

KRAJSKÉ REFERENDUM V ČESKÉ REPUBLICĚ A NA SLOVENSKU

MICHAL MÁRTON

Trnavská univerzita v Trnavě, Právnická fakulta

Abstract in original language

Cílem příspěvku je komparace právní úpravy krajského referenda v České a Slovenské republice, která se v České republice stala aktuální v souvislosti s účinností zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, a to od 1. ledna 2011. Text je vnitřně členěn do tří, logicky na sebe navazujících částí: ústavní základy krajského referenda, vybraným institutům krajského referenda se věnuje následující kapitola, závěr přináší spíše praktické otázky o potencionálním fungování institutu krajského referenda v budoucnosti, především v České republice. Institut krajského referenda je komparován napříč vnitřním členěním příspěvku.

Key words in original language

Kraj; samospráva; krajské referendum; ústava.

Abstract

The aim of the paper is the referendum in county level in Czech republic and Slovakia. This theme has become actual in the Czech republic when the act n. 118/2010 Sb. (act on county referendum) came in the force since the 1 st of January 2011. The paper is structuralized into three chapters: constitutional basement of county referendum and legal definition of county, second chapter provides introduction to basic institutes of county referendum, and the last chapter presents the autors considerations about possibilities of this institut in future, especially in the Czech republic. Text is based on compararison of this institute throught the chapters.

Key words

Constitution; county; county referendum; referendum; self government.

I. Ústavní základy krajského referenda

Ústavní pořádek České republiky není institutu přímé demokracie nakloněn. Článek 2 Ústavy explicitně preferuje zastupitelskou demokracii na úkor demokracie přímé. Podle prvního odstavce platí, že *lid je zdrojem*

veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Následující odstavec citovaného ustanovení pak stanoví, že *Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*¹ Ústava předmětným článkem skýtá nejednoznačný výklad v otázce přímé demokracie.² Rovněž je otázkou, zda není ustanovení článku 2 odst. 2 nadbytečné, a to v kontextu dikce článku 9 odst. 1 české ústavy, který umožňuje zákonodárci modifikovat ústavu skrze cestou ústavních zákonů. Nic by tak zákonodárci nebránilo přijmout ústavní zákon o referendu, který by se stal součástí ústavního pořádku.³ Citovaná ustanovení jsou v aplikační praxi vztahována na referendum celostátní, resp. národní.

Ústavní základ referenda na území vyššího samosprávného celku vychází z ustanovení týkajících se práva na samosprávu: článek 99 – správní členění: *Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.* Těmto celkům je zaručeno právo na samosprávu čl. 100 odst. 1 Ústavy: *Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.* Uvedené pak dotváří čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“): *„Občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“* Správa věcí veřejných je pojem široký, který zahrnuje jak

¹ Srov. též dikci článku 10a Ústavy České republiky

² Litera Ústavy tak skýtá nejednoznačný výklad a je nutno ji interpretovat v souladu s ostatními normami ústavního pořádku. Vhodnost či prospěšnost přímé demokracie je limitována a ústavní zákon by měl stanovit pravidla, kdy k referendu nebo jiným přímým formám demokracie má či může dojít, ať už z hlediska věcných vztahů (o čem se má rozhodovat), jakož i procedurální hledisko (technika referenda nebo jiné přímé formy demokracie). Ústava se v tomto směru může jevit jako neúplná, a její dotvoření bude dosaženo přijetím relevantních ústavních zákonů. Je nutné rovněž podotknout, že Ústava v tomto směru dává možná až přílišnou volnost jakým způsobem referendum upravit, zda má být přijat komplexní ústavní zákon o referendu, stanovící podmínky, za kterých může být vyhlášeno, a nebo má být přijat ústavní zákon o referendu „na jedno použití.“ Rovněž dikce „ústavní zákon může stanovit“, nevylučuje výklad, že tak může stanovit zákon běžný. Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Praha, 1998, s. 57-59

³ Suchánek, R. Obecné celostátní referendum v České republice – soumrak parlamentarismu. In Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Praha, Univerzita Karlova, 2007, str. 32

centrální, tak regionální úroveň, přičemž pokud jde o centrální úroveň, pak toto ustanovení stojí do jisté míry v kontrapozici s dikcí článku 2 Ústavy⁴.

Východiskem ústavního zakotvení místního referenda v republice Slovenské jsou následující články Ústavy Slovenskej republiky (dále jen „slovenská ústava“), a to čl. 2 odst. 2, čl. 30 odst. 1, článek 67 odst. 1.)

Článek 2 odst. 1 (základní ustanovení) aprobuje institut přímé demokracie rovnocenně s demokracií zastupitelskou: „*Státní moc pochází od občanů, kteří ji vykonávají prostřednictvím svých volených zástupců nebo přímo.*“ Přímý výkon státní moci občany je slovenskou ústavou v tomto ustanovení garantován, a následně realizován dalšími ustanoveními (čl. 7, hlavou V, oddíl II – referendum, čl. 68). Referendum na celostátní úrovni je tak dáno na roveň zastupitelské demokracii, čemuž napovídá i systematika slovenské ústavy, kde je referendum zařazeno jako samostatný oddíl moci zákonodárné, která pochází od dvou zdrojů (Národní rada SR – jednokomorový parlament a referendum), což je zásadní rozdíl oproti české ústavní úpravě, která „umožňuje“, nikoli „garantuje“.

Ústava Slovenské republiky vedle celonárodního referenda obsahuje též explicitní ustanovení týkající se referenda regionálního. Podle článku 67 odst. 1 ústavy platí, že: *Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.* Ústava tak rozlišuje regionální referendum na území vyššího územního celku – kraje, a dále referendum místní – na úrovni obce. Článek. 21 odst. 1 Listiny garantuje

⁴ Nechápeme –li ve stejném významu právo občana podílet se na správě věcí veřejných přímo, které garantuje listina a právo rozhodovat přímo na základě vůle zákonodárce projevené kvalifikovanou většinou

v České republice právo občanům právo realizovat správu věcí veřejných⁵ přímo, narozdíl od taxativního výčtu způsobů výkonu územní samosprávy ve slovenské ústavě⁶. Pokud bychom hledali v české ústavě ustanovení, které by hovořilo a způsobu výkonu obecní samosprávy, narazili bychom na ustanovení článku 100 odst. 1 a odst. 2, ve kterém je stanoveno, že obec, stejně jako vyšší územně samosprávný celek je samostatně spravována zastupitelstvem. V kontextu slovenské úpravy působí citovaná ustanovení článku 100 opět citelně preferenčně směrem k zastupitelskému způsobu správy nižších samosprávných jednotek. Z výše uvedeného pak vyvozují závěr, že ačkoli český ústavní pořádek explicitně nehovoří o místním referendu, je článek 21 odst. 1 Listiny jeho ústavním základem, díky němuž nemůže být zákon o místním ani krajském referendu v rozporu s ústavním pořádkem.

Česká i Slovenská republika jsou unitárními státy⁷, které se následně dělí na nižší územně správní jednotky. Podle článku 99 ústavy je v České republice základní územně správním celkem obec a vyšším územně samosprávným celkem kraj. Vyšší územně samosprávný celek lze zřídit nebo zrušit pouze ústavním zákonem, kterým je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, který v současné podobě stanoví 13 vyšších územně samosprávných celků⁸. Obdobnou dikci organizace samosprávy skýtá slovenská ústava v čl. 64 – základem územní samosprávy je obec. Územní samosprávu tvoří obec a vyšší územní celek. Na rozdíl od české úpravy je vyšší územní celek zřízen předpisem nižší

⁵ pojem veřejná správa je širokým obecným pojmem, který zahrnuje jak výkon státní správy, tak samosprávy. Základní vymezení veřejné správy in Průcha, P. Správní právo, obecná část. 5. vydání. Brno: PF MUNI, 2003, str. 27-44

⁶ slovenská ústava obsahuje ustanovení totožného znění v části politická práva čl. 30 odst. 1 jako Listina článek 21 odst. 1: *občané se mají právo podílet na správě věcí veřejných přímo anebo svobodnou volbou svých zástupců*

⁷ čl. 1 odst. 1 ústavy ČR: Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. čl. 1 odst. 1 věta I. ústavy SR: Slovenská republika je svrchovaný, demokratický a právní stát.

⁸ Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Pardubický kraj, Královéhradecký kraj, Liberecký, Karlovarský, Ústecký, Plzeňský, Jihočeský, Moravskoslezský, Olomoucký, Zlínský, Jihomoravský, Kraj Vysočina

právní síly – zákonem č. 302/2001 Z.z., o samosprávě vyšších územních celků (dále jen „slovenský zákon o krajích“), který zřídil 8 krajů⁹. Skrze vymezení krajů v obou zemích, které je významné vymezení referenda ve vztahu k území – regionální, a které určuje územní jednotky, na kterých může být realizováno – vyšší samosprávním celem, je nanejvýš vhodné přejít k právní práve vlastní referenda.

II. Krajské referendum

Po dlouhých peripetiích včetně vrácení prezidentem republiky v České republice vstoupil 1. lednem 2011 letošního roku v účinnost zákon o krajském referendu (dále jen „český zákon o krajském referendu“). Jedná se o samostatnou právní normu, která zásadně vychází ze zákona o místním referendu¹⁰, což bylo také cílem zákonodárce.¹¹

Ve Slovenské republice je ustanovení o krajském referendu součástí zákona o krajích¹², přičemž i v tomto případě zákonodárce vycházel z právní úpravy obecního referenda, resp. ustanovení § 11a zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zariadení (dále jen „slovenský zákon o obcích“), které upravuje místní referendum v zákoně o obcích.¹³

Předmět krajského referenda český zákon o krajském referendu vymezuje jednak pozitivně a jednak negativně. Dle ustanovení § 6 odst. 1 se v krajském referendu rozhoduje o věcech, které náleží do samostatné

⁹ Bratislavský, Trnavský, Trenčianský, Nitranský, Žilinský, Banskobystrický, Košický, Prešovský.

¹⁰ zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ Z důvodové zprávy k návrhu zákona o krajském referendu: Navrhovaný zákon je adaptací právní úpravy místního referenda. Vychází z návrhu Zlínského kraje z roku 2005 (sněmovní tisk 1166) a komplexního pozměňovacího návrhu Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny, snaží se ovšem odstranit některé jejich nedostatky obvykle cestou důslednějšího sledování vzorového zákona o místním referendu.

¹² § 16 slovenského zákona o krajích

¹³ Z důvodové zprávy k návrhu slovenského zákona o krajích: Jedním z významných prvků přímé demokracie je institut referenda. Zákon ustanovuje podmínky platnosti tohoto typu referenda obdobně jako při úpravě místního referenda v obcích. Pozn. v obou případech je upraveno v jediném paragrafu.

působnosti kraje. Podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o krajích¹⁴ náleží do samostatné působnosti kraje záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Následující odstavec citovaného ustanovení pak demonstrativně vypočítává okruh záležitostí, které do samostatné působnosti náleží.¹⁵ Realizace výkonu samostatné působnosti je svěřena zastupitelstvu kraje, které je voleným orgánem na čtyřleté období a jeho počet je odvislý od velikosti kraje a krajské referendum tak doplňuje zastupitelský prvek. Negativní vymezení předmětu referenda přináší ustanovení § 7 českého zákona o krajském referendu, které taxativně stanoví okruh záležitostí, o nichž nelze konat krajské referendum:

- a) o ukládání pokut a rozpočtu kraje
- b) zřízení nebo zrušení orgánů kraje a jejich vnitřním uspořádání
- c) o volbě a odvolání hejtmána, jeho náměstků a členů rady kraje, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje
- d) jestliže by otázka položená v referendu mohla být v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy
- e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve vlastním řízení
- f) o schválení, změně, nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje
- g) referendum by se konalo v téže věci ve lhůtě kratší než 24 měsíců od platného rozhodnutí v krajském referendu

Zákon o krajském referendu, jak vyplývá z důvodové zprávy, vychází z negativního vymezení předmětu referenda, tak, jak jej pojímá zákon o místním referendu.¹⁶

¹⁴ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění

¹⁵ ukládání pokut, pravomoci rady a zastupitelstva, další náležitosti, které svěřuje zákon, např. zřizování základních a středních škol, pozemní komunikace atp.

¹⁶ prakticky doslovně je přejato ustanovení § 7 zákona o místním referendu, vyjma písm. f) – uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti. Tyto nejsou součástí zákona o krajích, tedy neplatí, že by jeden kraj vykonával přenesenou působnost pro druhý. Navíc, výkon přenesené působnosti znamená výkon státní správy, která je delegována na

Je otazné, zda takto precizní negativní vymezení předmětu referenda je nezbytné, či zda dostačuje pouhá interpretace existujících norem. Předmětem krajského referenda, jak bylo výše uvedeno, jsou věci, které náleží do samostatné působnosti kraje, a o těchto by rozhodoval zastupitelský orgán svým usnesením, případně vydáním podzákoného předpisu – obecně závazné vyhlášky. Podle ustanovení článku 39 Listiny základních práv a svobod platí, že jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit. Analogicky toto platí o sankcích ve správním řízení, proto zákon stanoví jak sankci, kterou lze uložit, tak i orgány příslušné k jejímu uložení včetně procesních předpisů. Z logiky věci by „ukládání pokut“ cestou referenda, které je svou povahou činností normotvorné, bylo zásahem do moci výkonné, již náleží správní řízení v otázce ukládání pokut a nepochybně i do práva na spravedlivý proces.

S tímto principem souvisí i bod „b“ i „c“ negativního vymezení, neboť orgány kraje jsou stanoveny zákonem, čímž by došlo k inherenci „podzákoného rozhodování“ lidu do předpisu vyšší právní síly – zákona. Zákon o krajích nereflektuje přímou volbu osob do orgánů kraje. Odvolání zástupců pak není referendem, ale jinou formou přímé demokracie – tzv. recall¹⁷. Písm. d) se pak jeví jako nadbytečné s ohledem na následné zakotvení procedury vyhlášení referenda, jakož i jeho předběžný i následný soudní přezkum¹⁸.

nižší úroveň, proto je zcela logické, že místní referendum, jehož předmětem je rozhodování o věcech samostatné působnosti, by de facto znamenalo (byť o uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhoduje obec samostatně s inherencí státní správy – souhlas ministerstva) zásah do působnosti přenesené.

¹⁷ odvolání volených zástupců občany

¹⁸ § 56 zákona o krajském referendu – na návrh přípravného výboru (předběžná kontrola), § 57 citovaného zákona následná kontrola na návrh osoby oprávněné hlasovat nebo přípravného výboru (určení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v referendu), vše v návaznosti na ustanovení § 91b zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

Důvodová zpráva má pod bodem „e“ na mysli situace, kdy se o rozhodované otázce rozhoduje ve správním řízení např. podle správního řádu, přestupkového zákona či zákona o ochraně osobních údajů. Stávající právní úprava je i v tomto případě dostačující, kdy výsledkem správního řízení je vydání individuálního správního aktu¹⁹, zatímco výsledek referenda směřuje k vydání obecně závazného právního předpisu na území kraje, případně k vydání rozhodnutí dotýkajícího se neurčitého okruhu subjektů.

Vyloučení schválení, změny nebo zrušení obecně závazné vyhlášky je opět vyjádřením preference zastupitelské demokracie na úkor principu přímé demokracie, nicméně citované ustanovení považuji za užitečné vzhledem k tomu, že zde zákonodárce nepřipustil sporný výklad týkající se předmětu referenda, který by v konečném důsledku musely rozhodnout soudy. Obecně závazná vyhláška, jakožto právní předpis vydaný v samostatné působnosti kraje, je důsledkem realizace samostatné působnosti a lze predikovat, že v případě vstupu krajského referenda v praktický život, by otázka zásahu přímé moci lidu do tvorby předpisů orgánem zastupitelským byla v soudní praxi řešena.

Referendum nelze konat, jestliže od platného rozhodnutí v referendu v téže věci neuplynula doba menší než 24 měsíců. V této souvislosti je nutné připomenout podmínky, za kterých je referendum platné. Podle ustanovení § 48 odst. 1 zákona o krajském referendu je potřeba k platnosti referenda účast alespoň 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Pokud nedosáhne účast osob hlasujících v krajském referendu této hranice, není referendum platné, a může se tedy konat opětovně. Je-li referendum platné bez ohledu na jeho závaznost²⁰, pak jej nelze konat v téže otázce po dobu dvou let. Předmětné ustanovení je přínosné, především

¹⁹ Dle ustanovení § 9 správního řádu je správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti nemá.

²⁰ Ustanovení § 48 odst. 2 zákona o krajském referendu a viz níže

s ohledem na ekonomické aspekty v podobě nákladů referenda a de lege ferenda se jeví jako vhodná extenzivnější platnost ustanovení, protože i neplatné referendum s sebou přináší náklady spojené s jeho realizací. Nevyužití práva hlasovat v referendu je rovněž projev vůle hlasujícího a v kontextu této skutečnosti ustanovení § 7 písm. f) zákona o krajském referendu nechrání před případy „opakovaného vyhlášení“ referenda, o jehož předmět není mezi hlasujícími zájem. Vhodnější se tak do budoucna jeví změna dikce citovaného ustanovení, tak, že se referendum o téže otázce nesmí konat dříve než 24 měsíců od vykonání referenda, resp. vyhlášení jeho výsledků. Na druhou stranu ani ustanovení o zákazu opakování referenda není s to zabránit životním situacím, kdy je důsledek předchozího referenda stěží reversibilní. De iure lze opakovat referendum v téže otázce po dvou letech, ale de facto závazný výsledek opakovaného referenda bude obtížné realizovat vzhledem k povaze předchozího rozhodnutí (např. výstavba knihovny).

Na Slovensku může být krajské referendum vyhlášeno o důležitých otázkách týkajících se samosprávy samosprávného kraje. Uvedená formulace se nejeví jako nešťastnější, a to s ohledem na nutnost posoudit „důležitost“ otázky v referendu kladené, která je ostatně předmětem sporů i v případě celostátního referenda, které se může konat o důležitých otázkách veřejného zájmu²¹.

²¹ Čl. 93 odst. 3 slovenské ústavy, podle něhož se referendum může konat i o jiných otázkách důležitého veřejného zájmu. „Veřejný zájem“ je myšlenkově, formulačně i obsahově velmi rozsáhlý. I když neexistuje definice tohoto pojmu, pak lze konstatovat, že zájmy územních anebo územně samosprávných celků jsou vyšší než zájmy jednotlivce nebo menší skupiny osob. Za veřejný zájem by se mohla považovat otázka, v rámci které by se rozhodovalo o důležitých zájmech nebo potřebách širšího celku, zejména státu, anebo potřebám nějaké početnější sociální skupiny (např. studující mládež, rodiny s dětmi, důchodci). Veřejný zájem nemusí být prokázán absolutně (bezvýhradně), protože v tomto případě by byl institut fakultativního referenda prakticky znemožněn. (Čič, M. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin, 1997, s. 349)

Ustanovení § 15 odst. 6 slovenského zákona o krajích vylučuje konání opakovaného referenda v téže otázce dříve než 24 měsíců od vykonání referenda, což, jak je uvedeno výše, by mohlo být inspirující pro českého zákonodárce proto, aby nedocházelo k opakování referenda o otázce, která není veřejnosti vnímána jako důležitá. V tomto směru shora citované ustanovení o předmětu referenda (důležitý veřejný zájem) spolu s ustanovením § 15 odst. 5 citovaného zákona o platnosti výsledku referenda, které je platné za předpokladu, že se jej zúčastní alespoň 50% oprávněných voličů a současně bylo přijaté nadpoloviční většinou platných hlasů, naráží na potencionální stav, který představuje chování hlasujících v referendu, kteří se na něm nezúčastní, čímž dávají najevo, že kladené otázky nepřikládají takovou důležitost, aby využili zákonem garantovaného práva rozhodnout.²² Slovenský zákon o krajích vyjma ustanovení § 15 odst. 6 nezná negativní vymezení předmětu referenda, avšak prakticky je možné výkladem zákona tato dovodit v obdobných intencích jako v negativním vymezení ustanovení § 7 českého zákona o krajském referendu, což bylo rozebráno výše.

Vedle otázek samosprávy však slovenský zákon o krajích aprobuje vyhlášení referenda o odvolání předsedy²³. Referendum vyhlásí zastupitelstvo za předpokladu, že předseda nevykonává funkci nebo je zdravotně nezpůsobilý pro její výkon po dobu delší než 6 měsíců nebo hrubě zanedbává své povinnosti čímž vznikají hrubé nedostatky ve správě kraje. Může tak učinit též na základě petice 30% oprávněných voličů – v tomto případě bez uvedení důvodu, resp. zákonným důvodem je právě petice. Slovenský zákon o krajích tak aprobuje institut tzv. „recall“, což

²² Vyhlášení důležité otázky týkající se samosprávy, o které občané následně odmítnout účast v referendu. Obdobná praxe je na Slovensku s celostátním referendem, kdy 6 referend nebylo platných pro nízkou účast, 1 zmařené a jedno – o vstupu státu do Evropské unie, platné. Blíže viz. stránky Slovenského statistického úradu <www.portal.statistics.sk, zobrazeno dne 20. 04. 2011>

²³ § 16-18 slovenského zákona o krajích, v České republice hejtman § 61 – 64c zákona krajích

však lze předpokládat s ohledem na skutečnost, že předseda kraje je volen přímo²⁴.

V České republice náleží iniciativní pravomoc k vyhlášení referenda zastupitelstvu a přípravnému výboru (při podpisu 6% oprávněných osob s trvalým pobytem v kraji), referendum následně vyhlašuje zastupitelstvo. Obdobná úprava platí ve Slovenské republice, avšak na základě iniciativy voličů se toto může konat za podmínek předložení petice podepsanou 30% oprávněných voličů²⁵.

Odvlišnost kvór pro vyhlášení referenda na základě iniciativy občanů je logicky zdůvodnitelná odlišností podmínek pro platnost referenda a jeho závaznost. Jak bylo uvedeno výše, je výsledek krajského referenda v České republice platný za předpokladu, že se jej zúčastní alespoň 35% oprávněných osob. Aby bylo referendum současně závazné, je nutné, aby rozhodnutí v něm vyslovilo nadpoloviční většina oprávněných osob, které se jej zúčastnily, a současně musí jít o 25% oprávněných osob zapsaných v seznamu. Příkladmo: *Kraj má v seznamu zapsáno 1.000 000 oprávněných voličů – tzn. osoby, které splňují zákonné podmínky pro hlasování v krajském referendu. Referenda se zúčastní 360.000 hlasujících, a jedná se o referendum platné. Výsledek referenda je takový, že 200.000 hlasujících odpovědělo na položenou otázku ANO, 160 000 NE. Je splněna podmínka, že návrh podpořilo nadpoloviční většina hlasujících, ale není splněna podmínka 25% osob zapsaných v seznamu – pouze 25% a referendum proto není pro zastupitelstvo a orgány kraje závazné.*

Obdobný příklad aplikujeme na zákonnou úpravu ve Slovenské republice. *Kraj má v seznamu voličů zapsáno 1.000 000 osob. Referenda se zúčastní*

²⁴ Tento institut se na Slovensku uplatňuje na všech úrovních: odvolání prezidenta čl. 106 slovenské ústavy, odvolání starosty dle § 11a odst. 1 písm. b) slovenského zákona o obcích. Všichni tito činitelé jsou voleni přímou volbou.

²⁵ V obou případech je rozdíl mezi počtem osob, které referendum iniciují a počtem zúčastněných nutných pro platnost referenda prakticky 20% - v ČR 6% pro iniciaci a 25% pro platnost, v SR 30% iniciace, 50% platnost

600.000 hlasujících, kteří hlasují následovně: neplatných hlasů je 100.000, z 500.000 platných hlasů se vysloví ANO 220.000 hlasujících a NE 280.000 hlasujících. Referendum je platné, protože nadpoloviční většina platných hlasů se vyslovila záporně.

Cílem příkladů bylo poukázat na skutečnost, že slovenská úprava oproti české počítá explicitně s platnými hlasy odevzdanými v referendu, zatímco česká se všemi hlasujícími. Pokud by slovenský zákon neukotvil ustanovení o počtu platných hlasů, v kontextu české právní úpravy by nebyla splněna podmínka platnosti referenda, neboť návrh byl v referendu zamítnut pouze 280.000 hlasujícími, což však není nadpoloviční většina z 600.000 hlasujících.

Co ještě právní úpravy obou zemí odlišuje je jejich samotná podoba. Zatímco v České republice je referendum jak na krajské, tak místní úrovni komplexně upraveno zákonem, na Slovensku zákon o obcích a o krajích stanoví pouze elementární rámec právní úpravy – aprobaci referenda, jeho vyhlášení, předmět a podmínku platnosti v jednom ustanovení zákona a procedurální rámec referenda je ponechán na kraji, případně obci cestou podzákoného předpisu – nařízení. Na jednu stranu je možné takovýto přístup zákonodárce ocenit s odkazem na rostoucí hypertrofii právních předpisů v obou zemích, avšak tento způsob skýtá spíše nevýhody, které představují neexistenci jednotného právního předpisu o organizaci referenda na místní, resp. krajské úrovni. Stanoví jej podzákoný předpis, který však musí být v souladu s platnou legislativou, což však klade především na malé obce vysoké nároky – např. absence zaměstnanců s právním vzděláním a sjednocovací praxi musí nutně přinést kontrolní činnost nadřízených orgánů, resp. soudní judikatura.

III. Závěr

Zásadní otázky srovnávané problematiky – ústavní vymezení krajského referenda, předpoklady jeho vyhlášení, jakož jeho předmět, již byly řešeny výše, proto závěr bude reflektovat spíše praktickou otázku, a to spojenou se vstupem krajského referenda do praktického života.

Zákonodárce v důvodové zprávě uvádí, že institut přímé demokracie může výrazně posilovat participaci občanů na věcech veřejných, pocíťování problémů své obce a kraje jako svých vlastních a konečně i osobní identifikaci občana s obcí a krajem, což zvláště u krajů, jež byly uvedeny v život teprve v roce 2000 a jímž leckdy chybí dlouholetá tradice, mohou referenda působit jako vítaný zdroj legitimacy krajské moci a aby se staly skutečně oněmi společenstvími občanů, o nichž hovoří čl. 100 odst. 1 Ústavy. Právě na tento úmysl zákonodárce lze pohlížet s despektem, již s ohledem na samotný vznik krajů, které skutečně nemají tradici, a to včetně územního vymezení.²⁶ Skutečnost, že tyto kraje nevystoupily do hlubšího povědomí občanstva svědčí výsledky voleb do zastupitelstev krajů, kde na volebních výsledcích profitují výhradně strany zastoupené v poslanecké sněmovně (odlišná je situace v obcích, a to i včetně větších měst).²⁷ Má-li být tato úvaha podpořena empiricky, pak obdobně „na zelené louce“ jsou koncipovány kraje ve Slovenské republice, a 10 let od účinnosti slovenského zákona o krajích se na Slovensku nekonalo jediné krajské referendum, což lze podle mého názoru očekávat i v České republice.

Absence tradice pak úzce souvisí s další otázkou, která se váže k územnímu vymezení referenda – území kraje, které je přechodem od úrovně místní, která je tradiční (obec má historii svého vzniku, vyvíjí se a

²⁶ Zcela ignorují původní zemské zřízení (v 90. letech minulého století s ohledem na rozdělení tehdejšího Československa to byla pro zákonodárce nepřijatelná alternativa), z ideologických důvodů nebylo možné využít stávající správní kraje z roku 1960 tím, že by se transformovaly na samosprávné jednotky, takže vznikl současný model. Kraj Vysočina a Pardubický zasahují do původních zemí jak Čech, tak Moravy.

²⁷ Volby do krajských zastupitelstev v roce 2000, 2004, 2008 <www.volby.cz, zobrazeno dne 10. 04. 2011>, srov. volby do obecních zastupitelstev tamtéž

příslušnost k obci cítí občan nejvíce, proto místní referendum má obecně vyšší předpoklady pro praktické fungování), k úrovni centrální – stát jako celek, zde však občan rozhoduje o otázkách majících celospolečenský dopad, a tím roste jeho interest. Kraj, který byl v podstatě „oktrojován“ zákonodárcem a je vymezen územím obcí jej tvořících bude těžko nalézat otázky, které by byly vnímány jako problém „celokrajský“.²⁸

Nabízí se tak vlastně otázka, zda zákon o krajském referendu není „mrtvě narozeným dítětem“.

²⁸ V poslední době medializovaná smogová situace na Ostravsku není problémem Moravskoslezského kraje, ale obyvatel konglomerátu průmyslových obcí Ostrava, Orlová, Karviná, Třinec, Bohumín.

Literature

- Čič, M. a kol. : Komentár k Ústave Slovenskej republiky, 1. vyd. Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej,1997. ISBN 80-7090-444-5
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. Praha, 1998. ISBN 8072011103
- Průcha, P.: Správní právo, obecná část. 5. vydání. Brno: PF MUNI, 2003. ISBN 8021027630
- Suchánek, R.: Obecné celostátní referendum v České republice – soumrak parlamentarismu. In Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Praha, Univerzita Karlova, 2007. ISBN 9788087146002

Contact e- mail

mimarton@centrum.cz