Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice

Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice

Michael L. Smith

ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy

Sociologický ústav Akademie věd ČR, v.v.i.
Praha 2007

Odborní recenzenti:
RNDr. Petr Jehlička, Ph.D.
RNDr. Tomáš Kostelecký, CSc.

Vznik této studie byl financován Nadací VIA z prostředků Trustu pro občanskou společnost ve střední a východní Evropě. Vydání této monografie, pokračování a další rozšíření výzkumu na tomto poli v letech 2007 a 2008 umožnil grant GAČR č. 403/07/1608, „Politika místních referend ve střední Evropě". Publikace byla vydána za finanční podpory Výzkumného záměru Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., „Sociologická analýza dlouhodobých sociálních procesů v české společnosti v kontextu evropských integračních politik, rozvoje znalostní společnosti, lidského, sociálního a kulturního kapitálu", č. AV0Z70280505. Velkým přínosem pro mě byly metodologické diskuse s Petrem Soukupem, poznámky účastníků *Druhého kongresu o místní politice v Evropě* v Bruselu v květnu 2006 a podpora kolegů v Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i., a na fakultě New School for Social Research v New Yorku. Také bych chtěl velmi poděkovat Věře Sokolové za naše vzájemné intelektuální diskuse a velkou emocionální podporu, bez nichž by tento projekt nemohl být realizován. Veškeré názory a chyby v analýze uvedené v této knize jsou výhradně na mé straně.

© ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy
a Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v.v.i., Praha 2007.
ISBN 978-80-903316-3-1 (ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy)
ISBN 978-80-7330-117-0 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.)

Obsah

Seznam tabulek **6**
Seznam grafů **6**
Úvod **9**

Základní otázky a cíle 9
Instituce místní přímé demokracie: typové podobnosti 11
Příčiny úspěchu referenda: kampaňový model 15
Data a metody 18
Struktura studie 19

1. Referendová legislativa a růst využití přímé demokracie ve střední a východní Evropě **23**

1.1. Legislativa k místní přímé demokracii ve střední a východní Evropě 24
1.2. Polsko 29
1.3. Maďarsko 32
1.4. Slovensko 37
1.5. Česká republika 41
1.6. Místní přímá demokracie ve Visegrádu: porovnání 48

2. Překonávání překážek aneb jak dosáhnout referendového hlasování **51**

2.1. „Města jsou pro lidi, nejen pro auta“: první referendum v Táboře 54
2.2. Plzeňská referendová kampaň o ceně veřejné dopravy 57
2.3. Dopady občanského aktivismu: libouchecké referendum o zahájení těžby 61
2.4. Právní spor a boj o referendum v Ivančicích 64
2.5. Závěry 67

3. Objasnění podmíněnosti výsledků referenda **71**

3.1. Objasnění podmíněnosti hlasovací účasti 72
3.2. Vysvětlení platnosti výsledků 81
3.3. Proč navrhovatelé referend vítězí a prohrávají 84
3.4. Závěry 89

Závěr **93**
Literatura **97**
O autorovi **101**

Seznam tabulek

Tabulka 0.1. Typy místní přímé demokracie 13
Tabulka 1.1. Vybrané předpisy o místních iniciativách a referendech v Evropě 26
Tabulka 1.2. Nástroje přímé demokracie v Polsku, 2001–2005 31
Tabulka 1.3. Místní referenda v Maďarsku, 1999–2006 34
Tabulka 1.4. Binomická logistická regrese referendového úspěchu: Místní referendové kampaně v Maďarsku, 1999–2005 36
Tabulka 1.5. Změny v místní samosprávě v České republice 42
Tabulka 1.6. Srovnání starých a nových referendových zákonů v České republice 45
Tabulka 1.7. Výsledky českých místních referend podle počtu obyvatel, 2000–2006 47
Tabulka 2.1. Osnova nezávislých proměnných, případů a výsledků 54
Tabulka 2.2. Odpovědi táborských občanů v průzkumu veřejného mínění v roce 1996 (v %) 55
Tabulka 3.1. Identifikace potenciálních proměnných pro zahrnutí do modelu 74
Tabulka 3.2. Účast v referendu určená počtem obyvatel a tématem 78
Tabulka 3.3. Účast v referendech iniciovaných občany a zastupitelstvy 80
Tabulka 3.4. Binomická logistická regrese popisující platná referenda iniciovaná občany 82
Tabulka 3.5. Úspěšnost místních referend v jednotlivých fázích referendového procesu 85
Tabulka 3.6. Binomická logistická regrese popisující vítězství a porážky 87

Seznam grafů

Graf 1.1. Odvolací volby v Polsku podle druhu, 1992–2005 30
Graf 1.2. Maďarská místní referenda dle tématu, 1999–2005 35
Graf 1.3. Volební účast a platnost v místních referendech v Maďarsku, 2003–2004 36
Graf 1.4. Místní referenda v České republice, 2000–2006 46
Graf 1.5. Místní referenda v České republice dle témat, 2000–2006 47
Graf 3.1. Přímá demokracie pro vesnice, nikoliv pro města: případy znázorněné logaritmickou regresní křivkou 75
Graf 3.2. Vliv velikosti obce na účast v referendu 75
Graf 3.3. Účast v místních referendech v ČR a v předchozích komunálních volbách 76
Graf 3.4. Pravděpodobnost platného referenda 84
Graf 3.5. Intenzita a polarita výsledků referend iniciovaných občany 88

„Hlasování představuje ‚protahování svalů‘:
sčítání šancí v konečné válce.“

Adam Przeworski [1999: 48]

„…mechanismus referenda iniciovaného občany slouží jako ‚zbraň v záloze‘, která vede vzdorné politiky k tomu, aby při tvorbě veřejné politiky respektovali vůli lidu.“

Edward Lascher et al. [1996: 760]

Úvod

Základní otázky a cíle

Tato studie zkoumá vyhlídky místní přímé demokracie v politických podmínkách, kde je její rozkvět velmi nepravděpodobný. Podle mnoha teoretiků se postkomunistické země střední a východní Evropy i nadále potýkají s rozšířenou politickou korupcí, nízkým sociálním kapitálem [Raiser et al. 2001; Mihaylova 2004] a nízkou politickou participací [Howard 2003]. Podle zákonů o místních referendech většiny zemí střední a východní Evropy musejí návrh při referendu iniciovaném občany před hlasováním schválit místní zastupitelstva. Pro občany je proto velmi obtížné prosadit hlasování, se kterým místní zastupitelstvo nesouhlasí. Aby byly výsledky platné, musejí navrhovatelé také splnit podmínku 50% hlasovací účasti. V takovém politickém a právním prostředí občanská politika jen obtížně zapouští kořeny a zdá se překvapivé, pokud vůbec k nějakým místním referendům dojde.

Ve skutečnosti však v řadě zemí střední Evropy, zejména v Polsku, Maďarsku a České republice, místní přímá demokracie od pádu komunismu výrazně sílí [Smith 2007]. Jen v Polsku se od roku 2000 konalo více než 300 odvolacích voleb. Ve stejném období v České republice – kde před rokem 2000 nedošlo k jedinému občany iniciovanému referendu – celkový počet místních referend od tohoto roku dosáhl 94 případů. V Maďarsku, taktéž od roku 2000, se na obecní úrovni uskutečnilo přes sto referend. Tyto nové trendy vyvolávají překvapivé a dosud neprozkoumané otázky o podmínkách, v nichž přímá demokracie může vzkvétat, a dopadu, jaký může mít na místní politiku v této části světa.

Valná většina empirických výzkumů přímé demokracie na nižší než celostátní úrovni se soustředí na praxi v jednotlivých amerických státech [např. Magleby 1984; Bowler, Donovan 2000; Bowler, Donovan, Tolbert 1998; Gerber 1999; Allswang 2000]. Tento kontext výrazně formuje směřování politologického výzkumu. Kupříkladu vědci zkoumající problém kompetentnosti voličů u přímé legislativy svou práci výslovně zakládají na skutečnosti, že mnoho amerických občanů je ve volební den postaveno před záplavu různých hlasování [Lupia 1994; Lupia, Matsusaka 2004]. Mnoho modelů a teorií přímé demokracie je také založeno na americkém chápání „iniciativy, referenda a odvolání“ [Cronin 1989; Haskell 2000]. Může být přijatelné zobecňovat zjištění z výzkumu přímé demokracie v Kalifornii na jiné státy USA, ale co zbytek světa? Bez empirického zkoumání fungování místní přímé demokracie mimo Spojené státy a Švýcarsko je obtížné, ne-li nemožné, spolehlivě posoudit globální přínos přímé demokracie pro místní politiku, občany a řadu zájmových skupin, které tento nástroj používají k nastolení politické změny.

Ke zkoumání místní přímé demokracie ze srovnávací perspektivy jsem zvolil závislou proměnnou, která vychází z demokratické povahy referendové politiky jako procesu *politického soupeření*: úspěšnost či neúspěšnost referendových kampaní. Vědci příliš často idealizují (nebo démoni-

zují) přímou demokracii jako prostředek občanské diskuse, „vůli lidu“ či nástroj levice nebo naplnění politiky amerického *progresivního hnutí* [Smith, Tolbert 2004]. Vyhýbaje se takovýmto hodnotícím výrokům, stanovil jsem jako výchozí bod svého výzkumu pozorování, že *místní přímá demokracie je nejčastěji procesem, v němž aktéři mimo oblast formální politiky usilují o změnu minulých, současných nebo budoucích politik či získání voličské podpory pro určitý návrh.* Stejně jako se na demokracii obvykle pohlíží jako na soutěž, v níž politici a politické strany jednají strategicky tak, aby získali maximum hlasů voličů a funkce [Downs 1957; Riker 1982], na přímou demokracii lze pohlížet jako na soutěž, při níž vítěz bere vše a cílem navrhovatele je vítězství v referendu a změna politiky. Protože si političtí (volení) zástupci nárokují monopol na politickou moc, musí navrhovatel při kampani vyvinout houževnaté strategie, které nejen vybudují takovou podporu občanů, aby se hlasování uskutečnilo, ale také přesvědčí dostatek voličů, aby zpochybnili politické preference těchto zástupců. Prvořadou otázku tohoto mého výzkumu lze tedy vyjádřit vcelku jednoduše: které faktory determinují úspěšnost nebo neúspěšnost navrhovatelů při iniciování a uskutečňování místních referendových kampaní ve střední a východní Evropě? Které strategie, aktéři nebo schopnosti napomohly k překonání politických překážek kampaně v případech, kdy místní politici referenda iniciovaná občany nepodporovali? Ke zodpovězení těchto otázek musíme vytvořit takovou koncepci referendové politiky, která umožní objasnit různé možné významy pojmů „úspěšnost“ a „neúspěšnost“ pro běžné občany i navrhovatele.

Primárním cílem této studie je tedy vysvětlit, proč některé referendové kampaně uspějí a jiné selžou. Pomocí regresní analýzy zhodnotím, do jaké míry je úspěšnost referendové kampaně určena faktory jako velikost obce, míra občanské angažovanosti v komunitě, stranická příslušnost starosty, nezaměstnanost, a dalšími proměnnými. Srovnávací analýza ukáže, že přes statistickou relevanci některých výše uvedených faktorů hrají rozhodující úlohu pro úspěch referenda *vklady* a *strategie* navrhovatele. Konkrétně tvrdím, že úspěšným kampaním nejčastěji předchází uplatnění právních vkladů navrhovatele (tj. schopnosti využít „právní hrozby“) a navrhovatelovy schopnosti mobilizovat běžné občany k zapojení do kolektivní činnosti – nejen ve smyslu hlasování pro návrh, ale také z hlediska strategií organizování protestů a jiných politických aktivit kolem kampaně (tj. schopnosti využít „politické hrozby“).

Pokud navrhovatelé jednají při sledování svých zájmů strategicky a z referendového procesu vzejdou vítězové a poražení, neznamená to, že věcné výsledky referend odrážejí pouze soukromé nebo zvláštní zájmy. Právě naopak: literatura o přímé demokracii zabývající se racionální volbou přesvědčivě ukázala, že výsledky občanských iniciativ (tj. referend, kde iniciátor navrhuje otázku a zároveň splní právní požadavky pro to, aby se o ní hlasovalo) budou ve srovnání s jinými institucemi přímé a zastupitelské demokracie s výrazně vyšší pravděpodobností odrážet zájmy mediánového voliče. U Romerova a Rosenthalova [Romer, Rosenthal 1978, 1979] průlomového modelu „tvůrců agendy“ („agenda setter model“) v rámci teorie přímé demokracie – vytvořili jej v souvislosti s referendem o rozpočtu iniciovaným samosprávou – bylo zjištěno, že výše přidělených rozpočtových prostředků zvolená prostřednictvím referenda neodráží pouze preference voličů, ale spíše vypočítané řešení na půli cesty mezi míněním voličů a politiků. Avšak Steunenberg [1992], který komplexně testoval vliv institucí přímé demokracie (např. povinných referend, občanských iniciativ a Romerova-Rosenthalova modelu tvůrců agendy) na výši přidělených rozpočtových prostředků, zjistil, že ze jmenovaných institucí právě v občanských iniciativách volí voliči rozpočet na úrovni, která se nejvíce blíží jejich ideálním představám. Pokud vše ostatní

zůstává stejné, *občanské iniciativy ve srovnání s ostatními instituty přímé a zastupitelské demokracie vedou k politickým výsledkům, které nejlépe odrážejí zájmy voličů.*

Tyto modely přímé demokracie byly potvrzeny novějším teoretickým výzkumem. V prvním významném modelu přímé demokracie založeném na teorii her, který formulovali Arthur Lupia a Elizabeth Gerber [Gerber, Lupia 1995], autoři zjistili, že zavedení politické soutěže do referendové kampaně (např. prostřednictvím přítomnosti skupiny podnikatelů, kteří nesouhlasí s tím, aby nevládní organizace realizovala referendovou kampaň) nevede k tomu, že by výsledky referenda více odrážely zájmy voličů. Naposledy Simon Hug [2001, 2004; Hug, Tsebelis 2002], který integroval prvky Steunenbergovy analýzy a analýzy Gerberové-Lupii do svého vlastního pokročilejšího institucionálního modelu, potvrdil předchozí výzkum, podle kterého za podobných podmínek občanská iniciativa ve srovnání s ostatními instituty přímé a zastupitelské demokracie s větší pravděpodobností odráží zájmy voličů.

V České republice prakticky není důvod předpokládat, že by referenda iniciovaná občany (místní forma občanských iniciativ) neměla rezonovat s veřejností nebo že by nereflektovala „veřejné dobro". Všechny společné vlastnosti českých místních referend – např. malá velikost komunity, kampaně iniciované občanskými skupinami a komplikovaný proces referenda, který „vyřazuje" slabé kampaně, kterým se vůbec nepodaří dosáhnout konání hlasování – jsou vlastnostmi, které teoreticky vedou k větší politické participaci a volební účasti. Zdá se, že obavy běžně vyjadřované některými výraznými českými politiky – především že občané nejsou dostatečně informovaní k tomu, aby mohli sami provést důležitá politická rozhodnutí – nemají téměř žádný empirický základ. Jediná obava politiků, která v této studii nachází empirickou oporu, je strach ze ztráty monopolní kontroly nad rozhodováním. Nejen že mnohá referenda iniciovaná občany úspěšně zpochybnila rozhodnutí a návrhy místní samosprávy, ale možnost takové události navíc některé politiky vedla ke zjevně protiprávnímu či korupčnímu chování, aby zabránili referendovým kampaním v dosažení úspěchu.

Můžeme shrnout, že institucionální podmínky přímé demokracie výrazně ovlivňují nejen pravidla hry, díky nimž kampaně uspějí nebo selžou, ale také to, zda věcné politické výstupy odrážejí zájmy voličů. To platí i v situacích s vysokou požadovanou účastí, kde iniciátoři musejí překonat eventualitu, že se nesouhlasící voliči rozhodnou referenda nezúčastnit, a tak znemožní dosažení platnosti hlasování. Vzhledem k významu pravidel hry, pokud jde o výsledky referenda, než budeme moci dále rozvíjet výzkumné cíle této studie, musíme nejprve provést srovnávací exkurz do různých forem místní přímé demokracie.

Instituce místní přímé demokracie: typové podobnosti

Vzhledem k nedostatku komparativních empirických výzkumů místní přímé demokracie se dosti těžko posuzuje, do jaké míry lze zjištění o úspěšnosti referend v jedné zemi zobecnit v jiných oblastech světa, kde mohou referendové zákony být naprosto odlišné. Například výzkum o úloze korporátních zájmů v amerických místních referendech nelze obecně moc dobře využít pro pochopení referendové politiky v Evropě, kde kromě Švýcarska úloha korporací v místních referendech nebyla prokázána [Kaufmann, Waters 2004]. Tyto rozdíly mohou také vést k výrazně odlišným hodnocením významu a úlohy přímé demokracie v místní politice obecně.

Oprávněné je však přesvědčení, že komparativní výzkum místní přímé demokracie v dané zemi by mohl být zobecnitelný na jiné státy se stejným *typem* nebo systémem místní přímé demokracie. V tabulce 0.1 jsou klíčové charakteristiky přímé demokracie na obecní úrovni rozděleny do tří hlavních typů: USA, západní Evropa a východní Evropa. Tabulka není vyčerpávající,[1] ale poukazuje nejen na řadu podobností v procesech přímé demokracie u jednotlivých typů, ale také na řadu rozdílů mezi nimi. Uvedené obecné charakteristiky místní přímé demokracie mohou být pro většinu čtenářů neznámé, protože valná většina výzkumů o přímé demokracii na nižší než celostátní úrovni se zaměřuje na *státní* referenda ve federálních systémech (USA, Švýcarsko a Německo), a nikoliv na referenda na obecní úrovni.[2]

Nejprve definujme použité pojmy. „Iniciativa" ve Spojených státech je proces, jímž občané dosáhnou hlasování o *nově navržené* vyhlášce tím, že shromáždí určitý počet podpisů spoluobčanů. Iniciativa vlastně umožňuje voličům prosadit konkrétní obecní zákony bez zapojení volených zástupců. Obvykle je petice po shromáždění dostatečného počtu podpisů (absolutní počet nebo procento obyvatel) předložena sekretáři města (*clerk*),[3] který ověří správnost podpisů. Někdy může místní zastupitelstvo o iniciativě hlasovat přímo, ale rozhodne-li se opatření nepodpořit, hlasují o něm občané [Matsusaka 2003]. „Místní referendum" je technicky řečeno proces, při němž voliči hlasováním schvalují nebo odmítají *již existující* vyhlášku nebo novelu statutu. Referendum iniciuje buď navrhovatel, který sbírá podpisy, aby napadl existující vyhlášku, nebo místní zastupitelstvo, které usiluje o odhlasování nové vyhlášky voliči. Postupy jsou podobné jako u iniciativy, v mnoha městech jsou doplněny o časové omezení, v němž mohou navrhovatelé nový přepis napadnout (ibid.). A konečně, při „odvolání" navrhovatel shromažďuje podpisy, aby se pokusil odvolat voleného úředníka z úřadu. Narozdíl od iniciativy a referenda se charakter odvolacích voleb globálně liší jen velmi málo.[4] Přes rozšířenost místních iniciativ, referend a odvolání v amerických městech jsou statistické údaje dostupné pouze pro několik málo států [I&R Institute 2006], což brzdí komparativní výzkum tohoto tématu. V důsledku toho se Initiative & Referendum Institute rozhodl vytvořit novou databázi právních ustanovení místních iniciativ v tisícovce největších amerických měst. I když databáze už inspirovala hodnotný výzkum [viz Matsusaka 2007; Primo 2007], neobsahuje data o výsledcích těchto iniciativ v daných lokalitách.

Naproti tomu ve většině evropských zemí se právně nerozlišují iniciativy a referenda, ale pouze „referenda" iniciovaná navrhovateli (místními občany) a místními zastupitelstvy.[5] Zákony v unitárních systémech často výslovně zakazují místní referenda o daňových, dluhopisových nebo jiných místních finančních otázkách. Ve většině západní Evropy nejsou výsledky místních referend zpravidla pro místní samosprávy závazné, čímž se snižuje jejich potenciál pro politickou změnu na nejnižší úrovni, zatímco ve většině střední a východní Evropy závazné jsou, hlasuje-li alespoň polovina voličstva (kromě Rumunska, kde jsou místní referenda konzultativní a lze je vyhlásit jen na návrh starosty). Pobaltské státy, Albánie, Řecko a Irsko žádné zákony o místních referendech nemají [Rada Evropy 2000].

Z tabulky 0.1 je zřejmé, že místní přímá demokracie v rámci Evropy s sebou nese řadu klíčových podobností. Za prvé, všechny evropské země kromě Švýcarska podmiňují platnost referendových výsledků vysokou hlasovací účastí. Tato podmínka oproti americké praxi výrazně ovlivňuje logiku hlasování a dynamiku referendových kampaní. Zatímco američtí občané jsou často při jednom hlasování postaveni před řadu místních, okresních nebo státních opatření najednou, zkušenost evropských občanů je odlišná. Podmínka vysoké hlasovací účasti totiž funguje jako

Tabulka 0.1. Typy místní přímé demokracie (obecní úroveň)

	USA	Západní Evropa	Střední a východní Evropa (včetně Německa)
Iniciativa	Užívá se ve 47 státech a přibližně 90 % všech měst (na základě obecních předpisů); o vyhláškách nebo novelách statutu města; nejčastější využití na Západě a ve větších městech; výsledky jsou závazné (na východním pobřeží USA někdy konzultativní); koná se zároveň s volbami.	Málo využívané, protože výsledky jsou konzultativní (nezávazné); před hlasováním ji musí schválit místní zastupitelstvo; řada témat, obvykle omezení u daňových a finančních témat; iniciují navrhovatelé nebo místní zastupitelstvo; zvláštní pravidla pro slučování a rozdělování obcí.	Nepoužívá se často, ale ve státech Visegrádu začíná být běžnější; před hlasováním ji musí schválit místní zastupitelstvo; řada témat, obvykle omezení u daňových a finančních témat; iniciují navrhovatelé nebo místní zastupitelstvo; zvláštní pravidla pro slučování a rozdělování obcí; v Německu se pravidla liší podle státu.
Referendum	Používá se méně často než iniciativa; z iniciativy navrhovatele nebo zastupitelstva; o vyhláškách nebo novelách statutu města; často s časovým omezením.	Vzácné využití; iniciativa/referendum nejsou právně odlišeny; především forma „veřejné konzultace"; z iniciativy navrhovatele nebo zastupitelstva.	Méně časté využití než iniciativa; iniciativa/referendum nejsou právně odlišeny; z iniciativy navrhovatele nebo zastupitelstva.
Odvolání	Existuje v přibližně 70 % měst USA, řadě větších měst na Západě	Neexistuje v mnoha státech	Existuje v Polsku, Slovensku a některých německých státech
Podmínka hlasovací účasti	Ne	Ano, obvykle 50 %; ke sloučení nebo rozdělení obcí třeba absolutní většina	Ano, obvykle 50 %; ke sloučení nebo rozdělení obcí obvykle třeba absolutní většina
Statut výsledků	Většinou závazné	Obvykle nezávazné (kromě rozdělení obce)	Většinou závazné
Obvyklé problémy	Zneužití korporátními zájmy; hlasování o příliš mnoha návrzích, zahlcení voličů; dojem, že výsledky nemusejí být sociálně spravedlivé nebo redistributivní, zejména u daňových dluhopisových otázek.	Spíše bez problémů, protože se téměř nevyužívá.	Zásahy politiků do procesu navrhování; mnoho právních sporů a nesrovnalostí; složité předpisy; referenda se nemusejí konat při volbách, což způsobuje nízkou účast.

Zdroj: autor.

silný filtr, který brání hlasování o méně politicky významných otázkách. To také znamená, že způsobilost voličů představuje menší problém, protože v jedné komunitě se ve více než jednom referendu zároveň hlasuje jen vzácně. Vzhledem k tomu, že místní referenda v Evropě se obvykle nesmějí týkat daní nebo dluhopisů, existuje také méně důkazů o tom, že výsledky referend jsou nespravedlivé k nízkopříjmovým rodinám nebo menšinám, jako je tomu ve Spojených státech [Tolbert, Hero 1996].

V jedné klíčové věci je však místní přímá demokracie ve střední a východní Evropě podobnější praxi ve Spojených státech než v západní Evropě. Skutečnost, že místní referenda jsou ve Spojených státech a střední a východní Evropě obvykle závazná – narozdíl od západní Evropy – silně determinuje politickou hodnotu přímé demokracie v těchto zemích. Jsou-li referenda konzultativní (často jsou pak nazývána „plebiscity"), jejich strategická hodnota se podobá hodnotě průzkumu veřejného mínění, které mohou místní politici při rozhodování o politických otázkách brát na vědomí, ale nijak je nezavazují k tomu, aby se podřídili většinovému názoru. Konzultativní místní referenda a místní referenda iniciovaná místními zastupitelstvy nefungují jako „zbraně v záloze" [Magleby 1984; Lascher, Hagen, Rochlin 1996], které mohou místní samosprávu donutit k větší vstřícnosti k požadavkům veřejnosti. Řada vědeckých argumentů o využívání referend – např. myšlenka, že přímá občanská kontrola místní politiky motivuje občany k politické angažovanosti – tedy předpokládá závaznost výsledků, což platí pro Spojené státy a střední a východní Evropu, nikoliv však pro většinu západní Evropy, kde výsledky referend nejsou vůbec závazné pro místní politiky.

A konečně, podstatným rozdílem oproti praxi ve Spojených státech je to, že shromáždí-li navrhovatelé ve střední a východní Evropě dostatečný počet podpisů, referendum se obvykle koná do několika měsíců bez ohledu na to, zda se konají pravidelné volby, což může přispět ke zmatení voličů a nižší účasti. Nejdůležitější je to, že místní zastupitelstvo má po shromáždění a kontrole podpisů právo rozhodnout, zda se referendum vůbec uskuteční. V České republice jsou místní zastupitelstva ze zákona povinna referendum vyhlásit, pokud nebyly v navrhovacím procesu shledány vady, ale zastupitelstva referenda běžně odmítají, i když žádné takové problémy nenastaly. Referendový proces jako celek i naději navrhovatelů na úspěch tak narozdíl od USA ve střední a východní Evropě výrazně ovlivňuje rozhodovací úloha místních zastupitelstev (a činí je mnohem konfliktnějšími). Studium místní přímé demokracie tedy musí brát v potaz výše uvedené podobnosti a rozdíly mezi typy referend, protože mezi zeměmi s výrazně odlišnými pravidly hry se dynamika referendové politiky bude lišit.

Výzkumná struktura této studie tedy stojí na analýze podmínek úspěšnosti a neúspěšnosti místních referendových kampaní v jedné zemi, na jejímž základě jsou vyslovena obecnější tvrzení o místní referendové politice u jednoho referendového typu: střední Evropy jako celku. Česká republika představuje z řady důvodů v rámci tohoto typu relativně typickou zemi, z níž lze při zobecňování vycházet. Za prvé, zkušenosti s procesem občany iniciovaného referenda v této zemi jsou zcela nové (první úspěšné místní referendum iniciované navrhovateli se konalo v roce 2000), řada překážek, které museli čeští navrhovatelé překonat, se podobá situaci ve státech střední a východní Evropy, kde přímá demokracie právě začíná zapouštět kořeny, např. v Bulharsku. Protože Česká republika ve využití místních referend zaostává za Maďarskem i Polskem, je na ideální křižovatce mezi zeměmi střední Evropy, kde přímá demokracie vzkvétá a naopak skomírá. Za druhé, Česká republika měla dva různé zákony o místních referendech a prošla význam-

nou reformou územní správy, což lze využít také ke zkoumání vlivu těchto proměnných na úspěšnost referend. A konečně, hlavní prvky zákona o místním referendu – jako podmínka 50% hlasovací účasti voličů, úloha místního zastupitelstva při schvalování referendových návrhů, nepřípustnost referend o místních financích – jsou velmi časté u místních referend po celý region. Podrobná analýza těchto právních podmínek bude provedena v příští kapitole.

Příčiny úspěchu referenda: kampaňový model

Charakteristiky „úspěšnosti" referendové kampaně se liší podle pravidel hry, kterými se různé kampaně řídí. Úspěšnost a neúspěšnost má také objektivní i subjektivní rozměry, můžeme např. objektivně určit, zda voliči navrhovatele při referendovém hlasování podpořili nebo ne, ale zároveň může navrhovatel různě subjektivně hodnotit to, zda kampaň dosáhla požadovaného cíle. Je třeba vzít v potaz subjektivní i objektivní hodnocení. Zkoumání se také musí zaměřit na *okamžiky nejistoty* kampaně – tj. fáze, které v důsledku určují výsledek procesu přímé demokracie.

Ve střední a východní Evropě stanovují národní zákony pro případný úspěch dosti vysokou laťku. Musí-li návrh před hlasováním schválit místní zastupitelstvo, klíčovým měřítkem úspěšnosti je, zda navrhovatel (a voliči na jeho straně) dokáže zastupitelstvo přesvědčit, aby návrh schválilo. Mohou se objevit i jiné místní okolnosti, které navrhovatelé musejí při vedení kampaně vzít v potaz: úloha jiných zájmových skupin, úloha státních úřadů, socioekonomické podmínky, atd. Máme-li vysvětlit, proč některé referendové kampaně uspějí a jiné ne, musí se výzkum zaměřit na faktory ovlivňující kampaň a proces kampaně samotné. Z tohoto pohledu jsou *výsledky* referenda pouze poslední fází dlouhého *procesu* politického soutěžení, v jehož průběhu mohou navrhovatelé uspět nebo neuspět v mnoha okamžicích.

Z hlediska celého souboru národních zákonů o místních referendech ve střední a východní Evropě je možné úspěch referenda rozčlenit podle překážek, které je třeba postupně v jednotlivých fázích kampaně překonat. Pak je třeba *popsat úspěšnost referenda v každé fázi kampaně*, protože v různých fázích mohou úspěšnost ovlivnit různé faktory. Výstupy demokratických procesů jsou částečně definovány svou nejistotou [Przeworski 1991], naše analýza se proto zaměří na okamžiky nejistoty referendových kampaní.

Představme si, že v městečku Horní Dolní je místní aktér – běžný občan, podnikatelský subjekt, NGO, kdokoliv – který je pevně přesvědčen, že politika X uplatňovaná radnicí poškozuje jeho zájmy a zájmy komunity jako celku a měla by být nahrazena politikou Y. Většina občanů se o místní záležitosti nestará, a proto nemá žádné výrazné preference. Místní aktér pomocí brainstormingu, zkušenosti a hodnotových orientací [Carmin, Balser 2002] sestavil alternativy politického postupu a rozhodl se, že referendum by jeho úsilí zhodnotilo nejlépe, protože by v případě úspěchu mohlo donutit radnici, aby namísto politiky X zavedla politiku Y. Místní aktér, nyní „navrhovatel", musí shromáždit tisíc podpisů pod petici.

Prvním významným okamžikem nejistoty je tedy to, zda se navrhovateli podaří shromáždit dostatek podpisů, aby se o otázce politiky Y hlasovalo. V České republice to může způsobovat značnou nejistotu, protože pro shromažďování podpisů mohou existovat přísná „byrokratická" pravidla. Navrhovatel všechna pravidla hry zjistí jen s obtížemi, protože nejsou k dostání jasné pokyny.[6] Pokud navrhovatel tato pravidla přesně nesplní, radnice – v níž navrhovatelovy aktivity

v tuto chvíli již budí silné podezření – bude mít důvody zbavit podpisy platnosti a petici anulovat. Navíc, pokud navrhovatel dosud nikdy podpisy neshromažďoval – což je v nových demokraciích běžné – je zde významné riziko, že běžní občané nebudou mít dostatek informací, které by je přiměly petici podepsat.

Pokud navrhovatel z jakýchkoliv důvodů shromáždí dostatek podpisů, nastává druhý okamžik nejistoty, tedy zda místní zastupitelstvo potvrdí petici a vyhlásí referendum. Představme si, že místní zastupitelstvo návrh (tj. referendovou otázku) posoudí a shledá ji natolik nejasnou, že se na ni nedá odpovědět prostě Ano/Ne, čímž zbaví návrh na referendum platnosti. Co má navrhovatel dělat?

Pokud místní zastupitelstvo z jakéhokoliv důvodu návrh schválí a vyhlásí referendum, nastane třetí okamžik nejistoty: zda se dostaví dost voličů, aby byl překročen 50% práh účasti. Starostka Horní Dolní s referendem nesouhlasí, a proto o něm bude informovat co nejméně. Zmíní se pouze o důvodech, proč by se voliči měli zdržet hlasování nebo hlasovat Ne. Protože jsou občané o referendu neinformovaní – řada nezná ani datum referenda – navrhovatel stojí před obtížným úkolem: jak informovat voliče a motivovat je k hlasování.

Pokud z jakéhokoliv důvodu odvolí alespoň 50 % voličů, jako čtvrtý okamžik nejistoty přichází otázka, zda navrhovatele podpoří většina voličů. Pokud hlasují proti němu, veškeré zdroje a úsilí, které navrhovatel do referendové kampaně vložil, přijdou vniveč. Tato možnost zvyšuje „sázky" kampaně a vede navrhovatele k tomu, aby zvolil ty nejlepší informační a přesvědčovací strategie.

Pokud referendum z jakéhokoliv důvodu zaznamená velký úspěch, navrhovatel to nemůže prostě jen oslavit a nezajímat se o poreferendové dění. Pokud radnice upřednostňovala politiku X před politikou Y, ale teď ji výsledky referenda zavazují k uplatnění politiky Y, co zaručí, že bude jednat v rozporu se svými preferencemi a udělá to? Navrhovatel bude muset situaci pozorně monitorovat – možná i organizovat protestní akce – aby zajistil, že radnice splní svou povinnost a zrealizuje politiku Y [Gerber et al. 2001].

Pokud jsou výsledky referenda dodrženy, může referendová kampaň mít další – zamýšlené či nezamýšlené – vedlejší účinky pro politický život v Horní Dolní. Například, starostka Horní Dolní s referendem výrazně nesouhlasila, a teď si proto není jistá, zda bude v příštích obecních volbách znovu zvolena. Po zhodnocení kampaně může být navrhovatel natolik nadšen možnostmi místní politické změny, že po první kampani bude následovat další referendová kampaň o jiné otázce. Referendum může mít pro místní komunitu řadu dopadů a tyto dopady je třeba do hodnocení úspěchu kampaně také zahrnout.

Které faktory v tomto podrobném příběhu z Horní Dolní nejpravděpodobněji určí úspěšnost nebo neúspěšnost kampaně v různých okamžicích nejistoty? V případech jako tento je postup místního zastupitelstva (tj. většiny zastupitelstva, která preferuje politiku X) relativně stabilní: uplatňovat politiku X a zpochybňovat navrhovatele. Pokud místní zastupitelstvo podporuje postoj navrhovatele k politice Y, hra končí, protože místní zastupitelstvo může politiku Y zrealizovat, aniž by k tomu vůbec potřebovalo referendum. U jednotlivých případů tak klíčové determinanty úspěchu referenda vyplynou z vkladů navrhovatele (tj. co navrhovatel přináší do počátku kampaně) a jeho strategií (tj. co dělá v průběhu kampaně).

Jedním z nejdůležitějších vkladů, které navrhovatel potřebuje, jsou nepochybně právní znalosti. Je-li navrhovatel schopen vyložit a naplňovat referendový zákon, bude ve výhodě z hlediska sběru podpisů. Zná-li navrhovatel právní povinnosti místního zastupitelstva, bude moci uplatňo-

vat právní hrozby, kdykoliv zastupitelstvo neudělá to, co by mělo. Má-li navrhovatel na své straně právníka, může uplatňovat reálné právní hrozby – tj. hrozit soudním sporem s městem Horní Dolní pro porušování referendového zákona. Hypotézu lze vyjádřit takto: čím vyšší je navrhovatelův právní vklad, tím větší je naděje, že referendová kampaň v jednotlivých fázích uspěje a povede k úspěšnému referendovému hlasování.

Právními vklady to samozřejmě nekončí. Je vysoce nepravděpodobné, že v referendových kampaních uspějí pouze navrhovatelé-právníci a všichni ostatní navrhovatelé pohoří. Musíme proto vzít v potaz proměnnou odrážející strategie navrhovatele při kampani. Vrátíme-li se k případu Horní Dolní, klíčovým okamžikem kampaně evidentně je, zda místní zastupitelstvo dostojí své zákonné povinnosti vyhlásit referendum či nikoliv. Má to i svůj politický aspekt: zastupitelstvo si nechce odcizit svou voličskou základnu tím, že bude vyvíjet činnost, kterou by voličstvo nemuselo vnímat pozitivně. Klíčovou determinantou úspěšnosti tedy je, zda navrhovatel dokáže mobilizovat voliče natolik, aby referendu jasně vyjadřovali svou podporu. Zastupitelstvo pak ví, že kdyby jednalo jinak, čekaly by je závažné volební důsledky. Hypotézu můžeme vyjádřit takto: referendum bude tím úspěšnější, čím více navrhovatel organizuje akce, které přímo mobilizují občany k podpoře referenda, jako např. místní protestní aktivity.

Tyto dvě hypotézy jsou hlavními argumenty kapitoly 3. Nemůžeme u nich však skončit. Znamenalo by to totiž, že úspěšná referenda probíhají ve všech obcích, kde mají místní aktéři právní znalosti a zároveň používají silné mobilizační strategie. Tyto hypotézy by mohly příliš nadhodnotit využívání referend ve střední a východní Evropě. Studie se proto musí zabývat také relevantními kontextovými proměnnými (na úrovni obce).

Za prvé, vzhledem k významu mobilizace občanů můžeme předpokládat, že navrhovatelé budou se svými kampaněmi nejúspěšnější, je-li v místě rozvinutá občanská společnost. Vědci již dlouho tvrdí, že ze silné občanské společnosti může vzejít aktivnější občanstvo a větší politická participace [Putnam 1993, 2000; Couto 1999; Skocpol, Fiorina 1999]. Občanskou společnost lze snadno operacionalizovat pomocí počtu institucí občanské společnosti (tj. občanských sdružení, církví, sportovních klubů, atd.) v komunitě na 1000 lidí. Velikost místní občanské společnosti lze pak porovnat s průměrem v obcích v daném regionu.[7] Na druhé straně úspěšnost referenda ovlivňuje schopnost navrhovatele mobilizovat veřejnost, mělo by tedy záležet na tom, zda aktéři občanské společnosti aktivně pracují pro věc navrhovatele. Tyto dvě související hypotézy lze formulovat takto: čím větší je místní občanská společnost, tím větší je pravděpodobnost, že v komunitě budou vznikat referendové kampaně; a čím více aktéři občanské společnosti prosazují referendovou kampaň, tím větší je pravděpodobnost úspěchu kampaně.

A konečně, významný vliv na kvalitu demokracie a volební chování mají také velikost politické komunity [např. Barber 1984; Diamond 1999] a další teritoriálně specifické faktory [Kostelecký, Čermák 2004]. Dalo by se předpokládat, že v menších komunitách budou občané ochotnější zapojit se do místních záležitostí a budou také s větší pravděpodobností hlasovat. Dalo by se též předpokládat, že navrhovatelé v menších komunitách budou méně vázaní na podnikatelské zájmy a mohou lépe reflektovat zájmy celé komunity.[8] Z kontextových důvodů je „malá“ komunita malá vzhledem k demografickému rozložení obcí v dané zemi (tj. komunita, která je v Polsku považována za „malou“, může být na Slovensku „velká“). Hypotézu přesto můžeme formulovat takto: čím menší je politická komunita, tím vyšší je pravděpodobnost úspěchu referendových kampaní, zejména z hlediska hlasovací účasti.

Stanovili jsme tedy dvě hlavní hypotézy vysvětlující úspěšnost jednotlivých referendových kampaní (tj. z hlediska vkladů a strategií navrhovatele) a dvě kontextové proměnné. Vzhledem k tomu, že testování těchto hypotéz vyžaduje shromáždění velmi podrobných informací o referendových kampaních a okolnostech jejich konání, musejí být metody empirického výzkumu sestaveny a vybrány velmi uvážlivě. V následující části popíši metody výzkumu, které jsem zvolil, a vysvětlím způsob jejich využití k testování výše uvedených hypotéz.

Data a metody

Jedním z důvodů opomíjení místní přímé demokracie v oboru komparativní politiky je nedostatek komplexních údajů o místních referendech v podmínkách různých zemí. Shromažďování údajů o místních referendech je velmi obtížné, protože státní instituce místní referenda nemonitorují a když tak činí, jejich údaje jsou obvykle neúplné. V České republice místní referenda nedokumentuje Český statistický úřad ani ministerstvo vnitra. K vyřešení problému zdrojů dat je tedy třeba uvážlivě zvolit metodologické postupy šité na míru prostředí země, kde se referenda odehrávají.

Prvotní údaje o českých místních referendech jsem shromáždil pomocí oficiálních žádostí o informace o případných místních referendech (podle českého zákona č. 106/1999 o svobodném přístupu k informacím), které jsem rozeslal na všechny krajské úřady, úřady obcí s rozšířenou působností a další relevantní úřady (např. okresní archivy, ministerstvo vnitra, atd.). Na mé žádosti o informace odpověděly přibližně dvě pětiny všech oslovených institucí. Nejen, že návratnost nebyla ideální (i když mnohem vyšší, než jsem původně předpokládal), ale informace o místních referendech poskytnuté některými institucemi byly neúplné, a někdy nesprávné. Například Městský úřad v Prostějově tvrdil, že se ve městě žádné místní referendum nekonalo, ale z jiných zdrojů se potvrdilo, že proběhla tři místní referenda, při nichž části města vyhlásily samostatnost. Poslední se konalo v roce 2004.

Vzhledem k nespolehlivosti úředních zdrojů bylo úhelným kamenem mého výzkumu využití obsahové analýzy českých mediálních zdrojů k vytvoření kompletní databáze referend. Vyhledal jsem všechny novinové články od konce 90. let do současnosti, ve kterých se objevilo slovo „referendum“ a jeho hlavní mluvnické tvary, a prošel tisíce novinových článků, abych nalezl všechny zmínky o místních referendech. Použil jsem celostátní deníky *MF Dnes a Lidové noviny* a síť místních deníků *Deníky Bohemia/Moravia* – hlavní české noviny s nejúplnějším místním zpravodajstvím.

Ve výsledcích vyhledávání se objevil bezpočet článků o celostátních referendech o evropské ústavě, politických debatách, celostátních referendech v jiných zemích atd. Všechny tyto články jsem odfiltroval, abych se dostal k těm, které hovořily o českých místních referendech či obsahovaly jakékoliv stopy k nim vedoucí. Ty jsem pak zkoumal podrobněji. Jak prohledávání tisku pokračovalo, zakládal jsem složky s novinovými články o referendových kampaních v konkrétních oblastech. Pak jsem pomocí jiných zdrojů ověřoval obsah článků, např. jsem kontaktoval radnici a žádal o další informace k referendové kampani.[9] Po nějaké době již další hledání v různých novinách a pomocí oficiálních žádostí o informace nevedlo k žádným novým stopám možných případů. V tu chvíli jsem musel dojít k závěru, že můj datový soubor obcí, kde se konaly místní referendové kampaně, je nejúplnější, jaký může být.

Když jsem tedy dokončil seznam obcí pomocí výše uvedených metod, dalším krokem výzkumu bylo shromáždění konkrétních informací o relevantních proměnných, které mohly mít vliv na referendové kampaně. Zvláště významnými proměnnými byly: počet obyvatel obce podle sčítání lidu z roku 2001; politická příslušnost starosty v době kampaně; volební účast ve volbách předcházejících referendu; místní nezaměstnanost vypočtená podle sčítání lidu z roku 2001; procento obyvatel s úplným středoškolským vzděláním s maturitou; procento obyvatel starších 60 let; počet organizací občanské společnosti na 1000 obyvatel podle *Registru ekonomických subjektů*.

Dále bylo také třeba shromáždit údaje o referendových kampaních samotných. Údaje pocházely ze shromážděných novinových článků, z obecních internetových stránek, od NGO, o jejichž aktivní účasti v referendových kampaních se vědělo, atd. Zvláště důležitými proměnnými byly kategorizované téma referendové kampaně, rok kampaně, zda referendum inicioval navrhovatel nebo zastupitelstvo, byl-li shromážděn dostatek podpisů, konalo-li se referendum, účast, poměr odpovědí „Ano“ a „Ne“, datum referenda, přesné znění referendové otázky, jména a počet NGO, o jejichž zapojení do kampaně se vědělo, atd. Tato metoda shromažďování údajů však nepostačovala k získání úplných informací o právních vstupech a mobilizačních strategiích navrhovatelů, které jsou třeba k testování dvou hlavních hypotéz studie.

Abych získal údaje k těmto proměnným, uskutečnil jsem 30 otevřených nestrukturovaných rozhovorů s klíčovými politickými aktéry – navrhovateli, místními politiky, právníky, atd. – kteří se podíleli na řadě dalších referendových kampaní. Rozhovory se zaměřovaly na čtyři kampaně vybrané ke komparativní analýze: dvě referendové kampaně o tom, zda umožnit rozvoj těžby v obci (Libouchec a Ivančice), a dvě o dopravních otázkách (Tábor a Plzeň). Při výběru případů ke srovnávání jsem nejprve náhodně zvolil významná témata (těžba a doprava byly pro referendové kampaně v datovém souboru typické), a potom jsem vybral obce, které se lišily z hlediska závislé proměnné (úspěšné a neúspěšné kampaně).

Protože jsem o referendových kampaních byl již informován, využil jsem rozhovory především k získávání informací a názorů na to, jak byly kampaně vedeny a proč byly voleny určité postupy a strategie. Také jsem se ptal, jak navrhovatelé přišli na myšlenku zorganizovat referendovou kampaň a za jak úspěšnou ji považují. Protože dané referendové kampaně měly v životech skoro všech dotazovaných velký význam, nebylo těžké je přimět, aby o nich otevřeně a rozsáhle hovořili. S rozhovorem souhlasili všichni, koho jsem oslovil.

A konečně, pro srovnávací účely bylo také třeba získat základní údaje o místních referendech v jiných zemích střední Evropy. Podařilo se mi to u Polska a Maďarska (kde údaje shromažďují celostátní volební komise) a v omezené míře taky u Slovenska. Po překladu maďarských a polských údajů jsem zjistil, že maďarská a česká místní referenda mají velmi podobné charakteristiky. Rozhodl jsem se proto shromáždit k maďarským případům údaje o některých klíčových politických a demografických proměnných, které jsem používal u českých případů. Výsledky porovnání těchto zemí budou rozebrány v kapitole 2.

Struktura studie

Studie je organizována podle jednotlivých fází referendové kampaně (se zaměřením na úspěšnost a neúspěšnost referenda v každé fázi). V kapitole 2 poskytuji základní informace o rostoucím

využití místní přímé demokracie ve střední Evropě, porovnávám referendové zákony a buduji tak empirický základ studie. Kapitola rozebírá a dokládá vliv referendových zákonů na konkrétní aspekty referendových kampaní v Polsku, Maďarsku, na Slovensku a v České republice. Kapitola 3 se věnuje výhradně České republice a rozebírá úspěšnost a neúspěšnost referenda z hlediska navrhovatelovy schopnosti prosadit hlasování o návrhu. Podrobně zde také analyzuji případovou studii prvního občany iniciovaného referenda v zemi v Táboře v roce 2000 a informuji o dalších případech. Kapitola 4 pak rozebírá úspěšnost referend z hlediska účasti voličů, platnosti výsledků, a toho, zda výsledky představují pro navrhovatele výhru nebo prohru. Na závěr shrnuji zjištění o tom, co v referendových kampaních funguje a co ne. Kapitola končí zamyšlením nad potřebou změny místní referendové legislativy a významem dalšího výzkumu v této oblasti.

Poznámky:

1 Tabulka vzhledem k nedostatku informací nezahrnuje Asii, Afriku, Jižní Ameriku a další oblasti. Švýcarsko není uvedeno, protože tvoří vlastní „typ", referendová pravidla se liší podle kantonu a informace nejsou pro srovnávací účely tak užitečné. Informace o švýcarských referendech viz Kobach [1993] a Fossedal [2005].

2 Z tabulky lze vyvodit, že přímá demokracie na místní a celostátní úrovni jsou zcela odlišné „živočišné druhy". Zobecňování je obtížné, ale celostátní referenda obvykle narozdíl od místních kladou zásadní otázky o státní svrchovanosti, obvykle se týkají jiných politických oblastí, konají se méně často a mají jiné strategické využití [LeDuc 2003; Walker 2003]. Rozsáhlé využití celostátních referend o smlouvách EU v západní Evropě ve skutečnosti nijak nesouvisí s relativní absencí přímé demokracie v místním politickém životě většiny těchto zemí. Řada zemí, kde se místní referenda hojně využívají, ani nemá zákony o celostátních referendech, např. Spojené státy a Česká republika.

3 Sekretář města ve Spojených státech je úředník odpovědný za vedení záznamů města a zápisů jednání místního zastupitelstva. Jeho post je natolik důležitý, že v řadě měst USA jsou sekretáři voleni přímo, což zajišťuje jejich určitou politickou nezávislost na místním zastupitelstvu. Ve střední a východní Evropě jsou naproti tomu referendové návrhy předkládány přímo místnímu zastupitelstvu, což vytváří větší prostor pro politickou manipulaci členy zastupitelstva, kteří jsou proti kampani.

4 Toto je mé vlastní pozorování. Pokud je mi známo, studie o komparativní odvolací politice na místní úrovni dosud nebyla napsána.

5 Tento rozdíl v použití pojmu „referendum" ve Spojených státech a v Evropě je částečně důvodem jeho mnohovýznamovosti. Znamená to také, že snaha vytvořit univerzální definici „iniciativy" a „referenda" – tj. použití téže definice po celém světě – opomíjí definice těchto pojmů v právních řádech jednotlivých zemí. Vzhledem k tomu, že české právo nerozlišuje iniciativu a referendum a použití tohoto rozlišení by české čtenáře mátlo (v českém kontextu je občanská iniciativa proces shromažďování podpisů pod petici bez ohledu na to, zda souvisí s kampaní přímé demokracie), budu používat pojem „referendum" ve smyslu české a evropské legislativy. Budu nejjasněji rozlišovat, zda je referendum iniciováno navrhovatelem nebo městským zastupitelstvem.

6 Zjistit pravidla pro podání návrhu na referendum v mnoha zemích znamená pečlivě prostudovat příslušné zákony. Ne všichni navrhovatelé jsou schopni vykládat zákony a nemusejí porozumět důležitosti dodržení detailního předpisu. Vzhledem k tomu, že místní zastupitelstvo pohlíží na činnost navrhovatele kriticky (v tomto případě), není ochotno navrhovateli poskytnout informace o správném postupu.

7 Porovnáváme zde tedy velikost občanské společnosti mezi obcemi v téže zemi, nikoliv kvalitu občanské společnosti mezi zeměmi. Lze se oprávněně domnívat, že i to by byla přijatelná hypotéza: Polsko, Maďarsko a Česká republika mají více místních referend než jiné země střední a východní Evropy, protože občanská společnost těchto tří zemí je nejživější. Bohužel však nemáme dostatek údajů o místních referendech pro celý region, abychom tuto významnou hypotézu mohli testovat. Po dokončení této předběžné studie bych se chtěl tomuto tématu dále věnovat.

[8] Je však třeba zdůraznit, že v největších místních referendových kampaních v České republice (jako v Plzni, Táboře a Brně) nehrály podnikatelské zájmy vůbec žádnou roli. Vzhledem k této skutečnosti bychom měli podtrhnout hypotézu, že rozdílný dopad „zvláštních zájmů" v různých zemích lze vysvětlit národními nebo institucionálními podmínkami.

[9] To se ukázalo jako dosti důležité. V některých novinových článcích se novináři zmiňovali, že místní zastupitelstvo organizuje místní referendum, ale po ověření informací jsem zjistil, že nešlo o referendum, ale neformální plebiscit nebo průzkum veřejného mínění. Klíčovým rozdílem je, že referendum je závazné a musí se uskutečnit v souladu se zákonem, zatímco neformální plebiscit nemá žádný právní statut, ani když se provede způsobem podobným referendu.

1. Referendová legislativa a růst využití přímé demokracie ve střední a východní Evropě

Jedním ze zásadních politických odkazů demokratických přechodů roku 1989 ve střední a východní Evropě bylo zrození přímé demokracie na místní úrovni. Nově přepracované ústavy v řadě postkomunistických zemí pojímaly suverenitu občanů jako právo občanů řídit politické záležitosti pomocí přímé i zastupitelské demokracie; po těchto ústavách následovaly zákony upřesňující konkrétní podmínky uskutečňování přímé demokracie na místní úrovni. Významné místo přímé demokracie lze vysledovat např. v polské ústavě, která staví přímou a zastupitelskou demokracii naroveň, takže právo občanů využívat referendum vyplývá z demokratického řádu, nikoliv z ustanovení platných zákonů [Piasecki 2005]. Při institucionalizaci přímé demokracie jistě hrály svou úlohu politické ideje. Někteří političtí reformátoři byli totiž na počátku 90. let pevně přesvědčeni, že právě rozšíření participatorních práv občanů bude klíčovým mechanismem prevence návratu k autoritářství a posílení demokratické praxe na místní úrovni.

Dalším důvodem posilování místní přímé demokracie ve střední Evropě mohl být jednoduše také pragmatismus. Po celé období studené války vlády na obou stranách železné opony považovaly územní centralizaci za prostředek zlepšení účinnosti a výkonnosti místní správy. České země v Československu měly například v roce 1961 8726 obcí a do roku 1980 se tento počet snížil takřka na polovinu – na 4778. Po roce 1989 začaly postkomunistické vlády ztotožňovat „více demokracie“ s decentralizací a prostřednictvím zákonů o přímé demokracii umožnily občanům kontrolovat identitu vlastní komunity, když jim poskytly právo iniciovat referenda o rozdělení nebo sloučení obcí [Baldersheim 1996; Kirchner 1999].

Ale nedávný impuls k institucionalizaci a využívání místní přímé demokracie se neomezuje jen na střední a východní Evropu. Řada vědců tvrdí, že v mnoha rozvinutých demokraciích požadují občané lepší přístup k politickým institucím, větší participaci a průhlednost, a vyjadřují také pokles své důvěry v zastupitelskou demokracii vůbec [Scarrow, Webb, Farrell 2000; Wattenberg 2002]. Zatímco někteří bědují nad postupným snižováním volební účasti na Západě, jiní poukazují na rostoucí počty lidí, kteří podepisují petice, vstupují do občansky aktivních skupin a podílejí se na netradičních formách přímého politického vlivu [Dalton 1996; Inglehart 1997; Dalton, Scarrow, Cain 2004]. Organizace *Initiative & Referendum Institute* v souladu s těmito trendy zaznamenala neočekávané dramatické zvýšení využití referend v 90. letech po celých Spojených státech [Waters 2003] a v několika západoevropských zemích [Kaufmann, Waters 2004].

V Evropě nabývá reakce státu na žádosti veřejnosti o větší občanskou účast dvou podob. Jednak lze v Evropě pozorovat trend rozšiřování volebních příležitostí, které jsou voličům k dispozici. Občané mohou nyní volit evropské poslance a v rostoucím počtu zemí umožňují zákonné reformy občanům přímo volit starosty, nejvyšší regionální představitele a prezidenty. Trend k větší regionalizaci – částečně v reakci na regionální politiku EU – rozšířil volební možnosti

občanů také na střední úrovni správy. A za druhé státy reagovaly také růstem počtu zákonů o přímé demokracii. Velká Británie se svou staletou tradicí parlamentní demokracie zažila první národní (nezávazné) referendum v roce 1975 a řada dalších zemí jako Švédsko a Finsko ji v 80. letech následovaly s vlastními národními zákony o tomto „populistickém" nástroji. Využívání referenda k ratifikaci smluv EU po celé Evropě – takových případů bylo dosud přes 40 – pravděpodobně celkově posílilo přímou demokracii v evropské politice.

Německo je výmluvným příkladem trendu zvyšování využití přímé demokracie na místní úrovni. Vzhledem k negativním zkušenostem s přímou demokracií za výmarského období (Hitler vyhlásil ve 30. letech čtyři referenda) Spolková republika za studentských bouří v 60. letech požadavkům na výraznější politickou participaci v politickém systému vzdorovala. Za studené války byla místní referenda možná v jediné německé spolkové zemi – Bádensku-Württembersku – a místní iniciativy a referenda zde byly od roku 1956 využity přibližně 300-krát. Po sjednocení Německa však političtí vůdci v odpověď na „poptávku po demokracii" zahájili rozsáhlé reformy s cílem institucionalizovat participaci na místní úrovni. V důsledku toho v 90. letech povolilo dalších 12 spolkových zemí místní iniciativy a referenda[10] a starostové a primátoři se nyní volí přímým hlasováním po celém Německu [Walter-Rogg, Gabriel 2007]. Dopad těchto zákonů se také významně liší v jednotlivých zemích: zatímco v Bavorsku se mezi lety 1995 a 2005 uskutečnilo úctyhodných 1457 referend iniciovaných občany (tj. jedno referendum ročně v každých 24 obcích), využití referend ve většině bývalé NDR je takřka zanedbatelné kromě Saska, kde mezi lety 1993 – 2002 proběhlo 130 místních referend [ibid.].

Cílem této kapitoly není popisovat rozšiřování zákonů o přímé demokracii, což by empiricky bylo každopádně velmi obtížné. Budeme zde však mapovat formy místní přímé demokracie, které byly uzákoněny ve střední a východní Evropě po roce 1989, a rozsah a způsob jejich využití občany. Nejprve se v této kapitole vytváří empirický kontext pro následující kapitoly této studie. Uvádí se zde údaje o klíčových trendech v místní referendové politice v některých postkomunistických zemích: v Polsku, Maďarsku, na Slovensku a v České republice. Vysvětluje se zde také, jak národní legislativa nastavila vztahy a možnosti pro navrhovatele referend, místní politiky a voliče v těchto zemích. Po shrnutí legislativního vývoje a empirických trendů se zde porovnává místní referendová politika těchto čtyř zemí. Z tohoto srovnání jsou pak vyvozeny předběžné závěry o faktorech, které mohou ovlivňovat využití a v důsledku také úspěšnost referendových kampaní. Vzhledem k nedostupnosti údajů o důležitých proměnných potřebných pro solidnější výkladovou analýzu se tato kapitola pohybuje na skromnější rovině srovnávací deskriptivní analýzy místní referendové politiky, která může kontextově zakotvit a obohatit výkladový rámec použitý v následujících kapitolách.

1.1. Legislativa k místní přímé demokracii ve střední a východní Evropě

Jak již bylo zmíněno v úvodu, z hlediska využití přímé demokracie lze země třídit mimo jiné podle toho, zda jsou zde místní referenda závazná nebo konzultativní. Tato metoda třídění je výhodná z řady důvodů. Jsou-li referenda pouze konzultativní, nejsou pro místní samosprávy nijak závazná a jejich potenciál pro politickou změnu na nejnižší úrovni je tedy nižší. Je-li jedním

z cílů občany iniciovaného referenda změna obecní politiky, konzultativní referenda, narozdíl od závazných, jej z definice nemohou dosáhnout. Z hlediska našeho modelu zaměřeného na kampaň má proces konzultativního referenda výrazně nižší potenciální přínos pro navrhovatele, což je také jeden z důvodů, proč je využití místní přímé demokracie v řadě zemí s konzultativním statutem dosti zanedbatelné.

Třídění evropských zemí podle toho, zda umožňují závazná nebo konzultativní místní referenda, v podstatě kopíruje politicko-geografické dělení Evropy na východ a západ (tabulka 1.1). V západní Evropě jsou místní referenda konzultativní v Belgii, Dánsku, Finsku, Itálii, Nizozemsku, Španělsku, Švédsku a dalších zemích. Rakousko, Řecko a Irsko nemají vůbec žádné předpisy o místní přímé demokracii, zatímco Německo po vzoru Švýcarska závazná referenda na místní úrovni umožnilo. Zdůvodňovat, proč mají konkrétní země tu kterou legislativní úpravu, je mimo rámec této studie, ale rozpor mezi využitím přímé demokracie na celostátní a místní úrovni v západní Evropě je pro mnoho pozorovatelů stále zřetelnější [Delwit et al. 2007].

Naproti tomu ve střední a východní Evropě jsou dle zákona místní referenda obecně *rozhodná, tj. závazná* pro místní samosprávy v České republice, na Slovensku, v Polsku, Maďarsku, Bulharsku, Rusku a státech bývalé Jugoslávie. Výjimky z tohoto pravidla tvoří Albánie a pobaltské státy (které nemají místní referendové zákony) a Rumunsko, kde jsou místní referenda konzultativní a mohou být vyhlášena pouze z podnětu starosty. Ve většině zemí je třeba, aby hlasovala alespoň polovina voličů, mají-li být výsledky závazné.

Vedle těchto obecných charakteristik uvádí tabulka 1.1 také další rozdíly mezi typy místní přímé demokracie v Evropě. V prakticky všech zemích s konzultativními referendy je politické využití tohoto nástroje velmi malé. Jedinou výjimkou z tohoto trendu je Norsko, kde zákony vyžadují místní referenda o specifických otázkách (o učebním jazyce ve školách a zda prodávat v obci alkohol). Ale legislativa umožňující závazná referenda není sama o sobě zárukou vysokého využití, protože jeho míra se mezi zeměmi střední a východní Evropy s takovou legislativou výrazně liší. Celkově je legislativa k místní přímé demokracii v Evropě restriktivní také v zákazu referend o místních finančních a daňových otázkách (čímž se vyhýbá možným důsledkům negativní redistributivní politiky) a pouhé dvě země zaručují občanům právo na odvolání (Polsko a Slovensko).

Tyto údaje jsou sice zajímavé, ale neříkají nám nic o skutečné dynamice místní referendové politiky v evropských zemích. Oproti obecným nebo teoretickým diskusím o politické participaci se uskutečnilo jen minimum empirických výzkumů o místních referendových kampaních. Je obzvláště nemožné dopídit se jakýchkoliv vědecky užitečných informací o důvodech, které vedou navrhovatele k iniciování kampaní, o jejich socioekonomickém původu, strategiích, atd. [Walter-Rogg, Gabriel 2007]. Tento tristní stav výzkumu znemožňuje vědcům vyslovovat poučené a empiricky podložené soudy o celosvětových pozitivních a negativních důsledcích místní přímé demokracie, což je dosti zarážející vzhledem k tomu, kolik vědeckých prací zdůrazňuje význam iniciativ a referend pro zvyšování participace obyvatel a prohlubování demokracie.

Abych vytvořil smysluplný kontext pro zbytek této studie, shrnuji v následujících částech údaje a zkušenosti týkající se místní přímé demokracie ve čtyřech zemích: v Polsku, Maďarsku, na Slovensku a v České republice. Tyto země byly pro analýzu vybrány nejen pro své historické, politické a demografické podobnosti, ale také kvůli významným rozdílům mezi nimi. Narozdíl od České republiky a Maďarska umožňují Polsko a Slovensko odvolací petice a volby. Občané přímo

Tabulka 1.1. Vybrané předpisy o místních iniciativách a referendech v Evropě[1]

Země	Kdo navrhuje? (% potřebných podpisů)	Statut výsledků	Kvorum účasti	Daně/finance[2]	Nutné k rozdělení[3]	Právo odvolání[4]	Málo nebo hodně případů?[5]
Západní Evropa							
Rakousko	*Žádné zákony o místních referendech*						
Belgie	občané (20 %)	konzultativní	40 %	ne	ne	ne	málo (alespoň 15 případů v historii)
Dánsko	zastupitelstvo	konzultativní	žádné	ne	ne	ne	málo (160 mezi 1970 a 2000)
Finsko	občané (5 %) zastupitelstvo	konzultativní	žádné	ne	ne	ne	málo (alespoň 20 případů v historii)
Francie	občané zastupitelstvo	konzultativní	žádné	není k dispozici	není k dispozici	ne	málo
Německo	občané zastupitelstvo	závazný	různé	různé	ano	ne	mnoho (2 846+ případů)
Řecko	*Žádné zákony o místních referendech*						
Irsko	*Žádné zákony o místních referendech*						
Itálie	zastupitelstvo	konzultativní	žádné	není k dispozici	ne	ne	málo
Lucembursko	občané (20 %) zastupitelstvo	konzultativní	žádné	není k dispozici	ne	ne	málo (celkem alespoň 5)
Nizozemsko	zastupitelstvo	konzultativní	žádné	není k dispozici	ne	ne	málo (100+)
Norsko	zastupitelstvo	konzultativní	žádné	ne	ne	ne	mnoho (přes 500)

Tabulka 1.1. Vybrané předpisy o místních iniciativách a referendech v Evropě[1] (pokračování)

Země	Kdo navrhuje? (% potřebných podpisů)	Statut výsledků	Kvorum účasti	Daně/finance[2]	Nutné k rozdělení[3]	Právo odvolání[4]	Málo nebo hodně případů?[5]
Portugalsko	zastupitelstvo	konzultativní	žádné	ne	ano	ne	málo
Španělsko	občané (5 %) zastupitelstvo	konzultativní	není k dispozici	ne	ne	ne	málo
Švédsko	občané (5 %) zastupitelstvo	konzultativní	není k dispozici	ne	ne	ne	málo (80+ od 1977)
Švýcarsko	občané zastupitelstvo	závazný nebo konzultativní	různé	různé	není k dispozici	není k dispozici	mnoho
Velká Británie	občané (10 voličů) zastupitelstvo	konzultativní	není k dispozici	není k dispozici	ne	ne	málo
Střední a východní Evropa							
Bulharsko	občané (25 %) zastupitelstvo, starosta	závazný	50 %	ne	ano	ne	není k dispozici (ale mnoho o hranicích)
Chorvatsko	občané (20 %) zastupitelstvo	závazný	není k dispozici	ne	není k dispozici	ne	není k dispozici
Česká republika	občané (6 – 30 %) zastupitelstvo	závazný	50 %	ne	ano	ne	mnoho (90+ od 2000)
Estonsko	*Žádné zákony o místních referendech*						
Maďarsko	občané (10 – 25 %) zastupitelstvo	závazný	50 %	ne	ano	ne	mnoho (138+ od 1999)
Lotyšsko	*Žádné zákony o místních referendech*						

Tabulka 1.1. Vybrané předpisy o místních iniciativách a referendech v Evropě[1] (pokračování)

Země	Kdo navrhuje? (% potřebných podpisů)	Statut výsledků	Kvorum účasti	Daně/finance[2]	Nutné k rozdělení[3]	Právo odvolání[4]	Málo nebo hodně případů?[5]
Litva			*Žádné zákony o místních referendech*				
Polsko	občané (10 %) zastupitelstvo	závazný	30 %	ano	ano	ano	mnoho (600+ od 1992)
Rumunsko	zastupitelstvo	konzultativní	50 %	ano	ne	ne	málo
Slovensko	občané (30 %) zastupitelstvo	závazný nebo konzultativní	50 %	ne	ano	ano	mnoho (teprve od 2004)
Slovinsko	občané (5 %) zastupitelstvo	závazný	50 %	ano	ano	ne	není k dispozici
Srbsko a Černá Hora	občané (20%) zastupitelstvo	závazný	50 %	ano	ano	ne	není k dispozici

Zdroje: Rada Evropy 2000; [Kaufmann, Waters 2004]; národní legislativa, je-li dostupná.

Poznámky:

1) Některé země, zejména post-sovětské státy, nejsou v této tabulce uvedeny kvůli nedostatku dostupných informací. Některé malé země nebo městské státy (např. San Marino) také nejsou uvedeny vzhledem k minimální hodnotě jejich začlenění do této konkrétní studie.
2) „Daně/finance“ znamená, zda legislativa povoluje referenda o otázkách týkajících se danění nebo místních financí.
3) „Nutné k rozdělení“ – zda jsou referenda povinná v případě, že se komunita chce oddělit od obce, když se obce chtějí sloučit, nebo když se komunita chce oddělit od jedné obce a připojit se k jiné.
4) „Právo odvolání“ – zda legislativa zakotvuje právo odvolat starostu, místní zastupitelstvo nebo jiné místní orgány pomocí referenda iniciovaného buď navrhovatelem nebo místním zastupitelstvem.
5) „Málo nebo mnoho případů“ je velmi subjektivní hodnocení. Proběhne-li v zemi (bez ohledu na velikost) alespoň 10 místních referend *ročně* za období platnosti legislativy o přímé demokracii, řadím ji do kategorie „mnoho“. Uvedená čísla jsou odhady (podle [Kaufmann, Waters 2004] a jiných zdrojů) celkových počtů místních referend v dané zemi.

volí starosty ve třech zemích kromě České republiky, kde starostu ze svého středu vybírá místní zastupitelstvo. Ve všech čtyřech zemích nalézáme velmi roztříštěné místní stranické systémy (tj. dominují jim nezávislí a hlavní parlamentní strany mají v menších městech a vesnicích jen malý vliv), a to zejména v České republice, na Slovensku a v Polsku a do menší míry v Maďarsku. Podařilo se mi také získat spolehlivé údaje o místní přímé demokracii v těchto zemích (shromažďování údajů je popsáno v příslušné části). Zásadnější zobecnění ohledně místní přímé demokracie ve střední a východní Evropě by vyžadovalo analýzu více zemí, takto rozsáhlý úkol by výrazně přesáhl parametry této studie.

1.2. Polsko

Vývoj legislativy k místní přímé demokracii v Polsku úzce souvisí s procesem demokratizace, který podnítilo obnovení hnutí Solidarita na konci 80. let a který pokračoval demokratickými a územně správními reformami v 90. letech. V roce 1987 se generál Jaruzelski pokusil vyřešit ekonomickou krizi země a učinit přítrž rostoucí popularitě Solidarity schválením *zákona o konzultacích a referendech* a konáním referenda o jeho vlastním souboru ekonomických a politických reforem v přesvědčení, že referendové vítězství posílí reformní důvěryhodnost režimu. Referendum však nakonec mělo kvůli nízké účasti pro režim opačný účinek (Walesa vyhlásil bojkot) a uspíšilo jeho pád. Jako právní precedens však referendový zákon zavedl také právo občanů navrhovat referenda o otázkách životního zájmu. Po zdrcující volební porážce Polské sjednocené dělnické strany o dva roky později schválil roku 1990 Solidaritou kontrolovaný *Sejm zákon o územní samosprávě*, který demokratizoval místní správu ustavením práva občanů na místní referenda a místní volby (tj. na úrovni *gmin* a měst). Zákon zaváděl konkrétně dvě formy místní přímé demokracie: povinná místní referenda o možném odvolání místních zastupitelstev a o ukládání místních daní z podnětu místních zastupitelstev; a fakultativní („dobrovolná“, ale závazná) referenda o jakékoliv jiné otázce důležité pro komunitu.

Vzhledem k potřebě konkrétnější úpravy postupů při místních referendech schválil *Sejm* v říjnu 1991 *zákon o místních referendech*, který stanovoval postupy pro odvolávání místních zastupitelstev, daňová referenda a místní referenda o jakékoliv jiné místní otázce. Všechny tři formy referenda mohlo iniciovat místní zastupitelstvo nebo občané (po shromáždění podpisů 10 % voličstva). Zákon také stanovil, že pro platnost výsledků místních referend je třeba 30% účast a u daňových referend je pro schválení daně třeba 67% podpora. S růstem počtu odvolacích voleb *Sejm* v roce 1995 schválil novelu zákona stanovující, že k odvolání místního zastupitelstva nemůže dojít v období do 6 měsíců před místními volbami nebo do roka po nich [Olejniczak-Szałowska 2002; Piasecki 2005].

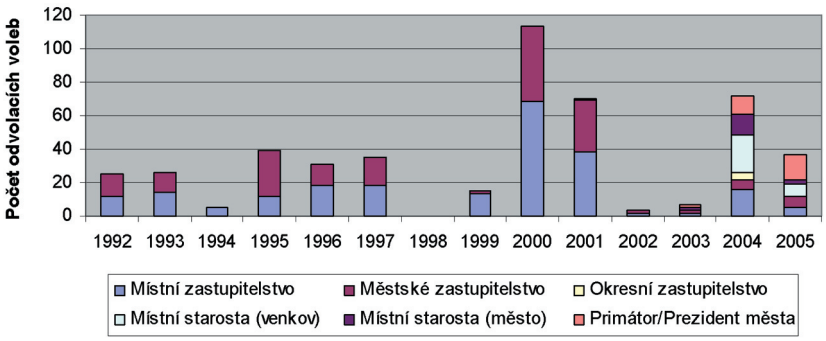
Reformy územní správy (tj. zavedení demokraticky volených orgánů okrsků a vojvodství) také vedly k rozšíření a změně legislativy o místní přímé demokracii. V září 2000 *Sejm* schválil nový *zákon o místních referendech*, který umožnil okrsková a vojvodská referenda a odvolání (ale nikoliv referenda o daněni) a stanovil u těchto orgánů nižší, 5% podpisový práh. Po schválení zákona o přímé volbě starostů a dalších městských úředníků v roce 2002 byl referendový zákon upraven tak, aby se možnost odvolání vztahovala nejen na místní zastupitelstva, ale také na starosty a další místní úředníky. Občané tedy mohli odvolávat řadu volených úředníků a orgánů zároveň (místní

a okrskové zastupitelstvo, místní zastupitelstvo a starostu, atd.). 3/5 většina místního zastupitelstva mohla také usilovat o odvolání ředitele místního úřadu. A vzhledem k formulaci zákona mohli i místní politici – jednajíce jako běžní občané – iniciovat odvolací kampaně starosty a dalších osob s jinou politickou orientací.

Údaje o místní přímé demokracii v Polsku potvrzují významný vliv měnících se zákonných podmínek na frekvenci a charakteristiky místních referend. Podle údajů shromážděných Národní volební komisí a Polským statistickým úřadem se mezi lety 1992–2005[11] v Polsku uskutečnilo 438 odvolacích voleb, z nichž většina se týkala městských zastupitelstev (městské *gminy* s postavením *miasta,* tj. města) a místních zastupitelstev (všechny ostatní *gminy*). Frekvence odvolání se s časem postupně zvyšovala, ačkoliv v letech 1998 a 2002 v důsledku novely z roku 1995 takřka k žádným odvoláním nedošlo (graf 1.1).

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, okrskových 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 nezávislým [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.

Graf 1.1. Odvolací volby v Polsku podle druhu, 1992-2005



Zdroj: Polská národní volební komise, vlastní výpočty.

Od vstupu zákona o přímé volbě starostů z roku 2002 v platnost mají občané právo odvolávat své starosty a nejvyšší představitele okrsku. Tím se v letech 2003–2005 výrazně změnilo využití odvolacích referend. Nyní je dvakrát pravděpodobnější, že místní občané odvolají svého starostu nebo primátora (všech typů) než své místní zastupitele. To může znamenat, že občané mohou

s využitím nového zákona přesněji „mířit“ na politiky, kteří podle jejich názoru nejsou jako zvolení zástupci dosti výkonní, může to však odrážet také nepřátelské vztahy mezi starosty a místními zastupitelstvy v těchto místech. V Polsku jsem v terénu nezkoumal motivaci občanů k účasti v odvolacích kampaních, a proto nemohu s jistotou vysvětlit, proč jsou političtí aktéři tak často odvoláváni.

Vedle rostoucí frekvence odvolávání starostů rostou i jiné formy přímé demokracie (tabulka 1.2). V posledních letech se výrazně rozmáhají „ostatní referenda“, většinou iniciovaná občany k určitým místním otázkám. Pravděpodobně slouží jako prostředek odporu proti obecní politice, která přichází o podporu občanů, kteří jinak volební mandát veřejných úředníků podporují. Nejsou sice k dispozici žádné komplexní údaje, proběhla však řada takových referend o závodech na zpracování pevného odpadu a jiných kontroverzních investicích.

Tabulka 1.2. 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, vlastní výpočty.

A konečně, v posledních letech ožila také referenda o sebezdanění (která občanům navrhují místní zastupitelstva) – po období ke konci 90. let, kdy byla vzhledem k pravomoci státu vymáhat místní daně využívána jen omezeně. Zákon o místním referendu z roku 2000 pravidla sebezdaňování vyjasnil, a tak tato praxe opět nabývá mezi místními politickými vůdci obliby. Celkově se referenda o sebezdanění vyznačují relativně vysokou účastí voličů, výraznou podporou daní občany a větší frekvencí na malých městech (a na předměstích i ve 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]. Ze srovnávacího hlediska se možná lze domnívat, že obavy Američanů z negativních distributivních důsledků daňových referend (viz kalifornský *Proposition 13*) se v polském kontextu – a případně v jiných zemích s odlišnou politickou kulturou a dynamikou – nejeví jako relevantní.

Po rozšíření práv občanů v otázce místních referend za posledních 16 let má Polsko zřejmě jeden z nejliberálnějších referendových režimů v Evropě mimo Švýcarsko. Relativní volnost pod-

mínek organizace a uskutečňování referend však neznamená, že jsou referenda vždy efektivní. Průměrná účast ve všech odvolacích volbách mezi lety 1992 a 2005 byla pouhých 18,1 %. Průměrná účast se sice postupně zvyšuje – ze 14,4 % v letech 1992–1994, 16,4 % v letech 1994–1998, 18,7 % v letech 1998–2002 na 18,8 % v letech 2002–2005 – tyto hladiny jsou však stále dosti nízké, zejména ve srovnání s účastí v polských místních volbách a 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. Občany iniciovaná referenda měla 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 celkovém rozčarování občanů z místní politiky.

1.3. Maďarsko

Stejně jako v Polsku, i v Maďarsku byla idea přímé demokracie významným atributem přechodu k demokratické vládě. Díky výrazné úloze participace občanů ve volebním systému za socialismu bylo možno přímou a parlamentní demokracii považovat za plně kompatibilní. Zákon III z roku 1970 totiž ustavil tzv. nominační shromáždění občanů, kde měly strana občanů a kádrů rovné právo nominovat politiky na politické posty [Kukorelli 1991: 141]. Tento sociálně začleňující nominační systém byl v komunistickém bloku unikátní a umožnil režimu legitimizovat se prostřednictvím lidové podpory. V roce 1983, kdy v důsledku politicky liberálního reformního úsilí režimu získaly opoziční strany a občanské spolky právo se organizovat, začali opoziční vůdci využívat nominační právo ve svůj prospěch. Mnoho občanů využilo nominační proces ve volbách v roce 1985 [ibid: 137], z nichž vzešel reformně orientovaný zákonodárný sbor. Ten připravil půdu pro budoucí reformy volebního zákona, který se stal základním kamenem Dohody od kulatého stolu z roku 1989 [Benoit, Schiemann 1995].

Je všeobecně známo, že maďarský demokratický přechod vykrystalizoval v polovině června 1989 pohřebním obřadem při 31. výročí úmrtí Imre Nagye [Ash 1990]. Předtím reformně orientovaný premiér Károly Grósz, následník Jánose Kádára na postu tajemníka strany, usiloval alespoň o částečné uspokojení opozičních požadavků prostřednictvím *zákona XVII o referendu a lidové iniciativě* z roku 1989, který parlament schválil večer před Nagyovým slavnostním pohřbem. Preambule zákona stanovila, že „suverenita lidu je v Maďarsku základním ústavním principem“, což vedle „efektivního fungování zastupitelských institucí zahrnuje“ také „možnost, že lid v otázkách neobyčejného sociálního, politického nebo jiného významu vykonává moc přímo; aby se svým rozhodováním a aktivní účastí podílel na nejvýznamnějších rozhodnutích ústřední vlády i místní samosprávy.“

Zákon nejen zavedl přímou demokracii na místní a celostátní úrovni (občany iniciovaná i legislativní referenda v závazné i konzultativní podobě), ale stal se také klíčovým prvkem přechodu k demokratické vládě. První celostátní referendum v zemi – tzv. Referendum čtyř ano dne 26. listopadu 1989 – napomohlo reformě stranou ovládaného státu, protože přimělo spřízněné instituce Maďarské socialistické dělnické strany k odchodu z pracovišť, rozpustilo dělnické milice

a rozhodlo, že prezident má být zvolen teprve po nastolení demokraticky zvoleného parlamentu.[12] Celostátní referendum o přímé volbě prezidenta v roce 1990 (hlasování bylo neplatné kvůli nízké účasti) bylo považováno za vítězství menších demokratických stran (jako byli svobodní demokraté), které se obávaly, že by přímá volba prezidenta zvýhodnila socialisty. Navzdory úloze, kterou přímá demokracie sehrála při přechodu, se celostátní referenda od té doby využívala zřídka, částečně kvůli obtížnosti shromáždění 200 000 podpisů potřebných pro závazné celostátní referendum [Kaufmann, Waters 2004]. [13]

V roce 1990 maďarský parlament schválil *zákon LXI o místním zřízení*, který mezi jiným zavedl také podrobnější pravidla pořádání místních referend (a tak nahradil části referendového zákona z roku 1989). Zákon stanovil, že místní zastupitelstva musejí pořádat referenda, pokud uvažují o sloučení obcí nebo chce-li se komunita od obce oddělit. Zastupitelstva mohou také iniciovat vlastní referenda o jakékoliv místní otázce kromě financí nebo rozpuštění samotného místního zastupitelstva. Občané také mohou iniciovat místní referendové kampaně shromážděním podpisů 10–25 % místního voličstva (čím menší obec, tím větší procento se vyžaduje). Důležité je, že referendum může navrhnout také výbor místní NGO i výbor místního zastupitelstva. Jsou-li splněny podmínky pro návrh, místní zastupitelstvo musí vyhlásit referendum bez ohledu na svůj vlastní názor na ně. Jak již bylo uvedeno, referendové hlasování je závazné, pokud volební účast přesáhne 50 % voličů. Tyto předpisy o místních referendech zůstaly od roku 1990 z větší části nezměněné, částečně proto, že Maďarsko neprošlo takovou územní restrukturalizací jako ostatní země v regionu. K jediné významné změně došlo *zákonem III o národním referendu a lidové iniciativě* z roku 1998, který významně revidoval zákon z roku 1989, ale novelizoval také zákon o místním zřízení z roku 1990. Stanovil, že referenda se *nesmějí* konat zároveň s místními, celostátními a jinými volbami a občané nesmějí shromažďovat podpisy pod petice 41 dní před a po těchto volbách.

K charakteru místních referend od počátku do poloviny 90. let sice nejsou k dispozici úplné údaje,[14] je však doložena relativně vysoká frekvence referend o rozdělení obcí. Podle Veroniky Tamás [2005] se přibližně dvě třetiny místních referend mezi lety 1990 a 1993 týkaly oddělení obcí a zbytek se týkal rozvojových a ekologických otázek. Obce *zákon o místním zřízení* z roku 1990 dosti často zneužívaly – některá místní zastupitelstva se pokoušela požadovat 80% účast voličů a jiná odmítla vyhlásit referenda i při splnění zákonných podmínek – a proto se mnoho navrhovatelů referend obrátilo na soudy. Od dubna 1990 do února 1995 rozhodl Maďarský ústavní soud o 22 referendových případech, většinou předložených občany a NGO. Časem se díky množství těchto rozhodnutí zákon z roku 1990 ujasnil, i když jeho zneužívání a chybné výklady jsou mezi občany i místními politiky stále běžné.

Maďarský Národní volební úřad od roku 1999 monitoruje místní referenda a shromažďuje k nim základní údaje. Bohužel se však metody shromažďování údajů rok od roku liší. V některých letech se shromažďují údaje o účasti (nebo vlastní referendové výsledky), v jiných letech tomu tak není. Přesto však z údajů vyplývá alespoň základní obrázek charakteru referendových kampaní. K podrobnější analýze je třeba shromáždit primární údaje ze všech obcí, kde takové kampaně proběhly. Tak získáme informace o širší škále proměnných a výsledcích referendových kampaní.

Mezi lety 1999 a 2006 se konalo nejméně 184 místních referendových kampaní, které vyústily ve 138 referendových hlasování. Zatímco v ostatních třech zemích zkoumaných v této kapitole

došlo k růstu využití referend, v Maďarsku se počet každoročně konaných místních referend ustálil na přibližně 20 ročně:

Tabulka 1.3. Místní referenda v Maďarsku, 1999–2006

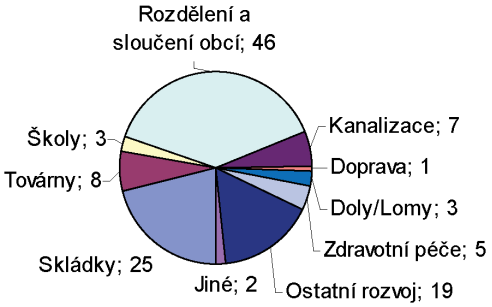
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Celkem
Počet konaných referend	15	22	12	7	22	22	19	19	138
Počet ohlášených neúspěšných kampaní[1]	2	2	není k dispozici	1	13	28	není k dispozici	není k dispozici	46
Celkový počet ohlášených referendov. kampaní	17	24	12	8	35	50	19	19	184

Zdroj: Maďarský Národní volební úřad, vlastní výpočty.
Poznámka: Národní volební úřad není důsledný ve shromažďování údajů o referendových kampaních, které nevedly k referendu. Údaje za léta 2001, 2005 a 2006 nejsou k dispozici. U ostatních let by tyto údaje měly být chápány jako minimální počet neúspěšných kampaní, protože nemusejí být úplné. Vysoký počet neúspěšných kampaní v roce 2004 může být zapříčiněn lepším shromažďováním údajů, nikoliv zvýšením neúspěšnosti.

Díky šíři dostupných údajů o maďarských referendech můžeme nahlédnout do podmínek, které úspěšnost referendových kampaní ovlivňují nejvíce. Jde o to, zda se iniciátorům podařilo nasbírat dostatek podpisů a dodržet právní předpisy, a došlo tak skutečně k vyhlášení a konání referenda. Podle údajů shromážděných maďarským Národním volebním úřadem[15] mnoho referendových kampaní (tj. nejméně 46 případů) neuspělo hlavně proto, že podpisové archy podle místního zastupitelstva obsahovaly chybné nebo chybějící údaje (65 % z těchto případů), a proto odmítlo referendum vyhlásit. Významnou roli však hraje také schopnost občanských skupin 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 shromáždění dostatečného počtu podpisů a uskutečnění referenda.

Nejčastějším tématem místních referend v Maďarsku bylo rozdělení nebo sloučení obcí a jejich částí (viz „rozděl. obcí“ v grafu 1.3). Podle Veroniky Tamás tomu tak bylo i na počátku 90. let [Tamás 2005]. V letech 1999–2005 nebylo referendum vyhlášeno u čtvrtiny takovýchto kampaní a stejný osud potkal také většinu případů týkajících se veřejných škol (např. jejich uzavření) a „ostatních“ otázek, které se netýkaly rozvoje. Občanské skupiny byly mnohem úspěšnější u případů týkajících se otázek rozvoje a životního prostředí, zejména zda v dané lokalitě zakládat továrny nebo úložiště nebezpečného odpadu. Tyto údaje jsou neúplné, proto se na tato prvotní zjištění nelze plně spoléhat.

Graf 1.2. Maďarská místní referenda dle tématu, 1999-2005



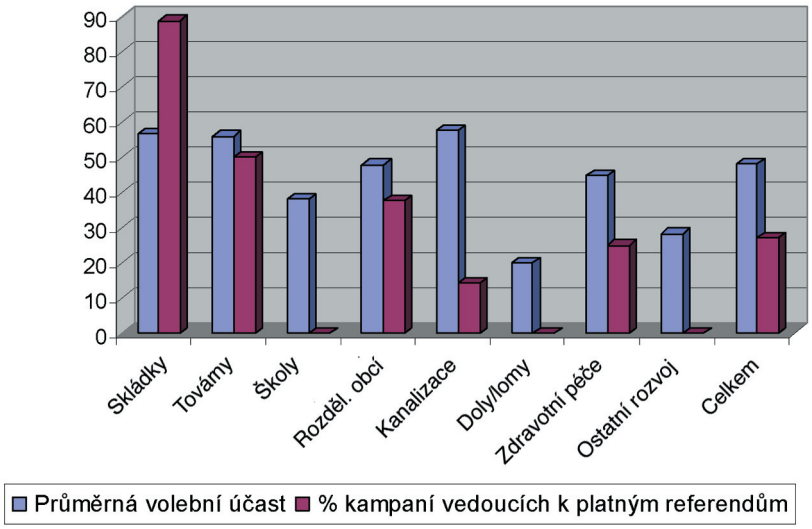
Zdroj: Maďarský Národní volební úřad.

Úspěšnost referendových kampaní se dá měřit nejen tím, zda se o otázkách hlasuje, ale také tím, 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 1.3). 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).

Úspěšnost se dá měřit také z hlediska naděje občanů iniciujících referendovou kampaň na úspěch, jak co se týče uskutečnění referenda, tak překročení 50% hranice. To je důležité vzhledem k finančním a časovým nákladům na organizaci referendové kampaně. 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 u kampaní týkajících se skládek a pevného odpadu (89 %), a dále případů týkajících se továren (50 %). Jak vyplývá z grafu 1.3, v některých jiných oblastech mají občané jen velmi malou naději na úspěch referenda. Například ze 14 referendových kampaní o veřejných školách zahájených v letech 2003 a 2004 vedly pouze 2 ke konání referenda a ani u jednoho účast nepřesáhla 50 %.

Takováto analýza je podnětná, stojí však pouze na dosti povrchním pozorování vztahů dvou proměnných po krátké období. Naštěstí lze všechny maďarské místní referendové kampaně mezi lety 1999 a 2005 rozdělit na platné a „úspěšné“ – v tom smyslu, že proběhlo hlasování – a neúspěšné. Pomocí logistické regrese lze předpovědět pravděpodobnost úspěšnosti referenda na základě demografických faktorů, stranické příslušnosti starosty, tématu referenda atd. Protože se mi nepodařilo shromáždit důležité informace o referendových kampaních, např. o úloze NGO, nelze zatím určit, který model by měl mít pro takového údaje největší shodu. Deskriptivní model použitý v tabulce 1.4. však má pro dostupné údaje nejvyšší shodu a potvrzuje výše uvedenou analýzu. Protože se netýká kauzálního modelu (model je spíš přesný popis vztahů jednotek základního souboru místních referend), nízká statistická významnost několika proměnných v tabulce není důležitá. Podle Soukupa a Rabušice „v případě vyčerpávajících šetření není namístě užívat statistickou indukci vůbec... Při používání statistické indukce bychom dospěli mnohdy k závěrům o statisticky nevýznamných rozdílech, ač o rozdíly ve skutečnosti jde“ [Soukup, Rabušic 2007: 382–383].

Graf 1.3. Volební účast a platnost v místních referendech v Maďarsku, 2003-2004



Zdroj: Maďarský Národní volební úřad, vlastní výpočty.

Tabulka 1.4. Binomická logistická regrese referendového úspěchu: Místní referendové kampaně v Maďarsku, 1999–2005

Nezávislé proměnné	B	Standardní chyba	Exp(B)
(Konstanta)	-3,301	,833	,037
Nejméně rozvojové okresy	1,136	,484	3,115
Obec: vesnice	1,120	,702	3,065
Téma: skládky	3,340	,744	28,224
Téma: továrny	1,648	,811	5,197
Téma: oddělení od obce	3,130	,603	22,866
Starosta – MSZP	-,788	,844	,455
Starosta – Politická koalice	-,944	,828	,389

Zdroj: Maďarský Národní volební úřad, vlastní výpočty.
Závislá proměnná: Zda referendum proběhlo, tj. bylo pro navrhovatele úspěšné.
Nagelkerkeovo R^2 = 0,448; N = 137.

Jak vyplývá z tabulky 1.4, dominantní úlohu při stanovování naděje kampaně na úspěšný výsledek hraje důležitost tématu. Kampaně o tom, zda v obci povolit výstavbu nové skládky, mají 28-krát větší naději na úspěch než kampaně bez tohoto tématu (jsou-li všechny ostatní parametry

stejné). Záleží také na velikosti obce: kampaně na vesnici mají mnohem větší naději na úspěch než kampaně ve městech. Ke zohlednění socio-ekonomických podmínek jsem využil multidimenzionální model regionálních nerovností pro 20 maďarských regionů, který sestavili Quadrado, Heijman a Folmer [2001]. Autoři podle regionální nezaměstnanosti, HDP na hlavu, počtu studentů, přístupu ke zdravotní péči a dalších proměnných identifikují regiony s nejlepšími a nejhoršími socio-ekonomickými podmínkami. Je zajímavé, že referendové kampaně v 10 regionech s nejhoršími podmínkami (převážně na východě Maďarska) mají větší naději na úspěch než kampaně ve více prosperujících regionech (převážně v okolí Budapešti a na severozápadě Maďarska). Vzhledem k typu témat, na něž se zaměřují maďarská referenda, občané možná kladou důraz na politické kroky zvyšující jejich celkovou životní úroveň (zejména z hlediska životního prostředí), a jsou proto ochotni kritizovat kroky, které k tomu nepřispívají.

A konečně, naše analýza by nebyla úplná, kdybychom nevzali v potaz úlohu starostů. Přibližně tři čtvrtiny všech referendových kampaní se konají v komunitách, kde je starosta politicky nezávislý. Kampaně směřující proti starostům straníkům – zejména členům MSZP (Maďarská socialistická strana) nebo příslušníkům politických koalic několika stran – mají podstatně menší naději na úspěch než ostatní kampaně. Samozřejmě je třeba zdůraznit, že k zajištění spolehlivosti těchto výsledků by bylo třeba věnovat větší úsilí shromažďování údajů, například vytvořit větší soubor nezávislých proměnných. Bez lepších údajů o iniciátorech referendových kampaní, jejich motivaci a výsledcích se však z dostupných údajů můžeme dozvědět jen málo.

1.4. Slovensko

Zatímco referendové zákony v Polsku a Maďarsku jsou pevně spjaty s procesem přechodu, na Slovensku vývoj referendových zákonů úzce souvisel s řadou klíčových politických událostí v zemi v 90. letech a jejím bojem za demokratickou konsolidaci. Slovenská referendová praxe na místní i celostátní úrovni je velmi neúspěšná – polarizovala společnost a jako rozhodovací mechanismus je neefektivní – především kvůli složitosti zákonů o přímé demokracii a rozsahu snah politických stran zmanipulovat je ve svůj prospěch. Ve srovnání s ostatními třemi visegradskými státy se uskutečnilo jen velmi málo místních referend a k těm několika případům je k dispozici jen velmi málo informací.

Referendová politika v bývalém Československu byla zahájena 10. prosince 1990 (Mezinárodní den lidských práv), kdy Václav Havel promlouval před Federálním shromážděním. V reflexi roku uplynulého od sametové revoluce, konkrétně pak ústavní krize kolem vztahu mezi Českou a Slovenskou republikou, řekl:

> „Dospěl jsem k názoru, že naše mladá demokracie a sama existence našeho státu začínají být ohroženy a naše nedávno nabytá nezávislost a svoboda podstupují svou zatím nejtěžší zkoušku. Náš stát není tentokrát ohrožen zvenčí, jako už tolikrát v minulosti, ale zevnitř. Ohrožujeme si ho sami svou malou politickou kulturou, nedostatkem demokratického vědomí a vzájemného porozumění .... Apeluji proto dnes na všechny své spoluobčany, aby se pokusili tuto hrozbu odvrátit. … Apeluji na ně tím spíš, že výsledky výzkumů veřejného mínění a všechny další informace, které mám, jednoznačně ukazují, že drtivá většina našich občanů si přeje zachovat federaci.“ [Havel 1990]

Havlovy úvahy o problémech demokracie v Československu uvedly dva návrhy zákonů, které ten den předložil Federálnímu shromáždění a které měly řešit ústavní krizi institucionální a demokratickou cestou. Cílem prvního návrhu bylo „fyzické" ustavení Ústavního soudu, aby mohl učinit kroky k vyřešení vleklých ústavních sporů. Druhým byl „ústavní zákon o referendu jako o institutu, který je schopen v případě neřešitelných rozporů mezi různými politickými orgány zjistit skutečnou vůli občanů. Tato vůle, referendem vyjádřená, by měla mít vůbec nejvyšší rozhodující a pro všechny bezvýhradně závaznou právní autoritu." [Havel 1990]

Havel doufal v rychlé schválení zákonů, ale Federální shromáždění postupovalo pomalejším tempem. Po řadě pozměňovacích návrhů vstoupil *Ústavní zákon 327/1991 o referendu* konečně v platnost 18. července 1991. Stručný jedenapůlstránkový text stanovil, že bude-li se Česká nebo Slovenská republika chtít odtrhnout od Československa, může tak učinit pouze pomocí referenda. Zákon zapojoval všechny významné politické instituce: prezident může vyhlásit referendum, navrhne-li je Federální shromáždění, což může učinit poté, co takové referendum schválí Česká a Slovenská národní rada. Brzy po schválení zákona se různé politické strany a občanská hnutí pokoušely navrhnout referendové otázky o budoucnosti země, ale protože každá politická strana měla svůj vlastní návrh, nedošlo mezi všemi relevantními politickými aktéry nikdy k dohodě. Například v listopadu 1991 federální vláda předložila návrh na referendum o budoucnosti země; návrh byl doplněn občanskou iniciativou *Za společný stát*, která obsahovala přes milion podpisů žádajících referendum. Protože návrh referenda předpokládal, že by si voliči mohli vybrat z řady institucionálních možností státního uspořádání (oproti jednoduché odpovědi Ano/Ne na jednu otázku), Federální shromáždění návrh rychle zamítlo a brzy se na něj zapomnělo (úplný rozbor viz Lástič [2005]).

Ironií osudu však *zákon o referendu* nebyl k rozhodování o rozdělení země vůbec využit. Události, které vedly k sametovému rozvodu, jsou dobře zdokumentovány a není třeba je zde opakovat (viz např. Musil [1995]). ODS a HZDS dosáhly mezirepublikové *politické dohody* o rozdělení země – aniž by *jedna strana* usilující o oddělení požadovala referendum podle výše uvedeného zákona. Politikům se tak podařilo „vyřešit" ústavní krizi, aniž by jakkoliv zapojili občany. Ze zřejmých důvodů je dnes zákon zastaralý.

Slovenská ústava, která vstoupila v platnost dnem slovenské nezávislosti (1. ledna 1993), zavedla možnost fakultativních celostátních referend iniciovaných buď občany (po shromáždění 350 000 podpisů) nebo Národní radou. Celostátní referenda jsou platná pouze, pokud účast přesáhne 50 %, jsou povinná u otázek týkajících se státních smluv a aliancí (jako NATO a členství v EU) a mohou se týkat také jiných témat veřejného zájmu, kromě daní a státního rozpočtu. I když řada poslanců chtěla, aby celostátní referendum hrálo v ústavním řádu významnou roli, podle Lástiče [2005] se v 330-stránkovém přepisu parlamentních diskusí o ústavě otázce referenda a jeho dopadu dostalo jen minimální pozornosti, i když evidentně dost na to, aby byla začleněna do textu ústavy.

Navzdory náročnému požadavku 350 000 podpisů potřebných pro celostátní referendum iniciované občany (země má jen 5,4 milionu obyvatel) byla na Slovensku iniciována řada celostátních referend, ale většina skončila neúspěchem. V roce 1994 levicové Sdružení dělníků Slovenska navrhlo referendovou otázku o zavedení povinnosti lidí sdělovat, jak získávali finance v privatizačních procesech. Vzhledem k méně než pětinové účasti voličů bylo referendum neplatné, ale v souvislosti s kampaní se Sdružení dostalo takové publicity, že ve volbách v roce 1994 získalo

13 křesel ve 150-členném parlamentu. Zhruba ve stejné době usilovalo Mečiarovo Hnutí za demokratické Slovensko o referendum o zkrácení parlamentního volebního období a vypsání nových voleb, ale prezident návrh zamítl kvůli nedostatku podpisů [Belko, Kopeček 2003].

V roce 1997 se Slovensko v souvislosti se dvěma návrhy na celostátní referendum dostalo na pokraj politické krize. Prvním byl návrh o přímé volbě prezidenta iniciovaný protimečiarovskými aktivisty a druhým návrh o slovenském členství v NATO organizovaný Mečiarem. Po vzrušené politické debatě a rozhodnutích Ústavního soudu o platnosti otázek Ministerstvo vnitra rozeslalo hlasovací lístky bez otázky o přímé volbě prezidenta. Výsledkem bylo, že opozice referendum o NATO bojkotovala, což vedlo k účasti nižší než 10 %. Jedna obec, město Štúrovo na slovensko-maďarské hranici, odmítla oficiální lístky a použila i otázku o přímé volbě prezidenta. Referendum se stalo jedním z politicky nejvypjatějších problémů onoho roku a bylo považováno za významné politické zpochybnění Mečiarovy vlády, jíž se nepodařilo referendum ve Štúrovu zrušit [Hrabko 1999]. V roce 1999, kdy Mečiar musel odejít do politické opozice po nevyhraných volbách v roce 1998, Národní rada nakonec schválila dodatek k ústavě o přímé volbě prezidenta.

I většinu ostatních referendových návrhů politické strany využívaly jako nástroj boje proti politickým oponentům. Například v listopadu 2000 se Mečiar znovu pokusil pomocí referenda zkrátit funkční období Národní rady. I když prezident referendum nevyhlásil, tento návrh i předešlé referendové spory přímou demokracii zdiskreditovaly před slovenským referendem o členství v EU. Toto referendum se stalo jediným úspěšným případem, protože hlasovalo 52 % voličů, z nichž 92 % vstup podpořilo.

Podle ústavy z roku 1992 měla místní referenda hrát významnou roli v místních politických záležitostech. Dobře známé ustanovení, že „územní samospráva se uskutečňuje shromážděním obyvatel komunity, místním referendem anebo prostřednictvím orgánů obce“, postavilo naroveň přímou a zastupitelskou demokracii. Narozdíl od jiných visegradských států však slovenský parlament nikdy neschválil zvláštní zákon o místních referendech, který by obecně stanovoval referendové postupy.

Hlavní zákon upravující místní referenda je *zákon č. 369/1990 o obecním zřízení* z roku 1990, který byl od počátku 90. let dodnes mnohokrát novelizován. Podle zákona z roku 1990 jsou místní referenda povinná při slučování nebo rozdělování obcí, ale také v případech ukládání nebo rušení místních daní a poplatků. Dále musí místní zastupitelstvo vyhlásit referendum, pokud referendovou petici podepíše 20 % místních obyvatel. A konečně, místní zastupitelstvo může dobrovolně vyhlásit referendum o „nejdůležitějších otázkách života a rozvoje obce“. Pro platnost referenda je třeba 50% účast.

Kvůli častým novelizacím a zmatkům kolem výkladu je však zákon takřka nepoužitelný. Do konce roku 2005 bylo v zákoně provedeno celkem 27 změn (zhruba dvě ročně). V roce 1991 Národní rada schválila zákon 130/1991, díky němuž již pro obce nebylo povinné referendum o místních daňových otázkách (i když občané je stále mohli iniciovat peticí). Ve stejném roce byla schválena jiná novela stanovující, že chce-li se část obce oddělit, měli by v referendu hlasovat pouze obyvatelé této části, nikoliv celá obec. V roce 1998, v reakci na štúrovské referendum o NATO a přímé volbě prezidenta, Národní rada schválila nový zákon, že obec může vyhlásit referendum pouze k otázkám ve své pravomoci, nikoliv k jakékoliv otázce, kterou považuje za podstatnou. Ukládá také pokutu do 3 milionů slovenských korun, pokud obec zákon poruší. V roce 1999 však Ústavní soud prohlásil tuto novelu za neústavní, a proto neplatnou.

Po schválení ústavního zákona o přímé volbě prezidenta se Národní rada rozhodla zavést také přímou volbu starostů. Podstatné bylo, že nová novela z roku 2001 č. 6/2001 o obecním zřízení zavedla také právo občanů odvolat i volit starostu (Slováci mají také právo odvolat prezidenta i předsedy krajů, i když tyto možnosti nikdy nebyly využity). V témže roce Národní rada také schválila zákon 453/2001, který zvýšil počet podpisů, které je třeba shromáždit (z 20 na 30 %), chtějí-li obyvatelé iniciovat místní referendum. Novela dále omezila přímou demokracii tím, že zrušila možnost referenda o místních daních a poplatcích a znovu zavedla podmínku, že o oddělení části obce musí hlasovat celá obec, nejen oddělující se část. Dále bylo zavedeno pravidlo, že nová obec musí mít alespoň 3000 obyvatel. Na druhé straně zákon také zavedl povinné použití referenda, chce-li obec změnit název. Tyto náladové a často lehkomyslné změny [Lástič 2005] snížily celkovou využitelnost přímé demokracie na místní úrovni. Novely je také možno vykládat jako převážně ideologické, protože se konalo tak málo místních referend, která by mohla potřebu změn zákona odůvodnit.

Žádný vědec ani instituce neshromáždili spolehlivé údaje o slovenských místních referendech. Často se předpokládá, že místní referenda se týkala dělení obcí [Europeum 2006]. Ze zvyšování počtu slovenských obcí v čase (nová obec může vzniknout pouze referendem) můžeme jednoduše odvodit, že mezi lety 1993 a 1996 se uskutečnilo asi 22 místních referend o oddělení a dalších 26 se uskutečnilo mezi lety 1996 a 2002. Po tomto datu nejsou známy případy oddělení obcí vzhledem k novele, která vyžadovala hlasování celé obce.

Na druhé straně se mi podařilo získat důkazy, že se na Slovensku v posledních letech uskutečnila řada občany iniciovaných referend. V roce 2001 obyvatelé obce Rohovce odhlasovali odmítnutí vládního návrhu na vybudování uprchlického tábora v obci. Účast přesáhla 50 % a 97 % voličů hlasovalo proti uprchlickému táboru. Tentýž rok obec Matejovice zorganizovala referendum o tom, zda vybudovat na okraji města za peníze daňových poplatníků bytové jednotky pro romské obyvatele žijící ve zchátralých bytech v centru. Referendum však bylo neplatné, protože hlasovat se obtěžovalo jen 14,4 % registrovaných voličů. Selhaly i další referendové kampaně. V roce 2003 se ve Zvolenu místní ekologičtí aktivisté pokusili iniciovat referendum o udržení zeleně ve městě, ale místní zastupitelstvo odmítlo referendum vyhlásit s argumentem, že příliš mnoho podpisů bylo neúplných nebo neplatných.[16] Ekologové iniciovali také další kampaně (např. v Dubnici a Vysnem caji), ale není známo, zda tyto kampaně byly úspěšné.

Přinejmenším z častých mediálních zpráv se zdá, že od novely z roku 2001, která umožnila odvolání starostů, mnoho komunit využívá zákon k tomuto účelu. Jeden z význačných případů začal v roce 2003 ve slovenské vsi Richnava, kde je 60 % romských obyvatel, nezaměstnanost se blíží 100 % a některé rodiny nemají spolehlivý přívod elektřiny a vody.[17] NGO *Rada Romů Slovenska* iniciovala petici za odvolání dlouholetého starosty obce kvůli nespokojenosti s jeho schopností řešit romské a jiné problémy, zejména průtahy při budování kanalizace v některých částech obce. Odvolacího hlasování v lednu 2004 se zúčastnilo 600 z 1090 registrovaných voličů a 510 z nich podpořilo jeho odvolání. Tento případ potvrzuje, jak výjimečnou úlohu může pro úspěch referenda sehrát vnějšími zdroji a know-how vybavený aktér, a to i v prostředí velmi nepříznivém pro politickou mobilizaci.

Na Slovensku se od roku 2002 pravděpodobně uskutečnilo více než 12 odvolacích hlasování, ale ne všechna byla tak úspěšná jako to richnavské. V červnu 2004 ve vsi Žehra – kde je také většina romských obyvatel – obyvatelé chtěli využít odvolací volby k odvolání starosty, ale pouze

262 z 756 registrovaných voličů ve vsi se obtěžovalo přijít hlasovat. Při dvou odvolacích volbách iniciovaných místními zastupitelstvy – v obcích Pohorelá v roce 2004 a Marianka v roce 2005 – se ani v jednom případě nepodařilo přesvědčit dostatek obyvatel k hlasování. Účast ve slovenských obecních volbách je často nižší než 50 %, lze proto předpokládat, že k překročení tohoto prahu v odvolacích volbách by byly třeba specifické podmínky. Slovenští vědci tyto případy bohužel doposud dále nezkoumali, ačkoliv se zdá, že se v odvolacích volbách odrážejí základní otázky vstřícnosti místních orgánů k potřebám občanů a schopnosti občanů vést tyto orgány k odpovědnosti. Dále, relativně nízký výskyt místní přímé demokracie na Slovensku je v příkrém kontrastu s českou praxí. Ten je obzvláště nápadný vzhledem k podobnému institucionálnímu a právnímu rámci, který obě země sdílely do roku 1993.

1.5. Česká republika

Narozdíl od ostatních visegradských států český parlament nikdy neschválil obecný zákon o celostátních referendech. Jediné celostátní referendum, které se uskutečnilo – referendum o členství v EU v polovině června 2003 – umožnil zvláštní zákon schválený výhradně za tímto účelem. K tématu vznikla řada návrhů zákonů, především ODS však byla velmi neochotna vzdát se parlamentní suverenity v rozhodování o zahraniční politice a dalších zásadních politických oblastech.

Například návrh zákona předložený v roce 1996 komunistickými poslanci byl snadno smeten vládní koalicí vedenou ODS. Návrh předložený v roce 1999 sociálními demokraty, který by umožnil legislativní referenda o otázkách jako členství v NATO a EU, byl také zamítnut, protože politické strany chtěly buď silnější nebo slabší legislativu. V témže roce předložili svůj návrh křesťanští demokraté. Měl umožnit občany iniciovaná referenda na celostátní úrovni, ale kvůli nesouhlasu občanských demokratů návrh neprošel o šest hlasů. Tento návrh nedosáhl ústavní většiny (dvě třetiny dolní sněmovny parlamentu) ve dvanácti různých parlamentních hlasováních. Vzhledem k tomu, že politické strany s identickými názory na celostátní referenda nikdy neměly v parlamentu ústavní většinu, jsou vyhlídky takového zákona nevalné.

Česká republika neumožňuje ani referenda na regionální úrovni. V reakci na místní referendum v jihomoravském Brně v roce 2004 (probíraném později) jihomoravští sociálně demokratičtí politici sestavili návrh zákona o krajských referendech, který byl nakonec v parlamentu předložen a získal širokou podporu většiny křesťanských demokratů, sociálních demokratů a poslanců KSČM. Návrh předpokládal platnost referendového hlasování při 25% účasti a pravděpodobně by se využíval u širokého spektra otázek regionálního rozvoje a dopravy. V březnu 2006, těsně před konečným parlamentním hlasováním o návrhu, však hejtman Jihomoravského kraje návrh nečekaně stáhl s tvrzením, že jihomoravské krajské zastupitelstvo preferuje 50%, nikoliv 25% práh účasti. Debaty o návrzích zákonů o celostátních i krajských referendech mohou svědčit o nevyzrálosti českých politických stran při dosahování legislativních kompromisů i jejich nepodložených obavách ohledně toho, jak by taková legislativa byla zneužívána občany.

Český právní řád však připouští místní referenda, pravděpodobně proto, že legislativa byla schválena v době Občanského fóra, kdy byly politické strany ještě relativně nerozvinuté jak organizačně, tak z hlediska stranické disciplíny. V roce 1990 schválila Česká národní rada *zákon o obcích* (obecní zřízení) – novelizovaný v roce 2000 – který zavedl referendová pravidla pro pří-

pady, kdy obyvatelé chtějí oddělit nebo sloučit obce. Narozdíl od Slovenska však Češi schválili také zvláštní zákon o místních referendech – *zákon o volbách do místních zastupitelstev a místním referendu* z roku 1992 (komplexně přepsaný v roce 2004) – který zavedl pravidla pro referenda o všech ostatních otázkách. Překvapivě *se do roku 2000 neuskutečnilo jediné referendum podle zákona z roku 1992*. Proto naši analýzu zahájíme případy rozdělení a sloučení 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 musí 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. Před vstupem zákona v platnost bylo v roce 1990 4100 obcí. Jejich počet se v roce 1991 zvýšil na 5768 (vzniklo tedy cca 1668 nových obcí) a v roce 1992 dále vzrostl na 6097 obcí. Řada z nich pravděpodobně vznikla referendem. V tabulce 1.5 jsou podrobné údaje o oddělování a slučování obcí od ledna 1993 do ledna 2007. I když není potvrzeno, že ke všem změnám došlo pomocí referenda, na základě zákona můžeme předpokládat, že k většině ano.[18]

Tabulka 1.5. Změny v místní samosprávě v České republice

Změny vždy k 1. lednu uvedeného roku	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	Celkem
Nové obce (rozdělení)	104	36	7	3	1	8	4	7	8	0	0	0	0	2	2	182
Sloučení obcí	4	2	5	2	0	0	2	0	1	4	5	0	1	0	1	27
Změna přísluš. části obce na obec	3	2	22	14	1	16	8	10	11	6	7	2	1	0	4	107

Zdroj: Český statistický úřad, vlastní výpočty.

Od roku 1993 do současnosti se změny v místní samosprávě výrazně zpomalily. Protože na počátku 90. let vznikaly obce velmi snadno, došlo k výraznému roztříštění územní samosprávy, což vedlo k potřebě zlepšení koordinace a spolupráce mezi obcemi [Vajdová, Čermák, Illner 2006]. Slučování obcí bylo též možné, ale vzhledem k předchozí územní centralizaci země k němu docházelo relativně málo. Přes polovinu českých obcí má méně než 499 obyvatel a téměř 80 % obcí má 1000 obyvatel nebo méně. V globálním měřítku je tento rozsah roztříštěnosti 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 vyhlašovaly 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. Z tabulky 1.5 vyplývá, že změna zákona v podstatě nebyla třeba, protože od poloviny 90. let vznikalo relativně málo obcí. Ukázalo se však, že novela je dosti účinná, protože od té doby vzniklo jen velmi málo obcí a téměř žádným částem obcí se nepodařilo dosáhnout samostatnosti. Jak se dalo očekávat, v letech 1999-2000 nastala malá 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, z nichž vzešlo osm nových obcí).

Rok 2000 proto představoval pro místní referenda o rozdělení obcí významný bod zlomu. Od té doby dochází pouze k jedné až dvěma referendovým kampaním 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. Podobně se velká města snažila přesvědčit sousední obce, aby se k městu připojily, což by městu přineslo větší daňové příjmy (díky systému daňových převodů, které upřednostňují větší obce) výměnou za slib lepších služeb pro obec (jako přímé autobusové spojení). Mezi nedávné často zmiňované případy patří referendum v obci Chrást o připojení k Plzni a pokus města Jihlava anektovat obec Malý Beranov. Takřka ve všech případech se však buď nepodařilo uskutečnit referendum nebo, pokud se konalo, sloučení nepodpořilo dost voličů.

Dosud rozebíraná referenda o oddělení obcí se řídila *zákonem o obcích* z roku 1990. Jak již bylo řečeno, přesto, že byl *zákon o volbách do zastupitelstev a místním referendu* schválen v roce 1992 (a v platnost vstoupil v roce 1993), neuskutečnilo se až do roku 2000 podle něj ani jedno referendum. V následující kapitole bude tento zarážející trend vysvětlen na základě klíčové úlohy referenda v Táboře, které bylo prvním úspěšným referendem podle tohoto zákona v zemi. Diskusi o dynamice referendových kampaní tedy ponecháme na později a prozatím se zaměříme na obecné charakteristiky referendové legislativy a jejího využití od roku 2000.

Od poloviny 90. do počátku nultých let byla místní referendová politika velmi „nekonsolidovaná“ v tom smyslu, že občané, navrhovatelé a politici často referendový zákon vykládali výrazně odlišně, což vedlo k nedorozuměním, zneužívání a korupci. Zákon z roku 1992 sice obsahoval základní pravidla referendových kampaní (tehdy byla možná pouze občany iniciovaná referenda), jako potřebný počet shromážděných podpisů a 25% účast nutná pro platnost referendového hlasování. Zákon však nepočítal se širokou škálou otázek, které se později staly předmětem sporu, jako zda se referenda mohou konat zároveň s volbami, jak se mohou navrhovatelé referend odvolávat proti rozhodnutím místního zastupitelstva, jak by měla být formulována referendová otázka nebo zda se může zároveň konat více referend. Referendové kampaně se tak staly bitevním polem právních výkladů, protože jen málo případů se dostalo k soudu, jehož rozhodnutí by zákon vyložila podrobněji.

Například při referendové kampani iniciované ekologickými aktivisty ve vsi Velký Malahov v roce 2001 chtěli aktivisté navrhnout otázku, zda vsi zabránit, aby umožnila německému výrobci

drůbežího masa umístit v její lokalitě velkou drůbeží farmu (pro téměř 1 800 000 kuřat). Šlo nejen o možné znečištění a zápach z farmy, ale také tvrzení, že německá firma je známá svým špatným zacházením se zvířaty.[19] Ekologickým skupinám se podařilo shromáždit podpisy třetiny místních obyvatel a místní zastupitelstvo nakonec schválilo referendový návrh se dvěma otázkami: zda voliči souhlasí s výstavbou velké drůbeží farmy v obci a zda by místní správa měla podniknout veškeré kroky k tomu, aby předešla rozvoji farmy. Zvláště důležitá byla druhá otázka, protože výsledek referenda je závazným pokynem pro jednání místního zastupitelstva v dané otázce. Na počátku roku 2002 se však starosta obce nečekaně rozhodl z hlasování vynechat druhou otázku a změnil formulaci první otázky. Nakonec se referendum s nově formulovanou otázkou konalo v únoru 2002. Protože mezi vůdčími aktivisty kampaně byl právní odborník, podařilo se iniciátorům vyvolat soudní spor se starostou pro porušení zákona. Krajský soud v Plzni později prohlásil referendum za neplatné a místní zastupitelstvo dosáhlo tohoto řešení: výměnou za stažení trestního oznámení schválí vesnice jen malou drůbeží farmu (pro 600 000 kusů), což také zaručí lepší ekologické podmínky. Namísto vyřešení sporné otázky se tak referendum stalo tématem politického sporu, z něhož vznikl další soubor problémů, které bylo třeba řešit pomocí jiných prostředků.

Tento a další případy rozebírané v příští kapitole odhalily řadu problémů v zákoně. Zákon byl nakonec novelizován *zákonem o místním referendu* z roku 2004. Zákon bylo třeba změnit 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 postupy při sporech ve výkladu návrhu referenda, které v důsledku posílily 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.“[20] Gross však využil změnu zákona také ke změně požadavku účasti z 25 % na 50 %, což se hodilo jak sociálním, tak občanským demokratům, kteří místní přímou demokracii příliš nepodporovali. Mezi další významné změny v zákoně patřilo to, že vlastní referenda mohou iniciovat i obecní zastupitelstva,[21] že občané nemusejí na podpisových arších uvádět rodné číslo a že se referenda mohou odehrávat zároveň s obecními volbami [Nahodil, Říčka 2004]. Tabulka 1.6 porovnává klíčové rozdíly mezi starým a novým referendovým zákonem.

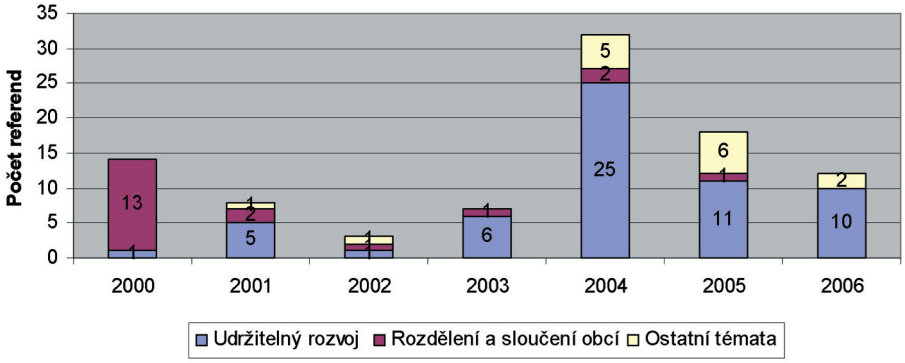
Tyto zákonné změny měly na místní referendovou politiku významný dopad. Po vstupu nového zákona v platnost došlo přes zvýšení nutné volební účasti z 25 % na 50 % k významnému zvýšení počtu místních referend (graf 1.4). Největší vrchol nastal v roce 2004, kdy mnoho obcí uskutečnilo referenda o problému skladování jaderného odpadu, protože vláda v té době uvažovala o výstavbě úložiště v daných lokalitách. Větší transparentnost zákona pravděpodobně povzbudila občanské a politické aktéry k experimentování s přímou demokracií i přes zvýšení prahu účasti z 25 % na 50 %. Hrají-li zákonné podmínky svou roli z hlediska frekvence a dynamiky referendových kampaní, neměli bychom se zaměřovat pouze na požadavek účasti (což pozorovatelé často činí), ale také na jasnost, konzistenci a přístupnost zákona pro běžné občany.

Tabulka 1.6. Srovnání starých a nových referendových zákonů v České republice

Zákon č. 298/1992 Sb. (starý zákon)	Zákon č. 22/2004 Sb. (nový zákon)
Referendová účast musí být alespoň 25 % **(registrovaných voličů)**, aby byl výsledek platný.	Referendová účast musí být alespoň 50 % **(registrovaných voličů)**, aby byl výsledek platný.
Nejasné, zda se místní referenda mohou konat zároveň s volbami (tj. volbami místního zastupitelstva).	Zákon jasně stanoví, že místní referenda se mohou konat zároveň s místními volbami a mohou dokonce trvat **dva dny**.
Jsou možná referenda o obecních vyhláškách.	Referenda nemohou měnit nebo rušit obecní vyhlášky. Referenda se však mohou týkat územního plánu obce.
Referendum může být vyhlášeno pouze na základě dostatečného počtu shromážděných podpisů.	Referendum může být vyhlášeno na základě vlastní iniciativy místního zastupitelstva.
Problematické právní pojistky: Každý občan může předložit právní stížnost Krajskému soudu o porušení zákona v průběhu referenda, které mohlo ovlivnit výsledek nebo vyhlášení referenda (To vedlo k řadě složitých, zdlouhavých a náročných právních bitev)	**Širší právní pojistky:** Přípravný výbor (navrhovatel a jeho náhradníci) mohou předložit právní stížnost ve dvou případech: 1) pokud se zdá, že místní zastupitelstvo odmítlo vyhlásit referendum, když mělo být vyhlášeno; 2) pokud je způsob provedení referendového hlasování považován za neplatný.
Referendové návrhy musejí obsahovat odhad nákladů na realizaci uvedeného referendového výsledku.	Referendové návrhy musejí obsahovat odhad **nákladů na provedení referenda a realizaci referendového rozhodnutí.**
Kdo podepíše referendový petiční seznam více než jednou, může být pokutován 1000 CZK.	Kdo podepíše referendový petiční seznam více než jednou, může být pokutován 3000 CZK.
Kdo chce podepsat petiční seznam, musí uvést své **číslo občanského průkazu.**	Kdo chce podepsat petiční seznam, musí uvést své **datum narození.**
Podpisy se nesmějí shromažďovat v budovách státní správy.	Podpisy se nesmějí shromažďovat v budovách státní správy a **na obecním úřadě.**
Zákon nestanoví, zda se zároveň může konat více referend.	Zákon umožňuje konání **více než jednoho referenda** zároveň.

Zdroj: autor, nepublikovaný materiál Ekologického právního servisu.

Graf 1.4. Místní referenda v České republice, 2000-2006



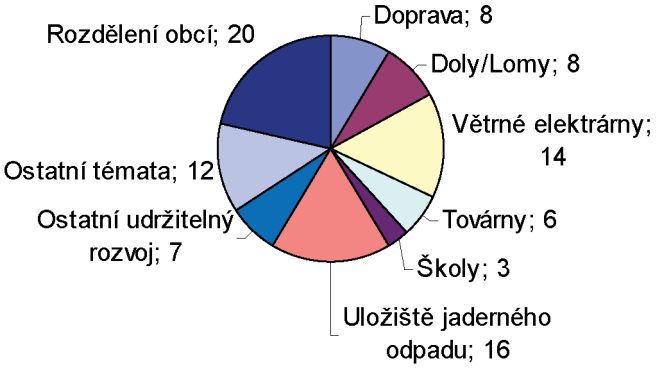
Zdroj: autor.

Jednou z nejvýraznějších charakteristik českých místních referend je počet referend, která se týkají životního prostředí a rozvoje. V grafu 1.4 jsem je označil jako „udržitelný rozvoj", čímž jsem chtěl zaznamenat skutečnost, že valná většina těchto kampaní chtěla zabránit určité formě místního rozvoje, povětšinou z ekologických důvodů. Za posledních sedm let se 59 z 94 konaných referend podle iniciátorů (tj. občanských skupin nebo zastupitelstev) nějakým způsobem týkalo životního prostředí: šlo o těžbu, odstraňování jaderného odpadu, veřejnou dopravu, výstavbu silnic, větrných elektráren a řadu dalších témat (graf 1.5). Otázky související s rozvojem, jako např. výstavba silnic a veřejná doprava, jsou v referendových kampaních předkládány jako ekologické, a tyto kampaně také většinou organizují ekologické NGO. Počet případů zabývajících se životním prostředím nebo rozvojem je nápadně podobný jako v Maďarsku, kde byly častými tématy referend skládky, továrny a kanalizace. V obou zemích proběhla jen tři referenda o veřejných školách (i když v Maďarsku bylo provedeno 14 kampaní na toto téma v letech 2003–2004), byť jde pravděpodobně o jeden z nejdůležitějších úkolů místní samosprávy.

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 zde zorganizovaly referenda proti budoucím jaderným úložištím. 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 nevědí, 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 (tabulka 1.7). Podle referendového zákona musejí občanské iniciativy shromáždit podpisy 30 % stálých obyvatel obcí do 3000 obyvatel, 20 % v obcích do 20 000 obyvatel, 10 % do 200 000 a 6 % u měst o více než 200 000 obyvatelích. Bez dobré organizace je tedy pro iniciátory ve velkých městech obecně obtížné shromáždit dostatečný

Graf 1.5. Místní referenda v České republice dle témat, 2000-2006



Zdroj: autor.

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 u města o 97 000 obyvatel stačilo), radnice ke konci roku 2004 prohlásila, že téměř polovina podpisů je neplatná (problematické podpisy osob nesídlících ve městě). Organizátoři se pokusili shromáždit další podpisy, ale pak se vzdali, ačkoliv jim chybělo pouze 1 500 podpisů.

Tabulka 1.7. Výsledky českých místních referend 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
500–1999	35	32	3	63,5
2000–9999	17	8	9	41,6
10000–30000	4	0	4	29,3
nad 30000	4	1	3	22,6
Celkem	**94**	**71**	**23**	**58,6**

Zdroj: autor.

Jak vyplývá z výše uvedené tabulky, přibližně čtyři pětiny všech místních referend se uskutečnily v obcích s méně než 2000 obyvatel. Ve vesnicích je také mnohem větší pravděpodobnost než ve větších městech, že referendové výsledky budou platné. Jediným městem s více než 10 000 obyvatel, kde se uskutečnilo úspěšné referendum, byl Tábor a zdejší referendum bylo platné

s 37% účastí, protože v roce 2000 ještě platil 25% práh. I když může být zřejmé, že naděje kampaně na úspěch je nepřímo úměrná počtu obyvatel, neodradilo to občany a jiné aktéry ve větších městech od další snahy prosazovat referendové kampaně ve městech, jak dokládá případ Ústí nad Labem.

1.6. Místní přímá demokracie ve Visegrádu: porovnání

Ačkoliv jsou zkušenosti s přímou demokracií v Polsku, Maďarsku, na Slovensku a v České republice pevně spjaty s konkrétními podmínkami v jednotlivých zemích, výše uvedená analýza naznačila také řadu významných podobností mezi nimi. Vytčením těchto podobností můžeme charakterizovat to, co jsme nazvali středoevropským „typem" místní přímé demokracie, a zjistit, jakým způsobem o tomto typu vypovídá česká praxe, které bude věnován zbytek této studie.

Za prvé, ve všech čtyřech zemích **se využití místní přímé demokracie od roku 2000 nemění nebo roste**. V Polsku vedla možnost odvolat kromě místního zastupitelstva i starostu k diverzifikaci referendových kampaní a v posledních letech došlo také k oživení zájmu o referenda o sebezdanění. V Maďarsku se využití místních referend zvýšilo na konci 90. let a na počátku nového tisíciletí, s vrcholem v roce 2004. Na Slovensku zákonné změny prakticky znemožnily některé druhy referend (např. oddělení obcí), ale od roku 2004 do současnosti dochází k rychlému šíření odvolacích kampaní. V České republice se za poslední desetiletí využití referend také nevýrazně zvýšilo s vrcholem v roce 2004, kdy se uskutečnila řada referend o odstraňování jaderného odpadu. Význam roku 2004 ve všech zemích ještě vzrostl díky skutečnosti, že v tomto roce se dostalo do poloviny funkční období volených místních úředníků (ve všech čtyřech zemích se obecní volby konaly v letech 2002 a 2006). Jak se blíží volby, pravděpodobnost referendových kampaní se snižuje, protože iniciátoři se mohou rozhodnout zbavit některé politiky moci a neorganizovat referendovou kampaň.

Za druhé, ve všech čtyřech zemích **do místní přímé demokracie výrazně zasahují politici**. Místní přímá demokracie by neměla být vnímána jako „alternativní" forma vlády vedle zastupitelské demokracie, ale jako forma rozhodování v institucích a strukturách zastupitelské demokracie zakotvená. Do praxe místní přímé demokracie zasahují místní i celostátní politici. V Polsku se místní politici, kteří buď prohráli obecní volby nebo patří k menšině v místním zastupitelstvu, často pomocí odvolání pokoušejí zbavit místní lídry moci. V Maďarsku místní zastupitelstva odmítla vyhlásit mnoho referend kvůli údajným problémům s podpisovými archy, které mohly zastírat skutečný odpor k referendovému návrhu. Řada maďarských případů se dostala až k soudu, což může odrážet odhodlání, s jakým se radnice může snažit před navrhovateli referend hájit své zájmy a politiku. V České republice jsou zkušenosti podobné – řada referendových návrhů byla odmítnuta z dosti pochybných důvodů. Ale bez znalosti vnitřního fungování jednání obecních zastupitelstev lze jen stěží říci, proč místní zastupitelstva referendové návrhy tak často odmítají.

Politické strany na celostátní úrovni zasahují do praxe místní přímé demokracie úpravami referendových pravidel, často bez ohledu na skutečnou praxi a problémy místních referendových kampaní. Jak jsme viděli, slovenská pravidla pro místní referenda se mění průměrně dvakrát ročně, čímž vzniká změť předpisů, která dokáže kohokoliv s úmyslem navrhnout referendum

zastrašit. V České republice zákon o místním referendu z roku 2004 vyjasnil mnoho postupů a otázek, které v předešlém zákoně nebyly ošetřeny, ale zároveň zvýšil požadavek účasti z 25 % na 50 % bez jakékoliv zjevné potřeby (do vzniku návrhu zákona se konalo velmi málo referend). Ministerstvu vnitra se také podařilo změnit pravidla pro oddělování obcí, což prakticky znemožnilo všechna referenda na toto téma. V Polsku a Maďarsku nedocházelo k tolika přímým politickým zásahům na ústřední úrovni, ale zákony o místní přímé demokracii v obou zemích se dosti podobají celostátním referendovým zákonům (např. vztah mezi přímou volbou prezidenta a přímou volbou starostů v Polsku a vztah mezi celostátními a místními občany iniciovanými referendy v Maďarsku), takže by změny v zákonech o celostátních referendech mohly snadno vést ke změnám pravidel na místní úrovni.

Za třetí, **u mnoha místních referendových kampaní může být problémem volební účast**, zvláště při odvolacích volbách v Polsku a na Slovensku. Vysoký počet polských odvolacích voleb a jejich nízká účast může odrážet frustraci, nikoliv spokojenost s místní samosprávou. Nízká účast může také odrážet vysokou míru apatie k místním záležitostem. Průměrná účast v maďarském místním referendu je 48 %, tedy méně než práh platnosti. I když je toto číslo vyšší než průměrná účast v obecních volbách v příslušných lokalitách, 48 % nelze považovat za nijak pozoruhodné. Zdaleka nejvyšší účast v místních referendech je v České republice, kde je průměrná účast 58 %. K vysoké účasti v České republice přispívá také velmi malá velikost obcí. Komunity jsou zde mnohem menší než v Polsku nebo Maďarsku a jejich velikost s účastí úzce souvisí. Uvážíme-li, že mnoho místních obyvatel může strategicky zvolit neúčast v hlasování (oproti hlasování „ne“), průměrná účast v regionu může odrážet mnohem vyšší úroveň politické angažovanosti, než se může na první pohled zdát.

Za čtvrté, ve všech čtyřech zemích je pro **místní přímou demokracii velmi typické téma udržitelného rozvoje**. Je tomu tak zejména u Maďarska a České republiky, kde jsou občany iniciovaná referenda hlavní formou přímé demokracie a většina iniciativ zde má silné ekologické rozměry. Význam tématu udržitelného rozvoje může být způsoben ohromným přílivem přímých zahraničních investic do regionu za poslední desetiletí (což také vede k místnímu odporu proti zakládání podniků na zelené louce), ale může vyplývat také z profesionalismu ekologických NGO, které pochopily politický potenciál přímé demokracie a našly způsoby, jak iniciovat úspěšné kampaně.

A konečně, místní přímá demokracie ve všech čtyřech zemích je především charakterizována **nejistotou**. Nejistota do politiky vstupuje mnoha způsoby: nečekané změny legislativy, nečekaná rozhodnutí a kroky místních samospráv, nečekané kroky podnikatelských subjektů, kterým jde zejména u případů týkajících se udržitelného rozvoje o vysoké investice. Pro iniciátory nejistota vstupuje do hry u shromažďování podpisů, vykládání legislativy, získávání hlasů a vítězství v kampani. V každém okamžiku nejistoty se mohou změnit pravidla hry, mohou se objevit překážky a možnost neúspěchu nelze podceňovat. Následující kapitola se zaměří na první a možná nejdůležitější okamžik nejistoty: prosazení hlasování o referendovém návrhu.

Poznámky:

[10] Ze 16 německých zemí neschválily zákony o místní přímé demokracii pouze městské státy Berlín, Brémy a Hamburk.

[11] Při sčítání těchto případů byla odvolání různých politických aktérů (např. starosty a místního zastupitelstva) konaná zároveň v dané obci považována za samostatná referenda. Počet případů se tak mírně liší od analýzy Piaseckého [2005].

[12] Maďarský Národní volební úřad, http://www.valasztas.hu, cit. 21. 12. 2005.

[13] Další celostátní referenda byla o maďarském členství v NATO (v roce 1997, výsledek byl platný a pro členství), maďarském členství v EU (v roce 2003, výsledek byl platný a pro vstup), a dvě referenda v roce 2004 o občanství pro etnické Maďary žijící v zahraničí a privatizaci poskytovatelů zdravotní péče. Poslední dvě referenda byla prohlášena za neplatná, protože odpověď Ano u obou otázek vyslovilo méně než 25 % všech registrovaných voličů.

[14] Alespoň já je k dispozici nemám. Národní volební úřad mi sdělil, že údaje z počátku 90. let nemá, ale podle sdělení jistého vědce by úřad nějaké materiály mít mohl.

[15] Národní 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.

[16] Viz článek „Referendum o zeleni vo Zvolene nebude." *SITA* (19. 8. 2003).

[17] Viz např. „Petícia za odvolanie starostu." *Romano l'il* 27. 7. 2003; a „RICHNAVA: Zastupiteľstvo uznalo platnosť referenda o odvolaní starostu." *Slovenská tlačová kancelária* 9. 1. 2004.

[18] K potvrzení statistických údajů je třeba nahlédnout do jednotlivých ročníků *Ústředního věstníku České republiky* a spojit se se všemi dotyčnými obcemi, aby se určil charakter rozhodovacího procesu, který vedl k dané události.

[19] Diskuze tohoto případu viz „Starosta Velkého Malahova se prý snaží zmanipulovat referendum." *Ekomonitor* 19. 2. 2002; tisková zpráva NGO Dětí Země, „Mnohaletý spor o drůbežárny na Domažlicku končí!", 16. 1. 2003. Stránky místní NGO vedoucí kampaň – Brůdek, občanské sdružení proti velkokapacitní drůbeží farmě, již nejsou dostupné, dříve na: http://www.volny.cz/nedrubezarnam/index.htm.

[20] 22. schůze Poslanecké sněmovny, 14. 10. 2003.

[21] Od vstupu zákona v platnost je přibližně třetina českých referend iniciována místními zastupitelstvy.

2. Překonávání překážek aneb jak dosáhnout referendového hlasování

Politická analýza přímé demokracie se často zaměřuje na výsledky referend: kdo hlasoval a proč, jak jsou výsledky referenda ovlivněny charakteristikami kampaně a dalšími faktory a jaký mají tyto výsledky dopad na politiku. Zaměříme-li se však pouze na výsledky, opomeneme složitou historii vzniku a organizace kampaní a jejich cesty do hlasovacích místností, pokud se tam vůbec dostanou. Cesta k hlasování o návrhu neobnáší pouze velkou dávku politického soupeření a možnost neočekávaných překážek (pro navrhovatele), ale může také vyžadovat velké výdaje, vynalézavost a riskování. Účelem této kapitoly je podrobně vyložit, proč některá referenda iniciovaná občany hlasování dosáhnou a jiná ne. I když počáteční vývoj referendových návrhů mohou ovlivnit různé proměnné, v této kapitole obhajuji zásadní význam dvou faktorů: právní schopnosti navrhovatele (tj. využití právních konzultací, schopnost důvěryhodně hrozit právními kroky) a schopnost politické mobilizace (veřejného nátlaku pomocí dopisů, petic a dalších kroků). Čím jsou navrhovatelé schopnější využívat obě schopnosti, tím pravděpodobněji jejich kampaň vyústí v hlasování.

Cestu referendových návrhů do hlasovacích místností ze zjevných důvodů výrazně ovlivňuje typ referenda. *O referendech iniciovaných místními zastupitelstvy* se hlasuje, schválí-li to jednoduše místní zastupitelstvo, a proto se jich kampaně mimo rámec tradičních místních rozhodovacích procesů netýkají. *Referenda iniciovaná občany* se naproti tomu na cestě do hlasovací místnosti mohou setkávat s výrazným odporem místních politiků a dalšími překážkami. *Povinná referenda* (tj. referenda o rozdělení nebo sloučení obcí) se nacházejí někde mezi těmito dvěma typy, protože je mohou iniciovat jak občané, tak zastupitelstva. U českých místních referendových kampaní po roce 2000 (N = 123) je korelace typu nástroje přímé demokracie a toho, zda se o návrhu hlasovalo, 0,205. Tato kapitola se proto zaměřuje pouze na referenda iniciovaná občany, která jsou nejčastější formou místních referend, a také jedinou, kterou provází nutnost referendových kampaní.

Zaměřujeme se zde sice na vysvětlení úspěšnosti jednotlivých referend, ale toto téma má také důležitý historický rozměr (z celostátního pohledu). Konkrétně od zavedení *zákona o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu* z roku 1992 iniciovala v 90. letech referendové kampaně řada místních komunit v České republice, ale *žádné* z nich se nepodařilo dosáhnout referendového hlasování. Nejvýznačnější kampaň proběhla v roce 1996, kdy místní aktivisté v Havířově zorganizovali referendovou kampaň proti plánu města dokončit dostavbu náměstí v masivním, socialistickém stylu. Cílem iniciativy nebylo stavbu úplně zastavit, ale omezit ji tak, aby nenarušovala „občanské“ funkce náměstí – například zachovat zeleň a nebudovat velká obchodní centra. Kampaň podpisem petice podpořilo 8147 občanů, což bylo podstatně více než 10 % potřebných k hlasování.[22] Městské zastupitelstvo však referendum odmítlo vyhlásit s tím,

že se týká územního plánování. Podle tehdy platného zákona o místním referendu z roku 1992 bylo územní plánování v obci přenesenou působností 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, což je ve výhradní kompetenci státní správy. Iniciátoři kampaně samozřejmě mohli tyto právní výklady soudně napadnout, ale neměli již na další boj kapacitu, a tak jej vzdali.

Havířovský případ ukazuje, že složité zákonné požadavky mohou fakticky zhatit příležitosti pro místní politickou činnost a zabránit tomu, aby se klíčové místní spory dostaly do hlasovacích místností. Jak již bylo řečeno, zákon z roku 1992 měl řadu znaků, které v důsledku referendům bránily, i když 25% práh účasti pro platnost referendového hlasování byl relativně nízký. Konkrétně zákon poskytoval příliš velký prostor místním politikům při rozhodování o tom, zda podmínky pro vyhlášení referenda byly nebo nebyly splněny. Politici i v případě splnění veškerých zákonných podmínek pro referendum (tj. dostatek podpisů, náležitý obsah referendového návrhu, správně položená referendová otázka, atd.) využívali nejrůznější skuliny, nejasnosti a technické podmínky v zákoně, aby svou povinnost obešli.

Zákon o místním referendu byl sice v roce 2004 důkladně přepracován, referenda iniciovaná občany se však stále potýkají se závažnými překážkami. Například v roce 2005 v moravském městě Zábřehu rozhořčil mnoho nájemníků městských bytů způsob, jakým se obecní samospráva rozhodla privatizovat jejich byty, zejména pak vysoké ceny, které město požadovalo, a plán prodat byty do družstevního vlastnictví, a nikoliv přímo do soukromého. Kampaň usilující o změnu politiky obce nakonec splnila všechny podmínky pro vyhlášení referenda, městské zastupitelstvo je přesto odmítlo vyhlásit s tvrzením, že by referendum daný problém nevyřešilo.[23] 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.“[24] Navrhovatelé rozhořčení rozhodnutím města hrozili, že vše předloží soudu, ale poté se zjevně rozhodli celou věc vzdát.

Referendové kampaně jsou tedy celkově pro mnoho občanských skupin příliš komplikované a pro mnoho místních zastupitelstev příliš ohrožující, proto se u tolika referend iniciovaných občany nepodařilo dosáhnout hlasování. Z celostátního pohledu jistě hraje svou roli složitost zákonných podmínek, tou ale nelze vysvětlit rozdílnost jednotlivých kampaní, protože všechny probíhají podle týchž pravidel hry. Podobně místní politici byli proti referendové kampani zaujati takřka ve všech komunitách, kde kampaně proběhly, ani tato proměnná tedy pravděpodobně nebude rozhodující. Na čem tedy záleží, podaří-li se referendové kampani dosáhnout hlasování?

Ke studiu této otázky jsem shromáždil údaje ze sčítání lidu[25] v roce 2001 o všech českých obcích v datovém souboru, abych testoval možný význam demografických znaků daných komunit. Je podstatné, že t-testy s různými modelovými parametry neprokázaly významnou souvislost mezi demografickými znaky a tím, zda se návrh dostane do hlasovací místnosti. Použity byly nezávislé proměnné jako počet obyvatel, vzdělání (měřené jako procento dospělých minimálně s maturitou), nezaměstnanost (měřená jako podíl počtu nezaměstnaných a celkového počtu ekonomicky aktivních osob), procento obyvatel zaměstnaných v různých kategoriích zaměstnání (zemědělství, průmysl, maloobchod, atd.) a další. Dalo by se předpokládat, že bude záležet na velikosti místní občanské společnosti. Proto jsem shromáždil také údaje z *Registru ekonomických subjektů* na úrovni obcí a vypočítal počet NGO (tj. občanských sdružení, nadací, družstev, obecně

prospěšných společností, církví a dalších klubů a sdružení) na 1000 obyvatel v každé lokalitě a nenalezl jsem žádnou souvislost mezi místní občanskou společností a referendovými hlasováními. A konečně další rozhodující proměnnou mohla být úloha politických stran (operacionalizovaná jako politická strana, která získala nejvíc hlasů ve volbách do místního zastupitelstva před referendovou kampaní). Valná většina referendových kampaní se však uskutečnila ve velmi malých obcích, kde volební hlasování ovládají nezávislí kandidáti, a ti také získávají většinu mandátů, politická strana se tedy také ukázala jako nevýznamná proměnná. Vysvětlení proto musíme hledat jinde. Podle mých hypotéz se musíme zaměřit nikoliv na znaky místních komunit nebo místní samosprávy, ale na znaky samotných referendových kampaní.

Dále lze odůvodněně pochybovat o vhodnosti kvantitativní analýzy, snažíme-li se vysvětlit úspěšnost a neúspěšnost navrhovatelů referendových kampaní při dosahování hlasování. Zvláště problematická je zde spolehlivost shromažďování údajů. Využití mediálních zdrojů a informací od místních, regionálních a celostátních orgánů může být spolehlivé k získání přesného obrázku o počtu a typu místních referend, která se uskutečnila. Tyto zdroje však nemusí být spolehlivé k získávání údajů o referendových kampaních, které nebyly úspěšně završeny. O referendových kampaních v odlehlých oblastech a malých obcích mohou místní a celostátní média informovat s menší pravděpodobností („kampaň“ v takových prostředích může být velmi neformální a skromná), zejména pak o jejich dalším osudu, není-li vyhlášeno referendum. Státní orgány o takovýchto „neúspěšných“ referendových kampaních také neinformují, protože z pohledu obecního zastupitelstva, které referendový návrh obdrží a hodnotí jako první, návrh v takových případech nesplňuje stanovené zákonné podmínky. Vzhledem k pravděpodobné neúplnosti údajů proto může statistická analýza poskytovat zkreslený a nespolehlivý obrázek o faktorech ovlivňujících dosažení hlasování.

Z těchto důvodů se tato kapitola vyhýbá problémům kvantitativní studie, a namísto ní pomocí srovnávací analýzy případů vysvětluje daný jev kvalitativně. Kvalitativní analýza je vhodná také vzhledem k obtížnosti zobecňování charakteristik jednotlivých kampaní. Strategie a zdroje referendových kampaní lze sledovat empiricky, takové pozorování však vyžaduje také důkladnější terénní práci, nejen studium mediálních zpráv a dalších zdrojů. Ke kvantitativní analýze se vrátíme v příští kapitole (zvláště při výkladu voličské účasti a referendových výsledků), pro tuto chvíli však nejlepší nástroje pro vysvětlení zkoumaného jevu nabízí kvalitativní výzkum.

Ve výzkumném plánu této kapitoly jsou čtyři vybrané případové studie lišící se z hlediska závislé proměnné (dvě kampaně vedly k hlasování a dvě ne) i proměnné rozhodující (tabulka 2.1). Plzeňský případ se ukázal jako přínosný pro srovnání s prvním úspěšným referendem iniciovaným občany v zemi (táborský případ), částečně proto, že se obě kampaně uskutečnily ve městech a obě se týkaly dopravních otázek. Bylo přínosné vzájemně porovnat také libouchecký a ivančický případ, protože se oba uskutečnily v menších obcích a oba se týkaly rozvoje lomů (těžby) v místě. Hloubkovou terénní práci jsem provedl v Táboře, Libouchci a Ivančicích (celkem 12 rozhovorů), v Plzni nebylo tolika rozhovorů třeba vzhledem k velkému množství primárních a sekundárních zdrojů dokládajících klíčové znaky kampaní. Následující tabulka zobrazuje nezávislé proměnné zkoumané v této kapitole, zkoumané případy i rozdíly v závislé proměnné. „Úspěch“ či „neúspěch“ poukazuje na to, zda se kampaň propracovala k hlasování (tj. zda se referendum uskutečnilo).

Tabulka 2.1. Osnova nezávislých proměnných, případů a výsledků

	Vysoká úroveň právního poradenství	Nízká úroveň právního poradenství
Vysoká úroveň občanské mobilizace	Tábor – úspěch	Libouchec – úspěch
Nízká úroveň občanské mobilizace	Ivančice – neúspěch	Plzeň – neúspěch

Zdroj: autor.

2.1. „Města jsou pro lidi, nejen pro auta“: první referendum v Táboře

Proces vedoucí k prvnímu českému referendu iniciovanému občany začal v roce 1992, když městské zastupitelstvo v Táboře schválilo nový územní plán, na němž již několik let pracovalo. Významnou součástí plánu bylo rozhodnutí vystavět v historickém centru města dvě krátké silnice, z nichž jedna měla vést městskou botanickou zahradou z 19. století a druhá by zničila hráz rybníka Jordán se stromořadím, kde obyvatelé města v létě odpočívají. Myšlenka projektu vzešla ze skutečnosti, že ke konci období komunismu se v době jiných silničních oprav krátkodobě využívala provizorní silnice přes botanickou zahradu. Botanická zahrada a rybník Jordán však patří mezi nejdůležitější oblasti zeleně v územně kompaktním centru města. Protože se však Tábor potýkal s jedněmi z nejhorších dopravních problémů v jižních Čechách, bylo městské zastupitelstvo přesvědčeno, že výstavba nových silnic v těchto místech je jediným realistickým řešením. Jeden člen městského zastupitelstva pravil, že začlenění silnic do územního plánu města „se nikomu nezdálo zvláštní nebo divné“; ale „lidem začalo záležet na životním prostředí a okolí a v Táboře začal vznikat aktivismus občanů, kterým se ta myšlenka nelíbila“ (rozhovor dne 17. 12. 2003).

Jak postupně vzrůstal zájem veřejnosti o územní plán města, téma přitáhlo pozornost malé neformální skupiny nadaných studentů práva životního prostředí z Tábora, kteří studovali na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. Na univerzitě se tito studenti seznámili s dalšími mladými ekology, zejména z hnutí Duha, nejvýznamnější české ekologické NGO založené v době demokratického přechodu v roce 1989 [Jehlicka 2001]. Studenti práva životního prostředí, včetně táborských, chtěli uplatnit své právní znalosti ve prospěch ekologického hnutí tím, že budou poskytovat bezplatnou právní pomoc jednotlivcům i skupinám v ekologických a lidskoprávních sporech. Nejprve vytvořili neformální poradenský servis pro hnutí Duha a později založili vlastní NGO pod názvem *Ekologický právní servis* (dále EPS) s pobočkami v Brně a Táboře. Táborská pobočka byla malá, ale úzce spolupracovala s volnou skupinou podobně smýšlejících právníků, politiků (tj. členů Strany zelených a politického hnutí Tábor 2000) a jinými místními intelektuály (rozhovor dne 6. 1. 2004).

Táborská pobočka EPS se aktivně zapojila do diskuse o botanické zahradě a iniciovala organizační úsilí ve městě v roce 1994, kdy radnice začala plánovat stavbu. Mediální debata k tématu

zesílila zvláště po zveřejnění výsledků městské architektonické soutěže. Některé občany totiž rozhořčilo, že ve všech návrzích byla silnice přes botanickou zahradu (rozhovor). V srpnu 1995 skupina místních občanů, ke kterým se později připojil EPS, iniciovala místní petici a shromáždila 8777 podpisů (z toho 3080 od obyvatel Tábora) proti výstavbě silnic. V dubnu 1996 se tato neformální síť zainteresovaných občanů a ekologických aktivistů rozhodla založit Sdružení pro ochranu botanické zahrady (dále „sdružení"), které se stalo oficiální zastřešující občanskou organizací usilující o zastavení plánů města. EPS byl organizačně samostatný, ale zajišťoval pro sdružení veškeré právní poradenství, plánování a strategické myšlenky.

EPS a sdružení od roku 1996 v místních médiích tvrdili, že městské zastupitelstvo v průběhu svých jednání v roce 1992 dostatečně neinformovalo veřejnost o svých záměrech. Protože zastupitelstvo odmítlo záležitost znovu projednat, objednalo si sdružení průzkum mezi místními občany o plánu města, z nějž vyplynulo, že 80 % obyvatel je buď rozhodně proti nebo spíše proti rozdělení botanické zahrady navrhovanou silnicí. Jeden ze členů EPS znalý zákona o referendu prosadil do 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]. Další výsledky průzkumu jsou uvedeny v následující tabulce. Sdružení zároveň zveřejnilo zjištění z průzkumu v místních médiích a na základě zjevné vůle občanů začalo volat po referendu. Usoudilo, že vzhledem k náročnosti potenciální referendové kampaně by iniciativu muselo zaštiťovat místní hnutí natolik silné, aby donutilo městské zastupitelstvo ke změně postojů. Sdružení se proto rozhodlo vstoupit s ostatními místními skupinami do koalice nazvané Občané pro referendum, aby poukázalo na širší „občansko-ekologické" cíle hnutí.

Tabulka 2.2. Odpovědi táborských občanů v průzkumu veřejného mínění v roce 1996 (v %)

Otázka	Rozhodně ano	Spíše ano	Spíše ne	Rozhodně ne	Nevím
Je třeba rychle vyřešit dopravní situaci ve městě	61	26	10	2	1
Spokojenost se způsobem, jímž radnice řeší ekologické problémy	4	30	37	13	16
Přesvědčení, že návrh radnice (ohledně silnice) zlepší dopravu ve městě	10	19	30	32	9
Bude navržená silnice užitečná/prospěšná pro motoristy	13	20	34	30	3
Souhlasí respondent s rozdělením botanické zahrady	5	10	19	61	5

Zdroj: FOCUS (listopad 1996).

Novátorskou myšlenku referenda však neprosazovali jen občanští aktivisté, již o rok dříve (1995) je navrhl člen 7-členné táborské městské rady. V roce 1992 původně hlasoval pro územní plán, ale byl také přesvědčen, že:

„Politická reprezentace byla zvolena v demokratických volbách, čili rozhodovat mohla, ale mně se přesto nezdálo, že je to takhle jednoduchý, nutný takhle rozhodovat autoritativně bez toho, že by se s těma lidma mluvilo. A protože v těch vzájemných diskuzích se nedošlo prostě k nějakýmu výsledku, každý říkal to svoje, tak jsem říkal, pak je teda jediná možnost o tom nechat hlasovat nějakým způsobem a referendum už tenkrát byl jako institut rozhodovací, který jsme znali a který mi připadal pro tuhletu příležitost prostě vhodný." (rozhovor dne 17. 12. 2003)

V městské radě, kontrolované občanskými a sociálními demokraty (po třech křeslech), kteří před volbami v roce 1996 referendum nechtěli (pokud vůbec), se však návrh nesetkal s porozuměním.

Po několika letech dalších diskusí byla na počátku roku 2000 oficiálně zahájena referendová kampaň a Občané pro referendum začali shromažďovat podpisy 10 % místních občanů – oprávněných voličů. V létě 2000 také rozeslali občanům letáky, naplánovali protesty před radnicí a rozmístili informační stánky. Měli i širokou 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. Zásadní byla úloha místních médií, podle průzkumu společnosti FOCUS z roku 1996 se totiž 56 % obyvatel o problému botanické zahrady dozvědělo z místních a krajských médií, oproti 33 %, kteří získali informace přímo od Sdružení na ochranu botanické zahrady, 18 % od přátel a blízkých a pouhých 9 % od radnice (respondenti mohli volit více než jednu možnost).

Díky takovéto publicitě opozice v městském zastupitelstvu nakonec získala navrch a zastupitelstvo schválilo konání referenda. Po hlasování následovalo v červenci 2000 rozhodnutí městské rady (4:3) uspořádat referendum v listopadu toho roku zároveň s komunálními volbami. Rozhodující roli v tomto procesu hrály politické protesty a právní činnost EPS. Jak poznamenal jeden politik,

„...tyhle ty lidi, jako třeba mladí právníci, docela jako chytrý lidi, vzdělaný, a podařilo se nám prostě vyvinout takový tlak na ten městský parlament, na to zastupitelstvo, že jsme nakonec prosadili konání toho referenda ... Protože zastupitelstvo schválilo, že se bude konat referendum, bylo především na základě toho tlaku veřejnosti. I byla nějaká podpisová akce a bylo jasný, že ten občanský hlas je velmi silný, že je velmi jasně formulovaný, že je srozumitelný a najednou prostě ty lidi v Táboře říkali, jako normální lidi, říkali, 'a co je na tom špatného udělat referendum, položit lidem otázky? Proč jste proti?' To byla ta chvíle, kdy i ty, který to nechěli, tak rezignovali a bud' se zdrželi hlasování a nebo změnili názor." (rozhovor dne 18. 12. 2003)

S 37% účastí (vyšší než účast v komunálních volbách) referendum snadno prošlo se 79 % hlasů pro.[26]

Než se však referendum uskutečnilo, došlo k řadě politických událostí, které kampaň málem zhatily – zejména pak úsilí okresního úřadu a ministerstva vnitra do věci zasahovat. V květnu 2000 – tedy ještě před hlasováním městského zastupitelstva o konání referenda – zaslalo ministerstvo vnitra starostovi Tábora oficiální stanovisko, že otázky v souvislosti s referendem považuje za součást své přenesené působnosti. Starosta za ODS, který byl sám proti referendu, tedy mohl očekávat zásah státu do celé věci. A vskutku, 8. srpna, přibližně tři měsíce před plánovaným konáním referenda, vydal přednosta okresního úřadu *rozhodnutí požadující, aby je město zrušilo.* V dopise odůvodňujícím tento krok bylo uvedeno, že koncepce „programu rozvoje" je příliš

obecná a že takováto rozhodnutí o využití území spadají do působnosti ministerstva pro místní rozvoj. Podstatné je, že bez ohledu na kontroverzní charakter referendových otázek neměl okresní úřad zákonnou pravomoc do věci zasahovat, jednal tedy v rozporu se zákonem.[27]

V tu chvíli se zdálo, že referendová kampaň je odsouzena k záhubě, stejně jako jiné referendové kampaně před ní. Právní expertíza a mobilizace občanů však měla své účinky. Po rozhodnutí okresního úřadu se Občané pro referendum odvolali k úředníkům na ministerstvu vnitra v Praze a na veřejné slyšení s sebou vzali desítky protestujících z Tábora. Členové EPS, kteří prezentovali odborný výklad referendového zákona, také hrozili, že neodvolá-li ministerstvo své rozhodnutí, předají věc Ústavnímu soudu. Ministerstvo v konfrontaci s potenciálně kontroverzním soudním sporem a negativní mediální pozorností ustoupilo. V září 2000 prohlásilo, že k jeho chybnému rozhodnutí vedla záměna pojmů „program rozvoje“ a „územní plán“. Okresní úřad své rozhodnutí o zrušení referenda také odvolal.

Referendum se uskutečnilo podle plánu. Ironií osudu v den konání referenda vstoupil v platnost nový *zákon o obcích* z roku 2000, který zahrnul územní plánování do pravomoci místní samosprávy. Kdyby zákon platil dříve, mnoho sporných výkladů územního plánu v Táboře by se bylo snadno vyřešilo ve prospěch navrhovatelů referenda. Ale kampaň i bez opory v zákoně nalezla správnou kombinaci právních a mobilizačních taktik, aby byla místní přímá demokracie uvedena do praxe.

Při pohledu zpět městské zastupitelstvo obrovsky podcenilo volební dopady svého původního protireferendového postoje. Relativně malé hnutí Tábor 2000, které ke konci 90. let podporovalo referendovou kampaň z politických stran a hnutí nejhorlivěji, se znenadání stalo jednou z nejoblíbenějších stran ve městě. Do hnutí Tábor 2002, které mělo občansko-ekologickou základnu a úzké vztahy s českou Stranou zelených, vstoupila řada aktivistů a právníků, kteří byli zřetelně spojováni s referendovou kampaní. Ve volbách v roce 2002 získalo hnutí Tábor 2002 6 z 27 křesel v městském zastupitelstvu, a stalo se tak druhou největší stranou ve městě. V komunálních volbách v roce 2006, tentokrát pod názvem Hnutí Tábor 2020, získalo s 23% podporou 7 z 27 křesel v městském zastupitelstvu a po dohodě s ODS také většinu v městské radě. I když současná vládnoucí koalice s ODS představuje ostrý kontrast s nepřátelskými vztahy z doby referendové kampaně, současná koaliční dohoda je jednou z „nejzelenějších“ v české místní politice a jasně se hlásí k politice udržitelného rozvoje s cílem omezit využívání automobilů, rozvíjet pěší zóny a revitalizovat rybník Jordán (město Tábor 2006).

2.2. Plzeňská referendová kampaň o ceně veřejné dopravy

Plzeňské (stejně jako táborské) místní politice po roce 1989 vévodí problém dopravy, protože městem ležícím na dálnicí D5 na půli cesty mezi Prahou a Bavorskem proudí silný provoz. Plzeň neměla dálniční obchvat (provoz z dálnice byl veden přímo rušnými ulicemi ve středu města), radnice proto vynaložila v průběhu 90. let velké úsilí na jeho plánování. Po letech polemik s místními občany, soudních sporů a vyjednávání na nejvyšší státní úrovni byl obchvat v prosinci 2006 konečně dokončen. Na počátku nultých let se zároveň budoval obchvat, město potřebovalo zajistit financování tohoto i jiných projektů budování silnic a zlepšit kvalitu veřejné dopravy. Na počátku roku 2003 došlo městské zastupitelstvo k závěru, že nejschůdnějším způsobem získání

dalších finančních zdrojů na veřejnou dopravu bude výrazné zvýšení jízdného v městských tramvajích a autobusech. Rada města ovládaná ODS tak 23. října 2003 rozhodla o zvýšení jízdného z 8 na 12 korun za jednotlivou nepřestupní jízdenku a tehdejší plzeňský systém městské veřejné dopravy se tak stal jedním z nejdražších v zemi. Rozhodla také o 30% zvýšení cen měsíčních kupónů na 350 korun. Obě změny vstoupily v platnost 1. ledna 2004.[28]

Ekologické skupiny ve městě v čele s *Dětmi Země* (dále DZ), které měly v Plzni jednu ze svých nejaktivnějších poboček, se rozhodly začít jednat. DZ byly podobně jako hnutí DUHA založeny v září 1989 těsně před sametovou revolucí a vznikly z pobočky Českého svazu ochránců přírody [Fagin 1996]. V rámci českého ekologického hnutí se DZ vyznačují decentralizovaností (hnutí DUHA má narozdíl od nich velkou ústřední kancelář, odkud se šíří většina jeho hlavních aktivit [Fagin, Jehlicka 2003]), systémem postaveným na členské základně a zaměřením na sporné dopravní a rozvojové projekty. Po vnitřní diskusi o organizační struktuře DZ se v roce 2001 řada členů odštěpila a založila občanské sdružení Arnika. To má ústřední kancelář v Praze a své zdroje využívá k pomoci komunitám chránit životní prostředí, zatímco DZ se zaměřují spíše na aktivity přímo vykonávané členy. Mezi jejich nejvýznamnější úspěchy patří zabránění vzniku spaloven nebezpečných odpadů v roce 1996, kampaně za ukončení nelegální těžby, zabránění vzniku cementárny v chráněné krajinné oblasti *Český kras* a řada úspěšných lobbyistických a ochranářských počinů.[29]

V 90. letech byla jednou z hlavních aktivit plzeňské pobočky DZ kampaň proti stavbě plzeňského obchvatu v jeho ekologicky škodlivější podobě (tzv. varianta SUK2) a na podporu kratší varianty KOU. Obě trasy se měly městu vyhnout z jihu, rozdíl byl v tom, že součástí varianty SUK2 byl 390-metrový tunel pod zalesněným kopcem Valík a varianta KOU měla vést blíže k městu [Konopásek, Stöckelová, Zamykalová 2004]. Kampaň DZ spočívala především v mobilizaci místních občanů proti variantě SUK2, psaní komentářů o právních nedostatcích administrativních postupů a informování médií o vývoji konfliktu. Protože variantu SUK2 většinově upřednostňoval stát i město Plzeň, ukázala se věc pro DZ jako v podstatě neprosaditelná.

Pro NGO zaměřenou na udržitelnou dopravu bylo rozhodnutí rady města z října 2003 o zvýšení jízdného v tramvajích a autobusech dvojí ranou, protože spojení obchvatu a zvýšení jízdného mohlo cestující v dlouhodobé perspektivě přimět k tomu, aby vyměnili veřejnou dopravu za automobil. Poté, co městská rada vydala své rozhodnutí, však měla pobočka DZ velmi málo možností, jak zvýšení pomocí kampaně zabránit. DZ měly svého zástupce v poradním orgánu Dopravní komise Rady města Plzně, a proto se o takových plánech za normálních okolností měly dozvěděly předem, ale v tomto případě dopravní komise poradní orgán vůbec nekontaktovala a informovala jej až ex post.[30] DZ měly v podstatě jen jedinou možnost – místní referendum, protože úspěšné referendum by mohlo donutit současné i budoucí místní zastupitelstva, aby se přesně řídila výsledkem referenda i za cenu změny politiky města. Jak poznamenal tehdejší předseda DZ:

> „Ve sdružení Děti Země jsme zdražení jízdenek cítili jako velký problém a s lidmi ze Společnosti pro veřejnou dopravu jsme začali hledat způsob, jak reagovat. Bavili jsme se o otevřeném dopisu vedení města, o kartičkách pro primátora. Ale to jsou věci, které jsme už kdysi dělali a zjistili jsme, že na současné vedení města neplatí. Víme třeba, že primátor klidně něco slíbí, a pak zjistíme, že sliby neplní. Hledali jsme něco pádnějšího. Kdybychom udělali například jen petici, mohl by ji primátor klidně strčit do

šuplíku. Tak jsme přišli na to, že by bylo dobré prosadit referendum. Myslím, že je dobré referendum využívat v případech, kdy selhaly ostatní nástroje.“ (interview v MF Dnes, 24. listopadu, 2003)

Možnou kampaň mohly podpořit také zkušenosti DZ z referendové kampaně ve vsi Velký Malahov v roce 2001, která skončila úspěšným soudním vyrovnáním (v této studii již o něm byla řeč).

Referendová kampaň DZ proti zvýšení cen byla závodem s časem. Kampaň byla oficiálně zahájena 5. listopadu 2003 (první den shromažďování podpisů), méně než 2 měsíce před plánovaným zvýšením cen. DZ chtěly referendový návrh předložit ještě před vstupem zvýšení v platnost v přesvědčení, že zvyknou-li si lidé na vyšší ceny, sníží se naděje na úspěch referenda. 12. listopadu pak navrhovatelé referenda (hlavní navrhovatel i jeho náhradníci měli velmi blízko k DZ) zaslali dopis Plzeňským městským dopravním podnikům, a.s., kde žádali o odložení zvýšení cen až do uskutečnění očekávaného referendového hlasování. Požadavek samozřejmě zůstal nesplněn.

Navzdory uspěchanosti kampaně se DZ úctyhodně dařilo mobilizovat veřejnost. Za několik měsíců trvání kampaně otiskla *MF Dnes* přes 50 článků a komentářů o kampani, jíž se dostalo také významné televizní a rozhlasové pozornosti. Kampaň vešla ve známost natolik, že se do ní rozhodli zapojit i gymnaziální studenti. Zorganizovali petici proti zvýšení cen s více než 1000 studentských podpisů a chtěli ji předložit zastupitelstvu města na jednom z jeho zasedání.[31] Navrhovatelé referenda museli shromáždit 14 465 podpisů (10 % oprávněných voličů) a prvních 5000 podpisů se jim podařilo shromáždit za 16 dní jen s pomocí dobrovolníků u stánku ve středu města a s podpisovými archy v kavárně a čajovně. 5. prosince dosáhli hranice 10 000, ale podpisový požadavek splnili až ke konci ledna.

Došlo také ke dvěma politickým událostem, které kampani dodaly velkou naději. Za prvé, 27. listopadu městská rada částečně v reakci na kritiku DZ, že v systému veřejné dopravy chybí přestupní jízdenky, odhlasovala zavedení přestupních jízdenek nejpozději do konce roku 2004. Podle jednoho radního by „bez protestu občanů návrh na zavedení přestupních jízdenek vůbec neprošel.“[32] Za druhé, na počátku února 2004, několik dní po podání návrhu Komise životního prostředí Rady města radě oznámila, že jí doporučuje schválení referenda.[33] Doporučení sice nebylo závazné, ale vytvářelo dojem, že městští úředníci začínají kampani naslouchat.

V průběhu kampaně však vedení města dalo jasně najevo, že svůj protireferendový postoj bude tvrdě bránit, třeba i soudní cestou. V polovině ledna 2004 primátor města oznámil, že požádal ministerstvo vnitra a Ústav státu a práva Akademie věd ČR o právní stanoviska k referendu a obě stanoviska se shodují, že referendové otázky jsou v rozporu se zákonem.[34] Dosti zmatené referendové otázky, celkem tři, zněly takto:

1. Souhlasíte s tím, aby město Plzeň jako jediný akcionář společnosti Plzeňské městské dopravní podniky, a.s., rozhodlo, že nejpozději od 1. 7. 2004 budou platit ceny jízdného platné v roce 2003?
2. Souhlasíte s tím, aby město Plzeň jako jediný akcionář společnosti Plzeňské městské dopravní podniky, a.s., nejpozději do konce roku 2004 zavedlo jednorázové přestupné jízdné v ceně maximálně 12 Kč?
3. Souhlasíte s tím, aby se snižovala četnost spojů Plzeňských městských dopravních podniků, a.s.?

Právní stanovisko primátora města bylo logické: první otázka není platná, protože podle platného referendového zákona se místní referenda nesmějí konat o otázkách týkajících se místních poplatků a rozpočtů, což může zahrnovat i městem stanovované ceny dopravy. Protože městská

rada schválila přestupní jízdenky již v prosinci 2003, druhá otázka byla částečně bezpředmětná a část týkající se ceny přestupních jízdenek byla stejně problematická jako první otázka. A konečně, lze tvrdit, že nelze vypsat referendum ani o třetí otázce, protože není jasné, jak se otázka týká obce, jejíž orgány mají vykonat výsledky všech platných hlasování.

DZ na tato tvrzení reagovala konzultací s externím právníkem,[35] který obhajoval stanovisko, že referendové otázky jsou v souladu se zákonem. Jeho analýza však byla dosti nejednoznačná: na jedné straně poukazoval na to, že obec stanovuje maximální cenu veřejné dopravy (a všechny ostatní ceny) v přenesené působnosti státu, o níž ze zákona nelze konat místní referenda. Na druhé straně však také poukazoval na to, že vlastnický vztah města k Plzeňským městským dopravním podnikům představuje jeho „samostatnou působnost", o níž se referenda konat mohou. Vzhledem k tomu, že první a třetí referendová otázka nehovoří o *maximálních* cenách nebo *maximálním* počtu spojů, lze z toho vyvodit, že otázky jsou platné. I když byl postoj DZ poněkud vratký, takový právní spor by se nedal definitivně vyřešit jinak než soudní cestou.

Ale soudní bitvy nakonec nebylo třeba. DZ při předkládání referendového návrhu (což nakonec učinily 30. ledna 2004) závodily s časem nejen proto, aby se referendum uskutečnilo ještě před zvýšením cen, ale také aby bylo vyhlášeno před vstupem *zákona o místním referendu* v platnost 1. února 2004 (ani jeden z těchto cílů evidentně nebyl splněn). Vzhledem k tomu, že nový zákon zvyšoval požadavek účasti pro závazné referendum z 25 % na 50 %, šance kampaně na úspěch by se po tomto datu výrazně snížily. Ale protože byl referendový návrh podán pouhé dva dny před vstupem zákona v účinnost, referendum by se nevyhnutelně muselo konat podle nových podmínek.

Referendum však vůbec vyhlášeno nebylo. 13. února vydala radnice tiskovou zprávu, v níž prohlásila přes 3000 ze 14 665 shromážděných podpisů za neplatné, především kvůli chybějícím osobním údajům, zdvojeným podpisům, podpisům nezletilých a podpisům neidentifikovatelných osob.[36] Po odečtení neplatných podpisů neměl referendový návrh potřebných 10 % podpisů místních obyvatel. Radnice také poukázala na to, že referendový návrh neuváděl způsob uhrazení nákladů na konání referenda, a zopakovala, že místní referenda se nemohou týkat finančních operací podniků.

DZ zjevně nechtěly vstupovat do soudního sporu, možnosti jejich dalšího postupu byly tedy mizivé. Jejich poslední nadějí bylo ustanovení nového referendového zákona, které umožňuje obecním zastupitelstvům vyhlašovat referenda bez občanské iniciativy. Ale na jednání městského zastupitelstva 4. března žádný zastupitel referendum nenavrhl. Kampaň tak skončila naprostou porážkou a DZ jejich několikaměsíční úsilí přineslo jen minimum pozitivních výsledků.

Fatálním problémem kampaně nebylo úsilí DZ informovat veřejnost nebo ochota občanů podpořit kampaň, ale to, že navrhovatelé hned zpočátku, a potom po celou dobu kampaně, nevyužívali právní expertízu. Za prvé, protože kampaň začínala ve spěchu, původně navržené otázky byly problematické. Později byly pozměněny s tím výsledkem, že na některých arších se formulace lišily, což pravděpodobně způsobilo vyškrtnutí řady podpisů. Původní podpisy měly být zničeny, ale namísto toho v petici zůstaly, došlo tedy i k trapné situaci, kdy byl zachycen dvojí podpis jednoho váženého zastupitele.[37] Za druhé, kampaň při shromažďování podpisů spoléhala na dobrovolníky a kavárny, podpisy tedy shromažďovali lidé pravděpodobně neznalí referendové legislativy, což také mohlo zvýšit počet zneplatněných podpisů. Za třetí, bylo by to první referendum o ceně veřejné dopravy, kampaň tedy potřebovala právníky co nejdříve, aby se vyhnula konflik-

tům jak u referendových otázek, tak u návrhu samotného. Namísto toho si navrhovatelé vyžádali externí právní stanovisko až poté, co dostalo své právní analýzy město.

A konečně, navrhovatelé předložili 14 665 podpisů, což bylo pouze o 200 více, než požadoval zákon. I za nejideálnějších okolností by bylo vysoce nepravděpodobné, že tak rozsáhlá petice bude obsahovat méně než 200 neplatných podpisů. Navrhovatelé však zřejmě neměli čas ani energii vytvořit větší rezervu. Jedním z důvodů je to, že se plzeňská pobočka DZ narozdíl od táborského případu nespojila s dostatkem NGO a dalších aktivistů, aby s ní sdíleli břemeno organizace kampaně. Diskurz kampaně byl také možná příliš úzce zaměřen na ekologická témata jako znečištění vzduchu a udržitelná doprava. S táborskou kampaní oproti tomu souzněli nejen mladí dospělí a lidé, jimž záleží na životním prostředí, ale každý, kdo chápal, že ochrana botanické zahrady znamená také zachování místní historie, kultury a míst, která budou sloužit příštím generacím. Plzeňská kampaň – alespoň podle zveřejněných dokumentů – nevybočila z ekologického diskurzu, a proto se jí nepodařilo od rozmanitého plzeňského obyvatelstva získat všechny podpisy, které mohla.

2.3. Dopady občanského aktivismu: libouchecké referendum o zahájení těžby

V mnoha ohledech jsou výše rozebrané případy zcela protikladné: zatímco táborskou kampaň charakterizují roky úsilí, široká aktivistická základna a právní expertíza od samého počátku, plzeňská kampaň byla nutně uspěchaná, s nedostatkem času na budování koalic a konzultace. Mezi těmito dvěma extrémy se nachází rozmanitá škála referendových kampaní s různým charakterem i úspěšností. Musíme proto zjistit, jaký dopad mohou tyto odlišnosti mít na výsledky kampaní.

Obě popsané kampaně se odehrály ve větších městech a vedly je již existující organizace občanské společnosti. Ale většina místních referend v České republice se koná v mnohem menších městech a vesnicích a v mnoha z nich je málo občanských spolků nebo vůbec žádné. Obecní život v menších obcích se také vyznačuje pevnými mezilidskými vztahy [Haukanes 2004] a nekonsolidovanou strukturou politických stran. Jsou podmínky pro to, aby se referendové kampaně podařilo dotáhnout až k hlasování, totožné v menších obcích a městech jako Tábor nebo Plzeň? Abychom to prozkoumali, porovnáme osud referendové kampaně v malé severočeské obci Libouchec (2367 obyvatel) a jihomoravském městečku Ivančice (9124 obyvatel). Obě kampaně se týkaly téže otázky: zda v obci umožnit otevření lomu. Zatímco starostové Tábora a Plzně byli (a stále jsou) občanští demokraté, v Libouchci a Ivančicích byli v politickém vedení nezávislí, komunisté a zástupci neparlamentních stran. Referendová kampaň v Libouchci byla nadmíru úspěšná – účast v referendu v září 2001 dosáhla 74 % a 99,4 % hlasujících lom odmítlo – zatímco kampaň v Ivančicích po letech úsilí dosáhla mizivého pokroku a referendum se vůbec neuskutečnilo. Jak ten rozdíl vysvětlit?

Obec Libouchec se nachází na úbočí Českého středohoří, idylické skupiny sopečných vrchů bohatých na minerály. Většina tohoto území je chráněnou krajinnou oblastí. V komunistickém období stanovil Obvodní báňský úřad vrch Strážiště (který místní nazývají Klobouk) v Libouchci dobývacím prostorem. Po roce 1989 se ústředním tématem místní politiky pro celou řadu men-

ších měst a obcí roztroušených v hornaté krajině stal zásadní rozpor mezi ochranou přírody a rozvojem těžby v Českém středohoří.

Ke konci 90. let projevil jeden z největších výrobců štěrku v České republice zájem zahájit na vrchu Strážiště těžbu kamene na výrobu štěrku používaného k výstavbě silnic a začal o tom jednat s liboucheckým starostou (nezávislý). Lom v Libouchci by byl strategicky výhodný, protože štěrk by se dal prodávat a využívat přímo na stavbu dálnice D8 (stále se buduje) mezi Prahou a Drážďanami, která jen několik kilometrů od Libouchce překračuje česko-německou hranici. Podle oficiální *Libouchecké kroniky* společnost tvrdila, že lom by byl velice významný, protože by byl pětkrát blíže k dálnici než nejbližší další lom.

Starosta však se společností jednal bez vědomí místního zastupitelstva, rady a dokonce i úředníků ve své blízkosti (rozhovor dne 18. 1. 2004). Společnost s ostatními orgány nemusela jednat, protože právě starosta má jako účastník zastupující obec v příslušném správním řízení pravomoc dát projektu „razítko". Částečně kvůli obvinění z korupce (rozhovor dne 19. 1. 2004) a dalším problémům, o kterých moji respondenti nechtěli hovořit, se však starosta rozhodl v srpnu 2000 odstoupit v polovině volebního období a místní zastupitelstvo na jeho místo jmenovalo jiného svého člena.

Ale již za dob bývalého starosty návrhy na zakládání kamenolomů v Českém středohoří pozorně sledovalo občanské sdružení *Přátelé přírody* z blízkého Ústí nad Labem. Zájem sdružení o kampaně proti rozvoji těžby a lomů v oblasti se úzce váže k politické situaci, za níž byla založena. Podle jednoho z aktivistů:

> „když jsme vznikali jako organizace v roce 1995, tak jsme vlastně si tipovali, kterými problémy bychom se měli zabývat, a my jsme se jako by chtěli zavděčit tý veřejnosti, protože image vlastně ekologickýho hnutí v tý době, v polovině devadesátých let … nebylo moc dobrý … Takže my jsme si chtěli jako zlepšit image a dokázat, že vlastně chceme to, co chtějí ti občané, to, co chce ta veřejnost, že nejsme nějací fundamentalisté … A pak jsme dělali anketu, kde jsme zjistili, že … 99 % lidí zaškrtlo, že nesouhlasí s těžbou v Českým středohoří ... Takže my jsme si říkali, že když budem vlastně dělat to, co je ta společenská objednávka, že ta veřejnost prostě to chce, abysme udělali, takže my to vlastně budem dělat jako pro tu veřejnost. Takže z tohohletoho důvodu jsme si vybrali ty kamenolomy." (rozhovor dne 22. 1. 2004)

Když *Přátelé přírody* v roce 1999 zahajovali kampaň v Libouchci (tedy ještě za bývalého starosty), postavili svou počáteční strategii na zkušenostech z jiné obce, kde starosta lom také podporoval. Tam se NGO zaměřila na informování veřejnosti a přesvědčování místního zastupitelstva, aby starostu odvolalo (což nakonec učinilo), což projekt lomu definitivně ukončilo. V Libouchci se proto počáteční strategie *Přátel přírody* zaměřovala na informování veřejnosti a získávání informací: nejprve navštívili všechny domácnosti ve vsi a informovali obyvatele o starostově záměru umožnit těžbu na vrchu Strážiště. Dále přesvědčili člena liboucheckého zastupitelstva, aby se k jejich kampani připojil, čímž skupina získala místní know-how a posílila se její důvěryhodnost v očích komunity. V malých komunitách, jako je Libouchec, jejichž obyvatelé se obvykle navzájem znají, by hluboká nedůvěra k „cizincům" mohla kampani znemožnit získání podpory. Jak řekl jeden obyvatel:

„...lidi jsou podezřívaví, takže první, co bylo, tak že říkali: Kdo za nima stojí? Jestli náhodou ... jsou opravdu ekologové, nebo jestli to je nějaká nastrčená skupina lobbujících osob, který prostě nechtějí těžit tady, ale třeba mají jiný lom ... začalo se přemejšlet takhle, protože lidi jsou podezřívaví, že jo, tak nevěděli, co je pravda, co není ... Takže stejně zdravý rozum zvítězil ... tady si myslím, že ty principy demokracie, že už se pomalu, ale jistě začínají uplatňovat.“ (rozhovor dne 23. 1. 2004)

Jen málo místních obyvatel vědělo, kdo je tato NGO a o co jí jde. Budování důvěry – návštěvami domácností a vytvořením úzkého partnerství s „domácím člověkem“ z místního zastupitelstva – se ukázalo pro aktivizaci místních občanů jako nepostradatelné.

Díky tomuto prvotnímu úsilí se na jednání místního zastupitelstva v srpnu 2000, kde byl jmenován nový starosta, dostavilo 25 místních občanů. To bylo tehdy považováno za „rekordní účast“, ale *Přátelé přírody* tím také dostali signál, že je zapotřebí zesílit mobilizační úsilí. Na podzim 2000 proto NGO vztyčila na návsi kampaňový stan. Pod petici proti zahájení těžby zde shromáždila přes 500 podpisů – přibližně třetiny všech registrovaných voličů – a informovala občany o dalším jednání místního zastupitelstva, kde budou představitelé těžařské společnosti předkládat své plány. Na toto jednání „přišlo 200 lidí. Místnost byla úplně plná, nabitá lidmi, nebylo dost židlí a všichni stáli ... Pak přišel zástupce společnosti a jenom zíral ... byl zvyklý jednat vždycky jen se starostou…“ (rozhovor dne 22. 1. 2004). Podle jednoho respondenta společnost slíbila, že vytvoří nová pracovní místa a obec bude po dobu fungování lomu dostávat 10 milionů korun ročně. Štěrk by se však musel odvážet prášícími a hlučnými nákladními auty, která by vesnicí každý den projížděla. Na tomto jednání hlasovalo proti zahájení těžby 14 z 15 místních zastupitelů a 15. člen (odvolaný starosta) se nedostavil.

Panovaly však obecné obavy, že i kdyby místní zastupitelstvo a nový starosta byli výrazně proti otevření lomu, společnost se bude pokoušet najít způsoby, jak politiky a úředníky přesvědčit k podpoře projektu. Za prvé, Obvodní báňský úřad by sice vzal negativní stanovisko obce k projektu v potaz, ale obec by jej v žádném případě nemohla vetovat. Aby báňský úřad postoj vsi nezvrátil, musela by potenciální referendová kampaň vést k přesvědčivému úspěchu. Pokud by byla účast nízká nebo by příliš mnoho lidí lom podpořilo, svědčilo by to o nejednoznačném veřejném mínění a lom by mohl být povolen.

Za druhé, podle některých respondentů se společnost i po jednání místního zastupitelstva stále snažila získat zastupitelstvo pomocí nejrůznějších výhod, a proto panovaly obavy, že se jí to jednoho dne podaří. Jak řekl jeden radní: „Chtěli jsme mít v rukou argument, že občané skutečně ve vsi žádný kamenolom nechtějí a [společnost] nic nepřesvědčí k tomu, aby to přijala. Referendum bude jasnou reakcí.“[38] Navíc zde byla další obava, že z voleb v roce 2002 vzejde nové zastupitelstvo, které by projekt mohlo podpořit. *Přátelé přírody* se rozhodli iniciovat referendovou kampaň právě proto, že „výsledek referenda by místní zastupitelstvo, i kdyby došlo ke změnám v jeho složení, zavázal k trvale negativnímu postoji [k lomu]“ [Libouchec n.d.]. Úspěšnost jejich mobilizace místní veřejnosti (a první signály o názorech veřejnosti) naznačovaly, že by kampaň mohla uspět, pokud nenarazí na žádné právní překážky nebo problémy.

V květnu 2001 proto vůdci kampaně navštívili EPS v Táboře – tehdy bylo referendum iniciované občany v Táboře dosud jediným, které se uskutečnilo – aby od právníků načerpali rady ohledně způsobu vedení kampaně. Protože *Přátelé přírody* neměli žádné praktické právní zkušenosti, pomohla jim tato konzultace vyhnout se některým problémům, na které později narazili

organizátoři plzeňské kampaně, jako např. problematické otázky nebo podpisy osob nesídlících v obci. Vyzbrojeni těmito radami organizátoři kampaně opět obešli domácnosti, sbírali podpisy a roznášeli letáky. Když místní zastupitelstvo vyhlásilo referendum na 22. září 2001, *Přátelé přírody* se stále obávali možnosti nízké účasti. Proto domácnosti obešli ještě jednou, ukazovali obyvatelům vzorky hlasovacích lístků a naléhali na ně, aby se zúčastnili hlasování. V den referenda dokonce na návsi vztyčili velký stan jako poslední pokus přimět lidi k hlasování. Velké množství času a energie vložené do kampaně se vyplatilo, protože vysoká 74% účast a takřka jednohlasné (99,4%) odmítnutí lomu místními obyvateli vyslalo Obvodnímu báňskému úřadu o postoji obce jasný signál. Na vrchu Strážiště se dodnes netěží.

Při zpětném pohledu se jako rozhodující pro přesvědčivé vítězství kampaně jeví několik faktorů. Podobně jako v táborském případě (a narozdíl od plzeňského) usilovali *Přátelé přírody* o získání veřejného mínění na svou stranu dlouho před formálním zahájením referendové kampaně. Získání podpory veřejnosti se ukázalo jako rozhodující pro rozšíření zprávy o plánech bývalého starosty. Podle jednoho obyvatele se většina lidí dozvěděla o plánech starosty od NGO a ne od místního zastupitelstva, a kampaň tak pravděpodobně rozhodujícím způsobem přispěla k zabránění těmto plánům a následné rezignaci starosty (rozhovor 12. 1. 2004). Za druhé, díky tomu, že místní zastupitelstvo v podstatě referendum podporovalo, nenarazila kampaň na významné překážky. Také včasná právní konzultace pomohla kampani vyhnout se možným problémům. A konečně úsilí NGO v raných fázích kampaně pomohlo vybudovat důvěru veřejnosti, což pravděpodobně rozhodujícím způsobem předešlo nízké účasti. V průběhu kampaně se *Přátelé přírody* stali z cizinců častými návštěvníky. Domácnosti totiž navštívili čtyřikrát – ještě jednou po referendu, když děkovali voličům, že se této pravděpodobně nejvýznamnější politické události ve vsi v postkomunistickém období zúčastnili.

2.4. Právní spor a boj o referendum v Ivančicích

Zatímco kampaň v Libouchci nakonec získala podporu místních politických vůdců, podobná kampaň v jihomoravském městě Ivančice byla trpkou bitvou mezi navrhovateli referenda a zástupci města. I tato kampaň měla možnost získat širokou podporu veřejnosti, řada kritických chybných kroků na samém počátku ji však nabourala. Organizátoři kampaně se snažili obhájit svůj původní seznam podpisů pomocí právního poradenství a řady soudních a správních řízení namísto toho, aby začali znovu od začátku. Některá řízení sice vyhráli, ale ke konání referenda nedošlo.

Počátek referendové iniciativy v Ivančicích sahá do roku 1993, kdy byl zahájen projekt těžby nerostů pro výrobu betonu poblíž vrchu Réna a rekreačního parku nedaleko od centra města. Podle jednoho z navrhovatelů referenda měl lom určitou veřejnou podporu, protože město z projektu získalo finanční prostředky, které pak využilo k výstavbě plynovodu, opravě kanalizace a zkrášlení historického centra (rozhovor dne 19. 12. 2003). V polovině 90. let však těžební společnost vyhlásila bankrot, projekt zastavila, lom zůstal odkrytý a město v dluzích. Několik let byl opuštěný a v roce 1999 zahájila radnice diskusi s jinou těžební společností o obnovení činnosti v lomu na základě pronájmu.

Na jaře 2000 se začaly zprávy o plánech města šířit díky článku v místním *Ivančickém zpravodaji*. V reakci na to jeden vážený místní občan okamžitě zahájil kampaň proti plánu a založil

neformální *Iniciativu za záchranu životního prostředí Ivančic*, jejímž cílem bylo zabránit těžbě na Réně a uvést přírodní oblast do původního stavu. Navzdory negativnímu postoji Komise pro životní prostředí (poradní orgán Rady města) k obnově lomu radnice pokračovala se svým plánem uzavřít s těžební společností smlouvu o pronájmu (rozhovor dne 08. 2. 2004). Bylo jen málo efektivních způsobů, jak protestovat nebo napadnout rozhodnutí města, proto se v březnu 2000 skupinka občanů rozhodla zahájit referendovou kampaň. Za měsíc *Iniciativa* shromáždila zákonem požadovaný počet podpisů (přibližně 1600) a sestavila referendový návrh, který pak byl ke konci dubna 2000 předložen radnici.

4. května však Rada města odhlasovala, že referendum nepovolí[39] s tím, že referendový návrh „nesplnil předepsané náležitosti" – zejména pak, že podpisové archy neobsahují rodná čísla podpůrců, jak vyžaduje zákon. Navrhovatelé napadli postoj rady podáním stížnosti k okresnímu úřadu, která byla později zamítnuta. S vědomím toho, že hlavním problémem referendového návrhu byla absence rodných čísel, podali navrhovatelé referendový návrh v červnu 2000 podruhé s tím rozdílem, že žádali také o možnost nahlédnout do evidence rodných čísel radnice, aby mohli podpisové archy doplnit. I tento návrh byl zamítnut. Skupina organizátorů kampaně byla nepočetná a neměla energii a kapacitu shromažďovat nové podpisy (s rodnými čísly). Zvolila tedy namísto toho cestu administrativní nápravy všech problémů předešlého návrhu. Do konce léta 2000 se kampaň jevila spíše jako administrativní bitva mezi vedením města a postaršími aktivisty než jako občanské hnutí.

Navrhovatelé se pokoušeli v obrovském množství sporů a diskusí, které se dostaly až do Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny, obhájit své rozhodnutí neshromažďovat rodná čísla na základě možného rozporu mezi referendovými předpisy z roku 1992 a *zákonem o ochraně osobních údajů*. Jejich přesvědčení sice bylo prozíravé – nový *zákon o místním referendu* z roku 2004 zrušil povinnost uvádět rodná čísla právě kvůli tomuto rozporu – ale rodná čísla byli stále povinni shromáždit, protože ve věci nerozhodl Ústavní soud. V září 2000 navrhovatelé podali svůj čtvrtý (!) referendový návrh, tentokrát s dopsanými rodnými čísly občanů, kteří petici podepsali. Jak později na jednání městského zastupitelstva vysvětlil tajemník města: „První tři návrhy na podpisových arších rodná čísla neobsahovaly. Rodná čísla jsou dopsaná jednou ruku na zadní straně. Vznikla tak pochybnost, že rodná čísla nebyla získana přímo od podporovatelů, ale z nějakého jiného registru."[40] Proto starosta podal trestní oznámení na jednoho z navrhovatelů referenda pro zneužití osobních údajů (policie později neodhalila žádné věcné provinění).

Navzdory zjevnému napětí mezi navrhovateli a vedením města se v překvapivém zvratu událostí městská rada rozhodla místní referendum vyhlásit na 12. listopadu 2000 – tj. týž den jako táborské referendum rozebrané výše. A ironicky, přesně stejným způsobem jako v Táboře do místních záležitostí zasáhl okresní úřad a místní referendum zrušil, především kvůli právní nejistotě kolem rodných čísel. Vzhledem k odůvodnitelnosti tvrzení, že zveřejnění rodného čísla je nedílnou součástí svobodné volby občanů podepsat petici, může získání přístupu k rodným číslům pomocí databáze podkopat proces přímé demokracie. Podle tajemníka města okresní úřad také shledal, že „...veškeré náležitosti, které musí být na podpisové listině uvedeny ... jsou uvedeny na zadní straně listiny a na přední straně listiny, na které se občané podepisovali, není na druhou stranu žádný odkaz. Proto Okresní úřad Brno-venkov vyjádřil pochybnost, zda byli tito podporovatelé s celým návrhem náležitě seznámeni (ibid)."

Kdyby do kampaně byla zapojena široká síť místních aktivistů, bylo by logické tyto námitky jednoduše přijmout a zahájit kampaň znovu shromážděním dalších 1600 podpisů, což by malá skupina dobrovolníků rychle zvládla. Ale protože navrhovatelé takovou síť neměli, rozhodli se namísto toho bojovat dále a předložit ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Podle navrhovatelů by městská rada měla vyhlásit referendum, pokud byly splněny veškeré podmínky bez ohledu na názor politiků na to, jak byly splněny. Ústavní soud, který stížnost nakonec v dubnu 2001 zamítl, také vytvořil významný výklad povahy přímé demokracie v České republice:

> „Ústavní soud pro úplnost na vysvětlenou (obiter dictum) uvádí, že je sice pravdou, že čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (a obdobně i čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součásti výkonu práva na samosprávu. Citované ustanovení však nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda. Z toho plyne, že i v případě, že by Ústavní soud neodmítl návrh z důvodu své nepříslušnosti, musel by jej odmítnout jako zjevně neopodstatněný.“ [41]

Ústavní soud prostě vyložil, co jsme již v této studii rozebrali: že pravomoc vyhlásit místní referendum má pouze místní zastupitelstvo. Mělo by, ale není povinno, tak učinit na základě referendového návrhu. To je jeden z důvodů, proč byl zákon z roku 2004 o místním referendu tak důležitý: zavedl silnější zákonné pojistky pro stížnosti navrhovatelů referenda na „nepřátelská“ místní zastupitelstva, které by mohly prosadit konání referenda.

Na podrobnou diskusi na tomto místě je věc poněkud příliš složitá, ale jedním z posledních klíčových prvků referendové kampaně bylo, že po přenosu pravomocí z okresních na krajské úřady v procesu územní reformy podali navrhovatelé ke krajskému úřadu v Brně stížnost na tvrzení okresního úřadu, že místní referendum (které bylo vyhlášeno) by mělo být zrušeno. Svým rozhodnutím krajský úřad zrušil rozhodnutí okresního úřadu s tím, že státní orgán má právo zasahovat do místního referenda teprve po jeho konání, nikoliv předem.[42] Se stejným odůvodněním okresní úřad v Táboře odvolal své rozhodnutí zrušit referendum a referendum se nakonec konalo. Navrhovatelé tedy doufali, že rozhodnutí krajského úřadu nakonec povede k vytouženému referendu.

K tomu však nedošlo. Městské zastupitelstvo nadále odmítalo referendové návrhy, zřejmě kvůli výše popsaným vadám podpisových archů, které nikdy nebyly odstraněny. Krajský úřad sice mohl zrušit rozhodnutí okresního úřadu, nemohl však svou moc uplatňovat ve vztahu k místnímu zastupitelstvu, které má právo o věci rozhodnout podle svého uvážení. Od dubna 2000 do září 2003 (kdy přibližně kampaň skončila) navrhovatelé předložili nedostižných osm referendových návrhů, přímo se zapojili alespoň do 20 jednání s politiky a úředníky (včetně setkání s českým ombudsmanem a Kanceláří prezidenta České republiky), podali dvě žaloby a jedno odvolání, zúčastnili se přibližně devíti různých správních řízení a sepsali bezpočet dopisů. Navzdory rozsahu právního aktivismu však městské zastupitelstvo a městská rada neustoupily.

Navrhovatelům se sice nepodařilo dosáhnout konání referenda, ale dosáhli alespoň částečného úspěchu: díky neustálým referendovým návrhům a správním řízením se městu nepodařilo uzavřít nájemní smlouvu s těžební společností. Tento úspěch posílily výsledky obecních voleb v roce

2002, kdy většinu v městském zastupitelstvu získala koalice komunistické strany s nezávislými – tj. odpůrců lomu na vrchu Réna – a prosadila naprostý obrat ve vedení města. Vzhledem k tomu, že tato koalice zvítězila i v obecních volbách 2006, zdá se, že rozvoj lomu již není na programu – i když možná ne díky přímé demokracii.

2.5. Závěry

Tyto čtyři případové studie nabízejí přínosný vhled do povahy místní referendové politiky, zejména způsobu, jímž relativně malé problémy v průběhu politického procesu postupně nabývají rozhodujícího vlivu na politické výsledky. Dosavadní analýza byla velmi podrobná, přesto však lze z těchto čtyř případů vyvodit některé obecněji platné výstupy.

Za prvé, referenda iniciovaná občany se sice mají konat na základě petic občanů, rozhodující roli v osudu těchto kampaní však hraje přítomnost nebo nepřítomnost občanského aktivismu. V Táboře v důsledku občanského aktivismu změnila svůj postoj městská rada, zejména z hlediska rozhodnutí uskutečnit referendum po změně postoje okresního úřadu i ministerstva vnitra. Mohl přispět také k volebnímu úspěchu hnutí Tábor 2000. V Libouchci občanský aktivismus vyvíjel tlak na rezignaci starosty, pomohl vybudovat důvěru v komunitě a s některými místními politiky a přispěl k ohromnému úspěchu referenda samotného.

Naproti tomu v Plzni v důsledku naprostého nedostatku času na kampaň nevznikla široká koalice NGO, která by se podělila o břímě kampaně, což jistě přispělo k boji kampaně se získáním dostatku podpisů. Veřejné mínění se jevilo jako poněkud nejednoznačné, a proto nevznikl výrazný tlak veřejnosti na politické vůdce, aby změnili své postoje k věci. A konečně v Ivančicích se pro nedostatek občanského aktivismu spory s městem řešily pomocí technicko-administrativních a právních postupů. Proto kampaň neusilovala o opětovné shromáždění podpisů, ani naplno nevyužila možnosti veřejného nátlaku.

Rozhodující úlohu občanského aktivismu jsme mohli ukázat i na jiných případových studiích. Od vstupu nového referendového zákona v účinnost začala místní zastupitelstva pod organizovaným veřejným nátlakem místních občanských skupin vypisovat referenda sama – tj. bez nutnosti občanských iniciativ. Tak tomu bylo především v obcích, kde investoři chtěli vybudovat větrné elektrárny. Vzhledem ke spornosti celé záležitosti a místním protestům proti elektrárnám v některých komunitách místní zastupitelstva často přenechala rozhodování občanům. V několika referendech na toto téma hlasovali občané pro větrnou energii (např. v obcích Zbinohy a Petrovice), ve většině komunit ji však občané odmítli, často na základě tzv. „ekologických“ argumentů o dopadu větrné energie na ráz krajiny, hlukovém znečištění a divoké ptactvo.

Za druhé, z výše uvedených příkladů vyplývá, že občanský aktivismus nemůže být považován za dostačující podmínku dosažení konání referenda. Když místní politici referendovou kampaň zpochybní, začínají hrát rozhodující úlohu také právní zkušenosti a kvalita kampaně. Zejména táborské referendum by bez právní expertízy EPS neobstálo. Tato NGO poskytla konzultaci také k libouchecké kampani, i když zde poradenství nebylo tak rozhodující, protože kampaň získala podporu místního zastupitelstva.

Za třetí, právní expertíza bez občanského aktivismu na úspěšnou kampaň také nestačí. Početné právní a administrativní stížnosti podané navrhovateli ivančického referenda nijak nezměnily

„srdce a mysli“ vůdců města. Další „právnické“ kampaně – jako kampaň v Přerově proti výstavbě supermarketu nebo kampaň ve vsi Havraň proti stavbě hliníkárny – vedly k pozoruhodným soudním případům a několika soudním vítězstvím, ale nikoliv k úspěšné referendové kampani.

Je třeba poznamenat, že se všechny čtyři případy odehrály před vstupem referendového zákona z roku 2004 v účinnost. Je tomu tak částečně proto, že jsem tyto případy začal studovat v roce 2003 před schválením nového zákona parlamentem. Na jedné straně nové právní prostředí, které přinesl tento zákon, svádí ke srovnávací analýze s případy popsanými v této kapitole. Na druhé straně lze předpokládat, že nový zákon posílí úlohu občanského aktivismu – zejména proto, že angažovaná veřejnost musí pomoci zajistit 50% voličskou účast – a omezí význam právní expertízy vzhledem k větší jasnosti a soudržnosti předpisů. Jak ale vyplývá z havířovského případu zmíněného na počátku této kapitoly, občany iniciovaná referenda narážející na odpor místních politiků musejí najít způsoby, jak reagovat politicky – pomocí občanského aktivismu i právními cestami.

Vyslovením těchto závěrů samozřejmě nestraníme ani místním politikům, ani občanským aktivistům, ani nehodnotíme kvalitu referendových návrhů. Vzhledem k tomu, že žijeme v politickém světě, kde místní přímá demokracie nabývá čím dál většího významu, musejí sociální vědy pochopit mechanismy fungování místní přímé demokracie v různých politických prostředích, a také, co určuje osud těchto procesů. Proto se následující kapitola pokusí vysvětlit faktory ovlivňující hlasovací účast a „vítězství“ v referendu, tentokrát pomocí statistické analýzy.

Poznámky:

22 František Korbel, „Proti úřednímu šimlovi k Ústavním soudu.“ *Octopus: Časopis studentů Právnické fakulty MU v Brně* (č. 24), dostupné z: http://octopus.juristic.cz/archiv/70331/oct024.

23 Zápis ze schůze městského zastupitelstva v Zábřehu, 26. 6. 2005.

24 MF Dnes, „Zastupitelé referendum odmítli.“ 30. 6. 2005.

25 Údaje z obecní úrovně ze sčítání lidu v roce 2001 jsou k dispozici na: http://www.czso.cz/sldb/sldb2001.nsf/index.

26 V té době musela být účast alespoň 25 %, aby byl výsledek platný.

27 Je-li referendum ve zřejmém rozporu se zákonem, mohou státní úřady *po* referendovém hlasování zrušit výsledek referenda, ale nesmějí bránit jeho uskutečnění.

28 Konkrétněji, podle zápisu jednání městské rady bylo jedním z cílů zvýšení cen zvětšit podíl časových kupónů (měsíčních, čtvrtletních, atd.) oproti jednotlivým jízdenkám. Také tvrdila, že i když město na veřejnou dopravu přispívá 540 milionů korun ročně, skutečná potřeba je několikanásobně vyšší. Před zvýšením cen se za cenu měsíčního kupónu dalo koupit 33 jednotlivých (nepřestupních) jízdenek, zatímco po zvýšení to bylo pouze 29 jízdenek, čímž se měsíční kupóny staly výhodnějšími.

29 DZ – vlastní pohled na jejich úspěchy lze nalézt na: http://www.detizeme.cz/uspechy.shtml.

30 „Lidé nechtějí více aut v ulicích Plzně.“ *MF Dnes* 24. 11. 2003.

31 Viz http://www.detizeme.cz/zprava.shtml?x=156702. Zápis jednání městského zastupitelstva 29. 1. 2004 potvrzuje, že městské zastupitelstvo tuto petici skutečně obdrželo.

32 „Nátlak občanů přinesl první ovoce.“ *Blesk* 1. 12. 2003.

33 Usnesení č. 281, Komise ŽP RMP. Je třeba poznamenat, že jeden z členů komise byl v té době také náhradníkem navrhovatele referenda a externím právním poradcem DZ.

34 „Referendum za snížení cen jízdného je protizákonné.“ *Plzeňský deník* 21. 1. 2004.

35 DZ zveřejnily právní stanovisko JUDr. Ondřeje Tošnera na: http://www.detizeme.cz/zprava.shtml?x=162495 (přečteno 10. 1. 2007).

36 Magistrát města Plzně, „Informace pro sdělovací prostředky o výsledku přezkoumání návrhu na konání místního referenda." 13. 2. 2004.
37 „Veřejná městská doprava." *Právo* 17. 2. 2004.
38 „O těžbě kamene rozhodne v Libouchci referendum." *MF Dnes* 21. 9. 2001.
39 Městská rada (exekutivní orgán městského zastupitelstva) má pravomoc posoudit referendový návrh z hlediska splnění veškerých náležitostí. Na tomto základě pak městské zastupitelstvo může vyhlásit referendum.
40 Zápis 7. veřejného jednání ivančického městského zastupitelstva, 21. 11. 2000.
41 Rozhodnutí Ústavního soudu ČR, US 641/2000.
42 Dokument č. OVSI/001/2001 Krajského úřadu Jihomoravského kraje, 13. 2. 2001.

3. Objasnění podmíněnosti výsledků referenda

Z hlediska racionality politické akce lze obecně říci, že občané a občanské skupiny navrhují místní referenda z důvodu politického zisku: aby proběhlo lidové hlasování o určité otázce, v referendu dosáhli vítězství a v konečném důsledku aby došlo ke změně politiky. Je možno předpokládat, že k tomuto závěru lze dospět poměrně intuitivně, avšak odborníci na přímou demokracii věnovali skutečnému výkladu výsledků referend jen minimum pozornosti. Lupia a Matsusaka [2004] ve své vlivné práci o současném stavu výzkumu přímé demokracie tuto zásadní otázku vůbec neuvádějí jako jednu z linií aktuálního výzkumu. Které způsoby vykládání výsledků referenda jsou nejvhodnější a co takováto zjištění vypovídají o povaze referendového procesu?

Kniha *Direct Legislation* Davida Maglebyho [1984] byla první větší studií, která se zabývala hlasovací účastí v referendu a tím, do jaké míry realizátoři kampaní ve Spojených státech dosahují úspěchu, resp. neúspěchu, pokud jde o lidové hlasování na státní úrovni. V uvedené studii Magleby analyzoval úspěšnost veřejného hlasování navrhovaného občany ve státě Kalifornie tím způsobem, že srovnával počet kampaní, jež o lidové hlasování usilovaly, počet kampaní, které skutečně dosáhly lidového hlasování, a počet kampaní, které nakonec v hlasování prošly. Zjistil například, že ve 20. letech 20. století bylo podáno jen 51 návrhů (tj. návrhy nejprve podané generálnímu prokurátorovi před zahájením petiční akce), pouze o 69 % z nich se posléze hlasovalo a jen 20 % bylo nakonec přijato. Naopak v 70. letech 20. století bylo podáno 181 návrhů, jen o 12 % se hlasovalo a pouhá 4 % byla přijata [ibid: 75]. Takovýto deskriptivní přístup je sice přínosný (podobná analýza je také součástí této kapitoly), avšak Maglebyho koncepce výzkumu mu neumožnila objasnit důvody pro onen dramatický pokles úspěšnosti referend v průběhu desetiletí a bylo možno o nich pouze spekulovat. Proto pro objasnění tohoto jevu potřebujeme najít lepší metodologické nástroje.

Kromě úspěšnosti občanských iniciativ se Magleby ve své práci snažil vysvětlit i úhrnné hodnoty účasti voličů v hlasování o referendech, a to zejména kvantifikací dramatického poklesu (*dropoff*) míry účasti. K tomuto dramatickému poklesu došlo mezi jednotlivými kandidaturami a návrhy v rámci jednoho hlasování, došlo k poklesu volební účasti mezi prezidentskými volbami a volbami v polovině prezidentského funkčního období, ale i mezi jednotlivými hlasováními o občanských iniciativách a mezi referendy iniciovanými zákonodárnými sbory. Tento deskriptivní přístup k analýze hlasovací účasti, byť omezený, byl velmi vlivný a přispěl k novému a výraznému zaměření na výzkum otázek, jako je kompetence voličů, informovanost voličů a únava voličů, které by mohly být užitečné pro vysvětlení účasti voličů v přímé demokracii [Lupia, McCubbins 1998; Bowler, Donovan 2000; Smith, Tolbert 2004].

Některá vynikající díla o přímé demokracii ze Spojených států jsou bohužel jen částečně relevantní pro porozumění procesu místních referend v České republice a ve střední a východní Evropě. Například fenomén dramatického poklesu v českém prostředí neexistuje, jelikož účast

voličů v místních referendech je zde *trvale vyšší* než ve většině ostatních voleb. Z tohoto hlediska by vysoká hlasovací účast v místních referendech iniciovaných občany mohla být zdrojem *nového posílení* politické participace v příslušných komunitách, a nikoliv příčinou únavy voličů. Protože většina komunit v Evropě (s výjimkou Švýcarska) při každém hlasování rozhoduje pouze o jedné otázce, aspekt únavy a informovanosti voličů je zajímavý, není však nutně nejaktuálnějším aspektem referend, který by si žádal objasnění.

V této kapitole se pokusíme objasnit podmíněnost účasti v místních hlasováních o občanských iniciativách a v referendech iniciovaných místní samosprávou, přičemž využijeme klasické lineární regresní analýzy.[43] Díky unikátnímu souboru dat o místních referendech v ČR, která se mi podařilo shromáždit v průběhu několika let realizace výzkumu, nám regresní analýza umožní plně využít bohatství dostupných dat. Zde je na místě zopakovat, že kromě informací o výsledcích referend (prostřednictvím analýzy médií a žádostí o informace na úrovni místních, okresních a krajských úřadů) jsem shromáždil i relevantní demografická data ze sčítání lidu ČR roku 2001, údaje z komunálních voleb (též z Českého statistického úřadu), jakož i snadno získatelné proměnné vypovídající o referendových kampaních a o otázce předkládané v rámci referenda (obecné téma, zdali hlasování iniciovali občané či zastupitelstvo atd.). Některé hypotézy popsané v úvodu tato analýza potvrzuje, jiné vyvrací.

Podobně tato kapitola analyzuje i úspěšnost, resp. neúspěšnost občanských iniciativ – na základě toho, zda obyvatelé hlasovali v souladu s přáním navrhovatele – prostřednictvím binomické logistické regrese (závislá proměnná: 1 = vítězství, 0 = porážka). Jednou z výhod této metody je to, že lze vypočítat poměr šancí způsobený relativní přítomností či absencí nezávislé proměnné. Kromě toho, že tato metoda má vysokou vysvětlující hodnotu, mohla by mít pro iniciátory referend i praktickou hodnotu, jelikož jejím prostřednictvím lze na základě klíčových parametrů dané obce a kampaně odhadnout pravděpodobnost úspěchu referenda.

Hlavní omezení této kapitoly nicméně spočívá v tom, že nebylo možno postihnout *konkrétní charakteristiky kampaně* pro všechny lokality v rámci datového souboru, jako např. míru občanského aktivismu a právních konzultací, které hrály v analýze v předchozí kapitole význačnou úlohu. To je vzhledem k důležitosti kampaní v rámci našich výchozích hypotéz nepříjemná překážka. Na druhou stranu se mi podařilo zjistit počet občanských uskupení aktivně se angažujících v místních referendových kampaních. Tuto proměnnou tedy můžeme využít jako nepřímý ukazatel organizační kapacity navrhovatelů, a tudíž i otestovat vliv této proměnné na hlasovací účast a úspěšnost referenda.

3.1. Objasnění podmíněnosti hlasovací účasti

K tomu, aby byly výsledky referenda závazné, musí být dosažena minimální hlasovací účast 50 %, a tak překonání této překážky představuje pro každou místní referendovou kampaň hlavní výzvu. Jak jsme již uvedli výše, problém minimální hlasovací účasti dále komplikuje hypotéza, že racionální voliči, kteří jsou proti danému návrhu, se hlasování nezúčastní, pokud se rozumně domnívají, že jejich účast by napomohla k překročení uvedené minimální hranice. Tento argument by *neplatil* za situace, kdy informovaní voliči mají důvod očekávat velmi vysokou hlasovací účast, nebo v případech, kdy voliči o minimální účasti nejsou informováni: v obou případech by se

racionální odpůrce daného navrhovatele naopak rozhodl se hlasování zúčastnit. Je třeba mít na paměti *úmyslné zdržení se hlasování*, tento problém nicméně v našem vysvětlujícím modelu nefiguruje, neboť lze těžko předvídat, jaké procento občanů se hlasování za různých okolností zdrží.

Na druhou stranu by jisté skutečnosti mohly naznačovat, že procento zdržení se hlasování by nemuselo být tak vysoké, jak by bylo možno očekávat. V šetření mezi občany, kteří odcházeli z hlasovací místnosti při místním referendu v Brně roku 2004, bylo zjištěno, že politické strany, jež hlasující v referendu podpořili v komunálních volbách roku 2002, úzce korespondovaly s procentuálním rozložením hlasů, které tyto strany získaly v uvedených volbách.[44] V tomto smyslu volební preference účastníků brněnského referenda odpovídaly výsledkům brněnských komunálních voleb konaných o dva roky dříve. Vezmeme-li dále v úvahu významnou úlohu stranických doporučení v brněnském referendu, je překvapivé, že účastníci referenda, kteří podporovali strany stavící se proti referendu (jako např. ODS), nebyli z hlediska účasti zastoupeni v nižším počtu. Vypovídají-li tyto skutečnosti něco obecněji, potom uvedená forma úmyslného zdržení se hlasování nemusí nutně nějakým významnějším způsobem ovlivňovat hlasovací účast. Tento zřetel je zvláště přesvědčivý vzhledem k tomu, že Brno je velké město a racionální volič by v tomto případě očekával zdrženlivou účast, což by ohrozilo dosažení 50% hranice. Hlasovací účast by pak byla funkcí mnoha dalších faktorů (jako např. otázky, jež je předmětem referenda, nebo počtu obyvatel v obci), které dokážeme modelovat, nikoliv však nutně zdržení se hlasování.

Co tedy objasňuje hlasovací účast v místních referendech? Zpočátku jsem se domníval, že některé proměnné (jako např. účast v komunálních volbách před konáním referenda) budou mít značnou vysvětlující hodnotu, nebyl jsem si však jist, jakou úlohu budou hrát demografické proměnné. Níže uvedená korelační matice (tabulka 3.1) poskytuje základní představu o míře a směru korelace mezi klíčovými proměnnými v oblasti demografie na obecní úrovni a hlasovací účastí. Statistická významnost v tabulce nefiguruje, protože máme informaci o všech jednotkách základního souboru místních referend z období 2000 – 2006 [Soukup, Rabušic 2007].[45] Tabulka je užitečná pro potvrzení známých korelací, jako např. vysoké koncentrace organizací občanské společnosti ve větších městech a nižší úhrnné úrovně vzdělání občanů v menších obcích. Z tabulky je též zřejmé, že účast v referendu klesá s rostoucí velikostí obce a úrovní vzdělání.[46] Účast se zvyšuje spolu s tím, co bychom mohli označit jako „demografické charakteristiky venkova“: menší komunity, vyšší procento starších obyvatel a vyšší zaměstnanost v zemědělství. Relativní velikost místní občanské společnosti (tj. registrované nadace, kluby, církevní organizace, občanská sdružení atp.) také lze chápat jako potenciálně důležitou proměnnou, zejména proto, že její kladná korelace s hlasovací účastí je vzhledem k silnému pozitivnímu vztahu občanské společnosti k velikosti komunity překvapivá. Je však třeba zdůraznit, že tyto korelace o dvou proměnných mají velmi omezenou hodnotu, jelikož účinky ostatních proměnných nejsou kontrolované.

Nicméně při prvotním průzkumu jednotlivých modelů lineární regrese jsem byl vcelku zaskočen tím, jak nízký je standardizovaný koeficient beta zkoumané velikosti obce a jak nedostatečně přispívá ke shodě modelu. Poté jsem provedl analýzu odhadu křivky pro vliv velikosti obce na účast a zjistil jsem, že logaritmický model (aniž by se braly v úvahu jakékoliv další proměnné) má nejvyšší vysvětlující hodnotu (graf 3.1). Logaritmický vztah výborně vyhovuje: marginální vliv dalších voličů na účast se ve velkých komunitách stává hodně malým, přičemž tento vliv naopak získává na významu, když ve velmi malých obcích snížíme počet voličů. Graf také znázorňuje výše uvedenou 50% hranici, a tedy i překážku, které navrhovatelé čelí ve větších obcích,

Tabulka 3.1. Identifikace potenciálních proměnných pro zahrnutí do modelu: Pearsonovy korelace (N = 94)

	Počet obyvatel	Vzděl.	Senioři	Nezam.	Průmysl	Zeměd.	Obč. spol.	Účast v referendech
Počet obyvatel	1							
Vzděl.	0,323	1						
Senioři	0,028	-0,060	1					
Nezam.	-0,037	-0,406	0,040	1				
Průmysl	-0,126	-0,068	-0,033	-0,140	1			
Zeměd.	-0,186	-0,529	0,325	0,211	-0,195	1		
Obč. spol.	0,734	0,877	0,008	0,767	0,118	0,020	1	
Účast v referendech	-0,249	-0,271	0,324	0,040	0,053	0,335	0,168	1

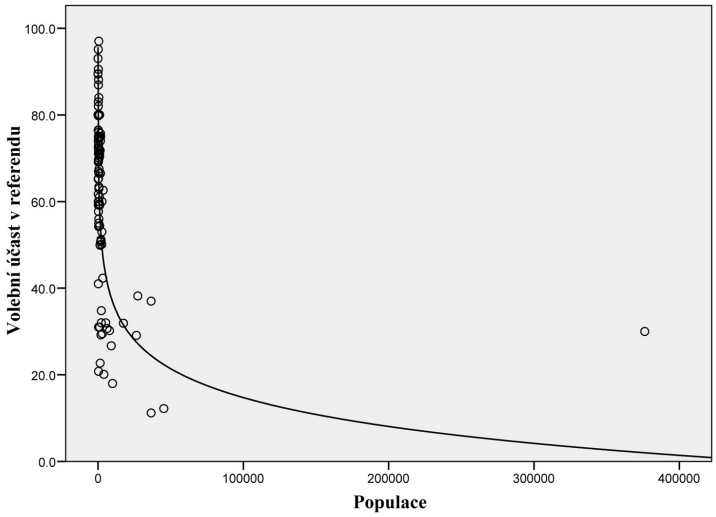
Zdroj: Sčítání lidu 2001; Občanská společnost z Registru ekonomických subjektů (data z r. 2006); autor.
Poznámky: Vzděl. = procento populace se středoškolským a vyšším vzděláním; Senioři = procento populace ve věku 60 let a více; Nezam. = míra nezaměstnanosti; Průmysl = procento ekonomicky činných osob zaměstnaných v průmyslu; Zeměd. = procento ekonomicky činných osob zaměstnaných v zemědělství; Obč. spol. = celkový počet organizací občanské společnosti na 1000 obyvatel. Údaje pro prvních šest sloupců byly vypočítány z výsledků sčítání lidu z roku 2001; Občanská společnost z *Registru ekonomických subjektů* (data z r. 2006); Data o účasti v referendech jsou má vlastní.

když hranici musí překročit. *Neviditelný strop* se v tuto chvíli nachází na úrovni přibližně 4000 obyvatel, *protože v žádném českém místním referendu v obcích s vyšším počtem obyvatel nikdy nebyla účast vyšší než 50 %*. Lze-li hlasovací účast považovat v demokratické společnosti za měřítko politické participace, pak uvedená data také potvrzují přesvědčení o důležitosti komunitního života pro prohlubování demokratické diskuse a participace.

Jelikož z grafu 3.1 jasně nevyplývá, jak vysokou vysvětlující hodnotu má velikost obce, je graf 3.2 užitečný tím, že znázorňuje *stejné informace*, avšak v jiné formě. Regresní křivka se jeví jako přímka, protože osa x je v logaritmickém měřítku. Tento model o dvou proměnných vykazuje velmi vysokou shodu s daty ($R^2 = 0{,}501$); v grafu navíc nejsou žádné extrémní odlehlé výsledky, což může naznačovat silné „těžiště“, které obstarává vysvětlující proměnná.

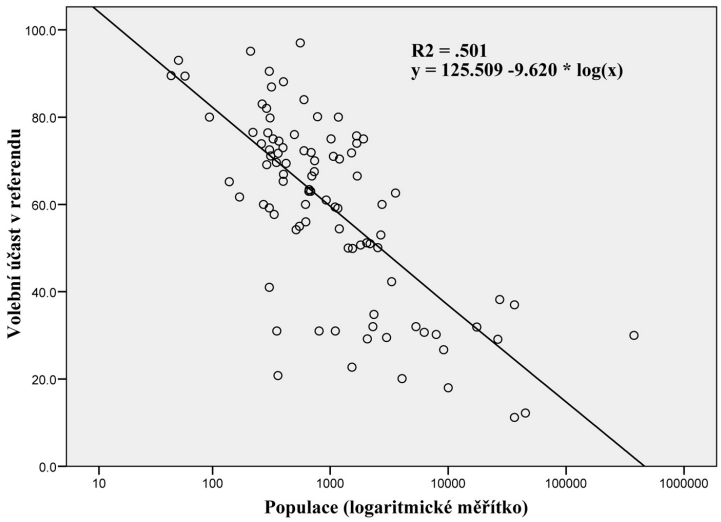
Samozřejmě bychom měli mít na paměti, že „velikost obce“ jakožto vysvětlující proměnná neoznačuje celkový počet osob, ale je spíše ukazatelem typu sociálního života, který je běžný v malých, resp. velkých obcích. Podobně jako jsme zjistili v Libouchci, na českých vesnicích se obyvatelé zpravidla znají a existuje zde úzce propojená sociální síť důvěry a vzájemného porozumění, která může sloužit jako základ pro otevřené diskuse o „politických“ otázkách. V takovýchto obcích se politický život nutně nemusí odehrávat na obecním úřadě, ale spíše v místní hospodě, kde se diskuse o místních událostech přirozeně mísí s rozvíjením společenských vazeb a otevřeného setkávání.

Graf 3.1. Přímá demokracie pro vesnice, nikoliv pro města: případy znázorněné logaritmickou regresní křivkou, N = 92



Zdroj: autor.

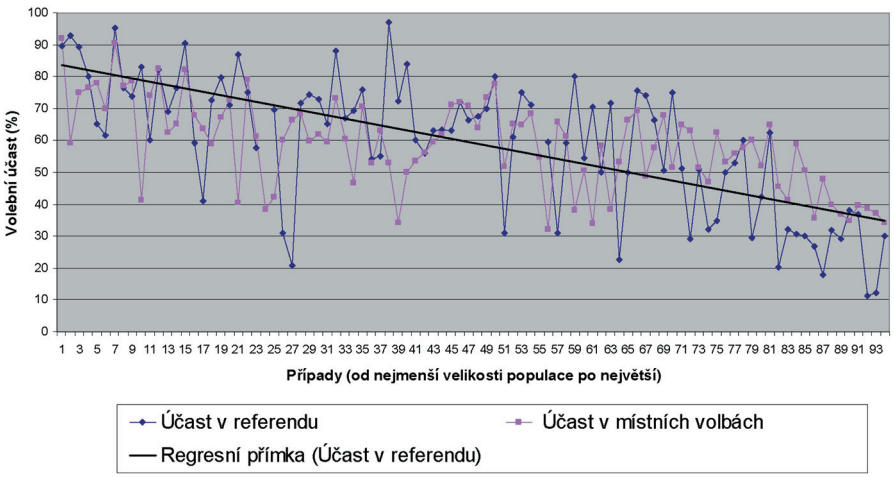
Graf 3.2. Vliv velikosti obce na účast v referendu (logaritmická regresní rovnice o dvou neznámých, N = 92)



Zdroj: autor.

Kromě velikosti obce je další vysvětlující proměnnou, kterou jsem v rámci hypotéz pokládal za potenciálně důležitou pro účast, politická participace v minulosti; měřil jsem ji na základě účasti v předchozích komunálních volbách v dané obci. Zatímco průměrná účast ve všech místních referendech dosahuje 59 %, průměrná účast v předchozích komunálních volbách ve stejných obcích byla o něco nižší, a sice 58,6 %. Celkově je účast v místních referendech v menších obcích vyšší než v komunálních volbách, avšak ve větších městech je naopak nižší (graf 3.3).[47] Koeficient R^2 vlivu účasti v předchozích komunálních volbách na účast v referendu je 0,202 (nebereme-li v úvahu jiné proměnné), je tedy slabší než vliv velikosti obce, ale i tak je poměrně silný. Konečně když srovnáme průměrnou účast v místním referendu s volbami v celostátním měřítku, je významně vyšší než celostátní průměr u krajských voleb (29,6 % v roce 2004), komunálních voleb (46,3 % v roce 2006), senátních voleb (29 % v roce 2004), u referenda o vstupu do EU (55,2 % v roce 2003), avšak jen marginálně nižší než u voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu (64,5 % v roce 2006). V mezinárodním měřítku je účast v českých místních referendech taktéž přibližně o 10 % vyšší než u občanských iniciativ v Maďarsku a přibližně o 40 % vyšší než u hlasování o odvolání v Polsku.

Graf 3.3. Účast v místních referendech v ČR a v předchozích komunálních volbách



Zdroj: autor.

Na základě těchto „měkkých“ dat bylo možno formulovat řadu hypotéz pro vysvětlení účasti a ty byly poté zakomponovány do regresního modelu:

1. Účast v referendu je významně determinována logaritmem proměnné velikost obce (počet obyvatel), což vysvětluje zpozorovanou korelaci účasti s jinými demografickými proměnnými;
2. Účast v referendu je významně determinována předchozími komunálními volbami;

3. Účast v referendu je významně determinována tématem referenda, přičemž kladný vliv mají témata související s udržitelným rozvojem;
4. Angažování se občanských sdružení v referendové kampani, jakož i velikost místní občanské společnosti má na účast malý, nicméně reálný vliv;
5. Angažování se silných politických stran v místní politice má na účast záporný vliv, protože takovéto strany by se snažily referendum „bojkotovat".

Dříve zpozorovaný vztah mezi účastí v předchozích komunálních volbách a v referendu překvapivě byl plně vysvětlen silnou určující úlohou velikosti obce, a tak se hypotéza č. 2 nepotvrdila. Hypotéza č. 4 ohledně úlohy místní občanské společnosti se také nepotvrdila, protože její vysvětlující hodnota se ukázala být zanedbatelná poté, co bylo v úvahu vzato několik dalších relevantních proměnných.[48] Ukázalo se, že počet nevládních organizací aktivních v kampani má coby nezávislá proměnná vysvětlující hlasovací účast prakticky nulovou vysvětlující hodnotu. Je to částečně dáno skutečností, že aktivity nevládních organizací byly do jisté míry rozloženy mezi kampaně s vysokou a s nízkou účastí. Zbývající kladný vliv nevládních organizací byl dále snížen na nulu pouhým zavedením politicky výrazných témat do modelu.

Při testování různých modelů jsem zjistil, že *velikost obce a téma referenda samy o sobě vysvětlují rozptyl závislé proměnné zhruba ze 60 %*. Ukázalo se, že model lineární regrese zachycený v tabulce 3.2 vykazuje nejvyšší shodu s daty – koeficient R^2 se rovná 0,648 –, což znamená, že tento model vysvětluje téměř dvě třetiny rozptylu závislé proměnné. Model je také relativně úsporný – zahrnuje následující vysvětlující proměnné: 1) logaritmus proměnné velikost obce; 2) čtyři politicky nejvýraznější témata v tom smyslu, že „lákají" voliče k urnám; 3) zda se referendum konalo současně s jiným hlasováním (např. krajské volby atd.), nebo šlo o „samostatné" hlasování; a 4) zda politický aktér s největším mandátem v místním zastupitelstvu je politická strana, nebo skupina nezávislých. Provedená diagnostika kolinearity měla dobré výsledky: žádná proměnná neměla VIF vyšší než 1,4, *condition index* modelu s osmi dimenzemi dosáhl hodnoty pouze 14,1 a žádné dvě nezávislé proměnné nebyly korelovány na úrovni vyšší než 0,3.

Model potvrzuje silný určující vliv některých, byť ne všech témat vztahujících se k udržitelnému rozvoji. Například u hlasování o tom, zda vybudovat větrnou elektrárnu, byla účast mezi příslušnými obcemi vysoce rozložená, stejně jako tomu bylo v případech týkajících se výstavby silnic a dalších dopravních otázek. Obě tato témata jsou složitá a vyžadují velkou informovanost voličů: např. u větrné energie obyvatelé často mají obavy z potenciálního hluku větrných turbín a zda nenaruší ráz krajiny; jiné voliče může zaujmout možnost ekologické výroby energie a nový zdroj příjmů pro obec. Protože k informovanému rozhodnutí je zapotřebí důkladná obeznámenost s daným záměrem a jeho potenciálními náklady a přínosy, je pravděpodobné, že se voliči bez takovýchto informací hlasování zdrží, což může vést k nepředvídatelné účasti (a tím k nedostatečné vysvětlující hodnotě těchto témat). Na druhou stranu otázka ohledně navrhovaného lomu či dolu (tak jako v případě obce Libouchec) v referendu často vede k silné reakci voličů, kteří otázku často vnímají relativně černobíle, alespoň to lze soudit podle obrovských rozdílů mezi hlasy pro a proti odevzdanými v těchto případech. Zatímco hlasování o lomech/dolech zvyšuje účast o 15 procentních bodů (přičemž ostatní proměnné v modelu zůstávají konstantní), otázka ohledně umístění zařízení pro jaderný odpad poblíž obce podobným způsobem zvyšuje účast o 16 procentních bodů. Konečně kontroverzní téma, zda by se mělo v obci povolit vybudování

Tabulka 3.2. Účast v referendu určená počtem obyvatel a tématem: Model má vysokou vysvětlující hodnotu

Nezávislé proměnné	Nestandardizované koeficienty		Standardizované koeficienty
	B	Std. chyba	Beta
(Konstanta)	102,169	7,768	
Počet obyvatel (logaritmus)	-17,525	2,436	-0,555
Téma: oddělení od obce	20,448	4,056	0,383
Téma: jaderné odpady	16,672	4,210	0,299
Téma: doly a lomy	15,352	5,186	0,204
Téma: továrny a průmysl	13,418	5,116	0,179
Současně pořádané volby	10,018	4,112	0,170
Politická strana	-3,816	3,054	-0,089

Zdroj: autor.
Závislá proměnná: Účast v referendu
N = 91
R^2 = 0,648

továrny, zpracovatelského závodu nebo průmyslové zóny, zvyšuje účast o 13 %. Jelikož se úloha nevládních organizací a místní občanské společnosti ukázala jako nevýznamná, můžeme zřejmě vyvodit, že tato témata byla v daných obcích *již před referendem* politicky výrazná, a proto byla i „motivační" pohnutkou pro politickou participaci. Je tedy možné, že nevládní organizace sehrávají významnou úlohu při iniciaci hlasování o takovýchto výrazných tématech, avšak v určitém okamžiku již hlasovací účast podněcuje téma samo o sobě, a nikoliv samotné nevládní organizace. Tuto spekulaci však další analýza v této kapitole vyvrací, protože nevládní organizace při určování výsledků referend nadále hrají významnou úlohu.

Jak by se dalo očekávat, tématem, které vede k nejvyšší účasti voličů, je otázka, zda se má oddělit část obce (tj. jakákoliv část obce, která má samostatné katastrální území) a konstituovat svou vlastní obec.[49] Tyto případy jsou často spojeny s celou řadou politicky výrazných témat: míra a způsob investování v komunitě, její identita, skutečnost, zda komunita někdy v minulosti byla samostatnou obcí, a vlastnický přístup k místu. V těchto případech je často reakce voličů velmi silná: hlasovací účast roste o 20 procentních bodů, přičemž parametry modelu zůstávají konstantní. Tato reakce ve formě vyšší účasti je obzvláště důležitá vzhledem k tomu, že má-li být výsledek platný, musí 50 % všech registrovaných voličů hlasovat „ano", a že dotyčné komunity musí mít nejméně 1000 obyvatel. Oba tyto faktory totiž dosažení platných výsledků referenda *ztěžují*.

Z tabulky 3.2 můžeme také vyvodit, že pokud se referendum koná současně s jinými volbami – o konání obou hlasování současně rozhoduje obecní rada[50] –, účast se zvyšuje o 10 procentních bodů, přičemž bereme v úvahu ostatní proměnné v rámci modelu. Dále je překvapivé, že v mnoha takovýchto případech je účast v místním referendu ve skutečnosti vyšší než ve volbách, jako např.

v Táboře (oproti fenoménu dramatického poklesu, „dropoff“, ve Spojených státech). Z toho vyplývá, že lidé v referendu nehlasují zkrátka proto, že jsou náhodou ve volební místnosti, ale spíše to naznačuje, že obeznámenost občanů s datem konání voleb je vede k účasti v referendu nebo jim jeho konání připomíná, protože jinak by se konalo v některý náhodný den arbitrárně zvolený obecní radou.

Konečně bylo důležité zvážit i vliv politických stran na míru účasti. Jednotlivé případy jsem rozdělil do kategorií podle politických aktérů (konkrétní politické strany, koalice, nebo nezávislí) s největším počtem mandátů v místním zastupitelstvu – tj. dle vítěze posledních komunálních voleb. Byla to užitečná proměnná, neboť vítěz voleb má v zastupitelstvu nejsilnější hlas (což určuje, zdali bude vyhlášeno referendum či nikoliv), avšak často má stejnou politickou příslušnost jako starosta. Při testování úlohy politických stran jsem zjistil, že politické strany se *vzájemně* podstatně neliší, pokud jde o jejich vliv na hlasovací účast. Hlavní rozpor jsem spíše zjistil mezi nezávislými a politickými stranami jako takovými. Vytvořil jsem proto formální proměnnou „politická strana“ (zda je vítězem voleb nějaká politická strana = 1, či cokoliv jiného = 0). Ve výše uvedeném modelu přítomnost silné politické strany v místním zastupitelstvu *snižuje* hlasovací účast o tři procentní body. To by mohlo naznačovat, že u politických stran celkově je ve srovnání s nezávislými větší pravděpodobnost, že budou proti referendu, a tudíž se je budou snažit bojkotovat nebo zpochybňovat, což sníží účast voličů. Konečně je třeba uvést, že ve srovnání s ostatními proměnnými v rámci modelu nelze úlohu velikosti obce interpretovat stejně přímo, protože je vyjádřena logaritmicky,[51] nicméně ze standardizovaného koeficientu beta je zřejmé, že právě velikost obce svou vysvětlující hodnotou nejvíce přispívá ke shodě modelu s daty.

Po zjištění těchto výsledků jsem datový soubor rozdělil podle typu referenda (1 = referendum iniciované místními občany (navrhovatelem), 2 = referendum iniciované zastupitelstvem), aby bylo možné sledovat a srovnávat variabilní účinky různých druhů referenda. Rozdělení souboru bylo oprávněné vzhledem k poměrně odlišným vlastnostem občanských iniciativ a referend iniciovaných zastupitelstvem. Součástí občanských iniciativ jsou petice, často vleklé kampaně vedené navrhovatelem, který nesouhlasí s postojem místní samosprávy, a často také doporučení či vyjádření podpory (angl. *cues, endorsements*) ze strany politických stran či jiných aktérů na jedné či druhé straně. Na druhou stranu referenda iniciovaná zastupitelstvem jsou často vyhlašována, pokud je otázka považována za natolik důležitou či spornou, že zastupitelstvo dá přednost hlasování občanů, než aby věc rozhodlo samo. V takovýchto případech se méně často setkáváme s doporučeními a vyjádřením podpory, probíhají u nich méně rozsáhlé či vůbec žádné kampaně a také méně konfliktů mezi místními občanskými skupinami a místními politiky. Z hlediska hledání vysvětlení pro míru účasti mne u obou případů obzvláště zajímalo, zda nevládní organizace mají větší vliv na účast voličů u občanských iniciativ, nebo zda u referend iniciovaných zastupitelstvem vstupují do hry ještě další proměnné. Tabulka 3.3 zachycuje výsledky analýzy (tj. modely s nejlepší shodou s daty) pro oba typy referenda.

Oba modely mají vynikající vysvětlující hodnotu (vysvětlují zhruba 70 % rozptylu účasti), přičemž jsou úsporné a mají velmi dobrou diagnostiku kolinearity. U referend iniciovaných zastupitelstvem se ukázalo, že model s nejlepší shodou má stejné parametry jako model pro všechna místní referenda celkově. Modely můžeme sice srovnávat jen nepřímo, je však zřejmé, že současné konání voleb má silný vliv na účast v referendech iniciovaných zastupitelstvem, nikoliv však na účast v referendech vzešlých z iniciativy občanů (pro ně toto ani není zahrnuto jako

Tabulka 3.3. Účast v referendech iniciovaných občany a zastupitelstvy

	Referenda iniciovaná občany (navrhovatelem)			Referenda iniciovaná zastupitelstvy		
Nezávislé proměnné	**Nestandard. koef.**		**Standard. koef.**	**Nestandard. koef.**		**Standard. koef.**
	B	**Std. chyba**	**Beta**	**B**	**Std. chyba**	**Beta**
(Konstanta)	105,257	8,662		81,581	15,442	
Velikost obce (log.)	-18,807	2,740	-0,648	-12,311	4,718	-0,322
Odděl. obce	21,280	4,967	0,438	28,799	9,832	0,349
Jaderné odp.				24,235	5,598	0,584
Doly/lomy	8,880	6,130	0,116	23,636	8,019	0,345
Továrny	11,676	5,385	0,176	15,948	13,058	0,139
Souč. volby				17,025	5,820	0,354
Pol. strana	-5,511	4,033	-0,125	-6,406	4,612	-0,158
Aktv. nevl. org.	5,434	2,076	0,240			
N	56			35		
R^2	0,716			0,692		

Zdroj: autor.
Závislé proměnné: účast v referendech iniciovaných občany (navrhovatelem); účast v referendech iniciovaných zastupitelstvy.

vysvětlující proměnná). Je pro to několik intuitivních důvodů: za prvé, protože místní zastupitelstvo iniciovalo a vyhlásilo referendum v době voleb, účast je zvýšena jednak pravidelností voleb, jednak zdáním, že je referendum „oficiálnější“, než kdyby se jednalo o samostatné hlasování. Je třeba také uvést, že referend iniciovaných zastupitelstvy proběhlo relativně málo (jelikož tato možnost je podle zákona k dispozici až od roku 2004), a tak by tato zjištění mohla být významně ovlivněna daty z dalších případů v budoucnosti.

Model zachycující občany iniciovaná referenda v tabulce 3.3 potvrzuje naši hypotézu o úloze nevládních organizací při zvyšování účasti, a proto vyžaduje nové posouzení diskutovaných zjištění vycházejících z tabulky 3.2. Sledujeme-li standardizovaný koeficient beta, vidíme, že proměnná zachycující nevládní organizace přispívá ke shodě modelu třetí největší měrou. Přítomnost každé další nevládní organizace (tj. z 0 na 1 nevládní organizaci, potom 2 nevládní organizace…) skutečně zvyšuje účast o pět procentních bodů. To je významným dokladem nejen o tom, že kampaně nevládních organizací skutečně mohou ovlivnit účast voličů, ale také o tom, že koalice nevládních organizací mají stimulační účinek: čím více občanských skupin se angažuje v kampani (a možná také čím vyšší je počet místních obyvatel, na které tyto skupiny mohou působit), tím větší vliv budou mít na hlasovací účast. Tematická proměnná „jaderná problematika“ (pokrý-

vající případy, kdy má vláda v plánu umístit v dané lokalitě zařízení pro jaderný odpad) v modelu vůbec nefiguruje, protože zvýšenou míru hlasovací účasti v těchto případech z velké části vysvětluje významná angažovanost nevládních organizací v těchto referendech. Konkrétně ekologické skupiny *Hnutí DUHA*, *Calla* a občanské sdružení *Zdravý domov Vysočina* sehrály v těchto kampaních velmi aktivní roli, zejména tím, že vytvořily sítě pro spolupráci s místními politiky, předávaly informace místním obyvatelům a koordinovaly kampaně mezi různými komunitami (rozhovor dne 10. 12. 2004).

3.2. Vysvětlení platnosti výsledků

Nyní na okamžik ustupme o několik kroků zpět. Účast voličů je důležitá zejména proto, že má přímý dopad na platnost výsledků referenda. Úzký vztah mezi účastí a platností je obzvláště důležitý pro referenda iniciovaná občany, protože u výsledků referenda, jež jsou vyhlášeny za neplatné, je pravděpodobné, že místní politici výsledky zcela odmítnou. Naopak u referend iniciovaných zastupitelstvem iniciátoři často respektují i výsledky neplatného referenda – vždyť právě oni si přáli referendum –, protože mohou využít hlasování formou odpovědi ano/ne jako zmocnění pro vlastní rozhodování nebo jako průzkum veřejného mínění mezi obyvateli. Dobře to dokládají případy, kde se jednalo o větrnou energii. Například v obci Peruc místní zastupitelstvo z vlastní iniciativy svolalo referendum, kterého se zúčastnilo jen 29 % registrovaných voličů a kde se 65 % vyjádřilo proti větrným turbínám. Přestože bylo rozhodnutí v referendu neplatné, starosta se rozhodl výsledky respektovat, a ukončil tak jednání s energetickou společností.[52] Naopak v obcích Herálec a Mackovice u *obou hlasování na základě iniciativy občanů* zaznamenali nízkou účast (35 %, resp. 21 %) a většina voličů i zde hlasovala proti větrné energii. Ale protože tyto výsledky nebyly závazné, místní samospráva nadále prosazovala svůj postoj ve prospěch větrné energie. Podle zpráv z médií se zdá, že vztyčení větrných turbin v těchto obcích je velmi pravděpodobné, zejména v Mackovicích, kde plán investora na vybudování 26 větrných elektráren nedávno prošel posuzováním vlivů na životní prostředí a bude největším projektem na výrobu čisté energie v ČR.[53]

Vzhledem k důležitosti „platnosti“ jakožto právního pojmu je vhodné, abychom zjistili, zda faktory určující platnost jsou stejné jako faktory určující míru účasti. Taková analýza by na stejná data mohla vrhnout nové světlo. Zaměříme se pouze na referenda iniciovaná občany, a to ze dvou důvodů: za prvé, jak jsme právě vysvětlili, otázka platnosti je u referend iniciovaných zastupitelstvem méně relevantní, za druhé, referend iniciovaných zastupitelstvem je příliš málo na to, aby logit analýza poskytla stabilní a smysluplné výsledky. Proto jsem provedl binomickou logistickou regresi pro referenda iniciovaná občany, kde byla závislá proměnná kódována jako 1, pokud:

1. v případech hlasování o oddělení části obce hlasovalo pro oddělení alespoň 50 % všech registrovaných voličů;[54]
2. účast ve všech ostatních místních referendech před únorem 2004 překročila 25 %;
3. účast ve všech ostatních místních referendech po únoru 2004 překročila 50 %.

Ve všech případech, které tyto podmínky nesplňují, byla závislá proměnná kódována jako 0.

Model s nejlepší shodou je zachycen v tabulce 3.4. Nagelkerkeovo R^2 dosáhlo pozoruhodné hodnoty 0,619; tento model navíc byl schopen správně predikovat 80,4 % skutečných hodnot závislé proměnné.

Tabulka 3.4. Binomická logistická regrese popisující platná referenda iniciovaná občany

Nezávislé proměnné	B	Standardní chyba	Exp(B)
(Konstanta)	-5,479	2,359	0,004
Počet obyvatel (na 1000 osob)	-0,123	0,008	0,884
Otázky životního prostředí	2,198	1,312	9,003
Otázka oddělení od obce	2,130	1,165	8,419
Aktivní nevládní organizace	1,230	0,798	3,421
Současně konané volby	1,232	1,654	3,428
Účast v komun. volbách	0,075	0,036	1,078

Zdroj: autor.
Závislá proměnná: Platnost referenda; N = 56
Nagelkerkeovo R^2 = 0,619

Tabulka 3.4 je obzvláště užitečná pro pozorování poměrů šancí nezávislých proměnných, vyjádřených jako exponenciál B, jak zvyšují či snižují pravděpodobnost platného referenda. U referend o „otázkách životního prostředí“, kam spadá pět témat (nakládání s jaderným odpadem, větrná energie, místní doprava, lomy/doly a továrny), je ve srovnání s referenční kategorií (celá řada nejrůznějších témat týkajících se místních škol, problematiky bydlení, různých veřejných staveb atd.) devětkrát vyšší pravděpodobnost, že proběhne platné referendum. Podobně při hlasování o oddělení části obce je ve srovnání se stejnou referenční kategorií osmkrát vyšší pravděpodobnost, že výsledky budou platné. Protože ostatní proměnné mají odlišná měřítka, nemohou být srovnávány zcela přímo, avšak jejich vliv na pravděpodobnost platného výsledku je významný. *Například každá nevládní organizace aktivní v rámci kampaně iniciované občany zvyšuje pravděpodobnost platnosti výsledku na trojnásobek* oproti situaci, kdy v daném místě neexistuje žádné občanské sdružení. Toto zjištění znovu potvrzuje, jak významnou roli hrají aktéři občanské společnosti pro určování výsledků referenda.

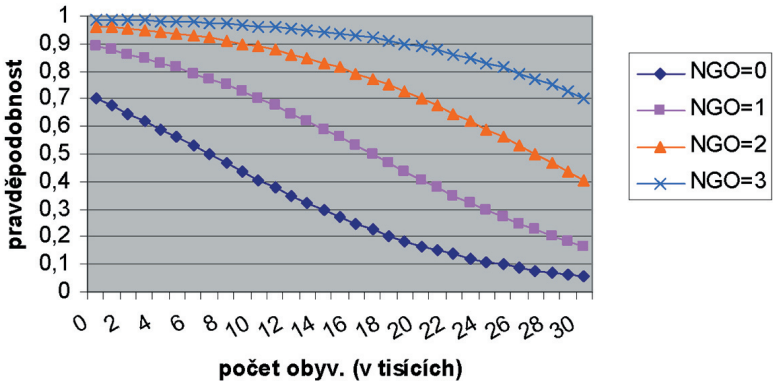
Současné konání voleb zvyšuje šance na úspěch stejnou měrou. Bylo též možné zahrnout proměnnou „účast v komunálních volbách“, neboť nenarážela na problémy ohledně kolinearity s velikostí obce. Lze pozorovat, že zvýšená úroveň účasti v minulých komunálních volbách mírně zvyšuje šanci na platné referendum. Konečně, jak jsme očekávali, velký počet obyvatel v obci[55] snižuje šanci na platný výsledek. S každými dalšími 1000 osobami v obci klesá šance na úspěch na 0,884násobek.

Představíme-li si, že jsme v pozici navrhovatele referenda, je třeba mít na paměti rozdíl mezi proměnnými v rámci modelu, které navrhovatel může ovlivnit, a těmi, které ovlivnit nemůže. Mnohé z kontextových proměnných v rámci modelu jsou skutečně ve vztahu ke hře ve formě referenda exogenní: navrhovatel (v zásadě místní obyvatel) nemůže ovlivnit velikost populace, minulé volby atd. I téma referenda iniciovaného občany má exogenní charakter: tzn. je dáno politickou situací v dané obci *ex ante*. Referendum se teoreticky může týkat jakékoli otázky v pravomoci obce, je však pravděpodobné, že místní obyvatelé ve skutečnosti budou navrhovat pouze referenda v reakci na určité kontroverzní téma, které v obci vzniká *před tím*, než navrhovatel zahájí kampaň. Z proměnných v rámci modelu tak navrhovatel může ovlivnit pouze dvě: počet nevládních organizací zapojených do kampaně a to, zda referendum proběhne současně s volbami (druhý uvedený faktor navrhovatel může jen částečně ovlivnit tak, že takovýto požadavek uvede v návrhu na konání referenda). To znamená, že navrhovatel může své šance skutečně zvýšit v podstatě pouze tím, jakým způsobem zorganizuje kampaň, což jsme operacionalizovali jako počet zapojených NGO.

Protože je někdy obtížné pochopit, co je to šance nebo naděje, převedl jsem poměr šancí z tabulky 3.4 na pravděpodobnost. Graf 3.4 ukazuje, jak se pravděpodobnost platného referenda mění na základě velikosti obce a počtu NGO zapojených do kampaně. Výpočet předpokládá, že ostatní parametry modelu jsou pevné: konkrétně, že téma referenda je ekologické, nekoná se zároveň s volbami a účast v místních volbách se drží na středu (přibližně 55 %). Zvolil jsem takovéto hodnoty proměnných, protože jsou u místních referend iniciovaných občany v České republice nejčastější. Je vidět, že počet NGO v kampani má dramatický dopad na pravděpodobnost platnosti výsledku. To lze předpovědět podle modelu, v komunitě o 2000 obyvatelích by většina referend byla platná bez ohledu na počet NGO, ale se zvyšováním počtu obyvatel by se zvyšoval i dopad NGO. V komunitě o 30 000 a více obyvatelích by bylo platných jen velmi málo referend, kdyby se do organizování kampaně aktivně nezapojily alespoň dvě NGO. Počet NGO má největší dopad ve středu grafu, kde jsou kampaně s jednou NGO v dosahování platných výsledků dvakrát úspěšnější v porovnání s kampaněmi bez NGO. Mělo by být řečeno, že předkládané pravděpodobnosti je třeba chápat jako projekce založené na dostupných údajích, samozřejmě proběhlo relativně málo referend ve velkých městech nebo s třemi a více NGO. Přesto je graf silným argumentem o úloze NGO a velikosti obce – jsou-li ostatní parametry modelu neměnné – v místní referendové politice.

Naším cílem zde není být machiavellovským rádcem iniciátorů, zdá se však, že je moudré, když navrhovatelé vyvinou veškeré úsilí k tomu, aby se organizovali do občanského sdružení, zastřešující organizace, pomocí občanské petice atd. Pokud naopak navrhovatel žije ve velkém městě, kde v minulosti byla zaznamenána nízká volební účast, měl by zřejmě zvážit využití jiných forem politické participace, jež jsou k dispozici, než omezených prostředků, které v takovéto situaci nabízí referendum iniciované občany.

Graf 3.4. Pravděpodobnost platného referenda (samostatně konané referendum o ekologii, účast v místních volbách se drží na středu)



Zdroj: autor.

3.3. Proč navrhovatelé referend vítězí a prohrávají

Nyní můžeme využít stejné metody, které jsme využili pro vysvětlení platnosti výsledků referenda, i pro vysvětlení, zda navrhovatel referenda při hlasování vítězí, či nikoli.[56] Abychom určili, zda výsledek „ano“ pro navrhovatele představuje vítězství či porážku, je třeba mít informace o preferencích a cílech navrhovatele. Informace o tom, zda jsou navrhovatelé pro či proti určité věci, je naštěstí jednou ze základních informací, které média referující o těchto kampaních přinášejí. Tyto informace tedy můžeme využít ke kódování výsledků referend iniciovaných občany. Jelikož referenda iniciovaná zastupitelstvy nemají navrhovatele s jasným směřováním politiky, vítězství/porážka v těchto souvislostech nemá význam, a proto tyto případy do analýzy nejsou zahrnuty. Referendum iniciované občany kódujeme jako vítězné, pokud platí obě následující podmínky: 1) výsledek referenda je platný; a 2) varianta „ano“ / „ne“ preferovaná navrhovatelem získala většinu platných hlasů. V tomto smyslu „vítězství“ znamená úspěšné překonání jednotlivých fází kampaně spojené s referendem (prosazení otázky do hlasování → platný výsledek → vítězství při hlasování), a nikoliv jen prostý rozdíl mezi „ano“ a „ne“. Závislá proměnná je kódována jako „porážka“ ve všech ostatních situacích.

Tyto vztahy ilustruje tabulka 3.5, která uvádí deskriptivní statistické údaje o počtu a procentu místních referend, která „prošla“, resp. došlo v nich k vítězství. V letech 2000 – 2006 se konala jen tři místní referenda o spojení obcí, z nichž pouze jedno vedlo ke spojení/připojení (obec Hostovice se připojila k městu Pardubice). V české politice sice byla celá řada jiných případů podobného spojení obcí či připojení obce, nebylo však u nich využito místního referenda, protože tento proces lze realizovat i prostřednictvím smluvního ujednání mezi místními samosprávami. Od února 2004, kdy vstoupil v platnost nový zákon o místním referendu, proběhlo 31 dalších hlasování iniciovaných zastupitelstvem, z nichž mnohá se týkala problematiky větrné energie a nakládání s jadernými odpady. Přestože u těchto referend účast nebyla hlavní překážkou, jen

málo z nich „prošlo“ v tom smyslu, že voliči navrhovaný záměr schválili. Z oněch tří případů, které schváleny byly, se dva týkaly větrné energie a voliči zde schválili vybudování větrných turbin ve své obci. Je zřejmé, že voliči hlasující v referendech iniciovaných zastupitelstvem hlasují konzervativně a často „ekologicky“, protože kontroverzní projekty, které jim byly předloženy k hlasování, důsledně odmítali.

Tabulka 3.5. Úspěšnost místních referend v jednotlivých fázích referendového procesu: Data odlišená podle typu referenda a příslušného zákona o referendu

Referenda iniciovaná zastupitelstvy							
	Případy/ Kampaně	**Hlasování**		**Platnost**		**Prošlo/vítězství**	
	N	**N**	**% kampaní**	**N**	**% kampaní**	**N**	**% kampaní**
Návrhy spojení obcí iniciované zastupitelstvem, ‘00–‘06	3	3	33 %	1	33 %	U těchto případů jsou tyto údaje stejné jako údaje o platnosti	
Ostatní hlasování iniciovaná zastupitelstvem, 2004–2006	32	31	97 %	24	75 %	3	9 %
Referenda iniciovaná místními občany (navrhovatelem)							
Referenda iniciovaná občany o oddělení od obce, ‘00–‘06	23	17	74 %	10	43 %	U těchto případů jsou tyto údaje stejné jako údaje o platnosti	
Ostatní referenda iniciovaná občany 2000–leden 2004	23	15	65 %	14	61 %	13	57 %
Ostatní referenda iniciovaná občany únor 2004–2006	40	25	63 %	12	30 %	10	25 %

Zdroj: autor.
Poznámka: Referendum iniciované zastupitelstvem „projde“, když se voliči vysloví pro daný záměr či návrh. Není to totéž jako procento, kde se hlasovalo „ano“. Například v častých případech týkajících se zařízení pro jaderný odpad převážná většina voličů ve všech obcích hlasovala „ano“, aby tak plánované zařízení odmítli, a tyto případy byly tedy kódovány jako „neprošlo“.

Data o referendech iniciovaných občany vypovídají něco zcela jiného. Případy jsou rozděleny do tří kategorií podle právních okolností: jednak místní referenda o oddělení od obce na základě zákona o obcích, jednak ostatní referenda iniciovaná občany na základě starého a nového zákona o místním referendu. Z tabulky můžeme vypozorovat, že navrhovatelé referend iniciovaných občany mají dnes zhruba stejné šance na prosazení hlasování o dané otázce jako v minulosti, než vstoupil v účinnost nový zákon.[57] Nicméně pro referenda z poslední doby se účast (tj. „platnost") jeví jako hlavní překážka, protože jen polovina z nich dosáhla účasti nad hranicí 50 %. Jakmile je však tato hranice překročena, ve většině případů je dosaženo vítězství. A tak úspěšnost (počet vítězných případů) sice se zavedením nového zákona klesla o polovinu, je to však do značné míry dáno vyšší minimální předepsanou účastí, jak by se dalo očekávat.

Takováto popisná data samozřejmě nic nevypovídají o tom, které faktory určují úspěšnost referendových kampaní iniciovaných občany, a pouze naznačují, jakou roli sehrává míra účasti. Určující faktory mohou být poněkud odlišné od faktorů v předchozích fázích referendového procesu, které jsme diskutovali výše. Očekávali bychom, že demografické faktory budou pro výklad vítězství, resp. porážky méně důležité, zatímco sociopolitické proměnné – úloha politických stran, nevládní organizace aktivní v kampani, místní občanská společnost, a možná i míra nezaměstnanosti – budou hrát větší roli. Je tomu tak proto, že na rozdíl od účasti se vítězství, resp. porážka do značné míry zakládá na preferencích voličů, které mohou být ovlivněny jak referendovou kampaní, tak doporučeními ze strany politických aktérů. Jako potenciální vysvětlení této závislé proměnné tedy můžeme formulovat následující hypotézy:

1. Je pravděpodobnější, že navrhovatelé u referend iniciovaných občany zaznamenají porážku, pokud jsou v místním zastupitelstvu silné politické strany; je to dáno tím, že je celkově pravděpodobnější, že takovéto strany budou hájit svůj politický postoj tím, že k návrhu poskytnou protiargumenty.
2. Šance navrhovatelů na vítězství klesají s tím, jak v obci roste míra nezaměstnanosti. Jelikož referenda mívají silný podtext udržitelného rozvoje, voliči v obcích s vysokou nezaměstnaností budou s větší pravděpodobností přehlížet ekologické náklady ve prospěch ekonomických přínosů.
3. Celkově je pravděpodobnější, že navrhovatelé zvítězí v referendech týkajících se témat životního prostředí a oddělení od obce. Nejen že jsou tato témata politicky výraznější, ale z naší předchozí analýzy také vyplývá, že voliči vyjadřují silný pocit místní sounáležitosti a nedůvěry k vnějším vlivům, což v důsledku posiluje udržitelnost a místní autonomii.
4. Je pravděpodobnější, že navrhovatelé zaznamenají vítězství, pokud se kampaně účastní nevládní organizace. Podobně je jejich vítězství o to pravděpodobnější, čím je místní občanská společnost větší.
5. Konečně demografické proměnné jako velikost populace by měly významně ovlivňovat šance i v těchto případech, jejich vliv by však měl být ve srovnání s našimi předchozími analýzami o něco menší.

Dále lze obecně očekávat, že Nagelkerkeovo R^2 modelu s nejlepší shodou bude poněkud nižší než u našich předchozích modelů, a to právě proto, že podle naší hypotézy charakteristiky kampaně nezahrnuté do modelu významně přispívají k vysvětlení rozptylu závislé proměnné.

Výsledky analýzy jsou zachyceny v tabulce 3.6 a potvrzují mnohé z našich hypotéz. Hypotéza ohledně politických stran se potvrdila, jelikož šance na vítězství se snižuje téměř na polovinu (0,541), stojí-li proti kampani silná politická strana v místním zastupitelstvu (přičemž ostatní parametry modelu zůstávají konstantní). Podobně se potvrdila i druhá hypotéza ohledně vlivu nezaměstnanosti. *Každý procentní nárůst* v míře nezaměstnanosti snižuje šanci na úroveň 0,882. Toto zjištění potvrzuje vliv ekonomicky podmíněného hlasování (*economic voting*) [Tucker 2006], protože se zdá, že nezaměstnanost vede voliče k tomu, aby brali v úvahu ekonomické přínosy věci spíše než ekologické náklady. Kromě toho, jak jsme očekávali, velikost populace má negativní vliv na úspěšnost, i když ne tak silný jako na platnost referenda.

Tabulka 3.6. Binomická logistická regrese popisující vítězství a porážky: Model má dobrou prediktivní hodnotu

Nezávislé proměnné	B	Standardní chyba	Exp(B)
(Konstanta)	-0,453	1,526	0,636
Populace (na 1000 osob)	-0,106	0,060	0,900
Otázky životního prostředí	1,659	1,496	5,253
Téma: oddělení od obce	4,253	1,815	70,330
Politická strana	-0,615	1,052	0,541
Aktivní nevládní organizace	0,657	0,742	1,929
Místní občanská společnost	0,103	0,086	1,108
Míra nezaměstnanosti	-0,126	0,108	0,882

Zdroj: autor.
Závislá proměnná: Zda navrhovatel v referendu dosáhl vítězství či porážky; N = 56
Nagelkerkeovo R^2 = 0,585; procento správně predikovaných skutečných hodnot: 83,7 %.

Jak jsme již zjistili, téma kampaně hraje při určování úspěchu významnou úlohu. Kampaně týkající se oddělení části obce mají nesmírně vysoké šance (jsou-li splněny všechny právní podmínky), pravděpodobně díky velmi široké povaze problémů (jako např. nedostatečné investice), které vedou obyvatele ke snaze o odtržení od obce. Je však třeba uvést, že proběhla řada neúspěšných snah o oddělení části obce, a tak vítězství není zaručeno. Velká šance na úspěch je spojena i s problematikou životního prostředí (jaderný odpad, větrná energie, lomy/doly, doprava a továrny).

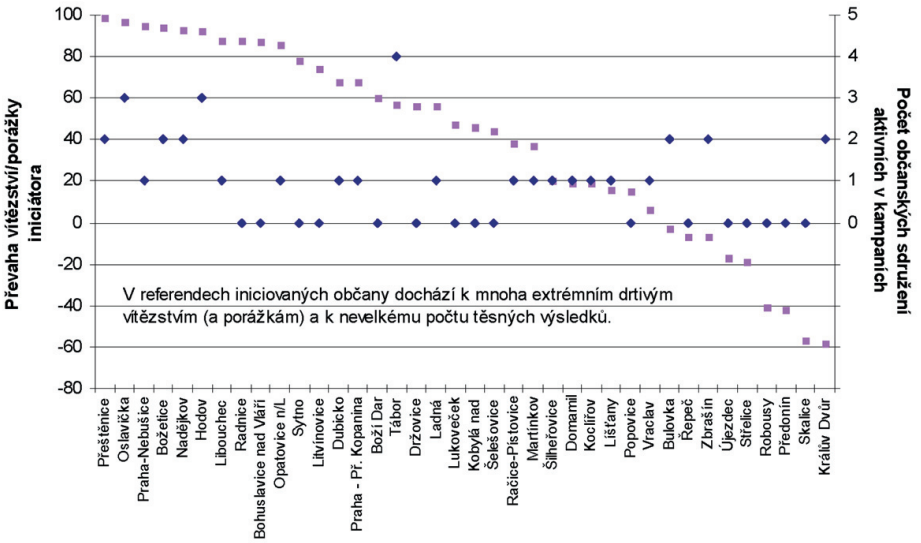
Naše hypotéza ohledně úlohy nevládních organizací a místní občanské společnosti se také potvrdila. V této kapitole místní občanská společnost – konkrétně z hlediska počtu občanských sdružení registrovaných v obci na 1000 obyvatel – poprvé figurovala jako významná vysvětlující proměnná, která kladně přispívá k úspěšnosti. Přestože se její vysvětlující hodnota jeví jako nízká (jen mírně překračuje hodnotu 1), měli bychom mít na paměti význam poměru šancí. Jelikož přítomnost jednoho občanského sdružení v obci na 1000 osob zvyšuje šanci na úspěch 1,108násobně, znamená to také, že v malé obci o několika stovkách obyvatel přítomnost občan-

ského sdružení zvyšuje šanci *trojnásobně*. Na druhou stranu také můžeme konstatovat, že počet nevládních organizací zúčastněných v kampani při určování úspěšnosti hraje větší úlohu než občanská společnost. To je pravděpodobně dáno strategiemi a aktivitami nevládních organizací, které se angažují v kampani za účelem ovlivnění hlasování v referendu.

Při interpretaci těchto výsledků samozřejmě musíme být obezřetní. Data jasně dokládají, že nevládní organizace mají vliv, nevíme však, co konkrétně na nevládních organizacích k vítězství přispívá. Má na věc vliv už samotná existence nevládních organizací, nebo až konkrétní aktivity, ve kterých se při dobře organizovaných kampaních občas angažují? Sehrávají nevládní organizace svou úlohu spíše v tom smyslu, že jako zájmové skupiny sdělují svá doporučení [Gerber, Phillips 2003], nebo že aktivně přesvědčují voliče, aby hlasovali pro jejich věc? Jelikož závěry, které můžeme vyvodit, jsou omezeny dostupným množstvím dat, tyto otázky budou muset být ponechány otevřené pro další výzkum do budoucna.

Jednou z možností, jak do tohoto problému alespoň nahlédnout, je vzít v úvahu nejen *polaritu* výsledku (vítězství či porážka), ale i jeho *intenzitu*. Například graf 3.4 znázorňuje intenzitu a polaritu převahy vítězství, resp. porážky, tj. rozdíl mezi hlasy pro a proti v platných referendech. Případy kumulované v levé části představují výsledky, kde došlo k vítězství s vysokou převahou; v pravé části je také několik případů, kde navrhovatelé v referendu zaznamenali zdrcující porážku. Graf taktéž znázorňuje přibližný počet nevládních organizací, které byly v jednotlivých kampaních aktivní. Zdá se, že mezi nevládními organizacemi a převahou vítězství je nelineární relace: zatímco v soutěžních případech neexistuje přímá korelace mezi těmito proměnnými, v některých případech vítězství s nejvýraznější převahou vyvíjela aktivitu alespoň jedna, dvě nebo tři nevládní organizace.

Graf 3.5. Intenzita a polarita výsledků referend iniciovaných občany (osa x: názvy lokalit řazené podle rozdílu ve výsledcích)



Zdroj: autor.

Jednou z nejvíce překvapivých vlastností výsledků referend je právě počet případů, v nichž došlo k drtivému vítězství. Většinu kampaní iniciovaných občany nelze považovat za konkurenceschopné: pokud rozdíl mezi výsledkem „ano“ a „ne“ je řekněme 50 % či více, je pravděpodobné, že výsledek byl nějakým způsobem předem „rozhodnutý“, například díky úspěšné strategii kampaně, vysoké organizovanosti kampaně nebo naprosto černobílé formulaci referendové otázky. Otázka je však „černobílá“ právě tehdy, pokud se o to zasloužil předchozí politický diskurs v obci, což opět zdůrazňuje důležitost kampaní a místních debat před referendem pro formování politických výsledků.

Otázka, jaké faktory určují drtivá vítězství – na rozdíl od běžného vítězství či porážky –, je vzhledem k funkci výsledků referend ohledně signalizace preferencí voličů poměrně důležitá. To znamená, že zatímco hlavním účelem místního referenda je umožnit občanům přímou účast ve správě věcí veřejných, místních referend se také běžně využívá k určování místních zájmů při diskusích mezi více subjekty. Například v projektu plánované výstavby velké spalovny odpadů v Pardubickém kraji využili státní a krajští činitelé v dotčených lokalitách (Čeperka a Opatovice) dvou místních referend k tomuto tématu jako nepřímého vyjádření mínění místních občanů; jelikož vybudování spalovny bylo podmíněno místním souhlasem, referenda projekt zmařila i přes to, že místní samosprávy ve věci měly jen omezené pravomoci. V obou kampaních se angažovaly místní i celostátní nevládní organizace, což nejen pomohlo překonat místní politický nesouhlas v Opatovicích, ale možná to i mělo vliv na drtivá vítězství: v obou případech bylo při hlasování proti spalovně dosaženo vítězství s převahou 93 % ku 7 %.

3.4. Závěry

Shrneme-li empirická zjištění této kapitoly, vyplývá z nich, že alespoň na obecní úrovni demografické podmínky a téma referenda hrají nesmírně velkou roli při určování hlasovací účasti, platnosti a úspěšnosti. Kampaně v obcích řekněme velikosti 10 000 obyvatel tak mají velmi malou šanci úspěchu, i kdyby téma bylo velmi výrazné a realizátoři kampaně postupovali velmi agresivně. Ačkoliv podle české ústavy mají *de iure* všichni občané rovné právo na přímou správu věcí veřejných, skutečné šance občanů na využití referenda jako nástroje k tomuto účelu (ve smyslu šance na dosažení platného referenda bez ohledu na výsledek „ano“ či „ne“) jsou *de facto* nesmírně nerovné, a dalo by se dokonce tvrdit, že i neústavní. Při sledování velikosti populace jsme současně měli na paměti skutečnost, že tato proměnná silně koreluje s ostatními faktory místního prostředí – např. kladná korelace s úrovní vzdělání, procento seniorů a velikost místní občanské společnosti –, a populace by tudíž měla být chápána mnohem spíše jako zástupný ukazatel určitého typu městské či venkovské demografické charakteristiky než jako prostý počet osob. Konečně kladná korelace mezi populací a místní občanskou společností (tzn. v největších českých městech je mnoho nevládních organizací) znamenala, že druhá zmíněná proměnná byla nevýznamná, pokud jde o obecné vysvětlení výsledků referend s výjimkou skutečnosti, zda navrhovatelé dosáhli vítězství či porážky, protože zde byl silný vliv na shodu modelu. Tyto analýzy lze shrnout tak, že dokládají, že politické výsledky jsou nejen výsledkem racionálně vedených politických interakcí, ale mají na ně vliv i institucionální a sociální souvislosti.

Instituce svým dílem určují výsledky několika způsoby: právní předpisy formulují, co politicky je a není možné; na účast a platnost má velmi silný vliv možnost konání současně s volbami; a minimální míra účasti často představuje hlavní faktor rozhodující o úspěchu či neúspěchu. Významné změny v kterémkoli z těchto institucionálních faktorů by s velkou pravděpodobností měly v různých sociálních souvislostech vliv na úspěšnost referenda a neúspěch kampaní. Pokud výsledky této kapitoly odhalily velkou nerovnost šancí občanů na smysluplnou politickou participaci, zastánci přímé demokracie budou muset tyto institucionální faktory důkladně prozkoumat, aby tak zjistili, jaké reformy by tyto příležitosti vyrovnaly.

Konečně je třeba konstatovat, že přestože jsme v našich analýzách nemohli dostatečně zohlednit vlastnosti kampaní, význam nevládních organizací aktivních v kampaních skutečně naznačuje, že kampaně svou úlohu sehrávají. Pokud má marginální nárůst zapojení nevládních organizací silný vliv na míru účasti a na šanci na platné a vítězné referendum, potom to vypovídá o tom, že nevládní organizace nějakým způsobem přispívají k úspěšnosti referend. Z analýzy v předchozí kapitole vyplynulo, že strategie zacílené na občanský aktivismus hrají rozhodující roli. Avšak k výzkumu toho, jak mikropolitické aspekty interakce mezi kampaněmi a místní komunitou ovlivňují osud uvedených kampaní, bude zapotřebí další výzkum.

Poznámky:

43 Pro statistické výpočty pro účely této kapitoly byla využita softwarová sada SPSS 15.0.

44 K šetření mezi voliči viz diskusi v deníku *Rovnost* z 18. října 2004 v článcích „Americký expert zjišťoval: Kdo v referendu volil a proč“ a „Voliči: Hlasování mění pozice politických stran.“

45 To je velmi důležité. U vyčerpávajících šetření (datový soubor místních referend je „censem“ celé populace místních referend) není namístě užívat statistickou indukci vůbec. Proto také není třeba induktivní testování hypotéz ve smyslu testování pravděpodobnosti, že nulová hypotéza bude chybně odmítnuta, je-li pravdivá (úroveň významnosti). Jinými slovy, následující analýza bude v zásadě deskriptivní – v tom smyslu, že budeme analyzovat substantivní vztahy ve světě českých místních referend, aniž bychom z údajů vyvozovali závěry o jiné „základní“ populaci, která neexistuje. Kdykoliv je v této studii použito slovo *významný*, vždycky se týká *substantivního významu* nebo *smysluplnosti*, nikoliv statistické významnosti. A konečně, pro vyjasnění, bylo by chybné domnívat se, že datový soubor je vzorkem českých obcí, protože nijak nezkoumám obce o sobě, ale politické procesy, které se v nich odehrávají.

46 To samozřejmě neznamená, že u méně vzdělaných osob je vyšší pravděpodobnost, že budou hlasovat, než u vzdělaných osob. Korelaci mezi vzděláním a účastí lze zcela vysvětlit velikostí komunity: ve větších městech, kde žije větší procento dobře vzdělaných osob, bývá účast nižší než v menších komunitách.

47 Kdyby nebylo několika „katastrofálních“ referend s velmi nízkou účastí, průměrná účast by byla výrazně vyšší. Například v roce 2004 dosáhla účast v hlasování ve Světlé Hoře o tom, zda postavit novou základní školu, pouhých 23 %, v hlasování v Jablonci nad Nisou o tom, zda postavit hospic pro staré občany, dosáhla 12 % a v roce 2005 v hlasování v Kamenickém Šenově o tom, zda vybudovat parkoviště v blízkosti národní přírodní památky, dosáhla pouhých 19 %.

48 Poté, co byla do modelu uvedeného v tabulce 3.2 přidána proměnná „občanská společnost“, snížila R^2 o 0,006. Naopak nevládní organizace aktivní v kamani zvýšily shodu modelu s daty o pouhých 0,001, což je zanedbatelné.

49 Při kategorizaci jednotlivých případů jsem do této proměnné zahrnoval i případy, kdy se část obce chtěla oddělit a připojit k jiné obci, jakož i případy, kdy se chtělo oddělit několik částí obcí a vytvořit společnou obec. Konečně do této kategorie spadají i případy, kdy obec konala referendum o připojení k jiné obci, byť jich bylo jen několik (např. spojení Hostovic s Pardubicemi).

50 Volbu data konání referenda často podle všeho určuje několik faktorů: 1) musí proběhnout do 90 dnů od vyhlášení (nenavrhne-li iniciátor něco jiného); 2) konání referenda současně s volbami snižuje obci

náklady; 3) pokud si místní politici nepřejí úspěch referenda, budou chtít, aby se nekonalo současně s volbami.

51 Pro účely zahrnutí populace obce do modelu jsem vzal logaritmus každé jednotlivé hodnoty počtu obyvatel a vytvořil jsem novou proměnnou POP_LOG. Tuto proměnnou potom bylo možno zadat přímo do modelu lineární regrese.

52 „Elektrárny tu nechceme, rozhodli lidé v referendu." *MF Dnes* 18. 5. 2006.

53 Informace o posuzování vlivů na životní prostředí lze nalézt na adrese http://eia.cenia.cz/eia/Intention.php?params=YToxOntzOjI6ImlkIjtzOjY6IkpITTE1MCI7fQ%3D%3D. Z článků viz „U Mackovic se má točit 26 vrtulí." *MF Dnes* 7. 12. 2006 a „Stožáry u Břežan měly být větší." *MF Dnes* 24. 1. 2007.

54 Toto je v uvedených případech oficiální definice platnosti a spojuje pojem „platnost" a „úspěšnost" referenda. Zachování oficiální definice však výsledky analýzy významně neovlivňuje a současně zachovává smysl zákonné úpravy.

55 Jelikož logistická regrese nepředpokládá lineární vztah mezi nezávislou a závislou proměnnou, můžeme počet obyvatel zahrnout do modelu přímo, aniž bychom ho logaritmovali.

56 Vzhledem k různým možnostem formulace otázek výhra a porážka není totéž jako většinové ano/ne.

57 Jak jsme však již uvedli, toto srovnání není příliš spolehlivé, poněvadž je nesnadné identifikovat všechny případy navrhovaných referend, u nichž se nepodařilo prosadit hlasování.

Závěr

Tato studie se snažila vysvětlit, jak v České republice funguje místní přímá demokracie, a zaměřila se při tom zejména na otázku, proč některé referendové kampaně uspějí a jiné nikoliv. Za tímto účelem jsme rozvinuli pojem „úspěšnost referenda" v daném politickém prostředí a konstatovali jsme, že úspěch je postupný proces, kdy se navrhovatelé referenda snaží překonat řadu zřetelných politických překážek. Protože institucionální podmínky přímé demokracie hrají zásadní roli při stanovení pravidel, podle kterých kampaně vítězí či selhávají, bylo třeba popsat genezi právních předpisů ČR o místní přímé demokracii, a ta byla srovnána s vývojem v ostatních státech Visegrádské čtyřky. Zjistili jsme, že i přes poměrně odlišnou zkušenost s referendem na celostátní úrovni má Česká republika a Maďarsko v oblasti místní přímé demokracie překvapivě podobnou legislativu. Tyto podobnosti v legislativě potom bylo možno konfrontovat s podobnostmi, pokud jde o využívání referenda: v obou zemích jsou referenda iniciovaná občany nejfrekventovanější formou místní přímé demokracie a v obou zemích politické scéně dominuje téma udržitelného rozvoje. Podobně Polsko a Slovensko představují druhou skupinu vzájemně podobných zemí, protože jejich právní předpisy umožňují odvolání místních politiků, což v těchto zemích vedlo ke zcela odlišné zkušenosti s přímou demokracií. Konečně Polsko, Maďarsko a patrně i ČR prošly počáteční fází rychlého nárůstu využití přímé demokracie, který se nyní stabilizoval; na druhou stranu se zdá, že Slovensko nyní prožívá významný rozmach využití přímé demokracie, čemuž dříve stály v cestě časté legislativní změny. Aby se však dospělo ke smysluplným závěrům, je zcela nezbytné situaci na Slovensku dále zdokumentovat.

Třetí a čtvrtá kapitola představují jádro celé studie a zaměřují se na různé aspekty úspěšnosti referenda, k čemuž využívají různé metodické přístupy. Zatímco čtvrtá kapitola se zaměřuje na závěrečnou fázi referendového procesu (zejména na zjištěnou míru účasti a polaritu referendového hlasování), třetí kapitola analyzovala nejvýznamnější překážku, před níž kampaně stojí: prosazení toho, aby se o dané otázce v referendu hlasovalo. Protože lze těžko posoudit, zda česká média referovala o všech referendových kampaních (zejména o těch, jež nakonec nevedly k referendovému hlasování) konaných v daných letech, rozhodl jsem se pro metodu srovnávací případové analýzy. Sledováním podobností a rozdílů ve vývoji a výsledcích kampaně v Táboře, Plzni, Ivančicích a Libouchci se nám podařilo potvrdit naši původní hypotézu o rozhodujícím významu občanské mobilizace a v menší míře i právních schopností pro prosazení referenda. Metoda srovnávací případové analýzy nám taktéž umožnila sledovat zevrubně politické procesy, zejména „kauzální" síly, díky nimž občanská mobilizace vede ke konkrétnímu politickému výsledku. Občanská mobilizace zřetelně vyvíjí silný politický tlak na místní politiky tím, že sehrává úlohu „děla za branou", které vede politiky k tomu, aby změnili politiku nebo aby uznali, že otázku je třeba rozhodnout v referendu. Nevíme však, zda je to dáno konkrétním problémem s „reputací", který řeší politici v malých komunitách, nebo zda tak jednají, protože mají strach z prohry v následujících komunálních volbách.

Přestože charakteristiky kampaně je těžké postihnout, kapitola 4 také potvrdila řadu našich původních hypotéz. Zjistili jsme, že faktory, které jsou mimo kontrolu navrhovatelů – zejména velikost komunity, která je současně zástupným ukazatelem dalších demografických vlastností – určují rozhodujícím způsobem míru účasti i výsledky referenda. Není sice možné přímo srovnat zjištění kapitoly 3 a 4, zdá se však, že charakteristiky kampaně hrají větší roli při prosazování hlasování, zatímco při určování výsledku hlasování jsou již méně důležité. Zjistili jsme také, že šance na platné a „vítězné" referendum významně zvyšuje i počet nevládních organizací zapojených do kampaní. Rozhodující úlohu sehrála i výraznost tématu, což poukazuje na skutečnost, že pro občanské skupiny je nesnadné provést úspěšnou kampaň na jiná témata než udržitelný rozvoj či oddělení části obce. Neznamená to, že českým občanům těchto obcí záleží jen na uvedených tématech, ale spíše že jsou to hlavní témata, jež se stala natolik výraznými, že přivedou k urnám dostatek voličů.

Naše klíčové zjištění ohledně vlivu velikosti obce vede i k důležitým důsledkům pro politiku. V zásadě jsme zjistili, že čeští občané, kteří žijí ve větších obcích, mohou smysluplně využít zákona o místním referendu – ve smyslu možnosti dosáhnout platného výsledku bez ohledu na téma referenda – s menší pravděpodobností než obyvatelé menších obcí. Listina základních práv a svobod sice všem občanům zaručuje stejné právo podílet se na místní správě veřejných věcí, skutečnost je však *de facto* taková, že občané v tomto směru nemají rovné příležitosti, a to nikoliv vlastní vinou. Z předchozí analýzy vyplývá, že 50% minimální účast v místních referendech je znevýhodňující pro občany žijící ve větších obcích, stejně tak jako je např. d'Hondtova metoda ve srovnání s některými jinými metodami rozdělování mandátů v poměrném volebním systému znevýhodňující pro menší strany. Rozdíl však spočívá v tom, že zatímco i malé strany mají reálnou šanci dostat se do Poslanecké sněmovny (dokladem toho je Strana zelených), v žádné obci s více než 4000 obyvateli dosud nebyla v místním referendu zaznamenána účast vyšší než 50 % (alespoň do okamžiku vzniku této studie). Podle grafu 3.4 je ve středních a velkých městech pravděpodobnost platných referend velmi nízká, i když se do organizování kampaně aktivně zapojila NGO.

Je-li žádoucí mít politické instituce, které pro všechny občany bez ohledu na místo, kde žijí, vytvářejí rovné příležitosti, potom se pro český zákon o místním referendu nabízejí dvě možné koncepce. První možností je zcela vypustit podmínku minimální účasti. Nikdo netvrdí, že je minimální účast nezbytná pro soutěž mezi stranami, a podobně lze těžko obhájit, proč by najednou měla být nutná pro hlasování o věcné otázce. Ve státech, kde se nepožaduje minimální účast – zejména ve Spojených státech amerických a ve Švýcarsku –, se současně referendum využívá nejhojněji a zcela běžně se koná jak ve velkých městech, tak v nejmenších vesnicích. Mohli bychom samozřejmě spekulovat o tom, že hlavní důvod pro existenci minimální účasti v ČR a ostatních státech střední a východní Evropy je čistě politický: minimální míra účasti omezuje častost konání referend, a tím zajišťuje větší „jistotu" zvoleným politikům a zejména politickým stranám, které mají hlavní slovo v místní politice ve městech, nikoliv však v malých obcích.

Pokud zrušení podmínky o minimální účasti není reálné, jinou možností je konstruovat míru minimální účasti tak, aby se podobala požadovanému počtu podpisů. Navrhovatelé referenda musí shromáždit určitý počet podpisů, který odpovídá počtu obyvatel dané obce. Kdyby se uplatnil stejný princip na minimální účast, mělo by to řadu výhod. Podmínka minimální účasti by nadále fungovala jako prostředek k „odfiltrování" relativně okrajových politických témat, aby

nebyla předmětem referenda, což by ve svém důsledku snížilo náklady na uspořádání hlasování podle zásad přímé demokracie. Podmínka minimální účasti také navrhovatelům inherentně zvyšuje náklady (protože ti musí hledat způsoby, jak hlasovací účast maximalizovat), které jsou ochotni nést, pouze pokud mají důvod domnívat se, že ostatním občanům na tématu záleží natolik, že výsledek bude úspěšný. Minimální míra účasti by zároveň byla proporcionální, a tak by neznevýhodňovala obyvatele větších měst, pokud jde o smysluplné využívání legislativy. Uvažujeme-li minimální míru účasti na úrovni 150 % požadovaných podpisů, pak by minimální účast vypadala takto:

do 3 000 obyvatel	– 45 % oprávněných osob,
do 20 000 obyvatel	– 30 % oprávněných osob,
do 200 000 obyvatel	– 15 % oprávněných osob,
nad 200 000 obyvatel	– 9 % oprávněných osob.

K nalezení ideálního poměrného systému minimální účasti, který by na základě zjištěných empirických dat různým obcím zaručil rovné zacházení, by bylo možno využít důkladnějších statistických analýz a modelování.

Budoucí výzkum

Tato studie je příspěvkem k tématu, které zdaleka není uzavřené. Pro hlubší pochopení politických aspektů místních referend v ČR a dalších zemích střední a východní Evropy je nutný rozsáhlý výzkum. Zejména je potřebný koordinovaný sběr dat, aby byly k dispozici údaje na národní úrovni z většího množství srovnatelných zemí. V této studii jsme se snažili doložit přínosy takovéhoto úsilí, avšak stále nejsou k dispozici údaje o mnoha českých místních referendech, zejména o stovkách referend o oddělení části obce, které proběhly od roku 1991 až do dnešních dní.

Nedostatek dat sice zvyšuje význam deskriptivních, empirických analýz, avšak výzkum místní přímé demokracie ve střední Evropě musí „dohnat“ výrazně teoretičtěji založený výzkum běžný v západních zemích. Zejména schází model místní přímé demokracie v regionu vycházející z teorie her, i když je pravda, že odborníci začínají zaplňovat i tuto mezeru v literatuře. Dále tato studie poukázala na to, že zkušenost postkomunistických zemí s místní přímou demokracií je poměrně odlišná od typických popisů v západní literatuře, a proto je třeba vyvinout zásadní snahu o objasnění, jak tyto typické popisy uvedená „postkomunistická zkušenost“ zpochybňuje.

Především je však třeba mimo rámec České republiky lépe pochopit, co vede občany v různých zemích k iniciování referend a jaké faktory s určitou pravděpodobností určují jejich úspěšnost, a to jak v západní, tak ve střední a východní Evropě. Podobně je třeba empiricky kvantifikovat reakci voličů ve větším počtu zemí. Bez takovýchto analýz se nám i v budoucnu stěží podaří porozumět tomu, jak politika místních referend odráží transformaci místní občanské společnosti a v konečném důsledku i změnu kvality místní demokracie.

Literatura

Allswang, John M. 2000. *The Initiative and Referendum in California: 1898–1998.* Stanford: Stanford University Press.

Ash, Timothy Gordon. 1990. *The Magic Lantern*. New York: Vintage Books.

Baldersheim, Harold (ed.). 1996. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder: Westview Press.

Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.

Belko, Marián, Lubomír Kopeček. 2003. „Referendum in Theory and Practice: The History of the Slovak Referendums and Their Consequences." [online]. *Central European Political Studies Review* 2 (3). [cit. 20. 11. 2006]. Dostupné z: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=165>.

Benoit, Kenneth, John W. Schiemannn. 1995. „Electoral System Origins: Institutional Choice in Hungary." Příspěvek přednesený na konferenci *Northeastern Political Science Association Meeting*. Chicago, 7. 11. 1995.

Bowler, Shaun, Todd Donovan. 2000. *Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bowler, Shaun, Todd Donovan, Caroline Tolbert. 1998. *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Columbus: Ohio University Press.

Carmin, JoAnn, Deborah B. Balser. 2002. „Selecting Repertoires of Action in Environmental Movement Organizations: An Interpretive Approach." *Organization& Environment* 15 (4): 365–388.

Couto, Richard A. 1999. *Making Democracy Work Better: Mediating Structures, Social Capital, and the Democratic Prospect*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Cronin, Thomas. 1989. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.

Dalton, Russell J. 1996. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New York: Chatham House.

Dalton, Russell J., Susan E. Scarrow, Bruce E. Cain. 2004. „Advanced Democracies and the New Politics." *Journal of Democracy* 15 (1): 124–138.

Delwit, Pacal, Jean-Benoit Pilet, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers (eds.). 2007. *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*. Bruggy: Vanden Broele.

Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Addison Wesley.

Europeum. 2006. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Europeum.

Eyal, Gil, Ivan Szelenyi, Eleanor Townsley. 2000. *Making Capitalism without Capitalists: The New Ruling Elites in Eastern Europe.* New York: Verso.

Fagin, Adam. 1996. *The Transition to Democracy in the Czech Republic: An Alternative Perspective and Assessment*. PhD Thesis, University of Manchester.

Fagin, Adam, Petr Jehlicka. 2003. „Contours of the Czech Environmental Movement: A Comparative Analysis of Hnuti Duha (Rainbow Movement) and Jihoceske matky (South Bohemian Mothers)." *Environmental Politics* 12 (2): 49–70.

FOCUS. 1996. *Táborská veřejnost a její prostředí: Závěrečná zpráva*. Tábor: FOCUS.

Fossedal, Gregory. 2005. *Direct Democracy in Switzerland*. New York: Transaction Publishers.

Gerber, Elisabeth R. 1999. *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Election*. Princeton: Princeton University Press.

Gerber, Elizabeth R., Arthur Lupia. 1995. „Campaign Competition and Policy Responsiveness in Direct Democracy Elections." *Political Behavior* 17 (3): 287–306.

Gerber, Elizabeth R., Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, D. Roderick Kiewiet. 2001. *Stealing the Initiative: How State Government Responds to Direct Democracy*. New Jersey: Prentice Hall.

Gerber, Elizabeth R., Justin H. Phillips. 2003. „Development Ballot Measures, Interest Group Endorsements, and the Political Geography of Growth Preferences.“ *American Journal of Political Science* 47 (4): 625–639.

Haskell, John. 2000. *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth.* Boulder: Westview Press.

Haukanes, Haldis. 2004. *Velká dramata – obyčejné životy: Postkomunistická zkušenost na českém venkově*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Havel, Václav. 1990. „Vztah obou republik.“ Projev prezidenta ČSFR Václava Havla ve Federálním shromáždění, Praha, 10. 12. 1990.

Howard, Marc Morjé. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hrabko, Juraj. 1999. *Referendum v Štúrove*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.

Hug, Simon. 2001. „The Political Effects of Referendums: An Analysis of Institutional Innovations in Eastern and Central Europe.“ Příspěvek přednesený na konferenci *Annual Meeting of the American Political Science Association*. San Francisco, 30. 8. 2001.

Hug, Simon. 2004. „Occurance and Political Consequences of Referendums: A Model and Theoretical Evidence.“ *Journal of Theoretical Politics* 16 (3): 321–356.

Hug, Simon, George Tsebelis. 2002. „Veto Players and Referendums around the World.“ *Journal of Theoretical Politics* 14 (4): 465–515.

Ingberman, Daniel E. 1985. „Running against the Status Quo: Institutions for Direct Democracy Referenda and Allocations over Time.“ *Public Choice* 46 (1): 19–43.

Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Initiative and Referendum Institute. 2006. „State I &R.“ [online]. Los Angeles: Initiative and Referendum Institute. [cit. 1. 12. 2006]. Dostupné z: <http://www.iandrinstitute.org>.

Jehlicka, Petr. 2001. „The New Subversives: Czech Environmentalists after 1989.“ Pp. 81–94 in Helena Flam (ed.). *Pink, Purple, Green: Women's, Religious, Environmental, and Gay/Lesbian Movements in Central Europe Today*. Boulder: East European Monographs.

Kaufmann, Bruno, M. Dane Waters. 2004. *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.

Kirchner, Emil (ed.). 1999. *Decentralization and Transition in the Visegrad*. New York: St. Martin's Press.

Kobach, Kris W. 1993. *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Dartmouth: Dartmouth Publishing Group.

Konopásek, Zdeněk, Tereza Stöckelová, Lenka Zamykalová. 2004. „Making Pure Science / Pure Politics in the Public Controversy over the Highway bypass of Plzeň.“ *CTS Research Report 04–12*. Praha: Center for Theoretical Studies.

Kostelecký, Tomáš, Daniel Čermák. 2004. „Vliv teritoriálně specifických faktorů na formování politických orientací voličů.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 40: 469–488.

Koudelka, Zdeněk. 2001. *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001*. Praha: Linde.

Kowalczyk, Andrzej. 2000. „Local Government in Poland.“ Pp. 217–254 in Tomás Horváth (ed.). *Decentralization: Experiments and Reforms, Volume 1*. Budapešť: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Kukorelli, Istvan. 1991. „The Birth, Testing and Results of the 1989 Hungarian Electoral Law.“ *Soviet Studies* 43 (1): 136–156.

Lascher, Edward L., Michael G. Hagen, Steven A. Rochlin. 1996. „Gun Behind the Door? State Policies Ballot Initiatives and Public Opinion.“ *Journal of Politics* 58 (3): 760–775.

Lástič, Erik. 2005. *Inštitút referenda v ústavnom systéme SR*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV.

LeDuc, Lawrence. 2003. *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. New York: Broadview Press.

Libouchec. bez data. *Libouchecké kroniky*. Libouchec: Obecní úřad.

Lupia, Arthur. 1994. „Shortcuts versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections.“ *American Political Science Review* 88 (1): 63–76.

Lupia, Arthur, John Matsusaka. 2004. „Direct Democracy: New Approaches to Old Problems.“ *Annual Review of Political Science* 7: 463–82.

Lupia, Arthur, Mathew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know*? Cambridge: Cambridge University Press.

Magleby, David B. 1984. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Matsusaka, John G. 2003. *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Matsusaka, John G. 2007. „Direct Democracy and Public Employees." Příspěvek přednesený na konferenci *When Voters Make Laws: How Direct Democracy is Reshaping American Cities* na univerzitě UCLA v Los Angeles, 7. 6. 2007.

Město Tábor. 2006. „Koaliční smlouva" mezi ODS a hnutím Tábor 2020 ze dne 3. listopadu 2006.

Mihaylova, Dimitrina. 2004. *Social Capital in Central and Eastern Europe: A Critical Assessment and Literature Review*. Budapest: Center for Policy Studies, Central European University.

Musil, Jiří (ed.). 1995. *The End of Czechoslovakia*. Budapest: Central European University Press.

Nahodil, Tomáš, Tomáš Říčka. 2004. *Místní referendum v České republice: Zákon o místním referendu s poznámkami*. Praha: Linde.

Olejniczak-Szałowska, Ewa. 2002. *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warsawa: Difin.

Piasecki, Andrzej. 2005. *Referenda w III RP*. Warsawa: Wydawnictwo naukowe PWN.

Primo, David M. 2007. „The Effect of Local Initiatives on Government Spending." Příspěvek přednesený na konferenci *When Voters Make Laws: How Direct Democracy is Reshaping American Cities* na univerzitě =UCLA. Los Angeles, 7. 6. 2007.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market.* Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam. 1999. „Minimalist Conception of Democracy: A Defence." Pp. 23–55 in Ian Shapiro, Casiano Hacker-Cordon (eds.). *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Quadrado, Lucie, Wim Heijman, Henk Folmer. 2001. „Multidimensional Analysis of Regional Inequality: The Case of Hungary." *Social Indicators Research* 56 (1): 21–42.

Rada Evropy. 2000. *The Participation of Citizens in Local Political Life*. Strasbourgh: Rada Evropy.

Raiser, Martin, Christian Haerpfer, Thomas Nowotny, Claire Wallace. 2001. *Social Capital in Transition: A First Look at the Evidence*. EBRD Working Paper No. 61. Londýn: European Bank for Reconstruction and Development.

Regulski, Jerzy. 2003. *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Riker, William. 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. New York: Waveland Press.

Romer, Thomas, Howard Rosenthal. 1978. „Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo." *Public Choice* 33 (4): 27–43.

Romer, Thomas, Howard Rosenthal. 1979. „Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy." *The Quarterly Journal of Economics* 93 (3): 563–587.

Scarrow, Susan, Paul Webb, David Farrell. 2000. „From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power Within Political Parties." Pp. 129–153 in Russell Dalton, Martin Wattenberg (eds.). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Skocpol, Theda, Morris P. Fiorina. 1999. „Making Sense of the Civic Engagement Debate." Pp. 1–23 in Theda Skocpol, Morris P. Fiorina (eds.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Smith, Daniel A., Caroline Tolbert. 2004. *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*. Michigan: University of Michigan Press.

Smith, Michael L. 2007. „Making Direct Democracy Work: Czech Local Referendums in Regional Comparison." In Pacal Delwit, Jean-Benoit Pilet, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers (eds.). *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*. Bruggy: Vanden Broele.

Soukup, Petr, Ladislav Rabušic. 2007. „Několik poznámek k jedné obsesi českých sociálních věd – statistické významnosti." *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 43 (2): 379–395.

Steunenberg, Bernard. 1992. „Referendum, Initiative and Veto Power: Budgetary Decision Making in Local Government." *Kyklos* 45: 501–529.

Tamás, Veronika. 2005. „Local Referendum in Hungary." Příspěvek přednesený na konferenci *European Consortium for Political Research*. Budapešť, 10. 9. 2005.
Tolbert, Caroline, Rodney Hero. 1996. „Race/Ethnicity and Direct Democracy: An Analysis of California's Illegal Immigration Initiative." *Journal of Politics* 58 (3): 806–818.
Tucker, Joshua A. 2006. *Regional Economic Voting: Russia, Poland, Hungary, Slovakia, and the Czech Republic, 1990–1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
Vajdová, Zdenka, Daniel Čermák, Michal Illner. 2006. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Sociologické studie/Sociological Studies 06:2. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
Walter-Rogg, Melanie, Oscar W. Gabriel. 2007. „Direct Democracy at the Local Level in Germany." In Pacal Delwit, Jean-Benoit Pilet, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers (eds.). *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*. Bruggy: Vanden Broele.
Walker, Mark Clarence. 2003. *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy and Democracy*. New York: Palgrave.
Waters, M. Dane. 2003. *The Initiative and Referendum Almanac*. Durham: Carolina Academic Press.
Wattenberg, Martin P. 2002. *Where Have All the Voters Gone?* Cambridge: Harvard University Press.
World Bank. 2006. *Anti-Corruption in Transition 3: Who is Succeeding and Why?* Washington DC: World Bank.

Vybrané legislativní zdroje

Česká národní rada. Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu.
Parlament ČR. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
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.) ze dne 1. září 1992.
Ústavní zákon 327/1991 Sb., o referendu.

O autorovi

Michael L. Smith je odborný pracovník oddělení Sociologie vzdělání a stratifikace Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. Vedle tématu zpracovávaného v této knize se důkladně zabývá také jinými oblastmi české společnosti a politiky, jako je politická participace, vnímání korupce, sociální nerovnost a vliv nerovností na participaci a korupci. V současné době pracuje na několika projektech zaměřených na tyto rozmanité oblasti. Od roku 2001 učil politologii na několika univerzitách (University of Washington v Seattlu, Sarah Lawrence College v New Yorku, Eugene Lang College v New Yorku, Anglo-American College v Praze). Na jaře 2007 dokončil svou disertační práci na katedře politologie New School for Social Research v New Yorku. Žije v Praze, je ženatý a má dva syny.

Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice

Michael L. Smith

Redakce: Anna Gabrielová
Návrh obálky: Petr Honzátko, Cydonia, spol. s r. o., Praha 10
Sazba: Petr Teichmann
Tisk a vazba: ERMAT Praha, s. r. o., Praha 4
Vydala: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy,
K Červenému vrchu 6, 160 00 Praha 6 ve spolupráci s:
Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Jilská 1, 110 00 Praha 1
1. vydání
Praha 2007

Distribuce:
ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy,
K Červenému vrchu 6, 160 00 Praha 6,
tel. a fax: 220 612 342, e-mail: info@isea-cz.org
a Tiskové a ediční oddělení
Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
tel.: 222 221 761, 221 183 217, 218, fax: 222 220 143
e-mail: prodej@soc.cas.cz