeus Plzeň, a.s. (pozn. aut.)

¹¹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2012, č.j. Ars 5/2012-55

*práv má, v důsledku čehož měla mít práva osoby na řízení zúčastněné. Volba způsobu nakládání s předmětem vlastnictví je imanentní součástí ústavně zaručeného vlastnického práva, do stávajícího projektu "již byly proinvestovány stovky miliónů korun", a situaci dosaženou vyhlášením místního referenda lze podle jejího názoru přirovnat k částečnému vyvlastnění, neboť jí zbude prakticky nevyužitelný pozemek v centru města. Argumentaci odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 263/09 má za nepřipadnou, neboť "se týká zcela odlišného okruhu problémů", a Nejvyšší soud "z něj cituje z kontextu vytrženou větu" (v podání ze dne 20. 9. 2013 ústavní stížnost pak doplnila především tvrzením, že do tamního řízení, "které je v určitých aspektech založeno na podobném skutkovém stavu", byl dotčený investor jako vedlejší účastník přizván). Stěžovatelka má rovněž za to, že referendum bylo vyhlášeno neoprávněně, jelikož inkriminovaná otázka byla neurčitá a nezákonná pro rozpor s právními předpisy.*¹¹⁹

Ústavní soud však ústavní stížnost odmítl (ač k tomu došlo až po referendu, usnesením ze dne 3.10.2013), přičemž uvedl, že „není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy, a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Stěžovatelka směřuje primárně svoji kritiku do řízení o její kasační stížnosti, resp. proti tomu, že byla bez věcného projednání odmítnuta. Proto nadále - nepřichází-li zde v úvahu přímý zásah do jiného ústavně zaručeného práva - nemůže jít o nic více, než o posouzení, zda se dosažený výsledek a pro něj uplatněné právní názory, odbývaly v ústavněprávních mezích, jmenovitě zda nevybočilo ze zásad tzv. spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny odepřením spravedlnosti či přístupu k soudu. Z již řečeného plyne, že ani z čl. 36 odst. 1 Listiny neplyne garance rozhodnutí "správného", natožpak rozhodnutí, jež stěžovatelka za správné pokládá. Pod jeho ochranou - v rovině právního posouzení věci (o což v dané věci jde) - jsou však situace flagrantního ignorování příslušné kogentní normy nebo zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jež je v nauce a v soudní praxi respektován, resp. koliduje-li aplikovaný výklad všeobecně (konsensuálně) akceptovanému chápání dotčených právních institutů, případně chybí-li mu smysluplné odůvodnění, a představuje tak interpretační libovůli. Nic takového však v dané věci dovodit nelze.

¹¹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 3.10.2013, č.j. III.ÚS 600/13

*Aniž by se uchýlil k hodnocení "podústavní" správnosti stížností konfrontovaných právních názorů, pokládá Ústavní soud za adekvátní se omezit na sdělení, že ve výsledku takto kvalifikovaný exces či výkladovou libovůli v řízení před správními soudy nespatřuje; byl dosažen na základě řádné (srozumitelné a logické) argumentace, která je i věcně obhajitelná.*¹²⁰

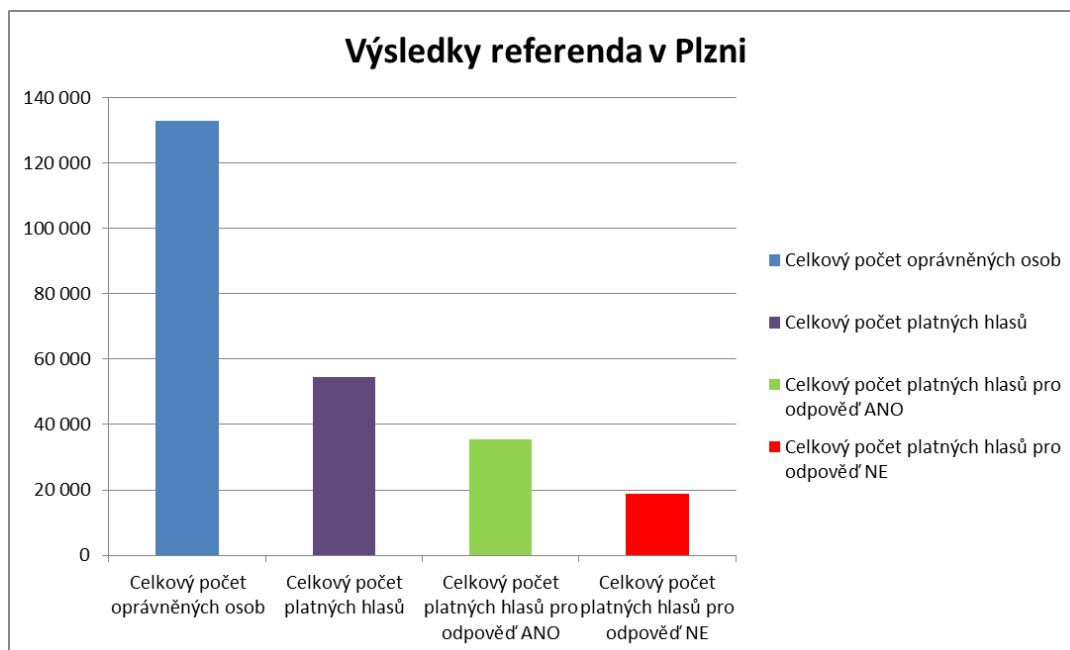
5.4 Výsledky referenda

Referendum se tedy konalo, a to současně s prvním kolem první přímé volby prezidenta republiky – ve dnech 11. a 12.1.2013, s otázkou „*Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?*“

Celkem bylo odevzdáno 55.187 úředních obálek a platných hlasů bylo celkem 54.490. Z toho bylo 35.543 platných hlasů pro odpověď ANO, 18.744 pro odpověď NE (ve 203 případech nebyla křížkem označena žádná odpověď). Je nutno dodat, že celkový počet oprávněných osob zapsaných v městském obvodu ve výpisech ze stálého seznamu oprávněných osob činil 132.929 a celkový počet oprávněných osob, kterým v městském obvodu byly vydány hlasovací lístky, a úřední obálky byl 55.213.¹²¹ Grafické znázornění účasti a výsledků referenda viz níže.

¹²⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 3.10.2013, č.j. III.ÚS 600/13

¹²¹ Výsledek hlasování v místním referendu konaném na území statutárního města Plzně ve dnech 11. a 12. ledna 2013. *Referendum.plzen.eu* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/Files/referendum/prakticke_informace/Vysledky_referendum.pdf



Graf 1: Výsledky referenda v Plzni

5.5 Soudní přezkum referenda

Vyhlášením výsledků referenda však věc ještě neskončila. Čtyři občané, Ing. P. B., Ing. P.A., JUDr. J. Š., a P. B. (dále i jen „navrhovatelé“), všichni zastoupeni Mgr. Janem Petříkem, advokátem, podali ke Krajskému soudu v Plzni návrh na vyslovení **neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu** a též na **vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu**. Ve svém návrhu uváděli, že otázka, jež byla v referendu položena (dále i jen „Otázka“), je nepřijatelná pro neurčitost (§ 8 odst. 3 ZoMR): dle nich je „nejasné, neurčité a matoucí, co znamenají pojmy, které byly součástí Otázky: (i) „obchodní zařízení“, (ii) „veškeré kroky“ a (iii) „na místě odstraněného Domu kultury Inwest“.“¹²² Dále navrhovatelé uváděli, že Otázka je nepřijatelná pro rozpor s právními předpisy (§ 7 písm. d) ZoMR), neboť „za právní předpis je v dané souvislosti třeba považovat též platný územní plán (viz např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3027/08). V Referendu ohledně Otázky má být přitom rozhodnuto, jakým způsobem má být využit pozemek, na kterém dříve stál Dům kultury Inwest. Tato otázka však již byla územním plánem pro dané území zodpovězena, přičemž s „obchodními domy“ jako funkčním využitím daného území územní plán výslovně počítá. Případné kladné usnesení v Referendu by tedy bylo v rozporu s územním plánem. Oporu pro toto tvrzení poskytuje rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3027/08. V uvedené věci

¹²² Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.2.2013, č.j. 30A 6/2013-144

došel Ústavní soud k závěru, že není možné nesouhlas s územním plánem obcházet pomocí institutu místního referenda, nýbrž je třeba řádně iniciovat jeho změnu. To je obdobný případ jako v posuzovaném Referendu, když pro území Plzně existuje vydaný územní plán, který řeší konkrétním způsobem využití daného území. Není tedy prostřednictvím Referenda přípustné určit, že dotčené pozemky nebudou využity způsobem, který územní plán předpokládá. Referendum jako v uvedeném obdobném případě bylo tedy konáno o otázce, která již byla právě územním plánem zodpovězena.¹²³ Dále navrhovatelé uváděli, že Otázka je nepřipustná pro obcházení zákona: „v důsledku přijetí usnesení v Referendu dochází k obcházení stavebních předpisů. Plzeň, její občané, jakož i občanská sdružení mají možnost vyjádřit se k zamýšlenému projektu v rámci územního a stavebního řízení. Pokud je zamýšlený projekt v souladu s územním plánem, a občané s tímto projektem, resp. způsobem využití pozemku, nesouhlasí, není možné, aby v dané situaci namísto iniciace změny územního plánu vyvolávali Referendum o Otázce, jak byla položena.“¹²⁴ Konečně byla dle navrhovatelů Otázka nepřipustná též proto, jelikož protiústavně zasahuje do způsobu využití pozemku soukromého vlastníka. Konstatovali, že „o tom, jaký s územním plánem předvídaných způsobů využití konkrétního pozemku bude zvolen, rozhoduje vždy vlastník pozemku a nikdo jiný, tedy ani občané v referendu. Volba způsobu nakládání s předmětem vlastnictví je imanentní součástí ústavně chráněného vlastnického práva. Do pokojného užívání majetku je přitom možné zasáhnout jen na základě zákona při sledování společensky významného cíle a takový zásah do vlastnického práva musí být zároveň proporcionální k újmě, která vlastníkově vznikne. Ať už by Plzeň zabránila vlastníku dotčených pozemků v návaznosti na výsledek Referenda jakýmkoli způsobem realizovat zamýšlený projekt, zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku a s tím související újma by byla nedozírná. Směřuje-li tedy Otázka, resp. kladné usnesení v Referendu, k protiústavnímu zásahu do vlastnického práva soukromého subjektu, je Otázka ve smyslu zákona o místním referendu pro konání místního referenda nepřipustná.“¹²⁵

Co se týče důvodů pro vyslovení neplatnosti hlasování, navrhovatelé připomínali, že „splnění podmínky příslušného počtu hlasujících pro jednu z odpovědí, bylo velmi těsné. K ovlivnění celkového výsledku Referenda tak stačilo ovlivnění jen velmi malého množství oprávněných osob. Výsledky hlasování v Referendu totiž ukázaly, že pro vítěznou variantu usnesení se v Referendu vyslovilo celkem 26,7 % oprávněných osob zapsaných v příslušných

¹²³ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.2.2013, č.j. 30A 6/2013-144

¹²⁴ tamtéž

¹²⁵ tamtéž

seznamech – podmínka závaznosti usnesení (§ 48 odst. 2 ZMR) tedy byla splněna o pouhých 1,7 % oprávněných osob, což ve výsledku představuje pouhých 2263 hlasů. Vady hlasování v Referendu jednoznačně měly takovou intenzitu, že ovlivnily hlasování v celém Referendu.¹²⁶ Toto pak navrhovatelé konkretizovali, když uváděli, že docházelo jednak k maření příprav referenda, dále ke kampani přípravného výboru v den hlasování přímo v hlasovacích místnostech a též ke zveřejňování průběžných výsledků referenda.

K protiprávnímu ovlivnění oprávněných osob došlo dle navrhovatelů nejprve tím, že do úředních obálek, ve kterých jim byly distribuovány hlasovací lístky pro volbu prezidenta, byly vloženy propagační letáky přípravného výboru, jež měly za cíl instruovat oprávněné osoby, jak v referendu hlasovat, resp. je přesvědčit, aby hlasovaly pro možnost „ANO“. „*Takto vložené Propagační letáky zcela neoprávněným způsobem ovlivnily oprávněné osoby ve výkonu jejich hlasovacího práva v Referendu a tím zkreslily jeho výsledky ve prospěch Přípravným výborem preferované varianty. Instrukce o tom, jak hlasovat v referendu, která je vložena do úřední obálky společně s hlasovacími lístky, může mít pro občana charakter úřední listiny, která může ovlivnit chování mnoha osob při hlasování v Referendu. Adresáti takovéto instrukce si totiž nemuseli být (a pravděpodobně ani nebyli) vědomi, že se jedná o tendenční a „předvolební“ leták Přípravného výboru, nýbrž mohly mít dojem, že se jedná o úřední dokument. Oprávněné osoby tímto byly manipulovány, aby hlasovaly ve prospěch jedné z variant hlasování. O tom, že výše uvedeným způsobem skutečně došlo k ovlivnění značného množství oprávněných osob, nejlépe svědčí fakt, že řada lidí chtěla hlasovat tím způsobem, že do urny vhodí namísto hlasovacího lístku propagační leták Přípravného výboru. Nejedná se přitom o pouhé nepochopení způsobu hlasování v Referendu. Propagační letáky byly voličům zasílány společně s hlasovacími lístky v jedné zalepené obálce. Tímto tedy byly některé oprávněné osoby instruovány, jak mají v Referendu hlasovat, což zvláště s ohledem na těsný výsledek mohlo mít za důsledek rozhodující ovlivnění výsledků Referenda.*“¹²⁷ Ohledně kampaně přípravného výboru v den hlasování přímo v hlasovacích místnostech pak navrhovatelé konstatovali, že „*tato kampaň spočívala mimo jiné v tom, že členové některých okrskových komisí (podobně jako členové okrskových volebních komisí pro volbu prezidenta republiky, jež zčásti probíhala ve stejných objektech jako hlasování v Referendu), měli na svých oděvech připnuty agitační placky distribuované přípravným výborem Referenda jako součást kampaně. Tyto placky přitom nabádaly k hlasování pro odpověď „ANO“.* Tím došlo

¹²⁶ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.2.2013, č.j. 30A 6/2013-144

¹²⁷ tamtéž

*k dalšímu zcela protiprávnímu ovlivnění oprávněných osob, které tímto byly na poslední chvíli těsně před samotným vykonáním svého hlasovacího práva přesvědčovány, aby změnily svůj dosavadní postoj k položené Otázce, resp. byly v tomto postoji zcela nemístně a nepatřičně utvrzovány, ačkoli se mohly rozhodnout jinak. Dalšího flagrantního porušení zákazu kampaně v objektech, ve kterých se nachází hlasovací místnost ve smyslu § 32 odst. 2 ZMR, se sympatizanti Přípravného výboru či snad samotní jeho členové, dopustili tím, že přímo v budovách, kde probíhalo hlasování, přesvědčovali voliče, aby se zúčastnili též hlasování v Referendu, a zároveň je instruovali, jak mají hlasovat. Tyto osoby pak osobně doprovázeli až přímo do hlasovacích místností, čímž na ně vyvíjeli zcela nepřijatelný tlak a významným způsobem narušili svobodu a rovnost při hlasování.*¹²⁸ Ohledně zveřejňování průběžných výsledků hlasování pak navrhovatelé uváděli, že k tomuto docházelo na facebookových stránkách přípravného výboru, a to opakovaně – čtyřikrát během dne 12.1.2013 – i „tím se Přípravný výbor podle navrhovatelů dopustil zákonem zakázaného jednání a zcela nepřijatelného ovlivnění výsledného počtu hlasujících oprávněných osob, které je samo o sobě dostatečným důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování v Referendu. Z výše uvedeného přitom dále vyplývá, že s ohledem na těsný výsledek hlasování bylo potřebného počtu hlasujících dosaženo až na poslední chvíli, tedy po opakovaném nezákonném zveřejnění popsaných průběžných údajů o účasti oprávněných osob v Referendu ze strany Přípravného výboru. Navrhovatelé jsou proto přesvědčeni, že pokud by neproběhla právě popsaná kampaň přesvědčující oprávněné osoby k účasti v hlasování, nebylo by příslušného minimálního počtu hlasujících pro jednu z možností vůbec dosaženo a rozhodnutí v Referendu by se tak ve smyslu § 48 odst. 2 ZMR nestalo závazným. Důsledkem toho, že došlo ke zveřejnění průběžných údajů o účasti v hlasování v Referendu, byla i série novinových článků dne 12.1.2013 ráno v DNES, Plzeňském deníku a Právu, které shodně konstatovaly, že účast během prvního dne hlasování byla cca 20 % oprávněných osob.“¹²⁹

Dále navrhovatelé ve svém návrhu upozorňovali na další důvody, pro které se podle jejich názoru Referendum vůbec nemělo konat. Jednak tomu mělo být proto, referendum v tomto případě nemohlo být demokratickou pojistkou (jelikož se nejednalo o nakládání s veřejnými prostředky) a že nebyla dána legitimita podpisů pod návrhem na vyhlášení referenda - s připomenutím toho, že návrh přípravného výboru obsahoval dvě otázky, a při vyhlášení jediné otázky se „rozhodovalo pouze o tom, zda se má město pokusit zabránit vlastníku

¹²⁸ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.2.2013, č.j. 30A 6/2013-144

¹²⁹ tamtéž

pozemku realizovat jeho stavební záměr. Pokud by petenti dopředu věděli, že se v Referendu bude rozhodovat pouze o zabrání realizace stavebního projektu a nikoli již o zřízení parku, což by v praxi v případě kladného rozhodnutí ohledně Otázky způsobilo pouze to, že v centru Plzně zůstane staveniště s dírou v zemi, jejich postoj k Referendu by pravděpodobně byl odlišný.¹³⁰

Soud se však s argumentací navrhovatelů neztotožnil: „neakceptoval názor navrhovatelů na nepřipustnost otázky položené v místním referendu pro rozpor s územním plánem, pro obcházení zákona ani pro protiústavní zásah do vlastnického práva soukromého subjektu. Nelze tedy přisvědčit navrhovatelům, že bylo konáno místní referendum o věci, o níž se konat nesmí. Jelikož návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nebyl v mezích důvodů uvedených v návrhových bodech shledán důvodným, soud jej podle § 91a odst. 3 věty první s.ř.s. ve spojení s § 78 odst. 7 s.ř.s. per analogiam usnesením zamítl. V řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování se neprokázalo, že by vložení letáků Přípravného výboru do úředních obálek pro 1. kolo prezidentských voleb mohlo ovlivnit výsledek místního referenda, že by docházelo k zakázané kampani Přípravného výboru v den hlasování v objektech, ve kterých se nacházela hlasovací místnost, ani že by zde byl zákaz poskytovat průběžné informace o účasti oprávněných osob v místním referendu. Neprokázalo se tudíž, že by došlo k takovému porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek. Jelikož návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu nebyl v mezích důvodů uvedených v návrhových bodech shledán důvodným, soud jej podle § 91a odst. 3 věty první s.ř.s. ve spojení s § 78 odst. 7 s.ř.s. per analogiam usnesením zamítl.“¹³¹

Proti tomuto usnesení podali navrhovatelé kasační stížnost, již však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013 – 59, zamítl. Ohledně připustnosti otázky mj. uvedl, že „návrhem podle § 58 odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o místním referendu se lze vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu domáhat pouze tehdy, bylo-li vyhlášeno zastupitelstvem obce či města (lhostejno zda z vlastní iniciativy anebo na návrh přípravného výboru). Pouze v tomto případě se totiž referendum uskuteční bez toho, že by správní soud měl možnost ještě předtím posoudit, zda pro jeho vyhlášení byly splněny zákonné podmínky. Naopak v případě, kdy referendum vyhlásí přímo soud (jako tomu bylo i v nyní projednávané věci), zpochybnit připustnost položené otázky v návrhu napadajícím rozhodnutí v referendu

¹³⁰ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.2.2013, č.j. 30A 6/2013-144

¹³¹ tamtéž

*přijaté již nelze.*¹³² Závadnými neshledal ani další namítané skutečnosti, kdy např. za neprokázané označil to, že by došlo k zakázané kampani v objektu s hlasovací místností a ohledně toho, že bylo nezákonné zveřejňování průběžných výsledků referenda, uvedl, že „z žádného důkazu předloženého stěžovateli (některé facebookové stránky, článek publikovaný na www.plzensky.denik.cz) totiž nelze dovodit, že by se členové komisi (případně další osoby zákonem označené) zpronevěřili svojí zákonem uložené povinnosti mlčenlivosti.“¹³³ V tomto tedy sice vyslovil jiný, resp. přesněji jinak odůvodněný závěr, než Krajský soud v Plzni: na rozdíl od něj totiž dospěl k jednoznačnému závěru, že informace o dílčí účasti u voleb/referenda spadá pod informace o výsledcích hlasování – výsledek pro věc však se tím nezměnil.

Následně byla ze strany tří z navrhovatelů (dále i je „stěžovatelé“) podána ústavní stížnost. V ní se domáhali zrušení rozhodnutí obecných soudů (tedy rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013 č. j. Ars 2/2013-59 a proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2013 č. j. 30 A 6/2013-144), neboť jimi mělo dojít k porušení článku 4 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a dále článků 22 a 36 odst. 1 LZPS, přičemž „v odůvodnění ústavní stížnosti stěžovatelé namítají, že postupem jak ze strany Krajského soudu v Plzni, tak i Nejvyššího správního soudu bylo porušeno jejich ústavně zaručené právo garantované článkem 4 Ústavy, tedy že stěžovatelům bylo odepráno právo na přístup k soudní ochraně. Tento zásah shledávají v tom, že jim nebylo umožněno napadnout přípustnost otázky položené v místním referendu a dále, že Nejvyšší správní soud vyloučil (...) z přezkumu ta místní referenda, která byla vyhlášena soudem. (...) Výsledkem postupu obecných soudů prý nastala situace, kdy samotnou přípustností vznesené otázky se v rámci celého procesu od vyhlášení místního referenda až do vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu zabýval toliko Krajský soud v Plzni při vyhlášení referenda, a to pouze v omezeném rozsahu námitek vznesených statutárním městem Plzeň. Stěžovatelům, jakožto osobám oprávněným hlasovat v místním referendu, tak bylo postupem Nejvyššího správního soudu upřeno právo se k položené otázce v místním referendu vyjádřit vůbec. Dle stěžovatelů Nejvyšší správní soud vyložil právní normu způsobem, který významně zasahuje do jejich práva na přístup k soudní ochraně. Stěžovatelé dále tvrdí, že postupem obecných soudů bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces garantované článkem 36 odst. 1 Listiny. Stěžovatelé se před obecnými soudy snažili domoci vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. (...) Navrhli k prokázání

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013 – 59

¹³³ tamtéž

*jimi tvrzených skutečností dostatečné množství důkazů (...) nicméně obecné soudy, s poukazem na neurčitost tvrzení stěžovatelů, provedení takových důkazů zamítly. (...) Soudy neprovedly stěžovateli navržené důkazy k prokázání jejich tvrzení a náležitě neodůvodnily svá rozhodnutí. Tím prý se obecné soudy dopustily porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelů na spravedlivý proces. Stěžovatelé namítají, že postupem obecných soudů došlo k porušení článku 22 Listiny, jež garantuje umožnění a ochranu svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. Narušení svobodné soutěže stěžovatelé shledávají v aprobování agitační kampaně, jež se měla uskutečnit v objektech, v nichž se hlasovací místnosti nacházely, agitace byla umožněna jen některým subjektům. Nedovolenou kampaní tak stěžovatelé byli omezeni na svém právu na rovnou účast v politické soutěži.*¹³⁴

Ústavní soud se však s argumentací stěžovatelů neztotožnil. Předem zkonstatoval, že „napadená rozhodnutí posuzuje kritériem, jímž je ústavní pořádek a jím garantovaná základní práva a svobody; není tedy jeho věcí perfekcionista přezkoumat případ sám z pozice podústavního práva. Naproti tomu právě Nejvyšší správní soud je tím orgánem, jemuž přísluší výklad podústavního práva v oblasti veřejné správy a sjednocování judikatury správních soudů. V kontextu své dosavadní judikatury se proto Ústavní soud cítí být oprávněn k výkladu podústavního práva v oblasti veřejné správy pouze tehdy, jestliže by jeho aplikace v daném konkrétním případě byla důsledkem interpretace, která by extrémně vybočila z kautel zaručených v hlavě páté Listiny, a tudíž by jí bylo lze kvalifikovat jako aplikaci práva mající za následek porušení základních práv a svobod.“¹³⁵ Souhlasně se vyslovil k závěrům obecných soudů ve věci, přičemž mj. uvedl, že „ne každé odmítnutí důkazního návrhu představuje ústavněprávní vadu. Obecné soudy jsou oprávněny důkazní návrh neakceptovat, je-li navrhovaný důkaz zcela zjevně irelevantní (bez souvislosti s předmětem řízení), který není s to ani ověřit ani vyvrátit dokazovanou skutečnost, popř. důkaz zjevně nadbytečný, kdy určité tvrzení již bylo v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno.“¹³⁶

Závěrem Ústavní soud zkonstatoval, že „nezjistil, že by rozhodnutí obecných soudů a jejich postupem došlo k zásahu do ústavně garantovaných práv stěžovatelů. Vzhledem k výše uvedenému nezbylo, než podanou ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti

¹³⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 11.3.2014, sp. zn. Pl. ÚS 41/13

¹³⁵ tamtéž

¹³⁶ tamtéž

účastníků podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, jako návrh zjevně neopodstatněný, odmítnout.“¹³⁷

5.6 Důsledky a dozvuky referenda

Je nutno uvést, že ani výše popsanými rozhodnutími soudů dění ohledně referenda v Plzni, resp. jeho důsledků zdaleka neskončilo. Vzhledem k tomu, že město Plzeň výsledek referenda akceptovalo, a tedy aby podniklo všechny kroky proti stavbě. S tím se ovšem společnost Amádeus Real a.s. neztotožnila a požaduje po Plzni náhradu škody ve výši 1,8 miliardy korun.¹³⁸ Nejprve ve věci rozhodoval Okresní soud Plzeň město, který dne 4.5.2016 žalobu zamítl.¹³⁹ Proti tomu však společnost Amádeus Real a.s. podala odvolání,¹⁴⁰ s nímž u Krajského soudu v Plzni uspěla – ten rozsudek soudu nižší instance dne 26.6.2017¹⁴¹ zrušil a vrátil mu věc k novému jednání.¹⁴² „„Dospěli jsme k opačnému názoru než soud prvního stupně, protože ta nájemní smlouva porušena byla. Je zde dána odpovědnost za škodu, ale ta škoda nebyla vyčíslena a specifikována. To číslo namalované na žalobě nám nestačí. Ta škoda musí být pečlivě specifikována a musí se jednat o konkrétní zdůvodnění škody, a zda vůbec za tu škodu město odpovídá. To je předmětem dalšího zkoumání,“ uvedla v odůvodnění rozsudku předsedkyně senátu Alena Polednová. Dodala, že s ohledem na dosud nevyužitý prostor po DK Inwest by měly obě strany sporu jednat tak, aby se prostor smysluplně využil.“¹⁴³ Dne 27.9.2017 pak statutární město Plzeň podalo proti usnesení Krajského soudu v Plzni dovolání k Nejvyššímu soudu České republiky. V něm navrhuje, aby dovolací soud rozhodnutí Krajského soudu v Plzni změnil tak, že se rozsudek Okresního soudu Plzeň-město potvrzu-

¹³⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 11.3.2014, sp. zn. Pl. ÚS 41/13

¹³⁸ Společnost Amádeus zahájila s Plzní novou etapu vyjednávání o stavbě obchodního centra na místě zbouraného DK Inwest. *Region pod lupou* [online]. 2016 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.regionpodlupou.cz/4667-spolecnost-amadeus-zahajila-s-plzni-novou-etapu-vyjednavani-o-stavbe-obchodniho-centra-na-miste-zbouraneho-dk-inwest.xhtml>

¹³⁹ Plzeň podala dovolání ve sporu se společností Amádeus Real, a. s. *Plzen.eu* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/plzen-podala-dovolani-ve-sporu-se-spolecnosti-amadeus-real-a-s.aspx>

¹⁴⁰ Plzeň ještě vyhráno nemá. Boj o dvě miliardy za OC Corso pokračuje. *Česká televize* [online]. 2016 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1845892-plzen-jeste-vyhrano-nema-boj-o-dve-miliardy-za-oc-corso-pokracuje>

¹⁴¹ Plzeň podala dovolání ve sporu se společností Amádeus Real, a. s. *Plzen.eu* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/plzen-podala-dovolani-ve-sporu-se-spolecnosti-amadeus-real-a-s.aspx>

¹⁴² Špatná zpráva pro město Plzeň, soud zrušil loňský verdikt soudního sporu v kauze OC Corso. *ZAKTV.cz* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.zaktv.cz/zpravy/5261-spatna-zprava-pro-mesto-plzen-soud-zrusil-lonsky-verdikt-soudniho-sporu-v-kauze-oc-corso.html>

¹⁴³ tamtéž

je, případně, pokud neshledá podmínky pro tento postup, aby usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.¹⁴⁴ Lze tedy očekávat ještě mnohé zvraty, přičemž chci připomenout, že i přes probíhající soudní spor má společnost Amádeus Real a.s. „*stále zájem zastavět prostor po bývalém DK Inwest a chce diskutovat o podmínkách, jak projekt realizovat.*“¹⁴⁵ Dále pak tento developer koupil obchodní dům TESCO na Americké třídě (tedy ve zcela bezprostředním sousedství momentálně prázdného pozemku po Domu kultury INWEST), přičemž mediální zástupce developera k tomuto uvedl, že „*tato transakce logicky zapadá do snahy nalézt řešení pro zástavbu území vymezeného spodní částí Americké ulice, Sirkovou ulicí a Denisovým nábřežím v Plzni. Výrazně se tak rozšiřují možnosti zpracování kvalitního urbanistického řešení prostoru.*“¹⁴⁶ Očekávat tedy lze leccos, včetně dohody developera a města Plzeň.

¹⁴⁴ Plzeň podala dovolání ve sporu se společností Amádeus Real, a. s. *Plzen.eu* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/plzen-podala-dovolani-ve-sporu-se-spolecnosti-amadeus-real-a-s.aspx>

¹⁴⁵ Společnost Amádeus zahájila s Plzní novou etapu vyjednávání o stavbě obchodního centra na místě zbouraného DK Inwest. *Region pod lupou* [online]. 2016 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.regionpodlupou.cz/4667-spolecnost-amadeus-zahajila-s-plzni-novou-etapu-vyjednavani-o-stavbe-obchodniho-centra-na-miste-zbouraneho-dk-inwest.xhtml>

¹⁴⁶ Developer Amádeus Real kupuje Tesco v centru Plzně. *Český rozhlas* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/plzen/zpravodajstvi/_zprava/developer-amadeus-real-kupuje-tesco-v-centru-plzne--1743327

6 Klady a možná rizika referenda

Mezi klady referenda (a to referenda v jakémkoliv rozsahu) lze označit přímou účast oprávněných voličů na rozhodování o věcech veřejných. Je to rozhodování opravdu přímé, při němž má volič skutečně přímou účast, „nerozředenou“ žádnými dalšími subjekty parlamentní demokracie, jako jsou strany a hnutí, resp. zastupitelstva, parlament, senát - či nyní i přímo volený prezident.

Zmíněné klady jsou však současně i úskalími či riziky. To, že je voliči dána moc rozhodovat, současně znamená velkou zodpovědnost, neboť mnohdy (jako v popsaném referendu v Plzni) se v rozhodované věci jedná o velmi významné částky, které pak opět znamenají významné zájmy mocných subjektů. Lze proto jen stěží eliminovat cílený vliv např. médií či sociálních sítí. Ty lze přitom zřejmě poměrně snadno naplnit jak pochvalnými sděleními ve prospěch jedné varianty odpovědi v referendu, tak kampaní negativní. Tu může představovat např. tzv. skrytý referenční útok, přičemž *„cílem této strategie je směřovat k veřejnosti určité negativní sdělení o oponentovi s tím, že kandidát za ním oficiálně nestojí a popírá jeho autorství.“*¹⁴⁷ A lze si samozřejmě představit i řadu dalších strategií, jimiž by byli potenciální voliči ovlivňováni.

Nelze zapomenout ani na to, že lze důvodně předpokládat, že čím více by se referendum konalo, tím by klesala účast při nich. To by buď vyvolalo určitou paralýzu tohoto institutu, nebo (a to myslím lze předpokládat spíše) snížení minimální hranice povinné účasti. Pak by ovšem mohlo lehce dojít k tomu, že by velmi malá část občanů rozhodovala o věcech, jež by se týkala i těch méně aktivních (ať by již k jejich menší aktivitě v občanské společnosti byl jakýkoliv důvod). Ani schopnosti moderních technologií, které umožňují volit prostřednictvím počítačů a obdobných zařízení doslova z pohodlí domova, nevýhody zdaleka neeliminují, naopak – již nyní se přece často setkáváme s podezřeními ohledně zasahování do voleb elektronickou cestou. Možnost ovlivňování těch „aktivnějších“ ze strany některých zájmových kruhů by pak byla ovšem ještě větší, pravděpodobně jednodušší a efektivnější, což by nepochybně bylo zcela proti smyslu toho, k čemu by přímá demokracie měla sloužit.

¹⁴⁷ LEBEDOVÁ, E. *Voliči, strany a negativní kampaň: politická komunikace v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-807-4191-589, s. 120

Domnívám se tedy, že s přímou demokracií je lépe poněkud šetřit a nechávat si ji pouze pro skutečně **klíčová** rozhodnutí. Jinak se dle mne „rozdrobí“ do řady v podstatě mnohdy spíše nevýznamných otázek lokálního dosahu – a stěží si lze představit, že by významná část občanů toužila po tom, aby neustále bylo vyžadováno její rozhodování v prakticky neomezené řadě komunálních záležitostí. Dle mne se u takových věcí jedná přesně o to, že moc nad nimi má být demokraticky svěřena do rukou volených zástupců (a běžných úředníků, ať již státních, či obecních a krajských), se všemi známými riziky.

Dále nelze nezkonstatovat, že lid v minulosti již opakovaně prokázal, že jeho rozhodnutí nemusí být vždy ta nejsprávnější (a ovšem ani ta, přijatá standardně zvolenými politiky) – a nemám na mysli jen již zmíněná referenda v Hitlerově Německu a Rakousku, ale i různé revoluce – neboť čím, než hlasováním v referendu *sui generis*, je svržení stávající moci lidovým povstáním?

Dále lze v souvislosti s tím upozornit i na dílo Gustava Le Bona *Psychologie davu*, jež kritizuje nejnižší pudy davu, jež je souborem individuí, která jsou sjednocena iracionální připraveností k činnosti, jež vyplývá z faktu rozplynutí individua v mase a z rezignace tohoto individua na sebekontrolu.¹⁴⁸ Nemohu se ubránit dojmu, že tato definice davu nemálo připomíná současný fenomén skupin např. na Facebooku (což je jistě médium i pro prosazování určité „správné“ odpovědi v referendu neopomenutelné).

¹⁴⁸ PREUSS, O. *Klauzule věčnosti: je možné odstranit liberální demokracii?*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3805-562.

7 Návrhy de lege ferenda

Stálo by mi za úvahu změnit podmínky platnosti referenda. K tomu připomínám, že „rozhodnutí přijaté v místním nebo krajském referendu je závazné, jsou-li splněny všechny tyto podmínky:

- Hlasovala pro něj většina zúčastněných voličů
- Hlasovalo pro něj alespoň 25 % všech oprávněných voličů
- Hlasování se zúčastnilo alespoň 35 % všech oprávněných voličů

Představme si nyní případ, kdy se referenda zúčastní pouze 25 % oprávněných voličů a všichni hlasují „ANO“. Třetí podmínka není splněna, a proto z referenda závazné rozhodnutí nevzejde. Přijde-li však dalších 10 % oprávněných voličů, kteří všichni hlasují „NE“, dosáhne účast požadované hranice 35 % a výsledkem referenda je závazné rozhodnutí „ANO“. Odevzdané hlasy „NE“ tedy paradoxně vedou k závaznému přijetí rozhodnutí „ANO“. ¹⁴⁹ To je ovšem důsledek zcela absurdní, a proto se domnívám, že by stálo za zvážení přijetí takové právní úpravy, kdy by k závaznosti přijatého rozhodnutí postačovala alespoň 2/3 většina hlasů, při minimální účasti alespoň 35 % všech oprávněných voličů.

Ohledně nezbytné alespoň jisté minimální účasti na referendu je nepochybně nutno trvat minimálně na současné úpravě. K tomu chci připomenout, že „Piráti prosazují referendum závazné bez limitu minimální účasti jako demokratickou pojistku a aktivní zapojení občanů do rozhodování státu. (...) Prosazujeme uzákonění referenda platného bez ohledu na účast. Nemělo by tak být bráněno rozhodování ani o problematice, která je většině populace lhostejná, ačkoliv pro některé skupiny může být bytostně důležitá.“ ¹⁵⁰ Toto pokládám za zcela nepřijatelné: i problematika, jež zdánlivě dopadá jen na velice omezený počet osob, samozřejmě může mít dalekosáhlé důsledky na zbytek společnosti a proto je představa, že by určitá věc měla být přijata např. tak, že by pro ni hlasoval jediný zúčastněný volič, zcela zcestná.

¹⁴⁹ Referendum. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2005 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/Referendum>

¹⁵⁰ Referendum závazné bez ohledu na voličskou účast. *Wiki.pirati.cz* [online]. 2018 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/playground/referenda>

Dále bych navrhovala změnit postup v případě, kdy zastupitelstvo o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodne bez vyhlášení místního referenda (§ 13 odst. 3 ZoMR) – a přesto je nutno referendum vyhlásit, neboť zmocněnec prohlásí, že na konání místního referenda trvá. V případě, že se rozhodnutí zastupitelstva shoduje s názorem přípravného výboru, pokládala bych takové referendum za vyslovené plýtvání prostředky – a proto jsem pro upravení tohoto ustanovení v tom smyslu, aby ve výše popsaném případě nebylo nutno referendum vyhlašovat.

Vhodné by bylo zavést i sankcionování obcí (resp. starostů), jež nesplní svoji povinnost dle § 47 odst. 1 ZoMR, tedy oznámit Ministerstvu vnitra vyhlášení místního referenda, výsledek hlasování v místním referendu a provedení rozhodnutí přijatého v místním referendu. Momentálně tak tomu v tomto ohledu evidentně není,¹⁵¹ což vede k nedostatečnému informování tohoto ústředního orgánu státní moci. Rozhodně nemám na mysli nějaké drakonicke sankce, jsem však přesvědčena o tom, že pořádek ve státní správě a samosprávě je nutno dodržovat.

¹⁵¹ MINISTERSTVO VNITRA. *Informace o místních referendech: Č. j. MV- 56488-3/ODK-2015*. 2015. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/soubor/informace-o-mistnich-referendech-pdf.aspx>

Závěr

Přímá demokracie a zejména institut referenda jsou již po delší dobu velmi frekventovanými pojmy ve veřejném prostoru. Není divu: více než jen na první pohled se jeví jako to nejdemokratičtější řešení opravdu účinné účasti veřejnosti, voličů, na rozhodování veřejné moci.

Zejména na úrovni nejnižších správních celků, tedy obcí, se toto zdá být tím opravdu ideálním způsobem, neboť na rozdíl od např. referenda krajského či celostátního je opravdu značná šance, že občané budou s reálnými problémy a potřebami své obce dostatečně obeznámeni a tedy schopni (a také ochotni) kvalifikovaně rozhodovat.

Domnívám se však, že v reálu tak tomu vždy být nemusí, a to jak co se fundovanosti týče, tak i jejich ochoty a vůbec schopnosti svůj čas a energii neustálému vyhodnocování problémů věnovat. Demokracie je právě o opačném přístupu: občané si v pravidelných intervalech volí své reprezentanty, kteří se pak „řešení problémů“ profesionálně věnují (či alespoň by se věnovat měli). Za připomínku dle mne stojí myšlenka Winstona Churchilla, dle kterého demokracie je tím nejhorším způsobem vlády na svět, ovšem jen pokud pomineme všechny ostatní.¹⁵²

Co se týče referenda krajského, tam se zatím vše jeví tak, že není potřeba jej využívat. Důvod pro to neznám, ač by bylo možno např. tvrdit, že referendum místní se týká věcí v bezprostředním okolí lidí, totéž lze fakticky uvést i o věcech, jež spadají pod rozhodování krajských úřadů. Z nějakých důvodů, jež by jistě stály za podrobnější zkoumání, však aktivity směrem v pořádání krajských referend prakticky nejsou (s výjimkou jediné, v textu práce zmíněné).

I tak si však myslím, že referendum (a to jak krajské, tak zejména místní) své místo v našem právním řádu má, ovšem v žádném případě nelze jít cestou „změkčování“ jeho podmínek. Spíše naopak, neboť jinak by dle mého názoru hrozilo reálné nebezpečí toho, že by rozhodování zejména v obcích fakticky přešlo do rukou různých aktivistických skupin (že to není zcela nereálné, ukazuje dle mne výše zmíněný názor Pirátské strany).

¹⁵² JOHNSON, B. *Faktor Churchill: muž, který psal dějiny*. Zlín: Kniha Zlín, 2016. Fleet. ISBN 978-807-4734-397, s. 36

Poněkud nad rámec tématu této práce pak uvádím, že jsem přesvědčena o vhodnosti uzákonění obecného referenda, ovšem za relativně striktních podmínek pro jeho vyhlášení, jež by měly reflektovat jeho jistou výjimečnost (která by dle mne měla zůstat zachována). Současně by však mělo být jen málo věcí z možnosti rozhodovat o nich v tomto referendu vyloučeno, ovšem s výjimkou těch, jež by měly zasahovat do formy státu či např. tzv. materiálního ohniska ústavy.

Resumé

This diploma thesis deals with the detailed analysis of the referendum institute as one of the forms of direct democracy. It is divided into seven chapters, some of which are further subdivided for clarity into subchapters. The first chapter deals with the general characteristics of basic concepts such as civil society and direct democracy. The second chapter describes in detail individual forms of direct democracy – petition, referendum, popular initiative, plebiscite, recall. The third chapter deals with the institut of the referendum, both with our closest neighbours, namely Germany, Austria and Slovakia, and so on in Switzerland, i.e. the country where the referendum is used in the long term period and extensively. This chapter describes the approach of these states to direct democracy and interesting aspects of their legal regulations.

The fundamental part of this thesis is the fourth chapter devoted to the historical development of this institute in the Czech legal order together with its constitutional anchoring, as well as the analysis of the recent local and regional referendum. The fifth chapter contains a practical part of this work, whereas it is here described in detail the course of the referendum which was held in 2013 in Pilsen. Part of this chapter is also a detailed description of court decisions that have been issued in connection with this referendum. The sixth chapter outlines the actual evaluation of the positives and potential risks that are associated with the referendum. The seventh final chapter presents the author's own view of the existing issue together with proposals for solving some objectionable aspects of the referendum institute.

The aim of this thesis is to provide a comprehensive view of the institute of local and regional referendum and at the same time to evaluate some of its problematic aspects. This thesis is the findings of scientific observation of the given issue, especially while using the descriptive and analytical methods.

Zdroje

Monografie, sborníky a články

ARISTOTELÉS. *Etika Nikomachova*. 3., nezměn. vyd. Praha: Rezek, 2009. ISBN 80-860-2729-5.

ARISTOTELÉS. *Politika*. Praha: Rezek, 2009. ISBN 9788086027302.

In: ŠTĚDRONĚ, B. et al. *Politika a politický marketing*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-448-3.

BALÍK, S. Několik poznámek k referendu o vstupu ČR do EU. *Revue Politika*. 2003, I. (XIV.)(6). Dostupné také z: Dostupné z: <https://www.cdk.cz/nekolik-poznamek-k-referendu-o-vstupu-cr-do-eu>

BURZOVÁ, P. *Politika poloveřejnosti: narativní analýza sporů o demolici Domu hrůzy u Radbuzy*. Brno: Doplněk, 2014. Společensko-ekologická edice. ISBN 978-80-7239-320-6.

ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPIK, J. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]*. Praha: Grada, 2010. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-3061-5.

FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. 4. opr. a dopl. vyd., v nakl. Doplněk 2. opr. a dopl. vyd. V Brně: Masarykova univerzita, 2003. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3254-5.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001.

FILIP, J., SVATONĚ, J., ZIMEK, J.: *Základy státovědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000.

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

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001.

HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. Petice a stížnosti.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001.

HOLUB, J., LYER, S.: *Stručný etymologický slovník jazyka českého se zvláštním zřetelem k slovům kulturním a cizím*. 3. vyd. Praha: SPN, 1982.

JOHNSON, B. *Faktor Churchill: muž, který psal dějiny*. Zlín: Kniha Zlín, 2016. Fleet. ISBN 978-807-4734-397.

KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-5522-801.

LEBEDOVÁ, E. *Voliči, strany a negativní kampaň: politická komunikace v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-807-4191-589.

PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-720-1141-3.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001.

PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. Díl 2. Práva a svobody. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd.* Praha: Linde, 2002. Zákony s poznámkami (Linde). ISBN 80-720-1391-2.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001.

PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001.

PECHANEC, P. *Referendum*. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. ed. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-808-7212-622.

PECHANEC, P. *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*. Praha: Oeconomica, 2010. ISBN 978-802-4516-776.

PECHANEC, P. *Přímá demokracie ve střední Evropě*. (s. 1), 2008. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

In: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-3577-001.

PÉREZ-DÍAZ, V. *The Public Sphere and European Civil Society*.

In: ALEXANDER, J.: *Real Civil Societies*. London, Sage Publications, 1998.

In: MÜLLER, K. B. *Češi a občanská společnost: pojem, problémy, východiska*.

Vyd. 2. Praha: Triton, 2003. Filosofická setkávání. ISBN 80-7254-387-3.

PLATÓN. *Ústava*. 4., opr. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2005. ISBN 80-729-8142-0.

PREUSS, O. *Klauzule věčnosti: je možné odstranit liberální demokracii?*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3805-562.

RYGL, V. *Formy přímé demokracie a participace a jejich uplatnění ve světě*. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. ed. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-808-7212-622.

SKOVAJSA, M.: *Organizovaná občanská společnost: teorie a vývoj*.

In: SKOVAJSA, Marek. *Občanský sektor: organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Portál, 2010. ISBN 978-80-7367-681-0.

SPÁČ, P. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno: CDK (Centrum pro studium demokracie a kultury), 2010. Srovnávací politologie. ISBN 978-807-3252-380.

ŠTĚDRONĚ, B. et al. *Politika a politický marketing*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-448-3.

Jiné zdroje

10. April 1938 - Volksabstimmung für den Anschluss. *Stadt Wien* [online]. [cit. 2018-01-13].

Dostupné z: <https://www.wien.gv.at/kultur/chronik/volksabstimmung-1938.html>

Anšlus. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2007 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/An%C5%A1lus>

Developer Amádeus Real kupuje Tesco v centru Plzně. *Český rozhlas* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/plzen/zpravodajstvi/_zprava/developer-amadeus-real-kupuje-tesco-v-centru-plzne--1743327

FAQs on Egypt's constitutional referendum. *Ahram Online* [online]. 2011 [cit. 2017-11-05].

Dostupné z: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/7998/Egypt/Politics-/FAQs-on-Egypt-constitutional-referendum.aspx>

Historie. *Referendum.plzen.eu* [online]. 2012 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx

Icesave referendum set for 6 March. *BBC.co.uk* [online]. 2010 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8467936.stm>

Krajské referendum o evropských dotacích podpoří kampaň v ulicích. *Denik.cz* [online]. 2014 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: <https://www.denik.cz/ustecky-kraj/referendum-podpori-kampan-v-ulicich-20140306-e2ge.html>

Magistrát rozesílá napomenutí těm, kteří podepsali návrh na vyhlášení referenda v Plzni, ač nebyli oprávněnými osobami. *Referendum: Plzeňané pro referendum* [online]. 2012 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: <http://referendum.plzenane.cz/magistrat-rozesila-napomenuti-tem-kteri-podepsali-navrh-na-vyhlaseni-referenda-v-plzni-ac-nebyli-opravnenyymi-osobami>

MINISTERSTVO VNITRA. *Informace o místních referendech: Č. j. MV- 56488-3/ODK-2015*. 2015.

Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/informace-o-mistnich-referendech-pdf.aspx>

Q&A: Bulgaria's nuclear energy referendum. *BBC.com* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/world-europe-21202176>

Plzeň ještě vyhráno nemá. Boj o dvě miliardy za OC Corso pokračuje. *Česká televize* [online]. 2016 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1845892-plzen-jeste-vyhrano-nema-boj-o-dve-miliardy-za-oc-corso-pokracuje>

Plzeň podala dovolání ve sporu se společností Amádeus Real, a. s. *Plzen.eu* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/obcan/aktuality/aktuality-z-mesta/plzen-podala-dovolani-ve-sporu-se-spolecnosti-amadeus-real-a-s.aspx>

Pokoj a dobro: List k sociálním otázkám v České republice k veřejné diskusi. Praha: Sekretariát České biskupské konference, 2000., s. 34 Dostupné také z: <http://www.socialninauka.cz/files/files/Pokoj%20a%20dobro.pdf>

Politický program SPD. *SPD.cz: Svoboda a přímá demokracie - Tomio Okamura (SPD)* [online]. [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.spd.cz/program>

PROPOSITION 2½. *Internet Archive* [online]. [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20070314114059/http://www.mccormack.umb.edu/dean/docs/IssueBook/prop2half.html>

Referendum. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2005 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/Referendum>

Referendum o EU by umožnili SPD, komunisté, STAN i Piráti. *Novinky.cz* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/451001-referendum-o-eu-by-umoznili-spd-komuniste-stan-i-pirati.html>

Referendum závazné bez ohledu na voličskou účast. *Wiki.pirati.cz* [online]. 2018 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/playground/referenda>

Russian government referendum, 1993. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2005 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Russian_government_referendum,_1993#cite_ref-NS_1-0

Společnost Amádeus zahájila s Plzní novou etapu vyjednávání o stavbě obchodního centra na místě zbouraného DK Inwest. *Region pod lupou* [online]. 2016 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <http://www.regionpodlupou.cz/4667-spolecnost-amadeus-zahajila-s-plzni-novou-etapu-vyjednavani-o-stavbe-obchodniho-centra-na-miste-zbouraneho-dk-inwest.xhtml>

Špatná zpráva pro město Plzeň, soud zrušil loňský verdikt soudního sporu v kauze OC Corso. *ZAKTV.cz* [online]. 2017 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.zaktv.cz/zpravy/5261-spatna-zprava-pro-mesto-plzen-soud-zrusil-lonsky-verdikt-soudniho-sporu-v-kauze-oc-corso.html>

Výsledek hlasování v místním referendu konaném na území statutárního města Plzně ve dnech 11. a 12. ledna 2013. *Referendum.plzen.eu* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z:

https://referendum.plzen.eu/Files/referendum/prakticke_informace/Vysledky_referendum.pdf

Taiwan referendum bill sets stage. *BBC.co.uk* [online]. 2003 [cit. 2017-11-05].

Dostupné z: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/3245498.stm>

Tisková zpráva k prvnímu krajskému referendu – Platit musí viníci. *Oživení.cz* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: <https://www.oziveni.cz/2013/09/tiskova-zprava-k-prvniemu-krajskemu-referendu-platit-musi-vinici/>

V Ústeckém kraji možná bude historicky první krajské referendum, kvůli eurodotacím. *Český rozhlas* [online]. 2013 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/regiony/v-usteckem-kraji-mozna-bude-historicky-prvni-krajske-referendum-kvuli-eurodotacim_201309251018_kbrezovska

Vyrostl na místě zahrad, teď „dům hrůzy u Radbuzy“ vystřídají obchody. *IDnes.cz* [online]. 2012 [cit. 2018-02-03].

Dostupné z: https://plzen.idnes.cz/dum-kultury-vyrostl-na-miste-zelinarskych-zahrad-ted-navzdy-zmizi-1fs-/plzen-zpravy.aspx?c=A120330_130505_plzen-zpravy_pp

Zoznam referend na Slovensku. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online].

San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2010 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: https://sk.wikipedia.org/wiki/Zoznam_referend_na_Slovensku

Právní předpisy

Ústava České republiky

Listina základních práv a svobod

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších právních předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů

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

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

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích
a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

Ústava ČSFR

Ústava 9. Května

Ústava z roku 1920

Základní zákon o všeobecných právech státních občanů č. 142 ř. z.
ze dne 21. prosince 1867

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Ústava Švýcarska)
Verfassung des Fürstentums Liechtenstein (Ústava Lichtejnštejnska)

Judikatura

Usnesení Ústavního soudu ze dne 11.3.2014, sp. zn. Pl. ÚS 41/13

Usnesení Ústavního soudu ze dne 3.10.2013, č.j. III.ÚS 600/13

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2013, č.j. Ars 2/2013-59

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2012, č.j. Ars 5/2012-55

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.2.2013, č.j. 30 A 6/2013-144

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

Seznam obrázků a grafů

Graf č. 1: Výsledky referenda v Plzni s. 49

Obrázek č. 1: Hlasovací lístek v rakouském referendu o připojení se k nacistickému Německu s. 33