

Místní referendum v evropském kontextu

JUDr. Filip Rigel

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra správní vědy a správního práva, Česká republika

Abstract:

The paper deals with the topic of the fundamental forms of direct democracy at local level – so called local referendum and local initiative. Wherever direct democracy exists, it has not replaced representative democracy but has complemented the work of elected body and political parties. Nevertheless, it is obvious that instruments of direct democracy are important elements of the democratic supervision. The principal method of direct democracy is a referendum. It is a direct vote in which an entire electorate is asked to either accept or reject a particular proposal. The article describes the (local) referendum experience in Europe.

Referendum je všeobecným přímým hlasováním o zásadní společenské, politické či mezinárodní otázce, přičemž v závislosti na její formulaci se hlasující vyjadřují *pro* nebo *proti* předkládanému návrhu. Za zemi a čas jeho původu je uváděno Švýcarsko (kantony Graubünden a Wallis) v 15. století.¹ Výraz *referendum* pochází z latinského slova *referendus*, které značí věc, o níž má být podána zpráva.² V původní podobě totiž referendum znamenalo hlasování v obcích, jehož výsledky se přenášely do jednání vyšších celků. Tato procedura (*ad audiendum et referendum*) dala patrně institutu jméno.³

¹ PAVLÍČEK, V., et al.: *Ústavní právo a státověda I. díl. Obecná státověda*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 186.

² HOLUB, J., LYER, S.: *Stručný etymologický slovník jazyka českého se zvláštním zřetelem k slovům kulturním a cizím*. 3. vyd. Praha: SPN, 1982, s. 413.

³ FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J.: *Základy státovědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 135.

Teoretici rozeznávají několik období, během nichž popularita užívání referend stoupala. První období zasáhlo zejména Švýcarsko, Francii a Spojené státy americké. Druhé období nastává mezi dvěma světovými válkami a dotýká se především evropských států. Třetí období následuje po druhé světové válce a je charakterizováno využíváním referenda v životě společností usilujících o vyřešení problémů plynoucích ze zásadních politických změn.⁴ Po roce 1989 pak Evropa zažívá opravdový referendový *boom*. Žádný jiný kontinent nezažil tolik hlasování o konkrétních otázkách jako právě ona. Je to dáno jak vlnou postupné integrace kontinentu,⁵ tak i demokratizací a tranzicí (přijímání nových ústav). V počtu uskutečněných referend je Švýcarsko zcela bezkonkurenční jedničkou. Na celostátní úrovni je referendum oblíbené např. i v Itálii, Lichtenštejnsku, Irsku, Litvě, Polsku nebo Dánsku.

Ačkoliv zdaleka ne všechny evropské státy využívají instrumentů přímé demokracie na národní úrovni, jsou místní referenda rozšířena prakticky po celé Evropě. Paradoxně jsou však celostátní referenda v literatuře mnohem více diskutována než referenda místní. Ačkoli ta se konají relativně často, nejsou zkušenosti s jejich pořádáním nikterak odborně zpracovány. Ostatně pomíjení kvantitativního výzkumu místních referend v evropských zemích si všímá i hodnotící zpráva Rady Evropy.⁶

Požadavky mezinárodního a evropského práva

Nejdůležitější mezinárodní smlouvy neznají institut místního referenda. V obecné rovině ovšem garantují přímou či zprostředkovanou politickou participaci. Z čl. 25 písm. a)

⁴ ZIELIŃSKI, E.: *Referendum w świecie współczesnym*. Wyd. 1. Wrocław: Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1968; cit. dle ADAMOVÁ, K., KRÍŽKOVSKÝ, L.: *K diskusi o přímé demokracii*. Právník, 1993, č. 6, s. 507.

⁵ O tom podrobně FIALA, P., PITROVÁ, M. (eds.): *Evropská referenda*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.

⁶ COUNCIL OF EUROPE: Local referendum. Report prepared by the Steering Committee on Local Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague 15–16 September 1993. 1st ed. Strasbourg: Council of Europe Press, 1993, p. 42.

Mezinárodního paktu o politických a občanských právech vyplývá právo občanů podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.

Ani právo Evropské unie žádným způsobem úpravu místního referenda nezakotvuje, takže je na jednotlivých členských státech, jak s ní naloží. Přímo z práva EU neplyne dokonce ani právo občanů EU hlasovat v místním referendu, mají-li trvalé bydliště na území jiného členského státu než toho, jehož jsou občany. Podobná úprava na místní úrovni se vztahuje toliko na volby.

Více obsahuje Evropská charta místní samosprávy,⁷ zrozená na půdě Rady Evropy. Již její preambule obsahuje zmínku, že právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni. V jejím čl. 3 odst. 2 je zakotven princip zastupitelství na místní úrovni, avšak tento princip, jak je výslovně zdůrazněno, se nikterak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoliv jiné formy přímé participace občanů, kde toto využívání dovoluje zákon. V čl. 5 je stanovena ochrana hranic místních samosprávných jednotek. Ty nelze měnit bez předchozích konzultací s obyvatelstvem dotčených útvarů, provedených pokud možno referendem, kde to zákon umožňuje. Obě zmíněná ustanovení tedy předpokládají zákon upravující místní referendum. Není-li ovšem tohoto zákona, nelze takový stav považovat za rozpor s Evropskou chartou místní samosprávy. Vedle tohoto dokumentu má význam i Úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni.

Pokud jde o právně nezávazné dokumenty (*soft law*), připomeňme také doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 19 (2001), o účasti občanů na místním veřejném životě, které zmiňuje, že právo občanů vyslovit se k většině rozhodnutí, jejichž účinky mají dlouhodobou nebo nevratnou povahu, je jednou z demokratických zásad společných všem členským státům Rady Evropy. Nezávazné jsou i dokumenty Kongresu místních a regionálních samospráv Evropy, pracujícího rovněž pod hlavičkou Rady Evropy.⁸ Dalším z textů

⁷ Blíže o tomto dokumentu MRKÝVKA, P.: *Evropský základ územní samosprávy*. Časopis pro právní vědu a praxi, 1999, č. 3, s. 277–281.

⁸ Blíže <http://www.coe.int/t/congress> [stav ke dni 30. 12. 2008].

Rady Evropy jsou usnesení příslušných rezortních ministrů k otázkám místní samosprávy.⁹

Ústavní zakotvení místního referenda

V České republice není institut místního referenda zakotven v ústavním pořádku. To však není věc v Evropě nikterak výjimečná, spíše naopak – většina evropských zemí nezakotvuje místní referendum ve svých ústavních předpisech. Výjimky však existují a ani jich není málo. Institut místního referenda zná podrobná Ústava Portugalské republiky, jejíž čl. 240 místní referendum výslovně předpokládá (*referendo local*) a v podrobnostech odkazuje na prováděcí zákon. V Polsku místní referendum (*referendum lokalne*) předpokládá čl. 170 tamní ústavy, která zároveň přiznává právo prostřednictvím tohoto institutu odvolat místního voleného činitele, tedy tzv. *recall*. I v Polsku ponechává Ústava podrobnosti zákonu. Místní referendum zná rovněž Ústava Chorvatské republiky v čl. 132 odst. 3 (*lokalni referendum*) nebo Ústava Maďarské republiky v čl. 44 odst. 1 (*helyi népszavazás*).

Ve Francii proběhla v roce 2003 revize ústavy, která do čl. 72–1 samosprávné referendum vtělila, jeho typem na nejnižší úrovni samosprávy je referendum místní (*référéndum local*). Přímé hlasování o místních záležitostech bylo v roce 1999 vtěleno i do čl. 41 Ústavy Belgického království (*consultation populaire; volksraadpleging; Volksbefragung*). Ve výčtu zemí, kde s místním referendem počítají na ústavní úrovni, nechybí ani Bulharsko – místní referendum zná čl. 136 odst. 1 (*референдум*) ústavy, přičemž druhý odstavec téhož článku předpokládá přímé hlasování pro stanovení hranic obce (*допитване до населението*).

Přímo z litery ústavního předpisu vyplývá možnost konat *miestne referendum* také na Slovensku. Čl. 67 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky praví, že *územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi*

⁹ Mezi nimi zejména pak usnesení o místních referendech, které bylo přijato na Desáté konferenci evropských ministrů zodpovědných za místní správu v Haagu (15.–16. září 1993).

vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon. Místní referendum v zákonné rovině je roztrženo do tamního obecního zřízení, zákona o Košicích a zákona o hlavním městě Bratislavě. Každá z úprav vykazuje značné odlišnosti. Další konkrétnosti si obce stanovují samy.

V Rakousku a Německu místní referendum zakotvují ústavy jednotlivých složek federace. V druhé ze jmenovaných zemí byla skepse z technik přímé demokracie patrná ještě roku 1995, kdy pouze v Bádensku-Wirtembersku existovala (a to již od roku 1955) pro důležité záležitosti možnost použití technik přímé demokracie prostřednictvím rozhodnutí občanů.¹⁰ Od té doby během krátkého období zavedlo do svých ústav 15 ze 16 spolkových zemí místní referendum (*Bürgerentscheid*), z toho dvě země zavedly institut místního referenda rozhodnutím v referendu zemském (Bavorsko, Hamburk).¹¹ Jedinou výjimkou zůstával Berlín, kde byl institut místního referenda zaveden v roce 2005.

Ústavním textům obsahujícím zakotvení místního referenda je vesměs společné to, že jsou relativně nové, leckdy se jedná o základní zákony zemí, které mají zkušenost s nedemokratickými režimy. Většina států však setrvává na úpravě a zakotvení místního referenda v rovině jednoduchého práva (buď v obecných zákonech o místní či územní samosprávě nebo ve zvláštních zákonech o místním referendu). Najdou se dokonce i takové státy, které nechávají na daném úseku široký prostor pro normotvornou činnost obcí. V Nizozemí a Estonsku je místní referendum dokonce zcela odvislé od právních úprav samospráv. V Maďarsku pak existuje zákon, který dává obcím právo podmínky místního referenda konkretizovat.¹² Ať se již místní referendum těší ústavnímu, zákonnému či

¹⁰ FIALA, P., ROŽŇÁK, P., SCHUBERT, K., ŠIMÍČEK, V.: *Politický systém Spolkové republiky Německo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 64–65.

¹¹ HAHNZOG, K.: Bayern als Motor für unmittelbare Demokratie. In HEUSSNER, H. K., JUNG, O. (Hg.): *Mehr direkte Demokratie wagen, Volksbegehren und Volksentschied: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. 1. Aufl. München: Olzog-Verlag, 1999, S. 159–176.

¹² SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19.

podzákonnému zakotvení, je evidentní, že se jedná o celoevropskou záležitost.¹³

Předmět místního referenda

Předmět místního referenda lze stanovit způsobem pozitivním i negativním. **Pozitivní** definice předmětu místního referenda zcela prostě stanovuje okruh otázek, o nichž se smí konat místní referendum. Může tak být učiněno výčtem nebo generální klauzulí. Druhý způsob je častější. Zpravidla tak bývá stanoveno, že se místní referenda mohou konat o otázkách spadajících do samosprávy obcí. Z tohoto úhlu pohledu tak můžeme místní referenda členit na ratifikační a konzultativní.¹⁴ O prvních lze hovořit tam, kde obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností (v jistých případech takříkajíc s platností nezvratnou). Konzultativní charakter má referendum tehdy, pokud je jeho výsledkem stanovisko obce k příslušné otázce, k níž má tato právo se jako dotčený subjekt vyjádřit, ne však o ní sama rozhodnout. Čl. 4 odst. 6 Evropské charty místní samosprávy v tomto smyslu stanoví, že s místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.

Některá místní referenda, která jsou v České republice toliko konzultativní, mají v zahraničí charakter decisivní. Jedná se především o skupinu referend na téma jaderné energetiky. V tuzemsku mají taková referenda manifestační ráz, neboť obce jsou v postavení, kdy o této otázce nerozhodují. Výsledky místních referend by mohly být trochu odlišné, pokud by obce měly v dané

¹³ ŘÍČKA, T.: Místní referendum jako výraz přímé demokracie. Veřejná správa, 2005, č. 1–2, s. V (příloha) tvrdí, že místní referendum z členských států EU nezná Belgie. Není tomu tak, již od roku 1995 existuje v zemi zákon o místním referendu. Návrh na zavedení takového zákona byl v programu v té době opozičního politika G. Verhofstadta, s nímž vyhrál v tomtéž roce volby. Za deset let, které od té doby uplynuly, nastal rozmach v užívání tohoto institutu a hlasování se konala i ve větších městech (Mons, Lutych, Mouscron, La Louvière, Genk, Gent ad.).

¹⁴ Teoreticky odůvodněné členění místního referenda podle typu otázky na ratifikační a konzultativní, jakož i užití těchto pojmů viz VEDRAL, J. K novému zákonu o místním referendu. Právní zpravodaj, 2004, č. 3, s. 11. Obdobně i VEDRAL, J.: Zákon o místním referendu. Obec a finance, 2004, č. 1, s. 40.

věci silnější pozici. I v zahraničí je výběr lokality pro úložiště jaderného odpadu doprovázen obavami, ovšem zkušenosti ukazují, že právo obcí účastnit se rozhodování může na první pohled možná paradoxně hledání vhodné lokality urychlit. Souhlas obce s vybudováním hlubinného úložiště radioaktivního odpadu je obvykle vyžadován přímo ze zákonů, které upravují využívání jaderné energie. Ve Finsku tak byl dán potřebný souhlas obce Eurajoki.¹⁵ Ve Švédsku začaly průzkumné práce na lokalitě v Oskarshamnu přímo po úspěšném místním referendu v dané věci.¹⁶ Obdobně postupují ve Francii, Švýcarsku a Belgii.

Konzultativních místních referend může být někdy použito dokonce jako prostředku politického boje na úrovni celostátní. V roce 1997 bylo na Slovensku uskutečněno celostátní referendum, které se týkalo potencionálního vstupu země do NATO. Zároveň se mělo konat referendum o tom, zda má být prezident republiky volen přímo. To se ale nakonec neuskutečnilo. O rok později obce Štúrovo a Svätý Jur na protest proti vládní politice uskutečnily místní referenda s otázkami o vstupu do NATO i o přímé volbě prezidenta. Národní rada Slovenské republiky v reakci na tyto okolnosti přijala zákon, který měl taková referenda napříště vylučovat, zákon byl ovšem posléze zrušen Ústavním soudem SR.

Negativní definice předmětu místního referenda určuje okruh problémů, o kterých nelze místní referendum konat. V Bulharsku není možné konat místní referendum o rozpočtu a místních poplatcích, o půjčkách od bank ale již například lze.¹⁷ V Maďarsku nesmí být místní referendum konáno o rozpočtu samosprávy a o nařízení, jímž se stanovují místní daně, dále v záležitostech organizačního a personálního charakteru a o rozpuštění zastupitelstva.¹⁸ Finanční otázky samosprávy bývají obvykle podrobeny zákazu konat o nich místní referendum (Česko, Portugalsko, Španělsko, Maďarsko, Arménie, Rusko, některé

¹⁵ <http://www.severskelisty.cz/noviny/uda0365.htm> [stav ke dni 30. 12. 2008].

¹⁶ SEQUENS, E.: *Rada SÚRAO: práva obcí ministerstva netrápí!* [stav ke dni 3. 8. 2006]. Dostupný z

<http://www.calla.cz/index.php3?path=dablik/cisla&inc=dablik15.inc#AA>.

¹⁷ DRUMEVA, E.: *Local Government in Bulgaria* [stav ke dni 30. 12. 2008]. Dostupný z <http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Bulgaria.pdf>.

¹⁸ SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19.

německé spolkové země), mezi výjimky patří např. Polsko,¹⁹ Švýcarsko, Makedonie nebo Slovensko. V Irsku dokonce nemůže být místní referendum konáno o ničem jiném než o návrzích finančních plánů.²⁰

Dalším okruhem, který bývá z rozhodování prostřednictvím místního referenda vyňat, je odvolávání volených činitelů obce. Výjimkou v tomto směru je Polsko, kde je odvolání volených činitelů v místním referendu zaručeno samotnou ústavou. Na Slovensku je prostřednictvím místního referenda odvolatelný starosta. Ten zde navíc nemůže být odvolán zastupitelstvem, což paradoxně starostovu pozici posiluje, neboť s ohledem na kvórum účasti (viz dále) jsou taková hlasování často deklarována jako neplatná. Ve Spojeném království existuje možnost prostřednictvím referenda stanovit, zda má být starosta volen přímo.

Nejčastěji bývají předmětem místního referenda otázky spojené s životním prostředím a jeho ochranou, investičními akcemi obcí, nakládáním s komunálním majetkem či dopravou. Téměř každá země však má své specifikum. V Norsku, kde má místní referendum dlouhou tradici, byl téměř sto let (od roku 1894 do roku 1989) hlavním předmětem místních referend prodej alkoholu na území komunity – zprvu hlasování sloužilo jako zbraň odpůrců prodeje, postupem času se změnilo ve zbraň zastánců.²¹ Dnes zůstává častým předmětem rozhodování věc vyučovacího jazyka na základní škole.²² Z Belgie je pak znám případ místního referenda ve flanderském městě Gent, kde se rozhodovalo o tom, zda má být zavedena

¹⁹ IZDEBSKI, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 2001, s. 127–128.

²⁰ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Replies to the Questionnaire on the Use of Referendums* [stav ke dni 29. 12. 2008]. Dostupný z [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL\(2004\)011prov-bil.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL(2004)011prov-bil.asp).

²¹ BJÖRKLUND, T.: *Country-by-Country Overview: Norway*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 100-101.

²² COUNCIL OF EUROPE: Local referendum. Report prepared by the Steering Committee on Local Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague 15–16 September 1993. 1st ed. Strasbourg: Council of Europe Press, 1993, p. 12.

bezplatná městská hromadná doprava.²³ Referendum nebylo validní a potýkalo se s překážkami, které mu byly kladeny do cesty ze strany politických představitelů města. V Dánsku se za posledních 35 let polovina referend týkala rušení místních veřejných škol.²⁴

Ve Finsku je nejčastějším předmětem místních referend změna hranic obcí,²⁵ totéž se dá říci také o Estonsku, Nizozemí, Rumunsku, Slovinsku, Švédsku či Rakousku. V Maďarsku krom slučování a rozdělování obcí je tématem místních referend také situace, kdy chce obec být součástí jiného vyššího celku. Ostatně konzultace s dotčenými občany, nejlépe formou referend, při změnách hranic místních samosprávných jednotek vyžaduje čl. 5 Evropské charty místní samosprávy. Jinak než referendem (tzv. obligatorní referendum) nelze o těchto otázkách rozhodnout v Česku (v případě hlasování o oddělení části obce se hlasuje pouze v části, která se chce oddělit), Slovensku (nelze hlasovat v části obce; referendum se i v případě rozdělování obcí musí konat na celém území obce), Maďarsku, některých spolkových zemích v Rakousku apod.

Vyhlášení místního referenda

Obecně lze rozeznat dvě cesty, jak k místnímu referendu dospět. Buď je referendum vyhlášeno z iniciativy obyvatelstva obce (většinou po předchozí podpisové akci), anebo z rozhodnutí politické reprezentace, nejčastěji zastupitelstva obce. Zatímco v Česku je o poznání častější z obou cest vyhlášení místního pouze z rozhodnutí zastupitelstva, např. v Bavorsku je 85 % hlasování vyvoláno cestou zdola, pouze zbylých 15 % pak rozhodnutím zastupitelstva.²⁶

²³ Jak vyplývá z oficiálních stránek města Gent, které lze nalézt na: <http://www.gent.be> [stav ke dni 30. 12. 2008].

²⁴ KJAERULFF-SCHMIDT, S.: *Country-by-Country Overview: Denmark*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 53.

²⁵ SUTELA, M.: *Suora kansanvalta kunnassa*. 1. p. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2000, cit. dle ANCKAR, D.: *Country-by-Country Overview: Finland*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 60.

²⁶ REHMET, F., WENISCH, S.: *Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*. [stav ke dni 2. 8. 2006]. Dostupný z <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/md/bavarian-report.pdf>.

V Belgii je v nejmenších obcích nutno sesbírat alespoň 20 % podpisů obyvatel jednotky (nikoliv toliko oprávněných osob). Ještě do roku 1998 byly procenty vyjádřené počty nižší, avšak ani přes úspěšný sběr stanoveného počtu podpisů neexistoval právní nárok na vyhlášení hlasování. Nyní je situace opačná, ale za cenu zpřísnění počtu osob.²⁷ Obecně lze říci, že tam, kde není právní nárok na vyhlášení referenda nebo kde místní referendum není závazné, bývá požadovaný počet podpisů nízký. Ve Finsku to je 5 % místního elektorátu²⁸ a v Estonsku dokonce jen 1 % (nejméně však 5 podpisů).

Ve Spojeném království stanovuje počty osob nutných k iniciování místního referenda nařízením příslušný člen kabinetu (*Secretary of State*), je však vázán minimální hranicí 5 % v Anglii a 10 % ve Walesu. Možnost připojit se k návrhu má každý volič s právem hlasovat v komunálních volbách, může tak učinit i telefonicky nebo elektronickými prostředky.²⁹ V Německu si konkrétní právní úpravu volí spolkové země, v Hamburku to je od 2 % do 3 %, v Sasku-Anhaltsku od 6 % do 15 %, v Bavorsku 3 % až 10 %, v Bádensku-Wirtembersku 5 % až 10 %, Meklenbursko-Přední Pomořansko má 2,5 % až 10 %, Severní Porýní-Vestfálsko 3 % až 10 %, Porýní-Falc 6 % až 15 %, Sársko 5 % až 15 %, Durynsko 13 % až 17 %, v závislosti na počtu obyvatel obce. Ostatní země mají hranici stanovenou jednotně a všechny shodně na 10 %, výjimkou je Sasko, kde je zavedeno jednotně 15 %, nicméně jednotlivé obce hranici můžou snížit až na 5 %.³⁰ To, že jsou obce různě lidnaté, respektuje v úpravě podpisů nutných pro vyvolání referenda také Lucembursko. Stejný přístup volí i Česko, pro obce do 3 000 obyvatel je nutno sesbírat podpisy minimálně 30 % oprávněných osob; pro největší obce (s více než 200 000 obyvateli)

²⁷ 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.

²⁸ ANCKAR, D.: *Country-by-Country Overview: Finland*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 60.

²⁹ Toto oprávnění vyplývá přímo ze zákona o místní správě (*Local Government Act 2000*), jeho znění srov. <http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/20000022.htm> [stav ke dni 30. 12. 2008].

³⁰ <http://mehr-demokratie.de/287.html> [stav ke dni 30. 12. 2008].

pak platí, že návrh na konání referenda musí mít podporu alespoň 6 % oprávněných osob.

Na Slovensku lze vyhlásit místní referendum po podpisové akci, které se musí podařit sesbírat 30 % oprávněných osob (v Bratislavě a Košicích postačí 20 %). V Polsku pak je nutno sesbírat alespoň 10 % podpisů oprávněných osob, navíc existuje omezený časový úsek na tuto akci, který činí 60 dnů.³¹ V Maďarsku je na kolekci podpisů stanoven dokonce jen jeden měsíc. Minimální počet podpisů upravuje obecní nařízení, to je však limitováno požadavky tamního zákona o místním referendu, který stanoví mantinel zleva ohraničený desetiprocentní hranicí, zprava hranicí pětadvacetiprocentní.

Vedle iniciativy občanů může místní referendum navrhnout také okruh osob zastávajících určitou pozici. V Maďarsku je okruh osob, které mohou starostovi navrhnout, aby se konalo místní referendum, upraven velmi široce. Patří mezi ně přinejmenším čtvrtina zastupitelů nebo výbor zastupitelstva.³² V Bulharsku má kromě elektorátu právo iniciativy alespoň čtvrtina zastupitelstva, starosta nebo správce oblasti (v Bulharsku neexistují samosprávné regiony). I proto je místní referendum v Bulharsku jevem poměrně častým.³³ Cestou shora i zdola lze konat místní referendum také v Lucembursku, Česku, Finsku, Francii, Španělsku, Švédsku, Estonsku, Slovensku, Makedonii, Portugalsku a jinde.

Některé otázky hlasovacího procesu

Hlasovací proces není redukovatelný na pouhé hlasování. To je sice jeho jádrem, ale nevyčerpává jej. Ještě před hlasováním musí proběhnout jeho řádná příprava. Tou rozumíme rozličné technické a organizační záležitosti, které je pro hladký a zákonný průběh hlasování nezbytno zajistit. Je tedy nutno především určit hlasovací okrsky a v nich informovat oprávněné osoby, zajistit tisk hlasovacích

³¹ IZDEBSKI, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 2001, s. 131.

³² SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19.

³³ IVANOVA SIRAKOVA, N.: *Country-by-Country Overview: Bulgaria*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 46.

lístků a jejich distribuci do náležitě vybavených hlasovacích místností.

První otázkou hlasování je, kdo se jej vůbec může účastnit. To je zpravidla vázáno na státní občanství, dosažení určité věkové hranice (obvykle 18 let, ale v Belgii např. 16 let) a trvalý pobyt na území obce. Česká právní úprava přiznává hlasovací právo také občanům Evropské unie. Vzhledem k tomu, že žádný předpis Evropské unie nepřiznává unijním občanům právo hlasovat v místním referendu tam, kde mají trvalé bydliště, jde česká zákonná úprava nad rámec plynoucí z práva Evropské unie. Všichni cizinci (nejen občané EU) pak mají právo hlasovat v místním referendu v Belgii či na Slovensku. V moderních demokraciích je samozřejmostí, že právo volit ve volbách a hlasovat v referendech je všeobecné. Některé státy však otálely se zavedením volebního práva žen dokonce až do druhé poloviny 20. století. V Norsku například získaly ženy právo hlasovat v místním referendu dokonce o plných 20 let dříve než právo volit do zákonodárného orgánu.³⁴

Hlasování probíhá podle české úpravy v jednom dni (stejně jako např. v Arménii, Chorvatsku či Maďarsku). Pouze tehdy, pokud se místní referendum pořádá souběžně s volbami, pak se koná ve stejnou dobu, která je stanovena pro uspořádání voleb. Naopak ve Francii je zakázáno konat místní referendum s jakýmkoliv typem voleb a dokonce také v průběhu jejich kampaně.³⁵ Ve Finsku platí zákaz konat místní referendum společně s volbami,³⁶ v Polsku nesmí být místní referendum uskutečněno v pracovní den³⁷ a v Rumunsku je třeba místní referendum konat v neděli. V Belgii musí být hlasování konáno rovněž v neděli, pořádat místní referendum nelze

³⁴ BJÖRKLUND, T.: *Country-by-Country Overview: Norway*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 60.

³⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300060L> [stav ke dni 30. 12. 2008].

³⁶ COUNCIL OF EUROPE: *Local referendum. Report prepared by the Steering Committee on Local Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague 15–16 September 1993*. 1st ed. Strasbourg: Council of Europe Press, 1993, p. 15.

³⁷ IZDEBSKI, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 2001, s. 131.

souběžně s volbami a v ochranné době před nimi. V Maďarsku nesmí referendum připadnout na den státního svátku a den před ním a po něm.³⁸

V průběhu hlasovacího procesu je stěžejním tělesem okrsková komise, neboť těžiště práce této komise spočívá v zajištění vlastního hlasování a ve sčítání a posuzování hlasů hlasujících. Komise bývají dosti často složeny z laiků, nicméně např. v Rumunsku, kde je okrsková komise složena maximálně ze šesti členů a předsedy komise, jsou členové vybíráni ze stran, které mají zastoupení v místním zastupitelstvu. Předseda je obvykle právník (soudce nebo státní zástupce) nebo jiná osoba, která se v dané lokalitě těší dobré reputaci.³⁹

Vlastní hlasování se provádí zpravidla prezenční formou. V případě místních referend se však může vyzkoušet řada postupů, které – osvědčí-li se – mohou být využity i v případě voleb. V některých zemích se tak používá i distanční formy hlasování. Ve skotském městě Edinburgh se v roce 2005 konalo místní referendum o dopravních otázkách, přičemž se hlasovalo jenom korespondenční formou (a to po dobu dvou týdnů). Účast byla vzhledem k velikosti města mimořádně vysoká. Korespondenční cestou lze v místním referendu hlasovat rovněž ve Švýcarsku a Bavorsku. Budoucnost pak patrně patří elektronickému hlasování (e-vote). Tento způsob se již v Estonsku používá v případě voleb.

Pokud se hlasuje klasickou cestou, bývá pravidlem, že se tak děje bez zastoupení a tajně. Po příchodu do hlasovací místnosti hlasující prokazuje svoji totožnost a následně se odebere do prostoru, kde upraví hlasovací lístek. To se obvykle děje tak, že křížkem v příslušném rámečku hlasující označí předtištěnou odpověď ano nebo ne, podle toho, pro kterou variantu hlasuje. Česká úprava zná vedle toho též třetí možnost – zdržení se hlasování. Ten, kdo se chce zdržet, na hlasovacím lístku neoznačí žádnou odpověď.

³⁸ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Replies to the Questionnaire on the Use of Referendums* [stav ke dni 29. 12. 2008]. Dostupný z [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL\(2004\)011prov-bil.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL(2004)011prov-bil.asp).

³⁹ TERPE, H. P.: *Country-by-Country Overview: Romania*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 107.

Důsledky plynoucí z hlasování

Nejzávažnější důsledky, které z místního referenda plynou, jsou platnost a závaznost. Česká právní úprava považuje za platná taková místní referenda, jichž se zúčastnilo alespoň 35 % oprávněných osob. Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech. 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 hlasovala více než polovina ze všech oprávněných osob zapsaných v seznamech, 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. Platné a 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.

V Maďarsku platí, že nové místní referendum o stejné otázce nemůže být vyhlášeno po dobu jednoho roku od konání místního referenda předchozího. Výsledek referenda je platný a závazný, pokud se jej zúčastní stanovený počet oprávněných.⁴⁰ Ve Spojeném království nesmí orgány místní správy konat místní referendum po dobu pěti let od konání referenda předchozího, místní referendum je závazné.⁴¹ V Bulharsku nesmí být ve stejné věci konáno referendum dva roky od toho předchozího, rozhodnutí vzešlé z hlasování je závazné, hranice platnosti je stanovena na 50 %.⁴² Ve Francii je práh platnosti také 50 % a referendum je závazné,⁴³ stejná konstrukce

⁴⁰ SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19.

⁴¹ <http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/20000022.htm> [stav ke dni 30. 12. 2008].

⁴² DRUMEVA, E.: *Local Government in Bulgaria* [stav ke dni 30. 12. 2008]. Dostupný z <http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Bulgaria.pdf>.

⁴³ Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local. Dostupný

platí i na Slovensku,⁴⁴ v Chorvatsku a v Portugalsku. V Polsku je hranice platnosti stanovena na 30 % oprávněných osob, referendum je rovněž závazné.⁴⁵

V Německu leží úprava platnosti na jednotlivých spolkových zemích. V Hamburku tak hranici platnosti neznají vůbec, v Bavorsku se odvíjí v závislosti na počtu obyvatel komunity, ve většině zemí bývá kolem 20 % až 30 %. Závaznost referenda je časově omezena od jednoho roku do tří let, během nichž lze výsledek místního referenda zvrátit toliko referendem novým.⁴⁶ V německých zemích se ovšem většinou nepoužívá kvórum účasti (*participation quorum*), nýbrž kvórum schvalovací (*approval quorum*). To znamená, že platnost se neodvíjí od počtu příchozích, nýbrž od počtu hlasujících pro většinovou odpověď.

Závazná místní referenda naopak neznají ve Finsku, Estonsku, Irsku, Itálii, Lucembursku ani ve Švédsku (kde dokonce není ani právní nárok na jeho vyvolání). V Dánsku není místní referendum závazné a dokonce ani není upraveno zákonem, byť se o takovém zákoně vede debata. Přesto se místní referenda konají a mají především politickou váhu. Belgickou zvláštností zůstává to, že není-li dosaženo potřebné mety účasti, hlasy se vůbec nepočítají a hlasovací lístky jsou ihned spáleny. Místní referendum v Belgii navíc také není závazné.⁴⁷

Soudní kontrola místního referenda

Soudní kontrola politických procesů obecně musí oscilovat někde mezi tezí, že politické rozhodnutí (nadto přímo vzešlé z vůle občanů)

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300060L>
[stav ke dni 30. 12. 2008].

⁴⁴ FILKO, J.: K otázkám petičního práva a miestneho referenda v územnej samospráve v Slovenskej republike. *Správní právo*, 2005, č. 6, s. 390.

⁴⁵ IZDEBSKI, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 2001, s. 126.

⁴⁶ KAMPWIRTH, R.: *Country-by-Country Overview: Germany*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 65.

⁴⁷ 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.

by nemělo být soudně přezkoumatelné vůbec, a stanoviskem, že soudní kontrola politických procesů má být zcela detailní. Jeden extrém může vést až k hrozbě neexistence ochrany zfalšovaného hlasování, druhý vlastně rozhodnutí občanů *de facto* nahrazuje rozhodnutím soudu.

Soudní kontrola místního referenda může být prováděna až po konání místního referenda, pak můžeme mluvit o kontrole následné. Kromě ní existuje též kontrola předběžná, tedy taková, dojde-li k soudní ingerenci před tím, než je v místním referendu hlasováno, někdy dokonce ještě před tím, než je místní referendum vůbec vyhlášeno.

Soudnictví ve věcech místního referenda má mnoho styčných ploch se soudnictvím volebním. Proto také není neobvyklé, že k řízení ve věcech místního referenda jsou příslušné tytéž soudy jako ve věcech (místních) voleb (půjde o soudy obecné, správní či zvláštní volební).

Za určitých okolností se řízení může dostat i před Ústavní soud. V Česku se tak může stát prostřednictvím ústavní stížnosti. Jinde však ústavní tribunály mohou být řádnou součástí přezkumu referend. Např. v Maďarsku je soudní ochrana proti odmítnutí vyhlásit místní referendum, porušení právních předpisů při jeho konání nebo proti nelegálnímu odmítnutí projednat lidovou iniciativu svěřena ústavnímu soudu.⁴⁸ V Portugalsku je zakotvena preventivní kontrola místního referenda. Otázku navrženou k rozhodnutí v místním referendu posuzuje Ústavní soud Portugalské republiky, měřítkem mu je ústavnost a zákonnost otázky, teprve po kladném stanovisku soudu se smí místní referendum konat. Většina navržených referend přitom před soudem neobstojí.⁴⁹

Závěrečné úvahy

Identifikace člověka s veřejnou sférou začíná právě na místní úrovni. Na stejné úrovni také začíná proces politické socializace a

⁴⁸ SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19.

⁴⁹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Replies to the Questionnaire on the Use of Referendums* [stav ke dni 29. 12. 2008]. Dostupný z [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL\(2004\)011prov-bil.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-EL(2004)011prov-bil.asp).

politizace individua, neboť obec je v podstatě jednotkou přirozenou. Místní úroveň bývá zbavena ideologického podtextu, čímž jsou dány předpoklady k tomu, aby fungovala spolupráce mezi politickými entitami, která by byla na vyšších úrovních nemyslitelná. Upozaděna je i role veřejných sdělovacích prostředků. V politické rovině je tato mnohost vyjádřitelná zcela prostým schématem: menší jednotky, vyšší participace – a naopak. Toto schéma v zásadě platí v celé Evropě.

Co se týče možnosti referendum iniciovat (počty podpisů nutných k jeho vyvolání) a o některých otázkách konat (předmět), můžeme konstatovat, že v těchto ohledech není právní úprava místního referenda v České republice nikterak významně restriktivní oproti úpravám v jiných evropských zemích. Je pravda, že méně omezení obsahují předpisy na daném úseku v Bulharsku, Maďarsku, Polsku, Slovensku a ve většině spolkových zemí v Německu. Složitější je naopak konat místní referendum v Dánsku, Norsku, Finsku nebo Belgii.

Ani počet uskutečněných místních referend, jedno z dalších měřítek přívětivosti právní úpravy, se nepohybuje ve srovnání s některými dalšími státy na některém z kvantitativních extrémů. Ve Francii nejsou místní referenda příliš častá, koná se jich jen asi 20 ročně.⁵⁰ V Polsku bylo během sedmi let (1995–2002) uskutečněno asi 200 místních referend, tedy ani ne 30 ročně.⁵¹ V Dánsku se mezi lety 1970 a 2002 konalo v 80 obcích více než 160 místních referend, což představuje 5 referend za rok.⁵² V Norsku se ve stejném období (tedy mezi lety 1970 až 2002) konalo 514 místních referend, 16 ročně v průměru.⁵³ Za uplynulých pět let se v Česku uskutečnilo o dost více než 100 místních referend a mnoho dalších anket, z nichž

⁵⁰ ŠPOK, R., ŘIHÁČKOVÁ, V., WEISS, T., BARTOVIC, V., DROMARD, J.: *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Institut pro evropskou politiku Europeum, 2006, s. 57.

⁵¹ <http://www.iri-europe.org/reports/referendumchallenge.pdf> [stav ke dni 18. 7. 2006].

⁵² KJAERULFF-SCHMIDT, S.: *Country-by-Country Overview: Denmark*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 51.

⁵³ BJÖRKLUND, T.: *Country-by-Country Overview: Norway*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 60.

nemalá část je v místním tisku označována též jako referenda. Průměrně se tedy konalo přes 20 referend ročně. V Německu se každoročně koná asi 200 místních referend, z toho polovina v Bavorsku.⁵⁴ Skutečnost, že místní referenda nejsou v Česku jen jevem zřídka, je možná dána vysokým počtem malých obcí, kde se přímá hlasování konají zdaleka nejčastěji.

Počet uskutečněných referend se odvíjí rovněž od toho, zda jsou jejich výsledky závazné. V zemích s nezávaznými referendy je politické využití nízké. Tam, kde jsou referenda závazná, bývá počet uskutečněných referend vyšší, byť mezi jednotlivými zeměmi výrazně kolísá. Závazná referenda můžeme najít především mezi státy střední a východní Evropy, nezávazná pak v severní a západní Evropě (výjimky existují na obou stranách).⁵⁵

Účast na hlasování je pak ovlivňována širokou škálou faktorů. Jedním z těch důležitých je i samotná právní úprava místního referenda, význam nepochybně má i termín a čas hlasování. Účast v referendu může být snižována také vysokou frekvencí referend nebo voleb. Ve Švýcarsku, Mekce přímé demokracie, probíhá hlasování na místní úrovni nikoliv pouze často, ale téměř průběžně. Obecní úřad zajišťuje skoro každé 2 měsíce hlasování i k několika věcem současně.⁵⁶ Tyto okolnosti tak mají vliv na nikoliv vysokou účast. Ve většině obcí je ale místní referendum nahrazeno obecními shromážděními, takže místní referenda koná jen asi pětina obcí, přičemž se jedná o ty největší.⁵⁷

Nezpochybnitelně působí na participaci oprávněných osob také atraktivita otázky, o níž se hlasuje. Mezi další činitele s významným vlivem na účast v místním referendu patří také počasí, sociální a demografická struktura v dané obci, celospolečenské klima, politická

⁵⁴ HAHNZOG, K.: Bayern als Motor für unmittelbare Demokratie. In HEUSSNER, H. K., JUNG, O. (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen, Volksbegehren und Volksentschied: Geschichte – Praxis – Vorschläge. 1. Aufl. München: Olzog-Verlag, 1999, S. 159–176.

⁵⁵ Viz shodné výsledky, k nimž dochází SMITH, M. L.: *Přímá demokracie v praxi: Politika místních referend v České republice*. 1. vyd. Praha: ISEA a Sociologický ústav AVČR, 2007, s. 25.

⁵⁶ BENEŠ, S.: *Švýcarské poznatky*. Moderní obec, 2000, č. 9, s. 31.

⁵⁷ RUPPEN, P.: *Country-by-Country Overview: Switzerland*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 122.

situace nebo to, jaká cesta vedla k jeho vyhlášení, tedy zda je místní referendum vyhlašováno z iniciativy přípravného výboru nebo z prostého rozhodnutí zastupitelstva bez dalšího.

Všechny vypočtené faktory mají svůj vliv, větší či menší, avšak empirické poznatky zřetelně ukazují, že v místním referendu je nejdůležitějším faktorem velikost obce co do počtu obyvatel. 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 má za následek demotivaci participovat na místním referendu. Svůj vliv má i vyšší míra formalizace sousedských a vnitroobecních vztahů ve velkých jednotkách.

Ve švýcarském městě Lausanne, které má necelých 130 000 obyvatel, se v letech 1923 až 1991 konalo 21 přímých hlasování. Průměrná účast byla 26 %. Padesátiprocentní hranice byla překročena pouze ve třicátých letech v otázce místních daní (o nich ovšem v řadě zemí hlasovat nelze), v roce 1988 pak ještě přesáhla 40 % v otázce pořadatelství zimní olympiády. Ale například v otázce otevírací doby obchodů dosáhla účast pouze 9 %, což bylo méně, než kolik činil počet osob, které se podepsaly pod návrh přípravného výboru.⁵⁸

Závěry o nepřímé úměře mezi účastí a počtem oprávněných osob v komunitě jsou celoevropským fenoménem. Kvantitativní výzkum týkající se této problematiky byl proveden v Bavorsku. Tato studie se týkala údajů zjištěných o 750 místních referendech, 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

⁵⁸ COUNCIL OF EUROPE: Local referendum. Report prepared by the Steering Committee on Local Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague 15–16 September 1993. 1st ed. Strasbourg: Council of Europe Press, 1993, p.42–44.

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 1: Korelace mezi počtem obyvatel v obci a participací v místních referendech v Bavorsku v letech 1995–2005. Zdroj: REHMET, F., WENISCH, S.: *Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*. [stav ke dni 2. 8. 2006]. Dostupný z <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/md/bavarian-report.pdf>

Právě v Bavorsku je přitom v evropském kontextu nejsofistikovaněji zakotvena úprava platnosti hlasování v místním referendu, neboť respektuje to, že obce jsou rozdílně lidnaté. Pro jednotky pod 50 000 obyvatel je mez platnosti stanovena na 20 %, pro jednotky mezi 50 001 a 100 000 obyvateli na 15 % a pro ještě větší komunity na 10 % (jde o schvalovací kvórum). 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).⁵⁹

Bavorský příklad inspiruje k tomu, aby se zašlo ještě dále, a platnost rozhodnutí v místním referendu byla odvozena 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 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

⁵⁹ REHMET, F., WENISCH, S.: *Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*. [stav ke dni 2. 8. 2006]. Dostupný z <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/md/bavarian-report.pdf>.

zvolila dejme tomu 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).

Naznačené řešení může být zkombinováno s pevně zakotvenou hranicí platnosti. Lze si tak představit, že 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. Dosavadní poznatky dokládají, že účast v místních referendech a komunálních volbách se většinou nijak drasticky neliší, podobnou účast v referendech a volbách na místní úrovni vykazuje i Spojené království. Účast na obou typech participace občanů na místní správě zde není nijak závratná, pohybuje se řádově nad 30 %.⁶⁰

V případě některých států by samozřejmě s přihlédnutím k místním specifikům mohlo být pro některé typy referend kvórum zpřísněno. V České republice by takovým případem byla referenda týkající se rozhodování o rozdělování obce. Již dnes jsou v této oblasti podmínky zpřísněny a zachování tohoto stavu lze jen doporučit. V Česku totiž během devadesátých let 20. století stoupl počet obcí o více než dva tisíce a překročil tak šestitisícovou hranici. Pro srovnání: v Nizozemsku je počet obcí menší než 500 a stále klesá,⁶¹ v Lotyšsku mají něco přes 500 obcí,⁶² v Maďarsku je obcí kolem 3 000,⁶³ v Bulharsku evidují přes 300 obcí,⁶⁴ ve Švédsku jen

⁶⁰ Viz CARLINE, P.: *Country-by-Country Overview: Britain*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p 42.

⁶¹ MRÁZKOVÁ, R.: *Veřejná správa v Nizozemsku: Inspirace pro hledání vhodných řešení v České republice*. *Veřejná správa*, 2004, č. 6, s. 25.

⁶² KAMENÍČKOVÁ, V.: *Několik poznámek o samosprávě v Lotyšsku*. *Obec & finance*, 2000, č. 4, s. 47.

⁶³ SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. *Moderní obec*, 2000, č. 7, s. 18.

⁶⁴ SVOBODA, K.: *Místní správa a samospráva v Bulharsku*. *Moderní obec*, 1996, č. 9, s. 46.

přibližně 300 obcí, což je desetina oproti stavu o 50 let dříve.⁶⁵ V silně decentralizovaném Švýcarsku je asi 2 900 obcí,⁶⁶ v Rakousku kolem 2 300 obcí,⁶⁷ v několikrát lidnatější Itálii jen o málo více obcí než v Česku (přes 8 000).⁶⁸ V Norsku je výsledkem slučování obcí z 80. let dnešní stav, který čítá méně než 500 obcí,⁶⁹ v Estonsku je asi 250 obcí,⁷⁰ Polsko má obcí asi 2 500.⁷¹ Dánsko i Portugalsko mají méně než 300 obcí, Finsko asi 450 a Belgie pod 600. Velké evropské státy Německo a Španělsko mají 16 000, resp. 8 000 obcí.⁷² Přibližně srovnatelná s Českem – po přepočtu počtu obcí na počet obyvatel – je Francie se zhruba 36 000 obcemi.⁷³

Země	% obcí pod 1000 obyvatel	Průměrný počet obyvatel v obci	Průměrná rozloha obce (km ²)
Anglie	0	123 000	533
Litva	0	66 000	1 166
Bulharsko	0	35 000	432
Švédsko	0	29 500	1 595
Nizozemí	0,2	20 500	60

⁶⁵ SUK, J.: Blahodárná dezintegrace na švédský způsob: Jak se Knivsta odtrhla od Uppsaly. *Veřejná správa*, 2001, č. 12, s. 24.

⁶⁶ BENEŠ, S.: *Švýcarské poznatky*. Moderní obec, 2000, č. 9, s. 31.

⁶⁷ WILDMANNOVÁ, M., ŠELEŠOVSKÝ, J., et al.: *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001.

⁶⁸ JUNGOVÁ, I: *Veřejná správa v Itálii*. *Veřejná správa*, 2005, č. 10, s. 22.

⁶⁹ VIDLÁKOVÁ, O. *Místní správa a samospráva v Norsku*. S' 91, 1991, č. 11, s. 14.

⁷⁰ KAMENÍČKOVÁ, V.: Územní samospráva v Estonsku. Vývoj, uspořádání a financování veřejné správy. *Obec & finance*, 2001, č. 2, s. 50.

⁷¹ KAMENÍČKOVÁ, V.: Územní samospráva v Polsku. Změny v uspořádání a financování provedené v roce 1999. *Obec & finance*, 2002, č. 1, s. 50

⁷² PEKOVÁ, J.: Unifikovaný model neexistuje. Některé problémy územní samosprávy a místních financí v intencích integrace do EU. *Veřejná správa*, 1999, č. 25, s. 21.

⁷³ HEGER, V.: Francie: Další decentralizace po dvaceti letech. *Veřejná správa*, 2003, č. 49, s. 26.

Dánsko	0	18 000	150
Polsko	0	16 000	130
Slovinsko	3	10 300	106
Finsko	5	10 500	730
Norsko	4	9 000	710
Chorvatsko	3	8 800	104
Rumunsko	2	7 600	81
Itálie	24	6 500	38
Estonsko	9	5 700	178
Španělsko	61	5 000	60
Lotyšsko	32	4 300	115
Maďarsko	54	3 300	32
Slovensko	68	1 900	17
Česko	80	1 700	13
Francie	77	1 300	15

Tabulka 2: Průměrná velikost obcí ve vybraných zemích v Evropě. Zdroj: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6152156> [stav ke dni 2. 12. 2008].

Hudbou budoucnosti jsou náměty na eliminaci nevýhod referenda, které spočívají v jeho rigiditě, striktnosti a absenci alternativ či vyjevení preferencí do detailu. Vede se diskuze, kterak mohou být tyto handicapy, doposud referendu imanentní, překlenuty či alespoň zmírněny.⁷⁴ Významnou inovací by mohl být způsob hlasování, který by se podobal systému jediného přenosného hlasu (*single transferable vote*, nesprávně *irský systém*), případně

⁷⁴ Otázkou se zabývá CASELLA, A., GELMAN, A.: *A Simple Scheme to Improve the Efficiency of Referenda* [stav ke dni 3. 12. 2008]. Dostupný z <http://www.nber.org/papers/w11375.pdf>; nebo též BRAMS, S., KILGOUR, M., ZWICKER, W.: *Voting on Referenda: The Separability Problem and Possible Solutions* [stav ke dni 3. 10. 2006]. Dostupný z <http://www.econ.nyu.edu/cvstarr/working/1997/RR97-15.pdf>.

alternativnímu hlasování (*alternative vote*, nesprávně *australský systém*). Referendum by nebylo omezeno na výběr ze dvou variant, ale bylo by možné tímto způsobem hlasovat např. o prioritních akcích dané obce. Oprávněná osoba by hlasovala tak, že by čísla (od 1 do x , kde x je počet variant, o nichž se hlasuje) vyznačila své preference. Systém je pro oprávněnou osobu jednoduchý, pro okrskové komise při sčítání hlasů již tolik ne. Jeho výhodami jsou vyšší efektivita a úspora a také důslednější ochrana menšiny, neboť méně hlasů propadne. Tam, kde je nutno nyní konat deset referend, by napříště stačilo jediné. V některých státech již s takovýmto způsobem hlasování experimentují.

Celoevropským trendem je stále vyšší důležitost místních referend. Pokud jednou země zavede místní referendum s jistými parametry (závaznost, předmět, soudní ochrana), jen málokdy pravidla pro konání zpříšňuje (zde existují výjimky) či dokonce referendum z právního řádu odstraní (takový případ mi v demokraciích není znám). I proto by tématu měla být věnována vzrůstající pozornost.

Kontaktní údaje na autora – email:

filous@seznam.cz