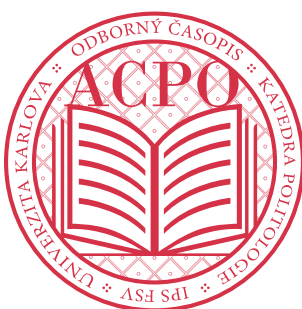


ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2019 | Vol. 11 | No. 2 | ISSN 1803-8220



BUREŠOVÁ, Barbora; BALÍK, Stanislav (2019). Kdo jsou iniciátoři místních referend v ČR? *Acta Politologica*. Vol. 11, no. 2, pp. 18–38. https://doi.org/10.14712/1803-8220/30_2018

Published: 30/04/2019

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

This article is protected by copyright. Copying and use of its content and presenting it as original research without proper citation is plagiarism, which is subject to legal sanctions.

Katedra politologie Institutu politologických studií
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Department of Political Science, Institute of Political Studies
Faculty of Social Sciences, Charles University

Kdo jsou iniciátoři místních referend v ČR?¹

Barbora Burešová, Stanislav Balík²

Abstract:

Who are initiators of local referendas in the Czech Republic? This topic is not deeply examined in the Czech space. Most of the research are focused on legislative rules and their using or on quantitative analysis, where and when the referendas were held and if they were successful. However, there is one important thing which is not explained. There is missing explanation, which is focused on initiation of referenda and actors who participate in this process. The answer is very important, because as we can see from different kind of research – the political actor – is very often the most important part of the process. Based on this, the main goal of this research is to identify initiators of local referendas in period 2006-2016 and explain them.

Key words: *local referendas; Czech local policy; initiators of referendas*

Úvod

Referenda a otázky přímé demokracie jsou aktuálním tématem. Můžeme o nich pravidelně slyšet v médiích, jsou častým tématem společenské diskuze, zároveň se k němu čím dál častěji obrací i politologický zájem. Příčinou je zvýšené množství používání tohoto institutu při řešení politických otázek v průběhu minulých asi 40 letech. Za jeden z důvodů nárůstu počtu referend na evropské úrovni, můžeme označit otázky související se vstupem do Evropské unie a otázky týkající se jejího fungování (jedním z nejsledovanějších referend v poslední době bylo referendum o tzv. brexitu). Dalšími důvody jsou i narůstající separatistické tendence v Evropě, kde hlavním požadavkem je právě konání referenda (jako příklady uvedme referendum o skotské nezávislosti, či referendum o katalánské nezávislosti). Vedle zmíněných témat, se referenda týkají i dalších politických otázek, uvedme například referendum o anexi Krymu, či narůstající počet referend ve Švýcarsku na téma imigrace (Matusaka 2018: 108).

Stejně tak v České republice bylo téma referenda v uplynulých letech předmětem mnoha diskuzí. Názorným příkladem může být již dlouholetá debata o výstavbě brněnského nádraží a s ní spojená diskuze o referendu, která má v mnoha ohledech přesah z lokální do celostátní úrovně. Celostátní referendum a zájem o něj značí i krátkodobý úspěch

¹ Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě za podpory specifického vysokoškolského výzkumu, kterou poskytlo MŠMT.

² Mgr. Bc. Barbora Burešová je studentkou doktorského studijního programu politologie na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Kontakt: 414711@mail.muni.cz. ResearcherID: G-7700-2019. Prof. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D. je vedoucím Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Kontakt: balik@mail.muni.cz. ResearcherID: C-3862-2018.

politických stran Věci veřejné ve volbách 2010 nebo Úsvitu přímé demokracie v roce 2013 a následný zájem o téma od ostatních politických stran (např. ANO 2011) (Šimíček a kol. 2016: 86). S tímto trendem pak souvisí i zájem českých politologů a jiných sociálních vědců o stále více aktuální téma.

Jak tedy referenda zkoumat? Ve výzkumech referend můžeme sledovat různé přístupy. Jedna skupina autorů se zabývá otázkami, proč bylo referendum vůbec prosazeno, jaký byl průběh a v neposlední řadě výsledek. Jejich cílem je souhrnně popsat realie týkající se proběhlého referenda (např. Šimíček a kol. 2016: 128). Jiným přístupem, který reprezentuje např. Matt Qvortrup (2014), je orientace na vliv referenda na demokracii, či jeho zakotvení v ústavním pořádku. Jen malá část autorů se zabývá podrobnějším prozkoumáním aktérů referenda – tím, kdo jsou političtí aktéři, kteří se na referendu podílejí. Většina publikací zůstává pouze u konstatování, zda je referendum přijímáno parlamentem (případně jiným voleným tělesem) nebo lidovou iniciativou. Přitom právě iniciátor referenda může mít na výsledek referenda významný vliv (Smith 2007: 10).

V českém prostředí je možné institut referenda zkoumat na celostátní, regionální a místní úrovni. Vzhledem k reálnému průběhu – konání pouze jednoho celostátního referenda a zatím žádného regionálního, je pro obsáhlejší výzkum vhodná právě místní úroveň referend. Text si klade za cíl upozornit na fakt, že iniciátoři referenda jsou důležitým prvkem vstupujícím do zkoumání místních referend. Cílem textu bude představit aktéry – iniciátory místních – referend v České republice a zodpovědět na několik otázek. Kdo jsou tito aktéři a jaká témata iniciují? Mění se tito aktéři v čase? Mohou mít vliv na výsledek referenda?

Teoretická východiska a dosavadní stav poznání

Zásadní a jednou z prvních publikací zabývající se výzkumem referend je kniha *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* od autorů Davida Butlera a Austina Ranneyho. Samotní autoři již v roce 1978 upozorňovali na vzrůstající tendence využívání referenda a v novém vydání své knihy reflektují jeho vzrůstající použití (Butler, Ranney 1994: 11). Od vydání uvedené publikace se referendum začalo častěji objevovat i v politologické literatuře. V současném stavu bádání můžeme formulovat dvě možné tematické zaměření výzkumu referend. První proud se zabývá zkoumáním fungování referenda, autoři sledují výsledky, otázky a úspěšnost referend, případně faktory, které výsledek referenda mohly ovlivnit. Konkrétně autoři poukazují například na historickou zkušenost země s referendem, případně na podporu politických stran či jiných aktérů referenda a jejich vliv.³ Druhým směrem je výzkum vývoje referenda v souvislosti s kvalitou demokracie.⁴ Zaměřuje se například na zodpovězení otázky, zda vzrůstající počet referend opravdu odkazuje k faktu, že společnost je nespokojená s kvalitou zastupitelské demokracie? Je rozhodování pomocí

³ Viz např. původní publikace *The referendum experience in Europe* (1996) od autorů Michaela Gallaghery a Piera Vincenzo Uleriho. V současné době můžeme zmínit výzkumy zabývající se aktuálními politickými otázkami (např. Skotské referendum o nezávislosti, tzv. brexit, atd.) a jejich přesahem do ostatních sociálně vědních disciplín. Mezi publikace věnující se těmto tématům, uveďme: *Scotland's Referendum and the Media* od Neila Blaina (2016), či text *Framing Brexit: The role, and the impact, of the national newspapers on the EU Referendum* od Davida Khabaze (2018).

⁴ Viz v knize *Referendums around the world: The Continued Growth of Direct Democracy* (2014) od Matta Qvortrupa. Kniha navazuje na publikaci Michaela Gallaghery a Piera Vincenza Uleriho. Nebo *Referendum democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns* (2001) od Matthewa Mendelsohna a Andrewa Parkina.

referenda více demokratické (Qvortrup 2014: 11–14)? A s tím i související otázky, co může být předmětem referenda, tak aby nebyla ohrožena demokracie, či reputace dané země?⁵

V českém prostředí reflektujeme oba přístupy. Studií a výzkumů věnujícím se reáliím okolo konání referend je celá řada. Zmínit můžeme publikace komparující českou a evropskou úpravu místních referend (např. Špok 2006), případně publikace hledající faktory ovlivňující úspěšnost referend (Smith 2007; Jüptner, Valušová, Kruntorádová 2015; Šimíček a kol. 2016: 128; Nový 2016). Zároveň je v českém prostředí nutné neopomenout v literatuře široce rozpracovanou právní rovinu institutu referenda. Zde můžeme uvést autora Filipa Rigela (Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou 2011), či novější publikaci Šimíček a kol. (2016), která diskutuje nejen legislativní nastavení (jak místního, tak celostátního referenda), ale i vliv referenda na kvalitu demokracie.

Předložený výzkum můžeme také zařadit do první skupiny studií – cílem je popsat realie a vlivy na úspěšnost místního referenda skrze analýzu jeho iniciátorů. S ohledem na náš cíl, navážeme na dosavadní výzkum místních referend v českém prostředí. Jako faktory ovlivňující průběh referenda a jeho výsledek bývají zmiňovány: volební účast v obci, velikost obce a téma referenda (např. Jüptner, Valušová, Kruntorádová 2015; Balík in Šimíček a kol. 2016: 128, Nový 2016). Obecně je z výzkumů znatelná převaha úspěšných referend v malých obcích do 500 obyvatel (Jüptner, Valušová, Kruntorádová 2015: 282). Zároveň se v takto malých obcích projevuje vyšší volební účast (tamtéž). Ke stejným závěrům došel i Smith (2007: 47), jehož práce pokrývá období do roku 2004. Mezi další důležité faktory ovlivňující výsledek referenda řadí zmínění autoři téma referenda. Za téma, které přitáhne nejvíce voličů, je možné označit rozdělení obce (Smith 2007: 78). Dalším tématem, které přitahuje pozornost voličů a zvyšuje účast v referendu, je téma týkající se rozvoje a vývoje okolí či samotné obce (fenomén či syndrom NIMBY (Nový 2016: 497). Koncept NIMBY (z anglického not-in-my-backyard, ne na mém „dvorku“), představuje vysvětlení pro vytváření opozice k danému tématu, voleným činitelům, atd. v lokálním prostředí. Pro bližší vysvětlení, je možné využít definici Michaela Dears (1992: 288): „*NIMBY jsou protekcionistické postoje a opoziční taktiky přijaté komunitními skupinami, které čelí nevídanému rozvoji jejich okolí*“. Spolu s tímto pojmem souvisí tzv. LULU fenomén (Locally Unwanted Land Use), tj. fenomén lokálně nechtěného využití půdy, ze kterého byl koncept NIMBY definován. Koncept NIMBY se stal od 90. let široce používaným, z čehož plynou i pokusy o členění konceptu a rozšíření jeho využití. Shivelyová např. člení NIMBY na dva typy. Prvním typem NIMBY jsou otázky týkající se dopadu na kvalitu života a hodnotu majetků. Druhým typem jsou otázky týkající dopadu na zdraví a životní prostředí (do této kategorie bývají typicky zařazována problematika úložiště jaderného odpadu). Za typické členy organizací vzniklých na základě konceptu NIMBY jsou považováni rezidenti dané oblasti (Shively 2007 in Ocelík 2015: 46). Dle Nového, fenomén NIMBY, pokud je vnímán z pohledu teorie racionální volby, zvedá cenu rozhodnutí. Volič je na tato témata a rozhodnutí více citlivý, proto můžeme pracovat s předpokladem, že volební účast se zvýší (2016: 491). V souvislosti s tímto argumentem zmiňme také výsledky prezentované Smithem (2007: 17). Smith také potvrdil, že přítomnost a blízkost tématu k politické komunitě mají vliv na úspěšnost referenda. Smith ve svém výzkumu nevychází přímo z konceptu NIMBY, avšak pracuje s podobnou úvahou.

⁵ Můžeme zmínit text *The Swiss Minaret Ban Referendum and Switzerland's International Reputation: A Vote with an Impact* od Dina Wyler (2017), představující souvislost mezi zhoršenou reputací Švýcarska, jeho vlády, občanů atd. v mezinárodním prostředí právě po přijetí a uskutečnění referenda na téma výstavby minaretů.

Vedle těchto faktorů, Smith za výrazný faktor, který ovlivňuje podobu a výsledek referenda, označuje aktéry, kteří se na přípravě referend podílejí a iniciují je (Smith 2007: 9). Smith se v návaznosti na práce Water-Roggové a Gabriela (2007), či Maglebyho (1984) v analýze soustředil na iniciační fázi referend. Tvrdí, že právě iniciátoři referend a jejich charakteristiky ovlivňují úspěšnost referenda (Smith 2007: 17). Mezi proměnné, které výrazně ovlivňují to, zda problém bude řešen referendem, případně zda se referendum na dané téma uskuteční, řadí přítomnost/nepřítomnost občanského aktivismu v obci. Smith také vyzpovídal, že přítomnost silného občanského aktivismu (např. přítomností NGO), vedla k vyšší iniciaci referend zastupitelstvy bez nutné iniciace občanů. (Smith 2007: 67). Závěry jeho studie ukazují, že u zkoumaných referend se potvrdila vyšší účast ve chvíli, kdy referenda byla iniciována občany. Stejně tak přítomnost NGO zvyšovala volební účast. Je ale nutné dodat, že nejvýrazněji výsledek referend ovlivňovala proměnná téma referenda, která byla již v předchozím odstavci prezentována (Smith 2007: 80).

Na základě výše představených současných poznatků o místních referendech, v našem textu rozvineme právě téma iniciátorů referend. Ze zmíněných publikací a jejich výsledků jsme do naší práce mezi sledované proměnné zařadili: téma referenda, dobu konání referenda, přítomnost zájmové organizace⁶ v obci, to zda zaměření zájmové organizace odpovídá fenoménu NIMBY a výsledek referenda operacionalizovaný pomocí platnosti a závaznosti referenda.

Představený výzkum navazuje především na koncepci a výsledky výzkumu Smitha (2007), který rozšiřujeme o další proměnné. Výsledky tohoto výzkumu se mohou od Smithových závěrů lišit kvůli odlišnému období výzkumu. Zde je nutné především zmínit současné legislativní nastavení místních referend, které se od Smithem zkoumaného období liší.

Legislativní zakotvení místního referenda v ČR

V České republice je nastavení místního referenda definováno zákonem č. 22/2004 Sb. o místním referendu. Místní referendum je možné konat jen za účelem projednání věcí, které spadají do samostatné působnosti obce.⁷ Dále zákon stanovuje podmínky a překážky hlasování v referendu, otázky, jimiž se referendum nesmí zabývat, náležitosti konání referenda atd. (zákon č. 22/2004 Sb.). Hlasování v referendu je tajné, na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva (zákon 22/2004 Sb. §3). Pro účely tohoto příspěvku jsou nejpodstatnější odstavce zákona dotýkající se iniciace referenda a jeho výsledků, které jsou prezentovány níže.

Místní referendum může být navrženo zastupitelstvem nebo přípravným výborem. Pro občany tak vzniká možnost referend iniciovat prostřednictvím komunikace se

⁶ V sociálních vědách se setkáváme s různými definicemi zájmových organizací. V tomto výzkumu jako zájmovou organizaci označujeme místní (případně i nemístní: regionální či celostátní) sdružení, organizaci atd. Hlavním prvkem je definovaný veřejný zájem a zápis u rejstříkového soudu (tj. splnění podmínek pro vznik spolku (dříve občanské společnosti, sdružení atd.) dle zákona č. 89/2012 Sb. (občanského zákoníku), případně dle předchozí právní úpravy. Právě kvůli rozdílným názvům jak ve jménech organizací, tak kvůli změnám v občanském zákoníku jsme zvolili označení zájmová organizace. Zde můžeme narazit na rozdíl oproti Smithově výzkumu, který ve své práci pracuje s pojmem NGO. Zároveň však ve své práci blíže nevyjasňuje, jak NGO charakterizuje. Ve výsledcích výzkumu zmiňuje např. organizace typu občanských sdružení (Smith 2007: 88). Můžeme předpokládat, že reálně zahrnujeme do výzkumu stejný typ organizací jako Smith.

⁷ Pojem obec je v článku vnímán jako souhrnný pojem pro obce, města, městyse, statutární města, hlavní město Praha a městské obvody a části hlavního města Prahy.

svými zastupiteli, nebo vytvořením přípravného výboru. Zároveň iniciace zastupitelstvem umožňuje, zastupitelům nechat o některých obecních otázkách „rozhodnout občany“. Zákonná úprava obecně stanovuje podmínky vyhlášení místního referenda zastupitelstvem. Zastupitelstvo referendum vyhláší vždy, ať již z vlastní iniciativy nebo na základě žádosti přípravného výboru. Podrobněji se zákon věnuje především vyhlášení referenda z iniciace přípravného výboru. Zákon stanovuje podmínky, které přípravný výbor musí splnit a postup pro podání návrhu zastupitelstvu. Přípravný výbor se musí skládat z nejméně tří osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Přípravný výbor nejprve vytvoří návrh na vyhlášení referenda. Návrh musí obsahovat: přesné vymezení oblasti konání referenda; musí v něm být představena otázka referenda (musí na ni být možné odpovědět ano či ne); odůvodnění konání referenda; odhad nákladů na pořádání referenda; stanovené odpovědné členy přípravného výboru a podpisovou listinu. Pokud má být zastupitelstvem projednáván návrh na místní referendum od přípravného výboru, musí být tento návrh podpořen podpisem oprávněných osob v daném místě (zákon 22/2004 Sb. Hlava II). Tyto počty podpisů zákon také přesně stanovuje (viz Tabulka 1).

Tabulka 1: Počet podpisů pro konání referenda při iniciaci přípravným výborem

velikost obce	% osob nutných pro podpoření návrhu
do 3000 obyvatel	30 % oprávněných osob
do 20 000 obyvatel	20 % oprávněných osob
do 200 000 obyvatel	10 % oprávněných osob
nad 200 000 obyvatel	6 % oprávněných osob

Zdroj: vlastní tabulka, zákon 22/2004 Sb. Hlava II.

Obsah a komplexnost návrhu přezkoumává stanovený obecní úřad. Pokud úřad neshledá žádné nedostatky, předkládá tento návrh k projednání zastupitelstvu obce (zákon 22/2004 Sb. Hlava II). Zastupitelstvo obce na svém zasedání hlasuje o vyhlášení či nevyhlášení referenda. Pro vyhlášení referenda je nutná většina hlasů všech členů zastupitelstva v případě, že referendum navrhuje zastupitelstvo. Pokud referendum inicioval přípravný výbor, může zastupitelstvo referendum nevyhlásit. Zákon stanovuje pro toto rozhodnutí podmínku: zastupitelstvo může referendum nevyhlásit v případě, že o dané otázce referendum konat nelze. Zastupitelstvo může rozhodnout o navržené otázce přípravným výborem bez konání místního referenda. K tomuto postupu se musí vyjádřit zmocněnec přípravného výboru, pokud dále trvá na vyhlášení referenda, musí zastupitelstvo referendum vyhlásit. V případě shody na konání referenda, musí být referendum uskutečněno do 90 dní od jeho vyhlášení (zákon 22/2004 Sb. Hlava II).

Z výše uvedeného je patrné, že iniciace přípravným výborem prochází ještě schválením zastupitelstvem obce, případně jak již bylo zmíněno, rozhodnutí zastupitelstva může být přijato i bez konání referenda. Na tento jev poukazuje např. Petr Mlsna, který považuje podmínku sesbírání podpisů a následné schválení zastupitelstvem za narušení rovnosti postavení aktérů v tomto procesu (Šimíček et al. 2016: 24).

Zákon dále stanovuje, že výsledky referenda musí být okamžitě po sečtení hlasů zveřejněny místní komisí. Výsledky referenda jsou platné v případě, že se referenda účastnilo alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí v referendu je závazné, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se zúčastnili referenda, a alespoň 25 % osob oprávněných hlasovat dle seznamu

oprávněných osob. Pokud se referendum koná ve věci oddělení nebo sloučení obcí, je rozhodnutí přijato, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob – v případě oddělení obcí v té části obce, která má být oddělena – v případě sloučení nebo připojení obce v té obci odkud byl návrh přípravného výboru podán (zákon 22/2004 Sb. §48). Rozhodnutí v referendu je pro zastupitelstvo obce a orgány obce závazné. Starosta obce, má povinnost o výsledcích v referendu, či o nemožnosti referend konat informovat Ministerstvo vnitra (zákon 22/2004 Sb. §47 a 49). Zákon ale nestanovuje sankce za nesplnění oznamovací povinnosti.

Výzkumné otázky, data a metody⁸

V návaznosti na legislativní nastavení místních referend, se může zdát, že máme otázku, kdo jsou iniciátoři místních referend zodpovězenou. V tomto výzkumu však hledáme detailnější odpověď na to, kdo jsou iniciátoři referend. Iniciátor referenda sice musí mít podobu zastupitelstva obce či přípravného výboru, ale toto pojmenování nám samo o sobě nic neřekne. Jak vyplynulo z představeného výzkumu Smithe (2007), na iniciaci referenda i jeho výsledku se odráží přítomnost neziskových organizací či občanského aktivismu v obci. Cílem textu bude podrobněji představit iniciátory referend, podrobněji nahlédnout na jejich charakteristiky a na to, jak ovlivňují výsledek referenda. Pro naplnění tohoto cíle stanovíme tyto výzkumné otázky:

1. Kdo jsou aktéři, kteří iniciují referenda?
2. Liší se iniciátoři referend v tématech, která iniciují?
3. Mění se četnost vybraných iniciátorů a témat referend ve zkoumaném období?
4. Má charakter iniciátora referenda vliv na výsledek referenda?

Odpověď na tyto otázky poskytne analýza sesbíraných dat. Sběr dat byl ohraničen obdobím 2006–2016. Důvodem pro výběr začátku tohoto období je zákonná úprava místních referend. V roce 2006 Ministerstvo vnitra zavedlo povinnost obcím hlásit konaná referenda a jejich výsledek (MVČR 2018). Ve zmíněném období byla zkoumána proběhlá (nahlášená) referenda, která MV ČR zveřejnilo na svých stránkách. Zveřejněné informace obsahují místo konání referenda, účast v referendu, výsledky jednotlivých otázek, platnost a závaznost referenda a případné poznámky. Tato data byla očištěna o referenda s neúplnými informacemi, případně o referenda, která se nakonec nekonala. Celkový počet těchto referend byl 240.

Seznam zveřejněný Ministerstvem vnitra byl rozšířen o informace o iniciátorech referend. Tato informace není Ministerstvem vnitra vyžadována. Veškeré informace o iniciátorech zkoumaných referend byly zjištěny na základě obsahové analýzy novinových článků, internetových zdrojů a rozhlasu prostřednictvím databáze ANOPRESS. V uvedené databázi byly nalezeny ke každému uskutečněnému referendu články, ve kterých byla zmíněna pozice iniciátora referenda. Konkrétní články o referendu byly vyhledávány v období roku konání referenda (od 1.1. do 31.12.). V případě konání referenda v prvních měsících roku (leden, únor, březen, duben) bylo vyhledávání rozšířeno o 6 měsíců předcházejícího roku. Při vyhledávání v databázi byla zadána slova <referendum AND název obce>. Vyhledávání

⁸ Sběr dat a použití metod v tomto článku vychází z analýzy provedené v rámci diplomové práce Místní referenda v České republice v období 2006–2016.

proběhlo v těchto obsazích: celostátní tisk, regionální tisk, regionální rozhlas a internet. Pro přehlednost a zmenšení počtu nalezených článků byla z vyhledávání vyřazena zahraniční média, časopisy atd. Takto jsme získali informace o 202 iniciátorech referend. Zbýlých 32 bylo zjištěno pomocí prohledání webů obcí, ve kterých se referendum konalo a telefonickým kontaktem zastupitelů obcí (u 9 obcí). Iniciátora referenda se tak podařilo zjistit u všech 240 zkoumaných referend. Podobný přístup využil ve svém výzkumu i autor Smith (2007: 18). V tomto článku pracujeme s informacemi o 240 referendech. Konceptualizace sledovaných proměnných je představena v jednotlivých podkapitolách.

Sesbíraná data byla analyzována pomocí kvantitativních metod. Mezi hlavní nástroje využitě v rámci statistické analýzy patřili četnosti a kontingence. Četnosti pro popisnou část výzkumu, především pro zodpovězení otázky: Kdo jsou iniciátoři referenda? Kontingence, prezentovaná pomocí kontingenčních tabulek, byla použita pro nalezení souvislostí mezi proměnnými (tedy nalezení souvislosti mezi iniciátory referend a tématem referenda, výsledkem (platností a závazností) referenda a dobou konání referenda).

Iniciátoři místních referend

Dle zákonné úpravy může v ČR referendum navrhnout zastupitelstvo obce nebo přípravný výbor. Na základě předchozích výzkumů (Smith 2007) víme, že důležitou roli při iniciaci může sehrát přítomnost NGO's. Při sběru dat tak byla pozornost věnována i tomu, zda při iniciaci přípravným výborem byla aktivní některá z místních (případně celostátních) zájmových organizací.⁹ Zde nás zajímalo, zda je možné potvrdit, že občané organizovaní v zájmové organizaci jsou častějšími iniciátory referend než občané bez příslušnosti k zájmové organizaci. Zároveň nás zajímalo, zda zájmové organizace vznikají právě za účelem vyvolání referenda. Obecným motivem pro analýzu této kategorie byla otázka, zda má referendum vliv i na občanskou participaci, a to právě v pojetí aktivní participace skrze zájmové organizace.

Iniciátoři referend byli pro tento výzkum rozděleni do 3 hlavních kategorií: zastupitelstvo obce, přípravný výbor, přípravný výbor s napojením na zájmovou organizaci (tj. členové zájmové organizace byli členové přípravného výboru). Dle předchozího výzkumu Smith (2007) je nejčastějším iniciátorem referenda přípravný výbor. Naopak, v období 2006–2016 byla nejčastějším iniciátorem zastupitelstva obcí. V následující tabulce 2 je možné vidět četnost iniciátorů ve sledovaných referendech.

Tabulka 2: Četnosti iniciátorů místních referend

INICIÁTOR	ČETNOST	%
zastupitelstvo	148	61,7
přípravný výbor	53	22,1
přípravný výbor (zájmová organizace)	39	16,3
CELKEM	240	100

Zdroj: vlastní výzkum.

Jak již bylo zmíněno, většina referend (61,7 %) byla iniciována zastupitelstvy obcí. Jde o rozdílný výsledek, než prezentoval ve své publikaci Smith (2007). Pro vysvětlení tohoto rozdílu jsme pracovali s možností, že referendum může být zastupitelstvem vypsáno na základě

⁹ Tato informace byla zjištěna pomocí obsahové analýzy vysvětlené v předešlé kapitole.

tlaku ze strany občanů a zájmových organizací. Pokud bychom přihlédli k tomuto detailnějšímu dělení (viz tabulka 3), zjistíme, že zastupitelstva obce ze své vůle vypsala 35 % referend. Ve zbylém počtu referend je poté možné sledovat občanskou aktivitu při iniciaci referenda. A to jak v rámci samotných přípravných výborů (22,1 % případů iniciace referend), tak i prostřednictvím tlaku na zastupitelstva obcí (19,6 % případů). Neméně důležitým poznatkem (viz tabulka 2 a 3) je významná přítomnost zájmových organizací ve věci iniciace místního referenda. Zde pak hovoříme o občanském aktivismu v podobě aktivní role v zájmové organizaci. Členové zájmových organizací sdružení do přípravných výborů iniciovali referendum v 39 případech (16,3%). V 17 případech (7,1%) pak zájmové organizace spolupracovali na iniciaci referenda se zastupitelstvem obce.

Tabulka 3: Četnost iniciátorů referend (podrobné dělení)

INICIÁTOR (PODROBNĚ)	ČETNOST	%
zastupitelstvo	84	35
přípravný výbor	53	22,1
přípravný výbor – zájmová organizace	39	16,3
zastupitelstvo/občané	47	19,6
zastupitelstvo/ZOR*	17	7,1
CELKEM	240	100

Poznámka: * ZOR = Zájmová organizace.

Zdroj: vlastní výzkum.

Na základě této analýzy můžeme potvrdit pro námi zkoumané období, že místní referendum je nástrojem pro občanskou aktivitu a pro prosazení požadavků občanů na místní úrovni. Pokud sečteme počet referend iniciovaných přípravnými výbory (ať již přípravnými výbory spojenými se zájmovou organizací, či nikoli) zjistíme, že těchto případů je více (38,4%) než iniciací samotným zastupitelstvem obce (bez tlaku občanů či zájmových organizací). Pokud opustíme od detailního dělení, přípravné výbory (bez zájmových organizací) jsou druhým nejčastějším iniciátorem místního referenda. Jako nejméně častou, ale ve sledovaném období zastoupenou skupinou iniciátorů, jsou občané v zájmových organizacích, kteří iniciují referenda jako přípravný výbor, nebo se angažují v tlaku na zastupitelstva obcí. Na základě sledovaných dat musíme konstatovat, že občané organizovaní do zájmových organizací nejsou aktivnější v iniciaci referend. Zároveň zůstává platné zjištění v předchozím odstavci, že nejčastějším iniciátorem referenda je zastupitelstvo obce. Tento poznatek se liší od výsledků prezentovaných ve výzkumu Smitha (2007).

Vysvětlením uváděného faktu může být vliv zákonných změn v oblasti iniciátorů referend, jak již bylo zmíněno v teoretické části. V dřívějších zákonných úpravách (zákon č. 298/1992 Sb.) mohl být iniciátorem referenda pouze přípravný výbor. Jelikož Smithova práce sledovala období 2000–2006 (Smith 2007: 73), většina referend se odehrála v době, kdy referendum mohl iniciovat jen přípravný výbor. Tento faktor může vysvětlit rozdílná zjištění v četnosti iniciátorů mezi jednotlivými obdobími.

V tomto článku je sledovaným obdobím rozmezí let 2006–2016, ve kterých k žádné legislativní změně nedošlo. Ve zkoumaném období tak nejsou přítomny legislativní změny, které by mohli ovlivnit vývoj v iniciaci referend. V následující tabulce 4 se podíváme na počty a vývoj iniciátorů referend ve zkoumaném období.

V celém sledovaném období je patrné, že zastupitelstvo obce je nejčastějším iniciátorem. Existují zde však odchylky. V roce 2006 byl nejmenší počet iniciovaných referend zastupitelstvy, je ale nutné upozornit na nejmenší počet referend celkově. Hned v následujícím roce 2007 iniciace zastupitelstvy rapidně vzrostla. Tudíž nemůžeme indikovat nový trend. Další odchylku sledujeme v roce 2009, kdy je nejčastějším iniciátorem přípravný výbor – zájmová organizace. Pro vysvětlení těchto výkyvů v pravidelnosti je nutné se podívat na okolnosti těchto referend.¹⁰ Z dosavadního výzkumu je za nejvýznamnější proměnnou při popisu referend považováno téma referenda (např. Smith 2007: 46, Balík in Šimíček et al. 2016: 128). I v naší analýze, téma referenda považujeme za hlavní vysvětlující proměnnou.

Tabulka 4: Vývoj iniciátorů ve sledovaném období

ROK KONÁNÍ A INICIÁTOR REFERENDA					
		iniciátor			CELKEM
		zastupitelstvo	přípravný výbor	přípravný výbor – zájmová organizace	
rok	2006	3	2	3	8
	2007	34	2	2	38
	2008	10	3	3	16
	2009	6	6	9	21
	2010	20	6	2	28
	2011	6	2	2	10
	2012	10	7	3	20
	2013	17	10	1	28
	2014	23	7	11	41
	2015	6	1	2	9
	2016	13	7	1	21
CELKEM		148	53	39	240

Zdroj: vlastní výzkum.

Téma referenda a iniciátor¹¹

Pro vysvětlení vývoje iniciátorů ve zkoumaném období jsme sledovali souvislost mezi tématy referend a iniciátory. Souvislosti pak znázorňuje kontingenční tabulka 5.

Zastupitelstva obcí nejčastěji iniciovala referenda o územním rozvoji. Toto téma bylo nejčastějším referendem celkově. Pokud se podíváme na četnost iniciace přípravnými výbory, můžeme sledovat, že i ty nejčastěji iniciovali referendum na téma územního rozvoje. Z našeho výzkumu vyplynulo, že zastupitelstvo obcí, jako nejčastější iniciátor, bylo také nejčastěji zastoupeno ve většině témat.

¹⁰ Jako další proměnná, která ovlivňuje úspěšnost referenda (především účast v něm), je označována proměnná souběh voleb (Smith 2007: 78; Balík in Šimíček et al. 2016: 122). Souběh voleb jako faktor ovlivňující iniciátora referenda ve sledovaném období nebyl prokázán na statisticky významné úrovni (Burešová 2017: 53). To zda souběh voleb ovlivnil úspěšnost referenda v naší zkoumaném období, nebylo pro účely tohoto článku zkoumáno.

¹¹ Konceptualizace jednotlivých témat je v příloze 1.

Podrobnější vysvětlení si tak jistě zaslouží ta témata, která danou pravidelnost narušují. Výrazně odlišné, vzhledem k iniciátoru referenda, je téma zákaz hazardu. Zde se projevila významná angažovanost zájmových organizací (většinou občanských sdružení) upozorňujících na negativní vlivy hracích automatů a heren v centrech měst. Mezi zájmové organizace patřili např. Holešov bez hazardu či Znojmo bez hazardu. Rétorika kampaní těchto organizací byla velmi podobná (např. obsah a sdílení článků na facebookových profilech, sdílení informací od Občané proti hazardu o.s., atd.). Společným cílem těchto organizací bylo sehnat dostatek podpisů pro vyhlášení referenda o zákazu hazardu. Výše zmíněné organizace se pak aktivně zapojili do přípravy a iniciace referenda.

Výraznější aktivitu je dále možné vidět u zájmových organizací, jako iniciátora referend, v ekologických tématech. Mezi tato témata můžeme zařadit např. téma výstavby obnovitelných zdrojů energie, zákaz či obnovení těžby různých surovin či umístění úložišť jaderného odpadu. Za další dominantní téma pro zájmové organizace je možné označit téma zákaz výstavby americké protiraketové základny. V 8 z 10 případů se zájmové organizace podílely na vypsání referenda zastupitelstvem obce.

Za další téma, ve kterém nedominovala iniciace zastupitelstvem obce, můžeme označit rozdělení obcí. Tyto referenda iniciovaly pouze přípravné výbory složené z občanů. Výjimku tvoří pouze 2 případy, kde v roli iniciátora figurovala občanská sdružení. Jednalo se o sdružení Tulipaan¹² (v obci Letohrad-Kunčice) a Sdružení Samostatný Jih¹³ (Brno-Průžovice a Horní Heršpice). Toto zjištění můžeme odůvodnit zákonnou úpravou pro rozdělení obcí. Rozdělení obcí vždy iniciuje přípravný výbor, jelikož zastupitelstvo zastupuje oficiálně celou obec, nejen její část. Ve zkoumaném období byl přípravný výbor vždy složen z členů osadního výboru či výboru místní části. Toto zjištění je možné vysvětlit charakterem tématu – obecně o rozdělení obce vždy usiluje právě ta část, která je nespokojená, nikoli celá obec. Ve zkoumaném období nebylo iniciováno žádné referendum pro sloučení obcí. Námi prezentované zjištění tak potvrzuje dosavadní zvyklosti týkající se referend k rozdělení obcí. Zároveň poukazujeme na zajímavý faktor, že ve 2 případech téma vedlo k založení občanského sdružení.

Posledním odlišujícím se tématem je odpad (odpadové hospodářství). V porovnání se zastupitelstvy obcí a přípravnými výbory-zájmovými organizacemi, přípravné výbory častěji iniciovaly právě toto téma.

Tabulka 5: Téma referenda a iniciátor

	TÉMA A INICIÁTOR (PODROBNĚ)					
	zastupitelstvo	přípravný výbor	přípravný výbor – ZOR	zastupitelstvo/občané	zastupitelstvo/ZOR	Celkem
územní rozvoj	20	18	5	22	0	65
doprava	2	2	1	3	0	8
ostatní	7	4	1	3	0	15
obnovitelné zdroje	14	6	10	7	1	38

¹² Letohrad.eu (nedatováno). Stanoviska k vypsání referenda. [online; cit. 2017-04-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.letohrad.eu/stanoviska-mesta-k-osamostatneni-kuncic/ds-2547/archiv=0&p1=11054>>.

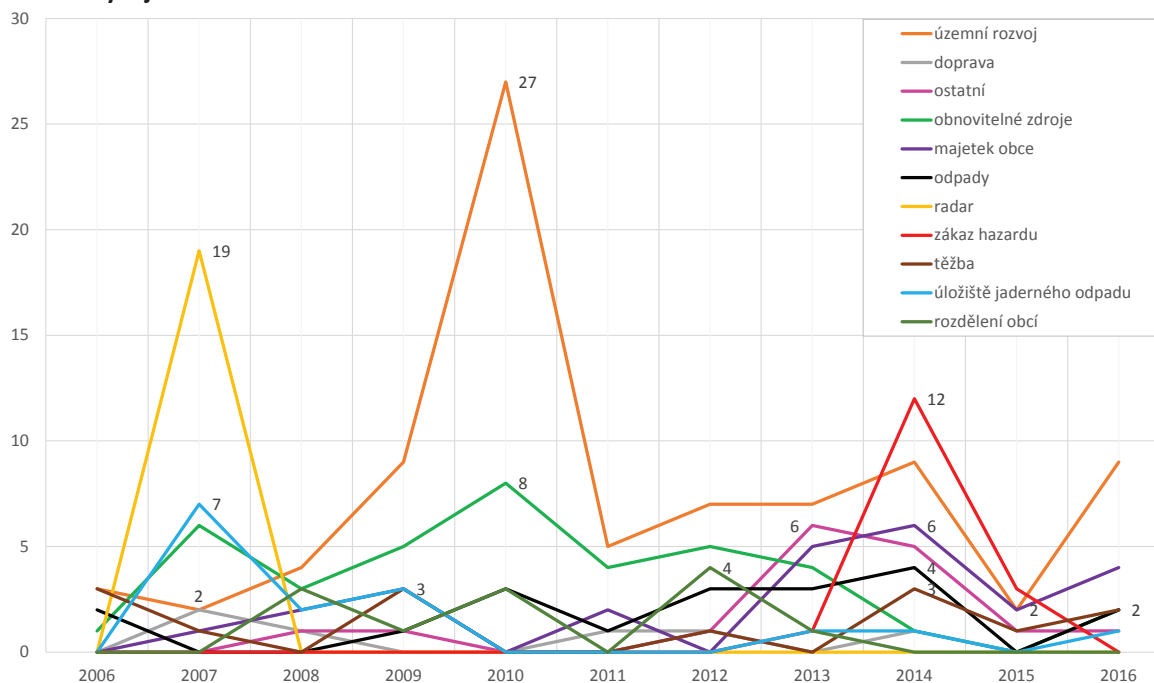
¹³ Samostatnýjih.cz (nedatováno). Webové stránky organizace Samostatný Jih. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.samostatnyjih.cz/>>.

TÉMA A INICIÁTOR (PODROBNĚ)						
	zastupitelstvo	přípravný výbor	přípravný výbor – ZOR	zastupitelstvo/občané	zastupitelstvo/ZOR	Celkem
majetek obce	14	4	1	6	0	25
odpady	4	5	3	3	1	16
radar	10	0	1	0	8	19
hazard	5	2	8	1	0	16
těžba	4	3	5	0	1	13
úložiště jaderného odpadu	4	0	2	2	6	14
rozdělení obcí	0	9	2	0	0	11
Celkem	84	53	39	47	17	240

Zdroj: vlastní výzkum.

V návaznosti na předchozí odstavce, je pro vysvětlení, jak se iniciátor referenda ve sledovaném období měnil, níže prezentován graf 1. Vysvětlení můžeme podat právě pomocí vývoje tématu ve sledovaném období.

Graf 1: Vývoj tématu ve sledovaném období



Zdroj: vlastní výzkum.

Jednorázový nárůst jsme zaznamenali u tématu výstavby americké protiradarové základny (2007) a u tématu zákazu hazardu (2014).¹⁴ Rok 2007 byl již v textu zmíněn v souvislosti s nárůstem iniciace referend zastupitelstvy obcí. Téma výstavby americké protiradarové základny

¹⁴ V tabulce a grafech tato témata pojmenována jako radar a hazard.

bylo v dotčených obcích natolik zásadním, že zastupitelstva obcí na toto jednoznačně reagovala. Téma proto vysvětluje i zvýšenou aktivitu zastupitelstev obcí v iniciaci referend v roce 2007. Zastupitelstva obcí referenda týkající se americké protiradarové základny vypisovala jak sama, tak jak jsme mohli vidět v tabulce 4, i s vlivem zájmových organizací. Toto téma tak bylo zásadní i pro vznik mnoha zájmových sdružení (viz níže).

V roce 2014 téma zákazu hazardu, stejně jako téma americké protiradarové základny v roce 2007, vysvětluje navýšení počtu iniciace referend přípravnými výbory-zájmovými organizacemi.

Také v roce 2010 pozorujeme zvýšený nárůst referend, a to na téma územního rozvoje. Spolu s ním se zvýšila i četnost iniciací referend zastupitelstvy obcí. Tento jednorázový nárůst opět můžeme vysvětlit okolnostmi referend v tomto roce. V roce 2010 se uskutečnilo 12 referend kvůli rozšíření a přestavbě letiště Vodochody v dotčených obcích ve Středočeském kraji. Obce se sjednotili do spolku Sdružení proti letišti.¹⁵ Sdružení za jeden ze svých nástrojů použilo právě referendum, což vysvětluje i zvýšený počet referend iniciovaných zastupitelstvy obcí.

Posledním rokem, ve kterém došlo k výraznému navýšení referend a jednoho typu iniciátora, je rok 2009. V roce 2009 se střetává nárůst tématu obnovitelné zdroje, úložiště jaderného odpadu a těžba. Tato témata se nejčastěji vyskytovala v souvislosti s iniciací přípravnými výbory-zájmovými organizacemi. Z tohoto, je možné pozorovat významné zastoupení ekologických témat (především u tématu obnovitelné zdroje), kterými se zájmové organizace v referendech zabývaly. Na faktor nejčastějšího výskytu organizací a hnutí zabývajících se ekologickým tématem a jejich úspěšnost a vliv v ČR upozorňuje např. Ondřej Císař (Císař 2008: 59). Přípravné výbory-zájmové organizace v pozici iniciátorů referend tak tento trend potvrzují. V souvislosti s touto analýzou můžeme indikovat témata, které zájmové organizace prosazovaly nejčastěji. Nabízí se, proto pro důsledné zodpovězení otázky, kdo jsou iniciátoři místních referend i otázka, kdo jsou zájmové organizace, které v jsou v roli iniciátorů referend?

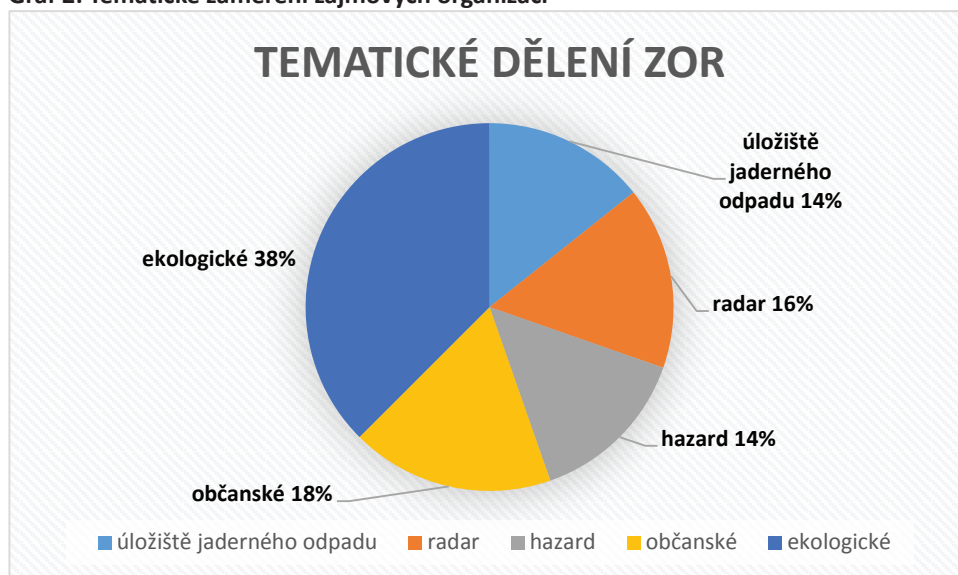
Zájmové organizace jako iniciátor místních referend

Zájmové organizace v roli iniciátora referend jsme definovali jako přípravné výbory-zájmové organizace či jako zájmové organizace mající vliv na zastupitelstvo obcí. V této části budeme pracovat se zájmovými organizacemi, které se vyskytly v jedné či obou z těchto dvou kategorií.

V rámci sledovaných referend se zájmové organizace¹⁶ nejčastěji zabývaly ekologickými tématy. V menším počtu se zájmové organizace zabývaly tématy souvisejícími s občanskými záležitostmi, jako jsou rozdělení obce či majetek obce. Výzkum také identifikoval zájmové organizace věnující se jednorázovým tématům, mezi které patří: zákaz hazardu, výstavba americké protiraketové základny a úložiště jaderného odpadu. V souvislosti s přítomností jednorázových témat se budeme zabývat i dlouhodobou/krátkodobou působností zájmových organizací a motivy jejich založení. Četnost zájmových organizací vzhledem k tematickému zaměření znázorňuje graf níže.

¹⁵ Stop letišti Vodochody.cz (nedatováno). Webové stránky iniciativy Stop letišti Vodochody. [online; cit. 2019-03-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.stopletistivodochody.cz>>.

¹⁶ Při sběru dat o iniciátorech referend, byla ve všech případech, kdy v iniciaci hrála roli zájmová organizace, zjištěna její profilace a zda vznikla za účelem vyvolání referenda.

Graf 2: Tematické zaměření zájmových organizací


Zdroj: vlastní výzkum.

Z grafu 2 vidíme, že 16 % zájmových organizací iniciovalo referendum k tématu americké protiraketové základny. Konkrétně se jednalo o občanská sdružení Čechy nad Zlato, Ne základnám! a Liga starostů proti radaru. Sdružení Ne základnám!¹⁷ vzniklo v roce 2006 jako reakce na zahájení jednání o možné výstavbě americké protiraketové základny v ČR. Uskupení Liga starostů proti radaru vzniklo z důvodu projednávání tohoto tématu na celostátní úrovni a nikoli na místní úrovni (jednání bez názoru dotčených obcí). Jednalo se o sdružení starostů obcí, které měly být výstavbou protiraketové základny zasaženy. Postupně podporu těmto starostům vyjádřili i starostové jiných obcí ČR.¹⁸ U obou zmíněných organizací se jednalo o organizace vzniklé pro iniciaci referenda na toto téma. Naopak sdružení Čechy nad zlato¹⁹ je ekologickou organizací, která působila již před diskuzí o tématu referenda. V případě tématu úložiště jaderného odpadu referendum iniciovala v 6 případech spolu se zastupitelstvy obcí organizace Hnutí za bezjadernou Vysočinu.²⁰ Hnutí vzniklo v roce 1994 kvůli tématu jaderné energie (ukládání jaderného odpadu). Hnutí nevzniklo z důvodu iniciace referenda. Dalšími dvěma případy referend iniciovanými zájmovými organizacemi na téma úložiště jaderného odpadu, jsou referenda v Okrouhlé Radouni a Rohozné u Jihlavy. Jednalo o občanské sdružení Čistá Rohozná a občanské sdružení Za Radouň krásnější.²¹ Obě tato sdružení vznikla v roce 2009 kvůli tématu úložiště jaderného odpadu a iniciaci referenda. U tématu zákaz hazardu pak vzniklo jak celostátní občanské sdružení Občané

¹⁷ Ne základnám.cz (nedatováno). *Webové stránky Ne základnám!*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.nezakladnam.cz/>>.

¹⁸ ČT (13.11.2007). Starostové z okolí Brd založili Ligu proti radaru. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1462500-starostove-z-okoli-brd-zalozili-ligu-proti-radaru>>.

¹⁹ Čechy nad zlato.cz (nedatováno). *Webové stránky organizace Čechy nad zlato*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.cechynadzlato.cz/>>.

²⁰ Bezjadernavysocina.cz (nedatováno). *Webové stránky organizace Bezjaderná Vysočina*. [online; cit. 2017-04-06]. Dostupné z WWW: <<http://www.bezjadernavysocina.wz.cz/>>.

²¹ Za Radouň krásnější (nedatováno). *Webové stránky organizace Za Radouň krásnější*. [online; cit. 2017-04-06]. Dostupné z WWW: <<https://sites.google.com/site/zaradounkrasnejsi/home>>.

proti hazardu, které iniciovalo referendum v Praze 8 a Holešově, tak jeho místní pobočky. V dalších 5 případech tak vznikly iniciativy Znojmo bez hazardu, Olomouc proti hazardu, Miroslav bez hazardu, Sedmička bez hazardu, Ústí BEZ hazardu, které iniciovaly referendum ve svých městech. Tyto organizace vznikly jen za tímto účelem a pro účel vyvolání referenda. U ostatních tematických zájmových sdružení – ekologických a občanských, se žádné sdružení zahrnující iniciativu uspořádání referenda o daném tématu, nevyskytlo ve více městech. U každého referenda se jednalo o samostatné zájmové sdružení. Následující tabulka 6 shrnuje počet organizací vzniklých za účelem tématu referenda, případně přímo pro iniciaci referenda, a dlouhodobě fungující sdružení.

Tabulka 6: Porovnání působnosti zájmových organizací

	dlouhodobá působnost zájmových organizací	vznik kvůli problematice/ iniciaci místního referenda
celkový počet	11	27

Zdroj: webové stránky jednotlivých organizací (viz Seznam použitých zdrojů).

Na základě porovnání délky a účelu působnosti zájmových organizací, můžeme shrnout, že většina sledovaných organizací vzniká kvůli problému řešenému v referendu, nebo přímo s cílem toto referendum iniciovat. Nástroj místního referenda, jak se znovu potvrzuje, je i nástrojem pro posílení politické a občanské participace. Dalším zajímavým zjištěním je, jaká místní referenda iniciují zájmové organizace vzniklé jen kvůli problematice řešené v referendu. Tyto souvislosti nám ukazuje kontingenční tabulka 7.

Tabulka 7: Téma referenda a působnost zájmových organizací

		Působnost zájmových organizací	
		dlouhodobá	založena z důvodu referenda
Téma	územní rozvoj	0	5
	doprava	1	0
	ostatní	0	1
	obnovitelné zdroje	3	8
	majetek obce	1	0
	odpady	1	3
	radar	1	2
	hazard	0	8
	těžba	2	4
	úložiště jaderného odpadu	1	2
	rozdělení obcí	1	1

Zdroj: vlastní výzkum.

Z tabulky je zřejmé, že zájmové organizace, které iniciují místní referenda, vznikají zejména kvůli tématu obnovitelných zdrojů energie, územního rozvoje, těžby a odpadů. V případě obnovitelných zdrojů se jednalo o téma stavby větrných elektráren a bioplynových stanic. V ostatních případech není rozdíl oproti dlouhodoběji působícím organizacím. Naopak zájmové organizace vůbec nevznikají z důvodu témat majetku obce či dopravy. Zároveň je možné tvrdit, že témata se týkají rozvoje okolí či samotné obce, tudíž tematicky odpovídají

konceptu NIMBY. V teoretické části jsme představili jeho využití v předchozích výzkumech pro vysvětlení výše volební účasti. Tato práce se nezabývá celkovým popisem zkoumaných referend, tudíž vysvětlení témat a jejich platnosti a závaznosti ponecháme stranou. Zaměříme se však na tematické ukotvení zájmových organizací právě v roli iniciátorů.

Ve sledovaném období 2006–2016 dle témat a působnosti místních zájmových organizací jsme potvrdili přítomnost konceptu NIMBY. Ve zkoumaných tématech byly nalezeny i oba Shivelyovou výše již vydefinované typy NIMBY. K prvnímu typu bychom mohli přiřadit témata obnovitelných zdrojů, těžby, zákazu hazardu a územního rozvoje. K druhému typu bychom mohli přiřadit témata týkající se úložiště jaderného odpadu, radaru a odpadů.

Pokud se odvrátíme od fenoménu NIMBY jako pouhého zástupce témat, je nutné tento fenomén vnímat především jako opoziční reakci a jaké má následky. V této práci fenomén NIMBY budeme zkoumat z pohledu tematického zaměření sledovaných zájmových organizací.²² V další části textu se zaměříme na rozdíly mezi jednotlivými druhy zájmových organizací (dělenými tematicky) a úspěšností jimi navrhovaných referend. S ohledem na zkoumaný vzorek (zájmové organizace, podílející se na iniciaci referenda) odpovíme na otázku: Jaké jsou rozdíly ve vlivu na úspěšnost referenda mezi tématy zapadající pod koncept NIMBY?

Tabulka 8: Druh zájmové organizace a platnost a závaznost referenda

		PLATNOST		ZÁVAZNOST	
		NE	ANO	NE	ANO
DRUH ZÁJMOVÉ ORGANIZACE	občanská	3	6	5	4
	ekologická	3	19	3	19
	radar	1	8	1	8
	úložiště jaderného odpadu	1	7	1	7
	hazard	8	0	8	0

Zdroj: vlastní výzkum.

Ze znázorněné tabulky 8 vyčteme, že nejvíce úspěšnými organizacemi byly ty zabývající se ekologickými tématy. Je samozřejmě nutné přihlédnout i k faktu, že tyto organizace nejčastěji iniciovaly referendum. Zároveň organizace iniciující zákaz výstavby americké protiraketové základny byly velmi úspěšné, z výčtu pouze 1 iniciované referendum nebylo platné a závazné. Naopak nejméně úspěšnými byly organizace prosazující zákaz hazardu ve svých obcích, ani jedno z referend na toto téma nebylo platné a závazné.

Úspěšnost ekologických hnutí zmiňuje ve svém textu i M. Smith (2007: 81) a na jejich významnou roli upozorňuje i výše zmíněný O. Císař (2008). U organizací zabývajících se ekologickými tématy je patrný i vliv popsany pomocí konceptu NIMBY: bezprostřední blízkost a dopad rozhodnutí o těchto tématech na okolí občanů. Naopak, i přes zařazení organizací zabývajících se otázkou hazardu pod tento koncept, se ve zkoumaných datech neprojevil zájem občanů o toto téma. Zde výsledek mohl ovlivnit např. styl vedení kampaně,²³ případně

²² Tento přístup má své limity. V předloženém textu přístup slouží k znázornění a tematickému rozdělení jednotlivých zájmových organizací. Zároveň je nutné poukázat na fakt, že všechny zájmové organizace spadají do námi představených kategorií konceptu NIMBY.

²³ Např. proti kampani se vyslovovali někteří zastupitelé tak, že po zákazu hazardu městům budou chybět finance plynoucí z jeho zdanění. Tyto peníze jsou rozdělovány na financování sportu a mládeže (viz např. <http://>

pocit občanů, že se toto téma jejich okolí netýká přímo, jelikož problém byl sledován a médií prezentován jako celostátní.²⁴ Na základě těchto intervenujících proměnných je možné témat zákaz hazardu označit za nenaplnující koncept NIMBY. Díky tomu je pak i možné vysvětlit neúspěšnost zájmových organizací vzniklých pro iniciaci referenda na toto téma.

Vzhledem k představeným poznatkům můžeme potvrdit opravdu významný vliv tématu na úspěšnost referenda a to, že téma má vliv i na úspěšnost iniciátora referenda (v případě zájmových organizací). Úspěšností ostatních typů iniciátorů se budeme zabývat v další části textu.

Platnost a závaznost referenda dle iniciátora referenda

V předešlé části jsme se věnovali otázce *Kdo může být iniciátorem referenda?* Dále jsme se zabývali tím, které zájmové organizace jsou úspěšnější v prosazení svého zájmu v referendu. Závěrem textu se zaměříme na úspěšnost referend v návaznosti na jejich iniciátora. Na tuto souvislost odkazuje tabulka 9. Je v ní znázorněna platnost a závaznost zkoumaných referend dělených dle typu iniciátora. Úspěšnost, stejně jako v předchozím textu, vztahujeme k platnosti a závaznosti referenda.

Tabulka 9: Platnost a závaznost referenda dle iniciátora

		PLATNOST		ZÁVAZNOST		CELKEM
		NE	ANO	NE	ANO	
INICIÁTOR REFERENDA	zastupitelstvo	21	63 (75%)	24	60 (71%)	84
	přípravný výbor	15	38 (72%)	19	34 (64%)	53
	přípravný výbor – ZOR	14	25 (64%)	16	23 (59%)	39
	zastupitelstvo/ občané	8	39 (83%)	8	39 (83%)	47
	zastupitelstvo/ ZOR	2	15 (88%)	2	15 (88%)	17
	Celkem	60	180	69	171	240

Zdroj: vlastní výzkum.

Data znázorněná v tabulce 9 ukazují, že nejčastěji úspěšným iniciátorem je zastupitelstvo obce. Zároveň je nutné poukázat na vysoký počet referend iniciovaných právě zastupitelstvem obce. Bylo by zavádějící říci, že referenda iniciovaná pouze zastupitelstvem obce jsou nejvíce úspěšná. Poměr platných a závazných referend z celkového počtu iniciovaných referend je nejvyšší u kategorie iniciátor - zastupitelstvo/zájmová organizace. Jde o referendum vyvolané zájmovou organizací, avšak administrativně zaštitěné zastupitelstvem obce. Podobně vysokou úspěšnost mají zkoumaná referenda iniciovaná zastupitelstvy/občany. Zde můžeme částečně potvrdit Smithovy hypotézy, že rozvinutá občanská společnost je předpokladem pro aktivnější chování občanů v dané obci (Smith 2007: 17). Toto tvrzení vysvětluje úspěšnost referend, které jsou závislé právě na aktivní účasti občanů v nich. Referenda, ve kterých se občané nebo zájmové organizace aktivně zapojovali v iniciační fázi, byla

znojmo-bezhazardu.cz/). Celé téma doprovázela negativní kampaň, atd.

²⁴ Např. *Hazard stojí Česko 16 miliard ročně. Referenda o zákazu se nepovedla* (iDNES 2014).

nejčastěji platná a závazná i v námi zkoumaném vzorku. Platnost tohoto argumentu (aktivní občanská společnost zvyšuje platnost a závaznost referenda), ale snižuje celkový počet iniciovaných referend pouze přípravnými výbory či přípravnými výbory-zájmovými organizacemi ve zkoumaném vzorku. Také platnost a závaznost referend, iniciovaných těmito dvěma typy iniciátorů, tomuto argumentu neodpovídá. Nejnižší úspěšnost totiž měla referenda iniciovaná přípravnými výbory-zájmovými organizacemi, následovaná přípravnými výbory (bez zájmových organizací). Smithův argument v naše vzorku platí pouze v případě, že jsou občané podpořeni zastupitelstvem obce. Pokud chceme vysvětlit tento jev, je možné poukázat na další zajímavé zjištění zmiňované Smithem (2007). Velmi důležitou roli v pořádání referenda hraje postoj zastupitelstva obce (Smith 2007: 16). Pokud zastupitelstvo obce není nakloněno možnosti konání referenda (případně tématu, o němž má být konáno) je pravděpodobné, že bude klást administrativní překážky. Na toto upozorňuje autor Mlsna (in Šimíček et al. 2016), zmíněný již v teoretické části tohoto textu. Při iniciaci nejsou nastaveny rovné podmínky pro iniciaci zastupitelstvem obce a přípravným výborem. Návrh přípravného výboru prochází ještě schválením zastupitelstvem. Pokud zastupitelstvo k referendu nemá kladný postoj, může vytvořit podmínky pro snížení účasti v referendu. Jako názorný příklad uvedme referendum v Praze 8 v roce 2014. Volební místnost pro referendum byla několik set metrů vzdálená od volební místnosti, kde probíhaly volby (Balík in Šimíček et al. 2016: 122). Tento faktor se i v případě námi zkoumaného vzorku mohl projevit. Zároveň tento faktor může být i vysvětlením, proč referenda konaná zastupitelstvy, ale vyvolaná občany či zájmovými organizacemi, jsou nejčastěji platná. Z toho vyplývá, že pokud již o konání referenda je v dané obci shoda, roste pravděpodobnost, že referendum bude platné. U závaznosti referenda tato tendence neplatí.

Závěrečná diskuze

Cílem textu bylo poukázat na fakt, že významnou proměnnou vstupující do průběhu místních referend je iniciátor referenda. Jednotlivé části textu zodpověděly na stanovené výzkumné otázky. Na základě představených zjištění můžeme konstatovat, že ve sledovaném období 2006–2016 bylo nejčastějším iniciátorem referenda zastupitelstvo obce. Tento výsledek je odlišný od předchozího výzkumu M. Smitha (2007). Důvody tohoto rozdílu je možné vysvětlit především legislativní změnou, kterou se zkoumané období lišilo.

Dalším jednoznačným poznatkem je, že nejčastěji se konala referenda o územním rozvoji. Toto téma bylo mezi občany nejpálčivější. Zároveň jej nejčastěji iniciovala zastupitelstva obcí. Tento výsledek je opět silně ovlivněn převažujícím počtem iniciovaných referend právě zastupitelstvy obcí. Jaká referenda pak prosazovali ostatní iniciátoři? Přípravné výbory (bez podpory zájmových organizací) nejčastěji iniciovaly referendum na téma územního rozvoje. Jak již bylo zmíněno výše, toto téma bylo zároveň nejčastějším. Za další dominantní témata pro přípravné výbory můžeme označit rozdělení obcí a odpadové hospodářství obce. V případě zájmových organizací v roli přípravného výboru převažovala ekologická témata a téma zákazu provozování hracích a výherních automatů (zákaz hazardních her) v obcích. Tato souvislost také poukázala na proměnlivost témat ve sledovaném období. Zájmovým organizacím, jako iniciátoru referend, tak byla věnována větší pozornost v souvislosti s ekologickými tématy a jejich zasazením do konceptu NIMBY.

Dalším zajímavým zjištěním je výsledek vlivu občanů a zájmových organizací na zastupitelstva obcí při iniciaci místního referenda. Tento vliv byl ve sledovaném vzorku zjištěn

v 64 případech (26,6 %). Pouze 35 % případů místních referend bylo iniciováno zastupitelstvy obcí samostatně. Na základě analýzy iniciátorů referend můžeme shrnout, že místní referendum je důležitým prvkem pro občanskou angažovanost v obci. Zároveň jsme potvrdili, že vliv občanů a zájmových organizací na zastupitelstvo obce během iniciační fáze kladně ovlivňuje platnost referenda. Právě referenda iniciovaná tímto způsobem byla ve zkoumaném vzorku nejvíce platná.

Neméně důležitým prvkem, který se projevil v této analýze, je vliv i dalších faktorů na platnost a závaznost referenda. Při analýze úspěšnosti referenda je nutné zahrnout i další významné vysvětlující proměnné. Za hlavní vysvětlující proměnnou, která souvisí i s typem iniciátora referenda, je možné označit téma referenda. Vzhledem k výsledkům prezentovaným v tomto článku, můžeme i my potvrdit, že téma referenda bylo důležitou vysvětlující proměnnou.

Zjištění prezentovaná v tomto článku se potýkají s limity, které si plně uvědomujeme. Především jde o limit omezeného časového období. Zkoumané období bylo vydefinováno tak, aby kopírovalo legislativní nastavení. Dalším limitem může být metodologie sběru dat. Data o iniciátorech referend byla sesbírána z novinových a internetových článků, především lokální úrovně. Vzhledem k tomu, že žádná databáze nezaručuje správnost údajů o konaných referendech, je možné, že některá data nebyla analyzována. Tento limit může být zásadní, současně však není možné potřebná data získat jiným způsobem. Posledním limitem této práce, který bychom chtěli zmínit, je jeho externí validita. Zjištěná data jsme schopni vztáhnout pouze ke zkoumanému vzorku. Na základě uvedeného vzorku není možné validně predikovat, jak se místní referenda a iniciátoři v nich chovají. Každé místní referendum je svým způsobem specifické. Zde narážíme na klasickou překážku při výzkumu komunální politiky. I přes tuto slabinu, je ale možné indikovat proměnné, které ovlivňují všechny místní referenda. Na základě této analýzy, za tyto proměnné můžeme označit iniciátory referend a téma referenda.

LITERATURA:

- BLAIN, Neil; HUTCHISON, David; HASSAN, Gerry; eds. (2016). *Scotland's Referendum and the Media: National and International Perspectives* [online]. Edinburgh University Press. [cit 2019-03-18]. Dostupné z WWW: <<http://ezproxy.muni.cz/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,cookie,uid&db=e000x-ww&AN=1424345&lang=cs&site=eds-live&scope=site>>.
- BUREŠOVÁ, Barbora (2017). *Místní referenda v ČR v období 2006–2016*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. Brno. Vedoucí práce Stanislav Balík.
- BUTLER, David; RANNEY, Austin (1978). *Referendums: a comparative study of practice and theory*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- BUTLER, David; RANNEY, Austin (1994). *Referendums around the world: the growing use of direct democracy*. Washington: American Enterprise Institute.
- CÍSAŘ, Ondřej (2008). *Politický aktivismus v České republice: Sociální hnutí a občanská společnost v období transformace a evropeizace*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).
- DEAR, Michael (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal*

- of the American Planning Association. Vol. 58, no. 3, pp. 288–300. <https://doi.org/10.1080/01944369208975808>
- GALLAGHER, Michael; ULERI, Pier Vincenzo (1996). *The referendum experience in Europe*. Vyd. 1. Basingstoke: Macmillan Press.
- JÜPTNER, Petr; VALUŠOVÁ, Pavla; KRUNTORÁDOVÁ, Ilona (2014). Participation and Elements of Direct Democracy in the Czech Republic: Part I. *Public Policy and Administration*. Vol. 13, no. 4, pp. 648–658. <https://doi.org/10.13165/VPA-14-13-4-08>
- JÜPTNER, Petr; VALUŠOVÁ, Pavla; KRUNTORÁDOVÁ, Ilona (2015). Participation and Elements of Direct Democracy in the Czech Republic: Part II. *Public Policy and Administration*. Vol. 14, no. 2, pp. 279–290. <https://doi.org/10.13165/VPA-15-14-2-09>
- KHABAZ, David (2018). *Framing Brexit: The role, and the impact, of the national newspapers on the EU Referendum*. *Newspaper Research Journal*. Vol. 39, no. 4, pp. 496–508. <https://doi.org/10.1177/0739532918806871>
- MATSUSAKA, John G. (2018). Public Policy and the Initiative and Referendum: A Survey with Some New Evidence. *Public Choice* [online]. Vol. 174, no. 1–2, pp. 107. [cit. 2019-02-05]. <https://doi.org/10.1007/s11127-017-0486-0>
- MENDELSON, Matthew; Andrew PARKIN (2001). *Referendum democracy : citizens, elites, and deliberation in referendum campaigns*. New York: Palgrave.
- NOVÝ, Michal (2016). Explaining turnout in local referenda in the Czech Republic: does a NIMBY question enhance citizen engagement? *East European Politics*. Vol. 32, no. 4, pp. 487–504.
- OCELÍK, Petr (2015). *Analýza diskursivních sítí: případ lokální opozice vůči hlubinnému úložišti radioaktivních odpadů v České republice*. Disertační práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. Brno. Vedoucí práce: Břetislav Dančák.
- QVORTRUP, Mads (2014). *Referendums around the world: the continued growth of direct democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- RIGEL, Filip (2011). *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges.
- SMITH, Michael L. (2007). *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy.
- SMITH, Michael L. (2009). *Občané v politice: Studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch et al. (2016). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav.
- ŠPOK, Radomír (2006). *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha: Europeum.
- WYLER, Dina (2017). The Swiss Minaret Ban Referendum and Switzerland's International Reputation: A Vote with an Impact. *Journal of Muslim Minority Affairs*. Vol. 37, no. 4, pp. 413–425.

Internetové zdroje:

- ANOPRESS.cz (nedatováno). *Databáze ANOPRESS*. [online; cit. 2016-05-06]. Dostupné z WWW: <<https://ezdroje.muni.cz/prehled/zdroj.php?id=198>>.
- Bezjadernavysocina.cz (nedatováno). *Webové stránky organizace Bezjaderná Vysočina*. [online; cit. 2017-04-06]. Dostupné z WWW: <<http://www.bezjadernavysocina.wz.cz/>>.

- Brněnský deník.cz (15. 4. 2014). *Jih chystá odtržení od Brna*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <http://brnensky.denik.cz/zpravy_region/jih-chysta-odtrzeni-od-Brna20100414.html?reakce=link&id=617313>.
- Čechy nad zlato.cz (nedatováno). *Webové stránky organizace Čechy nad zlato*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.cechynadzlato.cz/>>.
- ČT (13. 11. 2007). *Starostové z okolí Brd založili Ligu proti radaru*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1462500-starostove-z-okoli-brd-zalozili-ligu-proti-radaru>>.
- Facebook Znojmo proti hazardu (nedatováno). *Facebookový profil Znojmo proti hazardu* [online; cit. 2019-02-05]. Dostupné z WWW: <<https://www.facebook.com/Znojmo-bez-hazardu-782363845108221/>>.
- Facebook Holešov bez hazardu (nedatováno). *Facebookový profil Holešov bez hazardu* [online; cit. 2019-02-05]. Dostupné z WWW: <<https://www.facebook.com/Holesovbezahazardu/>>.
- iDNES (13. 10. 2014). *Hazard stojí Česko 16 miliard ročně. Referenda o zákazu se nepovedla*. [online; cit. 2019-02-14]. Dostupné z WWW: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/naklady-na-hazard-psychiatrie-dusevni-zdravi.A141010_152948_domaci_hv>.
- Letohrad.eu (nedatováno). *Stanoviska k vypsání referenda*. [online; cit. 2017-04-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.letohrad.eu/stanoviska-mesta-k-osamostatneni-kuncic/ds-2547/archiv=0&p1=11054>>.
- Ministerstvo vnitra ČR (nedatováno). *Občanské aktivity*. [online; cit. 2018-05-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>>.
- Ne základnám.cz (nedatováno). *Webové stránky Ne základnám!*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.nezakladnam.cz/>>.
- Nehazarduj (nedatováno). *Portál proti hazardu pro město Holešov*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<https://nehazarduj.wordpress.com/o-nas>>.
- Samostatnýjih.cz (nedatováno). *Webové stránky organizace Samostatný Jih*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.samostatnyjih.cz/>>.
- Stop letišti Vodochody.cz (nedatováno). *Webové stránky iniciativy Stop letišti Vodochody*. [online; cit. 2019-03-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.stopletistivodochody.cz>>.
- Za Radouň krásnější (nedatováno). *Webové stránky organizace Za Radouň krásnější*. [online; cit. 2017-04-06]. Dostupné z WWW: <<https://sites.google.com/site/zaradounkrasnejsi/home>>.
- Znojmo bez hazardu (nedatováno). *Portál proti hazardu pro město Znojmo*. [online; cit. 2017-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://znojmobezhazardu.cz/>>.

Legislativní zdroje:

ZÁKON č. 89/2012 Sb. občanský zákoník.

ZÁKON č. 298/1992 Sb. o místním referendu.

ZÁKON č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení).

ZÁKON č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení).

ZÁKON č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů.

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

Příloha 1:

Téma referenda bylo zjištěno z databáze Ministerstva vnitra ČR, ve které je evidováno znění referendových otázek. Na základě znění otázek jsme identifikovali 11 skupin témat, která se v referendech opakují:

Územní rozvoj – pod tímto pojmem je zahrnuto více kategorií. Jedná se typicky o téma výstavby v obci (ve sledovaném období jsou příklady: výstavba nákupního centra, domu mládeže, věznice a ústavu). Dále je pod tímto pojmem zahrnuto téma rozvoje obce - oblast územního plánování. Typicky se objevovalo téma rozšíření zástavby obce (vytvoření tzv. satelitových městeček), či rekreačních objektů. S tímto tématem se v otázce referenda často řešila i současná občanská vybavenost obce (typicky kapacita mateřských a základních škol). Dále pod pojmem územního rozvoje byla řešena i problematika podnikatelských záměrů na území obce. Zde můžeme zmínit záměr vybudování biofarmy, palírny propanbutanu, rozšíření letiště Vodochody atd.

Obnovitelné zdroje – otázky o výstavbě větrné elektrárny, fotovoltaické elektrárny a bioplynové stanice.

Majetek obce – do této kategorie je zahrnuta problematika nakládání s majetkem obce. Jedná se o prodej majetku obce, případně o nákup majetku do vlastnictví obce. Dále jde o situace, zda např. objekt zachovat v dané podobě a účelu, možnosti rekonstrukce atd.

Odpady – téma souvisí s vybudováním kanalizace, čističky odpadních vod, septiků, atd. v okolí obce. Dále se v této oblasti objevovalo často také téma skládky odpadů v okolí obce.

Radar (Výstavba americké protiraketové základny) – téma výstavby americké protiraketové základny v oblasti bývalého vojenského újezdu Brdy. Téma bylo přítomno v roce 2007, kdy se jednalo o celostátně diskutované téma. Téma je prostorově ohraničeno na území Brd.

Zákaz hazardu – souvisí s diskuzí nad provozováním heren s herními automaty, případně kasin v okolí obcí a možností obcí zakázat tyto podniky vyhláškou obce. Téma se začalo ve vzorku objevovat až od roku 2013. S tématem byla v referendu v některých případech spojena i otázka zákazu prostituce.

Těžba – téma zahrnuje oblast zastavení či zahájení těžby nerostných materiálů v katastru obcí.

Úložiště jaderného odpadu – problematika nakládání s jaderným odpadem, kde po celé České republice jsou určena místa vhodná pro uložení tohoto odpadu. V blízkosti těchto míst se obyvatelé blízkých obcí vyslovují proti výstavbě těchto úložišť, a referenda jsou převážně vedena v duchu zabránění výstavby. Stejně jako téma radar je soustředěno na určité lokality ČR.

Rozdělení obcí – téma obsahuje problematiku rozdělení obce na stávající a novou část. Ve sledovaném období nedošlo k opačnému případu (požadavek na sloučení obcí).

Doprava – téma se zabývá výstavbou silnic, dálnic či jiných pozemních komunikací v prostoru obce.

Ostatní – pod touto kategorií jsou zařazena jiná témata referend, která nemají společný základ. Příkladem může být téma fungování mateřské nebo základní školy. V práci jsme z tohoto tématu neučinili samostatnou kategorii, jelikož téma mělo vždy jiné okolnosti.