

Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazování transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě¹

Michael L. Smith
Sociologický ústav AV ČR, Praha

The Politics of Recall: An Innovative Tool for Promoting Transparency and Citizen Participation in Slovak and Polish Local Government. In recent years, social scientists have paid considerable attention to the rise of various innovations in the practice of democracy, particularly tools for improving the inclusiveness and effectiveness of citizen participation in politics. However, fewer studies have sought to empirically assess the degree to which such democratic tools actually bring about positive outcomes in citizen participation. This article contributes to that agenda by using several different criteria to assess the practice of local recalls in Poland and Slovakia, the only two post-communist countries where the citizen-initiated recall process is legally binding. Based on original qualitative research, the article finds support to the view that, despite the 'populist' aspects of the device, the recall process can play a positive role in fostering citizen participation and the restoring legitimacy to public office when politicians are perceived to abuse their power. Sociológia 2011, Vol. 43 (No. 4: 338-361)

Key words: local recall; recall referendum; local government; citizen participation; politics of Slovakia; politics of Poland.

Úvod: odvolání jako nástroj demokratické inovace

Na první pohled se proces odvolání, jímž mohou občané lidovým hlasováním odstranit z funkce zvoleného úředníka nebo orgán, nezdá nijak novátorský – poprvé se o něm zmiňuje již Aristotelés². Odvolání se sice využívá vzácněji než referenda iniciovaná občany či legislativní referenda, ale jeho dějiny jsou s nimi provázané a sahají neméně daleko do minulosti. Zatímco občanské i legislativní referendum občanům umožňuje rozhodovat o významných politických otázkách, odvolání se namísto politických postupů zaměřuje na osoby, které politiku vytvářejí. Umožňuje tak voličům přímo zhodnotit práci volených politiků – v poměrných systémech i celých volených orgánů – a politiky vystavuje možnosti ztráty mandátu před jeho vypršením. Odvolání je institucionálně rozmanité: podle toho, kdo referendový proces iniciuje, může

¹ Tento článek vznikl díky velkorysému podpoře Grantové agentury České republiky v podobě grantu č. 403/07/1608 *Politika místních referend ve střední Evropě* a Programu bezpečnostního výzkumu České republiky v podobě grantu č. „VG20102013029“ *Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v ČR*. Poděkovat bych chtěl Marcelu Tomáškoví za skvělou asistenci při uskutečňování odborných rozhovorů. Veškerou korespondenci adresujte na: Michael L. Smith, Sociologický ústav AV ČR, Jilská 1, 110 00 Praha 1, email: michael.smith@soc.cas.cz.

² Ve 43. části *Athénské ústavy* Aristotelés vysvětluje, že jednou z povinností Búlé (Rady pěti set) bylo „oznámít pořad na zasedáních sněmu. Jedno zasedání je hlavní. Na něm se musí dodatečně hlasovat o tom, zda úředníci řádně úřadují, a jednat o zásobě obilí i o bezpečnosti země. Ti, kteří chtějí podat eisanglie, musí tak učinit téhož dne.“ Vzhledem k tomu, že Búlé tvořili athénské občany vybraní losem, „jmenování“ a „odvolání“ členů svrchovaného shromáždění členy Búlé lze považovat za starověkou obdobu moderního odvolacího procesu. [citace dle překladu Pavla Olivy, *Athénská ústava*, Praha Baset, Arista 2004, pozn. překl.]

být kompletní či smíšené; může nabývat formy souběžného odvolání a mimořádných voleb nebo samostatných hlasování³. Záleží i na tom, zda je platnost výsledků podmíněna kvórem účasti. Nástroj odvolání bývá v zemích, kde je institucionálně zakotven, obecně vnímán jako mechanismus demokratické odpovědnosti v období mezi volbami, zejména v případech, kdy zvolený politik odmítne odstoupit (nebo ho nelze jinak zbavit funkce), ale je obviňován z nekompetentnosti, úplatkářství nebo jiného hrubého porušování morálních zásad.

Relativně „staré“ demokratické nástroje – jako odvolání – mohou nabýt na inovativnosti, uplatní-li se v nových a nečekaných kontextech, a poslouží-li tak neotřelému řešení hluboce zakořeněných problémů, jimž se dá těžko přecházet, jako občanská apatie nebo korupce. Odvolání na úrovni místní politiky bývá považováno za nejrozšířenější ve státech USA (díky progresivnímu hnutí z přelomu století). V posledních dvou desetiletích se však stále více využívá ve dvou postkomunistických zemích – v Polsku a na Slovensku – kde nespokojení obyvatelé desítek obcí již sesadily starosty a místní zastupitelstva často na základě vnímané korupce nebo špatného hospodaření. V těchto zemích *patří místní odvolací referendum mezi pravděpodobně nejdůležitější inovace posilující moc občanů za poslední léta*. V obou zemích bylo odvolací referendum do celostátní legislativy zakotveno zároveň s přímou volbou starostů. Do té doby se starostové v obou zemích zodpovídali příslušným místním zastupitelstvům, která je jmenovala a odvolávala. Podle nových předpisů jsou starostové odpovědní občanům (kteří je mohou volit a odvolávat) a ve vztahu k místním zastupitelstvům platí systém brzd a rovnováh. V těchto nových demokraciích, kde jsou občané k politikům velmi nedůvěřiví a občanská společnost je slabá, mělo zavedení odvolání posílit postavení občanů v místní politice a zároveň vyřešit zdánlivě věčný problém nezodpovědné (a nevstřícné) samosprávy. Hlavním cílem tohoto článku je posoudit proces odvolání jako nástroj inovativní demokracie a zjistit, zda nabízí formu rozhodování vhodnou k řešení podstatných sporů na místní úrovni.

Odvolací proces zůstává jednou z nejméně prozkoumaných oblastí demokratické politiky. Způsobuje to mimo jiné zřídka jeho využití (zvláště na celostátní úrovni), která ztěžuje posouzení jeho dopadu. Altman (2005)

³ U kompletního odvolání jsou občané zapojeni do organizace petice i hlasování v odvolacím referendu. U smíšeného odvolání se občané účastní pouze jednoho z těchto dvou procesů, například hlasují v odvolacím hlasování, ovšem na základě rozhodnutí parlamentu či jiného autoritativního orgánu. (IDEA 2008) U formátu samostatných hlasování se koná nejprve referendum o odvolání politika či politického orgánu; je-li odvolání úspěšné, naplánují se mimořádné volby. U formátu souběžného odvolání a mimořádných voleb se referendum a mimořádné volby konají zároveň, přičemž výsledky mimořádných voleb jsou platné pouze v případě úspěšného odvolání úřadujícího politika či orgánu. Formáty se liší především v tom, že koná-li se odvolání i volby zároveň, politická pozornost se nesoustředí pouze na odvolávaného politika, ale tíhne také ke kampani ostatních kandidátů usilujících o politický úřad. Naproti tomu při samostatných hlasováních zjevně vzniká více prostoru pro sebe-obhajobu úřadujících politiků. V případě odvolání úřadujícího politika by mu legislativa mohla umožňovat kandidovat v mimořádných volbách.

poukazuje na to, že referendum z roku 2004 za odvolání venezuelského prezidenta Chaveze z funkce málem dovedlo zemi k občanské válce (částečně kvůli údajnému politickému zasahování do shromažďování podpisů i odvolacího hlasování) a upozorňuje, že dopad odvolání se může výrazně lišit podle institucionálního kontextu (viz např. Kohl – Bresnahan 2010). Pravděpodobně politologicky nejprozkoumanějším případem odvolání je úspěšné odvolání kalifornského guvernéra Graye Davise⁴. Z tohoto případu Shaw, McKenzie a Underwood (2005) vyvodili, že formát souběžného odvolání a mimořádných voleb znevýhodňuje aktéry u moci, kteří musejí zároveň obhajovat úřadujícího politika a vést kampaň za nového kandidáta strany. Podle jiných autorů hrály významnou úlohu při odvolacím hlasování etnické rozpory (Segura – Fraga 2008), strategické hlasování (Alvarez – Kiewiet – Sinclair 2006) a korporátní lobbying. (Cressman 2007) Vzhledem k tomu, že jde o aspekty běžné volební politiky, nepřekvapí, že podle Bowlera a Caina (2006: 8) bylo kalifornské odvolací referendum „jen dalšími volbami“, kdy došlo k „ústavnímu, spořádanému a poklidnému nahrazení jednoho vůdce jiným“.

Většina výzkumů v oblasti místní politiky se zaměřuje na Spojené státy, kde odvolání na obecní úrovni umožňuje legislativa 36 států (Park – McCabe – Feiock 2010). Za průměrně pětileté období zažije každá desátá místní samospráva v těchto státech pokus o odvolání voleného úředníka. (Bowler – Cain 2006) Cain, Anderson, a Eaton (2006) zjistili, že úspěšnější byly kampaně za odvolání starostů organizované skupinami občanů než kampaně organizované institucionálními zájmovými skupinami. Dále zjistili, že pravděpodobnost odvolání starosty je větší, koná-li se odvolací hlasování a mimořádné volby zároveň, než konají-li se odděleně. A konečně uvádějí, že počet potřebných petičních podpisů nemá dopad na pravděpodobnost hlasování o návrhu na odvolání. Zdá se, že ostatní institucionální determinanty nemají vliv na potenciál občanů různých států USA odvolávat státní úředníky. (Mixon 2000)

Empirická data o odvolacím procesu na místní úrovni jsou kusá a literatura relativně skromná, systematických pokusů zhodnotit místní odvolání jako mechanismus demokratického vládnutí je tedy poskrovnu. Tento článek činí krok tímto směrem a hodnotí odvolací proces v jediných dvou postkomunistických zemích, kde legislativa místním obyvatelům umožňuje tento nástroj využívat: v Polsku (od roku 1992) a na Slovensku (od roku 2002). Na základě práce Láštice (2005; 2007; 2011) a Piaseckého (2004; 2011) v článku nejprve shrneme základní prvky polské a slovenské legislativy k přímé demokracii na

⁴ Podle oficiální petice byl guvernér Davis obviněn z toho, že „velmi špatně hospodařil s kalifornskými financemi: nadměrně utrácel peníze daňových poplatníků, ohrožoval obecnou bezpečnost krácením prostředků pro místní samosprávy, nevysvětlil přemrštěné náklady energetického fiaska a obecně nebyl schopen řešit hlavní problémy státu předtím, než se dostaly do krizového stavu“. 55 % kalifornských voličů hlasovalo v odvolacím referendu pro Davisovo odvolání (účast byla 61 %, tedy téměř 5 milionů voličů); v mimořádných volbách hlasovalo 49 % voličů pro Schwarzeneggera, takže si před svým nejbližším soupeřem, hispánským náměstkem guvernéra Cruzem Bustamantem, zajistil náskok přes 1,5 milionu hlasů.

místní úrovni. Poté zhodnotíme odvolací proces v Polsku a na Slovensku podle čtyř hlavních kritérií: 1. zda je účast občanů v procesu *účinná*; 2. zda je *inkluzivní*; 3. zda odvolání pomáhá znovu nastolit *legitimitu* veřejného úřadu, je-li vnímáno zneužívání moci politiky a 4. *účinnost* odvolacího procesu, tj. zda odvolání pomáhá určovat a plnit kolektivní cíle v dané komunitě.

Analýza v článku vychází ze dvou hlavních datových zdrojů. Jednak byly pro obě země vytvořeny komplexní databáze odvolacích událostí na základě dat ze statistických úřadů, mediálních zpráv a volebních výsledků⁵. Pomocí těchto databází byly stanoveny celkové trendy využití odvolání v těchto zemích. Dále se uskutečnilo 24 rozhovorů s místními politiky a aktivisty podílejícími se na odvolacích kampaních v šesti různých obcích (třech v každé zemi), abychom získali náhled prožívání a hodnocení odvolacího procesu samotnými jeho účastníky. Případy byly vybrány podle výsledku odvolání (úspěšné nebo ne), a také podle druhu kolektivních problémů, které se v těchto obcích řeší.

Předpisy o místní přímé demokracii v Polsku a na Slovensku

Bezprostředně po pádu komunismu mnoho zemí ve střední a východní Evropě přijalo legislativu o místních referendech (iniciováných občany i legislativních) a v menší míře také o odvolání. Nejznámějším příkladem je sjednocené Německo. Za studené války mělo místní referenda jako jediný německý stát Bádensko-Württembersko (od roku 1956 jich proběhlo zhruba 300), zatímco všechny ostatní německé státy obdobnou legislativu schválily až po sjednocení, nejnověji v Berlíně. V Bavorsku se pouze za období 1995 – 2005 uskutečnilo šokujících 1 457 referend. (Walter-Rogg – Gabriel 2007) V České republice se podle vládních dat za období 2000 – 2008 uskutečnilo přes 150 místních referend a v Maďarsku 187 referend za období 1998 – 2008. (Smith 2007; 2009) V Polsku došlo od roku 1990 ke stovkám místních referend a odvolání, protože jeho legislativa je obecně mezi postkomunistickými zeměmi pro zastánce přímé demokracie nejprůzračnější. Zatímco ve většině západoevropských zemí (kromě Německa a Švýcarska) jsou místní referenda pouze poradní (čili konzultativní, tj. pro místní samosprávu nezávazná), ve většině střední a východní Evropy jsou výsledky místních referend závazné, pokud je splněno zákonem stanovené kvórum účasti.

Polsko a Slovensko jsou jedinými dvěma zeměmi v Evropě, kde jsou místní odvolání zákonem povolena na celém území. Obě země používají formát samostatných hlasování a podmiňují platnost odvolání (nikoli však mimořádně).

⁵ Polská data pocházejí od Polské ústřední volební komise. Protože slovenská vláda ani jiné veřejné instituce data o odvolacích kampaních neshromažďují, data o slovenských případech se dala získat jedině vyhledáním zmínek o pokusech o odvolání starostů v mediálních databázích. Mediální analýza byla provedena s celostátními deníky *SME*, *Pravda*, *Slovak Spectator*, *Nový čas* a *Tlačovou agentúrou Slovenskej republiky* za období 2002 – 2008.

ných voleb) kvórem účasti. Země se výrazně liší ve využití nástroje odvolání (na Slovensku je mnohem méně běžné), z části díky rozdílnému legislativnímu vývoji.

Polské předpisy o místní přímé demokracii prošly několika fázemi legislativního vývoje. V první fázi demokratické reformy zákon o místní samosprávě z března 1990 zavedl místní referenda jako jeden ze dvou způsobů výkonu obecní samosprávy (druhým způsobem je rozhodování místního zastupitelstva) a rozlišoval mezi povinnými (obligatorními) místními referendy, například při zavádění místního zdanění a nepovinnými (fakultativními) místními referendy o ostatních pro obec významných otázkách. Zákon o místních referendech z října 1991 zavedl konkrétní předpisy pro konání místních referend v Polsku. Původně měla být odvolací referenda vyhlášována, shromáždí-li místní občané podpisy 20 % oprávněných voličů, a měla být platná, hlasuje-li 50 % voličů. V Polsku existují tři typy obcí (*gmin*) – venkovské, městské a venkovsko-městské – a odvolací proces se může konat ve všech třech typech. Dva měsíce po svém vstupu v platnost byl zákon novelizován tak, že byly třeba podpisy jen 10 % oprávněných voličů a výsledky byly platné se sníženým 30 % kvórem účasti. (Olejniczak-Szałowska 2002; Piasecki 2005) V září 1995 byl zákon o místních referendech novelizován znovu a odvolání se od té doby nesmí konat posledních šest a prvních dvanáct měsíců volebního období. Jasně také stanovuje, že kampaň za odvolání místního zastupitelstva mohou iniciovat pouze občané. Též v roce 1995 Nejvyšší správní soud rozhodl, že se odvolací referenda nesmějí konat zároveň s místními referendy o jiných obecních záležitostech.

V druhé fázi demokratické reformy v Polsku, která se soustředila na politickou reformu na střední úrovni správy (Swianiewicz – Herbst 2002; Wollmann – Lankina 2003), byl v září 2000 schválen nový zákon o místních referendech, který umožňoval referenda na úrovni okresu a kraje. Součástí územně-reformního balíčku byla také legislativa o přímé volbě starosty. Novela zákona o referendech umožnila od roku 2003 odvolání starostů, které mohou iniciovat občané i místní zastupitelstvo. Pokud však referendum o odvolání starosty vyhlásí místní zastupitelstvo a odvolání je neúspěšné, místní zastupitelstvo pak musí být rozpuštěno. Proto se prakticky žádná odvolání tohoto druhu neuskutečnila. (Piasecki 2005)

V nejnovější fázi reformy, v červenci 2005, byla schválena další novela referendového zákona (platit začala v době místních voleb v roce 2006). Zrušila 30 % kvórum účasti a stanovila, že mimořádné volby jsou platné, dosáhne-li účast 3/5 účasti z předešlých voleb do politického orgánu, který se odvolává. Pokud tedy ve starostenských volbách hlasovalo 5000 voličů, starosta bude odvolán, pokud se odvolacího referenda zúčastní alespoň 3000 voličů, z nichž většina podpoří jeho odvolání. Tím, že je kvórum účasti

navázáno na předešlou volební účast v obci, odlučuje se platnost referenda od demografických podmínek silně ovlivňujících celkovou účast, jako je například počet obyvatel. (Smith 2009) Jinými slovy, novela vede k obecnému snížení kvóra účasti ve větších městech (a zároveň možnému zvýšení v menších obcích), takže naděje na úspěch v odvolacím referendu jsou při zachování všech ostatních faktorů rovnoměrněji rozloženy mezi obcemi různé velikosti.

Celkově se tedy polská legislativa o místních odvolacích referendech velmi rozšířila (z odvolání místních zastupitelstev na odvolání zastupitelstev, starostů a volených úředníků okresních a krajských samospráv). V následujících částech rozebereme pozitivní dopady těchto legislativních změn na účinnost odvolacích kampaní iniciovaných občany.

Naproti tomu na Slovensku je legislativní rámec všech forem místní přímé demokracie velmi slabý. Jak uvádí Láštic (2005), ustanovení o místních referendech a odvoláních v zákonu 369/1990 o obecním zřízení prošla mezi lety 1990 a 2005 pozoruhodnými sedmadvaceti novelizacemi. Podobně jako časté změny slovenské ústavy v 90. letech ani novelizace zákona o obecním zřízení neměla opodstatnění v referendové praxi (vzhledem k tomu, že státní správa neshromažďuje data o místních referendech a odvoláních, ani by to nebylo možné), byla spíše výsledkem kalkulů politických stran, které chtěly právní předpisy upravit pro sebe výhodným způsobem. U některých legislativních změn jsou důvody jasnější než u jiných. Například v reakci na štúrovské referendum v roce 1998, kdy místní samospráva uspořádala referendum proti slovenskému členství v NATO, schválila Slovenská národní rada zákon, podle nějž lze vyhlášovat místní referenda pouze o otázkách pravomoci místní samosprávy, nikoliv o jakýchkoliv otázkách, které místní správa považuje za podstatné. V roce 2001 parlament schválil legislativu zavádějící nejen přímou volbu starostů (zákon č. 6/2001 o obecním zřízení), ale také možnost jejich odvolání místními občany. Zákon zavedl také rozdělení pravomocí mezi starostou a místním zastupitelstvem a starostovi přisoudil rozsáhlé výkonné pravomoci nad místní správou a předsednictví na jednáních místního zastupitelstva.

Tento zákon také stanovil podrobná pravidla procesu odvolání. §13a novely stanoví, že místní zastupitelstvo vyhlásí referendum o odvolání starosty, pokud 1. o to peticí požádá alespoň 30 % oprávněných voličů obce, nebo 2. starosta hrubě anebo opakovaně zanedbává své povinnosti, porušuje zákony a ostatní všeobecně závazné právní předpisy, je nepřítomen nebo řádně nevykonává úřad starosty po dobu 6 měsíců. Stejně jako v Polsku musí místní zastupitelstvo po shromáždění podpisů většinou hlasů schválit splnění právních podmínek odvolání⁶. A konečně, výsledky odvolání starosty jsou stejně jako u místních

⁶ Při místních referendech a odvoláních ve Spojených státech ověřuje splnění podmínek petice za odvolání místní úředník, který je obvykle nestranický. Skutečnost, že ve střední Evropě toto rozhodnutí činí přímo místní zastupitelstvo, způsobuje

referend platné, *pokud se ho zúčastnila alespoň polovina oprávněných voličů*. Kvůli častým legislativním změnám, relativně přísným pravidlům a 50% kvóru účasti se od roku 2002 v zemi uskutečnilo méně než 50 odvolacích kampaní.

Je občanská účast v místních odvolání účinná?

Mají-li participativní inovace pomoci nastolit politickou změnu, musí být občanská účast v nich účinná. Účinná účast znamená, že vklad občanů do participativního procesu se neodmítá a neopomíjí, ale je skutečně brán v potaz při rozvaze a rozhodování. (Fung – Wright 2001; Warin 2001; Fung 2008; Smith 2009; 2011) Ve většině střední a východní Evropy, a také v Německu a Švýcarsku nejsou instituty přímé demokracie pro správní orgány jen poradní, ale *právně závazné*. Jsou-li tedy kampaně přímé demokracie relativně dostupné, tj. snadno proveditelné, představují také účinný prostředek, jímž mohou běžní občané ovlivňovat a měnit politiku místní samosprávy.

Účinnost závazných nástrojů přímé demokracie – např. to, jak relativně snadné je pro občany zorganizovat referendum v případech, kdy jsou správní orgány nevstřícné, nebo snadnost, s níž legislativní orgány mohou předat rozhodování o zásadně důležitých tématech a smlouvách občanům – přispívá k jejich nesmírné popularitě na celém světě. Na otázku, zda je referendum dobrá nebo špatná věc, odpověděli respondenti v anglosaských zemích – v Austrálii, na Novém Zélandu, v Kanadě a v amerických státech Kalifornie a Washington – rozhodnou podporou tohoto nástroje poměrem zhruba 65 % (dobrá věc) ke zhruba 5 % (špatná věc). (Bowler – Donovan – Carp 2007) V šetření Eurobarometru z roku 1997 se respondenti z 15 států EU poměrem 71,5 % ku 28,5 % shodli, že švýcarský systém přímé demokracie funguje dobře a měl by být zvažován i v jejich domovských zemích. Žádný stát Spojených států, v němž byly instituty přímé demokracie na státní úrovni jednou schváleny, se jich už nevzdal a další státy tyto instituty zavádějí.

U procesu odvolání pak účinná účast závisí na kombinaci dvou klíčových institucionálních jevů: 1. pravidel, podle nichž mohou občané peticí žádat o odstranění politika nebo politického orgánu od moci a 2. kvóra účasti při odvolacím hlasování. Je-li potřebný počet podpisů pod peticí „příliš vysoký“, jsou odvolací kampaně méně časté; ovšem kampaně, které dokáží splnit vysoký podpisový požadavek, budou mít mezi voliči pravděpodobně širokou podporu. Pokud je podpisový požadavek „příliš nízký“, odvolací kampaně se konají častěji, ovšem zpochybňovat a diskreditovat lidově zvolené zástupce pak mohou i velmi malé skupinky obyvatel. Obdobně pak vysoká

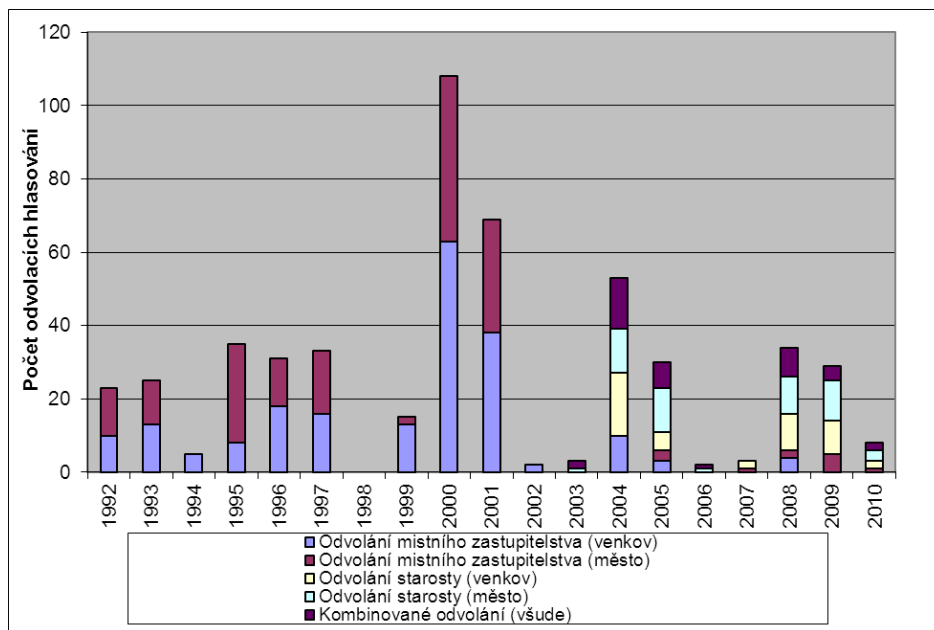
v mnoha případech politizaci petičního procesu – zejména pokud místní obyvatelé usilují o hlasování směřující proti politice místního zastupitelstva. Zde pak místní zastupitelstva nacházejí nepodložené nebo zcela formalistické důvody k nevyhlášení referenda. Mnoho takových případů se dostalo ke správnímu či civilnímu soudu, což dokládá význam soudního systému při výkladu a prosazování referendového práva. (Smith 2007)

kvóra znamenají nízký počet úspěšných odvolacích hlasování, ale také podporu převážné většiny místního obyvatelstva pro odvolání, která uspějí. Naproti tomu nízká kvóra účasti (nebo žádná jako v USA) znamenají vysoký počet úspěšných odvolání, ovšem s možností, že volené zástupce bude moci z úřadu vystřadit pouhý zlomek veškerého voličstva. Podle názoru autora je odvolací proces nejúčinnější, dosáhne-li legislativa rovnováhy mezi výhodami a nevýhodami vysokých a nízkých podpisových požadavků a kvór. Takováto rovnováha pomáhá zaručit, aby s instituty přímé demokracie nemanipulovaly velmi malé skupinky, ale zároveň zajišťuje občanským skupinám, které iniciují referenda se širokou podporou obyvatel, dobrou šanci na úspěch.

Dalším podstatným aspektem je vliv demografických podmínek na míru účinnosti účasti. Je-li podpisový požadavek nastaven na 10 % voličů u všech obcích, iniciátoři kampaně tyto podpisy mnohem snáze shromáždí v malých obcích než ve velkých městech. Podobně s kvórem např. 50 % by byla odvolání možná na vesnicích, ale téměř nerealizovatelná ve městech, protože městští voliči často hlasují s menší pravděpodobností než venkovští, zejména při jednorázových odvolacích akcích, které nejsou vázány na další volby. V Polsku před rokem 2005 (kdy bylo kvórum účasti nastaveno na 3/5 úrovně účasti z předešlých voleb politického orgánu, který je odvoláván) nedocházelo ve větších městech prakticky k žádným odvoláním právě kvůli 30 % kvóru účasti. Krakovským obyvatelům usilujícím v roce 1992 o odvolání městského zastupitelstva se nepodařilo shromáždit přes 54 000 podpisů potřebných k vyhlášení referenda. (Piasecki 2005) V roce 2000 strana Samoobrana Andrzeje Leppera organizovala blokádu významných silnic na protest proti ekonomické situaci polských zemědělců. Společně s obchodníky z místního trhu v Jelienie Gore organizovala také referendum za odvolání městského zastupitelstva. Navzdory publicitě kampaně se referenda zúčastnilo pouhých 14 % oprávněných voličů, což znovu podtrhuje obtížnost organizace referendových kampaní v městských prostředích.

K lepšímu pochopení šancí občanů na úspěšné odvolání místních zastupitelstev a starostů můžeme vedle individuálních případů využít také souhrnná data o místních odvoláních v Polsku a na Slovensku. Mezi lety 1992 a 2000, kdy bylo v Polsku možné odvolávat referenda pouze místní zastupitelstva (v tzv. venkovských, městských a venkovsko-městských *gminách*), došlo ke 275 odvolacím hlasováním (Graf č. 1), ale jen malé procento z nich vedlo k úspěšnému odvolání místního zastupitelstva (Graf č. 2). Postupně nabyté institucionální zkušenosti v kombinaci s lepšími legislativními podmínkami pravděpodobně přispěly k růstu účinnosti odvolání mezi volebními obdobími, v žádném volebním období však úspěšnost odvolání místních zastupitelstev nepřesáhla 16 %.

Graf č. 1: **Odvolání místních zastupitelstev a starostů v Polsku 1992 – 2010** (rozlišují se venkovské a městské *gminy* zahrnující městské i venkovsko-městské *gminy*). Kombinované odvolání starosty i zastupitelstva znamená souběžné odvolání obou institucí bez ohledu na městský/venkovský charakter obce.



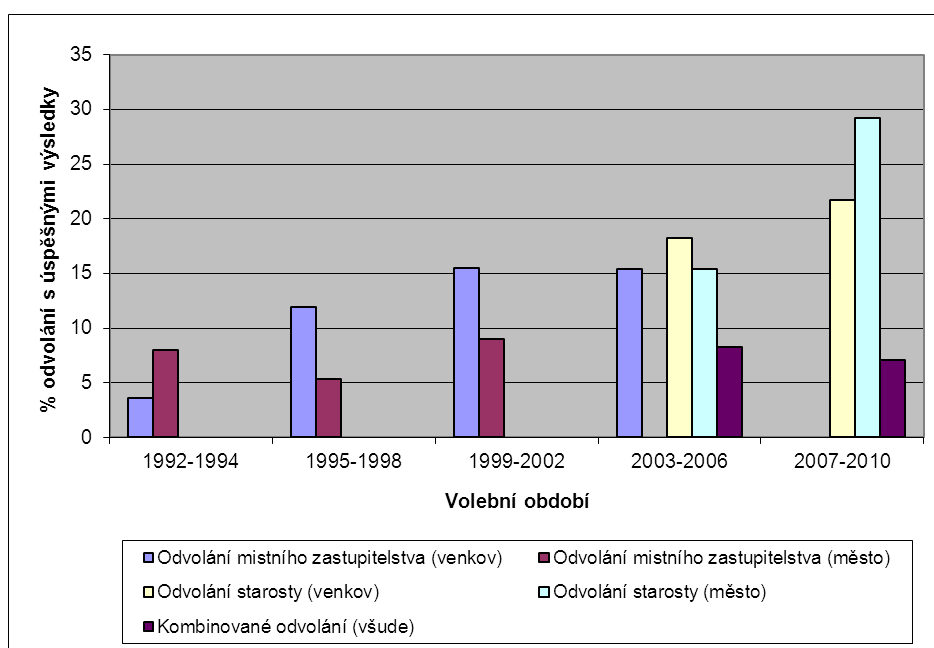
Zdroj: *Polský ústřední statistický úřad*

Jakmile však polští občané dostali možnost přímo volit a odvolávat své starosty, počet odvolání zastupitelstev významně poklesl a občané přesunuli svou pozornost ke starostům. V posledních volebních obdobích byly pokusy o odvolání starosty častější než odvolání zastupitelstev, a také zhruba dvakrát pravděpodobněji vedly k úspěšným výsledkům. I když ve volebním období 2007 – 2010 došlo k méně odvoláním (platí pravidlo 3/5 účasti), 17,6 % z nich vyústilo v platné odvolání. Nový práh účasti zvyšuje naděje na dosažení platných výsledků: výsledky odvolacích referend z roku 2008 v obcích Piwniczna-Zdrój (účast 29,4 %), Dorohusk (28,5 %), Zgierz (26,0 %) a Zduńska Wola (29,1 %) jsou podle současné legislativy závazné, zatímco s původním 30 % kvórem by bývaly byly neplatné. Nová pravidla ohledně kvór také umožnila na počátku roku 2010 odvolání primátora třetího největšího polského města Lodže, i když účast v hlasování byla pouhých 22 %.

V souhrnu tedy lze z grafu č. 1 a č. 2 vyvodit, že více není nutně lépe: v řadě po sobě jdoucích volebních obdobích počet místních odvolání v Polsku

klesal, ale míra účinnosti účasti – ve smyslu úspěšnosti odvolacích kampaní – rostla. Poukázali jsme na úlohu legislativních podmínek v tomto vývoji, ale roli mohla hrát i řada dalších faktorů: schopnost organizátorů učit se z úspěchů a neúspěchů kampaní v jiných městech, expanze webových blogů a dalších fór, kde občané efektivněji diskutují o místních otázkách či profesionalizace polské občanské společnosti. (Rose-Ackerman 2007; Domański 2009) K lepšímu porozumění uvedených trendů bude třeba další výzkum, zejména místních badatelů.

Graf č. 2: **Účinnost místního odvolání v Polsku.** Graf znázorňuje procento odvolání s úspěšnými výsledky (tj. skutečným odstraněním místního zastupitelstva a starosty z úřadu) v daném volebním období.



Zdroj: *Polský ústřední statistický úřad, vlastní výpočty*

Naproti tomu na Slovensku vláda ani jiné veřejné instituce data o odvolacích kampaních nemonitorují ani neshromažďují. Případy se tedy daly spočítat jedině pomocí obsahové analýzy slovenských mediálních zdrojů na základě vyhledání článků obsahujících slovo *odvolanie*. Autor takto zanalyzoval celostátní deníky *SME*, *Pravda*, *Nový čas*, *Slovak Spectator* a *Tlačovú agentúru Slovenskej republiky* za období 2002 – 2008. Za toto období se podařilo identifikovat alespoň 36 kampaní za odvolání slovenských starostů, z nichž 25 vedlo k vlastnímu odvolacímu hlasování. Z těchto 25 alespoň 13 vedlo

k úspěšnému odvolání starostů⁷. Z toho plyne, že celková frekvence odvolacích kampaní na Slovensku je mnohem nižší než v Polsku, avšak účinnost tohoto nástroje je ve skutečnosti vyšší.

Nižší počet slovenských odvolacích kampaní může být způsoben řadou faktorů. Jak je uvedeno výše, odvolací institut je novější (od roku 2003) a má 50 % práh účasti, což pravděpodobně odrazuje řadu potenciálních aktivistů. Dále, Slovensko má sice sedminový počet obyvatel ve srovnání s Polskem, ale počet místních samospráv je zde vyšší (na Slovensku je 2 929 obcí, v Polsku 2 479). Jinými slovy slovenské obce jsou menší a územně roztráštěnější než polské i jejich rozpočty jsou tedy výrazně nižší, což by mohlo znamenat méně sporů o velké peníze či méně rozsáhlých případů špatného hospodaření s financemi. Jak je uvedeno výše, vysoké vstupní náklady (prahy účasti) slovenských odvolání vedou k nižšímu počtu případů, ale v případě důvěryhodnosti kampaně zároveň také k vyšší úspěšnosti.

Je občanská účast v místních odvoláních inkluzivní?

Jako agregativní hlasovací postup je odvolací proces nutně inkluzivní v tom smyslu, že zúčastnit se, či organizovat odvolací petici může každý občan s volebním právem. Podle kritiků přímé demokracie (a tedy i odvolání) jsou však nástroje přímé demokracie diskriminační zejména ve vztahu k menšinovým skupinám, a poškozují tedy demokratickou politiku jako takovou. Referendové hlasování je založeno na převaze většiny, existuje proto přesvědčení, že sociální skupiny s početní převahou jako například běloši v západních společnostech mohou ovládat výsledky referend a poškozovat tak práva a zájmy menšin. Ukazují empirické důkazy v kontextu místních odvolání v Polsku a na Slovensku, že odvolací proces je diskriminační, nebo že je naopak zdrojem občanského posílení menšinových, chudých a jiných skupin, které zpochybňují „establishment“ v místní samosprávě?

Tvrzení, že přímá demokracie poškozují menšinová práva, je často dokládáno na příkladech jako kalifornský referendový návrh č. 13, který snižoval státní daňové příjmy a nepřiměřenou část nákladů na veřejné služby přesunul na chudé, menšiny, ženy a další skupiny, které pak musely platit vyšší uživatelské poplatky. (Schrag 1998) Občany iniciovaná referenda byla v minulosti využívána také k zákazu sňatků stejnopohlavních párů, zákazu vlastnění půdy Japonci či vylučování žen a etnických menšin z afirmativní akce. (Cronin 1989)

Systematičtější studie tématu menšinových práv však dominanci bělošských nebo jiných většinových skupin jako celku nad referendovými výsledky

⁷ Všechna odvolání, která splnila kvórum, podporovala odvolání starosty. Je třeba poznamenat, že se mi nepodařilo zjistit výsledek u 5 z 25 těchto odvolání; byla-li některá z nich úspěšná, počet úspěšných případů by se ještě zvýšil.

zpochybují. Hajnal a Louch (2001) určili 45 kalifornských občanských referend za období 1978 – 2000 se zásadním významem pro komunitu Američanů latinsko-amerického původu a další menšiny. Například návrh č. 13 o omezení majetkových daní (schváleno), návrh č. 10 o omezení regulace nájmu (neschváleno) a návrh č. 165 o omezení sociálních dávek (neschváleno) představují občanská referenda, která se menšin bezprostředně dotýkají. Autoři zjistili, že příslušník rasové skupiny bude na „vítězné straně“ občanského referenda, jež „minority považují za významné“, s pravděpodobností 59 % pro bělochy, 59 % pro Afroameričany, 52 % pro Američany latinsko-amerického původu (latino) a 59 % pro asijské Američany. Celkově tedy mají běloši a menšiny obdobnou příležitost podpořit, nebo zpochybnit občanská referenda, která se jich týkají, a učinit tak se srovnatelným úspěchem.

Vědecká literatura tedy přichází s různými výsledky ohledně účinků přímé demokracie na menšinová práva. Je třeba vzít v úvahu také vlastní „brzdy a rovnováhy“ přímé demokracie v podobě soudního přezkumu. Měli bychom mít na paměti, že i parlamenty a další zastupitelské orgány zakazují stejnopohlavní sňatky, schvalují diskriminující legislativu a ukládají chudým velké daňové zátěže. Zastupitelská i přímá demokracie podléhá týmž ústavám a ústavním soudům a shodně podléhá soudnímu přezkumu. Obě formy demokratického rozhodování mohou vést k nespravedlivým výsledkům a soudy jsou odpovědné za ochranu menšinových práv bez ohledu na původně použitou formu rozhodování. (*Center for Responsive Government 1992*)

Klíčová otázka ohledně odvolání ve střední Evropě zní, jaký dopad má odvolací proces na národnostní menšiny, zejména na Romy a další sociálně vyloučené skupiny. Slovensko má relativně velkou romskou a maďarskou menšinovou populaci, začneme tedy na uvedené otázku odpovídat na základě slovenských případů. V následujících dvou částech článku rozebereme další příklady, zejména z etnicky smíšených komunit.

Nejprve bychom měli zopakovat, že mezi lety 2002 a 2008 proběhlo na Slovensku alespoň 25 referend o odvolání starostů (v porovnání se 126 případy odvolání v Polsku za totéž období). Pokusy o odvolání jsou nejčastější ve venkovských oblastech Banskobystrického kraje, zejména v okrese Rimavská Sobota s hojným maďarským obyvatelstvem, a v Košickém kraji s relativně hustou sítí romských komunit. Nejméně běžná jsou odvolání ve větších městech a v oblastech v okolí Bratislavy. Mnoho obcí, v nichž se konala odvolání, se nachází v územně okrajových částech země (Gajdoš 2005) a trpí vysokou nezaměstnaností, špatnou veřejnou infrastrukturou a dopravní obslužností, nízkou úrovní vzdělání, lidského kapitálu a hustoty obyvatelstva (obce pod 500 obyvatel). Dalo by se očekávat, že nedokáží-li starostové úspěšně řešit ekonomickou situaci svého společenství (nebo nemají-li k tomu

pravomoci), mohou čelit pokusům o odvolání od zklamaných občanů, požadujících větší změny.

Pokusy o odvolání jsou na Slovensku běžnější v etnicky rozdělených obcích, tj. obcích s početným romským či maďarským obyvatelstvem, které se také často nacházejí v oblastech s vysokými hladinami sociálního vyloučení. Jeden z nejznámějších případů týkající se Romů se uskutečnil v roce 2003 ve vsi Richnava s velkou sociálně vyloučenou romskou komunitou. Nezisková Rada Romů Slovenska iniciovala petici za odvolání starosty pro jeho neschopnost řešit náročnou situaci romských obyvatel. Odvolací hlasování v lednu 2004 se zúčastnilo 600 z 1 090 registrovaných voličů, z nichž 510 (85 %) hlasovalo pro odvolání, a hlasování tedy bylo úspěšné. Starosta zpočátku odmítal výsledky referenda přijmout, když však proti němu bylo zahájeno trestní šetření, protože odmítal opustit úřad, neměl na vybranou⁸. Tento případ podtrhuje úlohu právního systému ve vymáhání platných referendových výsledků a zamítání výsledků, které jsou neústavní, či porušují občanská práva.

Naproti tomu v obci Žehra, která má podobně jako Richnava velkou romskou komunitu a historii chudoby a etnického napětí,⁹ odvolání v roce 2004 neiniciovala nevládní organizace ani místní obyvatelé, ale místní zastupitelstvo, které kritizovalo starostu za nedostatečné informování o finanční situaci obce¹⁰. Přes problémy, na které poukazovalo zastupitelstvo, přišlo o odvolání hlasovat pouhých 262 z 756 oprávněných voličů ve vsi¹¹. Při odvoláních iniciovaných místními zastupitelstvy neprobíhají občanské kampaně, místní občané o nich proto obtížně získávají dostatek informací. Při podobných referendech o odvolání starosty iniciovaných místními zastupitelstvy, např. v obcích Pohorelá v roce 2004 a Marianka v roce 2005, se ani v jednom případě nepodařilo dosáhnout 50 % prahu účasti nutného k závaznosti výsledků.

Tyto případy jsou jen typickými příklady z dotyčných zemí, naznačují však, že by bylo nesprávné automaticky předpokládat škodlivost odvolacího procesu pro menšiny. V uvedených případech romské komunity využily odvolací proces k posílení svého postavení ve vztahu k místním samosprávám, které nebyly vstřícné k jejich potřebám. Existuje jen minimum důkazů o tom, že by odvolání bylo využito k prohloubení vyloučení již marginalizovaných menšinových skupin z místní politiky. Nástroj odvolání není při zavádění změn ve vedení obce vždy účinný, ale může být významným mechanismem, jehož

⁸ SME, V richnavskom referende odvolali starostu, 5. 1. 2004; SME, Starosta odmieta referendum, 6. 4. 2004; SME, Boli voľby starostov a primátorov.

⁹ SME, V Žehre po hromadnej bitke vládne napätie a obavy, 26. 8. 2003; SME, Zástupcu starostu obvinili z úžerníctva, 30. 8. 2003.

¹⁰ Korzár, Referendum rozhodne, či budú v Žehre nové voľby starostu, 5. 6. 2004.

¹¹ SME, Referendum v Žehre je neplatné, starostu neodvolali, 8. 6. 2004.

pomocí mohou menšinové skupiny požadovat, aby místní samospráva reflektovala potřeby všech svých voličů.

Demokratická legitimita: využití odvolání ke obnovení neporušitelnosti veřejného úřadu

K odvolacím kampaním často dochází v situacích, kdy místní samospráva v očích obyvatel utrpěla významný pokles legitimacy, například při různých skandálech či vnímaném zneužití veřejného úřadu. Vzhledem k tomu, že často není dostatek důkazů k odsouzení politika za porušení zákona či korupční chování, nabízí odvolací proces právně uznaný a legitimní způsob, jak mohou obyvatelé sami rozhodnout, zda se mandáty volených úředníků i nadále těší jejich důvěře. K ilustraci úlohy odvolání při obnovování veřejné legitimacy využijeme dva podrobné popisy případů, které ve svých zemích přilákaly celostátní pozornost: Piwniczna-Zdrój v Polsku a Veľký Meder na Slovensku.

Piwniczna-Zdrój (10 500 obyvatel) je polské horské lázeňské městečko blízko slovenských hranic, známé svou minerální vodou a lyžováním. V minulosti bývalo významným lyžařským střediskem, ale vzhledem k chybějící moderní turistické infrastruktuře a zastaralým lyžařským vlekům již nemůže tak dobře konkurovat modernějším lyžařským střediskům v jižním Polsku. Rozvoj nového moderního lyžařského střediska na hoře Kiczarz blízko centra města byl jedním z hlavních témat obecních voleb v listopadu 2006. Díky příslibu budovat kiczarský lyžařský areál a tomu, že v minulosti zastávala post viceprezidentky polského Úřadu pro sociální zabezpečení (ZUS), vyhrála volby starosty Joanna Leśniak, když v druhém kole porazila úřadujícího starostu Edwarda Bogaczyka 59 % ku 41 %.

Půl roku po volbách však vyšlo najevo, že na Leśniak byla podána žaloba v souvislosti s nákupem nemovitostí, který v roce 1998 schválila jako viceprezidentka ZUS. Ceny těchto nemovitostí byly údajně nadhodnoceny o několik milionů polských zlotých¹². O dva roky později začal státní zástupce Leśniak vyšetřovat pro nedostatek veřejného dohledu. Případ řešil okresní soud v Łódži, Leśniak však před starostenskými volbami v roce 2006 veřejnost v obci Piwniczna-Zdrój o kauze neinformovala a později trvala na své nevině. Když se provalily zprávy o trestním stíhání, místní obyvatelé iniciovali kampaň za její odvolání. Hlavní iniciátor kampaně prohlásil: „Byli jsme podvedeni. Nikdy v životě bychom Leśniak nepodporovali, kdybychom věděli, že je obžalována z trestného činu.“¹³

Kromě tohoto politického skandálu došlo také ke zpochybnění rozvoje lyžařského areálu Kiczarz. Předchozí starosta podepsal s developerem smlouvu

¹² Gazeta Wyborcza Kraków, Referendum z Kiczarzem w tle, 22. 5. 2008.

¹³ Gazeta Wyborcza Kraków, Referendum z Kiczarzem w tle, 22. 5. 2008.

o poskytnutí pozemku pro budoucí lyžařské středisko Kiczarz. Developer již obstaral potřebná stavební povolení. Po volbách však místní zastupitelstvo smlouvu z iniciativy nové starostky zrušilo, údajně například kvůli nutnosti zajistit další odborné posudky o možnostech sesuvů půdy a rizicích pro minerální prameny pod horou. Podle rozhovoru s jedním z organizátorů referendové kampaně chtěla starostka podporovat jiné lyžařské středisko, které však mělo být dále od města, a tudíž by místnímu rozvoji tolik neprospívalo. Starostka tedy stála uprostřed bitvy dvou soupeřících projektů lyžařských areálů a mnoho místních obyvatel podporovalo kiczarský areál, který starostka původně slíbila obhajovat.

Organizátorům kampaně za starostčino odvolání se podařilo shromáždit 1734 podpisů, tedy více než dvojnásobek zákonem požadovaných 790 podpisů (10 %) oprávněných voličů. Jeden z organizátorů kampaně vysvětlil situaci takto:

“Kiczarz je nádherné místo ve středu obce, velkolepá hora a má všechny potřebné předpoklady pro skvělé lyžování, jako například terén svažující se k severu. Sníh moc netaje a vidíme zde velkou naději na rozvoj našeho městečka. Za druhé by taková investice posílila místní ekonomiku i soukromý sektor. Jezdilo by sem více lidí a my bychom na tom byli lépe. Proto nám na tom záleželo. Současná starostka slíbila zrealizovat investici do lyžařského střediska, ale když byla zvolena a jmenována, její činy směřovaly opačným směrem – proti dokončení projektu střediska. Dále zde byla možnost získat grant nebo dotaci z Evropské unie, ale to také bohužel neudělala. Za třetí nám lhala o utajování trestního řízení proti ní v Łódži. Mohla nám to říci předem, ale předpokládám, že kdyby to udělala, nebyla by zvolena. Proto jsme žádali referendum za její odvolání z funkce.”

Odvolací referendum úspěšně proběhlo 18. května 2008 za účasti 29,4 % oprávněných voličů, z nichž valná většina hlasovala pro odvolání. Bez ohledu na starostčinu vinu či nevinu v soudním sporu (později byla viny zproštěna) měli účastníci hlasování pocit, že je oklamala jak tím, že je neinformovala, tak tím, že porušila svůj volební slib (věc lyžařského areálu). Nástroj odvolání byl v polském prostředí pravděpodobně jediným účinným mechanismem, jehož prostřednictvím mohli obyvatelé nastolit na radnici pořádek.

Podobně slovenský případ Veľký Meder může ilustrovat některé výhody a omezení odvolacího procesu jako nástroje vypořádání se s veřejnými úředníky obviněnými z korupce. Veľký Meder leží mezi Dunajskou Stredou a Komárnem, asi 10 kilometrů od maďarské hranice na západním Slovensku. 85 % z 9 113 obyvatel tvoří etničtí Maďaři, Slováci tvoří 14 %. Díky rozsáhlému Thermalparku, který město vybuďovalo v letech 2001-2003 za 77

milionů korun, je město známou turistickou destinací¹⁴. Turistika je jádrem hospodářství města – ve městě s nezaměstnaností blížící se 10 % zaměstnává téměř 1000 obyvatel.

Vzhledem k úspěšnosti Thermalparku chtělo místní zastupitelstvo rozšířit ubytovací kapacity města a rozhodlo se pronajmout rozsáhlý pozemek vedle termálních lázní za symbolickou 1 korunu na 50 let výměnou za to, že nájemce vybuduje celoroční ubytování pro návštěvníky. Podle jedné mediální zprávy nájemce tuto dohodu nedodržel, vybudoval jen malý komplex nevhodný k zimnímu ubytování a místnímu zastupitelstvu vůbec nepředložil investiční plány¹⁵. Městské zastupitelstvo tedy oznámilo, že má v úmyslu nájemní dohodu s developerem zrušit.

Podle početných mediálních popisů událostí pak developer navštívil primátora města Samuela Lojkoviče, který „údajně nájemce ubezpečoval, že všechno se dá vyřešit, a přislíbil mu, že se pokusí přesvědčit městské zastupitelstvo, aby uzavřenou smlouvu nevyhovovalo. Jako protihodnotu měl nejprve od nájemce žádat převod pozemků na svou osobu. Nakonec si vyžádal finanční hotovost.“¹⁶ Developer pak úplatek ohlásil Úřadu boje proti korupci, který připravil policejní akci. V roli agenta provokatéra se pak developer s primátorem sešel v restauraci, kde primátor údajně převzal úplatek ve výši 300 000 korun. Policie ho na místě zatkla.

Primátor byl brzy obžalován za přijetí úplatku. Nebylo tedy vhodné, aby nadále zastával funkci primátora města. Městské zastupitelstvo proto odhlasovalo vyhlášení referenda o odvolání primátora, které se konalo v listopadu 2005. Dlouho před konáním odvolacího referenda, v lednu 2005, vynesl Speciální soud (*Speciálny súd*) řešící korupční případy rozsudek, že primátor je vinen přijetím úplatku a uložil mu trest odnětí svobody na 32 měsíců. Primátor se proti rozsudku odvolal, trvá na tom, že peníze nebyly úplatek, ale splátka úvěru, který mu developer dlužil. Odvolací referendum se tedy konalo v situaci odvolání proti rozsudku v trestní věci.

V listopadu hlasovalo 86 % voličů pro odvolání primátora. Hlasovat však přišlo pouhých 13 % ze 7 316 oprávněných voličů, výsledek tedy nebyl závazný. Obyvatelé možná považovali odvolací referendum za zbytečné, protože o měsíc později se měly konat místní volby. Účast mohla být nízká také proto, že odvolání iniciovalo místní zastupitelstvo, a taková referenda mívají méně publicity než referenda vycházející z občanské petice. Ve volbách místních zastupitelstev a starostů v prosinci 2006 byl však Lojkovič překvapivě znovu zvolen primátorem 37 % většinou hlasů. V tomto volebním období

¹⁴ TASR, Vo Veľkom Mederi vsadili na kúpeľníctvo, 10. 10. 2004.

¹⁵ TASR, Primátora Veľkého Medera obvinili z korupcie, 1. 4. 2005.

¹⁶ Pravda, Svedok oddialil proces s primátorom, 26. 11. 2005.

ovšem nesloužil dlouho, protože v únoru 2007 Nejvyšší soud potvrdil rozsudek o vině, čímž ho poslal na 32 měsíců do vězení a zrušil jeho primátorský mandát.

Případy Piwniczna-Zdrój a Velký Meder vyvolávají několik významných otázek ohledně potenciálu odvolacího procesu jako nástroje obnovení legitimacy veřejného úřadu. Za prvé, legitimita je do značné míry otázka *vnímání*: záleží na tom, zda místní obyvatelé vnímají zneužití moci, nikoliv na soudních rozhodnutích. Ironicky byla odvolaná starostka v obci Piwniczna-Zdrój později zproštěna viny ohledně prodeje nemovitostí, zatímco starosta Velkého Mederu odvolací hlasování přežil (a dokonce si zajistil znovuzvolení) přesto, že byl odsouzen za úplatkářství.

Oba případy se týkaly sporů o rozvojové aktivity životně důležité pro místní turistickou ekonomiku, a také relativně očividného zneužití důvěry veřejnosti. Obě města jsou podobně velká a nacházejí se v marginalizovaných pohraničních oblastech. Přes tyto podobnosti mohly opačné výsledky obou odvolání způsobit různé institucionální aspekty. Odvolací kampaň v Piwnicznej-Zdróju organizoval místní podnikatel a zjevně se těšila značné pozornosti; o odvolání ve Velkém Mederu rozhodlo místní zastupitelstvo bez předešlé iniciativy místních občanů. Z hlediska kvóra účasti bylo odvolání v Piwnicznej-Zdróju podle polských zákonů platné, ale s 50 % kvórem požadovaným ve Velkém Mederu a dalších slovenských obcích by bylo bývalo neplatné. Polské odvolání se konalo v polovině volebního období, zatímco slovenské se konalo těsně před starostenskými volbami, což mohlo ovlivnit účast. Primátor Velkého Mederu také mohl prohrát následující starostenské volby, kdyby slovenský zákon vyžadoval absolutní většinu ve druhém kole voleb, jako je tomu v polských starostenských kláních.

Tyto dva protikladné případy dokládají význam odvolacího procesu, čelí-li místní samospráva krizi legitimacy. Ale protože legitimita jako taková je věc vnímání (Smith 2010), nemusí občané vždy hlasovat v souladu se soudními rozsudky, uznávanými skutečnostmi nebo jinými úsudky zvenčí. Chování obyvatel v odvolacím procesu může utvářet také rozdílné institucionální prostředí. To neznamená, že odvolání není užitečným nástrojem obnovy veřejné legitimacy, ale vyplývá z toho, že výsledky odvolání a to, zda je veřejná legitimita skutečně v krizi, hodně závisí na místních podmínkách a prostředí.

Účinnost: využití odvolání k realizaci politik ve veřejném zájmu

Dalším důležitým nástrojem hodnocení participativních institutů je jejich účinnost z hlediska realizace politik považovaných za výraz společného dobra. Odvolací proces sice obnáší rozhodování o voleném úředníkovi, nikoliv o politických krocích, spory o veřejnou politiku však často stojí v pozadí odvolací kampaně a motivují ji. Odvolací proces může být účinným nástrojem

rozhodování, protože „referendum“ o úředníkovi nesoucím největší odpovědnost za určitou politiku pomáhá rozřešit politické spory v ostře rozdělené komunitě; lze jej také využít k sesazení úředníků, kteří zjevně sledují partikulární zájmy namísto kolektivních cílů. Abychom ukázali, jak odvolání napomáhá realizaci účinných politik (nebo rušení těch nevhodných), rozebereme dva případy z malé slovenské vesničky Čakany a z polského města Łopuszno.

Obec Čakany je malá vesnice s pouhými 555 obyvateli v Trnavském kraji na jihu západního Slovenska. Stejně jako mnoho jiných slovenských případů odvolání má i tato obec většinu etnicky maďarského obyvatelstva. Etnické spory zde však zřejmě hrály malou roli, protože všichni hlavní aktéři byli etničtí Maďaři. V obecních volbách v roce 2006 vyhrál úřadující starosta Dezider Kiss (nezávislý) volby před svou nejbližší soupeřkou Lívií Bugárovou (nezávislá) velmi těsně 127 ku 125. Obec byla zaostalá způsobem typickým pro tuto oblast, chyběl rozvod plynu, kanalizace a udržitelná ekonomická základna.

Odvolací kampaň v obci Čakany vyplynula ze sporu o otevření šterkového dolu v obci. V březnu 2005 místní zastupitelstvo schválilo pětihektarový důl se záměrem vytvořit pracovní místa. Investor tvrdil, že „vodní těžbou šterkopísků vzniknou v časovém horizontu asi 17 let dvě nové přibližně pětihektarové vodní plochy“¹⁷. V roce 2006 však společnost podala další investiční záměr rozšířit provoz dolu na 39 let a vytvořit další třiadvacetihektarovou vodní plochu. Obě investice by tedy vedly ke vzniku vodních ploch o ploše 33 hektarů, ale místní zastupitelstvo schválilo pouze zhruba desetihektarový důl. Podle jednoho rozhovoru starosta při veřejném slyšení ke konci roku 2006 s účastí zhruba stovky místních obyvatel nedokázal změnu velikosti dolu vysvětlit. Místní obyvatelé projekt kritizovali také proto, že by pravděpodobně zaměstnal pouze 7 lidí a jiné výhody by místní samosprávě nepřinesl (například podíl na zisku). Důl by také samozřejmě měl významné dopady na životní prostředí, například v souvislosti s provozem velkých nákladních aut a riziky spojenými se znečištěním vody. Protože se v době místních voleb v prosinci 2006 o sporu ještě obecně nevědělo, byl starosta, ač těsně, znovu zvolen na čtvrté volební období po sobě.

V březnu 2007, pouhé tři měsíce po volbách, podali občané petici s 360 podpisy (tedy většiny obce) a žádali starostu o odstoupení. Když to odmítl, byla podána druhá petice s 260 podpisy žádající odvolání starosty. Podle jednoho místního zastupitele starosta dva měsíce odmítal svolat jednání místního zastupitelstva (které by o odvolání hlasovalo). Členové místního zastupitelstva – nespokojení, že starosta „bez vědomí obecního zastupitelstva souhlasil

¹⁷ Dokumentace EIA je k dispozici na <http://eia.enviroportal.sk/detail/cakany:-vodna-tazba-strkopieskov-na-lozisku-nevyhradeneho-nerastu> (stav k 1. 9. 2008).

s rozšířením těžby šterku v blízkosti obce¹⁸ – hlasovali pro vyhlášení odvolacího referenda, které se konalo v květnu 2007. Ze 461 oprávněných voličů v obci o odvolání hlasovalo 369, z toho 242 pro. V říjnu 2007 se konaly nové volby, které vyhrála starostova kritička Livia Bugárová s 266 hlasy, tedy více než dvojnásobkem oproti nejbližšímu soupeři. Nové vedení obce se pak úspěšně pokusilo zvrátit rozhodnutí Báňského úřadu (který předtím schválil rozšířený důl). Obec podala stížnost na státní zastupitelství, které rozšíření dolu prohlásilo za neplatné.

Zatímco v obci Čakany šlo o místní rozvoj, v obci Łopuszno šlo o budoucnost místních škol. V polských venkovských komunitách tvoří náklady na provoz školek, základních a nižších středních škol často polovinu rozpočtu obce, která je provozuje. Předškolní vzdělávání financuje obec z vlastních zdrojů, základní a nižší střední školství pak z obecných účelových grantů od ústřední vlády zvaných školské dotace¹⁹. Výše dotací vychází z průměrného počtu žáků na obec. Swianiewicz a Herbst (2002) však zjistili, že výdaje obcí na vzdělání překračují přijaté dotace o 20 %, což znamená, že místní samosprávy školy dotují. Náklady na studenta ve venkovských obcích jsou o 30 % vyšší než ve městech vzhledem k malé velikosti škol a tříd, která zvyšuje podíl fixních nákladů na celkových výdajích (průměrná základní škola ve venkovské obci má pouze 148 žáků v porovnání s 540 ve městech). Ve spojení s mnohem nižšími vlastními příjmy na hlavu ve venkovských obcích způsobují tyto náklady neudržitelnou finanční situaci v obci a mohou vést k nižší kvalitě školní výuky. Pro některé obce je jediným řešením uzavření škol s příliš malým počtem žáků a sloučení ostatních škol, aby se počty žáků na školu a třídu zvýšily.

Problém efektivity veřejných škol byl zvláště hrozivý v gmině Łopuszno, kde počet zapsaných žáků na základních školách poklesl z 1344 v roce 1998 na 717 v roce 2007²⁰. Pod obec Łopuszno spadá též 30 malých usedlostí, z nichž některé měly vlastní základní školy. Po obecních volbách v listopadu 2006 starosta a místní zastupitelstvo schválili uzavření čtyř malých škol včetně jedné střední školy (gymnázia)²¹. 126 žáků této školy se mělo připojit k 593 žákům jiného, jen pár set metrů vzdáleného gymnázia. Podle jednoho místního politika, s nímž jsme hovořili, bylo uzavření škol nutné vzhledem k poklesu počtu obyvatel a očekávanému poklesu počtu zapsaných žáků na základních školách a gymnáziích ze 1200 v roce 2007 na přibližně 860 žáků v roce 2012.

¹⁸ Pravda, Takmer tridsat' starostov už dovládlo, 1. 12. 2007.

¹⁹ Místní samospráva nese odpovědnost za řízení nižších středních škol (*gimnazjum*), nikoli však za vyšší střední školy poskytující všeobecné vzdělání (*liceum*) a technické školy (*technikum, zasadnicza szkola zawodowa*), které spravují okresy (*powiaty*).

²⁰ Podle školských statistik v regionální databázi Polského ústředního statistického úřadu.

²¹ Data o jednotlivých školách v gmině Łopuszno pocházejí z internetových stránek obce.

http://www.lopuszno.pl/index.php?option=18&action=articles_show&art_id=341&menu_id (ve stavu z 5. 11. 2008)

Podle něj „jsme uzavřené školy hájili, ale jejich žáci nyní většinou chodí do dobře vybavených pěkných škol – vozí je tam školní autobusy s řidiči a asistenty – a nechtějí se vracet do těch starých, zanedbaných a špatně vybavených škol. Dětem ze Snochovic [usedlost, kde byla uzavřena škola] by se to určitě nelíbilo.“

Po uzavření těchto škol však místní zastupitelstvo v únoru 2008 schválilo uzavření dalších 5 základních škol v usedlostech s dopadem na více než 200 žáků²². Po uzavření těchto a čtyř dříve ohlášených škol by v obci zbylo jen jedno gymnázium a dvě velké základní školy. Podle jednoho rozhovoru by menší počet škol také umožnil obci přežít se sníženými dotacemi, které očekávala v dalších letech.

Toto rozhodnutí však rozhořčilo místní veřejnost. Na jednání místního zastupitelstva v únoru 2008, kde bylo uzavření škol oznámeno, musel kvůli rozhněvaným poznámkám zhruba stovky rodičů a učitelů přítomných na jednání udržovat pořádek policista²³. Starosta tvrdil, že obec za léta vyplývala 12 milionů PLZ na dodatečné financování těchto škol, ale rodiče si stěžovali, že starosta myslí jen na ekonomiku a ne na kvalitu vzdělání a dobu, kdy děti musejí vstávat do školy. Slovy jednoho účastníka: „Jak můžeme být tak bezcitní? Škola je přece srdcem vesnice, to nejdůležitější místo. A za to postavíme kilometr silnice?“ – hovořil o starostově prioritě investovat více prostředků do silniční infrastruktury. Další občan se k tomuto hodnocení připojil s dotazem „A pohoda dětí se nepočítá? Díra v silnici je důležitější než děti?“

Místní občané zorganizovali odvolací kampaň proti uzavření škol, hlasování proběhlo v květnu 2008. Navzdory kontroverznosti věci se v hlasovací místnosti objevilo pouze 19,3 % oprávněných voličů, takže referendum o odvolání starosty i místního zastupitelstva bylo neplatné. Podobné odvolací referendum v nedaleké vesnické gmině Nowy Korczyn²⁴ – vyprovokované podobným uzavíráním škol – mělo také nízkou účast (26,9 %), a tudíž i neplatný výsledek. Také školská referenda v Maďarsku a v České republice – vyvolaná stejným typem uzavírek škol – mají obvykle nízkou účast, možná proto, že se toto téma bezprostředně týká jen menšiny obyvatel (tj. rodičů a dětí). (Smith 2007)

V gmině Łopuszno možná mnoho místních obyvatel konsolidaci škol podporovalo, i když své postoje aktivně nevyjádřili. Školská statistika obce ukazuje, že náklady na provoz škol se vymykaly kontrole. Roční výdaje základních škol na zapsaného žáka se v dekadě do roku 2006 čtyřnásobně zvýšily a přesáhly polovinu obecního rozpočtu. V roce 2006 bylo na základních školách ve třídě průměrně pouze 14 žáků. Od zahájení uzavírání škol se výdaje

²² Gazeta Wyborcza Kielce, Wójt Łopuszna też likwiduje szkoły, 18. 2. 2008.

²³ Gazeta Wyborcza Kielce, Protesty na sesji. Radni zlikwidowali pięć szkół., 20. 2. 2008.

²⁴ Gazeta Wyborcza Kielce, Podwójne referenda w Łopusznie i Nowym Korczynie, 8. 4. 2008.

na školství snížily na 42 % městského rozpočtu v roce 2008 a počet žáků ve třídě se zvýšil na 19,4²⁵.

Případy Čakany a Łopuszno, i když se v mnoha aspektech liší, ukazují, že odvolací proces může být užitečným nástrojem ke zrušení kroků místní politiky, které se očividně protíví veřejnému zájmu. Politik, který podporoval rozšíření dolu, aniž to předem konzultoval s místním zastupitelstvem nebo obyvateli, byl odvolán převážnou většinou obyvatel obce Čakany. Nové politické vedení, které se k důlním plánům stavělo kriticky, pak mohlo rychlým jednáním zajistit zrušení příslušných smluv a rozhodnutí. Odvolací proces byl pro místní komunitu jediným nástrojem, jímž mohla nastolit politickou změnu.

Většina obyvatel této obce byla přesvědčena, že rozvoj dolu není ve veřejném zájmu, což však nelze říci o uzavření škol v obci Łopuszno. V tomto případě byla komunita pravděpodobně rozdělena a obě strany měly obstojné argumenty. Mnoho obyvatel uzavření škol jednoznačně odmítalo, starostu a místní zastupitelstvo však nelze obvinít z nedbalosti či špatného hospodaření. Svá rozhodnutí zakládali na poklesu počtu zapsaných žáků, rostoucích výdajích na školství a příliš nízkém počtu žáků na třídu. Pohled starosty a místního zastupitelstva na veřejné dobro se liší od pohledu učitelů a rodičů, možná je však neméně opodstatněný. Vzhledem ke složitosti celé záležitosti a menší jednoznačnosti „veřejného zájmu“ nepřekvapí, že odvolací hlasování nedosáhlo dostatečné účasti. V tomto smyslu mohou rozumná kvóra účasti výrazně přispět ke zrušení odvolacích hlasování vyvolávajících menší zájem veřejnosti a zároveň umožňují odvolání zůstat účinným nástrojem rušení politik, které se očividně protíví veřejnému zájmu.

Závěr

Tento článek zkoumal odvolací proces jako demokratickou inovaci zakotvenou v legislativě dvou nových postkomunistických demokracií – Polska a Slovenska. Využití odvolání na místní úrovni shrnoval a hodnotil prostřednictvím čtyř klíčových kritérií, jež se demokratické inovace obvykle snaží naplnit: účinná účast, inkluzivní účast, demokratická legitimita a účinné rozhodování.

Ve srovnání s jinými participativními nástroji konzultativního charakteru může být odvolací proces mocným nástrojem účinné účasti právě díky závaznosti svých výsledků. Účinnost může v kontextu odvolání znamenat také pravděpodobnost úspěšného zahájení a realizace odvolací kampaně občany. Tato pravděpodobnost je do velké míry podmíněna podmínkami shromažďování podpisů a kvórem účasti. Vysoká kvóra sice vedou k méně účinné účasti, neznamená to však, že by bylo ideální nemít kvóra vůbec, protože mohou

²⁵ Data z regionální statistické databáze dostupné na stránkách Ústředního statistického úřadu Polska.

zabránit úspěchu odvolání podporovaného jen malým segmentem místního obyvatelstva. Velmi důležité je také nastavení kvóra, protože pevné kvórum (jako na Slovensku) může znevýhodňovat města, zatímco relativní kvórum (jako v Polsku), jak se zdá, vytváří vyrovnanější podmínky pro všechny typy místní samosprávy.

Často se uvádí, že přímá demokracie může vést k diskriminační politice kvůli vnímanému nedostatku pojištěk pro menšinová práva. V tomto článku se vysvětluje, že takové výroky nejsou na místě, protože občané požívají též ústavní ochrany bez ohledu na použitou formu politického rozhodování. Ve zkoumaných zemích navíc existuje jen minimum důkazů, že by odvolací proces byl využíván k porušování menšinových práv či zájmů. Právě naopak, zjistili jsme, že se odvolání hojně vyskytuje v chudých a marginalizovaných slovenských obcích s početnou menšinovou populací, která odvolání často sama využívá. V takovýchto komunitách může být politika velmi osobní a problémy těžko řešitelné. Odvolací proces těžko může vyřešit všechny neduhy obce, ale může být významným nástrojem inkluzivní účasti, protože nabízí dodatečný mechanismus vyjádření zájmů různých segmentů společnosti.

Demokratickou legitimitu posiluje odvolací proces dvěma způsoby. Jednak je odvolání díky svému legislativnímu ukotvení samo o sobě legitimním mechanismem nastolení politické změny. Respondenti v žádném z provedených rozhovorů nezpochybnili legitimitu odvolacího procesu jako spravedlivého a vhodného mechanismu rozhodování. Za druhé může odvolací proces také napomoci obnovit legitimitu veřejného úřadu v případech závažného porušení morálního jednání, jak dokládají případy Piwniczna-Zdrój a Velký Meder. Výsledky těchto odvolání nám připomínají, že legitimita je vždy otázkou vnímání a výsledky odvolání mohou být zásadně podmíněny institucionálními okolnostmi. Odvolání sice může mít pozitivní dopad na veřejnou legitimitu volených úředníků, samo o sobě však nemůže být považováno za objektivní protikorupční nástroj.

A konečně odvolání může posílit účinné rozhodování tím, že volá k odpovědnosti volené úředníky, kteří prosazují politiky vážně se protivící veřejnému zájmu, jak se ukázalo v případě Čakany. V méně extrémních situacích, jako v případě Łopuszno, však chápání veřejného zájmu často závisí na osobním společenském postavení a vnímání místních zájmů. I když mezi případy bylo i mnoho dalších rozdílů, a proto je těžké z nich něco vyvozovat, zdá se, že odvolání je nejefektivnější, pomáhá-li řešit extrémní a velmi rozporuplné situace transparentním, inkluzivním a legitimním způsobem.

Michael L. Smith pracuje jako vědecký pracovník v Sociologickém ústavu AV ČR. Získal Ph.D. titul na New School for Social Research v New Yorku, kde studoval politologii. Věnuje se problematice korupce a protikorupční politice,

přímé demokracie a participace občanů v politických rozhodovacích procesech. Dalšími tématy jeho vědeckého bádání jsou sociální nerovnosti a stratifikace v postkomunistických evropských zemích a v neposlední řadě environmentální hodnoty a chování v mezinárodní perspektivě. Publikoval vědecké články např. v časopisech Sociologický časopis/Czech Sociological Review, Communist and Postcommunist Studies a Comparative Education Review.

LITERATURA

- ALTMAN, D., 2005: Democracia Directa en el Continente Americano: Auto-Legitimación Gubernamental o Censura Ciudadana? *Política y Gobierno* 12 (2): 203-232.
- ALVAREZ, R. M. – KIEWIET, D. R. – SINCLAIR, B., 2006: Rational Voters and the Recall Election. Pp. 87-97. In: Shaun Bowler a Bruce E. Cain (eds.), *Clicker Politics: Essays on the California Recall*. Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall.
- BOWLER, S. – DONOVAN, T. – CARP, J. A., 2007: Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies. *Political Research Quarterly* 60 (3): 351-362.
- BOWLER, S. – CAIN, B. E., 2006: Introduction. Pp. 1-16. In: Shaun Bowler and Bruce E. Cain (eds.), *Clicker Politics: Essays on the California Recall*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- CAIN, B. E. – ANDERSON, M. C. – EATON, A. K., 2006: Barriers to Recalling Elected Officials: A Cross-State Analysis of the Incidence and Success of Recall Petitions. Pp. 17-33. In: Shaun Bowler and Bruce E. Cain (eds.), *Clicker Politics: Essays on the California Recall*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Center for Responsive Government. 1992: *Democracy by Initiative: Shaping California's Branch of Government*. Los Angeles: California Commission on Campaign Financing, Center for Responsive Government.
- CRESSMAN, D. D., 2007: *The Recall's Broken Promise: How Big Money Still Runs California Politics*. Sacramento: The Poplar Institute.
- CRONIN, Th., 1989: *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- DOMAŃSKI, J., 2009: Strategic Group Analysis of Poland's Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, publication date pending (available online).
- GAJDOŠ, P., 2005: Marginal regions in Slovakia and their developmental disabilities. *Agricultural Economics* 51 (12): 555-563.
- FUNG, A. – WRIGHT, E. O., 2001: Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society* 29 (1) 5-41.
- FUNG, A., 2008: Pragmatic Conception of Democracy. Paper presented at the Conference Democratic Innovations. Feb. 2008, Berlin.
- HAJNAL, Z. – LOUCH, H., 2001: Are There Winners and Losers? Race, Ethnicity and California's Initiative Process. Sacramento: Public Policy Institute of California.
- IDEA. 2008: *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- KOHL, B. – BRESNAHAN, B., 2010: Bolivia under Morales: Consolidating Power, Initiating Decolonization. *Latin American Perspectives* 37 (3): 5-17.
- LÁŠTIC, E., 2005: *Inštitút referenda v ústavnom systéme SR*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV.

- LÁŠTIC, E., 2007: Referendum Experience in Slovakia: A Long and Winding Road. Pp 189-199. In: Pállinger, Z., Kaufmann (eds.), *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LÁŠTIC, E., 2011: Slovakia – Restricted Direct Democracy in Local Politics. In: T. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MIXON, F. G., 2000: The Control of Politicians with a Constitutional Framework: The Case of State-Level Recall Provisions. *Applied Economics* 32 (1): 81-89.
- OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, E., 2002: Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa: Difin.
- PARK, J. – MCCABE, B. C., FEIOCK, R.C., 2010: Direct Democracy Provisions and Local Government Fiscal Choices. *American Review of Public Administration* 40 (4): 400-410.
- PIASECKI, A., 2005: Referenda w III RP. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN.
- PIASECKI, A., 2011: Twenty Years of Polish Direct Democracy at the Local Level. In: T. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ROSE-ACKERMAN, S., 2007: From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society. *East European Politics & Societies* 21 (1): 31-47.
- SEGURA, G. M. – FRAGA, L. R., 2008: Race and the Recall: Racial and Ethnic Polarization in the California Recall Election. *American Journal of Political Science* 52 (2): 421-435.
- SCHRAG, P., 1998: *Paradise Lost: California's Experience, America's Future*. Berkeley: University of California Press.
- SHAW, D. – MCKENZIE, M. J. – UNDERWOOD, J., 2005: Strategic Voting in the California Recall Election. *American Politics Research* 33 (2): 216-245.
- SMITH, G., 2009: *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizens Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, M. L., 2007: Making Direct Democracy Work: Czech Local Referendums in Regional Comparison. In: H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit, and J.-B. Pilet (eds.), *Towards DYI Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*. Brussels: Vanden Broele Publishers.
- SMITH, M. L., 2009: *Občané v politice: Studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Prague: Institute for Social and Economic Analyses.
- SMITH, M. L., 2010: Perceived Corruption, Distributive Justice, and the Legitimacy of the System of Social Stratification in the Czech Republic. *Communist and Post-Communist Studies* 43 (4): 439-451.
- SMITH, M. L., 2011: The Uneasy Balance Between Participation and Representation: Local Direct Democracy in the Czech Republic. In: T. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SWIANIEWICZ, P. – HERBST, M. J., 2002: Economies and diseconomies of scale in Polish local governments. Pp. 223-292. In: Paweł Swianiewicz (ed.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- WALTER-ROGG, M. – GABRIEL, O. W., 2007: Direct Democracy at the Local Level in Germany. In: H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit, and J.-B. Pilet (eds.), *Towards DYI Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*. Brussels: Vanden Broele Publishers.
- WOLLMANN, H. – LANKINA, T., 2003: Local Government in Poland and Hungary: From Post-Communist Reform Towards EU Accession. Pp 91-122. In: Harold Baldersheim, Michal Illner and Hellmut Wollmann (eds.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske & Budrich.