

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Místní a krajské referendum

Vypracoval: Daniel Šlajs

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2020

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2019/2020

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Daniel ŠLAJS**
Osobní číslo: **R18N0046P**
Studijní program: **N6807 Veřejná správa**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Téma práce: **Místní a krajské referendum**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Právní úprava
3. Soudní ochrana
4. Referenda v praxi
5. Závěr

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

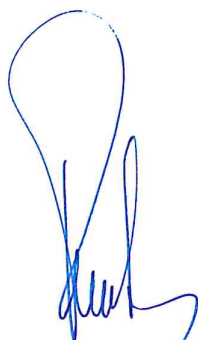
Seznam doporučené literatury:

viz zvláštní seznam

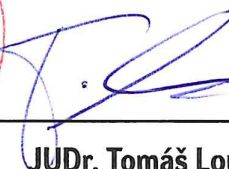
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **29. března 2019**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2020**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 1. listopadu 2019

Prohlášení

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

V Plzni dne 25. 11. 2020.

Poděkování

Děkuji vedoucímu bakalářské práce panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za spolupráci a podnětné návrhy při konzultacích k této bakalářské práci. Poděkování patří také zástupcům měst, kteří byli ochotni spolupracovat a poskytnout informace k této diplomové práci.

Obsah

1. Úvod	1
2. Vymezení základních pojmů	3
2.1. Občan	3
2.2. Obec	4
2.3. Orgány obce	5
2.4. Samostatná působnost (samospráva)	8
2.5. Participace	9
2.6. Veřejná správa	9
2.7. Veřejný zájem x souromý zájem	10
3. Právní úprava	12
3.1. Místní referendum	14
3.2. Krajské referendum	22
4. Soudní ochrana	24
4.1. Soudní ochrana návrhu přípravného výboru	25
4.2. Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí	27
4.3. Předběžné opatření	27
4.4. Řízení o kasační stížnosti	28
5. Referenda v praxi	29
5.1. Referendum v Plzni - OC Corso	29
5.1.1. Referendum	33
5.1.2. Důsledky referenda	38
5.1.3. Pohled očima protistrany	40
5.2. Referenda zmařená volenými orgány obce	41
5.2.1. Obstrukční jednání - Praha 1	42
5.2.2. Dvě referenda o stejné otázce - Holešov	43
5.3. Místní referendum o územním planu - Černolice	44
5.4. Shrnutí	48
6. Závěr	51
7. Resumé	53
8. Seznam použité literatury	55
9. Seznam použitých internetových zdrojů	57
10. Seznam použitých zákonů a soudních rozhodnutí	60

1. Úvod

Téma této diplomové práce je místní a krajské referendum. Obě tyto metody zapojení občanů na správě veřejných věcí vychází především z ústavních zákonů. Jedná se o Ústavu České republiky a Listinu základních práv a svobod, které v roce 1993 nastolily možnost zapojení občanů do veřejné správy a díky tomu můžeme říci, že vznikl i samotný základ novodobého právního státu. Filip Rigel navíc dodává, že „[p]roblematika místního referenda v sobě z hlediska ústavního snoubí principy práva na samosprávu, práva podílet se na správě věcí veřejných a principy hlasovacího práva, které korelují s principy práva volebního. K tomu se přidávají další ústavní principy, které s místním referendem více či méně souvisejí (např. svoboda projevu v kampani nebo principy spravedlivého procesu při soudním přezkumu místního referenda).“¹

Soudní judikatura na místní referendum nahlíží jako na „jednu z forem přímé demokracie, přičemž přímou demokracii je třeba vykládat jednak jako institucionální výraz principu suverenity lidu, umožňující rozhodování věcí veřejného zájmu, a jednak jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí.“² Nelze jím však hájit primárně subjektivní právo, ale může být chápáno jako „opravný prostředek *sui generis*, jehož smyslem by měla být náprava případného pochybení správního orgánu.“³

Účelem této práce je přiblížit místní a krajské referendum jakožto právní nástroje, které umožňují ovlivnění určitého stavu věci od té nejnižší úrovně, tedy od lidu. První část práce přiblíží zejména základní právní principy a fungování místního a krajského referenda. V této teoretické části také přiblíží možnosti soudní ochrany. Diplomová práce se zabývá především místním referendem, a to z dvou různých důvodů. Jedním z důvodů je přímý a jednoznačný dopad na dané území. Druhým důvodem je aktuálně žádné neuspořádané krajské referendum v České republice.

¹ RIGEL, Filip. Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda: s. 310.

² 50 A 1/2013 - 115.

³ 50 A 1/2013 - 115.

Jako názorný příklad místního referenda se práce bude zabývat místním referendem v Plzni., které proběhlo v 2013. Z obecného pohledu můžeme konstatovat, že se jedná o velmi významné referendum, protože ovlivnilo fungování a podobu města na několik let od uskutečnění referenda. Současně můžeme hovořit o určitém prototypu referenda, protože okolo tohoto místního referenda bylo několik soudních sporů, a to na různých instancích našeho soudního systému.

Práce se také podívá na speciální případy místních referend, které sice neproběhly, ale mají svůj specifický charakter, protože proti jejím neuskutečněním není možnost soudně se bránit a to ani přes efektivní a rychlou soudní ochranu, která v České republice je nastavena.

2. Vymezení základních pojmů

Na počátku této diplomové práce bych rád vymezil pár důležitých pojmů, které jsou důležité pro správnou orientaci v tématu, kterým se budeme zabývat. Mezi tyto základní pojmy můžeme zejména zařadit občana (nebo také v tomto případě můžeme hovořit i o oprávněné osobě), obec, orgány obce, samostatnou působnost, participaci a veřejnou správu. Všechny tyto pojmy budou tedy probrány tak, aby byla orientace v problematice místního a krajského referenda bez problému jasná a zřejmá. Nutné je také zmínit fakt, že definice pojmů bude zaměřena zejména na rovinu místního referenda, protože v případě krajského referenda jsou definice velmi obdobné. Dalším z důvodů je také fakt, že v současné době je pouze zákonem definována rovina krajského referenda, ale do dnešního dne žádné krajské referendum neproběhlo, a tak není zcela důležité věnovat se tomuto směru zcela podrobně.

2.1. Občan

Na charakteristiku občana lze nahlížet z několika různých směrů, a proto nelze jednoznačně občana charakterizovat. Jeden ze směrů a pohledů na občana přináší například Derek Heater, který o občanovi hovoří jako o osobě s dovednostmi, která se dokáže orientovat ve veřejném životě. Základním předpokladem je také základní znalost a vědomí o morálních kvalitách a veřejných záležitostech.⁴

Pro účely této diplomové práce je ale důležitá charakteristika občana zejména z pohledu zákona o obcích (128/2000 Sb.). Tento zákon upravuje postavení občana v obci a také mu zajišťuje určitá práva. V tomto směru nás zejména zajímá právo hlasovat v místním referendu. Mezi další práva můžeme zařadit také možnost být volen a volit do zastupitelstva obce, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce, požadovat projednání záležitosti v samostatné působnosti obce, dále také může občan podávat orgánům obce své připomínky, návrhy a podněty (vše za podmínek stanovených zákonem nebo zvláštním zákonem). Nutno také podotknout, že občanem obce, kterému zákon o obcích

⁴ HEATER, Derek. Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education: s. 336.

dává tyto práva, je definován jako fyzická osoba s trvalým pobytem v obci, která dosáhla věku 18 let a je zároveň státním občanem České republiky.⁵

Občanem obce se stáváme narozením⁶, avšak nevzniká automaticky nárok na správu věcí veřejných v dané obci. Této oblasti se tedy můžeme řádně věnovat až po dovršení věku 18 let. Toto však neplatí, pokud je rozhodnuto o svéprávnosti z rozhodnutí soudu nebo podle podmínek stanovených zákonem.⁷

V této práci se budeme také setkávat s pojmem oprávněná osoba. Pro účely místního referenda se touto oprávněnou osobou rozumí každý občan obce, který má právo volit do zastupitelstva obce.⁸ Těmito osobami jsou osoby se státním občanstvím České republiky, které v den voleb dovršili věk 18 let a mají v obci trvalý pobyt. A dále například státní občan jiného státu, viz § 4 Zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Volební právo naopak ztrácí osoby s omezením osobní svobody (výkon trestu), s omezením svéprávnosti nebo ve výkonu služby vojáka v zahraničí.⁹

2.2. Obec

Základní členění České republiky nalezneme v Ústavě (článku 99), která rozděluje Českou republiku na obce a kraje (vyšší územní celky) a označuje je jako samosprávné celky.¹⁰ Toto členění je pouze obecného charakteru, a je nutné postupovat dále do příslušného zákona, kterým v tomto případě je zákon o obcích (128/2000 Sb.), respektive zákon o krajích (129/2000 Sb.). Ten hovoří o obci jako o základním územním samosprávném celku, který tvoří společenství občanů a současně má hranice území obce, které tvoří územní celek.¹¹ V případě kraje zákon definuje kraj jako územní společenství občanů

⁵ Zákon o obcích 128/2000: § 16.

⁶ Státní občanství nabýváme podle zákona o státním občanství narozením, dále pak například určením otcovství, osvojením, prohlášení nebo udělení státního občanství (Zákon o státním občanství České republiky 186/2013: §3).

⁷ Zákon občanský zákoník 89/2012: § 30-37.

⁸ Zákon o místním referendu 22/2004: § 2.

⁹ Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů 491/2001: § 4.

¹⁰ Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 99.

¹¹ Zákon o obcích 128/2000: § 1.

s právem na samosprávu, který pečuje o potřeby občanů a všestranný rozvoj tohoto území.¹²

Účelem tohoto členění je zejména přenesení rozhodovací a správní činnosti na nižší úroveň než je stát. Tento akt označujeme jako tzv. decentralizaci státní a veřejné správy, která umožňuje přesunout správu státu blíže k občanům tak, aby rozhodnutí, která státní správa vykonává byla co nejbližší k místu jejich realizace.¹³

Obec je specifikována podle zákona o obcích jako veřejnoprávní korporace (neboli právnickou osobou). Z povahy zákona tedy vystupuje svým jménem, nese odpovědnost z právních vztahů, ve kterých sama vystupuje a také vlastní majetek. Hlavním účelem obce by měla být péče o potřeby občanů obce, rozvoj svého území a také ochrana veřejného zájmu.¹⁴

Pokud budeme zkoumat označení obcí, tak můžeme dospět k závěru, že se jedná pouze o terminologickou hříčku slov. Přestože zákon o obcích pamatuje na různé označení (obec, městys, město a statutární město), tak v důsledku je toto označení pouze symbolické. K tomuto Stanislav Balík uvádí, že „[...] termínem "obec" [lze] označit souhrnně [...] všechny municipality od nejmenších po Prahu, tak [i] jen ta sídla, která nemají postavení městyse, města či statutárního města, neboli vesnice [...]“¹⁵

2.3. Orgány obce

Zákon o obcích definuje v hlavě IV (od § 67 až do § 111), čtyři základní orgány obce. Mezi tyto orgány tedy patří zastupitelstvo a rada obce, starosta a obecní úřad. Pokud jde o další označování, které je známo, tak jak již bylo v předešlém bodu zmíněno, symbolika platí i zde, a tak se setkáváme s libovolným označením těchto orgánů. V tomto případě se tak můžeme setkat se zastupitelstvem obce, ale také se zastupitelstvem městyse nebo města.

¹² Zákon o krajích 129/2000: § 1.

¹³ KADEČKA, Stanislav - RIGEL, Filip. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost: s. 3.

¹⁴ Zákon o obcích 128/2000: § 2.

¹⁵ BALÍK, Stanislav. Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky: s. 20.

Toto platí i u ostatních orgánů obce.¹⁶ Tyto čtyři základní orgány obce můžou být dále doplněny zvláštními orgány obce¹⁷, které zřizuje starosta obce a to zpravidla pro výkon přenesené působnosti.¹⁸

Pro účely diplomové práce se budeme zabývat pouze třemi orgány obce. V tomto případě tedy velmi úzce přiblížím zastupitelstvo obce, které zpravidla vyhlašuje místní referendum. Poté radu obce, která může předložit návrh na konání místního referenda a v poslední řadě obecní úřad, který jako jediný orgán obce zkoumá formální náležitosti místního referenda, pokud je místní referendum navrhováno přípravným výborem (podrobně ji o možnostech procesní přípravy a vyhlášení místního referenda v následující kapitole).

Zastupitelstvo obce

Nejvyšším a nejdůležitějším orgánem obce je zastupitelstvo obce. Jedná se o jediný orgán obce, který je zakotven v Ústavě České republiky. Současně tento zákon svěřuje zastupitelstvu obce dvě důležité pravomoce. Může vydávat obecně závazné vyhlášky a rozhodovat ve věcech samosprávy.¹⁹

Zákon o obcích tento nejvyšší orgán obce dále konkretizuje. Zejména hovoří o počtu členů zastupitelstva. Ten je stanoven před vyhlášením voleb do zastupitelstva obce, v závislosti na velikosti konkrétní obce, a to v rozmezí od 5 do 55 členů.²⁰

Zastupitelstvo obce má vyhrazeno právo rozhodovat a vytvářet činnost pouze v oblasti samostatné působnosti. Tato působnost se zpravidla odráží v oblastech, ve kterých obec rozhoduje. Jedná se tedy o rozpočet obce, rozvoj obce, příspěvkových organizací, vyhlášení místního referenda, o spolupráci s dalšími obcemi, vydání obecně závazné vyhlášky nebo zřízení výborů

¹⁶ Zákon o obcích 128/2000: § 5, § 67-111.

¹⁷ Mezi zvláštní orgány obce můžeme zařadit např. komisi pro sociálně-právní ochranu dětí, komisi k projednávání přestupků, radu pro udržitelný rozvoj území nebo povodňovou komisi obce (BŘEŇ, Jan. Zvláštní orgány obce /1,2).

¹⁸ Zákon o obcích 128/2000: § 106.

¹⁹ Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 101, 104.

²⁰ Zákon o obcích 128/2000: § 67-79.

zastupitelstva. Zastupitelstvo obce musí k jakémukoli přijetí rozhodnutí získat potřebnou nadpoloviční většinu všech členů zastupitelstva.²¹

Rada obce

Radu obce tvoří vždy starosta, místostarosta a dalšími členy z řad zastupitelstva obce. Zároveň platí, že zastupitelstvu obce je přímo odpovědná. Její počet členů musí být vždy lichý a pohybuje se v počtu od 5 do 11 členů. Narozdíl od zastupitelstva obce může rada obce vydávat rozhodnutí v oblasti samostatné působnosti nebo také v oblasti přenesené působnosti, avšak za předpokladu stanovení pravomoci příslušným zákonem. Dalším rozdílem je, že činnost rady obce je neveřejná.²²

Mezi činnosti rady obce zákon řadí zejména možnost stanovení počtu zaměstnanců obecního úřadu, stanovení pravidel pro přijímání petic, vydávání nařízení nebo jmenování vedoucího odboru na návrh tajemníka. I zde platí, že pro přijetí jakéhokoli rozhodnutí je nutno získání nadpoloviční většiny hlasů všech členů rady obce. V případě, že rada obce není zvolena, přebírá její pravomoc starosta.²³

Obecní úřad

Obecní úřad působí jako sjednocující orgán, který tvoří starosta, místostarosta, tajemník a zaměstnanci obce. Rada obce podle své pravomoci zřizuje odbory obecního úřadu. Působnost a činnost obecního úřadu tvoří práce v samostatné, ale i přenesené působnosti obce. Obecní úřad plní úkoly, které mu byly uloženy zastupitelstvem a radou obce (samostatná působnost úřadu). Další činností je rozhodování v případech, které stanoví zákon. Označení písemností z obecního úřadu označuje působnost v jakém úřad jednal. Pokud je písemnost vydána v samostatné působnosti, tak je označena v záhlaví slovem „obec“, v opačném případě, kdy je písemnost vydána v přenesené působnosti, tak je označena slovy „obecní úřad“.²⁴

²¹ Zákon o obcích 128/2000: § 80-98.

²² Zákon o obcích 128/2000: § 99-102.

²³ Zákon o obcích 128/2000: § 99-102.

²⁴ Zákon o obcích 128/2000: § 109, 111.

Činnost tajemníka obecního úřadu může přecházet na starostu v obcích, kde tajemník není zřízen. Zároveň ale platí, že tajemník obecního úřadu musí být zřízen v obcích s rozšířenou působností a v obcích s pověřeným obecním úřadem. Tajemník obce je za plnění úkolů udělených v samostatné i přenesené působnosti odpovědný vůči starostovi. Na zasedání zastupitelstva a rady obce je tajemník přítomen a má k dispozici poradní hlas.²⁵

2.4. Samostatná působnost (samospráva)

Samostaná působnost obce je klíčová pro možnost vyhlášení místního referenda. Na toto odkazuje i samotný zákon o místním referendu, který v § 6 říká, že „[v] místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.“²⁶ Na základě tohoto paragrafu je dobré definovat co samostatná působnost je. „[...] [V]ymezení samostatné působnosti obce, která je obecně charakterizována v § 7 odst. 1, a to jako samostatná správa vlastních záležitostí obce, kdy „samostatnost“ znamená větší míru volnosti při rozhodování ve srovnání s přenesenou působností[.] [...] Do samostatné působnosti patří [...] obecně takové záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, to však jen za podmínky, že nejsou zákonem svěřeny krajům [...] nebo nejde o přenesenou působnost orgánů obce [...] nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy“²⁷. Výčet některých činností v samostatné působnosti určuje zákon o obcích zejména v § 84, § 85 a § 102. Tyto paragrafy určují pravomoci oběma orgánům obce (zastupitelstvu i radě obce).

Obecně lze o samostatné působnosti obce hovořit zejména v oblasti místní problematiky, která spočívá zejména v oblastech a otázkách školství, kultury, sociální péče, zdravotnictví, veřejného pořádku nebo zajišťování podmínek pro rozvoj obce. Ve všech těchto oblastech může obec rozhodovat, avšak v návaznosti na příslušné zákony.²⁸

²⁵ Zákon o obcích 128/2000: § 110.

²⁶ Zákon o místním referendu 22/2004: § 6.

²⁷ VERDAL, Josef – VÁŇA, Luboš a kol.. *Zákon o obcích (obecní zřízení) - komentář*: s. 188.

²⁸ JIRÁSKOVÁ, Věra. *Občan v demokratické společnosti*: s. 208.

2.5. Participace

Jak již bylo výše definováno, obce vznikají zejména ústavní a zákonnou garancí. Je však pravděpodobné, že pokud by tato ústavní garance nebyla, tak by obce existovali. Vznik obcí je datován před existencí této ústavní garance. Samotné obce jsou totiž přirozenou “první” veřejnou jednotkou státu, se kterou občan přichází do styku a to na denní bázi. Na základě tohoto faktu, tak proces participace občanů začíná právě na této místní úrovni.²⁹

Možnost zapojení občanů, tedy participace na správě věcí veřejných vychází z Ústavy České republiky a také z Listiny základních práv a svobod. Jedná se o práva občanů, díky kterým se může ať už přímo nebo nepřímo účastnit správy věcí veřejných. Mezi možnosti zapojení do správy veřejných věcí můžeme zejména zařadit právo být volen a volit, právo hlasovat v místním referendu, právo svobody projevu, právo na informace nebo právo podávat petice.³⁰

2.6. Veřejná správa

Pochopení tohoto pojmu spočívá především v tom, že veřejná správa vykonává správu veřejných věcí ve veřejném zájmu. Veřejnosprávní činnost je obdobná jako činnost soukromosprávní³¹, obě činnosti mají za cíl dosáhnout stanovené cíle. Rozhodujícím rozdílem mezi jednotlivými správami je to, že subjekty veřejné správy mají uloženy povinnosti zákonem a disponují veřejnomocenským charakterem (též veřejnou mocí).³²

Na veřejnou správu můžeme nahlížet ze dvou pohledů. Obvykle je veřejná správa chápána zejména z materiálního smyslu a to jako správní činnosti, které jsou součástí vládnutí na ústřední a místní úrovni. Na druhé straně můžeme chápat veřejnou správu ve formálním smyslu a to jako organizaci, kterou tvoří soustava

²⁹ RIGEL, Filip. K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích.: s. 129.

³⁰ Ústavní zákon č. 2/1993: článek 17-23.

³¹ Soukromá správa však chce dosáhnout především stanovených cílů v soukromém zájmu a současně i soukromých záležitostí (KADEČKA, Stanislav - RIGEL, Filip. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost: s. 3).

³² KADEČKA, Stanislav - RIGEL, Filip. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost: s. 3.

subjektů a vykonavatelů veřejné správy.³³ „Veřejná správa jako organizace je tedy vnímána jako soubor institucí v rámci systému a struktury organizačního uspořádání veřejné správy. Jde přitom o organizaci, která je obvykle charakterizována typově jako institucionální (organizace jako trvale vytvořený řád orgánů správy) a druhově jako formální (organizace s pevnou strukturou a danými pravidly chování).“³⁴

2.7. Veřejný zájem x souromý zájem

Veřejný zájem

Veřejný zájem právní teorie označuje jako neurčitý právní pojem. Vzhledem k neurčitosti právního pojmu veřejný zájem, je aplikace tohoto pojmu závislá na okolnostech a posouzení každého jednotlivého případu, ve kterém má být aplikován. Tím je dán veřejné správě prostor pro hodnocení konkrétních situací. Obecně však můžeme tvrdit, že se jedná o soubor všech zájmů, které se potkávají a vytváří obecné dobro. Často však veřejný zájem končí u soudu, který ho znovu posuzuje.³⁵ Veřejný zájem je tak zpravidla předmětem správního uvážení a přesný obsah tohoto pojmu tak nabývá zejména při aplikaci na konkrétním, zpravidla jedinečném, případě.³⁶ V případě neurčitých správních pojmů Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku dovedil, že „[n]eurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jeho obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmiňován časem a místem aplikace normy. Zákodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda v konkrétním případě patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoliv. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí či jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.“³⁷

³³ POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*: s. 55.

³⁴ KADEČKA, Stanislav - RIGEL, Filip. *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*: s. 3.

³⁵ KŘÍŽOVÁ, Jana. *Veřejný zájem - pojem a jeho použití ve správním právu*.

³⁶ KALNÝ, Miroslav. *Soukromý zájem ve veřejném prostoru*.

³⁷ 2 AS 11/2003-164.

Soukromý zájem

Při vysvětlování tohoto pojmu se často setkáváme s definicí, že soukromí zájem je opakem zájmu veřejného. Na tuto slovní hříčku můžeme nahlížet i tak, že „veřejný zájem má za cíl uspokojení potřeb většiny ve společnosti a nikoli jednotlivých subjektů.“³⁸ Nelze však dovést, že soukromý zájem stojí proti zájmu veřejnému. Soukromým zájmem můžeme například označit věc, kterou si přeje některý subjekt (osoba, společnost, společenství).

³⁸ KALNÝ, Miroslav. Soukromý zájem ve veřejném prostoru.

3. Právní úprava

Občanská participace ve formě referenda na správě věcí veřejných je velmi důležitou složkou zejména při správě měst a obcí. Toto právo vyplývá především z dvou ústavních zákonů a z to Listiny základních práv a svobod a Ústavního zákona, který občanskou participaci přímo nespecifikuje, ale odkazuje v článku 1 na skutečnost, že zdrojem veškeré státní moci má být lid.³⁹ Pokud se podíváme na samotný pojem *státní moc*, je nutné tento pojem chápat v širším smyslu. V těchto případech judikatura Evropského soudního dvora chápe *státní moc* i jako *moc veřejnou*. K totožnosti těchto pojmů a případné její smyslové záměně se přiklání i Pavel Mates.⁴⁰

Referendum je nedílnou součástí přímé demokracie. Většina světových států, které referenda využívá, uplatňují tento nástroj různě a v každém z nich jsou procesy a pravidla uspůsobena podle potřeb daného státu. Přímou demokracií můžeme označovat procedury, které umožňují občanům se přímo podílet na rozhodování a to bez účasti zvolených politiků nebo jiné politické reprezentace.⁴¹ Mezi další hlavní funkce referenda můžeme zařadit možnost občanů daného státu vyjádřit se k předem jasně definované otázce. V tomto případě se může také jednat o otázky směřující ke změně zákonů nebo vyjádřené nespokojenosti v rozhodovacích procesech na lokální úrovni.⁴²

Místní referendum je provedeno speciálním zákonem číslo 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Především místním referendem se bude zabývat tato diplomová práce. Důležité je také zmínit, že existuje také krajské referendum, které dokáže ovlivnit správu věcí na větším území tj. na území kraje. Krajské referendum je upraveno zákonem číslo 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Řídí se obdobnými principy jako místní referendum, které bude přiblíženo níže.⁴³

³⁹ Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 1.

⁴⁰ MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda: s. 55-56.

⁴¹ SETÄLÄ, MAIJA-SCHILLER, Theo. Referendums and representative democracy: s. 4.

⁴² Council of Europe. Local Referendums: Report.

⁴³ Zákon o krajském referendu 118/2010.

Obecně lze o referendu hovořit jako o nástroji všeobecného přímého hlasování o zásadní otázce.⁴⁴ Tyto otázky však musí být formulovány tak, aby bylo možné odpovědět slovem *ano* nebo slovem *ne*.⁴⁵ O referendu tedy můžeme hovořit jako o „všeobecn[ém] přím[ém] hlasován[í] o zásadní společenské, politické či mezinárodní otázce, přičemž v závislosti na její formulaci se hlasující vyjadřují *pro* nebo *proti* předkládanému návrhu.“⁴⁶

Zákonná úprava České republiky tedy prozatím pamatuje na místní a krajské referendum, pro které jsou vytvořeny výše zmíněné prováděcí zákony. U obecného referenda samotný prováděcí zákon chybí, pouze probíhá diskuze, zda bude referendum v budoucnu schváleno.⁴⁷ S obecným referendem však počítá Ústavní zákon v článku 2.⁴⁸ Přestože obecné referendum nebylo doposud uzákoněno, existuje jedna výjimka, při které občané České republiky mohli v referendu rozhodnout o obecné otázce. Jedná se o referendum, které se uskutečnilo podle zvláštního ústavního zákona a občané mohli rozhodnout o otázce zda Česká republika vstoupí do Evropské unie.⁴⁹

Jednu z prvních zmínek o referendu najdeme v „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

⁴⁴ RIGEL, Filip. Procesní aspekty vyhlašování místního referenda: s. 295.

⁴⁵ Zákon o místním referendu 22/2004: § 8, odst. 3.

⁴⁶ RIGEL, Filip. Procesní aspekty vyhlašování místního referenda: s. 295.

⁴⁷ iRozhlas 2018.

⁴⁸ Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 2, odst. 2: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“

⁴⁹ Ústavní zákon č. 515/2002.

místního referenda jako možnosti občanů přímo rozhodovat o některých záležitostech obecní samosprávy popíral.⁵⁰ Nutné je také zmínit pohled Listiny základních práv a svobod, která v článku 21 odstavce 1 uvádí, že „občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“.⁵¹ „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 odst. 2), interpretací čl. 21 odst. 1 Listiny dospěl Ústavní soud ČR k názoru o přípustnosti přímého rozhodování občanů formou referenda na místní úrovni.“⁵²

3.1. Místní referendum

Místní referendum upravuje zákon číslo 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Samotné vyhlášení místního referenda tak není odvozeno od správního řádu, ale je prováděno právě zmíněným zákonem. Proces vyhlašování tedy není ani určitý druh správního řízení, a to i přestože se nepochybně jedná o proces ve veřejné správě, který má obdobné prvky, které nalezneme ve správním právu.⁵³ Princip hlasování v místním referendu je odvozen z voleb. I zde se jedná o tajné hlasování, které je doprovázeno všeobecným, přímým a rovným hlasovacím právem. Místní referendum se zpravidla koná spolu s ostatními volbami, uskutečňuje se tedy ve dvou dnech (pátek, sobota⁵⁴). Pokud je referendum vyhlášeno samostatně (například ho nelze z časových důvodů uskutečnit spolu s dalšími volbami), probíhá v jednom dni.⁵⁵ Vedral však upozorňuje na interpretaci těchto ustanovení. Zákon tedy může být interpretován výše zmíněnými způsoby, avšak pokud je zastupitelstvem obce určen pouze jeden den, musí proběhnout ve stejném časovém rozpětí,

⁵⁰ KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: komentář: s. 2, 3.

⁵¹ Ústavní zákon č. 2/1993.

⁵² KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: komentář: s. 2, 3.

⁵³ RIGEL, Filip. Procesní aspekty vyhlašování místního referenda: s. 1.

⁵⁴ vždy v pátek od 14:00 do 22:00 a v sobotu od 8:00 do 14:00 (Zákon o volbách do zastupitelstev obcí 491/2001).

⁵⁵ Pokud je místní referendum vyhlášeno, mělo by být konání směřováno právě na termín, ve kterém se konají i volby, protože konání v tomto termínu předpokládá vyšší volební účast na místním referendu. Díky tomuto faktu lze předpokládat, že výsledek místního referenda se stane závazným, narozdíl od situace, kdy bude místní referendum konáno samostatně a lze tedy předpokládat nižší účast na hlasování.

jaký stanovuje příslušný volební zákon.⁵⁶ Obecně můžeme říci, že v místním referendu mají mají možnost hlasovat občané, kteří splňují stejné podmínky pro hlasování jako ve volbách do zastupitelstva obce (tj. oprávněné osoby⁵⁷).⁵⁸

Místní referendum (respektive zákon o místním referendu) připouští možnost rozhodovat pouze v otázkách, které se týkají a spadají do oblasti samostatné působnosti obce. V tomto případě však existují další omezení, ve kterých místní referendum nemůže rozhodovat. Jedná se o oblasti místních poplatků, možnosti odvolání starosty, rozpočtu obce, schválení nebo odmítnutí obecně závazné vyhlášky nebo mimo jiné o změně orgánů obce.⁵⁹ Zajímavý názor však přináší Mates, který výbory zastupitelstva a komise rady staví mimo orgány obce. V tomto případě tedy připouští konání místního referenda o složení těchto komisí. Tato možnost konání místního referenda však neplatí, pokud je komisi svěřen výkon přenesené působnosti.⁶⁰ Zákon ještě omezuje možnost konání referenda, pokud by položená otázka byla v rozporu s místními předpisy nebo by rozhodnutí místního referenda mohlo být v rozporu s právními předpisy.⁶¹ Dále je referendum omezeno na nemožnost uskutečnění „ve věcech týkajících se výkonu státní správy přenesené zákony na orgány územních samosprávných celků, tedy ve věcech přenesené působnosti.“⁶² Zákon o místním referendu připouští možnost opakování místního referenda, avšak nejdříve po 24 měsících od platného rozhodnutí místního referenda.⁶³

Uskutečnění místního referenda zpravidla záleží na okolnostech jeho vyhlášení. Na výběr je ze dvou možností, které připouští zákon. První možnost dává zákon do rukou zastupitelstva obce, které formou usnesení rozhodne

⁵⁶ VEDRAL, Josef. K novému zákonu o místním referendu: s. 12.

⁵⁷ Právo volit do zastupitelstva obce má každý občan České republiky, který v den voleb dosáhl věku 18 let a současně je v dané obci přihlášen k trvalému pobytu. Dále mají možnost volit občané jiného státu, kterým přiznává právo volit mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána. Zákon také zná překážky volebního práva, mezi které zejména patří zbavení způsobilosti k výkonu volebního práva, výkon trestu odnětí svobody nebo výkon vojenské služby. (Zákon o volbách do zastupitelstev obcí 491/2001: § 4).

⁵⁸ Zákon o místním referendu 22/2004: hlava I.

⁵⁹ Zákon o místním referendu 22/2004: hlava II.

⁶⁰ MATES, Pavel. K omezení místního referenda: s. 14.

⁶¹ Zákon o místním referendu 22/2004: hlava II.

⁶² KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: komentář: s. 22.

⁶³ Zákon o místním referendu 22/2004: hlava II.

o konání místního referenda. U této možnosti vyhlášení referenda postačuje pouhá většina všech zastupitelů. Tuto možnost zpravidla zastupitelstvo obce může využít při rozhodování o důležitých obecních otázkách, které mohou ovlivnit budoucí vývoj obce. Návrh na konání místního referenda může předložit i rada obce, která ho předkládá zastupitelstvu obce k vyhlášení. Jako příklad vyhlášení místního referenda zastupitelstvem obce lze uvést například změnu využití zastavěného nebo nezastavěného území nebo také ve věci rozhodnutí o velké investiční akci. Druhou možností vyhlášení místního referenda je na návrh přípravného výboru. V této variantě podává přípravný výbor návrh na konání místního referenda obecnímu úřadu obce, který po shledání bezvadnosti⁶⁴ předává návrh zastupitelstvu obce, které rozhodne o jeho vyhlášení či nevyhlášení.⁶⁵

Pokud se referendum bude konat na návrh přípravného výboru, je nutnoé tento přípravný výbor ustanovit. Přípravný výbor se skládá zpravidla z minimálně třech oprávněných osob⁶⁶, které připraví návrh místního referenda. Návrh místního referenda zpravidla obsahuje označení území, na kterém se referendum navrhuje, dále pak znění otázky, odůvodnění návrhu na konání referenda a navržené rozhodnutí v místním referendu. Součástí návrhu referenda je také podpisová listina, která dokládá skutečnost, že referendum má podporu oprávněných osob. Nutný počet podpisů na listině je dán velikostí obce, kdy závisí na počtu obyvatel obce a poměrem podepsaných oprávněných osob. Lze konstatovat, že čím menší obec, tím větší počet oprávněných osob přípravný výbor potřebuje (viz Tabulka 1). Oprávněné osoby na tyto podpisové archy mají povinnost uvádět jméno, příjmení, datum narození, adresu a vlastnoruční podpis.⁶⁷ Tyto náležitosti jsou důležité pro obecní úřad, který posuzuje oprávnění podepsat podpisový arch.

⁶⁴ Přípravný výbor má možnost v případě shledání odstranitelných vad návrh na vyhlášení místního referenda doplnit či opravit.

⁶⁵ Zákon o místním referendu 22/2004: § 8.

⁶⁶ Toto neplatí, pokud je místní referendum konáno podle § 21 odst. 2 Zákona o obcích. Zákon zde pak hovoří o tom, že „v [...] 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. Členem přípravného výboru může být jen občan obce, který má trvalý pobyt v té části obce, která se chce oddělit.“ (Zákon o obcích 128/2000: § 21).

⁶⁷ Zákon o místním referendu 22/2004: hlava III.

Počet obyvatel obce	Počet oprávněných osob
do 3 000	30 %
do 20 000	20 %
do 200 000	10 %
nad 200 000	6 %

Tabulka 1: Počet oprávněných osob (vyjádřený v procentech), který je nutný k podání návrhu (v případě návrhu podaného přípravným výborem) dle počtu obyvatel v obci (vlastní zpracování, Zákon o místním referendu 22/2004: § 8, odst. 2).

Po vypracování návrhu na konání místního referenda, je návrh přípravným výborem předložen obecnímu úřadu, který má 15 denní lhůtu na posouzení. Pokud obecní úřad neshledá v návrhu nedostatky a označí ho za bezvadný, neprodleně vyrozumí zmocněnce přípravného výboru. Pokud avšak obecní úřad shledá vady, vyzve neprodleně zmocněnce k jejich odstranění.⁶⁸ Jako ochrana před nečinností obecního úřadu slouží třicetidenní lhůta, která je brána jako nevyvratitelná právní domněnka neboli fikce. V tomto případě to znamená, že pokud se v této lhůtě obecní úřad nevyjádří, má se za to, že návrh přípravného výboru je bezvadný.⁶⁹ Bezvadný návrh je následně podstoupen a předložen k projednání na nejbližším zasedání zastupitelstva obce, které rozhodne usnesením, zda místní referendum o navržené otázce vyhlásí nebo nevyhlásí. Pro přijetí usnesení je nutná nadpoloviční většina zastupitelstva obce. Pokud zastupitelstvo obce místní referendum vyhlásí konání referenda, současně stanoví jeho den konání. Rozhodnutí zastupitelstva je vyvěšeno na úřední desce a také je předáno zmocněnci přípravného výboru. V některých případech o navržené otázce může zastupitelstvo rozhodnout samo, ale i přestože zastupitelstvo obce o navržené otázce rozhodne, může zmocněnec nadále trvat na konání místního referenda k předložené otázce, které pak zastupitelstvo obce

⁶⁸ Zákon o místním referendu 22/2004: § 13.

⁶⁹ NAHODIL, Tomáš - ŘÍČKA, Tomáš. Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami: s. 38.

musí vyhlásit.⁷⁰ Uskutečnění referenda je ze zákona určeno do 90 dnů od vyhlášení. To neplatí, pokud přípravný výbor navrhl pozdější datum konání.⁷¹

Obdobně jako u voleb je nutné zřídit hlasovací komisi/komise, která zejména „a) 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 [...]“⁷² Důležitým rozdílem oproti volbám je to, že členové komise, případně další osoby, kteří mají právo přítomnosti v hlasovací místnosti, nesmějí podávat jakékoliv dílčí informace. Jedná se zejména o otázku účasti při hlasování, protože tato informace může mít vliv na další průběh referenda.⁷³

Zákon o místním referendu definuje hlasovací okrsky jako stálé volební okrsky. Těmto okrskům odpovídá i seznam oprávněných osob, který obsahuje výpis ze stálého seznamu voličů. Nutno také zmínit, že pokud se místní referendum koná společně s volbami, tak hlasování v místním referendu probíhá v odlišné hlasovací místnosti a s vlastní hlasovací komisí. Místní referendum se ale nemusí konat v odlišné budově než probíhají volby. Zpravidla hlasování probíhá v odlišném patře budovy. Oznámení o konání místního referenda je zveřejněno na místě obvyklém (zpravidla se jedná o úřední desku) nejpozději 15 dní před datem konání místního referenda. Spolu s dobou konání jsou zveřejněny i položené otázky. V den konání místního referenda je zakázána jakákoliv kampaň v objektu hlasovací místnosti.⁷⁴

Zákon také definuje podobu hlasovacích lístků a to tak, že obsahují:

„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,

⁷⁰ Zákon o místním referendu 22/2004: § 13.

⁷¹ Zákon o místním referendu 22/2004: § 15.

⁷² Zákon o místním referendu 22/2004: § 18.

⁷³ KOPECKÝ, Martin. Zákon o místním referendu: komentář: s. 120.

⁷⁴ Zákon o místním referendu 22/2004: § 28 - 32.

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.⁷⁵ Důležitá je také forma hlasovacích lístků, které musejí být na stejné barvě papíru a stejných rozměrů a písma, ale také obsahují otisk razítka obce (viz Obrázek 1). „Hlasovací lístky musí být vytištěny písmem téhož druhu a stejné velikosti, na papíru téže barvy, jakosti a týchž rozměrů s otiskem razítka obce nebo statutárního města.“⁷⁶

HLASOVACÍ LÍSTEK

pro místní referendum konané
ve statutárním městě Brně ve dnech 7. a 8. října 2016

Otázka č. 1 zní:

Souhlasíte s tím, aby město Brno podniklo bezodkladně všechny kroky v samostatné působnosti k modernizaci železniční stanice „Brno hlavní-nádraží“ v dosavadní poloze podél ulice Nádražní?

Odpověď na otázku č. 1:

ANO

NE

Otázka č. 2 zní:

Souhlasíte s tím, aby město Brno podniklo bezodkladně všechny kroky v samostatné působnosti s cílem prosadit, aby se nejlepší řešení modernizace železniční stanice „Brno hlavní-nádraží“ určilo prostřednictvím soustavy otevřených návrhových soutěží?

Odpověď na otázku č. 2:

ANO



NE

Poučení o způsobu hlasování:

Odpovědi na otázky označte na hlasovacím lístku křížkem v příslušném rámečku, vložte do úřední obálky a před okrskovou komisí vložte do hlasovací schránky.

Obrázek 1: Hlasovací lístek místního referenda, Brno 2016 (Albrecht 2016).

Hlasování v místním referendu se uskutečňuje v hlasovací místnosti, ve které se mimo jiné nachází zapečetěná hlasovací schránka, hlasovací lístky, přenosná hlasovací schránka, prázdné obálky s razítkem obce (též úřední obálky)

⁷⁵ Zákon o místním referendu 22/2004: § 33.

⁷⁶ Zákon o místním referendu 22/2004: § 33.

a místo pro úpravu hlasů. Oprávněné osoby hlasují vždy osobně po prokázání své totožnosti. Po obdržení hlasovacího lístku a obálky proběhne úprava hlasovacího lístku (oprávněná osoba označí křížkem vybranou odpověď, případně nezvolí žádnou odpověď). Po vložení hlasovacího lístku do obálky probíhá hlasování vhozením obálky do hlasovací schránky. Po uplynutí doby určené pro hlasování se uzavírá hlasovací místnost, avšak je umožněno osobám, které se nachází před hlasovací místností dokončit hlasování.⁷⁷

Po skončení hlasování a sečtení hlasů komisí je sepsán zápis o výsledku hlasování. Informaci o konání referenda obec ohlašuje Ministerstvu vnitra.⁷⁸ Výsledky hlasování jsou neprodleně zveřejněny na úřední desce po dobu 15 dnů. Místní referendum je platné za předpokladu, že se ho zúčastnilo minimálně 35 % oprávněných osob. Samotná závaznost místního referenda nastává (jedná se o případ, ve kterém je rozhodnutí závazné pro zastupitelstvo obce), pokud nadpoloviční většina oprávněných osob, které hlasovaly, se přiklonila k jedné z variant, a zároveň pro tuto variantu se rozhodlo alespoň 25 % oprávněných osob. V případě kdy se jedná o referendum o oddělení nebo připojení obce, je rozhodnutí závazné za předpokladu, že pro jednu z variant hlasovala alespoň nadpoloviční většina oprávněných osob, a to v případě oddělení u obce, která se má oddělit, a v případě připojení v obci, ve které byl návrh podán.⁷⁹

Pro lepší pochopení platnosti a závaznosti místního referenda přikládám tabulku, která ilustruje na teoretických příkladech platnost a závaznost místního referenda (Tabulka 2). Zde můžeme referenda rozdělit na dvě skupiny. Jedná se o referenda mandatorní a referenda konzultativní. V případě mandatorních referend se jedná o referenda platná a závazná. V opačném případě, pokud je referendum pouze platné, jedná se o referendum konzultativní. Z tohoto pohledu je nutné říci, že mandatorní referenda mají daleko vyšší váhu (což sama o sobě přisuzuje jejich závaznost).⁸⁰

⁷⁷ Zákon o místním referendu 22/2004: § 35 - 38.

⁷⁸ Zákon o místním referendu 22/2004: § 41 - 48.

⁷⁹ LUKL, František a kol.. Základní principy fungování obce a jejích orgánů: s. 26.

⁸⁰ BARTÁKOVÁ, Petra. Referenda ve vybraných zemích: 4.

Počet opráv. osob	Hlasováno pro ANO	Hlasováno pro NE	Nplatné hlasy	Celkem	Hranice platnosti	Platné	Hranice závaznosti A	Hranice závaznosti B	Závazně
5000	2 000	1 000	10	3 010	1 750	ANO	1 505	1 250	ANO
5000	1 000	950	29	1 979	1 750	ANO	990	1 250	NE
5000	1 500	10	999	2 509	1 750	ANO	1 255	1 250	ANO
5000	500	400	10	910	1 750	NE	455	1 250	NE
5359	678	789	399	1 866	1 876	NE	933	1 340	NE
100000	25 000	27 000	706	52 706	35 000	ANO	26 353	25 000	ANO
100000	24 000	24 789	1 000	49 789	35 000	ANO	24 895	25 000	NE
100000	6 999	15 000	785	22 784	35 000	NE	11 392	25 000	NE
100000	8 000	25 770	1 600	35 370	35 000	ANO	17 685	25 000	ANO
156357	21 789	21 798	11 896	55 483	54 725	ANO	27 742	39 089	NE

Tabulka 2: Znázorňuje teoretickou platnost a závaznost u teoreticky rozdělených hlasů pro jednu z variant místního referenda. Sloupeček *Hranice platnosti* vymezuje 35 % oprávněných osob. Sloupeček *Hranice závaznosti A* vymezuje nadpoloviční většinu osob, které v místním referendu hlasovali a sloupeček *Hranice závaznosti B* vymezuje 25 % oprávněných osob (vlastní zpracování, Zákon o místním referendu 22/2004: § 8, odst. 2).

Důležité je také zmínit, že v případě závaznosti místního referenda jsou orgány obce vázány rozhodnutím plynoucí z místního referenda. Délku závaznosti rozhodnutí přijatého v referendu však zákon neupravuje. Z tohoto lze tedy vyvodit, že přijaté rozhodnutí je pro orgány obce trvale závazné. Zákon však připouští výjimku a to pouze za předpokladu, že bylo uskutečněno nové místní referendum, které rozhodne v téže věci. Nové referendum lze však konat nejdříve po 24 měsících od konání místního referenda v téže věci.⁸¹

Dodržování závaznosti rozhodnutí místního referenda není v zákoně o místním referendu nijak upraveno. Pokud orgány obce nejednají v souladu s výsledkem referenda a jednají v rozporu s ním, je možné se obrátit s podnětem na Ministerstvo vnitra. To vykonává dozor nad samotnou působností obcí

⁸¹ Zákon o místním referendu 22/2004: § 7.

a v případě nezákonného rozhodnutí nebo usnesení může toto rozhodnutí nebo usnesení pozastavit, popřípadě i zrušit.⁸²

Místní referendum stejně jako volby lze soudně napadnout. U soudu se lze domáhat neplatnosti hlasování, ale také neplatnosti rozhodnutí referenda. Návrh na neplatnost hlasování nebo rozhodnutí může podat přípravný výbor nebo oprávněná osoba nejpozději do 10 dnů od vyhlášení výsledků hlasování, a to pokud se domnívají:

„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 níž místní referendum nelze podle § 6 konat.“⁸³

3.2. Krajské referendum

Právní úprava krajského referenda je v zákoně číslo 18/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Krajské referendum se v základních principech neliší od místního referenda. Existují však jisté odlišnosti od referenda místního, zpravidla se však jedná pouze o změnu terminologie (například krajské referendum nelze konat o volbě odvolání hejtmána). Další odlišností je území, v tomto případě se jedná o celé území kraje. Na rozdíl od místního referenda je zde stanovena hranice získání alespoň 6 % podpisů oprávněných osob, které předkládá přípravný výbor, bez rozdílu velikosti kraje. Posledním zásadním rozdílem je také okruh témat na které nelze konat místní referendum. Jedná se například o odvolání hejtmána či členů rady kraje, rozpočtu kraje a o ukládání pokut.⁸⁴

⁸² Zákon o obcích 128/2000: § 124.

⁸³ Zákon o místním referendu 22/2004: § 58.

⁸⁴ Zákon o krajském referendu 118/2010.

Jediný pokus o uspořádání krajského referenda proběhl v Ústeckém kraji a to v roce 2013. Tento pokus však skončil bez úspěšného dokončení.⁸⁵ „Přestože zákon o krajském referendu vstoupil v účinnost 1. ledna 2011, nekonalo se do doby vzniku tohoto textu žádné krajské referendum [...]. Je otázkou, co je příčinou tak malého zájmu o tento institut přímé demokracie; zda náročnost procesu vyhlášení krajského referenda, problematické vytipování oblastí, o nichž lze krajské referendum konat, či absence zájmu občanů participovat na rozhodování o otázkách, které přesahují rámec obce, nebo neochota krajských zastupitelstev zjišťovat názor občanů ve vztahu ke konkrétním problémům.“⁸⁶

⁸⁵ iRozhlas 2013.

⁸⁶ JAREŠ, Adam - JAREŠOVÁ, Aneta. Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016: s. 6.

4. Soudní ochrana

Místní referendum je chráněno opravnými prostředky stejně jako ostatní veřejnosprávní věci v České republice. Český právní řád pamatuje na soudní ochranu místního referenda již v samotném zákoně o místním referendu. Současně je také ochrana místního referenda upravena v soudním řádu správním⁸⁷. V soudních řízení ve věcech místního referenda je v prvním stupni vždy příslušný krajský soud, který se nachází na území místa konání místního referenda. Zákon o místním referendu a soudním řádu správním se zaměřují zejména na čtyři typy soudního řízení, které zajišťují ochranu místního referenda. Z obou zákonů vyplývá, že lze místní referendum napadnout již před samotným vyhlášením místního referenda (v tomto případě se jedná o návrh přípravného výboru v případě, že nesouhlasí s postupem orgánů obce, nebo ve fázi přezkumu návrhu na vyhlášení referenda).⁸⁸ Druhou možností soudní ochrany je napadení místního referenda po jeho vyhlášení. Toto narozdíl od prvního případu může učinit jakákoli oprávněná osoba, případně samotný přípravný výbor, který se domáhá neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Lze tak konstatovat, že se jedná o kontrolu předběžnou nebo následnou. Z povahy věci jsou soudní řízení, stejně jako řízení ve věci voleb, z části odlišná od dalších řízení před správními soudy.⁸⁹

Soudní řízení počíná podáním návrhu na přezkoumání. V tomto případě nutno zmínit, že se zde soudní řád správní odchyluje od ostatních řízení. Jedná se zejména o podmínku nepřipustnosti návrhu na přezkoumání, pokud byl tento návrh podán k věcně nebo místně nepříslušnému soudu (§ 92). Druhou podstatnou odlišností je, že návrh na přezkoumání je nutné učinit pouze písemně nebo ústně do protokolu a současně ve lhůtě k podání návrhu na přezkoumání (a to do 16:00 hodin posledního dne lhůty k podání návrhu na přezkoumání). Tuto lhůtu nelze prominout (§ 93).⁹⁰ Tyto formální požadavky kladou pro navrhovatele poměrně náročný úkol. Další důležitou odlišností v řízení o referendu je určení lhůty pro

⁸⁷ Zákon soudní řád správní 150/2002 Sb.

⁸⁸ Zákon o místním referendu 22/2004: § 57, 58.

⁸⁹ Zákon soudní řád správní 150/2002: § 91a, b.

⁹⁰ Zákon soudní řád správní 150/2002: § 92, 93.

rozhodnutí soudu. Tato lhůta je určena zákonem a to v délce 30 dnů od přijetí návrhu na přezkoumání. Soudní rozhodnutí je pak vyhlášeno usnesením bez nutnosti nařízení jednání.⁹¹ Rozhodnutí je doručeno účastníkům a současně vyvěšeno na úřední desce. Důležité je také zmínit, že v soudním řízení v prvním stupni není nutné, narozdíl od ostatních správních sporů, být zastoupen právním zástupcem. Toto podmínku vylučuje samotný soudní řád správní a to v § 93 SŘS. S tím je spojená i náhrada nákladů řízení, která v tomto řízení odpadá.

4.1. Soudní ochrana návrhu přípravného výboru

Zde můžeme rozlišit dva typy řízení, jedná se o řízení dle § 57 odst. 1 písmena a) nebo b) zákona o místním referendu.

Řízení podle § 57 odstavce 1 písmena a) je zaměřeno na určení zda návrh přípravného výboru nemá nedostatky, a to v případě že nesouhlasí s výzvou obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odstavce 2 zákona o místním referendu. Návrh na soudní přezkum je nutné podat u místně příslušného soudu do 10 dnů od doručení výzvy. Soud v řízení přezkoumává formální náležitosti návrhu, který byl předložen přípravným výborem. Soud vykonává stejnou činnost jako vykonával obecní úřad a přezkoumává formální náležitosti celého návrhu.⁹² Je otázkou proč správní soud nepřezkoumává pouze body a vady, které jsou vytýkány obecním úřadem přípravnému výboru. Z logiky věci vyplývá, že by se soud mohl zabývat pouze těmito body a výtky, neboť přípravný výbor napadá právě tyto výtky.

Druhý typ řízení a to podle § 57 odstavce 1 písmena b) je zaměřen na ochranu před nevyhlášením místního referenda zastupitelstvem obce. V tomto případě má přípravný výbor na podání návrhu na přezkum 20 dnů od termínu jednání zastupitelstva obce na kterém měl být návrh na konání místního referenda projednán.⁹³ Dle § 57 odstavce 3 zákona o místním referendu je stanoveno, že následné rozhodnutí soudu v této věci nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. Soud by se v tomto řízení neměl zabývat formálními náležitostmi věci,

⁹¹ Zákon soudní řád správní 150/2002: § 91a, b.

⁹² RIGEL, Filip (2011). Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou: s. 226.

⁹³ Zákon o místním referendu 22/2004: § 57.

kteře již zkoumal obecní úřad, ale měl by pouze posuzovat podmínky přípustnosti místního referenda. Soud tedy má možnost místní referendum vyhlásit, ale nemá možnost uložit povinnost zastupitelstvu obce, aby referendum vyhlásilo.⁹⁴

Důležité je se také pozastavit nad § 13 zákona o místním referendu⁹⁵. Ten stanoví zda se zastupitelstvo obce musí návrhem zabývat, neboli zda je navržené referendum přípustné či nepřípustné. Toto ustanovení nepřímo odkazuje na § 6, § 7 a § 8 odst. 3 téhož zákona. Z pohledu zastupitelstva obce tak není možné posuzovat otázky jinak než z pohledu tohoto zákona. Na toto odkazuje i usnesení Krajského soudu v Plzni, který se ve svém rozsudku sp. zn. 57A 75/2012-101 zabýval případným hodnocením ekonomických dopadů. „Není v kompetenci zastupitelstva posuzovat navržené otázky jinak, než z pohledu kogentních ustanovení zákona o místním referendu, zejména podle § 6, § 7 a § 8 odst. 3 [viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2006, čj. 30 Ca 59/2006–48 a č. 661/2005 Sb. NSS: II. Ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je třeba vyložit tak, že nezahrnuje toliko případy nepřípustnosti konání místního referenda vyjmenované v § 7 téhož zákona, ale také kogentní pravidla obsažená v jiných ustanoveních tohoto zákona.]. Zastupitelstvu nepřísluší rozhodovat, zda je místní referendum pro obec výhodné či nikoli, neboť by to odporovalo smyslu místního referenda jako

⁹⁴ RIGEL, Filip. Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda: s. 393.

⁹⁵ Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru

(1) Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne

a) o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání (§ 15),

b) o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.

(2) Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města neprodleně vyrozumí zmocněnce o přijatém usnesení a zároveň toto usnesení vyvěsí na úřední desce příslušného obecního úřadu po dobu 15 dnů; usnesení zastupitelstva statutárního města se vyvěsí neprodleně po dobu 15 dnů na úřední desce magistrátu statutárního města a na úředních deskách úřadů všech městských částí nebo městských obvodů. Obdobně postupuje příslušné zastupitelstvo při vyhlášení místního referenda na základě rozhodnutí soudu.

(3) Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda; o tomto rozhodnutí neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce. Takové rozhodnutí nelze vykonat před uplynutím lhůty stanovené ve větě třetí. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí. Rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města podle věty první pozbývá dnem vyhlášení místního referenda platnosti. Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce nebo orgánům statutárního města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.

demokratické pojistky (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. III. ÚS 263/09). Ekonomické dopady místního referenda mají své místo v informační kampani k referendu a nikoli při rozhodování zastupitelstva podle § 13 odst. 1 ZMR o vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru. Místní referendum jako nástroj přímé demokracie a demokratická pojistka má do značné míry kontradiktorní povahu ve vztahu k vůli zastupitelstva a bylo by tedy proti smyslu místního referenda, aby si zastupitelstvo osobovalo právo nevyhlášovat referendum z jiného důvodu, než který mu dává zákon o místním referendu.⁹⁶

4.2. Řízení o vyslovení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí

V tomto případě soud jedná podle soudního řádu správního. Opět jsou zde připuštěny dva typy řízení. A to řízení o neplatnosti hlasování a řízení o neplatnosti rozhodnutí.

V řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu je nutností prokázání protizákonnosti a to ve vztahu k zákonu o místním referendu. Zpravidla se tedy jedná o prokázání protizákonnosti ve vztahu k výsledku referenda a intenzitou protizákonného jednání. Z toho tedy vyplývá, že vychází z obdobného principu jako u prokazování neplatnosti hlasování u voleb. Tato protizákonnost může především spočívat ve všech oblastech kampaně (zejména před konáním místního referenda, v průběhu hlasování) nebo v procesu přípravy a organizace referenda.

V řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí soud posuzuje zejména přípustnost otázky a to podle zákona o místním referendu dle § 6 - 8 (spadá-li do samostatné působnosti, počet oprávněných osob a podobně). Nedochozí tedy k přezkoumání formálním náležitostem návrhu na konání místního referenda.

4.3. Předběžné opatření

Vzhledem k vázanosti soudu třicetidenní lhůtou k rozhodnutí jsou soudní řízení ve věcech místního referenda poměrně rychlá. I přes tuto skutečnost může

⁹⁶ 57A 75/2012-101.

některý z účastníků navrhnout návrh na předběžné opatření.⁹⁷ Předběžné opatření může být vydáno například z důvodu souladu termínu místního referenda s volbami. Jedná se o situaci pokud přípravný výbor zvolí jiný termín konání a v blízkém časovém období se konají některé z voleb. Pro místní samosprávu to může znamenat značné ušetření finančních prostředků.

4.4. Řízení o kasační stížnosti

Možnost podat kasační stížnost ve věcech místního referenda je poměrně novým prvkem. Kasační stížnost je možno podávat od roku 2012 a to podle zákona 303/2011 Sb.. O kasační stížnosti rozhoduje senát Nejvyššího správního soudu, který není vázán žádnou lhůtou pro vydání rozhodnutí. Soudní řád správní připouští možnost, že může sám ve věci rozhodnout a určit, že návrh na konání nemá nedostatky, vyhlásit místní referendum nebo prohlásit neplatnost hlasování či rozhodnutí. Můžeme tedy říci, že Nejvyšší správní soud může nahradit rozhodnutí soudu prvního stupně.

⁹⁷ Zákon soudní řád správní 150/2002: § 91a.

5. Referenda v praxi

Tato část diplomové práce se bude věnovat některým již proběhlým místním referendum v České republice. Vybraná místní referenda mají celkem specifický výsledek. Zpravidla se bude jednat o referenda, která měla za následek vyústění v soudní spor nebo byly zmařeny. Největší část však bude věnována referendu v Plzni, které proběhlo v roce 2013 a ovlivnilo nejen fungování města, ale také i vizuální podobu přilehlého centra města až do současnosti. Dále se bude jednat o dvě referenda, která byla zmařena orgány obce, jedno referendum o územním plánu a také o referendu o stejné otázce. Všechny tyto příklady byly vybrány jako prezentace možných obstrukčních jednání ze strany samosprávy, zpravidla aby zabránili samotné konání místních referend. Je vskutku zajímavé pozorovat, jak si s těmito referendy nakonec poradil zákon a také v některých případech soudní spor.

5.1. Referendum v Plzni - OC Corso

Pro demonstrativní účely této práce jsem si zvolil město Plzeň, ve kterém proběhlo místní referendum již v roce 2013, avšak toto referendum ovlivňuje správu věcí i v této době. Jedná se tedy o poměrně velký zásah do správy věcí veřejných, který ovlivňuje chod města po dobu několik let od samotného konání místního referenda, a to s nejasnou další budoucností, která může trvat i dalších několik let.

Referendum v Plzni se nakonec konalo spolu s prezidentskými volbami v lednu 2013. Na počátku se však podívejme na průběh příprav místního referenda a boj o toto území. Příprava referenda odstartovala první zmínkou o projektu využití bývalého Domu kultury, též známého jako Domu hrůzy. Zmínka o novém využití této oblasti proběhla v médiích v roce 2009. Následoval vznik petice, kterou iniciovalo sdružení Kultura(k) vítězí!. Tato iniciativa žádala zejména vznik architektonické soutěže na využití prostoru a veřejnou diskuzi. Již samotná petice sklidila poměrně velký úspěch, protože byla podepsána více než 2000 podpisy a přiměla zastupitelstvo města Plzně k záměru vyhlášení architektonické soutěže. Koncem roku 2010 však prošly termíny k vyhlášení

architektonické soutěže a začátkem roku 2011 útvar koncepce a rozvoje potichu připustil, že žádná soutěž nebude. V polovině roku 2011 bylo pod peticí podepsáno přes 7000 občanů, ale i přesto zastupitelstvo zrušilo vyhlášení architektonické soutěže téměř jednohlasně. V reakci na vzniklou situaci organizátoři petice přinesli nové podpisy, které žádali projednání změny územního plánu zastupitelstvem a předali je primátorovi. V červenci 2011 bylo odmítnuto zapsání bývalého Domu kultury jako památkově chráněná budova, což vedlo k novému záměru na sběr podpisů pro návrh na uspořádání místního referenda. Tento návrh nakonec podepsalo 14000 občanů Plzně.⁹⁸

Začátkem roku 2012 byla zahájena schválená demolice Domu kultury. Zhruba v polovině roku 2012 byl podán návrh na konání místního referenda zmocněncem přípravného výboru Martinem Markem. Návrh na konání místního referenda posuzoval Magistrát města Plzně, který shledal, že návrh nebyl bezvadný, avšak vady obsažené ve svém vyjádření považoval za vady odstranitelné (jednalo se především o formální vady). Na základě těchto vad město opakovaně žádalo přípravný výbor o doplnění návrhu. Přípravný výbor na tyto výzvy reagoval a snažil se tyto výzvy a vady odstranit, načež došlo k odstranění všech namítaných vad a Magistrát města Plzně shledal návrh za bezvadný. I přes formální bezvadnost návrhu Magistrát města Plzně upozorňoval na problematiku druhé položené otázky⁹⁹. Magistrát města Plzně držel v ruce stanovisko Ministerstva ČR a odborný posudek JUDr. Svejkovského, který namítal možnost konání místního referenda o této otázce a považoval ji za nepřipustnou. Magistrát města Plzně proto doporučil Zastupitelstvu města Plzně, aby o této otázce místní referendum nevyhlásil. Stejný závěr uvedlo i Ministerstvo vnitra ČR, které na základě judikatury Ústavního soudu České republiky a aktuální judikatury obecných soudů dospělo k názoru, že pokud bude připuštěna druhá otázka místního referenda, tak v případě rozhodnutí v místním referendu bude toto rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. V září 2012 zasedalo mimořádné jednání Zastupitelstva města Plzně, které projednávalo vyhlášení

⁹⁸ referendum zavazuje 2020.

⁹⁹ „Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně schválilo bezodkladně změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?“

místního referenda ve smyslu zákona č. 22/2004 Sb. ve věci výstavby na místě bývalého Domu kultury Inwest na základě návrhu přípravného výboru. Zastupitelstvo města Plzně však nepřijalo k vhlášení místního referenda žádné usnesení, což vyústilo v postupu podle § 57 zákona o místním referendu. Následně tedy byla podána žaloba ke Krajskému soudu v Plzni, který nařídil uspořádat referendum společně v termínu prezidentských voleb v roce 2013.¹⁰⁰

Krajský soud v Plzni tedy v listopadu 2012 ve svém rozsudku dovodil, že návrh na uspořádání místního referenda je platný a vyhlásil místní referendum podle zákona o místním referendu (viz výše). Mimo vyhlášení místního referenda požadoval přípravný výbor také návrh na konání místního referenda o okamžité změně územního plánu. Krajský soud v Plzni se se všemi navrhovanými otázkami vypořádal takto:

„Soud v y h l a š u j e místní referendum na území statutárního města Plzně o otázce: I. Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?

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

III. Soud z a m í t á návrh na vyhlášení místního referenda na území statutárního města Plzně o otázce: Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?

IV. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.¹⁰¹ V odůvodnění tohoto rozsudku můžeme spatřovat zásadní věci, které byly zmíněny výše v teoretické části této práce. Přípravný výbor (jako navrhovatel) podal Magistrátu města Plzně archy s podpisy 14 768 občanů města Plzně s spolu s těmito archy byly dodány na základě výzvy magistrátu další podpisy a také vyčíslené náklady na realizaci rozhodnutí. Magistrát města Plzně dospěl k závěru, že návrh je bezvadný a předal návrh radě města, která ho podstoupila Zastupitelstvu města

¹⁰⁰ referendumzavazuje 2020.

¹⁰¹ 57 A 75/2012 - 101.

Plzně, které na svém zasedání nerozhodlo o vyhlášení místního referenda (což navrhovatel doložil důkazy). Záznamy z jednání zastupitelstva také vyplynulo, že zastupitelé nechtěli nést politickou odpovědnost za rozhodnutí o vyhlášení místního referenda a pasivně přenechali vyhlášení referenda na rozhodnutí soudu (k tomuto rozhodnutí byly vedeny především možnými ekonomickými dopady). Další klíčovou otázkou bylo, zda si položené otázky neodporují. Z uvedeného vyplývá, že jedná o otázky zástupné (obecné a zvláštní). Závěr o nepřístupnosti jedné z otázek tedy nelze automaticky vztáhnout na obě otázky jako celek. Je nutné posuzovat každou otázku zvlášť. „V posudku ze dne 14. 9. 2012, [...] je dovozeno, proč lze o první otázce místní referendum konat: „Při tomto postupu, pokud na otázku místní referendum odpoví kladně příslušnou většinou, bude odpovědností města Plzně, aby své kroky realizovalo v souladu s příslušnými zákony. A jen při naplňování této otázky budou mít místo úvahy o případných náhradách škody apod., vždy však s připomenutím, že odpovědnost za škodu je zakládána pouze protiprávním úkonem a jeho příčinnou souvislostí se vzniklou škodou. Úvahy o ochraně investic, o ev. náhradách škody při nedostavení se očekávaného zisku však žádné místo v posuzování způsobilosti otázek být předmětem místního referenda nemají. V tomto smyslu je nutno též připomenout, že ani úvaha na ochranu soukromého vlastnictví apod. nemá místo v procesu posuzování přípustnosti otázky pro vyhlášení místního referenda. Přípustnost otázky se zkoumá pouze a jedině v mezích citovaných ustanovení zákona o místním referendu.“¹⁰² Z uvedeného tedy vyplývá, že první otázka není v rozporu a mělo dojít k vyhlášení místního referenda. Druhá otázka, která se zabývala změnou územního plánu byla pro řešení o něco složitější. K vyřešení dané otázky přispěl náleze Ústavního soudu (I. ÚS 101/05), ve kterém „Ústavní soud odlišil samostatnou a přenesenou působnost obce a jasně konstatoval, že je územně plánovací dokumentace výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována.“¹⁰³ Svým nálezem tedy dovedl, že místní referendum o změně územního plánu není možné, protože by bylo rozhodováno ve věci přenesené působnosti a neoponovalo by tak požadavku zákona na rozhodování pouze v samostatné působnosti.

¹⁰² 57 A 75/2012 - 101.

¹⁰³ 57 A 75/2012 - 101.

S tím se ztotožňuje i Filip Rigel: „Nepřípustné je pouze meritorně v takovém zvláštním řízení v referendu rozhodnout, nikoli řízení iniciovat.“¹⁰⁴ Jedinou zbývající otázkou bylo, zda první otázka není položena příliš obecně. Soud zkoumal, zda pojem *obchodní zařízení* je dostatečně specifikován. Soud připustil, že občané jsou s možnou výstavbou a podobou dostatečně srozuměni, vzhledem k dlouhodobé komunikaci skrze média a činnosti občanského sdružení. Dále definoval pomocí internetových vyhledávacích nástrojů oba termíny a to tak, že „[t]ermín „zařízení“ je podle encyklopedie Wikipedie instituce s celospolečenskou funkcí. Přiřazený výraz „obchodní“ upřesňuje, že se jedná o maloobchodní prodejní jednotku, která bývá zřízena za účelem uspokojování potřeb jednotlivých občanů a jejich domácností. Běžný občan odpovídající na tuto první otázku místního referenda se tak zorientuje, o jaké zařízení se má jednat, zejména za situace, kdy takových zařízení je na území města Plzně vícero.“¹⁰⁵ Soud tedy nakonec dospěl k závěru, že: „[z] formulace první otázky je zřejmé, že brojí proti konkrétnímu stavebnímu záměru „obchodního zařízení“. Odpůrce *expressis verbis* neuvádí právní předpis, s nímž by byla první otázka v rozporu, a ani soud nedospěl k závěru, že by její položení odporovalo jakémukoliv obecně závaznému právnímu předpisu. V úvahu by mohl přicházet pouze rozpor s platným územním plánem pro danou lokalitu. Ani ten však nebyl shledán. Územní plán z hlediska funkčního určení nepředpokládá že by tato lokalita mohla být zastavěna jen obchodními zařízeními, ale její funkční využití je daleko širší (viz bod 6 tohoto usnesení). Otázka tak nemůže být nepřípustná ve smyslu § 7 písm. d) ZMR.“¹⁰⁶

5.1.1. Referendum

Občané města Plzně vyjadřovali svůj názor k otázce, zda „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?“

¹⁰⁴ RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou: s. 78.

¹⁰⁵ 57 A 75/2012 - 101.

¹⁰⁶ 57 A 75/2012 - 101.

Dne 11. a 12. 1. 2013 se uskutečnilo první místní referendu v ČR v krajském městě, které bylo svým výsledkem závazné. Z 54 490 voličů se 64 % vyslovilo, že na místě bývalého KD Inwest nesmí stát obří obchodní dům. Pro odpověď *ano* se tedy vyjádřilo 26,74 % oprávněných osob (Tabulka 3).¹⁰⁷

Počet oprávn. osob	Hlasováno pro ANO	Hlasováno pro NE	Nplatné hlasy	Celkem	Hranice platnosti	Platné	Hranice závaznosti A	Hranice závaznosti B	Závazné
133391	35 543	18 744	203	54 490	46 687	ANO	27 245	33 348	ANO

Tabulka 3: Znázorňuje rozložení hlasů v místním referendu v Plzni - OC Corso. Sloupeček *Hranice závaznosti A* vymezuje nadpoloviční většinu osob, které v místním referendu hlasovali a sloupeček *Hranice závaznosti B* vymezuje 25 % oprávněných osob (vlastní zpracování, Plzeň.eu 2013).

Výsledek a průběh referenda vyvolal druhý soudní spor ohledně místního referenda. Tento soudní spor se týkal návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování místním referendu, který skončil až u Nejvyššího správního soudu ve formě kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku Ars 2/2013 - 59 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: 1) Přípravný výbor pro konání místního referenda v Plzni, a 2) Statutární město Plzeň proti usnesení Krajského soudu v Plzni, který zamítl návrh nevyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Kasační stížnost byla podána z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Stěžovatelé jako důvody pro neplatnost hlasování spatřovali především v zakázané kampani v den hlasování, nepřipustném ovlivňování hlasování zveřejňováním průběžných výsledků a maření přípravy referenda.¹⁰⁸

Zakázanou kampaň spatřovali především v tom, že členové volebních komisí měli mít na svých oděvech připnutou placku vyzývající k volbě *ano*.

¹⁰⁷ referendumzavazuje 2020.

¹⁰⁸ Ars 2/2013 - 59.

Druhým důvodem pak bylo přesvědčování voličů v prostorách volebních budov. Krajský soud se v tomto ohledu vyjádřil, že agitační placka a leták mají pouze informační charakter. Stěžovatelé dále poukazovali na to, že krajský soud dostatečně nezjistil skutkový stav a nevypořádal se se všemi navrhovanými důkazy.¹⁰⁹

Dále mělo docházet k zveřejňování průběžných výsledků prostřednictvím facebookových stránek. Jednalo se zejména o zveřejňování informací o průběžném počtu oprávněných osob, které se referenda zúčastnili. Další pochybení spatřovali ve zveřejnění článku na stránkách Plzeňského deníku. Ani s těmito tvrzení se Krajský soud v Plzni neztotožnil. V poslední řadě bylo namítáno, že docházelo k vkládání informačních letáků, v některých částech města Plzně, do obálek s hlasovacími lístky.¹¹⁰

Stěžovatelé mimo výše uvedené poukazovali na předchozí soudní spor a neztotožňovali se s tím, že místní referendum respektive otázka místního referenda je přípustná.

Nejvyšší správní soud o této kasační stížnosti rozhodl bez jednání. Soud se zabýval oběma kasačními důvody (nezákonnost napadeného usnesení krajského soudu a jeho nepřezkoumatelnost) jednotlivě a neposuzoval je jako celek. Pro toto dělené posuzování se soud rozhodl především protože, pokud by položená otázka v místním referendu byla nepřipustná, musel by vyhovět kasační stížnosti a nebylo by potřeba zkoumat otázku vedení kampaně a průběhu hlasování. Krajský soud dovodil, že „v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu se oproti řízení o vyhlášení místního referenda soudem již nepřezkoumává, zda navržená otázka je přípustná.“ S tímto názorem se ztotožnil i Nejvyšší správní soud, protože ochrana místního referenda je podle zákona předběžná a následná (§ 91a Soudní řád správní). To znamená, že „[p]řed konáním referenda soud a) určuje, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, b) je oprávněn vyhlásit místní referendum; naopak po uskutečnění

¹⁰⁹ ARS 2/2013 - 59.

¹¹⁰ ARS 2/2013 - 59.

referenda může soud c) vyslovit neplatnost přijatého rozhodnutí a d) vyslovit neplatnost hlasování.“ Tato námitka je tedy nedůvodná.¹¹¹

Nejvyšší správní soud se také zabýval námitkou zásahu do vlastnického práva soukromého subjektu. Dospěl k názoru, že tato námitka nemůže být sama o sobě důvodná, protože lze vycházet z toho, že místní referendum se může konat ve všech případech které spadají do samostatné působnosti obce, a tedy „je zcela přirozené, že rozsah a povaha tohoto politického rozhodování je mnohdy způsobilá např. zvýhodnit nebo naopak znevýhodnit některé občany (viz vymezení samostatné působnosti v hlavě VII obecního zřízení).“¹¹²

Nejvyšší správní soud prošetřil stížnost na vkládání informačních letáků do obálek a ze spisu policie a Magistrátu města Plzně vyplynulo, že obálky v poštovních schránkách byly volně přístupné, a pokud přístupné nebyly, informační leták se nacházel mimo obálku s hlasovacími lístky. K tomu soud uvádí, že se jedná o zcela legitimní kampaň, která odpovídá základním principům. Zjištění, že v několika případech došlo k vložení propagačního letáku do obálky s hlasovacími lístky, samo o sobě neznamena, že by došlo k porušení zákona. Soud také konstatuje, že pokud by k nezákonnému jednání došlo, muselo by být prokázáno, že obálky s hlasovacími lístky byly distribuovány již s vloženým s propagačním materiálem. Pouze za těchto okolností by byla splněna podmínka nezákonnosti. Tato situace však nebyla v tomto případě prokázána, proto ani tato námitka není důvodná.

S propagačními plackami se Nejvyšší správní soud vypořádal tak, že z uvedených důkazů nebyla agitace prokázána. K tomuto si soud navíc vyžádal zápis okrskových komisí, ve kterých nejsou žádné stížnosti zaznamenány. „Podobné lze konstatovat k tvrzenému ovlivňování občanů v budovách, kde se konaly prezidentské volby, k účasti v referendu. Pokud totiž by toto ovlivňování mělo spočívat v pouhém upozorňování občanů hlasujících v prezidentských volbách, že se mohou zúčastnit rovněž místního referenda, nelze těmto aktivitám nic podstatného vytknout, jelikož by mělo být objektivním

¹¹¹ Ars 2/2013 - 59.

¹¹² Ars 2/2013 - 59.

zájmem, aby byla účast v této formě výkonu přímé demokracie co možná nejvyšší a tím i reprezentativní [...].“ Ani tyto námitky soud tedy nehledá důvodnými.¹¹³

Poslední otázkou se kterou se Nejvyšší správní soud musel vypořádat byla stížnost na zveřejňování průběžných výsledků. Nejvyšší soud vycházel z ustanovení § 26 zákona o místním referendu¹¹⁴. Krajský soud si toto ustanovení vyložil, že informace o počtu hlasujících nejsou informace o výsledcích, a tak je možné tyto informace poskytovat. „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 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.“¹¹⁵ Z tohoto důvodu jsou informace o průběžné účasti zásadní, protože narozdíl od platnosti voleb hraje v místním referendu rozhodující roli účast. „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

¹¹³ Ars 2/2013 - 59.

¹¹⁴ „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.“

¹¹⁵ Ars 2/2013 - 59.

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.¹¹⁶ Proto informace o účasti v místním referendu nesmí být poskytována a musí být brána jako informace o výsledcích hlasování. Soud se tedy s argumentací stěžovatelů shoduje. K rozdílnému názoru však dochází v dalších okolnostech této věci. „Z žádného důkazu předloženého stěžovateli (některé facebookové stránky, článek publikovaný na www.plzensky.denik.cz) totiž nelze dovodit, že by se členové komisí (případně další osoby zákonem označené) zpronevěřili svojí zákonem uložené povinnosti mlčenlivosti. Jakkoliv je totiž pravdou, že mezi některými aktivisty (viz zejména profil skupiny „Podporuji referendum proti stavbě OC Aréna/Corso v centru Plzně“) byla v průběhu hlasování v referendu vedena čilá diskuse a výměna informací, která se týkala rovněž účasti občanů, nelze z této diskuse dovodit přímý únik informací od členů komisí.“¹¹⁷

Nejvyšší správní soud tedy celou věc uzavřel, že uplatněné kasační důvody nebyly naplněny, a tedy pro nedůvodnost kasační stížnosti zamítl.¹¹⁸

5.1.2. Důsledky referenda

Před možnými důsledky referenda varovaly stránky města Plzně, kde byly všechny informace týkající se referenda. Stránky informovaly, že v případě výsledku referenda „ne“, bude město postupovat tak, jak dosud činilo. To znamená, že bude vše směřovat k tomu, aby mohl investor uskutečnit svůj záměr. V tomto ohledu město využívalo zákonné prostředky, které byly k dispozici. Jednalo se zejména o respektování základních právních institutů jako je právo soukromého vlastnictví.¹¹⁹ Pokud by výsledek referenda bude zněl „ano“, tak město avizovalo, že může podniknout pouze kroky v samostatné působnosti. Mezi tyto kroky zařadilo například koupi nemovitosti. Vzhledem k tomu, že pozemky město nevlastnilo ani v minulosti, bylo základním předpokladem,

¹¹⁶ Ars 2/2013 - 59.

¹¹⁷ Ars 2/2013 - 59.

¹¹⁸ Ars 2/2013 - 59.

¹¹⁹ Plzeň.eu 2012a.

že by investor byl ochoten pozemky prodat. Podle znaleckých posudků vycházela cena pozemku zhruba na 263 milionů korun. Bylo však pravděpodobné, že v případě této varianty investor zahrne další náklady spojené s úhradou již vynaložených prostředků (demolice, posudek EIA a podobně). Cenu však nešlo předem odhadnout, ale jistě by znamenala omezení ostatních investičních akcí. Další variantou bylo přerušení či změna nájemních smluv na zasažených pozemcích plánovanou výstavbou. Vzhledem k tomu, že na tyto pozemky stavba zasahovala pouze okrajově, nešlo předpokládat, že bude zabráněno stavbě jako takové, ale dojde jen k přeplánování a oddálení stavby. Třetí možností by byla změna regulačních podmínek. Tyto podmínky umožňovaly výstavbu obchodních zařízení bez ohledu na velikost. Byla by tedy možnost úplně zakázat výstavbu těchto zařízení. Město Plzeň však k tomuto kroku nebylo příkloněno, protože by došlo ke zrušení funkce, která přirozeně do města patří. Překážkou k tomuto kroku však byl i územní plán, který výstavbu těchto zařízení nadále povoloval. Případná změna územního plánu však znamenala postup podle stavebního zákona. Taková změna zpravidla trvá přibližně 1 rok a respektuje již vydané a platné územní rozhodnutí. Byla tedy pravděpodobnost, že územní rozhodnutí o výstavbě OC Corso nabyde právní moci dříve jak změna územního plánu.¹²⁰

Po místním referendu obě strany začali právní bitvu o řešení výsledku místního referenda. Město Plzeň podniklo kroky, které respektovali výsledek místního referenda.

I přes několik společných schůzek města s investorem nedošlo k dohodě a investor se rozhodl pro soudní boj o neuvěřitelnou částku jakožto i o ušlý zisk. Vedení města však trvalo, že postupuje podle zákona a že případný ušlý zisk platit nemusí.

V roce 2016 pak Okresní soud v Plzni rozhodl, že Plzeň nemusí platit téměř 2 miliardy korun za ušlý zisk a neuskutečněný projekt. Následně společnost předložila nový projekt, který nezasahuje do městských pozemků. I přesto

¹²⁰ Plzeň.eu 2012b.

se město Plzeň k projektu stavilo odtažitě, protože nedošlo k výraznému zmenšení projektu.¹²¹

V roce 2017 došlo k dvou důležitým událostem na obou stranách. Investor koupil bývalý obchodní dům Tesco. V této souvislosti se investor vyjádřil pouze obecným konstatováním, že tento krok zapadá do případných záměrů a řešení tohoto území.¹²² Ze strany města došlo k schválení důležitého dokumentu, který upravuje podobu dané lokality. Tato studie nedovoluje postavit jeden obří monoblok.¹²³

V roce 2017 Krajský soud v Plzni zrušil rozhodnutí Okresního soudu v Plzni a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Na to reagovalo město Plzeň dovoláním k Nejvyššímu soudu České republiky, aby dovolací soud změnil rozhodnutí Krajského soudu v Plzni jako potvrzující.¹²⁴

V roce 2019 se město Plzeň a investor dohodly na dočasném přerušení soudního sporu. Obě strany nyní chtějí nalézt smírné řešení a případná dohoda by vyústila k zahájení nové moderní čtvrti.¹²⁵

5.1.3. Pohled očima protistrany

Zajímavý pohled na věc přináší Kalný, který v rozhovoru s advokátem a zástupcem společnosti Amadeus Real podkřývá druhou stranu místního referenda v Plzni. Z pohledu advokáta by neměla být uplatňována přímá demokracie na složité otázky a projekty. Mělo by se ale jednat zejména o jednoduchá rozhodnutí, která nezasahují hluboko do majetkoprávních vztahů případně by předem měla být jasně a jednoduše položené otázka. Místní referenda by se tak měla konat především v oblasti *veřejné správy* a neměla by zasahovat do *soukromé správy*¹²⁶. Z části tak můžeme tvrdit, že může dojít k ohrožení

¹²¹ qap.cz 2016.

¹²² qap.cz 2017a.

¹²³ qap.cz 2017b.

¹²⁴ qap.cz 2017c.

¹²⁵ qap.cz 2019.

¹²⁶ V tomto případě můžeme hovořit o investorském záměru soukromé osoby na soukromém pozemku.

ústavních práv vlastnit a užívat. Zástupce společnosti si dovede představit místní referendum v případě, že by se jednalo o projekt města.¹²⁷

Co se týče obecného pohledu lze bez pochyby říci, že obchod, služby a komerční budovy by měli uspokojovat veřejný zájem. Otázkou ale je, zda samotné zřízení obchodu lze chápat jako zřízení ve veřejném zájmu. Samotný proces výstavby totiž podléhá jiným zákonům. Pokud se podíváme na střet soukromého a veřejného zájmu, lze tvrdit, že v tomto případě k tomuto rozporu nedocházelo. Projekt splňoval všechny podmínky, které byly kladeny ze strany veřejnoprávní strany (města). V rámci místního referenda se mohlo tedy jednat spíše o střet soukromého protestu a soukromého investora. Můžeme z částečně přirovnat místní referendum k situaci, že soused rozhoduje o výstavbě skleníku na vašem pozemku.¹²⁸

5.2. Referenda zmařená volenými orgány obce

V předešlé části bylo přiblíženo již uskutečněné referendum, které mělo vše. V místním referendu se již v přípravě objevilo rozhodnutí Krajského soudu v Plzni (kontrola předběžná), následoval průběh referenda a poté se zde angažoval Nejvyšší správní soud, který se vypořádával s námitkami stěžovatelé na průběh referenda (kontrola následná).

Tato část práce bude zaměřena na referenda, která vůbec neproběhla, protože byla zmařena orgány obce (konkrétně zastupitelstvem obce. Jedná se o speciální případy, ve kterých došlo k situaci, ve kterých jsou místní referenda zmařena zastupitelstvem obce a přípravný výbor nemá možnost obrany. A to i přes skutečnost existence efektivní a rychle soudní ochrany místních referend, která je podpořena rozsáhlou judikaturou v této oblasti.

¹²⁷ KALNÝ, Miroslav. Soukromý zájem ve veřejném prostoru.

¹²⁸ KALNÝ, Miroslav. Soukromý zájem ve veřejném prostoru.

5.2.1. Obstrukční jednání - Praha 1

V roce 2014 přípravný výbor domáhal v městské části Praha 1 vyhlášení místního referenda. Tématem tohoto referenda byl zákaz hazardu a mělo se uskutečnit v termínu komunálních voleb.

Návrh na konání místního referenda byl předložen městskému úřadu 6. 8. 2014. Rada městské části ve stejný den rozhodla o přesunutí jednání zastupitelstva městské části z důvodu opravy elektroinstalace z 9. 9. na 16. 9. 2014. Přesunutí termínu jednání zastupitelstva považoval přípravný výbor za rize účelový. Vyházel zejména z dedukce, že díky přesunutí termínu jednání nebude dodržena zákonná lhůta pro ustanovení okrskových komisí¹²⁹, protože zastupitelstvo městské části bude zasedat pouze 24 dní před volbami. Došlo by tedy o zkrácení doby o 1 den, což mělo za následek nemožnost konání místního referenda společně v termínu komunálních voleb.¹³⁰ Přípravný výbor proto podal návrh na vyhlášení místního referenda k soudu. Městský soud v Praze však tento návrh odmítl pro předčasnost. Soud toto rozhodnutí odůvodnil: „[p]řípravná komise podala návrh ještě před jednáním zastupitelstva, nebylo tedy jasné, jak zastupitelstvo rozhodne, a soud odmítl zasahovat takovýmto způsobem do pravomocí zastupitelstva.“¹³¹ Zastupitelstvo městské části následně na svém řádném zasedání zastupitelstva zvolilo termín konání místního referenda na 7. 11. 2014. Místní referendum v tomto termínu bylo uskutečněno, avšak nebylo platné ani závazné. Účast v referendu byla 6,41 %, což se zdaleka nepřibližuje 35 %, které jsou pro platnost požadovány zákonem.¹³²

Obstrukční jednání orgánů městské části tak fakticky vedlo k zneplatnění místního referenda, protože pokud by se místní referendum uskutečnilo v termínu komunálních voleb, zcela pravděpodobně by bylo dosaženo minimálně platnosti hlasování. Nutno podotknout, že pokud by přípravný výbor vyčkal na uskutečnění zastupitelstva a následně podal žalobu na konání referenda v termínu voleb do zastupitelstva, tak by soud žalobě vyhověl. Jako příklad můžeme uvést

¹²⁹ Zákon o místním referendu 22/2004: § 21 odstavec 2.

¹³⁰ KYSELOVÁ, Karolína. Starosta Prahy 1 zmařil pokus o zákaz hazardu.

¹³¹ 12 A 4/2014 - 31.

¹³² VÁLOVÁ, Irena. Občané Prahy 1 v referendu „zakázali“ kurzové sázky po internetu.

rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, respektive potvrzující rozsudek Ars 4/2014 - 99 Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014.

5.2.2. Dvě referenda o stejné otázce - Holešov

V obci Holešov v roce 2014 byla snaha přípravného výboru vyhlásit místní referendum taktéž zmařena. Místní referendum se mělo týkat zákazu hazardu a mělo být uskutečněno v termínu komunálních voleb. Návrh na vyhlášení místního referenda byl podán 30. června 2014, po výzvě k opravě a následným uvedení nápravy přípravným výborem, obecní úřad prohlásil návrh za bezvadný dne 21. července a předal ho k projednání zastupitelstvu obce. Na svém jednání (11. srpna) však místní referendum zastupitelstvo obce nevyhlásilo. Jako důvod nevyhlášení místního referenda zastupitelstvo uvedlo kolizi s místním referendem o totožné otázce, které vyhlásilo na svém jednání dne 26. června 2014. Podstatným rozdílem však byl termín konání místních referend. Zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum již na 6. září 2014, ale přípravný výbor navrhoval termín komunálních voleb, tedy 10. a 11. října 2014. Zastupitelstvo obce ve svém rozhodnutí odkazovalo na dvě podstatné překážky pro nevyhlášení místního referenda a to dle § 16 odstavce 1 zákona o místním referendu, které uvádí „[n]ávrhy přípravného výboru se posuzují jednotlivě v pořadí, v jakém byly podány obecnímu úřadu nebo magistrátu statutárního města. Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města rozhodne, že místní referendum o později podaném návrhu přípravného výboru nevyhlásí, jestliže jde o obsahově stejnou otázku, nebo se později podaný návrh přípravného výboru obsahově vzájemně vylučuje s dříve podaným návrhem přípravného výboru.“¹³³ Druhou odkazovanou překážkou pak byl § 7 písmene h) téhož zákona, který uvádí nemožnost konání referenda ve stejné otázce, pokud od platného referenda neuplynulo minimálně 24 měsíců. Jako další věc zastupitelstvo přidalo argument, který se objevil ve stanovisku Ministerstva vnitra České republiky, který avizoval, že místní referenda o zákazu hazardu jsou nepřijatelná a to podle § 7 písmena g) zákona o místním referendu, neboť se jedná o místní referendum ve smyslu schválení, změny nebo zrušení obecně závazné vyhlášky.¹³⁴

¹³³ Zákon o místním referendu 22/2004: § 16 odstavec 1.

¹³⁴ 66 A 4/2014.

Pokud zastupitelstvo obce zvolilo tyto tři argumenty, proč místní referendum nevyhlásilo, respektive vyhlásilo své vlastní v jiném termínu, musím říci, že zřejmě bylo vedeno snahou o udržení respektive zajištění finančních prostředků pro město a to prostřednictvím příjmu z daně z hazardních her. Nutno říci, že zastupitelstvo chtělo docílit neplatnosti rozhodnutí v místním referendu formou odděleného místního referenda od voleb do zastupitelstev měst a obcí, tedy zajištěním co nejmenší účasti občanů v místním referendu. Pokud se však podíváme na jednotlivé argumenty, tak je otázkou zda jsou všechny přípustné. Největší protiklad můžeme nalézt v odkazu na stanovisko Ministerstva vnitra České republiky. Tato argumentace ze strany obce je poněkud lichá, vzhledem k vyhlášení místního referenda na totožnou otázku samotným zastupitelstvem. Zajímavou otázkou, kterou by musel posoudit soud, by byla situace, ve které by zastupitelstvo obce (v tomto případě před přijetím návrhu přípravného výboru) pouze navrhlo konání místního referenda a jednalo o tomto návrhu až po doručení návrhu přípravným výborem.

Přípravný výbor se proti postupu zastupitelstva obce obrátil na Krajský soud v Brně. Krajský soud věc projednal a ve svém usnesení návrh zamítl. Ztotožnil se tak s argumenty města a ve svém usnesení k tomu připojil „[z]ákon o místním referendu výslovně neřeší kolizi návrhu přípravného výboru s iniciativou zastupitelstva vyhlásit místní referendum o shodné věci. Soud má ale za to, že je třeba postupovat analogicky se shora uvedeným ustanovením tak, že v případě podání návrhu přípravného výboru v době, kdy je již vyhlášeno referendum zastupitelstvem, nebude moci být vyhlášeno referendum o návrhu přípravného výboru. A to platí i naopak.“¹³⁵ Místní referendum se uskutečnilo v termínu vyhlášeným zastupitelstvem obce a bylo neplatné z důvodu podmínky nesplnění účasti.

5.3. Místní referendum o územním planu - Černolice

Posledním ze zajímavých případů neuskutečněných místních referend na základě návrhu přípravného výboru je místní referendum v Černolicích. Přípravný výbor navrhoval místní referendum na otázku týkající se nové zástavby

¹³⁵ 66 A 4/2014.

v připravovaném územním plánu. Návrh na konání místního referenda doručil přípravný výbor obecnímu úřadu 11. prosince 2012. Obecní úřad vyzval výbor k doplnění, načež přípravný výbor návrh doplnil dne 19. prosince. Návrh místního referenda byl následně předložen zastupitelstvu obce na nejbližší zasedání zastupitelstva, které se konalo téhož dne. Zastupitelstvo obce mělo na tomto zasedání několik bodů k projednání. Návrh místního referenda byl zařazen jako bod 5, tedy před bod 6, který dle programu měl projednávat o územním plánu dané výstavby. Na počátku zasedání zastupitelstva však došlo k úpravě programu a před nově zařazený bod (místní referendum) byl zařazen bod 6 (projednání územního plánu). V průběhu zasedání zastupitelstva obce došlo ke schválení územního plánu v bodě 5 (dříve 6). Následovalo projednávání bodu 6 (dříve 5) o místním referendu. Tento bod nebyl schválen a místní referendum zastupitelstvo obce nevyhlásilo.

Proti tomuto kroku podal přípravný výbor návrh na vyhlášení místního referenda k soudu. Krajský soud v Praze rozhodoval ve dvou řízeních. První řízení se týkalo samotného vyhlášení místního referenda a druhé řízení směřovalo na nezákonnost rozhodnutí zastupitelstva, kdy argumentace přípravného výboru se odvíjela od domněnky nezákonnosti, který spatřoval ve změně programu jednání zastupitelstva obce.

První soudní spor, tedy o vyhlášení místního referenda, byl Krajským soudem v Praze zamítnut. Ten se formou usnesení vyjádřil k tomuto problému. Zastupitelstvo na svém jednání (1. 10. 2012) projednávalo územní plán, kde byly vneseny námítky a připomínky a to včetně námitek přípravného výboru. Na následujícím zasedání zastupitelstva (6. 12. 2012) bylo schváleno, že tyto připomínky budou vypořádány podle navrženého způsobu pořizovatele územního plánu (s tímto vypořádáním nebyla seznámena veřejnost). Na základě této skutečnosti byl ustanoven přípravný výbor, který inicioval vyhlášení místního referenda. Následoval výše zmíněný průběh jednání zastupitelstva obce. Místní referendum tak bylo odmítnuto bez odůvodnění, pouze s odkazem na § 13 zákona o místním referendu. S ohledem na zákon o místním referendu soud začal s hodnocením, zda tento návrh na konání místního referenda je přípustný a zda

místní referendum se týká věci v samostatné působnosti obce. Posuzoval zejména otázku podle ustanovení § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích: „záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v ustanovení § 84, § 85 a § 102 citovaného zákona, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém území dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku“¹³⁶. A k tomu připojil ještě ustanovení § 6 odst. 5 stavebního zákona, kdy obec „a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, c) vydává v samostatné působnosti územní plán“.¹³⁷ Soud na základě těchto ustanovení dospěl k závěru, že návrh na konání nebyl podán v rozporu se zákonem. Soud proto přistoupil k hodnocení, zda je návrh na konání místního referenda přípustný podle ustanovení § 7 zákona o místním referendu¹³⁸. Soud dospěl k závěru, že nepřipustnost podle § 7 písm. a), b), c), d), f) a g) nepřichází v úvahu. Krajský soud se ale pozastavil nad ustanovením § 7 písm. e). „Uvedená výluka dopadá na situace, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Nepřipustné přitom

¹³⁶ Zákon o obcích 128/2000: § 35.

¹³⁷ Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) 183/2006: § 6.

¹³⁸ 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, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města, 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.

je meritorně v takovém zvláštním řízení rozhodnout, nikoliv takové řízení iniciovat [...]. Výkladem popisovaného ustanovení se již opakovaně zabývala soudní judikatura, a to dokonce i ve vztahu k procesu přijímání územních plánů. Jak v tomto ohledu plyne především z nálezu Ústavní soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 [..], na který ostatně navrhovatel odkazuje, „*pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu*“.¹³⁹ Soud také poukazuje na skutečnost, že otázka navrhovaná v místním referendu je totožná s námitky podanými v rámci projednávání. Soud přihlíží k stavebnímu zákonu, konkrétně k § 52 odst. 2¹⁴⁰ a také k ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu z čehož plyne, že „o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. (...) Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy“¹⁴¹. Zákon tedy stanovuje přesný postup, tedy zvláštní řízení. „Za těchto okolností má soud za to, že v projednávané věci jsou naplněny předpoklady dané ustanovením § 7 písm. e) zákona o místním referendu, podle něhož nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Ostatně i z textu samotného návrhu vyplývá, že stěžejním motivem podání návrhu na vyhlášení místního referenda v dané věci je nesouhlas navrhovatele se způsobem jednání zastupitelstva a rozhodnutí o podaných námitkách.“¹⁴² Na základě těchto skutečností má soud za to, že návrh na místní referendum je nepřípustný.

Jako kontrast k možnému přístupu lze uvést rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, který připustil platnost rozhodnutí místního referenda¹⁴³, které se týkalo vybudování kanalizace (tedy samostatné působnosti), a to i přestože schvalovací proces je zvláštním řízením v přenesené působnosti.¹⁴⁴

¹³⁹ 50 A 1/2013 - 115.

¹⁴⁰ Proti návrhu územního plánu podat námitky vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.

¹⁴¹ Zákon správní řád 500/2004: § 172.

¹⁴² 50 A 1/2013 - 115.

¹⁴³ 58 Ca 23/2005.

¹⁴⁴ PODHRÁHRÁZKÝ, Milan. Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran: s. 258-261.

Druhý soudní spor byl zaměřen na tvrzení nezákonného zásahu. Tento spor skončil částečným zamítnutím a částečným odmítnutím¹⁴⁵. Vzhledem k rozhodnutí soudu a relevantnosti k tématu nebude tento spor podrobně probírán.

5.4. Shrnutí

Všechny zmíněné výše návrhy na konání místního referenda byly řádně podány, avšak zastupitelstvo obce postupovalo různým způsobem tak, aby místní referendum neproběhlo dle návrhu. Obrana proti tomuto postupu je složitá. Rychlá a efektivní ochrana místních referend zde zafungovala, avšak v neprospěch přípravných výborů. Je však zajímavostí, kterou jsem vyzoroval ze soudních usnesení a rozhodnutí, že ne vždy bylo rozhodnuto před navrženým termínem konání. Je tak otázkou, jaký by byl smysl rozhodnutí, pokud by soud dal přípravnému výboru za pravdu a konání místního referenda určil, avšak by toto rozhodnutí bylo až po navrženém termínu (jedná se zejména o spojení místního referenda s volbami).

Pokud se podíváme na pražské referendum, tak jedinou obranou proti tomuto rozhodnutí by bylo dřívější zahájení sběru podpisů. Stejně jako u dalších věcí i zde je nutné dodržet určité procesní lhůty. Narozdíl od přípravného výboru, který žádné lhůty nemá a je tak časově neomezen, orgány obce (obecní úřad a zastupitelstvo) lhůty mají. V případě obecního úřadu je to 30 dnů od podání návrhu a v případě zastupitelstva nejbližší termín zasedání. Čistě teoreticky můžeme tuto lhůtu stanovit na maximálně 3 měsíce, pokud by obecní úřad shledal návrh bezvadným den po konání zastupitelstva. Tato lhůta vyplývá ze zákona o obcích a to konkrétně z § 92 odstavce 1.¹⁴⁶ Ke zvážení by byl také návrh na změnu zákona, ke které se přiklání také Dohnal. Jedná se o variantu, ve které by o případném termínu konání místního referenda rozhodoval některý z nezávislých orgánů, který je neutrální a není ovlivněn politickými cíli.¹⁴⁷

V případě místního referenda v Holešově, budeme těžko nacházet možnou obranu. Judikatura soudů je víceméně nekompromisní a nepřipouští tak možnost

¹⁴⁵ 46 A 3/2013 - 24.

¹⁴⁶ Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce.

¹⁴⁷ DOHNAL, Vítězslav. Přímá demokracie pod soudní ochranou: s. 77-80.

konání dvou referend na stejnou věc. Otázkou však zůstává, zda tento problém nevyvolá nějaký velký konflikt, protože „zdvojením“ místního referenda může v budoucnu docházet k obcházení zákona a tak k zmaření přímé demokracie. Bylo by ke zvážení, pokud se jedná o stejnou otázku avšak rozdílný je pouze náhled na termín konání, zda soud by mohl přihlédnout na okolnosti a důležitost tématu a mít tak možnost změnit termín místního referenda na jiný vhodnější.

Poslední popsany případ, která se týkal územního plánování je o to komplikovanější, že přípravný výbor navrhl konání místního referenda těsně před schvalovacím procesem. Obdobný případ je jen těžko zopakovatelný, protože zpravidla změna územního plánu trvá několik let, a pokud územní plán začíná procházet touto změnou, tak je dostatečný čas na to, aby případně přípravný výbor začal konat včas. Obranou proti tomuto postupu je tedy opět včasná příprava.

Na konec ještě dodejme, že zpravidla za situace, kdy je místní referendum vyhlášováno na základě iniciativy zastupitelstva obce, lze předpokládat vyšší účast a tedy větší pravděpodobnost platnosti a závaznosti místního referenda. Tento závěr lze usuzovat, že pokud je místní referendum vyhlášováno tímto způsobem, bude se zpravidla jednat o důležitou či kontroverzní otázku (jako příklad můžeme uvést všem známou výstavbu jaderného uložště nebo radarové základny). V případě, že je místní referendum vyhlášováno na základě návrhu přípravného výboru, je účast v referendu závislá také na konané referendové kampani. Ta má za úkol přesvědčit hlasující, aby k místnímu referendu přišli a zároveň si vytvořili názor na danou věc.

Referendová kampaň je tedy důležitou součástí referenda, kterou není bezesporu možno podcenit. Pravidla pro samotnou kampaň analogicky vycházejí z volební kampaně, ta také zpravidla reflektuje politické názory na danou problematiku. Na referentovou kampaň tedy můžeme uplatňovat způsoby volební kampaně.

Důležitou otázkou je také financování těchto referentových kampaní. Zde na rozdíl od volebních kampaní platí, že tuto kampaň si platí *každý sám*.

Nemůžeme tak hovořit o proplácení nákladů na referentovou kampaň ze strany obce (analogicky v případě platného a závazného referenda), jako to je u voleb do Poslanecké sněmovny, ve kterých je část prostředků hrazena z veřejných zdrojů a to za předpokladu zisku alespoň 1,5 % všech platných hlasů.

Zákon o místním referendu k tomuto říká, že z rozpočtu obce jsou hrazeny pouze náklady spojené s konáním místního referenda (tj. vybavení hlasovací místnosti, náklady na hlasovací listky, okrsková komise, a podobně).¹⁴⁸ Tento předpoklad platí pouze u místních referend konaných na návrh přípravného výboru a nelze ho aplikovat pokud je místní referendum vyhlášeno zastupitelstvem obce, protože v tomto případě je na obci, jak naloží s obecními prostředky, které má k dispozici. U místních referend konaných na návrh přípravného výboru, tak zpravidla hrají důležitou roli místní *mecenáši* (pokud jsou do problematiky zainteresováni) nebo celorepublikové organizace, které mají svou základní organizaci a chtějí pomoc s úspěšností místních referend. S těmito případy se zpravidla setkáváme u referend týkajících se životního prostředí a okrajově případně výstavby dopravních cest.

¹⁴⁸ Zákon o místním referendu 22/2004: § 27a odst. 7.

6. Závěr

Tato diplomová práce seznámila s nástroji přímé demokracie a to konkrétně s místním a krajským referendem. Tyto dva nástroje jsou důležitým nástrojem pro správu věcí veřejných, které mohou ovlivnit fungování samosprávy v obci. Pomyslně je tak můžeme zařadit mezi stejně důležité jako jsou volby do zastupitelstev obcí a krajů. Tato práce byla zaměřena zejména na místní referendum, a to z důvodu aktivního využití tohoto nástroje. I přestože Zákon o krajském referendu je platný již několik let, nebylo prozatím uskutečněno ani jedno krajské referendum. Otázkou zůstává, zda je to z důvodu náročné přípravy tohoto referenda nebo z důvodu chybějících témat pro toto referendum.

První část práce byla zaměřena na základní pojmy, které byly vybrány pro srozumitelnost celého tématu. Jedná se například o pojmy občan, obec, orgány obce, samostatná a přenesená působnost. Následovalo zákonné vymezení místního referenda, které vychází ze Zákona o místním referendu.

Byla také přiblížena možnost soudní ochrany místního referenda. Tu můžeme chápat ve smyslu předběžné a následné. Obě tyto soudní kontroly musíme brát odděleně a nelze je přirozeně slučovat. I přes existenci této soudní ochrany místních referend existují případy, ve kterých volené orgány obce dokážou tento způsob obejít a nelze se proti tomuto rozhodnutí soudní cestou bránit. A to i přes existenci velkého množství soudní judikatury, která reaguje na vzniklé situace rychle a efektivně.

Velká část práce byla věnována již uskutečněnému místnímu referendu, které se stalo historicky prvním závazným místním referendem v krajském městě. Jednalo se o místní referendum v Plzni, které se konalo již v roce 2013. Samotná příprava tohoto referenda trvala několik let a nakonec vyústila v platné a závazné referendum, které ovlivnilo chování města na další roky. I dnes po 7 letech od konání místního referenda není jasné, jak celá situace dopadne. Celé místní referendum je doprovázeno několika soudními spory a to v jednotlivých fázích místního referenda. Jednalo se o spor o vyhlášení referenda, následující soudním sporem o platnost rozhodnutí referenda a nakonec vyústění ve spor o náhradu

škody, respektive o náhradu ušlého zisku. Poslední zmíněný spor je stále otevřený. Je otázkou jak celá situace kolem bývalého Domu kultury dopadne. Zda zde vznikne nová čtvrť a město Plzeň nebude muset investorovi platit ušlý zisk či zda soud rozhodne, že investor má na tento zisk nárok. Tato otázka ale zůstane pravděpodobně ještě pár let otevřena.

Díky této diplomové práci jsem si rozšířil pohled na místní referendum a také jsem prozkoumal dopady na fungování velkého města, které bylo ovlivněno výsledkem místního referenda. Vzhledem k tomu, že žiji v Plzni, tak se mi situace kolem bývalého Domu kultury krajně dotýká. A to třeba z důvodu vizuální stránky města respektive jeho přilehlého centra. Přeci jen dívat se 7 let na prázdný kráter uprostřed města není pěkný pohled pro nikoho z nás.

Závěrem dodejme, že místní referendum je jedna z možností, jak ovlivnit fungování věcí veřejných ve městě kde žijeme. Ale každý z nás, který má tuto možnost, by měl zvážit reálné dopady tohoto rozhodnutí. Protože i tímto rozhodnutím může každý z nás ovlivnit nejen vizuální podobu obce, ale také samotné fungování obce.

7. **Resumé**

This Master's Thesis familiarized with the instruments of direct democracy, specifically with the local and county referendum. Both of these tools can be an important management tool of the municipal council, which may affect the agency of self-government in the municipality. Thus, we can imagine them as important as the elections to municipal and county councils. This work focused especially on the local referendum, mainly through the active use of this tool. The County Referendum Act has not been implemented so far, even though it is valid for several years. The question is whether this is due to the tough preparation of this referendum or the lack of referendum proposals.

The first part of the Thesis is focused on the basic terms that were chosen for the sake of the topic clarity. For example citizen, municipality, municipal authorities, separate and delegated competence. Followed by the statutory definition of a local referendum based on the Local Referendum Act.

It also outlined the possibility of judicial protection of the local referendum. This can be considered as preliminary and subsequent. Both these judicial controls must be seen separately and cannot be merged obviously. Despite the existence of this judicial protection of local referendums, there are cases in which the elected municipal authorities are able to work around this procedure and this decision cannot be challenged in the court. This is despite the large amount of judicial case law that responds to the situation quickly and efficiently.

A significant part of the Thesis is dedicated to local referendum that took place and became the first-ever obligatory local referendum in the county town. It was a local referendum in Pilsen that took place in 2013. The preparation of this referendum itself took time several years and finally a valid and binding referendum took place that influenced the city's operation for years to come. Even seven years after the local referendum, it is not clear how the situation will turn out. The whole local referendum is accompanied by several lawsuits in each stage of local referendum. It was a case over referendum announcement followed by a lawsuit over validity of the referendum decision, and eventually resulting

in a case over compensatory damages or compensation for lost of profit. The latter case is still open. The question is how the whole situation around the former House of Culture will turn out. There will grow new district? The city of Pilsen will not have to pay investor's lost of profit? The court decides that the investor is entitled to this profit? These questions are likely to remain open for a few years.

With this Master's Thesis I extended view of the local referendum and I also explored the impact on big city functioning, which was affected by the result of the local referendum. Because I live in Pilsen, so the situation around the former House of Culture touches me. This is because of the visual aspect of the adjacent city center. A view of empty space in the middle of the city for seven years is not good for any of us.

Finally, let me add that the local referendum is one of the ways how to affect the public affaires functioning in the city we live in.

8. Seznam použité literatury

BALÍK, Stanislav (2009). *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky* (Praha: Grada).

BARTÁKOVÁ, Petra (2006). *Referenda ve vybraných zemích* (Praha: Parlamentní institut).

BINEK, Jan (2010). *Rozvojové možnosti obcí* (Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR).

DOHNAL, Vítězslav (2006). Přímá demokracie pod soudní ochranou. *Právní fórum* 2006 (11), s. 77 - 80.

HEATER, Derek (2004). *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education* (Manchester: Manchester University Press).

JIRÁSKOVÁ, Věra (1999). *Občan v demokratické společnosti* (Praha: Sociologické nakladatelství).

KADEČKA, Stanislav - RIGEL, Filip (2009). Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost. *MVČR*. 16. 9. 2009 (www.mvcr.cz/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx, 27. 12. 2017).

KALNÝ, Miroslav (2013). *Soukromý zájem ve veřejném prostoru* [disertační práce] (Plzeň: Fakulta právnická ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI).

KOPECKÝ, Martin (2016). *Zákon o místním referendu: komentář* (Praha: Wolters Kluwer).

LUKL, František a kol. (2014). Základní principy fungování obce a jejích orgánů. In: Černoهورský, Jiří ed., *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014* (Praha: Svaz měst a obcí České republiky), s. 9-26.

MATES, Pavel (2004). K omezení místního referenda. *Právní zpravodaj* 2004 (6), s. 14.

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

NAHODIL, Tomáš - ŘÍČKA, Tomáš (2004). *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami* (Praha: Linde), s. 38.

PODHRÁHRÁZKÝ, Milan (2008). *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran* (Praha: ASPI), s. 258-261.

POMAHAČ, Richard a kol. (2013). *Veřejná správa* (Praze: C.H. Beck), s. 55-100.

RIGEL, Filip (2007). Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. *Časopis pro právní vědu a praxi* 2007 (4), s. 310 - 318.

RIGEL, Filip (2009). Procesní aspekty vyhlášení místního referenda. *Právní rádce* 2009 (8), s. 1 - 5.

RIGEL, Filip (2010). Judikatura správních soudů: otázky řízení ve věcech místního referenda. *Soudní rozhledy* 2010 (11), s. 393 - 396.

RIGEL, Filip (2011). *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou* (Praha: Leges).

RIGEL, Filip (2012). K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích. *Správní právo* 2012 (3), s. 129–140.

SETÄLÄ, MAIJA-SCHILLER, Theo (2009). *Referendums and representative democracy* (New York: Routledge).

VEDRAL, Josef (2004). K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj* 2004 (3), s. 11 - 12.

VEDRAL, Josef – VÁŇA, Luboš a kol. (2008). *Zákon o obcích (obecní zřízení) - komentář* (Praha: C. H. Beck).

9. Seznam použitých internetových zdrojů

ALBRECHT, Petr (2018). Hlasovací lístek. *Twitter.com* (<https://twitter.com/pealbre/status/771362019010187264>, 10. 3. 2020).

BŘEŇ, Jan (2012a). Zvláštní orgány obce /1. *Moderní obec*. 6. 12. 2012 (<http://moderniobec.cz/zvlastni-organy-obce-1/>, 20. 1. 2020).

BŘEŇ, Jan (2012b). Zvláštní orgány obce /2. *Moderní obec*. 7. 2. 2013 (<http://moderniobec.cz/zvlastni-organy-obce-2/>, 20. 1. 2020).

Council of Europe (1993). *Local Referendums: Report* (Strasbourg: Council of Europe).

iRozhlas (2013). V Ústeckém kraji možná bude historicky první krajské referendum, kvůli eurodotacím. *iRozhlas.cz*. 25. 3. 2020 (https://www.irozhlas.cz/regiony/v-usteckem-kraji-mozna-bude-historicky-prvni-krajske-referendum-kvuli-eurodotacim_201309251018_kbrezovska, 10. 3. 2020).

iRozhlas (2018). Jednání o referendu pokračuje. 'O vystoupení z EU by se hlasovat nemělo,' opakuje ANO. *iRozhlas.cz*. 6. 2. 2018 (https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/obecne-referendum-spd-kscm-hnuti-ano-pirati-vystoupeni-evropska-unie-helena_1802061820_dp, 15. 2. 2020).

JAREŠ, Adam - JAREŠOVÁ, Aneta (2017). Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016. *Transparency International*. (<https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-př%C3%ADm%C3%AD-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>, 18. 2. 2020).

KŘÍŽOVÁ, Jana (2015). Veřejný zájem - pojem a jeho použití ve správním právu. *Parlamentní institut*. (<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwimzNWZh-XoAhWZO8AKHWizCTMQFjACegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.psp.cz%2Fsqw%2Ftext%2Forig2.sqw%3Fidd%3D103353&usg=AOvVaw2uRnaGdhfsfH2mkqtpTQS2>, 19. 2. 2020).

KYSELOVÁ, Karolína (2014). Starosta Prahy 1 zmařil pokus o zákaz hazardu. *Mladá fronta DNES*. (https://www.idnes.cz/praha/zpravy/starosta-prahy-1-zmaril-pokus-o-zakaz-hazardu.A140813_2090350_praha-zpravy_bur, 10. 3. 2020).

Plzeň.eu (2012a). Ne. *plzen.eu*. (<https://referendum.plzen.eu/ne/>, 1. 1. 2020).

Plzeň.eu (2012b). Ano. *plzen.eu*. (<https://referendum.plzen.eu/ano/>, 1. 1. 2020).

Plzeň.eu (2013). Výsledek hlasování v místním referendu konaném na území statutárního města Plzně ve dnech 11. a 12. ledna 2013. *plzen.eu*. (https://referendum.plzen.eu/Files/referendum/prakticke_informace/Vysledky_referendum.pdf, 1. 1. 2020).

qap.cz (2016). Plzeň nemusí platit dvě miliardy! Soud se společností Amádeus vyhrála. *qap.cz*. (<https://www.qap.cz/object/plzen-nemusi-platit-dve-miliardy-soud-se-spolecnosti-amadeus-vyhrala-79344/>, 1. 1. 2020).

qap.cz (2017a). Amádeus Real koupil budovu OD Tesco na Americké. Co s ní bude dál?. *qap.cz*. (<https://www.qap.cz/object/amadeus-real-koupil-budovu-od-tesco-na-americke-co-s-ni-bude-dal-91150/>, 1. 1. 2020).

qap.cz (2017b). Obchody, domy i ulice. Plzeň má jasno o podobě "díry" po kulturáku. *qap.cz*. (<https://www.qap.cz/object/obchody-domy-i-ulice-plzen-ma-jasno-o-podobe-diry-po-kulturaku-92591/>, 1. 1. 2020).

qap.cz (2017c). Spor města Plzeň a společnosti Amadeus Real nekončí. *qap.cz*. (<https://www.qap.cz/object/spor-mesta-plzen-a-spolecnosti-amadeus-real-nekonci-92703>, 1. 1. 2020).

qap.cz (2019). Dlouhotrvající soudní spor kvůli lokalitě po KD Invest je dočasně přerušen. *qap.cz*. (<https://www.qap.cz/object/dlouhotrvajici-soudni-spor-kvuli-lokalite-po-kd-invest-je-docasne-prerusen-103366/dokument.htm>, 1. 1. 2020).

referendumzavazuje (2020). Historie. *referendumzavazuje.cz*. (<http://referendumzavazuje.cz/historie/>, 1. 1. 2020).

VÁLOVÁ, Irena (2014). Občané Prahy 1 v referendu „zakázali“ kurzové sázky po internetu. *Česká justice*. (<https://www.ceska-justice.cz/2014/11/obcane-prahy-1-v-referendu-zakazali-kurzove-sazky-po-internetu/>, 10. 3. 2020).

10. Seznam použitých zákonů a soudních rozhodnutí

Rozsudek sp. zn. 2 AS 11/2003-164, Nejvyšší správní soud v Brně.

Rozsudek sp. zn. Ars 2/2013 - 59, Nejvyšší správní soud v Brně.

Rozsudek sp. zn. 46 A 3/2013 - 24, Krajský soud v Praze.

Usnesení sp. zn. 12 A 4/2014 - 31, Městský soud v Praze.

Usnesení sp. zn. 50 A 1/2013 - 115, Krajský soud v Praze.

Usnesení sp. zn. 57 A 75/2012 - 101, Krajský soud v Plzni.

Usnesení sp. zn. 58 Ca 23/2005, Krajský soud v Plzni.

Usnesení sp. zn. 66 A 4/2014, Krajský soud v Brně.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

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

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

Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 118/2010 Sb., *o krajském referendu* a o změně některých zákonů.

Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., *o krajích*, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 183/2006 Sb., *o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 491/2001 Sb., *o volbách do zastupitelstev obcí* a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 238/1992 Sb., zákona č. 230/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 283/2005 Sb., zákona č. 320/2009 Sb., zákona č. 222/2012 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 58/2014 Sb., zákona č. 114/2016 Sb., zákona č. 322/2016 Sb. a zákona č. 90/2017 Sb., ve znění pozdějších předpisů.