

PLATNOST A ZÁVAZNOST ROZHODNUTÍ V MÍSTNÍM REFERENDU VE SVĚTLE ZKUŠENOSTÍ Z PRAXE

FILIP RIGEL
Nejvyšší správní soud

Abstrakt

Príspevek pojednává o nejrozšířenější a nejdůležitější formě přímé demokracie v České republice – o místním referendu. Zvláštní pozornost je věnována otázce jeho platnosti a závaznosti. Rozhodnutí v místním referendu je platné, pokud se jej zúčastní přinejmenším polovina oprávněných osob. Toto vysoké kvórum způsobuje, že místní referenda jsou často neplatná, což oslabuje motivaci osob účastnit se na této formě politického života v obci.

Klíčová slova

Místní referendum, platnost a závaznost

Abstract

The paper deals with the topic of both the most widespread and the most important form of direct democracy in the Czech Republic – local referendum. Special attention is paid to the question of its validity and liability. The decision of the referendum is valid if, at least, one half of the persons with right to vote cast a ballot. The high turnout quorum means that local referendums are often declared invalid, which indeed tends to weaken citizens' motivation to participate in political life of the municipality.

Key words

Local referendum, validity and liability

Místní referendum je jediným, zato však stále využívanějším instrumentem přímé demokracie v České republice. Otázka jeho platnosti a závaznosti je pak nejzávažnějším důsledkem, který z místního referenda plyne.

Definice platnosti

Platnost rozhodnutí v místním referendu je polysémantickým pojmem. Skrývá se pod ním jak to, že nebyla soudem vyslovena neplatnost rozhodnutí v místním referendu, tak to, že bylo dosaženo potřebné hranice účasti při místním referendu. Příspěvek se věnuje pouze druhému z uvedených významů.

K platnosti rozhodnutí v místním referendu je podle § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, třeba účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Zákon o místním referendu přitom pojem *účast* neosvětluje. Domnívám se, že *účastí* je třeba rozumět počet vydaných úředních obálek, nikoliv počet odevzdaných úředních obálek ani celkový počet platných hlasů (stejně je účast interpretována v případě volebního procesu, kde je ovšem toliko statistickým údajem). Tvrzení, že osoba, která si řádně vyzvedla úřední obálku, avšak do ní např. vložila neplatný hlasovací lístek, se hlasování v místním referendu vůbec nezúčastnila, je jistě absurdní. Pokud by takové jednání bylo považováno za neúčast v místním referendu, šlo by pak bizarně namítnout, že oprávněná osoba si může vyzvednout ještě jednu úřední obálku, aby do ní mohla vložit platný a platně upravený hlasovací lístek, a konečně se tak hlasování zúčastnit.

Zajímavé je, že zákon vyžaduje k platnosti rozhodnutí v místním referendu účast **nejméně polovičního** počtu oprávněných osob (50 %), nikoliv nadpolovičního (50 % + 1 hlas), který by se mohl jevit jako teoreticky lépe odůvodnitelný, neboť by se opíral o to, že vůli účastnit se místního referenda projevila **většina** oprávněných osob.¹

Padesátiprocentní meta je zbraní, která je nabroušená na obou stranách. Na straně jedné nepřiměřeně posiluje tábor odpůrců otázky navržené v referendu, na straně druhé tuto skupinu osob staví před kardinální dilema, zda si vyzvednout obálku. Pokud tak učiní, riskují, že tím přispějí k platnosti referenda. Pokud tak neučiní, riskují, že referendum bude platné i bez nich, a oni sami tak svou neúčastí oslabí počet osob hlasujících pro tu či onu variantu. Zkušenosti ukazují, že k dosažení hranice platnosti několika referend přispěli právě zavilí odpůrci konání referenda v dané věci, tedy zejména tam, kde hlasování slouží jako kontrolní mechanismus.

Faktory ovlivňující účast

¹ Nejde jen o teoretickou hříčku. Místního referenda ve Vidnavě se z celkového počtu 1 116 oprávněných osob zúčastnilo místního referenda 558, tedy zcela přesně 50 %. Referendum bylo platné.

Účast na hlasování je ovlivňována širokou škálou faktorů. Jedním z těch významných je i samotná **právní úprava** místního referenda. Pozitivní vliv má zcela určitě to, že se oprávněné osoby – s výjimkou cizinců – nemusí nikterak registrovat, jejich právo hlasovat tedy plyne přímo *ex lege*. Účast může (byť jen lehce) zvýšit i zavedení institutu hlasovacího průkazu, jehož význam je však při místním referendu relativizován. Zcela zásadní vliv na výši účasti by pochopitelně mělo zavedení povinnosti hlasovat.

Význam nepochybně má i **termín a čas hlasování**. Z tohoto pohledu je varující, že den a doba hlasování jsou odvislé od rozhodnutí zastupitelstva, které tak drží významný obstrukční nástroj, kterak zamezit dosažení mety platnosti rozhodnutí v místním referendu. Větší naději na vyšší účast mají víkendové termíny, svůj vliv může mít i roční období. Důležité z tohoto hlediska je i to, aby doba určená pro hlasování byla pokud možno co nejdelší a zahrnovala dopoledne i odpoledne. Vyšší participace osob na hlasování je také možné dosáhnout v případech, kdy se místní referendum koná ve stejném termínu jako některé z voleb.

Dobrým příkladem, jaký vliv má termín hlasování na účast, je město Tábor. V roce 2000 a též v roce 2006 se v Táboře konala místní referenda, obě o otázkách dopravy ve městě. První bylo uspořádáno současně s volbami, druhé nikoliv. Rozdíl v počtu oprávněných osob, které si vyzvedly úřední obálky, byl závratný. Prvního referenda se zúčastnila více než třetina oprávněných, druhého již jen asi desetina. V období od účinnosti stávajícího zákona o místním referendu se současně s volbami konalo 11 místních referend, všechna přesáhla potřebnou padesátiprocentní metu! Obzvláště pozoruhodné to je v případě Brušperku, který je jednou z největších komunit, v níž se kdy podařilo překročit hranici platnosti rozhodnutí v místním referendu podle stávajícího zákona.

Účast v referendu může být snižována také vysokou **frekvencí referend nebo voleb**. Dalším činitelem, který ovlivňuje výši účasti při místním referendu, je **průběh kampaně** a různé **doprovodné akce přípravného výboru**.² Nezpochybnitelně působí na participaci oprávněných osob také **atraktivita otázky**, o níž se hlasuje. Nejvyšší účasti se obvykle těší referenda, která se zabývají životním prostředím.

² Např. v Opatovicích nad Labem jezdil po obci autobus, který zdarma svážel oprávněné osoby do hlasovací místnosti.

Mezi další činitele s významným vlivem na účast v místním referendu patří také **počasí, sociální a demografická struktura v dané obci, celospolečenské klima, politická situace** nebo to, jaká **cesta** vedla k jeho **vyhlášení**, tedy zda je místní referendum vyhlášováno z iniciativy přípravného výboru nebo z prostého rozhodnutí zastupitelstva bez dalšího.

Vliv velikosti obce

Všechny vypočtené faktory mají svůj vliv, tu větší, tu menší, avšak empirické poznatky zřetelně ukazují, že v místním referendu je nejdůležitějším faktorem **velikost obce co do počtu obyvatel**. Rovněž americký politolog R. Dahl zastává stanovisko, že efektivita přímé demokracie značně závisí na velikosti jednotky co do počtu obyvatel i co do rozsahu jejího území. Čím je politická jednotka menší, tím více nabízí prostoru pro přímé zapojení do procesu správy veřejných záležitostí, tím více je možné řešit otázky, které místní obyvatelé považují za zásadní.³ Nejde zdaleka jen o vlastní proces rozhodování, ten může být docela dobře nahrazen elektronickými prostředky, nikterak nahraditelná není především předchozí všeobecná diskuze o problému. Platí, že čím větší obec, tím hůře je možné najít téma, které se dotýká skutečně všech osob v daném místě. Čím větší obec, tím také menší váha jednotlivého hlasu, což může mít za následek demotivaci na místním referendu participovat. Svůj vliv má rovněž vyšší míra formalizace sousedských a vnitroobecních vztahů ve velkých jednotkách.

Obce jsou tak v jednom smyslu skupinou homogenní, jiný úhel pohledu ovšem odkryje mimořádnou pestrobarevnost obcí. V politické rovině je tato mnohost vyjádřitelná zcela prostým schématem: menší jednotky, vyšší participace – a naopak. V případě stanovení hranice platnosti místního referenda si však zákonodárce tuto úměru neuvědomil. Tím ovšem položil zdaleka největší překážku na cestu možnosti konat místní referenda na území České republiky.

Platná rozhodnutí v místním referendu se tak týkají jen samých malých obcí. Ve velkých městech je většinou obtížné referendum být jen konat, bývá složité obstarat potřebný počet podpisů a zastupitelstva velkých měst ze své vůle referenda nevyepisují. Toto tvrzení dokládá následující tabulka:

³ DAHL, R. A.: *On Democracy*. 1st ed. New Haven and London: Yale University Press, 1998, p. 103–118. Autor vtipně boří staré klišé, když podotýká, že na velikosti rozhodně záleží (*size matters*).

Počet oprávněných osob v komunitě	Průměrná účast	Počet referend (platných)
do 250	71,5 %	30 (30)
251 až 1000	54,5 %	32 (23)
1 001 až 2 000	51,1 %	18 (13)
2 001 až 10 000	34,1 %	10 (2)
10 001 a výše	24%	6 (0)

Tabulka 1: Vztah průměrné účasti a velikosti obce u místních referend konaných na území ČR mezi 1. 2. 2004 a 1. 2. 2008; zdroj: výzkum autora.

Velká Bíteš, která nemá ani 4 000 oprávněných osob, zůstává největším městem, kde se podařilo přesáhnout padesátiprocentní hranici. Můžeme konstatovat, že ve velkých obcích prakticky není možné v podmínkách stávající právní úpravy místního referenda dosáhnout na překročení hranice platnosti přijatého rozhodnutí. Statistiky přitom ukazují, že v obcích nad 5 000 obyvatel žije asi 63 % všech obyvatel ČR.⁴ Těmto obyvatelům je tak *de facto* znemožněno cokoliv v místním referendu platně (a následně závazně) rozhodnout.

Závěry o nepřímé úměře mezi účastí a počtem oprávněných osob v komunitě lze podpořit i poznatky ze zahraničí. Tabulka ukazuje údaje zjištěné o 750 místních referendech v Bavorsku, která se v této spolkové zemi konala mezi listopadem 1995 a zářím 2005.

Počet obyvatel v komunitě	Průměrná účast	Počet referend
Do 2000	64,8 %	100
2001 až 5 000	56,2 %	212
5 001 až 10 000	50,8 %	177
10 001 až 30 000	40,9 %	145
30 001 až 50 000	41,3 %	47
50 001 až 100 000	28,5 %	26
100 001 až 500 000	28,5 %	35
500 001 a výše	23,2 %	8

Tabulka 2: Vztah průměrné účasti a velikosti obce u místních referend konaných na území Bavorska mezi listopadem 1995 a zářím 2005.⁵

Shora jsme uvedli, že vedle velikosti obce konající místní referendum má na účast vliv řada dalších faktorů. Vliv těchto činitelů bude ale dramaticky omezen v případě, kdy se referenda konají o téže otázce, na území více obcí v jediném regionu, s více méně obdobně vedenou kampaní, v průběhu relativně krátké doby, během níž nedochází ke změnám celospolečenského klimatu apod. Velmi dobrým příkladem jsou referenda konaná v roce 2007 ohledně výstavby radarové základny v Brdech. Vliv velikosti obce na účast při místním referendu se tak ukazuje ve své čisté podobě.

⁴ Údaje Českého statistického úřadu jsou přístupné na <http://www.czso.cz>.

⁵ Tabulka viz REHMET, F., WENISCH, S.: *Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*. [stav ke dni 1. února 2008]. Dostupný z <http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/md/bavarian-report.pdf>.

Počet oprávněných osob v komunitě	Průměrná účast	Počet referend (platných)
do 150	81,5 %	5 (5)
151 až 500	63,3 %	7 (7)
501 až 1 500	56,8 %	4 (3)
1 501 až 3 636	45,5 %	3 (1)

Tabulka 3: Vztah průměrné účasti a velikosti obce u místních referend týkajících se výstavby radarové základny v Brdech; zdroj: výzkum autora.

Stanovení padesátiprocentní hranice pro platnost rozhodnutí v místním referendu v ČR je o to smutnější, že předchozí právní úprava obsahovala kvórum poloviční, přičemž důvodová zpráva k současnému zákonu se hned na několika místech chlubí tím, že návrh zákona vychází z dosavadní praxe a zkušeností.⁶ Jsou to ale právě zkušenosti, které nás učí, že požadavek na překročení padesátiprocentního prahu se ve větších obcích jeví být likvidačním. Sám zákon v této věci zůstal v půli cesty, když na jedné straně přiznává, že ve větších městech bude obtížnější sesbírat procentuálně stejné množství podpisů než v těch menších, na straně druhé totéž okázale ignoruje unifikující konstrukcí platnosti.

Je sice pravda, že právní platnost a závaznost hlasování a politická váha referenda mohou být jiné, nicméně ani to nestačí, uvědomíme-li si důležitou kontrolní funkci místního referenda. Přestože k referendu přijde 49 % oprávněných osob a 99 % z nich se vysloví pro jednu z variant, může zastupitelstvo rozhodnout, jak chce. Politická reprezentace se leckdy místního referenda dovolává, přičemž jeho výsledky interpretuje po svém, když tvrdí, že k urnám nepřišly všechny ty oprávněné osoby, které souhlasily s tím, aby ve věci rozhodlo zastupitelstvo samo. Výsledek, který jsme výše zkonstruovali, dokáží v této logice zcela vážně interpretovat jako své vítězství.

Vzhledem k závaznosti místního referenda však nelze hranici snížit na symbolické minimum nebo zrušit úplně. Místní referendum není všelékem na problémy místní samosprávy, ne vždy je vhodné vzhledem k tomu, že rozhodování prostřednictvím jedné z forem přímé demokracie trpí rigiditou, obtížnou změnitelností a nízkou efektivitou rozhodování (mnohdy mohou referendum nahradit ankety či sociologické výzkumy garantované např. regionálními univerzitami). Občanům obce by zastupitelstvem měly být předkládány otázky povýtce principálního rázu. K rozhodnutí ostatních otázek (byť nepopulárních) by mělo zastupitelstvo

⁶ Sněmovní tisk č. 255/0, Vládní návrh na vydání zákona o místním referendu a o změně některých zákonů, IV. volební období.

najít sdostatek odvahy samo, přičemž pokud by občané cestou lidové iniciativy místní referendum chtěli vyhlásit, pak by jim obec měla být nápomocna, nikoliv klást překážky.

Platnost – úvahy *de lege ferenda*

Jak tedy stanovit práh platnosti místního referenda, když jsme dospěli ke stanovisku, že nulová hranice je stejně tak špatná jako destruuující padesátiprocentní hranice ve velkých městech?

První možností je nechat se inspirovat v některé ze zahraničních právních úprav. Jako patrně nejvhodnější se nám jeví bavorský model, který stanovuje práh platnosti hlasování v závislosti na velikosti obce. V Bavorsku je hranice platnosti pro jednotky pod 50 000 obyvatel stanovena na 20 %, pro jednotky mezi 50 001 a 100 000 obyvateli na 15 % a pro ještě větší komunity na 10 %. Požadované mety nedosahuje 16 % lidových hlasování, nejčastěji v obcích, které mají těsně pod 50 000 obyvatel. Odstupňované hranice zde byly zavedeny v roce 1999, po čtyřleté zkušenosti s konáním místních referend (v Bavorsku před rokem 1995 nebylo přímé hlasování na místní úrovni upraveno, v letech 1995–1999 neexistovala žádná hranice platnosti, to však v jednom ze svých rozhodnutí kritizoval zemský ústavní soud, přičemž stanovil lhůtu pro nápravu takového stavu).⁷

I v České republice by bylo toto řešení možné. Hranice platnosti by mohla být – v závislosti na velikostní kategorii obcí – odstupňována např. na 50, 40 a 30 %. Ještě lepší by bylo respektovat důsledněji velikost obcí stanovením hranice platnosti rozhodnutí v místním referendu např. na 50 % pro obce menší než x obyvatel, pro obce s počtem obyvatel $x + y$ na 50 % z počtu do x obyvatel a nad tento počet na 40 % a pro obce s počtem obyvatel $x + y + z$ obyvatel na 50 % počtu do x obyvatel, 40 % do y obyvatel a 30 % nad y obyvatel apod.

Druhé řešení nespočívá ve stanovení prahu platnosti místního referenda pevným číslem ani neřadí obce do velikostních kategorií, nýbrž odvozuje platnost rozhodnutí v místním referendu od účasti při posledních volbách do zastupitelstev obcí, které se v daném místě konaly. Výhoda takové konstrukce tkví v individuálním posuzování každé obce. Logika věci

⁷ REHMET, F., WENISCH, S.: *Zehn–Jahres–Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*. [stav ke dni 1. února 2008]. Dostupný z <http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/md/bavarian-report.pdf>.

je dána i tím, že rozhodnutí oprávněných osob by mělo zcela stejný mandát jako případné rozhodování zastupitelů. Může-li v dané otázce rozhodnout zastupitelstvo, které zvolila např. třetina voličů, může tím spíše tato třetina rozhodnout o dané věci přímo (takové řešení není prolomením zastupitelského principu, stále je třeba mít na paměti dlouhou řadu otázek, o nichž se místní referendum konat nesmí – viz negativní definice předmětu místního referenda v § 7 zákona o místním referendu).

Takové řešení, pokud jej použijeme na všechny obce bez výjimky, sice usnadňuje možnost konat místní referenda ve velkých obcích (*de facto* totiž snižuje kvórum), naopak ovšem likviduje (či ztěžuje) možnost konat místní referendum v obcích malých a menších, kde bývá zvykem mimořádně vysoká účast při komunálních volbách, jelikož všem voličům jsou všichni kandidáti osobně známi (voliče s kandidátem pojí často příbuzenské nebo alespoň přátelské vazby). K tomu musíme připočítat, že se hlasování ve volbách koná ve dvou dnech, výsledkem tak bývá účast většinou lehce převyšující počty oprávněných osob, které se zúčastnily hlasování v místním referendu. Jako ideální se tedy jeví řešení, kde k platnosti rozhodnutí v místním referendu postačí překročit mez 50 % (z logiky většiny hlasujících), teprve nebude-li tato překročena, pak lze platnosti rozhodnutí v místním referendu dosáhnout i za naplnění alternativní podmínky – překročení hranice počtu osob (ať již stanoveného absolutním číslem či procentem), které se účastnily posledních voleb do místního zastupitelstva. Ústavní pořádek by takovému řešení nikterak nebránil.

Navržené řešení si umí poradit i tam, kde mezi volbami a referendem dojde ke sloučení či rozdělení obcí. Při slučování obcí se zcela prostě sečte počet vydaných úředních obálek v obou obcích a vydělí se celkovým počtem oprávněných osob v obou obcích, výsledek se vynásobí stem procent. Potíž může nastat při rozdělování obcí, pokud nebudou okrsky při komunálních volbách zcela korelovat s částí obce, která se oddělila. V těchto raritních případech lze ovšem stanovit padesátiprocentní práh platnosti rozhodnutí, případně nižší u obcí větších velikostních kategorií.

Námi navrhovaná řešení by se netýkala jen jediného případu – rozhodování o rozdělování obce. V takovém případě totiž považuji tvrdé podmínky platnosti rozhodnutí, jak je stanovuje současná právní úprava, za vyhovující (viz níže v textu).

Závaznost

Závaznost rozhodnutí v místním referendu je druhým zásadním důsledkem hlasování. Je odvislá od nadpoloviční většiny z těch oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily. Již bylo uvedeno, že účastí je míněn celkový počet vydaných úředních obálek, zahrnuje tedy i neodevzdané obálky, neplatné hlasy či hlasy osob, které se hlasování zdržely. Má-li být rozhodnutí závazné, musí tedy počet hlasů pro tu či onu odpověď přesáhnout počet hlasů pro odpověď kontradiktorní, k níž se připočtou hlasy nevalidní a hlasy osob, které nehlasovaly pro žádnou odpověď, takže se zdržely hlasování.

V krajním důsledku to může vést k tomu, že rozhodnutí v místním referendu bude sice platné, avšak nikoliv závazné. To se stalo v obci Řepeč, kde z celkového počtu 156 oprávněných osob (účast 73,9 %), které se místního referenda zúčastnily, hlasovalo pro odpověď *ne* 77 osob. Pro odpověď *ano* hlasovalo 73 a pro žádnou z odpovědí 3, tj. dohromady 76 osob. Platí, že 77 je více než 76, referendum však závazné pro variantu *ne* není, neboť 3 další lístky byly neplatné. Varianta *ne*, ač byla nejfrekventovanější odpovědí, získala pouze 49,4 % z celkového počtu vydaných úředních obálek. Je tedy namístě zamyslet se nad tím, zda závaznost místního referenda nemá být spíše odvislá od celkového počtu platných hlasů, který je dán součtem hlasů pro variantu *ano*, pro variantu *ne* a pro žádnou z variant (zdržení se).

Je-li rozhodnutí v místním referendu platné a závazné či je-li rozhodnutí v místním referendu o oddělení obce, sloučení obcí nebo připojení obce přijato, pak zavazuje zastupitelstvo a jiné orgány obce či statutárního města ve smyslu legislativních zkratk (§ 49 zákona o místním referendu). Pokud by tyto orgány rozhodnutí vzešlá z místního referenda nerespektovaly, vyzve podle § 89 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. podle § 67 odst. 2 či § 92 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, Ministerstvo vnitra (v případě městské části hlavního města Prahy primátor hlavního města Prahy) příslušné zastupitelstvo, aby do 2 měsíců zjednal nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo v této lhůtě neučiní, Ministerstvo vnitra (resp. zastupitelstvo hlavního města Prahy v případě pražské městské části) je rozpustí. Rozhodnutí o rozpuštění nelze zvrátit tím, že rozpuštěné zastupitelstvo nebo jiný orgán obce začne místní referendum po realizaci této sankce respektovat. Zastupitelstvo je možné naplnit jen novými volbami. Pokud by i nově zvolené zastupitelstvo odmítalo postupovat v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, celý postup se opakuje.

Proti rozhodnutí o rozpuštění může územní samosprávný celek podat žalobu k soudu podle § 67 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který ideově vychází z čl. 11 Evropské charty místní samosprávy. Tato tzv. *žaloba ve věcech samosprávy* nemá automaticky suspenzivní účinek, nicméně podle § 73 odst. 2 soudního řádu správního soud žalobě takový účinek přizná, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí způsobily žalobci nenahraditelnou újmu za podmínky, že se přiznání odkladného účinku nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Této podmínce soudního řádu správního bude vyhovovat situace, kdy bude pravděpodobné, že nové volby proběhnou dříve, než soud rozhodne o žalobě. V takovém případě totiž nelze mandát zastupitelstva nijak obnovit.⁸

Místní referendum není závazné pro státní orgány ani pro orgány kraje. Tyto orgány by z právního hlediska měly k výsledku hlasování přihlídnout jako ke každému dalšímu stanovisku, nemusí se jím však povinně řídit. Přesto nelze výsledku místního referenda upřít vysokou politickou váhu.

Otázkou, která však není literou zákona zodpovězena, je to, po jak dlouhou dobu je rozhodnutí pro orgány obce závazné. Domnívám se, že nelze dospět k jinému závěru, než že závazné rozhodnutí, které z místního referenda vzejde, bude změnitelné či zrušitelné opět pouze novým referendem, to však bude možné ve stejné věci konat až po uplynutí 24 měsíců [§ 7 písm. h) zákona o místním referendu]. Takové řešení stěžejně naplňuje požadavky flexibility. Nebylo by od věci uvažovat nad jinou konstrukcí závaznosti, např. nad takovou, kdy by rozhodnutí zavazovalo orgány obce po dobu 4 let (tedy aby se během té doby jistě konaly volby do zastupitelstva) a posléze by bylo změnitelné kvalifikovanou (např. třípětinovou) většinou členů zastupitelstva.

Referenda o změnách hranic obcí

Konstrukce platnosti a závaznosti je zpřísněna v případě místního referenda, v němž se rozhoduje o oddělení části obce (obligatorní referendum) nebo o sloučení obcí, resp. o připojení obce k jiné obci. Takové **rozhodnutí** je v místním referendu **přijato**, jestliže pro ně

⁸ MORAVEC, O., RIGEL, F.: *Zánik mandátu člena zastupitelstva obce*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2004, č. 1, s. 68.

hlasovala více než polovina ze všech oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob, tedy nikoliv pouze z příchozích. Nutná většina se počítá z oprávněných osob:

- v případě oddělení, v té části obce, popřípadě částech obce, která se má oddělit,
- v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán.

Zpřísnění požadavku na oddělování obcí je způsobeno pravděpodobně tím, že za deset let po roce 1990 stoupl počet obcí o více než dva tisíce a překročil tak hranici šesti tisíc. V evropském kontextu se jedná o počet v přepočtu na obyvatele takřka bezprecedentní.

I český zákonodárce se tedy snaží trend rozdělování obcí co možná nejvíce přibrzdit. Je totiž otázkou, nakolik mohou velmi malé obce zvládat některé úkoly. Menší počet obcí šetří náklady na provoz místního aparátu a umožňuje spravedlivější alokaci veřejných financí v rámci rozpočtové soustavy.⁹ Oddělení obce tak mnohdy neřeší problémy obyvatel, kvůli nimž přistoupili k místnímu referendu, naopak „*drobí ekonomický potenciál nezbytný pro zajištění občanské vybavenosti.*“¹⁰ V malých obcích leckdy také chybí dostatek lidí, kteří by se chtěli angažovat v orgánech místní samosprávy, ve volbách pak není možno vybírat z dostatečného množství kandidátů.

Závěrem

Hranice platnosti a závaznosti je v různých zemích upravena rozličně. Např. v Belgii je hranice platnosti stanovena na 40 %. Zvláštností zůstává to, že není-li této mety dosaženo, hlasy se vůbec nepočítají a hlasovací lístky jsou ihned spáleny. Místní referendum v Belgii navíc není závazné.¹¹ V Bulharsku je rozhodnutí vzešlé z hlasování závazné, hranice platnosti je stanovena na 50 %.¹² Ve Francii je práh platnosti 50 % a referendum je závazné, stejná konstrukce platí i na Slovensku.¹³ V Polsku je hranice platnosti stanovena na 30 %

⁹ Srov. některé závěry, k nimž dochází PEKOVÁ, J.: *Unifikovaný model neexistuje. Některé problémy územní samosprávy a místních financí v intencích integrace do EU*. Veřejná správa, 1999, č. 25, s. 12, 21–22.

¹⁰ Cit. MAŠEK, J.: *Místní referendum a rozdělení obce*. Moderní obec, 1995, č. 8, s. 9.

¹¹ VERHULST, J.: *Country-by-Country Overview: Belgium*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 38.

¹² DRUMEVA, E.: *Local Government in Bulgaria* [stav ke dni 1. února 2008]. Dostupný z <http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Bulgaria.pdf>.

¹³ FILKO, J.: *K otázkám petičního práva a miestneho referenda v územnej samospráve v Slovenskej republike*. Správní právo, 2005, č. 6, s. 390.

oprávněných osob, referendum je rovněž závazné.¹⁴ Z našeho pohledu se jako nejrozumnější jeví výše popsany bavorský model.

I český zákonodárce si patrně uvědomuje, že stávající konstrukce platnosti a závaznosti místního referenda není plně vyhovující (z důvodů vyložených v příspěvku). Jím zamýšlená nová úprava v době uzávěrky tohoto příspěvku čeká na schválení.¹⁵ Pokud k tomu dojde, bude zajímavé sledovat, nakolik se novela poučila z dosavadních zkušeností.

Literatura:

Dahl, R. A.: *On Democracy*, New Haven and London: Yale University Press, 1998, ISBN 0-300-07627-4.

Filko, J.: *K otázkam petičného práva a miestneho referenda v územnej samospráve v Slovenskej republike*, Správní právo, 2005, č. 6, s. 385–395.

Izdebski, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 2001, ISBN 83-88296-92-2.

Mašek, J.: *Místní referendum a rozdělení obce*, Moderní obec, 1995, č. 8, s. 9.

Moravec, O., Rigel, F.: *Zánik mandátu člena zastupitelstva obce*, Časopis pro právní vědu a praxi, 2004, č. 1, s. 67–72.

Peková, J.: *Unifikovaný model neexistuje. Některé problémy územní samosprávy a místních financí v intencích integrace do EU*, Veřejná správa, 1999, č. 25, s. 12, 21–22.

Verhulst, J.: *Country-by-Country Overview: Belgium*. In Kaufmann, B., Waters, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*, Durham: Carolina Academic Press, 2004, p 36–38, ISBN 0-89089-262-8.

Kontaktní údaje na autora – email:

filip@rigel.cz

¹⁴ IZDEBSKI, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 2001, s. 126.

¹⁵ Sněmovní tisk č. 323, Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon o místním referendu, zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze, V. volební období.