

DISKUSE

Miroslav Mocek

K právní úpravě činností při organizačním, technickém a finančním zabezpečení Krajského referenda

1. Úvod

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů (dále jen zákon o krajském referendu) se zařadil jako druhý¹⁾ k právním úpravám umožňujícím cestou referenda rozhodovat poměrně široce vymezený okruh záležitostí. Protipólem této možnosti právní úpravy je právní úprava referend ke konkrétní věci (*ad hoc*). Proběhnutím referenda je taková právní úprava „spotřebována“ a nelze dle ní opětovně postupovat.²⁾

Přijetím zákona o krajském referendu došlo bezesporu k doplnění možnosti aplikovat tento významný prvek přímé demokracie v rámci celého systému územních samospráv tak, jak je vymezeno Ústavou ČR. Pouze pro úplnost lze poznamenat, že na úrovni státu nám taková právní úprava stále chybí, byť je poměrně často projednávána.³⁾ Nejde zdaleka jen o to, že sama Ústava ČR fakticky vydání takového zákona umožňuje.⁴⁾ Jde zejména o to, zda je takový zákon potřebný a vhodný. A pokud již by měl být přijat, jak má být typově orientován, zda má jít cestou právní úpravy obsahující široce vymezený okruh věcí, které lze rozhodovat v referendu nebo cestou referenda *ad hoc*. Nebo i subvarianty spočívající v existenci obecného procesního předpisu, jehož aplikaci by předcházelo vždy rozhodnutí o konání referenda v konkrétní věci. Situaci výstižně zachytil Pavel Holländer, když v souvislosti s přímou demokracií (kam bezesporu referen-

¹⁾ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů.

³⁾ Např. naposledy – Návrh ústavního zákona o celostátním referendu – č. j. 14841/11 OVL z 12. 10. 2011 – elektronická knihovna vlády, dostupné z <http://www.eklep.cz>.

⁴⁾ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, čl. 2 odst. 2.

dum patří) mimo jiné uvedl, že referendum může představovat jak klíčový, tak i doplňující prvek rozhodování s tím, že technická a komunikační bariéra přestala být i na úrovni státu v době rozvoje techniky překážkou přímého rozhodování. Jedinou bariérou tohoto organizačního a technického pohledu mohou být bariéry ekonomické.⁵⁾ Určení role referenda ve společnosti, a tím i základního přístupu k právní úpravě referenda (zda vůbec bude umožněn tento způsob rozhodování a pokud ano, v jaké podobě) je záležitostí politického rozhodnutí. Především tyto otázky byly diskutovány i v případě projednávání návrhu zákona o krajském referendu. Věcným připomínkám uplatněným v průběhu projednávání však nebyla vždy věnována náležitá pozornost. A právě upozornění na vybraná, zákonem nedořešená či nevhodně řešená místa při organizačním, technickém a ve svém důsledku rovněž finančním zabezpečení konání krajského referenda, je hlavním cílem příspěvku.

2. Ke vzniku zákona o krajském referendu

Existující zákon o krajském referendu je výsledkem poslaneckého návrhu (B. Sobotka, J. Paroubek, M. Vlček a další).⁶⁾ Nejde tedy o vládní návrh, který by musel před svým předložením Poslanecké sněmovně být připraven postupem stanoveným v Legislativních pravidlech vlády. Návrh nebyl obecně přijímán. Vláda ČR k němu zaujala nesouhlasné stanovisko.⁷⁾ Z pohledu organizačně technického zabezpečení referenda především vznesla zásadní otázku týkající se vhodnosti užití úpravy místního referenda pro referendum krajské. Za zajímavé z pohledu tohoto příspěvku, který se zabývá mimo jiné vztahem kraje a obce při zajišťování krajského referenda, pak osobně považuji upozornění na nejasnost rozdělení úkolů samotné obce do samostatné a přenesené působnosti a dále upozornění na nedořešení vztahů v případě souběhu referenda a voleb. Rovněž stanovisko Senátu Parlamentu ČR bylo negativní, když návrh schválený Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR zamítl.⁸⁾ Odůvodněním usnesení ve sněmovně pověřil senát senátory Jaroslava Kuberu a Jiřího Žáka. Při opětovném projednávání návrhu zákona vráceného Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR se pověření senátoři z jednání omluvili. V rozpravě k návrhu zákona vráceného Senátem Parlamentu ČR⁹⁾ bylo zejména pokračováno v debatě o potřebnosti zákona. Z pohledu organizačního a technického zabezpečení referenda bylo již jen připomenuto, že návrh zákona omezuje konání referenda pouze na celé území kraje, což z důvodu preference lokálních zájmů výrazně omezí vypovídací schopnost referenda a tato úprava bude i zneužitelná. Dále bylo upozorněno na zatížení rozpočtu krajů. Po odhla-

⁵⁾ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. – 2. vydání, Plzeň 2009, s. 294-295.

⁶⁾ Sněmovní tisk 737 – V. volební období Poslanecké sněmovny PČR, dostupné z <http://www.psp.cz>.

⁷⁾ Sněmovní tisk 737/1 – V. volební období Poslanecké sněmovny PČR, dostupné z <http://www.psp.cz>.

⁸⁾ Sněmovní tisk 737/6, Usnesení senátu č. 362 z 10. 12. 2009 – 7. funkční období Senátu PČR, dostupné z <http://www.psp.cz>.

⁹⁾ Stenografický protokol ze 75 schůze PS PČR z 9. 3. 2010, část 23, dostupné z <http://www.psp.cz>.

sování návrhu Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR návrh obdržel prezident republiky, který návrh zákona sněmovně vrátil. Prezident republiky ve svém stanovisku¹⁰⁾ připomněl dosavadní průběh projednávání (včetně věcného odmítání návrhu vládou ČR, Senátem Parlamentu ČR). V dalším se zaměřil zejména na vhodnost předloženého návrhu. Konstatoval, že zavedení institutu krajského referenda vážně mění poměry u nás, a to bez širší diskuze o celé záležitosti, která v případě krajského referenda (na rozdíl od místního referenda) má čistě politický rozměr. Vedle pochopitelného omezení mechanismu nepřímé demokracie může vést k regionalizaci České republiky, blokování celostátní politiky politikou krajskou.

Vrácení návrhu zákona prezidentem republiky bylo 13. dubna 2010 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR opětovně přehlasováno a zákon o krajském referendu tak byl nakonec dne 29. dubna 2010 publikován ve Sbírce zákonů ČR. Došlo k tomu po cca 14 měsících od předložení návrhu. „Rodný list“ zákona, jak vyplývá z výše uvedeného, obsahuje veškeré podstatné procedury, které právní úprava pro projednání návrhu zákona poskytuje.¹¹⁾ Nesouhlasná stanoviska vlády ČR, Senátu Parlamentu ČR i prezidenta republiky sama o sobě dokládají problematičnost jeho projednávání. Z toho, že návrh zákona byl nakonec schválen bez patřičné odezvy na věcné připomínky uplatněné v průběhu jeho projednávání, lze usuzovat, že při jeho schvalování Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR převážilo hledisko politické, nikoliv tedy hledisko kvality právní úpravy návrhu.

3. K organizačnímu a technickému zabezpečení krajského referenda, včetně zabezpečení finančního

1) K organizačnímu a technickému zabezpečení

Již z úvodní části příspěvku vyplývá, že zákon o krajském referendu vychází z právní úpravy zákona o místním referendu (dále jen zákon o místním referendu). Inspirace touto právní úpravou, která byla sama o sobě zpochybňována, však navíc nebyla ani vždy vhodně využita. V zákoně o krajském referendu např. chybí výslovné určení toho, kdo ze zákona přímo zajišťuje pro konání krajského referenda hlasovací místnosti a pomocné prostředky pro činnost komisí (obdoba ustanovení § 52 zákona o místním referendu). Do nadbytečné náročnosti oproti zákonu o místním referendu je dle mého názoru rozpracována právní úprava uveřejňování úkonů důležitých pro konání krajského referenda. V případě obcí stačí pro vyhlášení místního referenda na základě návrhu přípravného výboru uveřejnění usnesení zastupitelstva na úřední desce (§ 13 zákona o místním referendu). Ve stejném případě je nutno u krajského referenda zabezpečit uveřejnění ve Věstníku právních předpisů kraje, zabezpečit vyvěšení na úřední desce kraje

¹⁰⁾ Sněmovní tisk 737/8 – Stanovisko prezidenta republiky, dostupné z <http://www.psp.cz>.

¹¹⁾ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

po dobu 15 dnů a dále rozeslání příslušného usnesení zastupitelstva starostům všech obcí kraje k vyvěšení na úředních deskách obcí rovněž po dobu 15 dnů (§ 13 odst. 2 zákona o krajském referendu). Vše navíc „zároveň“ – což je mimo jiné technicky v zásadě nemožné v případě dodavatelsky tištěného Věstníku právních předpisů kraje (praxe většiny samosprávných krajů u nás). Důvodová zpráva k návrhu zákona přitom neobsahuje žádné vysvětlení výše uvedených nároků na uveřejňování.

Jaká je tedy právní úprava organizačního a technického zabezpečení krajského referenda. Především je nutno konstatovat, že poměrně nepřehledná. Zákon o krajském referendu např. postrádá vymezení orgánů pro konání referenda s přehledným vymezením jejich působnosti. Zákon o krajském referendu nenaplní ani požadavky provázanosti a úplnosti v něm řešených záležitostech. Oprávněnost zmíněných požadavků lze hodnotit už jen z pohledu prostého posouzení organizační náročnosti činností zabezpečovaných při konání krajského referenda. Při konání místního referenda totiž činnosti probíhají vždy na území jedné obce („pod jednou střechou“). Při konání krajského referenda je však třeba zkoordinovat a zajistit nejen činnost kraje a jeho orgánů, ale i všech obcí na jeho území. Velký počet na sobě jinak v zásadě nezávislých subjektů potřebných a nutných k úspěšné realizaci krajského referenda představuje zcela odlišnou výchozí situaci. Rozptýlená právní úprava vymezení působnosti jednotlivých orgánů při postupech dle zákona o krajském referendu svázaná jen logikou časového postupu (od návrhu na konání referenda po jeho vyhlášení, vymezení činnosti komisí, vlastního hlasování a následného zjišťování a vyhlášení výsledků referenda) zřejmě přispěla k organizačním a technickým neobratnostem nebo přímo chybám. Např. vedle již zmíněného chybějícího určení toho, kdo ze zákona zajišťuje a odpovídá za vybavení hlasovacích místností pro hlasování v krajském referendu, chybí i určení odpovědnosti za zajištění pomocných prostředků pro činnost komisí všech typů včetně zajištění všeho, co je potřebné pro činnost komisí vůbec. Hledání správných odpovědí v případě komisí navíc bude ztěžovat absence jasného určení toho, v jaké působnosti komise (orgány pro hlasování a zjišťování výsledků) vykonávají svou činnost. Zákon o krajském referendu totiž nevymezuje, zda svou činnost vykonávají v samostatné nebo přenesené působnosti (komise nejsou orgánem kraje) tak, jak je to obvyklé ve volebních zákonech.¹²⁾ Ustanovení § 52 zákona o krajském referendu o úhradě nákladů pak zmatečnost završuje, když stanoví, že kraj hradí mimo jiné nejen výdaje obcí, *ale vedle toho samostatně* výdaje okrskových komisí (místních a krajských tedy nikoliv?). Byť se k úhradě nákladů šířeji vrátím v další části příspěvku, mohu již zde alespoň konstatovat, že komise nemohou být přímými příjemci úhrady nákladů spojených s organizačním a technickým zabezpečením své činnosti. Jednak proto, že tuto činnost nevykonávají (nemají ji ve své

¹²⁾ Např. zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 19.

zákonné působnosti), ale i proto, že nejsou vůbec právně způsobilé vystupovat samostatně v právních vztazích majetkové povahy.

V zákoně o krajském referendu není dále stanovena obecná odpovědnost (působnost) za organizační a technické zabezpečení. Není např. určeno, kdo má stanovit podobu hlasovacího průkazu pro krajské referendum. Není upraveno, čím se prokazují osoby – členové komise vyššího stupně, které mají právo se zúčastnit sčítání hlasů (viz § 42 zákona o krajském referendu), není upraveno, zda je třeba zabezpečit telekomunikační spojení. V zákoně o krajském referendu není ani obsažena možnost vydat prováděcí právní předpis, který by byl schopen některé otázky alespoň formálně řešit a jedinou cestou k provedení zákona tak zůstává využití práva vlády vydat nařízení. Takové nařízení však dosud vydáno nebylo. Mlčení zákona ke shora uvedeným záležitostem, které představují pouhou demonstraci z nedostatečně upravených záležitostí spojených s organizačním a technickým zabezpečením referenda, je o to smutnější, že bylo kde vzít konkrétní inspiraci již prověřenou praxí. Mám na mysli volební zákony, na které je ostatně v důvodové zprávě k návrhu zákona odkazováno.

2) K povaze činností spojených s referendem a finančnímu zabezpečení těchto činností

Výše finančních nákladů spojená s konáním krajského referenda se bude v jednotlivých samosprávných krajích pochopitelně lišit – je to dáno již jejich velikostí, počtem obyvatel apod.

Z toho, co jsem uvedl k záležitostem organizačního a technického zabezpečení krajského referenda, lze však dovodit, že jednotlivé náklady se budou v samosprávných krajích lišit i z jiných důvodů. Budou se lišit jak z hlediska jejich druhů, tak i z hlediska jejich přiznané výše, protože jde o kompetenci zastupitelstva kraje. Budou se však zřejmě lišit i z hlediska určení toho, komu budou vznikat a kdo bude konkrétní činnost zajišťovat (viz popsání neurčitosti, či mlčení zákona). Právní úpravu konkrétního řešení úhrad výdajů spojených s krajským referendem nalezneme v části první, hlavě IX. zákona o krajském referendu (viz § 50 až 52). Zákon zde uvádí:

- *plnění úkolů kraje je výkonem samostatné působnosti.* V rámci této působnosti zastupitelstvo kraje rozhodnutím stanoví výši zvláštní odměny členům komisí pro hlasování (okrsková, místní, krajská) a dále záležitosti úhrad běžných výdajů spojených s organizací a konáním referenda (jejich druh, rozsah, způsob a postup úhrady);
- *plnění úkolů obecních úřadů a starostů obcí je pak výkonem přenesené působnosti;*
- *náklady krajského referenda hradí kraj ze svého rozpočtu* (s výjimkou vymezených nákladů přípravného výboru, pokud je konáno referendum na jeho návrh) a to tak, že má hradit i výdaje orgánů státní správy, dále své výdaje,

výdaje obcí, měst, městských částí a městských obvodů a okrskových komisí (výdaje místních komisí tedy jen pokud současně plní úkoly okrskové komise).

Jak jsem již uvedl, existující právní úprava, která vyvolávala už v době projednávání návrhu pochybnosti a otázky, nebyla Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR bez ohledu na připomínky v zásadě změněna.

Původní návrh předložený k projednávání byl totiž koncipován v této části shodně. K vysvětlení zvoleného přístupu uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona o krajském referendu¹³⁾ zejména tyto úvahy. Výslovné určení samostatné působnosti kraje je především zdůrazněním odlišnosti od volebního procesu, kde činnosti volebních orgánů obcí a krajů při zabezpečování voleb jsou výkonem přenesené působnosti. Pro obce (přesněji pro starostu obce a obecní úřad) byla zvolena při zabezpečování úkolů spojených s krajským referendem naopak působnost přenesená s argumentací, že nejde o činnosti v obecním (samosprávném) zájmu. V důvodové zprávě je dále výslovně uvedeno, že jde o činnost „... též v zájmu státu, jenž na základě Ústavy usiluje o funkční a demokratickou územní samosprávu.“ V důvodové zprávě uvedená analogie s činnostmi pověřených obecních úřadů při zabezpečování voleb do zastupitelstev krajů však významně pokulhává. Jde v tomto případě sice rovněž o výkon přenesené působnosti (v zájmu státu), a stát ji proto v případě voleb i hradí. V případě krajského referenda však toto neplatí. Náklady obcí při výkonu státní správy tak nehradí stát, ale samosprávný kraj – stejně jako své náklady, protože konání krajského referenda je dle zákona z pohledu kraje výkonem samosprávy.

Zákon nám tedy předkládá ojedinělou konstrukci využití samostatné a přenesené působnosti s tím, že zákonem zvolené dělení není promítnuto odpovídajícím způsobem do právní úpravy hrazení nákladů krajského referenda. Pro její hodnocení bude dobré si připomenout, co vlastně je a má být samostatnou působností obcí a krajů a co je a má být působností přenesenou. Protože jde o záležitost mnohokrát popsanou, omezím se pouze na zachycení obecné charakteristiky shora uvedených působností ve vazbě na řešenou věc:

- a) samostatná působnost obcí a krajů – je výsledkem ústavně garantovaného a chráněného práva na samosprávu (decentralizace správy státu);
 - pro výkon státem svěřené samostatné působnosti je charakteristická vysoká míra samostatnosti rozhodování (vlastním jménem a na vlastní odpovědnost a účet). Státu zůstává role gestora systému. Kontroluje „zda samospráva nepřesahuje samosprávné meze“¹⁴⁾;
 - výkon samostatné působnosti je realizován v zájmu občanů konkrétní veřej-

¹³⁾ Sněmovní tisk 737 – V. volební období Poslanecké sněmovny PČR, dostupné z <http://www.psp.cz>.

¹⁴⁾ KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2006, s. 89.

noprávní korporace (personální základ), je spojen s konkrétním územím (územní základ) a má být dále garantován ekonomickou samostatností (majetkový základ);

- v případě samostatných působností krajů a obcí
 - jde o dvě různé působnosti se vztahy, které lze charakterizovat jako horizontální (nejde o vztahy nadřízenosti a podřízenosti);
 - pokud není výslovně svěřena zákonem kraji, jde o samostatnou působnost obcí (základní úroveň samosprávy).
- b) Přenesená působnost obcí a krajů je vykonávána orgány územních samospráv za stát a pro stát a na jeho účet. Stát nejen kontroluje tuto činnost, ale přímo do ní může zasahovat. Jde i nadále o „jeho činnosti“;
 - činnost je realizována v zájmu státu, nikoliv tedy primárně v zájmu občanů konkrétní veřejnoprávní korporace, ekonomicky má být z obecného pohledu garantována státem (příspěvek na výkon státní správy)¹⁵⁾;
 - pro činnosti na úseku přenesené působnosti jsou typické vztahy vertikální (vztahy instanční nadřízenosti a podřízenosti) mezi orgány krajů na straně jedné a orgány obcí na straně druhé.

Už na první pohled se ze shora popsaných charakteristik samostatné a přenesené působnosti vymyká spojení výkonu přenesené působnosti činnosti obcí s úhradou ze „samosprávného“ rozpočtu kraje. Kraje jsou tak zákonem nuceny hradit ze svého rozpočtu náklady obce spojené s výkonem státní správy na tuto obec přenesenou státem a v zájmu státu. Zákon fakticky stanoví, že hradí „zájem státu“ z prostředků, které by měly sloužit zájmu občanů veřejnoprávní korporace. Zájem z pohledu občanů kraje to současně je – v případě činností samotného kraje, i není dokonce – v případě samotných občanů (množina občanů kraje je součtem občanů všech obcí na území kraje) v případě samosprávy obecní. Zájem státu fakticky prosazený finančně na úkor samostatné působnosti kraje (občanů kraje) je ještě podtržen tím, že kraj rovněž hradí ze svého rozpočtu státu výdaje orgánů státní správy, aniž by bylo bohužel upřesněno, za jaké činnosti. Nastavení úhrad nákladů krajského referenda tak zcela dle mého názoru odporuje charakteru a nakonec i zákonnému vymezení činností zajišťujících konání referenda. Je skutečně obtížné pochopitelné, proč zákonodárce zvolil takovou úpravu.

Že nejde o marginální záležitosti, lze doložit např. tím, že zastupitelstvo kraje bude v rámci svého oprávnění rozhodovat v samostatné působnosti i o úhradě výdajů orgánů obcí v přenesené působnosti.

Další otázka, která se v této oblasti (při hrazení nákladů spojených s konáním referenda) nabízí, je otázka výše odměn členům okrskových komisí v případě konání referenda v souběhu s volbami do zastupitelstev územních samospráv-

¹⁵⁾ Viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – § 62, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů – § 29.

ných celků. V případě souběhu konání krajského referenda s volbami „plní okrskové volební komise zřízené podle zvláštního předpisu rovněž úkoly okrskových komisí pro referendum“ (viz § 28 odst. 1 zákona o krajském referendu). Zákon o krajském referendu v tomto případě nepřiznává právo na navýšení odměn členům těchto komisí. V případě souběhu voleb do zastupitelstev krajů s volbami do Poslanecké sněmovny nebo Senátu Parlamentu ČR, „plní okrskové volební komise i úkoly okrskových volebních komisí pro tyto další volby“¹⁶⁾ a právní předpisy¹⁷⁾ naopak přiznávají konkrétní navýšení odměn s ohledem na nárůst úkolů. Přestože mým cílem v tomto příspěvku je upozornit jen na některá úskalí spojená s organizačním a technickým zabezpečením krajského referenda, v tomto případě si navíc dovoluji konstatovat, že dle mého názoru bude zohlednění zvýšeného rozsahu úkolů okrskových komisí obtížně proveditelné – formálně bude totiž existovat okrsková volební komise jen jako volební orgán pro provedení voleb, a to zcela jednoznačně s činností na úseku přenesené působnosti. Toto, zřejmě formálně správné řešení, však bude bránit (v rozporu s pohledem obecných požadavků na spravedlnost, na rovný přístup ve stejných či obdobných situacích) přiznání jakýchkoliv odměn samosprávným krajem. Ostatně zajímavá (z pohledu výše uvedených úvah o povaze působnosti komisí) je sama skutečnost, že úkoly okrskové komise pro referendum při souběhu s volbami plní okrsková volební komise *zřízená pro výkon státní správy*. I v této věci tedy lze proto očekávat z důvodu nedostatečné právní úpravy zásadně odlišné, a už tím těžko odůvodnitelné, přístupy jednotlivých krajů.

3) Předpokládaná výše finančních nároků spojených s konáním krajského referenda v Pardubickém kraji

Předchozími částmi příspěvku se proplétá (jako svého druhu spojovací nit) otázka financování krajského referenda. Ať už v samotném úvodu, jako faktor reálně limitující možnosti konání referend nebo dále při úvahách o vymezení působnosti činností orgánů zabezpečujících organizační a technický průběh krajského referenda, konečně i při posuzování právní úpravy vlastního hrazení nákladů spojených s jeho konáním. Důvodová zpráva k návrhu zákona o krajském referendu k tomu uvádí, že konání krajského referenda bude znamenat výdaje odpovídající nejvýše nákladům na konání voleb do zastupitelstva kraje.¹⁸⁾ V případě Pardubického kraje jde dle uvedeného přístupu v hrubém odhadu minimálně o 15 milionů Kč. Náročnost úkolu organizačního a technického zabezpečení krajského referenda v kraji lze doložit údaji z posledních plošných voleb

¹⁶⁾ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 64.

¹⁷⁾ Vyhláška MV ČR č. 152/2000 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 17. Vyhláška MV ČR č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 1.

¹⁸⁾ Sněmovní tisk 737 – V. volební období Poslanecké sněmovny PČR, dostupné z <http://www.wpsp.cz>.

do zastupitelstev obcí.¹⁹⁾ V kraji lze předpokládat cca 412 tisíc osob oprávněných hlasovat v referendu v 872 okrscích. K okrskovým komisím pak dle zákona o krajském referendu přibývají komise místní (všechny obce s více okrsky) a komise krajská. Jde o reálný odhad, jak ukazuje např. i odhad Moravskoslezského kraje z roku 2010, který dospěl k částce minimálně 18,5 milionů Kč.²⁰⁾ A to jsou započítány komise v minimálním početním obsazení (4 osoby), redukován počet tiskopisů na minimum, nerealizováno školení komisí, telefonní spojení komisí ...

Nejde tedy o malé finanční prostředky, tím spíš dnes, kdy dochází k velmi silnému tlaku na snižování výdajů z veřejných rozpočtů zejména z důvodu krácení jejich příjmů. Otázka vynakládání veřejných prostředků obecně vždy byla, je a bude pochopitelně pod stále důkladnější kontrolou, včetně kontroly veřejné. Je kontrolována jak samotná oprávněnost výdaje, tak i jeho výše. Oprávněnost sleduje otázky působnosti – práva takový výdaj vůbec učinit. Zákon o krajském referendu v tomto směru rozhodně (nejasnosti v záležitostech organizačního a technického zabezpečení referenda) neodpovídá požadavkům. I druhá část kontroly – kontrola hospodárnosti vynakládání finančních prostředků – se může stát reálně problematickou z pohledu zákonem stanovených lhůt v procesu přípravy a konání referenda. Mám na mysli zejména to, že novelou zákona o veřejných zakázkách²¹⁾ došlo k 1. 4. 2012 k vypuštění obecné výjimky z formálních postupů u zadávání zakázek na podlimitní veřejné zakázky – dodávky a služby související se zajištěním referenda nebo se zajištěním voleb dle zvláštních předpisů.²²⁾ Situace nastolená novelou zákona je u krajských referend naštěstí řešitelná – cestou rámcových smluv.²³⁾ Opět se však zvyšuje administrativní náročnost přípravy na krajské referendum a o finanční výhodnosti takového postupu lze velmi silně pochybovat (u uchazečů o uzavření rámcové smlouvy bude v podmínkách jejich nabídek pochopitelně promítána nutnost udržovat kapacitu schopnou v krátké době poskytnout plnění, do ceny bude zohledňováno a kalkulováno riziko budoucího cenového vývoje apod.).

4. Místo závěru

Asi nebude překvapivé, pokud zvláště jako potencionální spoluorganizátor případného organizačního a technického zabezpečení konání krajského referenda, vyslovím osobní obavu z konání krajského referenda dle v současnosti platné

¹⁹⁾ Výsledky voleb do zastupitelstev obcí a městských obvodů Pardubického kraje, dostupné z <http://www.pardubice.czso.cz>.

²⁰⁾ Poznámky k zákonu č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů (Stručný rozbor úkolů kraje) – interní materiál Krajského úřadu Moravskoslezského kraje z 13. 9. 2010 – veřejně nedostupné).

²¹⁾ Zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁾ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 3. 2012 – § 18 odst. 4 písm. d).

²³⁾ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů – § 11.

a účinné právní úpravy. Zákony přece nejsou přijímány proto, aby ti, kteří je mají aplikovat, se jich dopředu obávali pro zásadní nejasnosti. Snahou předkladatelů návrhu zákona jistě bylo doplnit reálnou možnost rozhodování v referendu i na úrovni samosprávných krajů. Jde bezesporu o významné posílení prvků přímé demokracie a významné právo občanů. Tak významné, že by nebylo vhodné a správné ponechat vše v pozici „praxe si s tím nějak poradí ...“. Rád bych touto cestou nejen vyvolal širší diskuzi nad právní úpravou krajského referenda, ale i motivoval k posouzení shora popsaných upozornění. Pokud budou shledána za důvodná, je nutno se zaměřit na přijetí (včetně pohledu z hlediska ústavnosti stávajícího řešení) adekvátních opatření. Předpokládám, že samosprávné kraje se budou ve vlastním zájmu této debaty a hledání vhodných opatření aktivně účastnit.

Na samotný závěr si k podpoře zahájení shora navrhované diskuze dovolím ještě pár, dle mého názoru, důležitých poznámek, byť přesahují základní vymezení tohoto příspěvku.

První se pochopitelně bude týkat otázky „rizika“ finančních dopadů na rozpočty samosprávných krajů. Jde (být v odhadu – viz výše) o pokrytí poměrně významné finanční potřeby. Otázka finančních „rizik“ souvisí nezbytně zejména s tím, jak zákon o krajském referendu upravil po věcné stránce možnosti konání krajského referenda. Tedy, o jakých věcech referendum lze konat, o jakých nikoliv. I v tomto případě zákonodárce vycházel ze zákona o místním referendu. Porovnáním příslušných ustanovení obou zákonů²⁴⁾ zjistíme, že došlo v případě zákona o krajském referendu u negativního vymezení v zásadě pouze (pomineme-li doplněný zákaz konat referendum o pokutách) k vypuštění či úpravě jen těch ustanovení, které nelze v případě krajů vůbec použít (např. místní poplatky, veřejnoprávní smlouvy k výkonu přenesené působnosti). Ve vazbě na výsledky porovnání právních úprav lze konstatovat, že i krajské referendum může mít podobu tzv. konzultativních²⁵⁾ referend. Jde typově o případy, kdy samotná rozhodovací kompetence v dané věci nepatří do samostatné působnosti kraje a výsledkem referenda bude proto pouze stanovisko kraje k záležitosti, ke které má právo se vyjádřit. V současné době, po předchozím hledání, kritice a sjednocování názorů²⁶⁾ je akceptována možnost konání takových referend. Jde již o názor obecně přijímaný i judikovaný²⁷⁾ a bude tedy plně dopadat i na možnosti konání krajských referend.

Musíme proto počítat s možností rozšíření počtu případů, kdy lze konat krajské referendum. Od doby účinnosti zákona o krajském referendu by samosprávné

²⁴⁾ Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů – § 6, § 7 a zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 6, § 7.

²⁵⁾ VEDRAL, J. K novému zákonu o místním referendu, *Právní zpravodaj* č. 3/2004.

²⁶⁾ Viz např. DOHNAL, V. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných, *Právní rozhledy* č. 17/2007, s. 624-628.

²⁷⁾ RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 54.

kraje tedy měly tvořit dostatečnou rozpočtovou rezervu schopnou pokrýt náklady referenda na úrovni kraje. Zejména v současné době jde o velmi obtížný úkol. Tím spíš, když teoretický počet případných referend nelze předvídat a v případě splnění zákonných podmínek ani jakkoliv z pohledu finančního zabezpečení ovlivňovat (s výjimkami spočívajícími např. v možnosti konat referendum společně nebo v možnosti konat referendum v souběhu s volbami do zastupitelstev územních samosprávných celků).

Druhá poznámka směřuje ke vhodné budoucí právní úpravě řešení organizačního a technického zabezpečení krajského referenda. Domnívám se, že zákon, který upravuje konání referend pro všechny samosprávné kraje, by neměl v této části rozhodně ponechávat prázdná místa a ani v zásadě velký prostor pro samosprávná rozhodování krajů. Princip subsidiarity, který je v současné právní úpravě fakticky široce obsažen, je v případě zákona o krajském referendu uplatněn, dle mého názoru, chybně. V procesu konání krajského referenda nemá jít a nejde o věci specifické, místního významu. V procesu, který je navíc organizačně složitý a náročný na realizaci. Přitom právě nezbytnost rozsáhlé spolupráce a dělby úkolů mezi samosprávným krajem a obcemi v jeho územním obvodu při zabezpečení provádění krajského referenda jsou základním důvodem pro právní regulaci uvedených vztahů – existenci zákona o krajském referendu. Při posouzení budoucí úpravy se pak jednoznačně nabízí pro organizační a technické zabezpečení aplikace vycházející v zásadě z modelu upraveného v právních předpisech pro volby.

Pro tuto variantu svědčí existence v praxi prověřené právní úpravy, zkušenosti s její aplikací, přesné vymezení úkolů i odpovědnosti za jejich plnění, zažité formy spolupráce. Lze tedy teoreticky navázat na existující úpravu a vydat se cestou, kdy budou úkoly obcí označeny za výkon přenesené působnosti s tím, že by došlo k tomu odpovídající úpravě i u hrazení nákladů referenda. Šlo by o činnost v zájmu státu, který dle již vzpomenuté důvodové zprávy k návrhu zákona o krajském referendu „usiluje o funkční a demokratickou územní samosprávu“. Tato varianta by však znamenala, že by převážnou část nákladů spojených s konáním referenda nesl stát, a to přesto, že v krajském referendu se rozhoduje o věcech patřících do samostatné působnosti kraje.

Další teoreticky možnou variantou je naopak zařazení úkolů obcí spojených s konáním krajského referenda do samostatné působnosti obcí. Ale tímto postupem by opět došlo k tomu, že převážnou část nákladů krajského referenda by neunesl samosprávný kraj, ale obce. A to rovněž v situaci, kdy otázka rozhodovaná v krajském referendu se nemůže týkat samostatné působnosti obcí.

Obě uvedené varianty tedy budou vnímány buď z pohledu státu nebo obcí jako varianty „nespravedlivé“. Byť bych osobně preferoval variantu přenesené působnosti (s ohledem na již uvedený zájem státu na existenci funkční a demokratické územní samosprávy a dále s ohledem na rovněž již zmíněnou možnost analogic-

kého postupu dle vyzkoušených volebních postupů), uvědomuji si, že tato varianta bude zřejmě nepřijatelná. Ze stejných důvodů bude nepřijatelná i varianta druhá. Bude proto nutné hledat jinou, další cestu, např. cestu zákonné povinnosti obcí zabezpečovat ve veřejném zájmu vymezené úkoly při provádění krajského referenda s dořešením úhrady nákladů spojených s plněním této zákonné povinnosti. Současně pak hledat i cesty, jak zapojit Český statistický úřad do procesu sčítání výsledků referenda prostřednictvím přebíracích míst, kterých máme pro případ voleb v našem kraji 26. Zákonem o krajském referendu upravený způsob sčítání nás vrací prakticky o dvacet let do minulosti (k převážení výsledků hlasování z každé obce kraje krajské komisi auty apod.). Poslední poznámka pak míří k zamyšlení nad odlišností přístupu zákonodárce k organizačním a technickým záležitostem v obdobných věcech. Lze připomenout nedávné diskuze nad způsobem zabezpečení ověřování správnosti údajů na peticích podporujících kandidaturu navrhuje občanů dle zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů.²⁸⁾ Rozdílnost z pohledu promyšlenosti právní úpravy v porovnání s úpravou kontroly návrhu na konání krajského referenda je překvapivá, a to v neprospěch zákona o krajském referendu. Přitom jde o obdobnou činnost – kontrolu deseti tisíců údajů osob podporujících v jednom případě kandidáta na prezidenta, v druhém případě konání krajského referenda. Pokud se neshodneme na zásadnější změně zákona o krajském referendu z hlediska jeho základních východisek, věřím, že se shodneme snad alespoň na nutnosti zásadní novelizace stávajícího znění tohoto zákona. V rámci této novelizace lze využít i náměty např. z judikatury soudů týkající se ověřování správnosti údajů na peticích apod.^{29), *)}

Shrnutí:

Článek je věnován institutu krajského referenda. Autor se kriticky věnuje vybraným místům české právní úpravy, přičemž se zaměřuje na organizační a finanční zabezpečení krajského referenda. Jde o cenný pohled „z praxe“ na institut, kterému zatím v literatuře nebyla věnována přílišná pozornost.

About legal regulation of organizational, technical and financial ensuring of regional referendum – summary:

The article deals with regional referendum. The Author analyzes critically relevant Czech legal regulation and concentrates on organizational, technical and financial ensuring of regional referendum. The article represents significant “practical” view on this institute which has not been focused on very much.

²⁸⁾ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky o změně některých zákonů – viz § 26 odst. 4 až 6.

²⁹⁾ Např. Usnesení Nejvyššího správního soudu z 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 11/2012-63. Dostupné z <http://www.nssoud.cz>.

*) Pozn. redakce – s *ohledem na kritiku kontroly podpisů na peticích podporujících kandidaturu na funkci prezidenta ČR je pravděpodobné, že dojde k legislativní změně této úpravy.*