

Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda

Filip Rigel*

Problematika místního referenda v sobě z hlediska ústavního snoubí principy práva na samosprávu, práva podílet se na správě věcí veřejných a principy hlasovacího práva, které korelují s principy práva volebního. K tomu se přidávají další ústavní principy, které s místním referendem více či méně souvisejí (např. svoboda projevu v kampani nebo principy spravedlivého procesu při soudním přezkumu místního referenda).

Vezmeme-li v úvahu, že Ústava téměř pomíjí přímou demokracii a otázky samosprávy upravuje spíše nedostatečně,¹ pak nepřekvapí, že místní referendum není v Ústavě zakotveno explicitně. Jinak tomu bylo pouze v krátkém období let 1990–1992, kdy na základě ústavního zákona č. 294/1990 Sb. bylo do tehdy platné Ústavy vtěleno ustanovení, že o věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních, referendem nebo prostřednictvím zastupitelstva obce.² Zatímco úprava obecních shromáždění nebyla nikdy přijata, místní referendum se svého prováděcího zákona dočkalo. Stávající Ústava České republiky však již zná toliko zastupitelstvo, o místním referendu se *expressis verbis* nezmiňuje, takže jeho ústavní východiska musíme hledat rozestát v různých částech Ústavy a Listiny.

ZAHRANIČÍ

To však není věc v Evropě nikterak výjimečná, spíše naopak – většina evropských zemí místní referendum ve svých ústavních předpisech nezakotvuje. Výjimky však existují a ani jich není málo. Institut místního referenda zná podrobně Ústava Portugalské republiky, jejíž čl. 240 místní referendum výslovně předpokládá (*referendo local*) a v podrobnostech odkazuje na prováděcí zákon. V Polsku místní referendum (*referendum lokalne*) předpokládá čl. 170 Ústavy Polské republiky, která zároveň přiznává právo prostřednictvím tohoto institutu odvolat místního voleného činitele, tedy tzv. *recall*. I v Polsku ponechává Ústava po-

drobnosti zákonu. Místní referendum zná rovněž Ústava Chorvatské republiky v čl. 132 (*lokalni referendum*) nebo Ústava Maďarské republiky v čl. 44 odst. 1 (*helyi népszavazás*). Ve Francii proběhla v roce 2003 revize Ústavy, která do čl. 72–1 samosprávné referendum vtělila, jeho typem na nejnižší úrovni samosprávy je referendum místní (*référéndum local*). Ve výčtu zemí, kde s místním referendem počítají na ústavní úrovni, nechybí ani Bulharsko, když místní referendum zná čl. 136 odst. 1 (*референдум*) Ústavy Bulharské republiky, přičemž druhý odstavec téhož článku předpokládá přímé hlasování pro stanovení hranic obce (*донумване до населенуето*). Přímou z litery ústavního předpisu vyplývá možnost konat *miestne referendum* také na Slovensku, když čl. 67 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky praví, že *územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon*. Místní referendum v zákonné rovině je roztrženo do tamního obecního zřízení, zákona o Košicích a zákona o Bratislavě. Každá z úprav vykazuje značné odlišnosti.

V Německu místní referendum zakotvují ústavy jednotlivých složek federace. Skepse z technik přímé demokracie byla v této zemi patrná ještě roku 1995, kdy pouze v Bádensku-Wirtembersku existovala (a to již od roku 1955) pro důležité záležitosti možnost použití technik přímé demokracie prostřednictvím rozhodnutí občanů.³ Od té doby zavedlo do svých ústav 15 ze 16 spolkových zemí místní referendum (*Bürgerentscheid*), z toho dvě země zavedly institut místního referenda rozhodnutím v referendu zemském (Bavorsko, Hamburk), jedinou výjimkou tak zůstává Berlín.⁴

Ústavním textům obsahujícím zakotvení místního referenda je vesměs společné to, že jsou relativně nové, leckdy se jedná o základní zákony zemí, kde mají zkušenost s nedemokratickými režimy. Většina zemí však setrvává na úpravě a zakotvení místního referen-

* Mgr. Filip Rigel, asistent soudce Nejvyššího správního soudu

¹ Stejný názor vyslovil FILIP, J.: *Obecné poznámky k aktuálnosti změn Ústavy*. In DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 15–16. Na tom, že Ústava je k formám přímé demokracie skeptická, se shoduje prakticky celá odborná obec.

² Místní referendum tak bylo pojmáno jako jeden ze tří rovnoprávných nástrojů rozhodování ve věcech místní samosprávy – vedle zastupitelstva a obecních shromáždění. Blíže např. KOUDELKA, Z.: *Obecně závazné vyhlášky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 25.

³ FIALA, P., ROŽŇÁK, P., SCHUBERT, K., ŠIMÍČEK, V.: *Politický systém Spolkové republiky Německo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 64–65.

⁴ HAHNZOG, K.: *Bayern als Motor für unmittelbare Demokratie*. In HEUSSNER, H. K., JUNG, O. (Hg.): *Mehr direkte Demokratie wagen, Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. 1. Aufl. München: Olzog-Verlag, 1999, S. 159–176.

da v rovině jednoduchého práva. Najdou se dokonce i takové státy, které nechávají na daném úseku široký prostor pro normotvornou činnost obcí. V Nizozemí je místní referendum dokonce zcela odvislé od právních úprav samospráv. V Maďarsku pak existuje zákon, který dává obcím právo podmínky místního referenda konkretizovat.⁵ Ať se již místní referendum těší ústavnímu, zákonnému či podzákonnému zakotvení, je evidentní, že se jedná o celoevropskou záležitost.⁶

MÍSTNÍ REFERENDUM A CELOSTÁTNÍ REFERENDUM

Méně skoupá na slovo je Ústava České republiky, pokud jde o referendum celostátní.⁷ Článek 2 odst. 2 Ústavy praví, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. V. Pavlíček si Ústavou použitý kondicionál („může“) vykládal tak, že ústavní zákon není nutný, nýbrž možný, takže je v dané věci přípustný i zákon běžný.⁸ Takový názor ale musíme odmítnout a setrvat na stanovisku, že čl. 2 odst. 2 Ústavy pro přímý výkon státní moci lidem stanovuje výhradu ústavního zákona. Modální sloveso „může“ se totiž nevztahuje k síle zákona, kterým má být přímý výkon státní moci lidem umožněn (měl by snad v takovém případě zastupitelský sbor na výběr dle své libovůle?), nýbrž vytváří dispozici (ale toliko ústavodárci), aby specificky předepsanou formou (ústavním zákonem) učinil výjimku z preferovaného zastupitel-

ského principu, a tak svěřil přímý výkon státní moci lidu.

Toto ustanovení pochopitelně nelze vztáhnout na místní referendum, neboť v případě místního referenda se nejedná o státní moc, nýbrž o výkon samosprávy.⁹ Krom toho v případě místního referenda ji nevykonává lid, ale územně vymezené společenství osob.

Ústavní zákon o obecném celostátním referendu nebyl – přes dnes již nesčetné snahy – doposud přijat.¹⁰ Český právní řád tak zná na celostátní rovině pouze *ad hoc* referendum podle ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU, který vychází z předpokladu čl. 10a odst. 2 Ústavy. Prováděcím zákonem k němu je zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení ČR k EU. Na jejich základě se poprvé (a doposud naposled) uskutečnilo na území ČR celostátní referendum, jehož předmětem bylo přistoupení k EU.^{11,12}

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA MÍSTNÍHO REFERENDA

Při uvažování o ústavních východiscích místního referenda je nutné si napřed uvědomit, že je již dále neudržitelné nevěnovat se jedním dechem též mezinárodněprávním východiskům dané věci. K takovému názoru nás dovádí jak znění čl. 1 odst. 2 Ústavy, tak členství České republiky v Evropské unii a Radě Evropy, tak i judikatura Ústavního soudu.¹³

⁵ SVOBODA, K.: *Místní samospráva v Maďarsku*. Moderní obec, 2000, č. 7, s. 19.

⁶ ŘÍČKA, T.: *Místní referendum jako výraz přímé demokracie*. Veřejná správa, 2005, č. 1–2, s. V (příloha) tvrdí, že místní referendum z členských států EU nezná Belgie. Není tomu tak, již od roku 1995 existuje v zemi zákon o místním referendu. Návrh na zavedení takového zákona byl v programu v té době opozičního politika G. Verhofstadta, s nímž vyhrál v tomtéž roce volby. Za deset let, které od té doby uplynuly, nastal rozmach v užívání tohoto institutu a hlasování se konala i ve větších městech (Mons, Lutych, Mouscron, La Louvière, Genk, Gent ad.).

⁷ Ústavní zakotvení obecného referenda obsahovala již Ústavní listina z roku 1920 (byl se jednalo o *de facto* mrtvé ustanovení). V ČSFR pak pro referendum znamenal základní ústavní východisko zákon č. 327/1991 Sb., o referendu (dnes dekonstitucionalizovaný a nepoužitelný). Předpokládal jednak referendum fakultativní, jednak obligatorní pro případ návrhu na vystoupení republiky z federace. Bez ohledu na zánik federálního státu nebyl nikdy uplatněn, stal se ale zdrojem inspirace pro většinu ústavodárných iniciativ na přijetí ústavního zákona o referendu po roce 1993. Blíže např. FILIP, J.: *První referendum v ČR aneb willst du etwas gelten, mach dich selten?* In MIKULE, V. (ed.): *Pocta Františku Šamalíkovi k 80. narozeninám*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2003, s. 39–40.

⁸ PAVLÍČEK, V., HRBEJ, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky*. 1. díl: *Ústavní systém*. 1. vyd. Praha: Linde, 1994, s. 42. V. Pavlíček toto své předchozí stanovisko patrně opouští, srov. PAVLÍČEK, V., et al.: *Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1*. 1. vyd. Praha: Linde, 2001, s. 217.

⁹ Byl MATEŠ, P.: *Ještě jednou k místnímu referendu*. Právní zpravodaj, 2004, č. 12, s. 14 zastává stanovisko V. Pavlíčka (viz výše) k čl. 2 odst. 2 Ústavy a zároveň pod toto ustanovení podřazuje i místní referendum, tím dospívá k závěru, že zákon o místním referendu může být přijat i jako ústavní. P. Mates považuje pojmy *veřejná moc* a *státní moc* totiž za „prakticky totožné“ s odvoláním na judikaturu Evropského soudního dvora a Nejvyššího soudu a na čl. 2 odst. 3 Ústavy, kde je výraz *státní moc* nutno jistě vykládat extenzivně. Ani tak ale po mém názoru nemůžeme čl. 2 odst. 2 Ústavy považovat za východisko místního referenda, neboť v něm, a to se opakují, bezpochyby nerozhoduje lid, nýbrž územně vymezené společenství oprávněných osob.

¹⁰ ŠMÍČEK, V.: *Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky*. Politologický časopis, 2003, č. 2 s. 141 napočítal za prvních 10 let existence ČR 15 neúspěšných pokusů. Návrhy na jeho zakotvení jsou již naprostým *evergreenem*.

¹¹ Hlasování se konalo ve dnech 13 a 14. června 2003. Zúčastnilo se ho více než 4,5 milionu osob (55,2% oprávněných), pro členství v EU se vyslovilo 77,3% hlasujících. Podrobné výsledky <http://www.volby.cz/pls/ref2003/re?xjazyk=CZ> [stav ke dni 16. října 2006].

¹² FILIP, J.: *První referendum v ČR aneb willst du etwas gelten, mach dich selten?* In MIKULE, V. (ed.): *Pocta Františku Šamalíkovi k 80. narozeninám*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2003, s. 38 připomíná ještě hlasování z období 26. května až 17. června 1951 o tzv. Paktu míru pěti velmocí, pro nějž se vyslovilo 99,3% hlasujících při účasti přesahující 9 milionů osob. Bylo organizováno Československým výborem obránců míru, hlasovalo se formou petice, nikoliv tajně a právo účasti měli všichni starší 15 let.

¹³ Na čele s nálezem Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 26, náleží č. 80, publikovaným jako č. 403/2002 Sb.; srov. též MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR*. Právník, 2002, č. 9,

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

Více obsahuje Evropská charta místní samosprávy,^{14,15} zrozená na půdě Rady Evropy.¹⁶ Již její preambule obsahuje zmínku, že právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni. V čl. 3 odst. 2 EChMS je zakotven princip zastupitelství na místní úrovni, avšak tento princip, jak je výslovně zdůrazněno, se nikterak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoliv jiné formy přímé participace občanů, kde toto využívání dovozuje zákon. V čl. 5 EChMS je stanovena ochrana hranic místních samosprávných jednotek. Ty nelze měnit bez předchozích konzultací s obyvatelstvem dotčených útvarů, provedených pokud možno referendem, kde to zákon umožňuje. Obě zmíněná ustanovení tedy předpokládají zákon upravující místní referendum. Není-li ovšem tohoto zákona, nelze takový stav považovat za rozpor s Evropskou chartou místní samosprávy.

ÚSTAVNÍ VYMEZENÍ MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY

Při absenci úpravy místního referenda na ústavní úrovni je tedy nutné vycházet z jiných ústavních principů, které danou problematiku formují. Předně se jedná o předmět místního referenda v nejšířším slova smyslu, tedy o místní samosprávu. Tu charakterizuje čl. 3 odst. 1 EChMS jako *právo a schopnost míst-*

ních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.

Význam místní samosprávy vystihuje nesčetněkrát omílaná věta, že základem svobodného státu je svobodná obec. I Ústavní soud považuje „místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie.“¹⁷ Idea samosprávy je totiž slučitelná pouze s demokracií.¹⁸ Fundamentálním východiskem a základní podmínkou (*conditio sine qua non*) fungování demokratického systému je pluralita společenských a politických zájmů. Místní samospráva a politická participace jsou tak nerozlučně spojeny.

Místní samospráva je základní a výchozí úroveň samosprávy územní. Koncepce územní samosprávy v ČR vyrůstá zezdola, od přirozeně historicky vzniklých korporací (obcí) až k politickým rozhodnutím vytvořeným VÚSC (krajům),¹⁹ přičemž obě úrovně samosprávy jsou plnohodnotné, rovnocenné a nejsou ve vztahu subordinace.

Samosprávu územních samosprávných celků zaručuje výslovně čl. 8 Ústavy, přičemž význam tohoto ustanovení je ještě podtržen jeho systematickým zařazením mezi základní ustanovení. V. Pavlíček a J. Hřebejk nepovažují tuto garanci za přirozené právo.²⁰ Takto ploché vnímání územní samosprávy odmítá J. Grospič, který ji chápe ve více rovínách a mnohem plastičtěji. Ústavní garanci územní samosprávy spatřuje v několika dimenzích: jako institucionální garanci právní subjektivity samosprávy obcí a VÚSC, jako demokratický princip hierarchické výstavby státu zdola nahoru, jako význačnou součást vertikální dělby moci, v případě České republiky, unitárního státu, dokonce jako základní součást vertikální dělby moci, dále jako objektivní uznání institutu územní samosprávy i jako subjektivní uznání právního postavení obcí

s. 841–854. Připomeňme rovněž náleží Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 36, náleží č. 60, publikovaný jako č. 239/2005 Sb., který ruší část právního předpisu pro rozpor s ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

¹⁴ Blíže o dokumentu třeba MRKÝVKA, P.: *Evropský základ územní samosprávy*. Časopis pro právní vědu a praxi, 1999, č. 3, s. 277–281.

¹⁵ V textu dále též „EChMS“. K právnímu charakteru Evropské charty místní samosprávy se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 29, náleží č. 18, publikovaném jako č. 53/2003 Sb. Označil ji za nikoliv klasickou smlouvu o lidských právech, která se netýká jednotlivců, nýbrž společenství občanů. Pravidla v ní vyjádřená nejsou přímo uplatnitelná (*self-executing*). Přesto je závazná a není pouhou deklarací. Ústavní soud je na základě čl. 112 odst. 1 Ústavy a čl. 1 odst. 2 Ústavy oprávněn posoudit soulad českého zákona s ní. Zároveň ale nelze opomenout její povšechný ráz, který otevírá dost prostoru pro uvážení zákonodárce při vytváření příslušného zákonného rámce.

¹⁶ KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 35–38 připomíná také doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 19E (2001) o účasti občanů na místním veřejném životě, které zmiňuje, že právo občanů vyslovit se k většině rozhodnutí, jejichž účinky mají dlouhodobou nebo nevratnou povahu, je jednou z demokratických zásad společných všem členským státům Rady Evropy. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy však postrádají právní závaznost. Nezávazné jsou i dokumenty Kongresu místních a regionálních samospráv Evropy, pracujícího rovněž pod hlavičkou Rady Evropy. Místního referenda se týká např. doporučení č. 113 (2002) a č. 182 (2005). Blíže <http://www.coe.int/t/congress> [stav ke dni 16. října 2006]. Dohoda o účasti cizinců na politickém životě na místní úrovni, taktéž zrozená na půdě Rady Evropy, byla sice Českou republikou podepsána v roce 2000, ale zůstává doposud neratifikována. Dalším z dokumentů Rady Evropy je Usnesení o místních referendech, které bylo přijato na Desáté konferenci evropských ministrů zodpovědných za místní správu v Haagu (15.–16. září 1993).

¹⁷ Náleží Ústavního soudu ze dne 5. února, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 29, náleží č. 18, publikován jako č. 53/2003 Sb.

¹⁸ PRŮCHA, P.: *Úvod do studia místní správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 27.

¹⁹ Blíže srov. KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. 1. vyd. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, s. 393–394.

²⁰ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky*. 1. díl: *Ústavní systém*. 1. vyd. Praha: Linde, 1994, s. 52.

a VÚSC.^{21, 22} Okruh práv samosprávy by tedy měl být interpretován extenzivně.

Základem místní samosprávy je obec, tedy základní územní samosprávný celek (čl. 99 Ústavy), veřejnoprávní korporace s vlastním majetkem a rozpočtem (čl. 101 odst. 3 Ústavy), místní společenství občanů s právem na samosprávu (čl. 100 Ústavy), do něhož nemůže nikdo zasahovat s výjimkou státu (čl. 101 odst. 4 Ústavy), jehož potenciál je v tomto však omezen současně co do způsobu (stanoveného zákonem) i účelu (jen vyžaduje-li to ochrana zákona) zásahu.²³ Tyto zásahy jsou navíc pod kontrolou soudní moci (tzv. *kommunální ústavní stížnost* podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy).

Ex definitione tak nelze v České republice konat místní referenda na území vojenských újezdů,²⁴ neboť se nacházejí mimo území obcí jako základních jednotek územní samosprávy.²⁵

Jestliže má obec ústavně garantované právo na samosprávu, jak jsme řekli, pak je evidentní, že na ní mohou občané participovat. V České republice místní samospráva koncepčně vychází z demokracie zastupitelské s výsostnou pozicí zastupitelstva obce (čl. 101 odst. 1 Ústavy), voleného podle specifických pravidel (čl. 102 Ústavy). Působnost zastupitelstva obce může být stanovena pouze zákonem (čl. 104 odst. 1 Ústavy), v mezích své působnosti pak zastupitelstvo může vydávat obecně závazné vyhlášky.²⁶

Jiné způsoby participace Ústava nevypočítává. Zajiště platí, že prostý fakt toho, že Ústava něco nezná

(tedy v našem případě místní referendum – další to způsob participace na místní samosprávě), nemusí bez dalšího znamenat, že jeho zavedení v rovině jednoduchého práva je protiústavní. Přesto může vyvstat otázka, zda zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu²⁷ je v souladu s ústavním pořádkem. Článek 101 odst. 1 Ústavy stanoví, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Samostatně spravování obce kýmkoliv jiným by se tak mohlo jevit jako nepřipustné. O to důležitější je význam čl. 21 odst. 1 Listiny²⁸ a čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech²⁹ (viz dále).

PRÁVO PODÍLET SE NA SPRÁVĚ VĚCÍ VEŘEJNÝCH PŘÍMO

Článek 21 odst. 1 Listiny totiž jasně říká, že občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo (na místní úrovni jde o místní referendum) nebo svobodnou volbou svých zástupců (na místní úrovni volby do zastupitelstev obcí). *Správou věcí veřejných* podle tohoto ustanovení je jistě nutno rozumět i záležitosti místní (samo)správy. Článek 21 odst. 1 Listiny nemůže být v žádném případě vykládán restriktivně, neboť tomu brání čl. 22 Listiny.³⁰ Ten naopak požaduje, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.³¹

Právo vyplývající z čl. 21 odst. 1 Listiny nenále-

²¹ GROSPÍČ, J.: *K otázkám ústavních základů územní samosprávy*. Právník, 1995, č. 5, s. 459–460.

²² FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 468 nepovažuje územní samosprávu toliko za výtvar ústavodárce, nýbrž tvrdí, že „je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje.“

²³ Blíže HENDRYCH, D., SVOBODA, C., et al.: *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 173–189.

²⁴ FILIP, J.: *Vojenské újezdy a realizace práva na samosprávu*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2001, č. 3, s. 275–279 dovozuje, že čl. 8 Ústavy sice zaručuje samosprávu územních samosprávných celků a ustanovení čl. 99 Ústavy pak hovoří o obcích a krajích, což sice vylučuje jiné (než základní a vyšší) územně samosprávné celky, avšak nevylučuje jiné územní celky. Obrana ČR je dostatečným důvodem pro to, aby existovaly přiměřeně rozsáhlé části území státu, na nichž nebude moci být vykonávána územní samospráva a které budou přímo a zcela podřízeny státu. Je však věcí svobodného rozhodnutí občanů, zda si zvolí místo svého pobytu (čl. 14 Listiny) v obci nebo za náročnějších podmínek (čl. 14 odst. 3 Listiny) požádají o povolení k pobytu na území vojenského újezdu. Nejedná se, jak autor dodává, o jejich diskriminaci, jelikož ani čl. 3 odst. 1 Listiny nepovažuje místo pobytu samo o sobě za diskriminující znak.

²⁵ Ani konzultativní místní referendum by tak nebylo přípustné konat o případném umístění protiraketové základny Spojených států amerických na daném území. V Libavě se však v roce 2002 konala anketa (byť ve veřejných sdělovacích prostředcích označovaná jako referendum) o tom, zda si místní obyvatelé přejí, aby v prostoru zůstala lokalizována vojenská jednotka, přičemž tamní obyvatelé se vyslovili pro.

²⁶ Obec smí vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. V podrobnostech srov. náleží Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 1, náleží č. 4, publikován jako č. 35/1994 Sb.

²⁷ V textu dále jen „zákon o místním referendu“.

²⁸ K významu čl. 21 Listiny např. FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 144–145.

²⁹ V textu dále jen „MPOPP“.

³⁰ Je-li místní referendum podřaditelné pod čl. 21 odst. 1 Listiny, pak musí být sporná ustanovení zákona o místním referendu vykládána v duchu čl. 22 Listiny, takže restriktivní výklad práv obsažených v tomto zákoně je nepřipustný. Analogicky srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. října 1996, sp. zn. IV. ÚS 275/96, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 6, náleží č. 104.

³¹ K tomu shodně srov. i *volunt separatum* E. Wagnerové k náleží Ústavního soudu ze dne 9. února 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 36, náleží č. 27.

ží jedinci, nýbrž veřejnoprávní korporaci jako sdružení občanů, zcela nepochybně ovšem je veřejným subjektivním právem, je tedy přímo dovolatelné, byť jeho výkon konkretizují příslušné zákony. V našem případě je jím zákon o místním referendu, ani tento předpis však právo plynoucí z čl. 21 odst. 1 Listiny nemůže omezovat ani vykládat (neb obyčejnému zákonu nepatří vykládat zákon ústavní, tím méně z jeho rámce vybočovat).

Místní referendum je tedy jen zákonným doplňkem dominantního postavení zastupitelstva, které explicitně plyne z Ústavy. Zároveň to ale znamená, že holá existence zákona o místním referendu je až příliš odvislá od vůle zákonodárce. Pokud by zákon o místním referendu v českém právním řádu chyběl, nejednalo by se o opomenutí zákonodárce, které by zasahovalo do ústavních práv. Jiná věc je ale samotná podoba zákona. Zde se musí zákonodárce pevně držet principů místní samosprávy a přímého podílu na správě věcí veřejných.

Jak nad rámec *rationis decidendi*, jako *obiter dictum*, dovedil – nikoliv nesporně – Ústavní soud, místní referendum sice spadá pod čl. 21 odst. 1 Listiny, čímž garantuje právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných a je součástí práva na samosprávu, z čl. 21 odst. 1 Listiny ale již není možno dovést, že toto ustanovení zaručuje i právo takové referendum vyvolat.³² Ústavní pořádek totiž podle právního názoru Ústavního soudu nezná tzv. lidovou iniciativu, tedy ústavně předepsanou (a tím zaručenou) proceduru, kdy je možno sebráním jistého počtu podpisů iniciovat konání (místního) referenda.³³ Ústavní soud si později otázku, zda je ústavně zaručeno právo na vyhlášení místního referenda, položil ještě jednou,³⁴ nakonec se jí ale z formálních důvodů nezabýval.³⁵ I přes dosavadní stanovisko Ústavního soudu je zřejmé, že ochrana místního referenda prostřednictvím ústavní stížnosti není vyloučena zcela, ústavním kautelám musí každopádně odpovídat průběh hlasování (principy hlasovacího práva viz níže v textu).

MÍSTNÍ REFERENDUM OPTIKOU DALŠÍCH POLITICKÝCH PRÁV

S institutem místního referenda se – vedle práva v čl. 21 Listiny – pojí další práva (a svobody), která Listina označuje jako *práva politická*³⁶ (oddíl druhý druhé hlavy Listiny). Jistě půjde o **svobodu projevu a právo na informace** (čl. 17 Listiny, čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,³⁷ čl. 19 MPOPP). Svoboda projevu je jen jedním aspektem obecné svobody individua (čl. 1 Listiny), její systematické zařazení mezi politická práva vyplývá patrně z toho, že svoboda projevu je nezbytným předpokladem voleb a přímého rozhodování občanů o veřejných otázkách v demokratickém právním státě.

Dokreslením svobody projevu je zákaz cenzury (výslovně čl. 17 odst. 3 Listiny). Tím se dostáváme k problematice médií, které jsou významným prostředkem, jak svobodu projevu realizovat. Jejich masový charakter a potřeba garance nestranného zpravodajství však vyžadují zvláštní regulaci (výslovně čl. 10 odst. 1 věta třetí Evropské úmluvy).

Zejména vedení referendové kampaně je nemyslitelné při potlačení práv a svobod tohoto druhu. Svobodu projevu nelze zúžit toliko na svobodu slova, chráněno je jakékoliv vyjádření, které není definováno na základě svého obsahu, kvality nebo důležitosti, nýbrž na základě způsobu formulace.³⁸

Během kampaně při místním referendu také naráží svoboda projevu na své meze, které jsou dány jiným základním právem, tedy právem každého, aby byla zachována jeho osobní čest a dobrá pověst (osobnostní práva obsahuje čl. 10 Listiny). V případě politiků jsou dány z důvodu jejich postavení tzv. *osoby veřejného zájmu* širší limity přípustné kritiky a zásahů do soukromí než v případě osob jiných. Politik tedy musí počítat s tím, že ve veřejné funkci bude předmětem pozornosti sdělovacích prostředků, na straně druhé obvykle také disponuje vyšší mírou přístupu do médií.³⁹

Jsou však dány stejné limity i v případě osoby jinak nevystupující veřejně? V případě místního refe-

³² Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. dubna 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 22, usnesení č. 16.

³³ Ještě před vydáním citovaného usnesení se FILIP, J.: *Základní pojmy místního referenda*. S'97, 1997, č. 24, s. 21 domníval, že prostředkem ochrany navrhovatele proti nevyhlášení místního referenda ústavní stížnost být může.

³⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2003, sp. zn. III. ÚS 658/02, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 31, usnesení č. 28.

³⁵ Rozhodnutí podrobuje kritice VEDRAL, J.: *K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu*. Správní právo, 2005, č. 4, s. 209–221. Rozhodování však probíhalo podle předchozí právní úpravy místního referenda (zákon č. 298/1992 Sb.). Je pravdou, že předchozí zákon o místním referendu byl co do ochrany návrhu přípravného výboru značně nemohoucí. Dnešní stav je již mnohem lepší, čímž je význam ochrany návrhu přípravného výboru ústavní stížností do jisté míry relativizován.

³⁶ Na všechna politická práva dopadá výkladová směrnice čl. 22 Listiny. FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 125 připomíná, že Listina vychází ze širší doktríny politických práv, takže Listina neobsahuje klasická politická práva, ale též to, co označujeme za *politické svobody (status negativus)*. Je také pravda, že čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod hovoří o *právu na svobodu projevu*.

³⁷ V textu dále jen „Evropská úmluva“.

³⁸ Je tak zcela nepřipustné, aby v případě místního referenda o otázce relativně odborného rázu (typicky výstavba větrných elektráren) nedal např. starosta obce prostor k prezentaci opozici, neboť by tvrdil, že se jedná o otázku ryze pro experty, ke které se nikdo jiný nemůže fundovaně vyjadřovat.

³⁹ Z tohoto hlediska srov. následovaný rozsudek (*leading case*) Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. července 1986 – Lingens

renda je totiž okruh osob, které v celém dlouhém procesu místního referenda (zejména ovšem v kampani, eventuálně během podpisové akce) vystupují, široký. Kromě politiků tak zahrnuje i přípravný výbor či jiné zainteresované osoby (fyzické i právnické). Tito lidé se stávají osobami veřejného zájmu *ad hoc*, tudíž i oni musí počítat se zvýšenou mírou veřejné pozornosti.

Druhou stranou mince svobody projevu je právo na informace podle čl. 17 odst. 5 Listiny, jehož adresáty jsou stát a územní samosprávné jednotky. Podrobnosti stanoví zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jde-li o informace o životním prostředí (a tato tematika je častým předmětem místních referend), pak zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který vychází z čl. 35 odst. 2 Listiny. Informační povinnost státu a samospráv však plyne i z jiných zákonů. Zákonem o místním referendu je stanovena např. speciální povinnost obce informovat o vyhlášení (§ 13 odst. 2, § 14, § 47 odst. 1) a následně výsledku (§ 46, § 47 odst. 1) místního referenda jak oprávněné osoby, tak Ministerstvo vnitra. Tato povinnost ovšem zdaleka nebrání tomu, aby kdokoliv o výsledek a okolnosti místního referenda požádal obec prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak omezení poskytovat informace obsahuje § 26 zákona o místním referendu, který z důvodu ochrany tajnosti hlasování a z důvodu zachování principu svobodného referenda (viz níže) stanoví povinnost mlčenlivosti, která se vztahuje na dílčí výsledky hlasování.

Dalším z rodiny politických práv je **petiční právo** (čl. 18 Listiny), v případě místního referenda ovšem můžeme toto právo chápat široce (dikce čl. 18 odst. 1 Listiny tomu nebrání) a brát je jako právo zastřešující i podpisovou akci přípravného výboru. Jak podpis pod petici podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, tak podpis pod návrh přípravného výboru podle zákona o místním referendu tak musí být učiněn svobodně. Nikoho také nelze za takto učiněný podpis žádným způsobem stíhat či sankcionovat (něco jiného je např. podpis duplicitní či podpis osobou neoprávněnou – srov. skutkové podstaty přestupků podle zákona o místním referendu).

Zejména s kampaní pro hlasování v místním referendu souvisí **právo pokojně se shromažďovat** podle čl. 19 Listiny, čl. 21 MPOPP a čl. 11 Evropské úmluvy. Prováděcím zákonem je zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, který je vystavěn nikoliv na zásadě povolovací, leč toliko oznamovací. Pokud jde o místní referendum, časté budou zejména mítinky nebo shromáždění konaná za účelem sběru podpisů.

Článek 20 Listiny garantuje **právo svobodně se**

sdužovat (čl. 22 MPOPP hovoří o právu a svobodě sdružovací, čl. 11 Evropské úmluvy dokonce jen o sdružovací svobodě). Zvláštním typem sdružení jsou politické strany (čl. 20 odst. 2 Listiny a čl. 5 Ústavy), ty budou mít v místním referendu svou úlohu zřejmě spíše ve velkých městech, zatímco v malých obcích bývá patrný vliv různých spolků a jiných sdružení (čl. 20 odst. 1 věta druhá Listiny).

PRINCIP VĚTŠINY A OCHRANY MENŠINY

Článek 6 Ústavy říká, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, vzápětí dodává, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Ani otázka k rozhodnutí v referendu navrhovaná tak nemůže z hlediska ústavního být zcela libovolná. I sám lid (v případě místního referenda územně determinované společenstvo osob) musí být ve svém rozhodování omezen.

Referendum je snad ještě více než volby založeno na principu většiny, jenž se tu projevuje zcela nezprostředkovaně. O to větší musí být kladen důraz na limity, které v demokratickém právním státě brání většině stát se doživotním hegemone. Ochrana menšiny tak působí jako limit většinového principu. Většina nesmí za žádných okolností zasáhnout do ústavních (v případě místního referenda ani zákonných – § 7 písm. d) práv menšiny. Většina je i v podmínkách užití prostředku přímé demokracie limitována principy demokracie zastupitelské, z níž Ústava vychází jakožto z premisy. Ta dbá na dělbu moci a nezávislost její soudní složky. Není tak v žádném případě možné konat referendum v otázkách jurisdikce. Zákonná úprava místního referenda také musí vycházet ze zákazu konat hlasování v otázkách, které podléhají zvláštním řízením (např. správnímu).

Ochrana menšiny je účinná i tím, že jsou vytvořeny dispozice, aby se menšina mohla stát většinou. V případě místního referenda je tak nutné vycházet z rovnosti zbraní během kampaně, žel soudobá česká právní úprava tyto požadavky nespĺňuje docela, je tedy nezbytné je dovozovat přímo z ústavně dané logiky věci. Další podmínkou na zákonnou úpravu místního referenda, která je dána imperativem ochrany menšiny a jejím potenciálem stát se většinou, je to, aby rozhodnutí, které z hlasování vyplyne, mohlo být za určitých podmínek revokováno. Nezměnitelné rozhodnutí, věčné rozhodnutí, které zavazuje všechny příští generace, nemůže učinit ani suverén sám, tím méně územně vymezené společenství občanů.

ÚSTAVNÍ VÝCHODISKA ŘÍZENÍ VE VĚCECH MÍSTNÍHO REFERENDA

Bazální východiska pro soudní řízení ve věcech místního referenda vyplývají zejm. z hlavy čtvrté Ústavy, čl. 36 až čl. 38 Listiny, čl. 6 Evropské úmluvy a čl. 14 MPOPP. Správní soudnictví pak vychází z čl. 36 odst. 2 Listiny.

V místním referendu se někdy politická reprezentace obce snaží místnímu referendu všelijakými obstrukcemi, průtahy a zdržováním zabránit. Takový postup je ale nutno považovat za rozporný přímo se samotnou Listinou, neboť právo každého na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (ty bývají kvalifikovány jako tzv. *jiný zásah do základních práv* podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy), se ve smyslu ustálené judikatury nevztahuje jen na řízení soudní, ale také na správní a jiná související řízení.⁴⁰

ÚSTAVNÍ PRINCIPY HLASOVACÍHO PRÁVA V SUBJEKTIVNÍM SMYSLU

V referendu se nejedná o volbu (a volební právo), ale o hlasování (a hlasovací právo či právo hlasovat). V případě hlasovacího práva nemá smysl hovořit o právu hlasovacím aktivním a pasivním. Hlasovací právo je veřejným subjektivním právem, které umožňuje při hlasování svobodně odevzdat platný hlas, který bude započítán.

Ústava nehovoří o principech hlasovacího práva, nýbrž jen o principech práva volebního.⁴¹ S ohledem ke konstrukci oprávněné osoby, která je odvislá od voliče do zastupitelstva obce, není možné, aby principy hlasovacího práva nevycházely z principů práva volebního. Opak by z místního referenda učinil pouze pimprlové představení, které by nedisponovalo nížádnou legitimitou. Rozhodování v místním referendu jsou svěřeny věci, které se dotýkají (leckdy všech) občanů obce, věci, které podléhají samostatné působnosti zastupitelstva. Nelze tedy dopustit, aby se o věci, jež v rámci samostatné působnosti náleží zastupitelstvu, které vzešlo z voleb, na jejichž průběh se základní principy volebního práva vztahují, hlasovalo v místním referendu, které by se neřídilo stejnými limity a regulemi.

Zákon o místním referendu sám principy hlasovacího práva upravuje (§ 3 říká, že *místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva*). Toto ustano-

vení však musíme chápat jako pouhé zopakování či připomenutí ústavní materie v rámci obyčejného zákona. Základní principy hlasovacího práva totiž neplynou ze zákona o místním referendu, nýbrž z Ústavy samé a z ústavního pořádku jakožto celku (čl. 21 odst. 3 Listiny, Evropská úmluva, čl. 25 písm. b) MPOPP), navíc jde o práva spadající pod čl. 9 odst. 2 Ústavy. S tím vším souvisí i možnost domoci se takových práv. Nebude-li během hlasování postupováno podle principů hlasovacího práva a nebudou-li tyto ochráněny v řízení před obecnými soudy, je dán prostor k podání ústavní stížnosti.

Hlasovací právo je předně **všeobecné**. Není přípustné z volebního práva vyloučit osoby kvůli pohlaví,⁴² barvě pleti, jazyku, víře a náboženství, politickému či jinému smýšlení, národnostní nebo sociálnímu původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jinému postavení (čl. 3 odst. 1 Listiny). Cesta k naplnění těchto zásad byla dlouhá, nicméně dnes se jedná o nezbytnou náležitost demokratického právního státu.

Hlasovací právo je právem občanského charakteru, které lze vykonávat pouze v obci, kde má občan (ČR, EU) trvalý pobyt. Cenzus hlasovacího práva je věkový a je vázán na hranici 18 let.⁴³ Věkovým cenzem navíc nelze pohybovat libovolně, ale jen směrem dolů. Jeho zvýšení by totiž znamenalo odnětí možnosti hlasovat skupině osob, která takovou možnost do té doby disponovala. To nekoresponduje s nezrušitelností takového práva.

Porušením všeobecnosti práva hlasovat není stanovení překážek jeho výkonu na úrovni zákona, neboť k tomu vytváří dispozici čl. 21 odst. 3 věta druhá Listiny. Nemoci vykonat právo hlasovat vzhledem k trvající překážce neznamená odnětí takového práva, po odpadnutí této překážky je výkon práva opět uskutečnitelný. Ani překážky ve výkonu práva hlasovat ale nelze stanovit libovolně, jakákoliv bezdůvodná restrikce je zcela nepřipustná. Obecně tomu brání již čl. 1 Listiny (nezadatelnost, nezczizitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost těchto práv), čl. 3 odst. 1 Listiny (zákaz diskriminace) a čl. 4 odst. 2 až odst. 4 Listiny (meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny jen zákonem, zákonná omezení musí platit stejně pro všechny případy a při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, přičemž omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena), konkrétněji i čl. 22 Listiny

⁴⁰ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 31, náleží č. 133 a další judikatura tam uvedená.

⁴¹ K principům volebního práva zevrubně srov. FILIP, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 97–152.

⁴² BJÖRKLUND, T.: *Country-by-Country Overview: Norway*. In KAUFMANN, B., WATERS, M. D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. 1st ed. Durham: Carolina Academic Press, 2004, p. 60 uvádí, že v Norsku získaly ženy právo hlasovat v místním referendu dokonce o plných 20 let dříve než právo volit do zákonodárského orgánu.

⁴³ Úvahy nad touto hranicí ve volebním právu přináší FILIP, J.: *Volební právo dětí nebo jen dětinský nápad?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2003, č. 2, s. 135–142.

(zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti).

Zásada všeobecnosti je právem, nikoliv povinností hlasujícího, hlasování tedy není v ČR povinné. Pokud osoba s právem hlasovat toto své oprávnění nevyužije, neznámá to vzdání se práva (které by nekorelovalo s jeho charakterem nepromlčitelnosti a nezrušitelnosti), ale jen odmítnutí výkonu hlasovacího práva. To má ovšem v případě místního referenda poněkud jiné následky s ohledem na to, že k platnosti místního referenda je nezbytná účast alespoň poloviny osob s právem hlasovat.

Rovnost práva⁴⁴ hlasovat v místním referendu je logickým pokračováním všeobecnosti téhož práva. Znamená, že každý hlas má stejnou váhu a každá oprávněná osoba má stejně hlasů (v případě místního referenda jeden hlas).

V případě místního referenda odpadá vliv volebního systému na rovnost hlasovacího práva. Neexistuje tak problém s určováním volebních krajů či obvodů, neboť platí, že celé území, kde se hlasování koná, je jediným hlasovacím obvodem, takže není dán prostor pro takové neblahosti, jako je např. tzv. *gerrymandering*. Neexistuje ani uzavírací klauzule, je bezpředmětné hovořit o podmínkách podávání kandidátních listin a vliv na rovnost nemá ani volební formule. Nepochybně je ale třeba uvažovat i v místním referendu o uplatnění zásady rovnosti v kampani před referendem.

Hlasování v místním referendu musí být **přímé**. Článek 102 odst. 1 Ústavy, který vypočítává principy volebního práva pro volby do zastupitelstev obcí, o přímosti mluví, ale ta jde nad rámec čl. 21 odst. 3 Listiny (obecné principy volebního práva). Nepřímé volby nemusí být bez dalšího nedemokratické. Přímost voleb do zastupitelstev obcí ovšem plyne z Ústavy, takže i v případě místního referenda je nutné postupovat podle stejných pravidel (to jen potvrzuje znění § 3 zákona o místním referendu).

Přímostí místního referenda tak rozumíme situaci, kdy oprávněná osoba bez zprostředkovatele či volitele rozhoduje o variantě (*ano-ne*), kterou má na výběr. Porušením této zásady není to, pokud výsledek místního referenda zavazuje zastupitelstvo, aby v sou-

ladu s rozhodnutím, které bylo přijato, učinilo příslušné kroky.

Princip **tajnosti** místního referenda není jen právem oprávněné osoby, ale též její povinností. Z tohoto důvodu musí být místnost pro hlasování vybavena odděleným prostorem pro úpravu hlasovacího lístku,⁴⁵ kam se oprávněná osoba musí po vydání úřední obálky uchýlit. Tajnost se projevuje v řadě dalších konkrétních ustanovení zákona – např. úřední obálky musí být neprůhledné. Tajnost hlasování musí být zachována i při hlasování mimo místnost k tomu určenou. V takovém případě okrsková komise vyše k oprávněné osobě, která o hlasování do přenosné hlasovací schránky požádala, s přenosnou hlasovací schránkou, úřední obálkou a hlasovacím lístkem dva své členy. Ne více, aby ještě dostatečný počet členů zůstal v místnosti pro hlasování, ne méně, aby nebyla ohrožena regulérnost hlasování do přenosné hlasovací schránky. Při hlasování mimo místnost k tomu určenou pak postupují oba vyslaní členové tak, aby zajistili tajnost hlasování.⁴⁶

Je-li využito hlasování do přenosné schránky, je nutno před sčítáním hlasů obálky z ní smístit s obálkami z „velké“ hlasovací schránky. K imperativu tajnosti je nutno přihlížet také při stanovení lidnatosti okrsků pro hlasování, které nesmí být nemístně malé.

Tajné hlasování má znemožnit, aby mohlo být kýmkoliv zjištěno, jak oprávněná osoba hlasovala, a také znemožnit, aby kýmkoliv jiným mimo okrskové komise (a ta je vázána mlčenlivostí) mohlo být zjištěno, zda vůbec oprávněná osoba hlasovala. Tajné hlasování tak je jednou ze záruk, aby oprávněná osoba vyjevila svobodně a bez obav svou skutečnou vůli.

Ve volbách ani v referendu není v ČR možné hlasovat korespondenčním způsobem. Právě tato forma hlasování je z hlediska zajištění tajnosti hlasování problematická, vyvážením toho je ovšem naplňování myšlenky, že možnost volit (hlasovat) je dána opravdu všem voličům (oprávněným osobám) i v materiálním slova smyslu. Korespondenční hlasování při místním referendu je ovšem vzhledem k organizačním nárokům (především na malé obce) patrně stále nepředstavitelné.⁴⁷

Ani formální naplnění všech principů hlasovacího práva ještě samo o sobě negarantuje svobodné hlasování. Kvůli tomu J. Filip v případě voleb hovoří o zastře-

⁴⁴ K rovnosti volebního práva srov. náleží Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 7, náleží č. 37, publikován jako č. 88/1997 Sb.; k témuž a k volebnímu systému srov. i náleží Ústavního soudu ze dne 6. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 21, náleží č. 16, publikován jako č. 64/2001 Sb.

⁴⁵ PAVLÍČEK, V., et al.: *Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1.* 1. vyd. Praha: Linde, 2001, s. 186 uvádí, že v období první republiky byl imperativ tajnosti ještě rigidnější, neboť např. v komunálních volbách bylo povinností volební komise zajistit, aby měl volič před vstupem do odděleného prostoru všechny kandidátní listiny nezaškrtnané a neoznačené.

⁴⁶ Členové okrskové komise rozhodně nemají právo dožadovat se vstupu do obydlí oprávněné osoby (čl. 12 Listiny). V každém případě ale není přípustné hlasovat do přenosné schránky před domem uprostřed rušné ulice, neboť musí být garantována tajnost hlasování. Je tedy na dohodě mezi oprávněnou osobou a okrskovou komisí, aby bylo k hlasování nalezeno místo, které bude tomuto požadavku vyhovovat.

⁴⁷ Ve skotském městě Edinburgh se v roce 2005 konalo místní referendum o dopravních otázkách, přičemž se hlasovalo jenom korespondenční formou (a to po dobu dvou týdnů). Účast byla vzhledem k velikosti města mimořádně vysoká. Korespondenční cestou lze v místním referendu hlasovat rovněž ve Švýcarsku a Bavorsku.

šujícím principu svobodných voleb,⁴⁸ v optice místního referenda můžeme analogicky uvažovat o principu **svobodného referenda**.

Princip svobodného referenda se sestává z předchozí čtveřice principů, aniž je ovšem dán jen jejich prostým součtem. Obsahem tohoto principu je nejprve svoboda oprávněné osoby rozhodnout se, zda k místnímu referendu půjde, pak i svoboda ve výběru odpovědi na otázku v místním referendu položenou. Pokud je místní referendum vyhlášeno zastupitelstvem na návrh přípravného výboru, pak je nutno součástí tohoto principu chápat i svobodu (ne)podepsat se pod tento návrh.

Porušení kteréhokoliv z vypočtených principů může být důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona

o místním referendu. V případě, že soudy tyto principy dostatečně neochrání, je dán prostor pro ústavní stížnost.

ZÁVĚREM

Ačkoliv zmínka o místním referendu v Ústavě chybí, není možné tuto problematiku opomíjet či dokonce ústavní východiska popírat. Celá věc má také výrazný interpretační rozměr, zvýrazněný tím, že práva obsažená v zákoně o místním referendu patří do rodiny politických práv a podléhají tak interpretační směrnici čl. 22 Listiny. Zůstává ovšem neblahou skutečností, že obecné soudy ne vždy uvažují v tomto duchu.

⁴⁸ FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 436–437. Autor píše, že specifický charakter principu svobodných voleb je podtržen i jeho zařazením mimo ostatní principy do čl. 21 odst. 1 Listiny. Má-li být ovšem podle tohoto ustanovení svobodná volba zástupců, musí stejné podmínce nepochybně vyhovovat i přímý podíl na správě veřejných věcí.