

Dočká se jednou ČR i krajského referenda?

(ústavní východiska, vyhlídky, možná úskalí)

Milan Podhrázký*

Dne 1. 2. 2004 nabyl účinnosti zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Přijetí nové právní úpravy bylo logickou reakcí na v některých ohledech již překonaný zákon č. 298/1992 Sb.¹ Poměrně nedlouho po diskusích nad ústavním zákonem o referendu o přistoupení ČR k EU a nad samotným průběhem tohoto referenda se tedy problematika přímé demokracie u nás opět dostává do středu zájmu nejen právní vědy. Zatímco jednotlivým návrhům na zakotvení celostátního obecného referenda v rámci českého právního řádu byla alespoň do určité míry věnována patřičná pozornost, problematika referenda na úrovni územní (tedy regionální či krajské²) zůstává téměř výhradně takřkajíc stranou, přičemž argumentovat pořád v souvislosti s otázkami krajské samosprávy neustáleností či relativním mládím právní úpravy je podle mého názoru po téměř čtyřech letech jejího skutečného fungování jen chabou výmluvou. Domnívám se proto, že již nastal čas se alespoň stručně věnovat některým aspektům možného zakotvení kraj-

ského referenda v ČR, a to nejen z pohledu ústavního či správního práva.

ÚSTAVNÍ VÝCHODISKA

Případná právní úprava krajského referenda v ČR se musí pochopitelně v prvé řadě opírat o patřičné ústavní základy a být v souladu s Ústavou ČR vůbec. Ještě než bude přistoupeno k rozboru samotné problematiky možnosti zakotvení krajského referenda v rámci právního řádu ČR, je proto třeba věnovat patřičnou pozornost i těmto otázkám. V úvodu jistě nebude na škodu připomenout si v této souvislosti pojem veřejné moci a jejího výkonu právě ve vztahu k otázkám přímé demokracie. Pod výkon veřejné moci totiž můžeme řadit jak referendum jakožto jednu z možných přímých forem výkonu tzv. státní moci, tak na druhé straně právě i referendum jakožto jednu z možných forem výkonu samosprávy (v našem případě územní).³

* JUDr. Milan Podhrázký, interní doktorand na Katedře ústavního práva a politikologie Právnické fakulty MU v Brně

¹ Viz např. ŘÍČKA, T., NAHODIL, T.: *Nový zákon o místním referendu*, Veřejná správa č. 10/2004, s. 12, 21–23 případně i *Důvodová zpráva (obecná část) k vládnímu návrhu zákona o místním referendu*, Sněmovní tisk č. 255/0, 4. volební období (<http://www.psp.cz>). Základní východiska staré právní úpravy pak nabízí např. KADEČKA, S.: *Místní referendum*, Právní rádce č. 9/2002, Příloha – Praktická příručka, s. I–VIII.

² V rámci celého příspěvku bude pojednáváno o krajích jakožto vyšších územních samosprávných celcích ve smyslu ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Stranou při tom bude ponechána do určité míry specifická problematika hlavního města. Jeho území totiž v souladu s § 1 písm. b) spadá do režimu zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, takže v tomto případě již lze referendum konat.

³ Blíže k této problematice srov. např. FILIP, J.: *Ústavní právo České Republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*, 4. vydání, Brno, Masarykova Univerzita, 2003, s. 382–395, PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo*

Jako základní ústavní východisko pro výkon práva na samosprávu prostřednictvím některé z forem přímé demokracie by tedy proto zřejmě neměl být chápán čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, neboť v něm se uvádí, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává *státní moc* přímo. Pro případnou úpravu krajského referenda se tedy za současného stavu jeví být klíčovým spíše čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kde je zakotveno mimo jiné právo občanů na přímou účast na správě věcí veřejných jako součást širšího okruhu práv politických.⁴ Tato pasáž Listiny přitom vychází mezi jinými i z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.), kde se v čl. 25 písm. a) také hovoří o právu občanů podílet se na vedení veřejných záležitostí. Zřejmě neoddiskutovatelným faktem přesto je, že naše současná ústavní úprava je co se týče problematiky přímé demokracie nejen poměrně stručná, ale do určité míry i značně skeptická.⁵

Ústava ČR ve své hlavě sedmé, která se věnuje základům výkonu územní samosprávy, se v podstatě zabývá výhradně správou územních samosprávných celků prostřednictvím zastupitelstev. Například podle názoru J. Filipa to ovšem neznamená, že by tím byl vyloučen výkon krajské (obecní) samosprávy právě prostřednictvím referenda. Jak totiž připomíná, nebylo prozatím provádění referenda na místní úrovni teorii ani praxí výrazněji zpochybnováno a navíc dodává, že ve smyslu čl. 1 Listiny je právo občanů na správu věcí veřejných (tedy i na územní a místní úrovni) nezrušitelné. J. Filip pak dále uvádí, že pokud by měla Ústava ČR vylučovat použití referenda na místní či územní úrovni, musela by tak učinit výslovně, k čemuž ovšem doposud nedošlo.⁶

To, že Ústava ČR referendum na místní ani územní úrovni nepředpokládá, tedy rozhodně neznamená, že by je jakkoliv vylučovala. Nicméně, jak vyplývá z předchozích řádků, náš ústavní text o možném přímém výkonu práva na samosprávu zcela mlčí, v čemž

lze do jisté míry spatřovat jeho nedostatek, a to nejen kvůli výše naznačeným z toho plynoucím nejasnostem. Bohužel mnoho nám v této souvislosti nepomáhá ani judikatura Ústavního soudu ČR, který se doposud ve své rozhodovací činnosti místnímu referendu téměř nevěnoval.⁷ Navíc ten fakt, že výkon samosprávy prostřednictvím referenda existuje v současné době v České republice jen na úrovni místní a zatím nikoliv na úrovni územní, pak dokonce podle některých názorů může patrně vyvolávat protiústavní nerovnost obcí a krajů.⁸

DOSAVADNÍ VÝVOJ A SOUČASNÝ STAV VĚCI

I přesto, že v naší nepříliš dávné historii lze nalézt příklady, kdy ústavní či zákonná úprava zamýšlela alespoň částečně ponechat rozhodování o některých místních (regionálních) otázkách přímo na občanech nebo jim alespoň umožňovala neformální konzultaci některých místních záležitostí, je třeba za zásadní zlom v této souvislosti považovat až přijetí již zmíněného zákona č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a místním referendu.⁹ I přes již výše naznačené nejasnosti a problémy, které vedly k nahrazení tohoto zákona novou právní úpravou jak v případě voleb do zastupitelstev obcí tak v současné době již i v případě místního referenda, prokázal podle mého názoru tento předpis smysluplnost úpravy přímého výkonu samosprávy.

Nejzřetelnějším a nejzřetelnějším počinem vzhledem k zakotvení referenda na krajské úrovni v ČR pak zřejmě bylo vládní usnesení č. 859, které schválila ještě vláda M. Zemana dne 5. 9. 2001, a jehož součástí byl i věcný záměr tzv. zákona o místním a krajském referendu. Tento záměr zákona vycházel v první řadě z § 12 odst. 2 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)¹⁰, jenž stanovil, že občan kraje, kte-

České republiky, část 1., 1. vydání, Praha, Linde, 2001, s. 176 – 181 a s. 215–218 případně KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, Praha, ASPI Publishing, 2003, s. 33–45.

⁴ Jinak by zřejmě bylo možné domnívat se, že zakotvení místního referenda jen prostřednictvím obyčejného zákona by mohlo být z formálních důvodů v rozporu právě s čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR. V této souvislosti srov. např. ŠIMÍČEK, V.: *Právní zakotvení institutu referenda v právním pořádku České republiky*, Politologický časopis č. 2/2003, s. 142 a PAVLIČEK, V., HŘEBEJKA, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář. 1. díl, Ústavní systém*, 2. vydání, Praha, Linde, 1998, s. 59–60.

⁵ Viz např. ŠIMÍČEK, V.: *Právní zakotvení institutu referenda v právním pořádku České republiky*, Politologický časopis č. 2/2003, s. 141–148.

⁶ Blíže viz FILIP, J.: *Ústavní právo České Republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*, 4. vydání, Brno, Masarykova Univerzita, 2003, s. 394–395.

⁷ Jedním z mála rozhodnutí, které lze v této souvislosti zmínit, je usnesení Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 641/2000, in: *Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení*, svaz. č. 22, usnes. č. 16. Tím klíčovým z daného usnesení bylo zejména konstatování, že čl. 21 odst. 1 Listiny sice zaručuje právo občanů na participaci na konání místního referenda, ne již ovšem právo toto referendum vyvolat.

⁸ Viz např. MIKULE, V.: *K ústavním základům územní samosprávy*, in: KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*, Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s. 415.

⁹ Viz např. zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, který ve svém § 40 národním výborům umožnil „...některé základní otázky života obce nebo města předložit k projednání občanům“. (taktó učiněné rozhodnutí ovšem nebylo pro příslušný národní výbor závazné). Případně je vhodné upozornit i na ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který změnil a doplňoval Ústavu z roku 1960 a mimo jiné stanovil, že „O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem“. (čl. 86/3).

¹⁰ Srov. § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

rý dosáhl věku 18 let, má právo hlasovat v krajském referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Novelou (zákon č. 231/2002 Sb.) zákona o krajích ovšem bylo toto ustanovení zrušeno.¹¹ Z tohoto důvodu již tedy český právní řád v současné době neobsahuje vůbec žádnou zmínku o možnosti zakotvení krajského referenda.¹²

Aktivní podíl občanů na řešení otázek svého samosprávného celku lze tak na krajské úrovni v současné ČR mimo právo volit a být volen do krajských zastupitelstev spatřovat snad již jen v existující možnosti požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem (a je-li žádost podepsána nejméně tisíci občany kraje určuje v této souvislosti zákon i povinnost projednání těchto záležitostí v určené lhůtě – § 12 odst. 2 písm. d/ zákona o krajích) případně v možnosti občanů kraje předkládat jeho orgánům návrhy, připomínky a podněty (§ 12 odst. 2 písm. e/ téhož zákona).

Velmi zajímavou se ovšem v této souvislosti může jevit i diskuse nad zavedením přímé volby představitelů krajské samosprávy (na myslí mám samozřejmě hlavně hejtmána), ve které je možno spatřovat první krůček směrem k přímé demokracii (přímá volba představitelů samosprávy pochopitelně není formou přímé demokracie!) Přímá volba (někdy označovaná jako forma tzv. bezprostřední participace občanů) totiž může zvýšit aktivní podíl občanů na personálním obsazení klíčových orgánů krajské samosprávy, což by se mohlo stát určitým vhodným testem možností uplatnění a úspěšnosti krajského referenda v ČR.¹³ Je přitom nade vše pochybnost, že spolurozhodovací pravomoc občanů by bylo třeba posílit i na krajské úrovni. Doposud mají občané přímo šanci ovlivňovat dění ve svém samosprávném celku v podstatě jen v době voleb. Připomenout je pak v této souvislosti nutno i bezpochyby sílící postavení rozličných zájmových či nátlakových skupin, které mnohdy vyvíjejí své aktivity již i (nebo možná právě) na úrovni krajů. „Na jedné straně

je sice možno zdůrazňovat fakt, že jejich prostřednictvím získávají občané možnost participovat na politických rozhodnutích, stejně jako je na druhé straně možné kritizovat právě to, že při přijímání politických rozhodnutí zohledňují požadavky skupin, jež nepodléhají demokratickým kontrolním mechanismům (volby) a jejichž vnitřní demokratické postupy jsou mnohdy problematické.“¹⁴ Stejně tak si je zde možno připomenout i stále větší odpor k „sílicímu“ postavení politických stran v rámci různých orgánů i mimo centrální úroveň. Angažovanost politických stran je přitom na úrovni krajů ještě patrnější než v případě obcí, což mnohdy může vést až k podezírání z nechvalně proslulého „politikaření“, které rozhodně pro samosprávu není cestou tím správným směrem. Tento problém je přitom umocněn i nemožností kandidovat při volbách do zastupitelstev krajů pro nezávislé kandidáty.¹⁵

ZAKOTVENÍ KRAJSKÉHO REFERENDA V ČR A PROBLÉMY S TÍM SPOJENÉ

Nechť k zavedení referenda na krajské úrovni pramení nejen z chabé tradice přímé demokracie v ČR vůbec, ale v prvé řadě ze samotné (z mnoha úhlů pohledu skutečně problematické!) podoby vytvořených vyšších územních samosprávných celků.¹⁶ Jistě je přitom možné shodnout se i na tom, že narozdíl od obcí existuje (alespoň prozatím) v případě krajů daleko menší míra ztotožnění se obyvatel s touto svojí samosprávnou jednotkou.¹⁷ I přes výše uvedené námítky (anebo možná právě kvůli nim) je nicméně podle mého názoru třeba začít skutečně hledat možná východiska z tohoto stavu. V prvé řadě je nezbytné ujasnit si, zda vůbec existuje určitý okruh otázek, které by měly řešit krajské samosprávy, bylo by vhodné o nich nechat rozhodovat přímo občany, ale zároveň je nelze vyřešit například prostřednictvím jednotlivých referend v těch obcích kraje, jichž se ten který problém týká nejví-

¹¹ Původní vládní návrh tohoto zákona ovšem zrušení uvedeného písmena nepožadoval. Pozměňovací návrh rušící ustanovení § 12 odst. 2 písm. g) zákona o krajích vzniká až v době jeho projednávání ve sněmovním výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí. Jak lze dále vysledovat ze stenoprotokolů z průběhu jednotlivých schůzí Poslanecké sněmovny, výraznějším způsobem se o zachování tohoto ustanovení zasazoval snad jen poslanec V. Filip.

¹² Na to se pak bez jakéhokoliv bližšího vysvětlení odvolává např. i *Důvodová zpráva (obecná část) k vládnímu návrhu zákona o místním referendu*, Sněmovní tisk č. 255/0, 4. volební období (<http://www.psp.cz>).

¹³ Otázce personalizace voleb do krajských zastupitelstev při stávající právní úpravě se věnuje např. LEBEDA, T.: *Volební systém pro krajské volby, Charakteristika systému a jeho důsledky, nedostatky a možná řešení*, in: MRKLAS, L. (ed.): *Krajské volby 2000. Fakta názory, komentáře*, 1. vydání, Praha, CEVRO, 2001, s. 21–23. Viz např. i <http://www.primavolbastarostu.cz>.

¹⁴ FIALA, P.: *Funkce zájmových skupin v politickém systému České republiky*, Parlamentní zpravodaj č. 10/1996–1997, s. 526.

¹⁵ Viz § 20 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

¹⁶ Viz např. ŠIMČEK, V.: *Ústavní postavení krajů a některé problémy s ním spojené*, in: MRKLAS, L. (ed.): *Krajské volby 2000. Fakta názory, komentáře*, 1. vydání, Praha, CEVRO, 2001, s. 8–15. Zajímavý a podrobný rozbor jednotlivých návrhů na vytvoření VÚSC a jejich sporných míst poskytují např. i ŠARADÍN, P., ŠULÁK, P.: *Krajské volby 2000*, 1. vydání, Olomouc, Univerzita Palackého, s. 12–25 a s. 29–31.

¹⁷ To lze podle mého názoru velmi dobře dokumentovat například na komparaci volebních účastí při volbách do krajských zastupitelstev a do zastupitelstev obcí a případně i na zkoumání důvěry občanů kraje ve svá zastupitelstva. Zatímco voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000 se zúčastnilo jen 33,6% oprávněných voličů, voleb do zastupitelstev obcí v roce 1998 (2002) celých 45% (43,4%) – zdroj: <http://www.volby.cz>. Důvěra v krajská zastupitelstva se pak poměrně stabilně pohybuje kolem 40% (leden 2004 – 41%), důvěra v zastupitelstva obcí přitom dlouhodobě dokonce přesahuje 60% – zdroj: <http://www.cvvm.cz>.

ce. Ač to mnohde nemusí být na první pohled zřejmé a aktuální, domnívám se, že již bezpochyby existuje celá řada záležitostí krajských samospráv, o kterých by občané mohli přímo rozhodovat. V současné době jsou už navíc patrné i snahy do budoucna nadále rozšiřovat působnost i pravomoci krajů, a to i přes to, že doposud ne všechny kraje veškeré své pravomoci vždy plně využívají. Ponechávám přitom stranou mediálně sice atraktivní, leč z pohledu tohoto příspěvku rozhodně ne klíčové volání po přímém spolurozhodování občanů o záležitostech přesahujících hranice jednotlivých obcí v podobě například výstavby dálničních obchvatů, přehrad, úložišť jaderného odpadu...

Pokud bychom nakonec tedy přeci jen přijali tezi, že bude lépe obohatit krajským referendem i náš právní řád, samozřejmě by se musely objevit i některé problémy, které by byl zákonodárce nucen v této souvislosti řešit. I proto se v následujících řádkách pokusím učinit alespoň několik poznámek či postřehů týkajících se právě některých možných problematických míst případné právní úpravy referenda na úrovni krajů v ČR, a to zejména ve světle nového zákona o místním referendu.

Dříve než cokoliv jiného by bylo nezbytné rozhodnout, zda lze při zakotvení krajského referenda vyjít z existující úpravy referenda místního (zapracování krajského referenda do zákona č. 22/2004 Sb. by zřejmě nebylo nejšťastnějším řešením) anebo dát přednost úpravě odlišné, která by mnohem více akcentovala některé existující rozdíly mezi výkonem samosprávy na úrovni místní a územní. Podle mého názoru by zřejmě bylo lépe přidržet se prvního scénáře, a to nejen kvůli mnohaleté zkušenosti s prováděním referend na úrovni obcí. Kupříkladu otázky organizačně – technické, dále třeba problematiku závaznosti referenda, jeho soudního přezkumu případně kampaně referendu předcházející by bezpochyby bylo možno řešit na podobných základech jako v případě nového zákona o místním referendu.

Stejně jako je tomu u referenda místního by samozřejmě i v případě krajského referenda byly svěřeny občanům k rozhodování výhradně otázky spadající do samostatné působnosti krajů.¹⁸ I zde by ovšem bylo nutno jednoznačně vyloučit, aby některé pravomoci, které má v současné době vyhrazeno zastupitelstvo,

mohli občané přímo vykonávat prostřednictvím referenda. Na mysli mám nejen problematiku známou již z referend místních (rozpočet, volba jednotlivých představitelů samosprávy), ale bylo by třeba zaměřit se i na pravomoci typicky „krajské“, tedy například na možnost předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně apod. V této souvislosti se může jevit jako velmi zajímavé téma k diskusi (ačkoliv nová úprava místního referenda to již výslovně řeší) i přijímání obecně závazných vyhlášek prostřednictvím referenda.¹⁹ Neméně důležité přitom ovšem je zabývat se i rolí referenda v případě územních změn krajů. Zde by totiž určitě bylo nutno postupovat zcela odlišným způsobem než je tomu v případě referenda místního. Velká většina uskutečněných místních referend se totiž týkala právě otázek územních změn, přičemž za určitých okolností se při současné právní úpravě jedná dokonce o referendum obligatorní.²⁰ Na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků jsou vyšší územně samosprávné celky tvořeny územím okresů (čl. 1), přičemž hranice VÚSC lze měnit pouze zákonem (čl. 2). Z toho vyplývá, že by tedy bylo nutno patřičnou formou zmínit v první řadě hranice okresů.²¹ V tomto případě ovšem krajské referendum zřejmě není na pořadu dne i z toho důvodu, že o nesouhlasu se setrváním v rámci určitého kraje by zřejmě bylo rozhodováno pouze jednotlivě v těch obcích, kterých se ta která územní změna týká.

Jednou ze základních součástí případné právní úpravy krajského referenda by pak pochopitelně muselo být i přesné vymezení okruhu osob, které by byly v daném referendu oprávněny hlasovat. Na rozdíl od oprávnění hlasovat v místním referendu, které vychází z práva volit do zastupitelstva obce, je nadále právo volit do zastupitelstva kraje bez jakékoli výjimky vázáno na státní občanství České republiky.²² Co se týče překážek ve výkonu práva hlasovat v krajském referendu by zřejmě větší problém nastat neměl. Právo hlasovat v krajském referendu by pak navíc s největší pravděpodobností náleželo i občanům, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu na území vojenského újezdu v územním obvodu daného kraje.²³

Velmi zajímavé podle mého názoru může být i zamýšlení se nad otázkou zavedení určité minimální hranice účasti občanů oprávněných hlasovat v daném kra-

¹⁸ Ke společným respektive rozdílným znakům vymezení samostatné působnosti obcí a krajů srov. zejména § 35 zákona o obcích (č. 128/2000 Sb.) a § 14 zákona o krajích (č. 129/2000 Sb.). Případně viz i PRŮCHA, P.: *Krajská samospráva a její interakce s obcemi*, in: PRŮCHA, P. a kol.: *Jak řídit kraj, město a obec. Právo, normotvorba a veřejný pořádek. Rukověť územní samosprávy, I. díl*, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 2002, s. 21–31.

¹⁹ K diskusi o možnosti přijímání obecně závazných vyhlášek v místním referendu viz blíže např. KOUDELKA, Z.: *Právní předpisy samosprávy*, 2. vydání, Praha, Linde, 2001, s. 53–55 případně KADEČKA, S.: *Přijímání obecně závazných vyhlášek v místním referendu? Veřejná správa č. 7/2001*, s. 12.

²⁰ Viz § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²¹ Zejména se jedná o problém přibližně 20 obcí kraje Vysočina, které by chtěly náležet k Jihomoravskému kraji. Srov. např. návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona, kterým se mění vymezení hranic krajů, Sněmovní tisk č. 1213/0, 3. volební období (<http://www.psp.cz>) případně viz *Pod jiný kraj chce 28 obcí*, Právo, 4. 3. 2004, s. 2.

²² Viz § 4 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

²³ Srov. např. FILIP, J.: *Vojenské újezdy a realizace práva na samosprávu*, Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2001, s. 275–279.

ji potřebné pro platnost referenda. I vzhledem k již výše učiněným poznámkám o dosavadním poměrně omezeném zájmu občanů o záležitosti kraje by takto určená hranice musela být zjevně stanovena nesmírně citlivě (k platnosti referenda místního je podle nové úpravy třeba účasti alespoň poloviny oprávněných osob). Ačkoliv je samozřejmě nepřipustné, aby mohla o některých (mnohdy důležitých) záležitostech kraje rozhodovat třeba i jen velmi malá část jeho občanů, stanovení hranice v této výši (50%) by podle mého názoru (alespoň prozatím) vedlo ke značnému omezení reálného významu tohoto institutu. Je navíc žádoucí, aby odpůrci určitého řešení některého problému rozhodovaného prostřednictvím referenda museli o svém postoji přesvědčit hlasující a nabízet jim vlastní alternativy a argumenty namísto pouhého destruktivního odrazování od účasti na daném referendu.

Pozornost je ovšem v souvislosti s problematikou krajského referenda třeba věnovat i možným praktickým úskalím jejich konání. Na mysli pochopitelně nemám pouze určitou organizační náročnost, ale dozajista nelze dost dobře odhlédnout ani od zřejmé finanční zátěže, kterou by mohlo organizování referend pro již tak velmi napnuté krajské rozpočty znamenat. Tato otázka by samozřejmě byla aktuální zejména ve větších krajích jako například v Moravskoslezském či Jihomoravském (oba mají přibližně 1,2 milionu obyvatel).

SLOVENSKÝ PŘÍKLAD?

Dalším krokem, který by podle mého názoru mohl být vhodným doplněním doposud učiněného popisu problematiky možností zavedení krajského referenda v ČR, je alespoň stručné srovnání s vybranou zahraniční úpravou. Při vědomí místy až nepochopitelného a nekritického obdivu ve slovenskou „legislativní odvalu“ se domnívám, že právě tímto příkladem mohou být země regionu střední a východní Evropy, které prošly v posledních několika letech podobně jako ČR obdobím různě složitě hledání „těch správných řešení“ nejen v otázkách přímé demokracie.²⁴ Samozřejmě je třeba mít dále na paměti mnohdy i zásadní disproporce nejen v historických základech, ale i v současném pojetí výkonu samosprávy na územní a místní úrovni v některých těchto státech. Přesto se ale domnívám, že mnohaletá koexistence v rámci jednotného státu by měla být tím pravým impulsem k připomenutí si základních charakteristik přímého výkonu práva na sa-

mosprávu na územní úrovni v zemi našich dnešních východních sousedů.²⁵

Právní úprava vyšších územních samosprávných celků na Slovensku obecně (proces jejich vzniku byl z hlediska politické shody ještě mnohem složitější než u nás) je v celé řadě ohledů odlišná od úpravy naší. Z pohledu tohoto příspěvku je přitom samozřejmě klíčové zakotvení institutu referenda na úrovni samosprávných krajů, a to navíc přímo v čl. 67 odst. 3 Ústavy SR (č. 460/1992 Sb.). Konkrétní úpravu pak představuje zákon č. 302/2001 Z.z., o samosprávě vyšších územních celků. Z tohoto zákona mimo jiné vyplývá, že pokud 30% oprávněných voličů v daném kraji požádá o konání referenda o nějaké důležité otázce krajské samosprávy, je povinností krajských orgánů toto referendum vyhlásit. Na vyhlášení referenda se ovšem jinak může usnést i zastupitelstvo daného kraje. K platnosti rozhodnutí učiněného v krajském referendu je nicméně nezbytná alespoň 50% účast oprávněných voličů v daném kraji, což může znamenat (zvlášť uvědomíme-li si poměrně negativní zkušenost Slováků s referendem na úrovni celostátní) poměrně zásadní omezení reálného vlivu referenda na chod krajské samosprávy v SR.

Jak již bylo výše uvedeno, je jako určitý krok předcházející zakotvení přímé demokracie často zmiňována i přímá volba představitelů samosprávných celků. Ve Slovenské republice na rozdíl od ČR existuje i tato možnost občanů ovlivňovat chod samosprávy, přičemž základem přímé volby předsedy vyššího územního celku je opět samotná Ústava SR (čl. 69 odst. 6). Předsedové samosprávných krajů jsou tedy voleni přímo na základě dvoukolového většinového systému a občané samosprávného kraje mohou navíc i v průběhu volebního období vyvolat a následně i uskutečnit hlasování o odvolání daného předsedy.²⁶

EVROPSKÁ DIMENZE PROBLÉMU

Pokud budeme otázku zakotvení referenda na úrovni vyšších územních samosprávných celků v ČR chápat jako integrální součást širší problematiky veřejné správy jako celku nelze ani v tomto případě odhlédnout od možné evropské dimenze daného problému.²⁷ Ačkoliv regiony lze bezpochyby označit za páteř fungování EU, jsou otázky související s existencí a fungováním samosprávných územních celků ponechány téměř výhradně na vnitrostátní úpravě jednot-

²⁴ Viz např. Skotnicki, K.: *Referendum v polském ústavním právu a praxi*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů země střední a východní Evropy, II. část*, Praha, Univerzita Karlova, 2000, s. 251–262 případně PRUSÁK, J.: *Spôsob vykonania referenda a jeho výsledky v Slovenskej republike*, tamtéž, s. 224–239.

²⁵ Srov. např. HORNIÁKOVÁ, L.: *Pohľad na reformu verejnej správy v SR*, *Správné právo*, č. 1/2001, s. 43–46 případně GONDA, R.: *Reforma verejnej správy a prvá regionálna voľba na Slovensku*, *Politologický časopis* č. 2/2002, s. 234–244.

²⁶ Viz zákon č. 303/2001 Z.z., o volbách do orgánů samostatných krajů.

²⁷ Srov. např. JURŇÍKOVÁ, J., KADEČKA, S.: *Evropský pohled na územní veřejnou správu v ČR*, *Veřejná správa* č. 38/2001, příloha, s. 1–5.

livých členských států, přičemž ani judikatura Evropského soudního dvora se této problematice v podstatě nevěnuje.²⁸

Mnohem důležitější roli v souvislosti s výkonem práva na samosprávu proto hraje spíše Rada Evropy (RE). Ta se jednak prostřednictvím jednoho ze svých klíčových orgánů (Výbor ministrů) vyjadřuje k celé řadě otázek formou tzv. doporučení a nejinak činí i v otázkách výkonu práva na samosprávu na územní úrovni.²⁹ Poradním orgánem RE je pak dále tzv. Kongres místních a územních orgánů Evropy (CLRAE), na jehož půdě vznikl návrh tzv. Evropské charty regionální samosprávy. V rámci tohoto dokumentu jsou již otázky referenda na územní (regionální) úrovni konkrétně řešeny. Tak například čl. 12 odst. 1 tohoto návrhu mimo jiné stanovuje, že na rozhodování se v rámci dané regionální jednotky v různých formách mohou přímo podílet i občané. Čl. 16 odst. 1 téhož návrhu pak připomíná, že změny regionálních hranic mohou být na základě vnitrostátní úpravy podmíněny rozhodnutím učiněným prostřednictvím některé z forem přímé demokracie.³⁰ Tento návrh přitom v mnohém vychází z Evropské charty místní samosprávy, která byla přijata již v roce 1985 (ze strany ČR byla ratifikována v roce 1999).³¹ Návrh CLRAE (na němž se podíleli i čeští delegáti) byl postoupen Výboru ministrů RE a jeho definitivní přijetí je očekáváno možná právě již během letošního roku. Výkon samosprávy na územní úrovni je nicméně zejména v případě vybraných regionů v mnoha členských státech RE ať již z důvodů politických či národnostních velmi citlivou záležitostí, a proto nelze vyloučit ani další možné komplikace při schvalování tohoto dokumentu, které mohou vést k jeho další redukci na „pouhé“ obecné formulace o posilování demokratických principů na územní úrovni.³² Zcela samostatnou kapitolou pak samozřejmě zůstává

i reálný vliv těchto dokumentů na vnitrostátní právní úpravu jednotlivých členských států.³³

ZÁVĚR: JAK DÁLE S KRAJSKÝM REFERENDEM?

Jak je z předchozích řádků na první pohled zřejmé, není rozhodně jednoduché zcela se ztotožnit s názorem, že již skutečně dozrál čas k právnímu zakotvení krajského referenda v ČR. Na druhou stranu ovšem samozřejmě donekonečna nelze upřednostňovat otázky celostátního obecného referenda a v případě krajů opět čekat, tentokrát třeba na to, až jak se osvědčí nová úprava referenda místního a prozatím řešit stále ještě spíše existenční otázky krajských samospráv nebo zkrátka jiné, „mnohem důležitější“ záležitosti krajů než je referendum. Podle mého názoru je ovšem nezbytné (a bylo to i hlavním záměrem tohoto příspěvku) zahájit intenzivnější diskusi nejen vědecké obce nad touto problematikou.³⁴

Největším problémem zřejmě v této souvislosti bude (ne)existence politické shody nejen na konkrétní podobě úpravy krajského referenda, ale nad nutností jeho zakotvením vůbec.³⁵ Problematiku zavedení krajského referenda by sice mohly do určité míry spoluřešit i jednotlivé kraje, a to kupříkladu prostřednictvím své zákonodárné iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR). Je totiž zřejmé, že návrh zákona třeba i s podporou více zastupitelstev VÚSC by nemohl být zákonodárci zcela ignorován.³⁶ Aktivity v tomto směru pak nelze vysledovat ani v činnosti tzv. Asociace krajů ČR, která sdružuje nejvyšší představitele našich vyšších územně samosprávných celků.³⁷ Je ovšem samozřejmě otázkou, nakolik je vůbec v zájmu představitelů krajských samospráv převádět některé své rozhodovací pravomo-

²⁸ Jako určitou výjimku lze uvést směrnici ES 94/80/EC (reflektovanou již i ze strany ČR), na základě které mají volební právo ve volbách do orgánů místní samosprávy i občané členských států EU, kteří trvale sídlí v jiném členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. Viz např. KADEČKA, S.: *Co přináší zákon o volbách do zastupitelstev obcí*, Moderní obec č. 3/2002, s. 32–33.

²⁹ Blíže viz např. CZERNÁ, I.: *Rada Evropy o regionalizaci: Regiony nemají být iluzí decentralizace moci*, Veřejná správa č. 5/2000, s. 28–29 případně ONDROUŠEK, M.: *Regionální politika a Rada Evropy*, EMP č. 1/2001, s. 34–37.

³⁰ Blíže viz český překlad některých základních ustanovení návrhu Evropské charty regionální samosprávy – POMAHAČ, R.: *Průvodce veřejnou správou*, Praha, ISV, 1999, s. 172–177.

³¹ Srov. např. preambuli, čl. 3 odst. 2 a čl. 5 této charty. Blíže viz např. MRKÝVKA, P.: *Evropská charta místní samosprávy*, in: *Aktuální otázky veřejné správy*, Brno, Masarykova univerzita, 2000, s. 158–168.

³² Blíže viz např. SEDLÁČEK, S.: *Evropská dimenze krajů, měst a obcí*, in: PRŮCHA, P. a kol.: *Jak řídit kraj, město a obec. Právo, normotvorba a veřejný pořádek. Rukověť územní samosprávy, I. díl*, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 2002, s. 71–81 případně KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2003, s. 32–33.

³³ Srov. např. nález Ústavního soudu č. 53/2003 Sb., v rámci kterého je poměrně podrobným způsobem popsáno „...obohacení českého ústavního standardu Evropskou chartou místní samosprávy.“

³⁴ Nechejme se překvapit, nakolik se problematice možnosti zakotvení krajského referenda bude věnovat publikace pražského nakladatelství Linde, která se bude zabývat právě i otázkami referenda v ČR a měla by vyjít během letošního roku.

³⁵ Srov. např. LAMPARTER, M.: *Ústava, územní samospráva a místní politika*, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1993.

³⁶ Doposud je ovšem toto oprávnění krajských zastupitelstev využíváno velmi zřídka o společném postupu více zastupitelstev nemluvě. Až na výjimky se jedná spíše o záležitosti méně podstatné. Srov. např. Sněmovní tisk č. 467/0, 4. volební období (<http://www.psp.cz>).

³⁷ Viz *Stanovy Asociace krajů ČR* (<http://www.kr-urady.cz>), kde se mimo jiné v čl. 2 uvádí, že cílem Asociace je „...hájit práva krajů, v duchu principů, z nichž vychází Charta místní samosprávy.“ Což, jak vyplývá z výše uvedeného, by mohlo znamenat i zájem na řešení problematiky přímé demokracie na úrovni krajů.

ci přímo na občany. Jednoznačnou prioritou v případě krajských samospráv tedy nadále zůstává řešení sporů se státem o kompetence, sporů o majetek a hospodaření s ním (snad nejvíce viditelné v případě zdravotnictví), otázky rozpočtového určení daní apod.³⁸

Jistou nadějí pro odstartování diskuse nad možnostmi zavedení krajského referenda v ČR pak mohou být i volby do krajských zastupitelstev na podzim roku 2004. Doufejme jen, že kampaň před těmito volbami se bude skutečně týkat problémů jednotlivých krajů a tím se tedy výrazně odlišit od kampaně před volbami v roce 2000, kdy se „...v průběhu krajských voleb do popředí dostaly otázky, které s krajským zřízením jako takovým nesouvisely. Celá kampaň měla charakter spíše kampaně parlamentní, kontaminovaná někdy otázkami lokálního charakteru“.³⁹

Na úplný závěr mi pak nezbyvá než učinit do určité míry provokativní povzdech v tom smyslu, zda je skutečně současná česká společnost jako celek (tedy politickou reprezentací spolutvořící legislativu na různých úrovních počínaje a osobami oprávněnými v referendech hlasovat konče) skutečně připravena instituty přímé demokracie přijmout a ke svému prospěchu je i používat. Doufejme jen, že v budoucnu skutečně přímý výkon samosprávy na úrovni krajů bude chápán jako opravdu plnohodnotná součást výkonu veřejné moci jako celku (jak je tomu mnohde v zahraničí) a konečně se dočká třeba i patřičného ústavního zakotvení. Nakolik se ovšem jedná o budoucnost vzdálenou, si hádat netroufám.

³⁸ Viz např. PODHRÁZKÝ, M.: *Soudní moc a krajská samospráva v ČR (nejen o kompetenčních sporech a majetkových otázkách)*, in: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V.: *Dělna soudní moci v České republice*, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 2004, s. 203–218 případně LÍNEK, L.: *Rozložení moci nepřeje schválení novely rozpočtového určení daní*, *Parlamentní zpravodaj* č. 7–8/2003, s. 14–15.

³⁹ SPOUSTA, J.: *Volební kampaň a její účinek*, in: MRKLAS, L. (ed.): *Krajské volby 2000. Fakta názory, komentáře*, 1. vydání, Praha, CEVRO, 2001, s. 59.