

Cesty k efektivní přímé demokracii: česká místní referenda v regionálním srovnání*

MICHAEL L. SMITH**

Abstract: Making Direct Democracy Work: Czech Local Referendums in Regional Comparison

This article presents the initial results of a research project on the politics of local referendums in the Czech Republic, situating the Czech experience in the context of other Visegrad states. Data on Czech local referendums from 2000–2005 have been compiled from multiple sources – local and national newspapers, data from municipal, district and regional authorities, interviews, and statistical indicators – to ensure the completeness and comprehensiveness of the dataset. The article conceptualizes local referendums as the product of often arduous civic campaigns that, in the light of local political opposition, frequently fail to carry out the referendum. The study thus takes a referendum campaign's level of “success” as the dependent variable, and considers a range of demographic, political and civic factors as independent variables. Quantitative as well as case-study evidence is provided. The article finds that of the 114 local referendum campaigns that were initiated from 2000–2005, 82 referendums were ultimately held, of which about 48 were initiated by environmental NGOs or directly addressed environmental issues. The key variables determining the success of local referendum campaigns are municipal size, referendum theme, and the legal capacities and campaign strategies of the referendum initiators. In that regard, environmental NGOs have demonstrated a high level of organizational and political efficacy in comparison to other actors.

Keywords: direct democracy, local referendums, political participation, citizen initiatives, Czech politics

1. Úvod

Úroveň sociálního kapitálu a jiných předpokladů aktivní účasti občanů v místní politice je v postkomunistických společnostech obvykle považována za nízkou. Navíc mají tyto společnosti málo demokratických nástrojů, jejichž pomocí by se občané mohli účinně podílet na místním rozhodování, i kdyby o to měli zájem. Vědecká literatura o nástrojích jako sestavování rozpočtů za účasti občanů (participatory budgeting) nebo občanské poradní výbory

* Výzkum na tomto článku byl umožněn díky finanční podpoře Nadace VIA.

** Autor působí v Sociologickém ústavu Akademie věd ČR. Poštovní adresa: SOÚ AV ČR, Jilská 1, 110 00 Praha 1; e-mail: Michael.Smith@soc.cas.cz.

postkomunistické země povětšinou opomíjela právě proto, že tam tyto nástroje nejsou výrazně rozšířeny. Jedinou významnou výjimkou z tohoto trendu jsou místní referenda: nejen, že má většina občanů ve střední a východní Evropě právo iniciovat referenda potenciálně závazná pro místní samosprávu, ale v řadě zemí občané stále častěji místní referenda využívají jako nástroj politické změny.

Výzkum místní přímé demokracie ve střední a východní Evropě se velmi podceňuje, proto jsou empirické údaje o místních referendech většinou nedostupné. Přitom bez empirických údajů mají vědecké typologie politické participace relativně malou hodnotu. Tato studie má tedy přispět k empirickému poznání místní přímé demokracie v regionu. Analyzuje kampaně místních referend v České republice a zakotvuje českou praxi do kontextu údajů o přímé demokracii shromážděných z ostatních zemí visegradské skupiny. Zejména se zaměřuje na dvě základní osy – neboli závislé proměnné – referendové politiky. První osou je *frekvence* využití: zda občané a občanské skupiny v daném období skutečně využívají své právo na účast v procesu přímé demokracie. Vzhledem k tomu, že jen málo statistických či státních úřadů v regionu shromažďuje komplexní údaje o místních referendech, bylo třeba vytvořit alternativní metody sběru dat (viz níže). Jsou-li údaje dostupné, můžeme se ptát: které faktory nejpravděpodobněji determinují počet a typ referend, která se v těchto zemích uskutečnila?

Druhou osou je účinnost, neboli *úspěch* referendové kampaně jako celku: tj. zda organizátoři referendové kampaně dokázali v těchto kampaních, které iniciovali, „zvíťžit“. Vzhledem k tomu, že veškerá politická participace alespoň do určité míry usiluje o dosažení nějakého cíle – aby byl slyšet něčí hlas, ovlivnění politického procesu, atd. – je důležité zhodnotit, zda občané skutečně účinně neboli úspěšně využívají různé formy participace včetně místních referend k dosahování politických cílů. Které faktory ovlivňují úspěch nebo neúspěch občanů a občanských skupin v referendových kampaních? Staví-li se místní úředníci k občanským referendům odmítavě, které strategie, aktéři nebo schopnosti byly účinné při překonávání politických překážek kampaně? Jaký měla místní referenda v komunitách, kde se uskutečnila, dopad na místní politiku?

Abyste osvětlila dvě výše uvedené závislé proměnné, musí se naše analýza zaměřit na faktory charakterizující referendové kampaně a na proces referendové kampaně jako takové. Z tohoto hlediska jsou *výsledky* referenda prostě poslední fází dlouhého *procesu* politického soupeření, v němž mohou tvůrci referendové kampaně uspět nebo pohořet v řadě ohledů:

1. Za prvé, zda se iniciátorům podaří shromáždit dostatek podpisů k tomu, aby se o otázce hlasovalo;
2. Za druhé, zda se jim podaří přimět k hlasování dostatečný počet občanů, aby byl výsledek referenda platný;
3. Za třetí, zda referendum „vyhrají“;
4. Dále, zda se iniciátorům podaří dosáhnout dalších cílů kampaně, nebo zda má kampaň jako taková transformační vliv na místní politiku (např. ovlivní to, zda úřadující politici vyhrají nebo prohrají další volby).

Tyto podoby úspěchu a neúspěchu mají také objektivní a subjektivní aspekty: lze objektivně měřit, zda je účast v referendu nad hranici platnosti, ale lze měřit také subjektivní hodnocení iniciátorů kampaně, tj. zda kampaň dosáhla žádoucího cíle.

V této studii se rozebírají dvě témata, jednak frekvence a také úspěšnost místních referend v České republice. Z hlediska frekvence se zde pokusíme vysvětlit specifický rébus ohledně využívání místních referend v zemi. Zákon o volbách do zastupitelstev a místním referendu vstoupil v platnost v roce 1993, je tedy záhadou, proč podle tohoto zákona v 90. letech neproběhlo *ani jedno* referendum. Počínaje rokem 2000 však nastala velká vlna místních referendových kampaní k široké škále otázek, jako například kampaně proti ukládání jaderného odpadu, rozvoji hornictví, stavbě dálnic atd. Mezi roky 2000 a 2005 se v České republice konalo přibližně 114 místních referendových kampaní, které vyústily v 82 uskutečněných referend. Dvě třetiny těchto referend se týkaly témat z oblasti životního prostředí. Čím je způsoben nedávný nárůst a charakter těchto kampaní?

Z hlediska frekvence tato studie vyzdvihuje význam dvou faktorů – *typu aktérů občanské společnosti a referendových zákonů*. Určení aktéři občanské společnosti, zejména ekologické NGO, začali více využívat občanské, participatorní způsoby ovlivňování místního rozhodování, což zpětně ovlivňovalo počet a obvyklá témata místních referend. Referendové zákony, zejména snadnost jejich využití, byly ve visehradských státech také jednou z nejdůležitějších determinantů počtu referend. Správný legislativní rámec může usnadnit iniciaci referendových kampaní, omezit potenciální právní konflikty, a v důsledku tak zvýšit frekvenci referend v dané zemi.

Za druhé, z hlediska úspěšnosti referend jsou nejdůležitějšími proměnnými *strategie a schopnosti* iniciátorů referend, zejména jejich právní odbornost a mobilizační strategie na úrovni komunity. Důležitou roli hraje také networking. Některé ekologické NGO úspěšně referendové kampaně své know-how předaly jiným občanským skupinám, a tak vznikly sítě odborných kapacit a základní představa o nejlepší praxi. Informace o úspěšších pak inspirovaly ostatní občanské aktéry k iniciování vlastních referendových kampaní. Díky těmto procesům se časem stal z místních referend klíčový prvek místního politického života v zemi.

Tento článek je rozdělen do několika částí. První část porovnává zákony o místních referendech ve střední a východní Evropě a poskytuje přehled údajů o místních referendech v Polsku, Maďarsku a na Slovensku. Další část popisuje metody používané k výzkumu referend v České republice. Dále předkládá komplexní údaje o místních referendech v České republice mezi lety 2000 a 2005 s důrazem na faktory, které mají dopad na úspěšnost či neúspěšnost referendových kampaní. Text také popisuje první významné místní referendum v České republice – uskutečnilo se v roce 2000 v Táboře – s důrazem na to, jak se strategie a dovednosti občanských skupin aktivních v kampani staly modelem pro další kampaně na jiných místech.

2. Místní referenda ve střední a východní Evropě

Referenda se stala základní součástí místní demokracie v řadě postkomunistických zemí hned po roce 1989. Například polská ústava zavedla místní referenda již v roce 1990 a Česká národní rada schválila svůj zákon o místním referendu již v roce 1992. Svou roli zde jistě hrály politické ideje, protože přímá demokracie představovala protipól komunistické zásady demokratického centralismu. Někteří političtí reformátoři na počátku 90. let opravdu věřili,

že rozšíření participatorních práv občanů bude klíčovým mechanismem předcházení návratu k autoritářství a posílení demokratické praxe na místní úrovni.

Svůj význam měla i touha po decentralizaci. Během trvání komunistického režimu československý stát snížil počet obcí ve snaze o zefektivnění a zlepšení výkonu místní správy. České země v Československu měly například v roce 1961 8 726 obcí a do roku 1980 se jejich počet snížil skoro o polovinu na 4 778. Po roce 1989 národní vlády v celém regionu usilovaly o zvrát centralizace tím, že občanům daly právo vybrat si identitu jejich komunity referendem o rozdělení nebo sloučení obcí (Baldersheim 1996, Kirchner 1999).

Díky tomuto specifickému dědictví jsou zákony o místních referendech v postkomunistických státech obecně silnější než v západní Evropě. Ve většině západoevropských států jsou místní referenda pouze *konzultativní*, což znamená, že nejsou pro místní samosprávy závazná, čímž se snižuje jejich potenciál pro politickou změnu na nejnižší úrovni. Obecně jsou místní referenda konzultativní v Belgii, Dánsku, Finsku, Itálii, Nizozemí, Španělsku a Švédsku. Závazná referenda se odehrávají v širší míře jen v hrstce zemí, nejvýznamněji v Německu, zatímco Řecku a Irsku nemají zákony o místních referendech vůbec.

Naproti tomu ve střední a východní Evropě jsou zákony o místních referendech pro místní správu převážně *závazné* v České republice, na Slovensku, v Polsku, Maďarsku, Bulharsku, Rusku a státech bývalé Jugoslávie. Výjimkami z tohoto pravidla jsou Albánie a pobaltské státy (které zákony o místních referendech nemají) a Rumunsko, kde jsou místní referenda konzultativní a mohou být vyhlášena pouze na pokyn starosty. Ve většině zemí jsou výsledky závazné, pokud hlasuje alespoň polovina registrovaných voličů. Následující tabulka shrnuje předpisy o místních referendech ve střední a východní Evropě.

Údaje o místních referendech v Polsku, Maďarsku a na Slovensku potvrzují důležitost vlivu zákonných podmínek na frekvenci a charakteristiky místních referend v těchto zemích. Například Polsko má jeden z nejliberálnějších zákonů o místních referendech v Evropě: občané musejí shromáždit podpisy pouhých 10 % místních občanů, aby bylo vyhlášeno referendum, a výsledek referenda je závazný při účasti pouhých 30 % registrovaných voličů. Nový zákon o místním referendu z roku 2000, který vstoupil v platnost v době významné správní reformy, legalizoval možnost odvolání nejen místních zastupitelstev, ale také místních, městských a okresních starostů, a dokonce umožnil podobná referenda o odvolání na úrovni okresů a provincií. Nový zákon také zachoval praxi sebezdanění: pokud chce místní zastupitelstvo zavést obecní daň, může tak učinit vyhlášením referenda k dané otázce, které bude platné, pokud bude hlasovat 30 % voličů a dvě třetiny hlasujících daň podpoří (Olejniczak-Szałowska 2002).

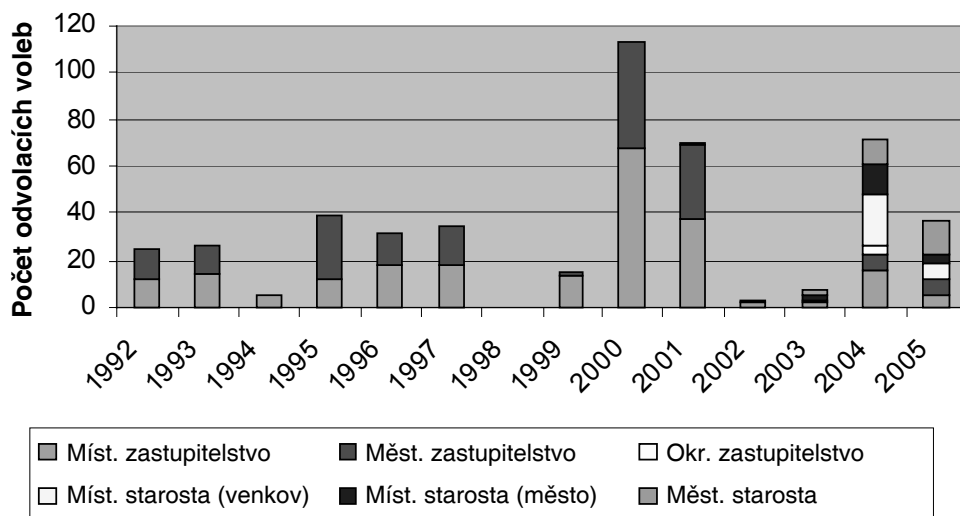
Podle údajů shromážděných Národní volební komisí a Polským statistickým úřadem se v Polsku mezi lety 1992–2005 uskutečnilo 438 odvolacích referend,¹ z nichž ve většině šlo o městská zastupitelstva (městské *gminy* s titulem *miasta*) a místní zastupitelstva (všechny ostatní *gminy*). Frekvence odvolání se s časem zvyšovala, i když v letech 1994, 1998 a 2002 došlo k malému počtu odvolání, protože šlo o volební roky (Graf 1). Z údajů nelze určit, zda frekvence odvolání odráží rozčarování občanů z místní samosprávy nebo jejich lepší organizovanost při iniciování odvolacích kampaní. K frekvenci odvolacích referend mohla přispět i relativní nekonsolidovanost stranického systému na místní úrovni. Například v obecních, okresních a vojvodských volbách v roce 1998 získaly velké politické strany (tj. ty zastoupené v polském *Sejmu*) jen 40 % křesel a zbývajících 60 % připadlo volným místním koalicím a ne-

Tabulka 1: Vybrané předpisy o místních referendech ve střední a východní Evropě

Země	Iniciátor (% potřebných podpisů)	Postavení výsledků	% účasti pro platnost výsledku	Iniciativy ohledně místních financí	Závazná referenda o rozdělení obcí	Právo na odvolání
Bulharsko	Voliči (25%) Místní zastupitelstvo/ Starosta	Závazné	50%	Ne	Ano	Ne
Chorvatsko	Voliči (20%) Místní zastupitelstvo	Závazné	nestanoveno	Ne	nestanoveno	Ne
Česká republika	Voliči (6–30%) Místní zastupitelstvo	Závazné	50%	Ne	Ano	Ne
Estonsko	Nemá předpisy o místních referendech					
Německo	Voliči (různé) Místní zastupitelstvo	Závazné	Liší se podle spolkové země	Liší se podle spolkové země	Liší se podle spolkové země	Ne
Maďarsko	Voliči (10–25%) Místní zastupitelstvo	Závazné	50%	Ne	Ano	Ne
Lotyšsko	Nemá předpisy o místních referendech					
Litva	Nemá předpisy o místních referendech					
Polsko	Voliči (10%) Místní zastupitelstvo	Závazné	30%	Ano	Ano	Ano
Rumunsko	Místní zastupitelstvo	Konzultativní	50%	Ne	Ne	Ne
Slovensko	Voliči (30%) Místní zastupitelstvo	Závazné	50%	Ne	Ano	Ano
Slovinsko	Voliči (min. 5%) Místní zastupitelstvo	Závazné	50%	Ne	Ano	Ne
Srbsko a Černá Hora	Voliči (20%) Místní zastupitelstvo	Závazné	50%	Ne	Ano	Ne

Zdroje: národní legislativa; Rada Evropy (2000)

závislým (Kowalczyk 2000: 229). Množství nezávislých politiků v malých zastupitelstvech *gmin* zkomplikovalo v některých obcích budování koalic, paralyzovalo činnost těchto orgánů a potenciálně zvýšilo nespokojenost občanů. Dále, jak konstatoval Piasecki (Piasecki 2005: 87–88), na iniciování odvolání vítězů se často podíleli kandidáti, kteří prohráli minulé místní volby, což odráží vysoce politický spíše než občanský charakter mnoha odvolacích kampaní. Od vstupu v platnost zákona o přímé volbě starostů z roku 2002 mají občané právo odvolávat své starosty a nejvyšší představitele okresu. Tím se výrazně změnilo využívání odvolacích referend v letech 2003–2005, je teď totiž dvakrát pravděpodobnější, že místní občané odvolají svého starostu (všech typů) než své místní zastupitele. To může znamenat, že občané mohou s využitím nového zákona „přesněji“ zacilovat politiky, kteří podle jejich názoru nejsou jako zvolení zástupci dosti výkonní, může to však odrážet také nepřátelské vztahy mezi starosty a městskými zastupitelstvy v těchto místech.

Graf 1: Odvolací volby v Polsku (podle druhu), 1992–2005

Vedle rostoucí frekvence odvolávání starostů rostou i jiné formy přímé demokracie (Tabulka 2). „Ostatní referenda“, jež většinou iniciují občané k určitým místním otázkám, se v posledních letech výrazně rozmáhají a pravděpodobně slouží jako prostředek odporu proti obecní politice, která tak ztrácí podporu občanů, kteří by jinak volební mandát veřejných úředníků podporovali. Ačkoliv nejsou k dispozici žádné komplexní údaje, proběhla řada takových referend k závodům na zpracování pevného odpadu a jiným kontroverzním investicím.

Tabulka 2: Nástroje přímé demokracie v Polsku, 2001–2005

Typ referenda	2001	2002	2003	2004	2005
Odvolání zastupitelstev (všechny typy)	70	3	3	26	12
Odvolání starostů (všechny typy)	0	0	4	46	24
Referenda o sebezdanění	1	3	7	10	není k dispozici
Ostatní referenda	3	16	48	11	není k dispozici

Zdroj: Polský statistický úřad

A konečně, v posledních letech ožila také referenda o sebezdanění (která navrhuje místní zastupitelstva občanům) – po období ke konci 90. let, kdy byla využívána jen omezeně díky pravomoci státu vymáhat místní daně. Zákon o místním referendu z roku 2000 vyjasnil pravidla sebezdaňování, a tak se tato praxe opět stává mezi místními politickými vůdci oblíbenou. Celkově se referenda o sebezdanění vyznačují relativně vysokou účastí voličů, výraznou podporou daní občany a větší frekvencí na malých městech (zejména na předměstích nebo větších městech) než na vesnicích (Piasecki 2005). Referenda o sebezdanění se často týkají

větších problémů, kterým obec čelí. V prvním polském referendu o sebezdanění ve městě Pobiedziska zorganizovali obyvatelé frustrovaní nelegálním skládkováním odpadu referendum o zavedení povinné místní daně na pomoc při odstraňování odpadu. V tomto případě dosáhla účast 56 % a 76 % voličů daň podpořilo (Regulski 2003: 185).

Relativní volnost podmínek organizace a uskutečňování referend však neznamená, že jsou referenda vždy efektivní. Mezi lety 1992 a 2005 byla průměrná účast ve všech odvolacích volbách pouhých 18,1 %. Průměrná účast se sice postupně zvyšuje – ze 14,4 % v letech 1992–1994, 16,4 % v 1994–1998, 18,7 % v 1998–2002 a 18,8 % v 2002–2005 – tyto hladiny jsou však stále dosti nízké, zejména ve srovnání s účastí v polských místních volbách a účastí v referendech v Maďarsku a České republice. *Kvůli nízké účasti bylo také pouze 10,7 % odvolacích voleb závazných* (tj. mělo alespoň 30 % účast) a ještě méně jich vedlo ke skutečnému odvolání zvolených představitelů. Občanské iniciativy měly vyšší účast než odvolání, ale až donedávna se jich uskutečňovalo jen málo. Vzhledem k nízké účasti voličů a nízkému počtu platných uskutečněných referend je obtížné určit, zda tyto případy měly přesvědčivý pozitivní dopad na místní demokracii a politickou participaci nebo svědčí spíše o celkovému rozčarování občanů z místní politiky.

V případě Polska zákonné podmínky zřejmě umožnily vyšší počet referend, ale měly malý či žádný dopad na zvýšení jejich platnosti. V Maďarsku naproti tomu k významnějším změnám v zákonech o místních referendech nedošlo. V letech 1999–2005, období, za něž jsou k dispozici spolehlivé údaje, se uskutečnilo nejméně 165 kampaní k místním referendům, které vyústily ve 119 referendových hlasování. Narozdíl od ostatních zemí však počet každoročně pořádaných místních referend stagnoval na přibližně 20 ročně.

Tabulka 3: Místní referenda v Maďarsku, 1999–2005

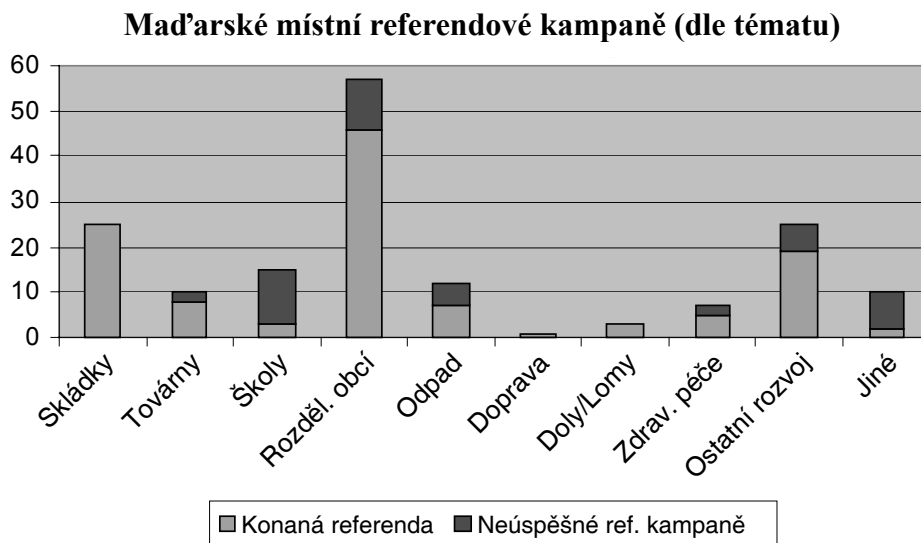
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Celkem
Počet uskutečněných referend	15	22	12	7	22	22	19	119
Počet ohlášených neúspěšných kampaní	2	2	0	1	13	28	0	46
Referendové kampaně celkem	17	24	12	8	35	50	19	165

Zdroj: vlastní výpočet na základě údajů Volebního úřadu

Šíře dostupných údajů o maďarských referendech nám umožňuje nahlédnout do podmínek, které nejvíce souvisejí s úspěšnými referendovými kampaněmi, měřeno tím, zda jejich organizátoři nasbírali dostatek podpisů a dodrželi právní předpisy, takže referendum bylo skutečně vyhlášeno a uskutečnilo se. Podle údajů shromážděných maďarským Ústředním volebním úřadem² mnoho referendových kampaní (tj. nejméně 46 případů) neuspělo hlavně proto, že místní zastupitelstvo tvrdilo, že v podpisových arších iniciativ jsou chybné nebo chybějící údaje (65 % z těchto případů), a proto odmítly referendum vyhlásit. Významnou roli však hraje také schopnost občanských iniciativ řádně shromáždit podpisy a politická důležitost dané otázky. Tematická analýza úspěšných a neúspěšných referendových kampaní ukazuje, že témata týkající se nějakým způsobem místního prostředí či rozvoje – referenda o skládkách, dolech, odpadu, továrnách atd. – jsou nejen početná (76 kampaní), ale *mají*

největší pravděpodobnost úspěchu co se týče sběru dostatečného počtu podpisů a uskutečnění referenda:

Graf 2: Neúspěšné a úspěšné kampaně v Maďarsku, 1999–2005



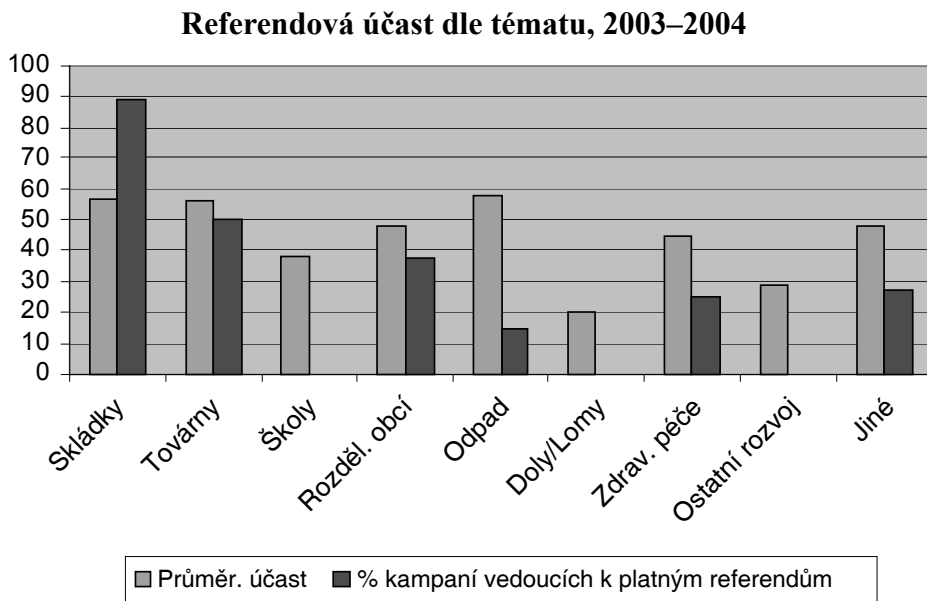
Nejčastějším tématem místních referend v Maďarsku bylo rozdělení nebo sloučení obcí a jejich částí (viz „obce“ v grafu). Bylo tomu tak i na začátku 90. let, jak poznamenává Tamás (Tamás 2005). V letech 1999–2005 referendum u čtvrtiny těchto kampaní nebylo vyhlášeno a většinu případů týkajících se veřejných škol (např. jejich uzavření) a „ostatních“ otázek, které se netýkaly rozvoje, potkal stejný osud. Občanské skupiny byly mnohem úspěšnější u případů týkajících se otázek rozvoje a životního prostředí, zejména zda v dané lokalitě zakládat sklárky nebo úložiště nebezpečného odpadu.

Úspěch referendových kampaní se dá měřit nejen tím, zda se o otázkách hlasuje, ale také zda je účast dost vysoká na to, aby byl výsledek pro obec závazný (v Maďarsku je touto hranicí 50%). Analýza účasti voličů podle tématu za období dvou let, k nimž jsou k dispozici kompletní údaje (2003–2004), jasně ukazuje, že průměrné účasti nad 50% dosáhla pouze tři témata – a všechna byla ekologická: otázky skládkování a pevného odpadu, referenda o výstavbě továren a otázky týkající se vodního a odpadového hospodářství (graf 3). Celková účast v maďarských místních referendech byla v daných lokalitách také o něco lepší než účast v obecních volbách (48% ve srovnání s 46% ve volbách v roce 2002).

A konečně, úspěch se dá měřit také z hlediska šancí občanů iniciujících referendovou kampaní na úspěch, jak co se týče uskutečnění referenda, tak překročení 50% hranice. Je to důležité vzhledem k finančním a časovým nákladům na organizaci referendových kampaní. Mají-li kampaně malou naději na úspěch, mohou občané uvažovat o využití jiných forem participace než referenda. Z tohoto hlediska mají občané největší naději na úspěšné zakončení kampaní (89%) u kampaní týkajících se skládek a pevného odpadu, a dále (50%) případů týkajících

se továren. Jak vyplývá z grafu 3, mají občané velmi nízkou naději na úspěšné referendum v některých jiných oblastech. Například ze 14 referendových kampaní o veřejných školách zahájených v letech 2003 a 2004 vedly pouze 2 ke konání referenda a ani u jednoho nepřesáhla účast 50%. Údaje o tom, zda iniciátoři referenda „vyhráli“, nejsou bohužel k dispozici v takovém rozsahu, aby se daly analyzovat.

Graf 3: Účast a pravděpodobnost úspěchu v Maďarsku (v procentech)



Tato analýza Polska a Maďarska byla možná, protože státní instituce – především volební komise – považovaly za důležité shromažďovat údaje o místních referendech. Na Slovensku tyto údaje na celostátní úrovni žádná státní ani vládní instituce neshromažďuje a vědci v této oblasti neprovedli žádný zásadní výzkum. Proto můžeme k této zemi uvést jen nejzákladnější pozorování.

Slovensko se od ostatních států Visegradu liší tím, že nemá zvláštní zákon o místním referendu. Předpisy o místních referendech jsou začleněny do zákonů o místní samosprávě, které byly od počátku 90. let dodnes mnohokrát novelizovány. Zatímco zákon z roku 1990 například umožňoval místní referendum o místních daních a poplatcích, později byla taková referenda znemožněna. Na druhé straně od roku 2001 mají místní občané právo pokusit se odvolat svého starostu. Se vstupem této novely v platnost se v zákoně změnil také požadavek na procento podpisů z 20% na 30% stálých obyvatel, což je překážka zvláště významná pro referendové kampaně ve větších městech.

Co se týče konkrétních údajů, zdá se, že většina slovenských referend byla o rozdělení obcí. Ze statistických údajů o zvýšení počtu slovenských obcí lze vyvodit, že se mezi lety 1993–1996 konalo 22 místních referend o rozdělení a dalších 26 se uskutečnilo mezi lety 1996 a 2002. V roce 2002 se zákon změnil a o rozdělení obce musí hlasovat celá obec (oproti pouze

té části, která se chce oddělit), což zabránilo konání všech takových místních referend od té doby. Ačkoliv se ve slovenském tisku objevily zmínky o odvolacích volbách, o jejich počtu nejsou k dispozici žádné údaje. Autor též neví o žádných občany iniciovaných místních referendech na Slovensku k jakémukoliv jinému tématu, navzdory právu Slováků taková referenda iniciovat. Relativně nerozvinutá politika místních referend na Slovensku je v ostrém kontrastu se situací v Česku, která je obzvláště pozoruhodná vzhledem k podobnému institucionálnímu a právnímu rámci obou zemí před rokem 1993.

Tento stručný přehled o situaci ohledně referend v Polsku, Maďarsku a na Slovensku měl poukázat na několik významných trendů. Za prvé, ve všech zemích byla významným problémem účast, zejména v Polsku, které má nejmírnější podmínky účasti v Evropě. Za druhé, zdá se, že úspěch referendových kampaní významně ovlivňuje politický význam daného tématu, což může být způsobeno i charakterem občanských aktérů činných v různých oblastech politiky. Tímto vztahem se budeme podrobně zabývat ve vztahu k českým údajům.

Za třetí, zdá se, že ve všech zemích místní referenda směřují proti místní samosprávě, o čemž svědčí počet odvolacích voleb v Polsku a počet návrhů na referenda, které maďarské místní úřady odmítly s poukazem na věcné nedostatky (což mohlo ale nemuselo objektivně odpovídat skutečnosti). Bez náležitého dohledu a transparentnosti v místním rozhodování je těžké říci, proč místní zastupitelstva odmítají referenda do takové míry.

A konečně, i když v Polsku i Maďarsku proběhly stovky referendových kampaní, ani v jedné zemi nejsou přesvědčivé důkazy, že by zkušenost s referendy měla výrazně transformační vliv na kvalitu místní demokracie. Počet polských odvolacích voleb odráží frustraci, nikoliv spokojenost s místní samosprávou, nízká účast také svědčí o vysokém stupni apatie k místním záležitostem. Maďarská zkušenost byla z tohoto hlediska mnohem lepší, ale bez dalšího výzkumu nelze rozpoznat širší dopad těchto případů.

3. Česká místní referenda: metody výzkumu

Stejně jako na Slovensku neshromažďují státní a vládní instituce v České republice údaje o místních referendech. Tato povinnost přísluší krajským úřadům, bývalým okresním úřadům a jednotlivým radnicím, které ovšem požadované údaje shromažďují pouze sporadicky. Proto bylo třeba alternativních metod k nalezení míst konání místních referend.

Výzkum se proto zaměřil na využití obsahové analýzy českých mediálních zdrojů k vytvoření co nejúplnějšího datového souboru všech českých místních referend. Autor vyhledal všechny novinové články od poloviny 90. let dodnes, které obsahovaly pojem „referendum“, a pak prošel přes deset tisíc nalezených textů, aby objevil jakékoliv zmínky o českém místním referendu (použitými periodiky byly celostátní deníky *MF Dnes* a *Lidové noviny*, a síť místních deníků *Bohemia* a *Moravia*). Tato forma mediální analýzy umožnila nejen identifikovat místní referenda, která nebyla zdokumentována vládními orgány, ale také „pokusy“ o referenda – tj. případy, kdy se místní občané a sdružení pokusili iniciovat místní referendum, jež se ale z nějakých důvodů neuskutečnilo.

Po sestavení seznamu referend a referendových kampaní – byly porovnány, zkombinovány a zkompletovány údaje od vlády³ a mediální zdroje – byly osloveny obecní úřady s požadavkem o konkrétní informace o referendu, jako např. úřední záznamy o výsledcích, zápisy

z jednání městského zastupitelstva atd. Databáze pak byla doplněna o údaje od Českého statistického úřadu o daných obcích ze sčítání lidu a o místních volbách. Součástí výzkumu bylo také 30 otevřených rozhovorů s aktivisty, občany, politiky, ekologickými právníky a jinými, kdo se podíleli na vybraných referendových kampaních. Tyto rozhovory, vedené v letech 2004–2005, poskytují další vhled do rozhodování občanských sdružení iniciovat místní referenda, do jejich strategií apod.⁴

4. Česká místní referenda v 90. letech: rozpad a nezávislost obcí

Předpisy pro uskutečňování místních referend v České republice jsou obsaženy ve dvou zákonech: zákonu o obcích z roku 1990 (novelizován v roce 2000), který zavádí pravidla referend pro případy, kdy by obyvatelé chtěli slučovat či rozdělovat obce; a zákonu o volbách do zastupitelstev a o místním referendu z roku 1992 (komplexně novelizován v roce 2004), který obsahuje předpisy pro referenda o všech ostatních otázkách. Překvapivě *do roku 2000 neproběhlo ani jedno referendum podle zákona z roku 1992*. Proto zahájíme naši analýzu případy rozdělování a spojování obcí podle zákona o obcích z roku 1990.

Zákon o obcích z roku 1990, který vstoupil v platnost v době místních voleb v roce 1990, stanovil, že obec se může rozdělit na dvě pouze na základě místního referenda (důkladná analýza zákona viz Vajdová, Čermák a Illner, 2006). Každá ze vznikajících obcí musí mít alespoň 300 stálých obyvatel, své vlastní katastrální území a představovat jedinou územní jednotku. Aby byl výsledek referenda platný, musí se pro oddělení vyslovit alespoň polovina všech obyvatel dotyčné oblasti. Ministerstvo vnitra pak rozhodne, zda bude rozdělení povoleno či nikoliv. Protože jsou referenda podmínkou rozdělení obcí, nejlepším měřítkem počtu těchto referend v České republice je růst počtu obcí. Podle údajů ze sčítání lidu z roku 2001 došlo mezi lety 1991 a 2001 k čistému růstu počtu obcí o 490, z nichž prakticky všechny vznikly místními referendy. Většina těchto případů se uskutečnila v letech 1991–1992. 1 648 dalších obcí vzniklo mezi lety 1989–1991 na základě rozhodnutí místních zastupitelstev. Slučování obcí bylo též možné, ale docházelo k němu relativně málo díky předchozí územní centralizace země.

Vzhledem k relativní lehkosti, s jakou mohli občané a místní zastupitelstva iniciovat obecní nezávislost, se územní tříštění České republiky v 90. letech stalo závažným problémem (Vajdová et al. 2006). Přes polovinu českých obcí má méně než 499 obyvatel a téměř 80 % obcí má 1000 obyvatel nebo méně. V globálním měřítku je tento rozsah roztržitosti dosti vysoký. V době územně správní reformy na konci 90. let se ministerstvo vnitra chopilo příležitosti do budoucna zabránit tříštění obcí – tedy tomu, aby další obce vyhlášovaly nezávislost pomocí referend – novelou ustanovení o referendu v novelizovaném zákonu o obcích, která vstoupila v platnost v roce 2001. Zákon nadále vyžadoval při rozdělování obcí referenda, ale zvýšil požadavek na počet obyvatel v následnických obcích z 300 na 1000. Jak se dalo očekávat, v letech 1999–2000 nastala vlna referend o nezávislosti v malých vsích, které byly administrativně součástí větších měst a uvědomovaly si, že další šanci už v budoucnu mít nebudou (v roce 2000 proběhlo nejméně 13 takových referend).

Rok 2000 proto představoval pro místní referenda o rozdělení obcí významný bod zlomu. Od té doby dochází pouze k jednomu až dvěma referendům o rozdělení obcí ročně. Pokusy

o referenda o rozdělení se navíc čím dál více politizují. Zatímco referendové kampaně o rozdělení obcí na počátku 90. let vycházely z touhy po samosprávě, případy ke konci 90. let a na začátku nultých let většinou vycházejí z touhy po větších státních dotacích. Například obecní vůdci v Držovicích, které se v roce 2004 úspěšně oddělily od Prostějova, zorganizovali referendovou kampaň na základě toho, že město do jejich komunity trvale neinvestuje. Podobně obyvatelé Zavadilky, součásti Českých Budějovic, hrozili městu, že vyhlásí referendum o nezávislosti, protože je rozhořčoval růst bytové zástavby v okolí. Tyto případy ukazují touhu občanů mít místní správu, která je vstřícná k jejich potřebám a kterou si chtěli zajistit právě využitím referendových zákonů.

5. Česká místní referenda, 2000–2005: šíření přímé demokracie

Dosud rozebíraná referenda o rozdělení obcí probíhala podle zákona o obcích. Česká republika má však, jako většina států střední a východní Evropy, také zvláštní zákon o místním referendu, který se vztahuje na všechna ostatní místní témata, o nichž lze hlasovat. Navzdory skutečnosti, že zákon o volbách do zastupitelstev a místním referendu byl schválen v roce 1992 (a v platnost vstoupil v roce 1993), neuskutečnilo se podle něj až do roku 2000 ani jedno referendum. Od roku 2000 však počet referend za rok postupně roste. Proč předtím nebyla žádná referenda a jak vysvětlit současný růst?

5.1 Hlavní problém: dostat otázku do volebních místností

Je zde třeba poznamenat, že v 90. letech proběhla řada referendových *kampaní*, ale ani jedna se nedostala do volebních místností. Nejvýznamnější kampaň se odehrála v roce 1996, kdy místní aktivisté v Havířově zorganizovali referendovou kampaň proti plánu města na dostavbu masivního náměstí v socialistickém stylu. Cílem iniciativy nebylo stavbu úplně zastavit, ale omezit ji takovým způsobem, aby nenarušovala „občanské“ funkce náměstí – například zachování zeleně a nebudování velkých obchodních center. Kampaň podpořilo svým podpisem 8 147 občanů, což bylo podstatně víc než 10 procent potřebných k tomu, aby se o věci hlasovalo. Městské zastupitelstvo však výzvu k referendu odmítlo s tím, že se týká územního plánování. Podle tehdy platného českého zákona bylo územní plánování v obci přenesenou kompetencí státu, a proto nemohlo být předmětem referenda (tím mohly být pouze otázky v samostatné působnosti obce). Do věci se vložilo též ministerstvo vnitra s tím, že budování náměstí plní cíle územního plánu, který je exkluzivní záležitostí státní správy. Iniciátoři kampaně samozřejmě mohli tyto právní interpretace napadnout u soudu, ale neměli kapacity na další boj, a tak jej vzdali.

Tento příklad ukazuje, že jednou z hlavních překážek úspěšného dovedení otázek do volebních místností v České republice – a pravděpodobně také v jiných státech Visegradu – nebyla účast nebo podpisové požadavky, ale kombinace 1) složitých zákonných podmínek, 2) nedostatku zkušeností a know-how občanských skupin ve vedení kampaní a 3) volení zástupci odmítající pokusy omezit jejich volební mandát. Prozkoumejme tyto faktory podrobněji.

Složitě zákonné podmínky mohou účinně mařit příležitosti pro místní politickou činnost tím, že zabrání hlasování o klíčových místních sporných tématech. Zákon z roku 1992 o vol-

bách do zastupitelstev a místním referendu měl řadu takových charakteristik i přes relativně nízký, 25% práh referendové účasti pro výslednou platnost hlasování. Za prvé, zákon dával místním politikům příliš velkou pravomoc při posuzování splnění podmínek pro vyhlášení referenda. Samozřejmě, jsou-li všechny podmínky splněny (tj. dostatek podpisů, návrh referenda s náležitým obsahem, správně postavená referendová otázka, atd.), pak je místní zastupitelstvo *povinně* referendum vyhlásit. Ale politici mohou využít různé skuliny, nejasnosti a technické otázky v zákoně, aby tuto povinnost obešli.

V městě Ivančice se například malá skupina občanů v polovině 90. let pokusila pomocí místního referenda zastavit rozvoj dolů v oblasti. Iničiátoři nejprve shromáždili dostatečný počet podpisů, ale městské zastupitelstvo odmítlo návrh na referendum, protože u některých občanů chyběla rodná čísla. Iničiátorům se později podařilo získat dostatek podpisů s rodnými čísly, ale městské zastupitelstvo znovu referendum odmítlo vyhlásit, tentokrát kvůli skutečnosti, že kontaktní informace iničiátorů byla na zadní straně seznamu podpisů; a podle městského zastupitelstva tato informace měla být nahoře na přední straně.⁵ Kvůli silnému odporu městského zastupitelstva k referendu – a nedostatků zkušeností iničiátorů kampaně – tato kampaň, podobně jako mnoho dalších v zemi, skončila neúspěchem.

I když je místní zastupitelstvo po splněních všech zákonných podmínek povinně referendum vyhlásit, místní zastupitelstva tak mohou přesto odmítnout učinit. V roce 2005 bylo v moravském městě Zábřehu mnoho nájemníků městských bytů rozhořčeno způsobem, jakým chtěla obecní správa privatizovat jejich byty, zejména vysokými cenami, které město požadovalo, a plánem prodat byty do družstevního vlastnictví a ne přímo do soukromého. Kampaň, která usilovala o změnu obecní politiky, nakonec splnila všechny podmínky vyhlášení referenda, ale městské zastupitelstvo jej přesto odmítlo vyhlásit s tvrzením, že by referendum daný problém nevyřešilo.⁶ Podle jednoho zastupitele „prodej bytů podle stanovených pravidel všechno zjednoduší. Není třeba nic měnit... současná metoda privatizace umožňuje soukromé vlastnictví, proto je podle mého názoru referendum zbytečné.“⁷ Rozhořčení iničiátoři hrozili, že věc předloží soudu, ale zřejmě se poté rozhodli celou věc vzdát.

Obecně tedy referendové kampaně byly pro mnoho občanských skupin příliš komplikované a pro mnoho místních zastupitelstev příliš ohrožující, a proto se tolika občanským iniciativám prostě nepodařilo dosáhnout hlasování. Jak jsme viděli, tento neúspěch je často dán nedostatkem dovedností iničiátorů, relativně složitými zákony a institucemi a neochotou místních samospráv „vzdát“ se svých rozhodovacích pravomocí. Abychom pochopili, jak se iniciativám může *podařit* dosáhnout hlasování, musíme se zaměřit na první úspěšnou občanskou iniciativu v zemi, v roce 2000 v Táboře, která kulminovala referendem, které výraznou převahou 79 % ku 21 % upřednostnilo ochranu městské zeleně před výstavbou silnic.

5.2 „Města jsou pro lidi, nejen pro auta“: případ Tábor

Proces, který vedl k prvnímu významnému českému referendu, začal v roce 1992, když městské zastupitelstvo v Táboře schválilo nový územní plán, na němž několik let pracovalo. Významnou součástí plánu bylo rozhodnutí vystavět v historickém centru města nové silnice, z nichž jedna by vedla městskou botanickou zahradou z 19. století a jiná by zničila stromořadí na hrázi rybníka Jordán, kde se obyvatelé města v létě koupou, procházejí se a odpočívají. Botanická zahrada a rybník Jordán jsou dvě nejdůležitější oblasti zeleně v územně kompaktním

centru města. Ale protože se Tábor potýkal s jednou z nejhorších dopravních situací v jižních Čechách, městské zastupitelstvo bylo přesvědčeno, že výstavba nových silnic v těchto oblastech je jediným realistickým řešením tohoto problému.

Místní ekologové tyto návrhy důkladně monitorovali. Hlavní ekologickou NGO ve městě, nový *Ekologický právní servis (EPS)*, vedla skupina mladých studentů práva životního prostředí z právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Posláním EPS bylo poskytovat bezplatnou právní pomoc jednotlivcům nebo skupinám se zájmem o ochranu životního prostředí a obranu lidských práv. EPS se aktivně zapojil do diskuse o botanické zahradě a poté, co radnice v roce 1994 začala plánovat výstavbu, začal organizovat komunitu. V srpnu 1995 skupina místních občanů iniciovala petici proti výstavbě silnic. EPS se k iniciativě připojil v průběhu sběru podpisů, na němž aktivně spolupracoval. V průběhu petice se shromáždilo 8 777 podpisů (z nichž 3 080 bylo obyvatel Tábora). V dubnu 1996 stál za vznikem Sdružení pro ochranu botanické zahrady (dále „sdužení“), které se oficiálně stalo zastřešující občanskou organizací usilující o zastavení plánu města. EPS byl sice organizačně oddělen, ale poskytoval sdužení veškeré právní poradenství, plánovací a strategické know-how.

Od roku 1996 EPS a sdužení v místních médiích tvrdili, že městské zastupitelstvo na svých jednáních v roce 1992 dostatečně neinformovalo veřejnost o svých záměrech. Protože zastupitelstvo zamítlo myšlenku záležitost znovu projednat, sdužení si objednalo průzkum mezi místními občany o plánu města, z nějž vyplynulo, že 80 % obyvatel je buď výrazně proti nebo spíše proti rozdělení botanické zahrady navrhovanou silnicí. Jeden člen EPS znalý zákona o referendu položil v průzkumu otázku, jak by se věc měla řešit. *44 % obyvatel prohlásilo, že by chtěli rozhodnout v referendu*, byla to nejžádanější volba mezi nabízenými možnostmi (FOCUS 1996). Sdužení zároveň zveřejnilo zjištění ze zprávy o průzkumu v místních médiích a na základě očividné vůle občanů začalo volat po referendu. Vzhledem ke složitosti potenciální referendové kampaně usoudilo, že by iniciativa musela být postavena na tak silném místním hnutí, aby donutilo městské zastupitelstvo ke změně názoru. Sdužení se proto rozhodlo vstoupit s ostatními místními skupinami do koalice, kterou nazvali Občané pro referendum, čímž poukazovali na širší „občansko-ekologické“ cíle hnutí.

Občané pro referendum tak na počátku roku 2000 iniciovali kampaň a začali sbírat podpisy 10 % místních obyvatel oprávněných volit. V průběhu léta 2000 také rozesílali obyvatelům letáky, plánovali protesty před radnicí a rozestavěli informační stánky. Měli také rozsáhlou podporu místních médií. Od počátku 90. let do roku 2000 se v místních novinách *Táborské listy* (deník) a *Týdeník Palcát* objevilo přibližně 400 článků a komentářů o botanické zahradě a občas se články objevovaly i v celostátních denících. Díky této propagační kampani opozice v městském zastupitelstvu nakonec získala navrch a v červenci 2000 městské zastupitelstvo odhlasovalo 4:3 uspořádání referenda v listopadu toho roku, které uskuteční ve stejnou dobu jako regionální volby. S 37 % účastí (která převyšovala účast v regionálních volbách) referendum snadno prošlo se 79 % hlasů pro.⁸

Než se však referendum uskutečnilo, došlo k řadě politických událostí, které kampaň málem zhatily, zejména ke snaze okresního úřadu (který zastupuje státní správu na místní úrovni) a ministerstva vnitra do věci zasahovat. Ministerstvo vnitra napsalo starostovi Tábora v květnu 2000 – tedy ještě předtím, než městské zastupitelstvo hlasovalo o tom, zda se referendum bude konat – že považuje otázky kolem referenda za součást své přenesené působnosti. Starosta tak mohl očekávat intervenci centrální vlády, která by referendum zastavila. A vskutku,

8. srpna, přibližně tři měsíce předtím, než se referendum mělo konat, vydal přednosta okresního úřadu *rozhodnutí požadující, aby jej město zrušilo*. V dopise odůvodňujícím tento krok bylo uvedeno, že koncept „programu rozvoje“ je příliš obecný a že takováto rozhodnutí o využití území spadají do působnosti ministerstva pro místní rozvoj. Co je důležité, bez ohledu na kontroverzní charakter referendových otázek neměl okresní úřad zákonnou pravomoc do věci zasahovat, jednal tedy v rozporu se zákonem.⁹

V tu chvíli se zdálo, že referendové hnutí je ztraceno, stejně jako jiné referendové kampaně před ním. Právní expertiza a mobilizace občanů však měla své dopady. Po rozhodnutí okresního úřadu se Občané pro referendum odvolali na ministerstvo vnitra v Praze a vzali s sebou na veřejné slyšení desítky protestujících z Tábora. Členové EPS, kteří prezentovali odborný výklad referendového zákona, také vyhrožovali, že záležitost předají ústavnímu soudu, pokud ministerstvo neodvolá své rozhodnutí. Ministerstvo v konfrontaci s potenciálně kontroverzním soudním sporem a negativní mediální pozorností ustoupilo. V září 2000 prohlásilo, že zaměnilo pojmy „program rozvoje“ a „územní plán“, což vedlo k jeho chybnému rozhodnutí. Okresní úřad, zahnaný do kouta, své rozhodnutí o zrušení referenda také zrušil.

Referendum se uskutečnilo podle plánu. Při pohledu zpět městské zastupitelstvo obrovsky podcenilo volební dopady svého dřívějšího protireferendového postoje. Kampaň za referendum získala takovou sílu, že členové Občanů pro referendum začali uvažovat o budoucnosti města po referendu. Aktivisté, kteří se na kampani podíleli, se rozhodli spojit se s místní politickou stranou pod názvem Hnutí Tábora 2002, které se jako jediné v městském zastupitelstvu stavělo k referendu vstřícně. Hnutí Tábora 2002 pak prosazovalo občanské aktivisty jako kandidáty do obecních voleb v roce 2002 v rámci občansko-ekologické platformy. Ve volbách v roce 2002 získalo Hnutí Tábora 2002 6 z 27 křesel v městském zastupitelstvu, bylo tedy druhou největší stranou ve městě a jednou z neúspěšnějších zelených stran v místní české politice. Jejich úspěch pokračuje i v současnosti. V komunálních volbách 2006 hnutí – teď již pod jménem Tábora 2020 – získalo 23 % hlasů, 7 z 27 křesel v městském zastupitelstvu a má většinu v městské radě. I když jejich vládnoucí koalice s ODS znamená značný posun od antagonistických vztahů s ODS z období referenda, současná koaliční smlouva je jednou z „nejzelenějších“ v Česku na komunální úrovni a obsahuje jasnou politiku udržitelného rozvoje zaměřeného na omezení automobilové dopravy, zlepšení pěších zón a revitalizaci nádrže Jordán (Město Tábora 2006).

5.3 Odkaz Tábora: podmínky a charakteristiky úspěšných referend

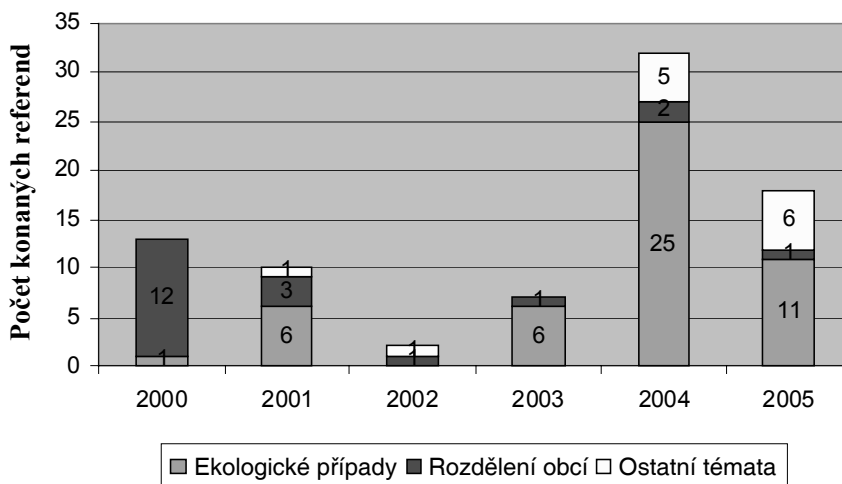
Táborské referendum znamenalo mnoho věcí pro mnoho lidí. Pro občany Tábora bylo osobním i politickým úspěchem v přebírání rozhodování o vlastní komunitě do vlastních rukou. Pro jiné byla kampaň návodem k organizování podobných kampaní v jiných obcích, což vedlo k řadě referend o ekologických tématech v letech 2001 a 2003 (Graf 4). Táborský případ však také odhalil mnoho problémů v zákoně, který byl posléze novelizován zákonem o místním referendu v roce 2004.

Změna zákona byla třeba také kvůli zrušení okresních úřadů v roce 2002 a novému pojetí obecních pravomocí oproti zákonu o obcích z roku 2000 (Koudelka 2001). Nový referendový zákon z roku 2004 zavedl řadu významných změn, zejména jasnější zákonná ustanovení ohledně sporů ve výkladu návrhu referenda, což vedlo k posílení postavení iniciátorů

referendových kampaní. Ministr vnitra Stanislav Gross (který se rok nato stal sociálně-demokratickým předsedou vlády) prohlásil, že jedním z nejdůležitějších důvodů pro změnu zákona bylo vyřešení problému „když obecní zastupitelstvo či jiný orgán obce odmítne respektovat výsledky referenda.“¹⁰ Gross však také využil změnu zákona ke změně požadavku účasti z 25 % na 50 %, což se hodilo jak sociálním demokratům tak občanským demokratům – dvěma největším parlamentním stranám – které místní přímou demokracii příliš nepodporovaly. Mezi další významné změny v zákoně patřilo to, že svá vlastní referenda mohou iniciovat obecní zastupitelstva,¹¹ že občané nemusejí na podpisových arších uvádět rodné číslo a že se referenda mohou odehrávat zároveň s obecními volbami (Nahodil a Říčka 2004).

Tyto zákonné změny měly na politiku místních referend výrazný vliv. Navzdory zvýšení požadavku účasti voličů z 25 % na 50 % došlo od vstupu nového zákona v platnost k výraznému zvýšení počtu referend (Graf 4). Pravděpodobnost neúspěchu referendových kampaní (tj. že nedojde k hlasování) zákon nesnížil; naopak, neúspěch se dnes jeví jako o něco pravděpodobnější než před rokem 2004. To znamená několik věcí. Za prvé, zákonné podmínky podporovaly experimenty občanských a politických činitelů s přímou demokracií, a proto zvýšily frekvenci referendových kampaní. Za druhé, tyto zákonné podmínky nemají žádný vliv na dovednost občanských skupin vedoucích tyto kampaně nebo na postoje místních politiků proti nim. A konečně, zvýšení hranice účasti z 25 % na 50 % *nemělo* vliv na touhu občanů organizovat kampaně, o čemž svědčí i podobná pozorování v polském a maďarském případě.

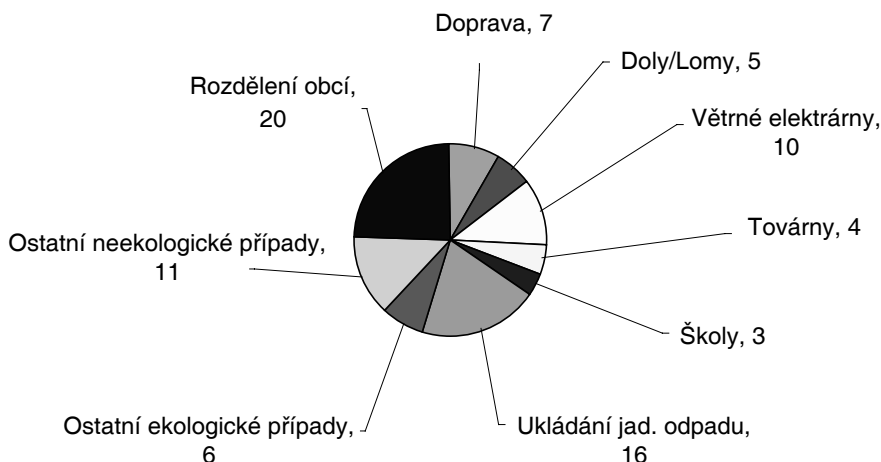
Graf 4: Česká místní referenda, 2000–2005



Jednou z nejtypičtějších vlastností českých místních referend je počet případů, které se týkají ekologických otázek, což svědčí o důležitosti zmírňování negativních dopadů ekonomické transformace a rozvoje komunit v očích občanů. Za posledních 6 let se 49 z 82 uskutečněných referend z hlediska svých iniciátorů (tj. občanských skupin nebo místních zastupitelstev) nějakým způsobem týkalo životního prostředí: referendové kampaně se týkaly dolů, odstraňování jaderného odpadu, veřejné dopravy, výstavby silnic a řady dalších témat (Graf 5).

Řada otázek souvisejících s rozvojem, jako např. výstavba silnic a veřejná doprava, je v referendových kampaních diskursivně rámována jako ekologická, a také tyto kampaně většinou organizují ekologické NGO. Počet případů zabývajících se životním prostředím nebo rozvojem je nápadně podobný v Maďarsku, kde byly častými tématy referend skládky, továrny a kanalizace. Narozdíl od Maďarska však proběhla jen tři referenda o veřejných školách (ve srovnání s 14 v Maďarsku jen v letech 2003–2003), byť jde pravděpodobně o jeden z nejdůležitějších úkolů místní samosprávy.

Graf 5: Počet místních referend podle tématu, 2000–2005

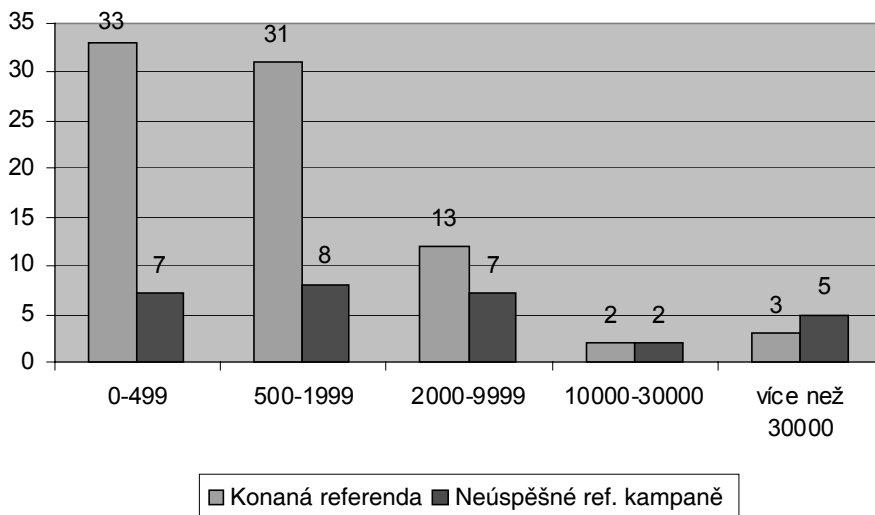


Například většina referend, která se uskutečnila v letech 2003 a 2004, se týkala ukládání jaderného odpadu. Za poslední desetiletí česká vláda zvýšila své úsilí o nalezení místa pro jaderný odpad z kontroverzní jaderné elektrárny v Temelíně. V roce 2003 vláda zveřejnila 6 možných lokalit. V reakci na to se ekologické NGO setkaly se starosty a místními obyvateli ze vsí v okolí těchto oblastí, aby zorganizovaly referenda proti budoucím jaderným úložištím v jejich komunitách. Ve všech 16 případech místní obyvatelé hlasovali v 80–99 % proti skladování jaderného odpadu a jejich účast se pohybovala mezi 51–95 %. Ze zákona musí česká vláda výsledky těchto referend respektovat, ale od té doby se snaží nalézt jiné vhodné lokality v obcích, kde buď místní komunity o daných problémech neví nebo se k projektu nestaví s takovým odporem.

Další klíčová vlastnost českých místních referend se týká velikosti měst: valná většina místních referend se uskutečnila v malých vesnicích (Graf 6). Podle referendového zákona musejí občanské iniciativy shromáždit podpisy 30 % stálých obyvatel obcí do 3 000 obyvatel, 20 % v obcích do 20 000 obyvatel, 10 % do 200 000 a 6 % u měst o více než 200 000 obyvatelích. Bez náležité organizace bylo tedy pro iniciátory ve velkých městech obecně obtížné shromáždit dostatečný počet podpisů. Například ekologičtí aktivisté v severočeském Ústí nad Labem se pokusili shromáždit podpisy k vyhlášení referenda o uzavření významné chemické továrny v centru města, ve které došlo k řadě nebezpečných nehod včetně úniku chlóru

a dalších chemikálií. Ačkoliv aktivisté původně shromáždili přes 10 000 podpisů (což by na město o 97 000 obyvatel stačilo), radnice ke konci roku 2004 prohlásila, že téměř polovina podpisů je neplatná (problematicky shromážděné podpisy osob nesídlících ve městě). Organizátoři se pokusili shromáždít další podpisy, ale pak se vzdali, ačkoliv jim chybělo pouze 1 500 podpisů.

Graf 6: Referenda podle počtu obyvatel, 2000–2005



Jak je vidět z tohoto grafu, přibližně čtyři pětiny místních referend se uskutečnily v obcích s méně než 2 000 obyvatel. Referendové kampaně mají také mnohem větší naději na úspěch ve vesnicích než ve větších obcích. „Neúspěšné referendové kampaně“ představují všechny referendové kampaně, které shromáždily podpisy, předložily je místnímu zastupitelstvu, které ale nenechalo o otázce hlasovat. Ve velkých městech proběhlo mnohem méně kampaní a je u nich také mnohem menší pravděpodobnost úspěchu, jak ukázal případ Ústí nad Labem.

5.4 Mobilizace voličů

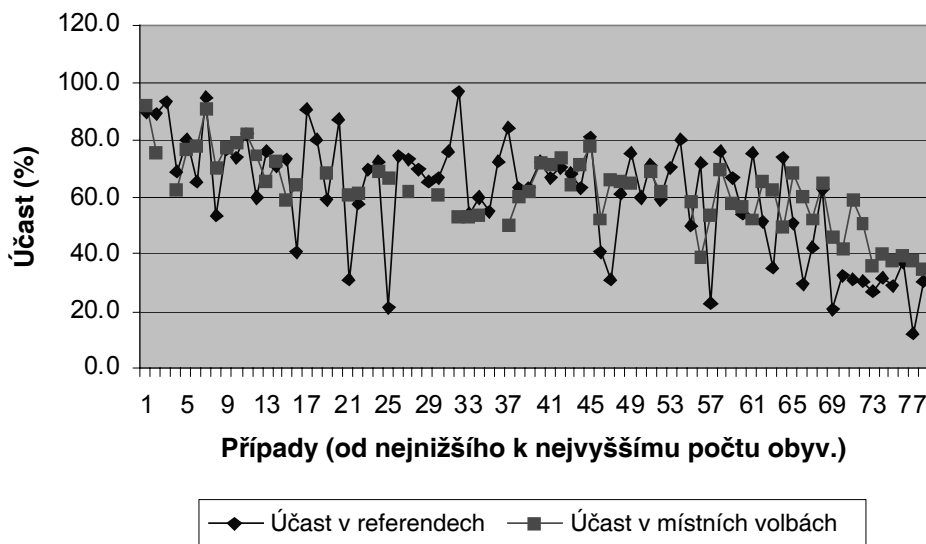
Co vede k úspěchu referendové kampaně ve smyslu vysoké účasti a vítězství v referendovém hlasování? Kvalitativní pohled ukázal, že primární determinantou úspěchu či neúspěchu kampaní byly schopnosti občanských skupin – zejména jejich právnícké znalosti a mobilizační dovednosti. Zároveň jsou úspěšnější spíše ekologická témata. Dále, otázky se daří dostávat do hlasovacích místností spíše ve velmi malých obcích, ačkoliv případ Tábora ukazuje, že jsou uskutečnitelná i referenda ve velkých městech.

Klíčovým prvkem úspěšných referendových kampaní je samozřejmě dostatečný počet zúčastněných voličů. Dosáhnout 50% účasti – nebo 25% účasti před rokem 2004 – je velmi obtížné, protože většina referend se dosud konala samostatně, tedy v jinou dobu než volby do místních či regionálních zastupitelstev nebo do parlamentu. Je tomu tak proto, že referenda se konají do tří měsíců od formálního podání návrhu na referendum, což je zase dáno během

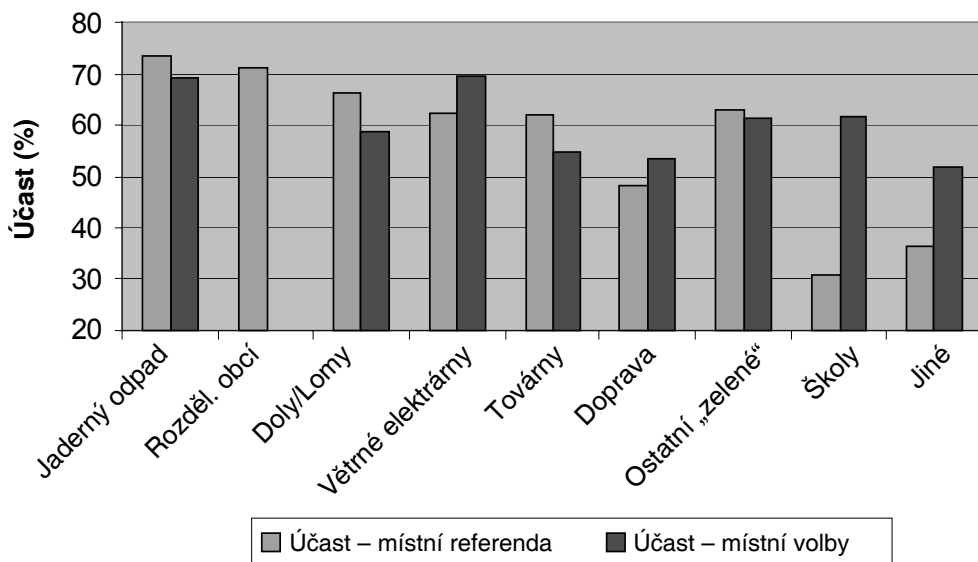
místních záležitostí, nikoliv tím, kdy budou příští volby. To je nešťastné, protože *všechna* místní referenda, která se konala ve stejnou dobu jako volby, měla účast přes požadovaný práh platnosti.

Další důležitou determinantou účasti je velikost obce. Vezmeme-li účast v referendu jako funkci velikosti obce (obce jsou řazeny podle počtu obyvatel), pozorujeme mezi nimi silnou lineární vazbu (Graf 7), která platí také pro místní volby. Porovnáme-li účast v referendu s *účastí v místních volbách před referendem v dané obci*, je účast v referendu v průměru jen o 0,5 % nižší (60,8 % oproti 61,3 %). V malých obcích je celkově účast v místních referendech vyšší než ve volbách, ve větších městech je naproti tomu menší.¹² Porovnáme-li průměrnou účast v místních referendech (60,8 %) s volbami v celostátním měřítku, je významně vyšší než účast v regionálních volbách (29,6 % v roce 2004), v místních volbách po celé zemi (43,4 % v roce 2002), volbách do Senátu (20 % v roce 2004), volbách do Sněmovny (58 % v roce 2002) a dokonce než v referendu o vstupu do EU (55,2 % v roce 2003)! V mezinárodním srovnání je účast v českých místních referendech také asi o 10 % vyšší než v Maďarsku a asi o 40 % vyšší než v Polsku.

Graf 7: Účast v referendech a místních volbách



Větší standardní odchylka mezi referendy a místními volbami v grafu (20,4 oproti 13,0) odráží další závislé proměnné, které mají vliv na účast v referendu, jako např. míra informovanosti občanů a míra, do jaké se jich podle nich dané záležitosti týkají. To nás vede k dalšímu faktoru vysvětlujícímu účast: téma referenda, které odráží jak politický význam daného problému, tak schopnost občanských iniciativ mobilizovat občany v souvislosti s tímto problémem. Témata, která považujeme za „zelená“ – jako referenda o průmyslových zónách a továrnách, ukládání jaderného odpadu a rozvoji větrných elektráren atd. – mívají mnohem větší účast než většina dalších neekologických témat (Graf 8). Občané také v ekologických referendech hlasují s mnohem větší pravděpodobností než dokonce v místních volbách v obci.

Graf 8: Volební a referendová účast podle tématu¹³

Zvláště špatně dopadají referenda o uzavření veřejných škol, především proto, že tyto referendové kampaně jsou málo viditelné a nemají na všechny obyvatele stejný dopad. „Ostatní“ témata, jako zda vybudovat divadlo, prodat místní zámek, umožnit umístění věznice v oblasti atd. – na tom byla také relativně špatně. U obou typů případů jsou kampaně organizovány relativně volnými uskupeními občanů, která obvykle nejsou materiálně podporována ani nespolečně spolupracují s celostátními NGO či jinými aktéry. Zelená referenda mají naproti tomu průměrnou účast nad 50% hranicí a mají významnou podporu celostátních ekologických NGO. Jedinou „zelenou“ kategorii, která se nedostává přes 50%, dopravní témata, lze vysvětlit tím, že tato referenda se uskutečnila ve velkých městech, a představují proto spíše výjimku než pravidlo.¹⁴ A konečně, jediné nezelené téma s průměrem nad 50% je rozdělení obcí. Tyto případy jsou také výjimečné díky silné úloze politické a lokální identity v kampaních a představě, že ovlivňuje všechny občany.

Proto jsou silnými determinanty účasti v referendu a také úspěchu referendové kampaně velikost komunity a politický význam dané záležitosti. Důležití jsou však také aktéři. Musíme proto studovat, kdo referendové kampaně vede – tj. typy aktérů, kteří poskytují zdroje, know-how a čas na organizaci kampaní.

Vzhledem k počtu ekologických případů zmíněných výše není překvapující, že mnoho českých místních referend formálně či neformálně vedou velké ekologické NGO, obvykle ve spolupráci s místní skupinou. Místní skupiny obvykle přicházejí s prvním impulzem ke konfrontaci s místní samosprávou a vynesou dané téma na veřejnost; když se o těchto kampaních dozví ekologické NGO (nebo když jsou kontaktovány), poskytují obvykle know-how, právní poradenství a často referendovou kampaň samy uskutečňují.

Nejaktivnější ekologickou NGO v oblasti místních referend je Ekologický právní servis, který vedl tábořské referendum. Jeho činnost, buď ve formě přímé účasti nebo bezplatného

právního poradenství pro organizátory referenda je spojena s řadou dalších významných případů. *Děti země* byly také aktivní v asi šesti místních referendových kampaních, i když neposkytují stejnou celostátní pomoc jako EPS. *Hnutí DUHA* se také podílelo na více než 10 referendových kampaních, obvykle v koalici s dalšími ekologickými NGO jako *CALLA* nebo *Nesehnutí*. Kromě ekologické oblasti se na místních referendových kampaních v celostátním nebo regionálním měřítku aktivně nepodílely žádné NGO.

Úspěchy těchto ekologických NGO v podobě vítězných referendových kampaní ukazuje Tabulka 4, kde jsou výsledky referend rozděleny podle toho, zda iniciátoři dané referendové hlasování „vyhráli“ nebo „prohráli“. 19 referendových kampaní o ekologických záležitostech se sice nepodařilo dovést do hlasovacích místností, 14 z těchto kampaní však vedli místní občané bez pomoci nebo účasti větších ekologických NGO. To znamená, že politický význam ekologických témat bez zapojení NGO k zajištění úspěchu referenda nestačí. Ekologická témata s malou účastí se objevují pouze ve velkých městech, kde je vždycky obtížné dosáhnout dostatečné účasti, a to i v pravidelných volbách. Jak je vidět, iniciátoři ekologických referend vyhráli v letech 2000–2005 41 případů, z nichž 24 se účastnily nebo vedly ekologické NGO.

Tabulka 4: Vítězné referendové kampaně, 2000–2005

	Ekologické téma (za účasti ekol. NGO)	Rozdělení obcí	Ostatní témata
Iniciátoři v referendu „zvítězí“ (z hlediska účasti i výsledku)	41 (24)	11	4
Iniciátoři v referendu „prohrají“ kvůli nedostatečné účasti	4 (2)	2	10
Iniciátoři v referendu „prohrají“ kvůli nepříznivému výsledku – t. j. případy s účastí vyšší než 50 %	3 (1)	7	0
Referendum nebylo schváleno	19 (5)	6	5
Celkový počet kampaní	67	26	19

U rozdělení obcí vyhráli obhájci rozdělení 11 z 26 kampaní. Nejvýznamnější překážkou příznivějších výsledků byla nejednotnost v dané otázce (tj. mnoho lidí hlasovalo proti rozdělení), nikoliv nedostatek hlasujících. Došlo alespoň k 6 pokusům o vyhlášení referenda na tato témata, kdy se buď nepodařilo shromáždit dostatek podpisů nebo byly prohlášeny za neuskutečnitelné, protože by rozdělení obce porušilo nějaký zákon (jako že by následnická obec neměla vlastní katastrální území). Referendové kampaně o všech ostatních tématech, jako např. zda uzavřít základní školu, často neuspěly kvůli nízké účasti, jak již bylo uvedeno výše.

6. Závěry

Tato analýza usilovala o co nejkomplexnější vysvětlení faktorů, které ovlivnily jak frekvenci místních referend v České republice, tak jejich úspěšnost z hlediska občanů a občanských skupin iniciujících kampaně. Analýzu lze shrnout do následujících bodů:

Za prvé, politika českých místních referend se podstatně změnila v roce 2000 díky dvěma událostem. Jednak nový zákon o obcích zavedl podmínky bránící komunitám založit vlastní obec, což vedlo k podstatnému snížení počtu těchto referend. V roce 2000 se také uskutečnilo místní referendum v Táboře, které se stalo precedentem pro jiné občanské skupiny, které chtěly využít zákon o místním referendu k nastolení politické změny.

Za druhé, díky odkazu tábořského referenda a aktivní účasti ekologických NGO v místních referendových kampaních dominovala od té doby politice místních referend ekologická témata. U těchto kampaní je vysoká pravděpodobnost politizace, vysoké účasti, zapojení více organizátorů (místní skupiny ve spolupráci s velkými ekologickými NGO) a jsou dosti úspěšné.

Za třetí, účast se v českých referendech liší podle obcí. Zjistili jsme, že účast významně souvisí s velikostí obce a tématem referenda. Referendová témata jsou pak produktem politické významnosti daných problémů a schopnosti ekologických NGO využít místní referenda jako prostředek ochrany životního prostředí.

Za čtvrté, ačkoliv v České republice proběhlo méně místních referend než v Maďarsku nebo Polsku, z dostupných důkazů se zdá, že české případy jsou celkově úspěšnější než maďarské a polské, alespoň podle dvou kritérií. Jednak je v českých referendech nejvyšší průměrná účast: 60,8% u českých referend ve srovnání s 46% v Maďarsku a 18,1% v polských odvolacích kampaních (kompletní údaje o ostatních polských referendech bohužel nejsou k dispozici, takže srovnání zůstává neúplné). Za druhé, iniciátoři českých referendových kampaní mají větší naději na hlasování o nastolených otázkách a na vítězný výsledek. Čeští organizátoři vyhráli asi 50% takových případů, tj. 55 referend ze 111 kampaní zahájených v letech 2000–2005 (neboli 56 z 82 uskutečněných referend), ve srovnání s přibližně 28% vítězných referendových kampaní iniciovaných v Maďarsku v letech, kdy jsou údaje k dispozici (2002–2003). Vzhledem ke zjevné obtížnosti srovnávání údajů o místních referendech mezi zeměmi – zejména s Polskem, které má velmi odlišné referendové zákony a jiné místní instituce – tyto závěry jsou přinejlepším pouze předběžné.

Tato analýza je samozřejmě neúplná. K podpoře těchto zjištění je třeba více srovnatelných údajů z různých zemí, zejména z dalších postkomunistických zemí. Je také třeba dále zkoumat jednotlivé případy referendových kampaní, aby došlo k propojení kvalitativní a kvantitativní analýzy. A co je nejdůležitější, i mimo český kontext potřebujeme lépe porozumět tomu, co vede občany v různých zemích k iniciování referend a jaké faktory pravděpodobně determinují jejich úspěch v západní, střední a východní Evropě. Bez takových údajů bude i nadále těžké pochopit, jak politika místních referend odráží transformaci místní občanské společnosti a kvalitu místní demokracie.

Poznámky:

1. Při sčítání těchto případů se odvolání různých politických činitelů (např. starosty a místního zastupitelstva), které se uskutečnily v dané obci zároveň, počítaly jako samostatná referenda. Počet případů se proto mírně liší od analýzy Piaseckého (2005).
2. Ústřední volební úřad shromažďuje (od roku 1999) základní údaje o místních referendech a v některých letech také o referendových kampaních. Údaje pak byly přeloženy a vloženy do jedné databáze, která byla doplněna o údaje z nedávného sčítání lidu a volební údaje z těchto obcí. Zde se hovoří pouze o těch nejzákladnějších výstupech této analýzy.

3. Po zpracování těchto zdrojů autor odhaduje, že krajské, okresní a místní úřady zdokumentovaly pouze třetinu všech místních referend, která se uskutečnila od roku 2000.
4. Autor také provedl průzkum mezi voliči po významném místním referendu v Brně v roce 2004, zaměřený na demografické rysy, stranické sympatie a názory účastníků referenda. Vzhledem k nedostatku prostoru zde výsledky tohoto průzkumu nemohou být prezentovány.
5. Zápis ze schůze městského zastupitelstva v Ivančicích, 21. listopadu 2000.
6. Zápis ze schůze městského zastupitelstva v Zábřehu, 26. června 2005.
7. MF Dnes, „Zastupitelé referendum odmítli“, 30. června 2005
8. V té době musela být účast alespoň 25%, aby byl výsledek platný.
9. Je-li referendum ve zřejmém rozporu se zákonem, mohou státní úřady zrušit výsledek referenda po referendovém hlasování, ale nesmějí bránit jeho uskutečnění.
10. 22. schůze Poslanecké sněmovny, 14. října 2003.
11. Od vstupu zákona v platnost je přibližně třetina českých referend iniciována místními zastupitelstvy.
12. Nebýt několika „katastrofálních“ referend s velmi nízkou účastí, byla by průměrná účast mnohem vyšší. Například iniciativa ve Světlé Hoře v roce 2004 o vybudování nové základní školy měla účast pouhých 23%, iniciativa v Jablonci nad Nisou o hospicu pro seniory měla účast 12% a iniciativa v Kamenickém Šenově z roku 2005 o vybudování parkoviště v blízkosti přírodního parku dosáhla pouhých 19%.
13. Účast v místních volbách před referendy o samostatnosti obce není uvedena, protože tyto komunity byly součástí větších měst, a proto je obtížné účast v těchto případech přesně stanovit.
14. Například dvě referenda v Praze o rozvoji letiště, referendum o hlavním nádraží v Brně, referendum v Táboře o výstavbě silnic atd.

Literatura:

- Baldersheim, Harold, ed. 1996. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder: Westview Press.
- FOCUS. 1996. *Táborská veřejnost a její prostředí: Závěrečná zpráva*. Tábor: FOCUS.
- Kirchner, Emil, ed. 1999. *Decentralization and Transition in the Visegrad*. New York: St. Martin's Press.
- Koudelka, Zdeněk. 2001. *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001*. Praha: Linde.
- Kowalczyk, Andrzej. 2000. „Local Government in Poland.“ In: *Decentralization: Experiments and Reforms, Volume 1*. Ed. Horváth, Tomáš. Budapešť: Local Government and Public Service Reform Initiative, 217–254.
- Město Tábor. 2006. „Koaliční smlouva“ mezi ODS a hnutím Tábor 2020 ze dne 3. listopadu 2006.
- Nahodil, Tomáš a Říčka, Tomáš. 2004. *Místní referendum v České republice. Zákon o místním referendu s poznámkami*. Praha: Linde.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa. 2002. *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Difin.
- Piasecki, Andrzej. 2005. *Referenda w III RP*. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN.
- Rada Evropy. 2000. *The Participation of Citizens in Local Political Life*. Strasbourg: Rada Evropy.
- Regulski, Jerzy. 2003. *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapešť: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Tamás, Veronika. 2005. „Local Referendum in Hungary.“ Prezentovaný papír na konferenci ECPR v Budapešti.
- Vajdová, Zdenka, Čermák, Daniel, a Illner, Michal. 2006. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav.

Vybrané legislativní zdroje:

Vzhledem k velkému počtu zákonů o místních referendech v celé Evropě a frekvenci, s níž dochází k jejich změnám, jsou zde uvedeny pouze nejrelevantnější zákony k tomuto článku.

Česká národní rada. Zákon č. 298/1992 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu.

Parlament ČR. Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)

Parlament ČR. Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů.

Parlament Maďarské republiky. Zákon č. 17/1989 Sb. o referendu a o iniciativě lidu.

Parlament Maďarské republiky. Zákon č. 65/1990 Sb. o obcích.

Parlament Polské republiky. Zákon o místním referendu ze dne 15. září 2000.

Parlament Polské republiky. Zákon o přímé volbě starostů ze dne 20. června 2002.

Slovenská národní rada. Zákon č. 369/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení) v současném znění.

Ústav SR (zákon č. 460/1992 Zb.) z dne 1. září 1992.