

Přímá demokracie na místní a regionální úrovni

- prvky přímé demokracie
- přímá demokracie na místní a regionální úrovni v Polské, Maďarské, Slovenské a České republice

1

Dnešní demokracie

- zastupitelská
- přímá (referendum, plebiscit, apod.)

V drtivě většině současných více méně pluralitních zemí – zastupitelská demokracie, polopřímá demokracie (vysoký podíl prvků přímé demokracie) → ve Švýcarsku (zejména historické důvody, je zde řada nástrojů přímé demokracie, některé v rámci rozhodování svrchovaná moc - referendum), na místní úrovni i např. Španělsko – malé obce (otevřená rada)

2

Prvky přímé demokracie obecně

- referendum (lidová iniciativa) (závazná x fakultativní)
- možnost iniciovat nové hlasování (nahrazení současného politika) – odvolání (recall)
- „primárky“ – výběr kandidátů na poslance, prezidenty (*ne vždy řazeno do přímé demokracie*)
- přímá volba exekutivy (prezident, předseda vlády, starosta ...) - (*ne vždy řazeno do přímé demokracie*)

3

Referendum

- hlasování o konkrétní záležitosti (např. listopad 1978 – o spuštění dostavěné Rakouské jaderné elektrárny Zwentendorf)
- referendum „jinak řečeno“ → plebiscit (hlasování o území – Katalánsko, Québec, Skotsko...)
- lidová iniciativa (většinou myšleno hlasování vyvolané občany „zdola“)
- referendum závazné (výsledky závazné pro občany, vládu) x nezávazné (výsledky „pouze doporučení“ pro vládu, zastupitelské sbory)

4

Nové hlasování - odvolání (recall)

- někdy možné např. u přímo volených prezidentů (např. Rumunsko referendem potvrzení odvolání Traiana Băsesca ze strany parlamentu – 2007 a 2012)
- Kalifornie (stát USA) - mj. možnost odvolat guvernéra – 2003 Graye Davise, místo něj zvolen Arnold Schwarzenegger
- Slovensko – možnost v referendu odvolat starostu obce, předsedu samosprávného kraje (i vyvolané peticí voličů), Polsko – možnost odvolat nejen starostu i zastupitelstvo

5

„primárky“ – výběr kandidátů na volené funkce

- kdo má za nějakou stranu kandidovat
- obecně primárky otevřené (hlasovat mohou všichni), uzavřené (hlasovat mohou jen registrovaní), caucus („výbory“) – místní shromáždění voličů (členů) nějaké strany
- známé zejména z USA (funkce prezidenta, v kongresu, státech federace, místní úroveň), ale např. i volby prezidenta Francie (Socialistická strana, před volbami 2017 i Republikáni – účastnili se i někteří příznivci socialistů - proti Sarkozymu)

6

Přímá volba exekutivy

- hlava státu – prezident – nutné u silnějších prezidentů (prezidentské, poloprezidentské systémy), u parlamentních systémů možné (Slovensko, Polsko, ČR – vždy politické důvody, např. ČR reakce na 2003 a 2008)
- přímá volba předsedy vlády (Izrael v devadesátých letech 20. století)
- přímá volba starostů (Polsko, Slovensko, většina spolkových zemí Rakouska, Německa...) → výhody i nevýhody, v ČR netradiční

7

Referenda v zemích západní Evropy

stát	před 1945	1945-1969	1970-1995	celkem
Belgie	0	1	0	1
Dánsko	3	8	6	17
Finsko	1	0	1	2
Francie	10	9	3	22
Irsko	1	3	14	18
Island	4	0	0	4
Itálie	2	1	39	42
Lucembursko	3	0	0	3
Malta	-	0	0	0
Nizozemsko	0	0	0	0
Norsko	4	0	2	6
Portugalsko	1	0	0	1
Rakousko	1	0	2	3
Řecko	5	2	2	9
Spojené království	0	0	1	1
SRN	6	0	0	6
Španělsko	0	2	3	5
Švédsko	1	2	2	5
Švýcarsko	139	83	215	437
celkem	181	111	290	582
celkem bez Švýcarska	42	28	75	145

Zdroj: Říčková, B. (2002) Úvod do současné politologie. Praha: Portál. (str. 48)

8

Místní referenda v evropských zemích

- žádné předpisy o místních referendech – Řecko, Irsko
- konzultativní (nezávazná) referenda – Belgie, Dánsko, Finsko, Itálie, Nizozemí, Rakousko, Španělsko, Švédsko
- závazná referenda - Švýcarsko, Německo, ČR, Slovensko, Maďarsko, Polsko, Bulharsko, Rusko ...

(více viz. Smith 2007; Evropská lokální politika 1 a 2)

Absence referend na úrovni obcí neznamená absenci referend na celostátní úrovni (např. Irsko).

Největší podíl prvků přímé demokracie – Švýcarsko.

9

Prvky přímé demokracie na místní a regionální úrovni v Polsku

- referenda na úrovni okrsků (okresů) a vojvodství (vč. možnosti odvolání volených orgánů)
- místní referenda v obcích (vč. možnosti odvolání starostů a zastupitelstev, o ukládání místních daní z podnětu místních zastupitelstev)
- přímá volba starostů obcí a představitelů okrsků (okresů)
- na celostátní úrovni např. přímá volba prezidenta republiky
- zákon o konzultacích a referendech* v Polsku od r. 1987 (celostátní úroveň, spojen s přechodem k demokracii)

10

Vojvodská, okrsková (okresní) a místní referenda v Polsku

- usnesení zastupitelstva obce (okrsku, vojvodství) nebo petice min. 10 % oprávněných voličů (u okrsků a vojvodství 5 %)
- pro platnost a závaznost referend je nutná účast alespoň 30 % oprávněných voličů (u daňových zastupitelstev obcí iniciovaných referend nutná 67 % podpora)

11

Vojvodská, okrsková (okresní) a místní referenda v Polsku

Počet referend v Polsku (2001 - 2005)

typ referenda	2001	2002	2003	2004	2005
odvolání zastupitelstev	70	3	3	26	12
odvolání starostů	0	0	4	46	24
referenda o sebezdanění	1	3	7	10	N/A
ostatní referenda	3	16	48	11	N/A

Zdroj: Smith, M. Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice. Praha, 2007.

- přímá volba starostů obcí byla v Polsku zavedena v roce 2002 (tj. i možnost odvolání starostů lidovým hlasováním)
- v hodně případech malá účast, např. pouze 10,7 % odvolacích referend bylo závazných (účast nad 30 % voličů)

12

Prvky přímé demokracie na místní a regionální úrovni v Maďarsku

- místní referenda v obcích (všechny místní otázky mimo financí, rozpouštění místního zastupitelstva a odvolávání starostů, povinně při rozdělení obce)
- přímá volba starostů obcí
- na celostátní úrovni referendum - závazné po shromáždění 200 tisíc podpisů voličů, konzultativní 100 tisíc podpisů
- *zákon o referendu a lidové iniciativě* v Maďarsku od června r. 1989 (celostátní úroveň, spojen s přechodem k demokracii)

13

Místní referenda v Maďarsku

- usnesení výboru místního zastupitelstva, výboru některé z místních nevládních neziskových organizací (NGO) nebo petice 10 – 25 % oprávněných voličů (čím menší obec tím je % vyšší)
- pro platnost a závaznost referend je nutná účast alespoň 50 % oprávněných voličů

14

Místní referenda v Maďarsku

Počet místních referend v Maďarsku 1999 - 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Σ
počet konaných referend	15	22	12	7	22	22	19	19	138
počet ohlášených neúspěšných kampaní	2	2	N/A	1	13	28	N/A	N/A	46
celkový počet ohlášených referendových kampaní	17	24	12	8	35	50	19	19	184

Zdroj: Smith, M. Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice. Praha, 2007.

- nejčastěji referenda o rozdělení obcí, skládkách, dolech, odpadu, továrnách
- průměrná účast v letech 2003-2004 – 48 % (pod 50 % hlasování nezávazné), účast v komunálních volbách v roce 2002 byla 46 %

15

Prvky přímé demokracie na místní a regionální úrovni na Slovensku

- referendum samosprávného kraje (vč. možnosti odvolat předsedu kraje)
- místní referendum v obcích (vč. možnosti odvolat starostu, nikoli o místních daních a poplatcích, povinně u rozdělení či přejmenování obce)
- přímá volba předsedů samosprávných krajů (županů)
- přímá volba starostů
- na celostátní úrovni přímá volba prezidenta republiky a celostátní referendum (usnesení Národní rady SR nebo petice minimálně 350 000 občanů)

16

Krajská a místní referenda na Slovensku

- usnesení zastupitelstva obce (kraje) nebo petice min. 30 % oprávněných voličů (do změny zákona v roce 2001 min. 20 %, Bratislava a Košice stále 20 %)
- referendum je platné při účasti alespoň poloviny oprávněných voličů pokud pro položenou otázku kladně hlasovala více než polovina zúčastněných (obce i kraje)
- na Slovensku není zvláštní zákon o konání místních (krajských) referend, který by stanovoval referendové postupy (místní referenda – *zákon o obecném zřízení*) → někdy problematické využití v praxi
- např. od roku 2002 se uskutečnilo více než 12 odvolacích hlasování (Smith 2007)

17

Prvky přímé demokracie na místní a regionální úrovni v ČR

- místní referendum na území obce či části obce
- od 1. ledna 2011 krajské referendum (vždy pouze území celého kraje)
- na celostátní úrovni prozatím (snad teoreticky mimo přímou volbu prezidenta) žádný prvek přímé demokracie (pro případné celostátní referendum nutný zvláštní ústavní zákon)

18

Místní referendum v ČR

- usnesení zastupitelstva obce nebo petice občanů (obecně samostatná působnost, zákon vymezuje záležitosti ve kterých je referendum nepřipustné – např. volba a odvolání starosty, vyhlášky obce, rozpočet a místní daně atd., povinné při rozdělení obcí)
- referendum je platné při účasti alespoň 35 % oprávněných voličů (do změny v roce 2008 – 50 % oprávněných voličů) a závazné pokud pro položenou otázku kladně hlasovala více než polovina zúčastněných a zároveň minimálně 25 % všech oprávněných voličů (při oddělení části obce či sloučení obcí nad 50 % všech oprávněných voličů)

(více viz. zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.)

19

Místní referendum v ČR

minimální počet podpisů obyvatel (oprávněných voličů)
podporujících místní referendum

obec do 3 000 obyvatel	30 %
obec od 3 001 do 20 000 obyv.	20 %
obec od 20 001 do 200 000 obyv.	10 %
obec nad 200 000 obyvatel	6 %

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

20

Místní referendum v ČR

Místní referenda v ČR dle témat 2000 až 2006

rozdělení obcí	20
úložiště jaderného odpadu	16
větrné elektrárny	14
doprava	8
doly/lomy	8
ostatní udržitelný rozvoj	7
továrny	6
školy	3
ostatní témata	12
celkem	94

Zdroj: Smith, M. Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice. Praha, 2007. Str. 47.

21

Místní referendum v ČR

Výsledky místních referend v ČR podle počtu obyvatel 2000 – 2006

počet obyvatel obce	celkem případů	případy s platnými výsledky	případy s neplatnými výsledky	průměrná účast (%)
0 - 499	34	30	4	70,3
500 - 1 999	35	32	3	63,5
2 000 - 9 999	17	8	9	41,6
10 000 - 30 000	4	0	4	29,3
nad 30 000	4	1	3	22,6
celkem	94	71	23	58,6

Zdroj: Smith, M. Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice. Praha, 2007. Str. 47.

22

Místní referendum v ČR

místní referenda od roku 2006 zachyceny na www stránkách Ministerstva vnitra ČR (možná ne úplně všechny)

- ➔ od března 2006 do března 2022 proběhlo (nebo byl podán návrh) na bezmála 350 místních referend (většinou menší, ale i velké obce – Brno, Plzeň, Liberec, Zlín, Praha 3, Litvínov...)
- ➔ viz webové stránky Ministerstva vnitra ČR (<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>) – seznam nemusí být úplný

23

Krajské referendum v ČR

- ➔ rozhodování o věcech v samostatné působnosti kraje (mimo rozpočtu, zrušení a vnitřního uspořádání orgánů kraje, odvolání hejtmána a členů rady kraje apod.)
- ➔ koná se po usnesení krajského zastupitelstva či předložení petice alespoň 6 % oprávněných osob (voličů s trvalým pobytem v kraji)
- ➔ referendum je platné při účasti alespoň 35 % oprávněných voličů a závazné pokud pro položenou otázku kladně hlasovala více než polovina zúčastněných a zároveň minimálně 25 % všech oprávněných voličů
- ➔ rozhodnutí v krajském referendu je pro zastupitele a orgány kraje závazné

(více viz. zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů)

24

Referenda (vč. místních) – některá úskalí obecně:

- již zmíněná minimální účast
- legislativní (znění zákona – důležité přesné vymezení – a občasné přehnané administrativní nároky samospráv)
- načasování (např. Rakousko a hlasování o využívání jaderné energetiky – hlasování o zprovoznění hotové elektrárny Zwentendorf v roce 1978, Zábřeh a termín hlasování o papírně energetickém zdroji Wanemí – až po revizi rozhodnutí zastupitelstva...)

25

Celostátní referenda na Slovensku

- rovněž nutná účast více než 50% voličů a kladně pro položenou otázku se musí vyjádřit přes 50% účastníků
- referendum proběhlo osmkrát (jednou bylo prohlášeno za zmařené a jednou nevyhlášeno prezidentem pro rozpor s ústavou – používání jazyků národních menšin) – prozatím ne příliš úspěšná praxe (složitost zákonů, snaha politických stran o manipulace – např. v době Mečiarova premiérství)
- z toho např. dvakrát o zkrácení volebního období Národní rady SR a o nových volbách
- pouze jednou bylo referendum platné (účast nad 50%) ⇒ **ne problém dané techniky rozhodování, ale konstrukce norem o referendu** (umožnění aby se odpůrci navrhovaného v referendu spojili s občansky pasivními – příliš vysoká požadovaná účast) – SR i ČR – **pokud by podobná účast byla požadována u voleb – málokteré by byly platné** ⇒

26

Volební účast v ČR (údaje v % oprávněných voličů)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010
poslanecká sněmovna	96,78	85,07	-	76,41	74,03	-	58,00	-	64,47	-	-	62,6
senát 1. kolo	-	-	-	35,03	42,37	33,72	24,10	28,97	42,09	39,52	-	44,6
senát 2. kolo	-	-	-	30,63	20,36	21,56	32,55	18,41	20,73	29,85	-	24,6
kraje	-	-	-	-	-	33,64	-	29,62	-	40,30	-	-
místní volby	-	-	60,68	-	45,02	-	43,39	-	46,38	-	-	48,5
evropský parlament	-	-	-	-	-	-	-	28,32	-	-	28,22	-

V letech 1990 a 1992 Česká národní rada
Zdroj: www.volby.cz

27

Volební účast na Slovensku (údaje v % oprávněných voličů)

	1990	1992	1994	1998	1999	2001	2002	2004	2005	2006	2009	2010
Národní rada	95,39	84,20	75,65	84,24	-	-	70,06	-	-	54,67	-	58,8
prezident 1. kolo	-	-	-	-	73,89	-	-	47,94	-	-	43,63	-
prezident 2. kolo	-	-	-	-	75,45	-	-	43,50	-	-	51,67	-
kraje	-	-	-	-	-	26,02	-	-	18,02	-	22,90	-
kraje 2. kolo (volby župana)	-	-	-	-	-	22,61	-	-	11,07	-	18,39	-
místní volby	?	-	-	?	-	-	49,51	-	-	47,65	-	49,7
Evropský parlament	-	-	-	-	-	-	-	16,96	-	-	19,64	-

V letech 1990 a 1992 Slovenská národní rada
Zdroj: www.statistics.sk

28

Úskalí referend vyvolaných peticemi občanů

- imaginární obec Horní Dolní – radnice uplatňuje politiku X (např. povolení skládky, továrny apod.)
- místní aktér (občan, podnikatel, nezisková organizace) – přesvědčen, že politika X by měla být nahrazena nějakou jinou – Y
- většina občanů se o místní záležitosti nestará a nemá žádné výrazné preference
- více možností tlaku na radnici ze strany místního aktéra (petice, akce občanského odporu, kandidatura ve volbách, referendum)

29

Úskalí referend vyvolaných peticemi občanů

- místní aktér se v našem případě rozhodl pro referendum (např. pro závaznost v případě úspěchu)
- nutnost shromáždit podpisy (nastudování přesných podmínek, nepřátelsky naladěná radnice – může se pokusit podpisy označit za neplatné – obrana soudní přezkoum)
- pokud se podaří podpisy shromáždit – nutnost potvrzení zastupitelstvem obce (zastupitelstvo např. může referendovou otázku označit za nejasnou – obrana soudní přezkoum)

30

Úskalí referend vyvolaných peticemi občanů

- nutná 35% účast při referendu (vedení radnice s referendem nesouhlasí – informuje co nejméně, spíše o tom proč nepřijít nebo hlasovat NE)
- pokud je referendum úspěšné – radnice by místo své preferované politiky X měla uplatňovat politiku Y – udělá to? – nutnost monitorovat situaci, příp. organizovat protestní akce
- další možné politické důsledky pro obec (při prohře politiky X v referendu – znejistění starosty zda bude příště zvolen atd.

Peticemi vyvolaná referenda – nutnost značných zdrojů a úsilí.

31

Zdroje a rozšiřující literatura:

- Říchová, B. (2002) *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál.
- Cabada, L. Kubát, M. (2002) *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Hloušek, V. Kopeček, L. (2007) *DEMOKRACIE. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Masarykova univerzita.
- Krejčí, O. (2006) *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing.
- Pechanec, P. (2011) *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR.
- Smith, M. (2007) *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: Sociologický ústav AV.
- Šimíček, V. (Ed.) (2016) *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita.
- Havlík, M. (2015) Problematika přímé demokracie v Kalifornii. *Central European Journal of Politics*. Ročník 1, číslo 1.

32

Zdroje a rozšiřující literatura:

- Zákon PČR č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon PČR č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
- Zákon NRSR č. 302/2001 Z. z. o samosprávě vyšších územních celků (zákon o samosprávných krajích).
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení ve znění pozdějších předpisů.

33