

EVIDENCE OBYVATEL A MÍSTNÍ REFERENDUM

FILIP RIGEL

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Evidence obyvatel je součástí tzv. vnitřní správy. Tato evidence je zdrojem dat o obyvatelích a je užívána správními orgány, mj. také v průběhu místního referenda.

Key words in original language

Evidence obyvatel; místní referendum.

Abstract

Register of the Inhabitants is part of the administration of interior matters. This register is the source of the data about inhabitants and is used by administrative bodies, inter alia during the local referendum.

Key words

Register of the Inhabitants; Local Referendum.

Evidence obyvatel je nepochybně vnímána jako jedna ze součástí tzv. vnitřní správy. Obsahuje údaje o obyvatelích uvedených v § 1 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel). Evidence obyvatel je vedena v informačním systému evidence obyvatel, v němž je vedle mnoha jiných údajů o obyvatelích veden údaj o adrese trvalého pobytu. Uvedené údaje jsou užívány pro mnohé účely, v předkládaném příspěvku se zaměříme na jejich využití při místním referendu.

Místní referendum, upravené v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, je vedle nově zavedeného krajského referenda prostředkem přímé demokracie. Jde o přímé hlasování oprávněných osob o předmětné zjišťovací otázce z oblasti samostatné působnosti obce (s několika stanovenými výjimkami). Trvalý pobyt na území obce, kde se referendum koná, má přitom v této souvislosti nejméně dvojitý význam. Především se od něj odvíjí hlasovací právo v místním referendu (které je navázané na aktivní volební právo pro volby do zastupitelstva obce). Kromě toho má zvláštní význam také v situaci, kdy se místní referendum koná jen na území části obce o otázce, zda se má tato část oddělit od obce, jejíž byla doposud součástí. V takovém případě totiž podle § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), platí, že část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v

místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit. Dále v ustanovení § 16 odst. 1 zákona o obcích se praví, že občanem obce je taková fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu.

Většinou podmínka spočívající v tom, že nově vzniklá obec musí mít alespoň tisíc občanů, nepřináší potíže, neboť část obce, která se chce oddělit, ji při vědomí zákonné úpravy buď pohodlně splňuje (Želechovice nad Dřevnicí oddělené od Zlína, Držovice oddělené od Prostějova, Petrov nad Desnou oddělený od Sobotína), nebo splňuje sice jen poměrně těsně, ale počet občanů zde žijících je nesporný (Kunčice, po neúspěšném referendu stále setrvávající jako součást Letohradu).

Emancipační snahy se však někdy dotýkají také takových částí obce, kde tolik obyvatel nežije. To byl případ dvou částí Hronova - Velký Dřevíč a Rokytník. Samostatně ani jedna část uvedenou podmínku nenaplnila, dohromady však disponovaly více než tisícovkou občanů. Spor o to, zda se jedna část obce může ve svém emancipačním úsilí spojit s jinou částí či dokonce jinými částmi a v případě úspěšného referenda utvořit jednu obec, vyřešil Krajský soud v Hradci Králové ve svém usnesení ze dne 26. 11. 2009, č. j. 30 Ca 115/2009-70, publikovaném pod č. 2006/2010 Sb. NSS. Soud vyšel z toho, že zastupitelstvo obce nemůže odmítnout vyhlásit místní referendum o oddělení části obce s odkazem na § 7 písm. d) zákona o místním referendu jenom z toho důvodu, že část obce, která se chce oddělit, sestává z více částí obce ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích. Podstatné je, zda část obce, která usiluje o oddělení, splňuje jako celek podmínky stanovené v § 21 odst. 1 zákona o obcích. Místní referendum v hronovských částech Velký Dřevíč a Rokytník, které krajský soud uvedeným usnesením vyhlásil, však nakonec rozhodlo o setrvání ve svazku s Hronovem. Obdobně skončilo o několik měsíců později konané referendum v brněnských částech Dolní Heršpice a Přízřenice. Doposud tak snaha o osamostatnění více než jedné části obce nikdy neskončila úspěchem, zatímco referenda o oddělení toliko jedné části obce se ukazují jako většinou úspěšná. Protože nemáme dosud dostatečně velký statistický vzorek, může být úvaha o tom, že nebývá pro občany příliš atraktivní spojení více než jedné části (se vznikajícími problémy v podobě volby názvu nové obce, identifikací občanů s nově vzniklou obcí apod.) za účelem společného postupu vedoucího k osamostatnění od dosavadní mateřské obce, prezentována jen jako závěr předčasný.

Spor ohledně počtu občanů s trvalým pobytem na území části obce, která se chce oddělit, však v jednom případě přece jen vzniknul. Šlo o Březhrad, část Hradce Králové. Přes úspěšnou podpisovou akci v části Březhrad zastupitelstvo Hradce Králové rozhodlo dle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu, že referendum nevyhlásí, neboť dle jeho názoru nelze o navržené otázce místní referendum konat z důvodů uvedených v § 7 písm. d) téhož zákona. Zastupitelstvo odůvodnilo svůj postup tím, že na území

části Hradce Králové vymezené katastrálním územím Březhrad bylo ke dni podání návrhu a rovněž ke dni zasedání zastupitelstva hlášeno k trvalému pobytu dle údajů z centrální evidence obyvatel Ministerstva vnitra méně než 1 000 občanů (konkrétně ke dni podání návrhu jich bylo jen 906). Rozhodnutí v místním referendu by tak dle zastupitelstva bylo v rozporu s ustanovením § 21 odst. 1 zákona o obcích vyžadujícím, aby část obce, která se chce oddělit, měla po oddělení alespoň uvedený počet občanů. Ostatní podmínky pro osamostatnění (resp. pro konání referenda o této otázce) Březhrad splnil, avšak nedostatečný počet občanů vyhlásit referendum neumožnil.

Přípravný výbor podal návrh na vyhlášení místního referenda s odůvodněním, že není stanoveno, aby podmínka tisíce občanů byla splněna ke dni podání návrhu (či ke dni konání referenda). Tuto podmínku je třeba naplnit až ke dni rozhodnutí krajského úřadu o osamostatnění. Navíc celou uvedenou podmínku navrhovatel zpochybnil z hlediska ústavnosti a dále dodal, že na území části obce žije přes 1 100 obyvatel, pokud budou započtení i cizinci s trvalým pobytem. Krajský soud v Hradci Králové návrh usnesením ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. 30 Ca 23/2009, zamítl. Dle soudu případný kladný výsledek místního referenda o oddělení části obce představuje pouze první, i když nezbytný a zásadní, krok ke vzniku nové obce. Oddělení části obce se váže, vzdor tomu, že rozhodující vůle k němu se odvíjí od výsledku příslušného místního referenda, v konečném důsledku na rozhodnutí krajského úřadu. Dle § 22 odst. 1 zákona o obcích totiž o oddělení části obce rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti na návrh obce, který podá obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit. Další odstavce § 22 pak podrobně řeší otázky spojené s řízením o oddělení části obce, včetně náležitostí návrhu na oddělení části obce a v návaznosti na to i rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce.

Dle krajského soudu je třeba otázku, ke kterému okamžiku má mít část obce, která se chce oddělit, zákonem požadovaný počet 1 000 občanů (ačkoliv to krajský soud neuvedl výslovně, za "občany" ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o obcích považoval "občany obce" ve smyslu § 16 zákona o obcích, tedy státní příslušníky České republiky hlášené v obci k trvalému pobytu) posuzovat v kontextu celého zákonem o obcích upraveného postupu nutného pro vznik nové obce. V důsledku toho dospěl soud k závěru, že místní referendum o oddělení části obce je přípustné pouze za situace, kdy již ke dni zasedání zastupitelstva obce, na němž rozhoduje o vyhlášení či nevyhlášení místního referenda, splňuje část obce, která se chce oddělit, všechny podmínky stanovené § 21 odst. 1 zákona o obcích, tj. včetně naplnění požadavku na určitý počet občanů. Dle správného postřehu krajského soudu je totiž smyslem a účelem tohoto zákonného limitu, aby v místním referendu o oddělení části obce rozhodoval o této otázce určitý kvalifikovaný počet obyvatel části obce, která se chce oddělit. V opačném případě by totiž mohly nastat situace, kdy by o výsledku místního referenda

mohla rozhodnout početně poměrně malá skupina občanů s tím, že teprve po vyhlášení kladných výsledků místního referenda o oddělení části obce by nastaly aktivity směřující k náboru nových obyvatel této části za tím účelem, aby splnila zákonem požadovaný počet obyvatel ke dni podání návrhu na oddělení, respektive ke dni rozhodnutí krajského úřadu o schválení návrhu na oddělení dle § 22 odst. 5 zákona o obcích. Nově vzniklá obec by tak sice podmínku počtu 1 000 občanů po oddělení splnila, ale o oddělení by rozhodoval pouze takový počet osob, který by fakticky mohl představovat menšinu z oné tisícovky obyvatel, jež by obec ke dni svého vzniku měla.

Krajský soud v Hradci Králové podpůrně argumentoval také ustanovením § 48 odst. 3 zákona o místním referendu. To představuje speciální úpravu závaznosti rozhodnutí přijatého v místním referendu o oddělení části obce, kdy zákon vyžaduje pro závaznost takového rozhodnutí vyšší počet hlasů, než u jiných typů místního referenda. Jde-li o místní referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce, je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob a to v případě oddělení v té části obce, která se má oddělit. Dle krajského soudu bylo smyslem tohoto ustanovení právě to, aby kladný výsledek místního referenda o oddělení části obce prezentoval názor skutečně kvalifikované většiny obyvatel této části obce. Jestliže by podmínka 1 000 občanů neměla platit také pro okamžik rozhodování zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda, pak by *ad absurdum* výsledek místního referenda o odtržení části obce mohl být záležitostí hlasů několika málo jednotlivců.

To by mohlo nepřípustně vést ke konání jakýchsi cvičných místních referend tam, kde ostatní podmínky pro osamostatnění jsou splněny, ačkoliv by bylo zřejmé, že k dosažení mety 1 000 občanů nemůže v části obce přirozenou cestou dojít. Takový postup by znamenal pro obce značnou a neodůvodnitelnou finanční zátěž. Nejde totiž jenom o náklady spojené s pořádáním místního referenda. V případě, že místní referendum o oddělení části obce skončí kladným výsledkem, musí obec ve lhůtě 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků místního referenda podat krajskému úřadu návrh na oddělení části obce. Jeho součástí je dle § 22 odst. 3 zákona o obcích také písemná dohoda obce a přípravného výboru o rozdělení majetku obce mezi obec původní a nově vzniklou obec, bylo-li této dohody dosaženo. Pokud k dohodě nedojde, je majetek rozdělen dle pravidel obsažených v odst. 4. Rozdělení majetku, ať už dohodou či úředně, však musí předcházet celá řada dalších administrativních úkonů, včetně například jeho ocenění, což bezpochyby přináší další nemalé náklady, které v souvislosti s tím musí být vynaloženy a jimž se nelze vyhnout.

Krajský soud také předestřel své úvahy stran ústavnosti ustanovení zákona o obcích, které zavádí pro nově vznikající obec podmínku 1 000 občanů. V tomto ohledu ale pominul úvahu nad eventuálním zásahem do práva na

samosprávu (zda uvedená hranice není příliš vysoká) a opomenul také odůvodnit ústavně konformní výklad pojmu "občan", který je užitý v předmětném § 21 odst. 1 zákona o obcích. Je totiž skutečností, že v tomto ustanovení není výslovně použit termín "občan obce", nýbrž právě jen "občan". Stejně postavení jako občané obce mají dle § 17 zákona o obcích také cizinci s trvalým pobytem na území obce, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Krajský soud se tak soustředil jen na skutečnost, že jím učiněný výklad, že řečená podmínka musí být naplněna již při hlasování zastupitelstva, je ústavně souladný, neboť nejvíce odpovídá účelu a smyslu právní úpravy. Ryze jazykový výklad uvedeného ustanovení (*po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů*) tak neobstojí, s čímž se lze zajisté ztotožnit. Nabízí se ovšem také otázka, co když ke dni hlasování zastupitelstva bude mít část obce tisíc občanů (pro zjednodušení nyní pominěme problém s cizinci dle § 17 zákona o obcích), zatímco při rozhodování krajského úřadu již nikoliv. Je třeba dojít k závěru, že takové referendum by se konat mohlo, avšak ani přes jeho pozitivní výsledek by krajský úřad nemohl návrh na oddělení obce schválit s ohledem na znění § 22 odst. 5 zákona o obcích, dle něhož platí, že krajský úřad svým rozhodnutím schválí návrh obce na oddělení její části, jsou-li splněny všechny podmínky stanovené zákonem. V myšleném případě by chyběla podmínka nejméně tisícovky občanů.

Proti citovanému usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. 30 Ca 23/2009, byla podána ústavní stížnost. Ta byla Ústavním soudem shledána jako důvodná a nálezem ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, bylo uvedené usnesení zrušeno. Doprovodný návrh na zrušení § 21 odst. 1 zákona o obcích však byl odmítnut. Ústavní soud sice vyšel z teze, že právo na samosprávu nelze striktně pojit pouze s aktuálně existujícími samosprávnými subjekty, avšak dodal, že stanovení racionálních a nediskriminačních podmínek pro vznik nových obcí je výsostným právem zákonodárce. Je sice pravda, že podmínku tisícovky občanů v současnosti nespĺňuje přibližně 80 % obcí, avšak dle názoru Ústavního soudu má rozlišování mezi obcemi již existujícími a obcemi nově vznikajícími racionální základ; existence malých obcí je totiž podmíněna historicky. Následně bylo v dispozici zákonodárce historický stav zakonzervovat stanovením přísnějších podmínek pro vznik obcí nových. Dřívější právní úprava [zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)] sice ještě umožňovala snazší cestu k vytvoření obce nové, ale šlo o úpravu vztahující se k období transformace po roce 1989. Rozhodnutí zákonodárce omezit vznik nových obcí počtem obyvatel bylo dozajista vedeno jistými praktickými zkušenostmi s fungováním menších obcí a rovněž zájmem státu na tom, aby samospráva i výkon přenesené působnosti obcemi splňovaly určité standardy. Pokud by stávající zákon o obcích tohoto cíle chtěl dosáhnout zrušením stávajících malých obcí, šlo by jistě o závažný a excesivní zásah do již nabytých práv; preskriptivní (*pro futuro*) omezení vzniku obcí však za protiústavní zásah do práva na samosprávu považovat nelze. Pro názor, že stávající podmínky vzniku obcí jsou racionální,

legitimní a není třeba pochybovat o jejich ústavnosti, svědčí i úprava vzniku obcí ve srovnatelných státech (na Slovensku je to mj. podmínka, aby obec měla nejméně 3 000 obyvatel) a skutečnost, že valná většina evropských zemí má méně obcí než Česká republika.

Ústavní soud tak přistoupil ke zrušení napadeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové jenom proto, že (a to dokonce bez bližšího odůvodnění) vyšlo z toho, že za občany podle § 21 odst. 1 zákona o obcích je třeba považovat občany obce, tj. jen státní občany ČR. Před krajským soudem se však podle názoru Ústavního soudu otevíraly dvě interpretační varianty pojmu "1 000 občanů". Krajský soud přitom nesprávně vybral variantu první, příliš zužující a opřenou čistě o gramatický výklad odkazující na § 16 zákona o obcích.

Dle Ústavního soudu je ovšem nutné vycházet z druhé, širší a eurokonformní, interpretace pojmu občan ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o obcích, dle které musejí být pod interpretovaný pojem občan zahrnuti i osoby zmiňované v § 17 zákona o obcích, podle nějž oprávnění uvedená v § 16 má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Takovou mezinárodní smlouvou je pak Smlouva o fungování Evropské unie (v konsolidovaném znění), konkrétně její ustanovení čl. 22 odst. 1 (dále viz i čl. 40 Listiny základních práv Evropské unie). Tato výkladová alternativa se tudíž opírá o skutečnost, že zákon o obcích ve vazbě na mezinárodní smlouvy přiznává právo podílet se na samosprávě i některým cizím státním příslušníkům. Tento výklad lze podpořit i účelem ustanovení § 21 odst. 1 zákona o obcích. Jestliže má toto ustanovení zajistit, aby do budoucna vznikaly pouze obce, které budou schopny plnit zákonem svěřené úkoly, pak není důvod, aby pro účely splnění podmínky 1 000 občanů nebylo přihlíženo k osobám, které se samy na výkonu samosprávy mohou aktivně podílet. Nejlépe neudržitelnost krajským soudem přijaté interpretace ilustruje skutečnost, že ačkoliv by podle ní osoby uvedené v § 17 zákona o obcích byly oprávněny hlasovat v místním referendu o oddělení obce (§ 2 zákona o místním referendu), pro účely zjišťování podmínek vyhlášení referenda by byly právně irelevantní.

S prezentovaným závěrem Ústavního soudu se lze ztotožnit, pokud jde o vymezení pojmu občan. Nasvědčuje tomu také skutečnost, že zákon o obcích v § 21 odst. 1 nepoužívá již výslovně pojem občan obce, který jinak různá jiná ustanovení znají a používají. Pokud by § 21 odst. 1 skutečně chtěl rozebranou podmínku vztáhnout jen na občany obce, pak by jistě mohl užít přímo sousloví občan obce. Užil-li výraz jiný (jakkoliv podobný), může to znamenat, že se chtěl odchýlit, přičemž Ústavní soud nesporně podal přesvědčivou argumentaci, že takové odchýlení se v daném případě je racionální. Je ale možno uvést drobnou výhradu k tomu, že Ústavní soud svůj výklad označil za takzvaně eurokonformní. Místní referendum totiž

není komunitarizovaný institut a skutečnost, že občané EU mohou hlasovat v místním referendu v České republice, plyne až z národního práva. Výklad pojmu občan tak je třeba podat v kontextu národního práva, ačkoliv na výsledku takového výkladu (tj. že se předmětná podmínka vztahuje i na občany EU) tato skutečnost nic nemění.

Ústavní soud však již nepřítakal námitce stěžovatele, podle níž krajský soud pochybil při určování okamžiku, k němuž má být vztažena podmínka počtu občanů oddělené části obce. Odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, podle něhož se splnění všech podmínek vyhlášení referenda musí posuzovat v době, kdy je o něm příslušným orgánem rozhodováno (tj. ke dni zasedání zastupitelstva, resp. krajského soudu, pokud je mu podán návrh na vyhlášení místního referenda), považuje Ústavní soud za přesvědčivé, ústavně konformní a důsledně vzato i jediné prakticky možné. Pro účely konání místního referenda o oddělení části obce je nepochybně nutné stanovit datum, ke kterému se budou zjišťovat podmínky jeho konání. Pokud by jím mělo být až samotné konání referenda, nemělo by ověřování podmínek a rozhodování o jeho vyhlášení žádného praktického smyslu, neboť každé referendum o oddělení obce (buť by např. nově vzniklá obec měla mít v době rozhodování zastupitelstva či soudu jen zlomek z požadovaného počtu obyvatel) by muselo být vyhlášeno s tím, že by se až po jeho konání ukázalo, zda skutečně zákonné podmínky po oddělení byly splněny. Ústavní soud pak dále odkázal i na další možné (a krajským soudem zmiňované) praktické problémy, které by taková interpretace byla způsobilá přivodit – tj. konání cvičných či nikoliv vážně míněných referend bez šance na úspěch či nábor občanů, který by probíhal mezi rozhodnutím o vyhlášení referenda a jeho konáním.

Věcí se tedy po zrušujícím nálezu opět zabýval Krajský soud v Hradci Králové a následně rozhodl usnesením ze dne 28. 5. 2010, sp. zn. 30 A 20/2010, publ. pod č. 2121/2010 Sb. NSS, jímž návrh opakovaně zamítl. Krajský soud předně zjišťoval u Magistrátu města Hradce Králové a u Ministerstva vnitra počet obyvatel v městské části Březhrad. Tyto orgány poskytly příslušné údaje z informačního systému evidence obyvatel, jehož správcem je Ministerstvo vnitra a Magistrát města Hradec Králové je jedním z jeho uživatelů. Oba orgány shodně uvedly, že v městské části Březhrad je evidováno 892 občanů ČR a 2 další občany EU (kteří nejsou občany ČR). Vedle toho je k různým typům pobytů evidováno v Březhradu 202 cizinců (z toho 176 občanů Ukrajiny).

Přípravný výbor přitom s poskytnutými údaji polemizoval a navrhoval, aby soud inicioval vlastní sčítání. Krajský soud se však neztotožnil s námitkou navrhovatele (přípravného výboru) zpochybňující důvěryhodnost podkladů poskytovaných Magistrátem města Hradec Králové, který mohl být ve věci zainteresován, neboť totožné údaje podalo také Ministerstvo vnitra. Důvěryhodnost poskytnutých údajů nemohlo ohrozit ani laické sčítání občanů části Březhrad, které provedli členové přípravného výboru a

sympatizanti odtržení. Je totiž zřejmé, že takový podklad nemůže být pro zjištění počtu občanů obce nebo její části relevantní. Z toho důvodu také krajský soud nemohl vyhovět návrhu přípravného výboru, aby proběhlo fyzické sčítání občanů části Březhrad prováděné krajským úřadem nebo Ministerstvem vnitra v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti Magistrátu města Hradec Králové. Krajský soud nemá vůbec oprávnění takové sčítání občanů nařídit, navíc takový postup vzhledem ke lhůtám, v nichž musí soud o návrhu na vyhlášení místního referenda rozhodnout, těžko přichází v úvahu. Krajský soud se také zabýval otázkou, zda by podobně jako s občany EU mělo být nakládáno i s občany jiných zemí, přičemž dospěl k závěru, že nikoliv, neboť neexistuje žádná mezinárodní smlouva, která by takové právo občanům dalších zemí poskytla. S ohledem na skutečnost, že v Březhradu mělo trvalý pobyt jen 894 občanů EU, nebylo možné místní referendum vyhlásit, a Krajský soud v Hradci Králové tak návrh zamítnul.

Z podaného vyplývá, že údaje z informačního systému evidence obyvatel jsou nadány presumpcí správnosti. K jejímu vyvrácení tak nepostačí pouhá blíže nerozvedená pochybnost. Tento závěr platí jistě i pro situace nastalé při místním referendu, které byly v textu rozebrány.

Literature:

- Jurníková, J. et al: Správní právo - zvláštní část, Brno: Masarykova univerzita, 2004, 399 s., ISBN 80-210-3417-3
- Vedral, J.: K novému zákonu o místním referendu. Právní zpravodaj, 2004, č. 3

Contact – email

filip@rigel.cz