

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DISERTAČNÍ PRÁCE

2011

JUDr. Pavel Pechanec

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

DISERTAČNÍ PRÁCE

Přímá demokracie v České republice

Direct democracy in the Czech republic

Vypracoval: JUDr. Pavel Pechanec

Školitel: Prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.

Odevzdáno: Říjen, 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že zde předkládanou disertační práci jsem zpracoval samostatně, vyznačil jsem veškeré prameny, z nichž jsem pro svoji práci čerpal, a to způsobem ve vědecké práci obvyklým.

.....
JUDr. Pavel Pechanec

Poděkování

Předkládaná práce, ať již bude hodnocena jakkoli, by nemohla vzniknout bez pomoci zcela konkrétních lidí. Jim všem jsem zavázán a vděčen za různorodou pomoc. Ať již radou, konzultací, korekcí, připomínkami či poskytnutím materiálů, dostalo se mi od nich vždy nezištné pomoci, za kterou se sluší poděkovat. Děkuji tedy zejména těmto osobám:

Prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.,

Katedra ústavního práva PF UK

kterému děkuji za odborné korektury, konzultace, cenné náměty, profesionální vedení a vstřícnost.

Univ.-Prof. Dr. DDr. h. c. Günther Winkler,

Juridische Fakultät der Universität Wien

kterému děkuji za množství podnětů, vřelý přístup, odbornou pomoc a za poskytnutí důležitých materiálů a konzultací ve vztahu k právní úpravě rakouské a lichtenštejnské.

JUDr. Věra Jirásková, CSc.,

Katedra ústavního práva PF UK

které děkuji za vedení mých prací minulých, za vstřícnost a trpělivost nad mými texty, za cenné připomínky a korektury.

Marie Pechancová

studentka 3. ročníku PF UK

které děkuji za rozličnou pomoc a gramatické korekce textu.

1. ÚVOD.....	9
2. DEMOKRACIE.....	11
2.1. Pojem demokracie a pokus o definici.....	11
2.2. Reprezentativní demokracie.....	17
2.3. Přímá demokracie.....	20
2.3.1. Formy přímé demokracie	23
2.3.1.1. Petice	23
2.3.1.2. Referendum (všelidové hlasování).....	24
2.3.1.3. Lidová iniciativa	31
2.3.1.4. Plebiscit	33
2.3.1.5. Odvolání (Recall).....	34
3. PŘÍMÁ DEMOKRACIE V ČESKÉ REPUBLICĚ	36
3.1. Historie institutů přímé demokracie na území dnešní České republiky.....	37
3.1.1. Instituty přímé demokracie do roku 1948	37
3.1.2. Instituty přímé demokracie od roku 1948 do roku 1989.....	40
3.1.3. Instituty přímé demokracie od roku 1989	44
3.2. Úprava institutů přímé demokracie de lege lata	47
3.2.1. Ústavní rámec	47
3.2.1.1. Instituty přímé demokracie v Ústavě České republiky	49
3.2.1.2. Instituty přímé demokracie v Listině základních práv a svobod	56
3.2.1.3. Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii	60
3.2.2. Zákonný rámec	67
3.2.2.1. Zákon o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii....	67
3.2.2.2. Zákon o místním referendu.....	71
3.2.2.3. Zákon o krajském referendu	88
3.2.2.4. Zákon o právu petičním.....	97
3.2.2.5. Referendum napříč právním řádem České republiky.....	103
4. LEGISLATIVNÍ POKUSY O ZAVEDENÍ INSTITUTŮ PŘÍMÉ DEMOKRACIE 106	
4.1. Neúspěšné legislativní pokusy	106
4.1.1. Pokus č. 1	106
4.1.2. Pokus č. 2	109
4.1.3. Pokus č. 3	112
4.1.4. Pokus č. 4	114
4.1.5. Pokus č. 5	115
4.1.5.1. Referendum.....	116
4.1.5.2. Lidová zákonodárná iniciativa.....	120
4.1.6. Pokus č. 6	122
4.1.7. Pokus č. 7	123
4.1.8. Pokus č. 8	126
4.1.9. Pokus č. 9	129
4.1.10. Pokus č. 10.....	131

4.1.11. Pokus č. 11.....	134
4.1.12. Pokus č. 12.....	135
4.1.13. Pokus č. 13.....	138
4.1.14. Pokus o referendum <i>ad hoc</i>	138
4.2. Úspěšné legislativní pokusy	140
4.3. Shrnutí	143
5. INSTITUTY PŘÍMÉ DEMOKRACIE DE LEGE FERENDA	147
5.1. Úvahy nad argumenty pro a proti.....	147
5.1.1. Zneužitelnost přímé demokracie.....	148
5.1.2. Limity moci lidu	155
5.1.3. Neinformovaný lid.....	159
5.1.4. Finanční náročnost.....	161
5.1.5. Legitimita přímé demokracie jako všelék?	164
5.1.6. Lesk a bída kvóra.....	169
5.2. Úvahy ve vztahu k tripartitě moci.....	170
5.2.1. Přímá demokracie a moc soudní.....	171
5.2.2. Přímá demokracie a moc výkonná.....	177
5.2.3. Přímá demokracie a moc zákonodárná	180
5.2.3.1. Lid jako výlučný zákonodárce/ústavodárce.....	182
5.2.3.2. Lid jako součást legislativního procesu.....	182
5.2.3.3. Lid jako negativní zákonodárce	184
5.2.3.4. Lid jako subjekt zákonodárné iniciativy	184
ZÁVĚR	187
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	191
ABSTRAKT.....	196
SUMMARY	199

1. Úvod

„Ostych: až někdy, až jindy, snad
někdy později; až budu vědět ještě
něco jiného, až budu vědět ještě
něco víc.“

Josef Čapek, Kulhavý poutník

Diskuse o přímé demokracii v České republice patří k běžnému politickému koloritu posledních dvaceti let. Četnost diskusí ovšem není přímo úměrná četnosti institutů přímé demokracie v právním řádu České republiky. Jelikož se jedná o téma bytostně politické, bývají i diskuse často pouze ideologické, bez věcného rámce, a omezené pouze na půdu Parlamentu. Legislativní proces jakoby v případě přímé demokracie zcela postrádal rozměr sociální – celospolečenský. Poptává snad *lid* přímou demokracii nebo ji poptávají pouze jeho političtí reprezentanti? Existují opakující se konfliktní situace, které nejsou právem normovány, popř. situace, jejichž dosavadní normativní regulace není dostatečná, a na které by přímá demokracie byla lékem?¹

Zavádět do právního řádu instituty, jejichž celospolečenská poptávka není zřejmá, je velmi krátkozraké, a to zejména u institutů přímé demokracie, které jsou přímo závislé na míře identifikace lidu s nimi. Lze pak vůbec přímou demokracii zavádět takto „shora“? Neměl by si její zavedení vyžádat přímo lid tzv. „zdola“? A má k tomu vůbec legální prostředky, když právě instituty přímé demokracie chybí?

Absence oné celospolečenské diskuse má neblahé následky. Přímá demokracie nezřídka bývá vnímána jako synonymum slova *referendum*, aniž by bylo zdůrazněno, že disponuje širokou paletou různorodých institutů, a že i samo referendum je jen množinou vícera pojmů.

Následující text se proto nebude snažit hodnotit míru vhodnosti či prospěšnosti institutů přímé demokracie, neboť se jedná o téma ryze politické. Je totiž na ústavodárci, tedy na Parlamentu a tím na politicích, jak se v podmínkách reprezentativní demokracie rozhodnou dostát imperativu dělby státní moci a jak tuto dělbu *legitimizují* ve vztahu k lidu, jakožto jedinému zdroji veškeré státní moci. Ať už má politická reprezentace na přímou demokracii negativní či pozitivní názor, vždy se bude jednat o postoj legitimní s konkrétní politickou odpovědností ve vztahu k voličům.

¹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995. Legislativní proces, s. 109.

Následující pojednání se tedy zaměří hlavně na rovinu právní a faktickou. Pojednává o přímé demokracii a jejích institutech obecně i ve vztahu k České republice a jejímu právnímu řádu.

Česká republika se nemůže pochlubit propracovanými instituty přímé demokracie na celostátní úrovni. Její občané nemají k dispozici zákon o *obecném referendu*, či snad o *lidové iniciativě*, o institutu *odvolání* ani nemluvě. Některé instituty přímé demokracie však jsou zastoupeny na úrovni místních samospráv. Samotná absence celostátní úpravy obecných institutů přímé demokracie sama o sobě vyvolává další otázky. Je snad jejich absence demokratickým deficitem? Je přímá demokracie nezbytným atributem moderního demokratického státu? Je doplněním nebo antithesí demokracie reprezentativní? A podobně.

Přímá demokracie jako ryzí forma vlády dnes není uplatňována v žádném státě na světě. Nelze si však nepovšimnout, že některé státy přímou demokracii jako doplňkový institut demokracie reprezentativní užívají. Jiné státy, včetně států demokratických a právních s vysokou mírou svobody jednotlivce a vyspělou politickou kulturou, však uplatňují pouze model demokracie reprezentativní, aniž by tuto absenci považovaly za jakýkoliv druh demokratického deficitu. Existuje tedy vůbec univerzální model?

Proto, aby bylo možno dostat cílům tohoto pojednání, bylo nezbytné zabývat se těžko uchopitelnými pojmy jako např. *lid*, *legitimita* či *demokracie*. Ke každé definici bylo přistupováno s pokorou a vědomím, že obstojí snad jen, jsou-li sledovány optikou přímé demokracie. Tam, kde se práce nevyhnula zjednodušení, je čtenáři v poznámce pod čarou ozřejměn zdroj, který o pojmu obsáhle (bez zjednodušení) pojednává.

Snad žádná jiná oblast práva nemusí balancovat tak ostrážitě mezi právem a politikou jako právo ústavní. Také následující text se pokusí o hodnotovou neutralitu a ryzí pohled právní. Jak již bylo řečeno, jsou otázky potřebnosti či účelnosti zavedení institutů přímé demokracie otázkami výsostně politickými, a nepřísluší autorovi je činit.

Práce je předkládána na katedře platného práva, ale bez základních historických reálií se neobejde. Historický výklad však nebude dominovat a pouze pomůže v lepší orientaci v platném právu, které z historických skutečností vychází.

Přes všechno výše uvedené má následující text ambici stát se pokud možno uceleným průvodcem po institutech přímé demokracie ve vztahu k České republice.

2. Demokracie

„Vláda lidu, lidem a pro lid“
Abraham Lincoln, Gettysburg, 1863

2.1. Pojem demokracie a pokus o definici

Pojmy jako *čas*, *spravedlnost*, *právo*, *pravda*, *krása* a mnoho dalších patří do té skupiny pojmů, které jsou běžně používány, ale jejichž definice není jednoduchá. Některé z pojmů ani bezesbytku vydefinovat nelze, přestože se o to pokoušejí generace vědců.²

„V podobných nesnázích se tu a tam ocitáme všichni. Jsou to nesnáze člověka, který prohlašuje: Poznám slona, když ho vidím, ale neumím ho definovat. Stejný problém vyjádřil známými slovy i svatý Augustin, když se zamýšlel nad pojmem času: Co jest vlastně čas? Vím to, když se mě naň nikdo netáže; mám-li to však někomu vysvětlit, nevím.“³

Obdobně je to i s definicí *demokracie*. V průběhu staletí totiž byla různými mysliteli nazírána různým úhlem pohledu jejich zkoumání, byly do ní vkládány odlišné představy, rozličný obsah, zaštiťovali se jí nejrůznější vládci, i ti v pravdě nedemokratičtí.⁴ Byla nazírána jako nevhodná forma vlády lůzy i jako nejideálnější řešení. Následující text se tedy nebude pošetile pokoušet *demokracii* definovat, ale za účelem menšího exkursu se přidrží zjednodušujícího, všeobecně akceptovatelného dílčího závěru, že demokracie je *formou vlády*, ve které je politická moc odvozena od *lidu*.

Současné výzkumy naznačují, že již před mnoha tisíci let žila prvotní společenství našich předků ve skupinách – v primitivních demokratických společenstvích „v nejpřirozenějším politickém systému“.⁵

S následným usazováním obyvatelstva započalo i vytváření hierarchických systémů. Starověkým despociím byl pojem demokracie, resp. jakékoli formy vlády lidu, cizí. Ani nejosvícenější starověcí filosofové s vládou lidu nepracovali a preferovali silného vůdce či panovníka.

² Ke složitosti vydefinování pojmu *právo* srov. např. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 1995. 247 s.

³ HART, H.L.A. *Pojem práva*. Praha: PROSTOR, 2004. Přetrvávající otázky, s. 29.

⁴ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. 366 s.

⁵ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha: Portál, 2001. Kde a jak vznikla demokracie, s. 16.

„Či K'ang-czi se tázal mistra na vládu, řka: Dejme tomu, že bych měl zabít ty, co porušují Cestu, abych pomohl těm, kdo jdou Cestou, co bys tomu řekl? Mistr odpověděl řka: Jsi zde, abys vládl, nikoli abys zabíjel. Toužíš-li po Dobru, lid bude dobrý. Podstata urozeného muže je podstata větru. Podstata malého je podstata trávy. A když vítr vane nad travou, tráva se musí ohnout.“⁶

Netřeba však pro doklad výše uvedeného tvrzení zabíhat až do vzdálené Číny. Podstata silného vůdce lidu, panovníka nadaného neomezenou mocí, se totiž prolíná celým starověkem a zřídkavé pokusy o náznak demokracie končí neúspěšně.⁷ Rozhodnutí lidu účinná proti vladaři či vůdci jsou vydávána za příklad neschopnosti lidu vládnout sobě samému.

„I promluvil Hospodin k Mojžíšovi: Sestup dolů. Tvůj lid, který jsi vyvedl z egyptské země, se vrhá do zkázy. Brzy uhnuli z cesty, kterou jsem jim přikázal. Odlili si sochu býčka a klanějí se mu, obětují mu a říkají: Toto je tvůj bůh, Izraeli, který tě vyvedl z egyptské země.“⁸

Jakožto pojem se *demokracie* poprvé objevuje v řeckých městských státech. Původ slova je odvozen z řeckého *demos*, tedy lid, a *kratein*, neboli vládnout. Prvotní společnosti vytvářející vědomě demokratické formy vlády nalezneme v řeckých městských státech kolem 6. století př. Kr. Obsah pojmu demokracie zde byl chápán vesměs hodnotově záporně jakožto obec/stát ovládaný masou, popř. jako forma vlády, které „se nepřikládá morální význam“.⁹ Ani ona legendární athénská demokracie by dnes jako demokracie nazírána nebyla. Podíl na politické moci zde měli pouze svobodní muži – občané obce – schopni vojenské služby, popř. ti z mužů, kteří vojenskou službu již vykonali. Ženy, cizinci, otroci, ale také někteří svobodní občané – muži – podíl na politické moci neměli. Pojem *lid*, od kterého se odvozuje státní moc, bychom tak optikou výše uvedeného měli nahradit spíše pojmem *bojeschopní občané* (muži), kteří představovali jen asi 1/7 obyvatel Athén.¹⁰ Tito pak jako jediní měli právo participovat na politické moci, ucházet se o úřady, vydávat zákony a soudit.¹¹

⁶ *Hovory Konfuciovy*. Praha : Jan Laichter, 1940. Kniha dvanáctá, s. 120.

⁷ K prvotním snahám o primitivní demokracii v ranných sumerských státech či Indii srov.: Democracy. In *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. St. Petersburg (Florida): Wikipedia Foundation, [cit. 2010-10-17]. Dostupné z WWW: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Democracy>>.

⁸ Ex 36, 7-8

⁹ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 29.

¹⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. 366 s.

Skutečnost, že formy vlády v řeckých městských státech vyvolávaly mnohé otázky a pochybnosti i mezi současníky, nejlépe dokládá množství spisů o hledání ideální formy vládnutí. Za prvního autora, který začal vědecky nazírat organizaci státu a formy vlády, je považován *Platón*.¹² Poté, co se rozešel s domovskými Athénami a ztratil víru v demokratické zřízení, zejména po odsouzení a smrti Sokratově, snaží se ve svém díle *Ústava*, ústy Sokratovými, vystavět spravedlivou společnost na třech třídách, z nichž pouze ti nejlepší mohou vládnout obci. V tomto světle bychom o jeho ideální formě vlády mohli hovořit jako o *aristokracii*. Tam, kde hovoří o demokracii, vytýká jí zejména velkou míru svobody hraničící s anarchií a nedostatek řádu vedoucí nutně k její záhubě.¹³

V řeči o člověku demokratickém: „...žije den za dnem hověje takto choutce, která se právě nahodí; jednou se opíjí a dává se ukolébatí zvuky hudby, podruhé však pije jen vodu a moří se při hubené stravě, tu zase provozuje tělocvik, druhdy však lenoší a o nic se nestará, jindy však jako by se horlivě zabýval filosofií. Často pak vystupuje v životě politickém a tu vyskakuje ze svého místa, řeční i dělá, cokoli se mu namane; a jestliže ho někdy napadne záviděti některým válečníkům, vrhne se na tuto dráhu, pakli peněžníkům, zase na tento obor. A tak nevládne jeho životem ani žádný řád ani nucená kázeň, nýbrž žije tímto způsobem až do konce a říká tomu příjemný, svobodný a šťastný život.“¹⁴

K obdobným závěrům ostatně ve svém díle dochází i *Aristoteles*, který se však s Platónem rozchází v názoru na společné vlastnictví majetku u vůdčích tříd v obci (včetně žen a dětí) a omezí se na prosté odmítání hamižnosti. Definuje tři správné formy vlády, které ještě dělí hierarchicky, a z nich vyvozuje jejich negativní protiklady. Nejlepší formou vlády je tak podle Aristotela *monarchie*, kde panovník vládne ku prospěchu poddaným. Opakem je *tyranida*, ve které tyran vládne pouze ku prospěchu sobě samému. Jako druhou optimální formu vlády označuje *aristokracii*, ve které ku prospěchu celku vládou nejlepší. Jejím protikladem je *oligarchie*, kde si úzká skupina osob dělí úřady a touží po zbohatnutí nedbaje obecného blaha. Za poslední z optimálních forem vlády označuje Aristoteles *politeiu* – *timokracii*, kterou přirovnává k bratrům, jež jsou si rovni. Jejím opakem je *demokracie*, kde

¹¹ Do dějin vešel zejména proces se Sokratem obžalovaným ze zločinu rušení státního náboženství a kažení mládeže (zločin podvracení státu) viz PLATON. *Obrana Sokrata*. Praha : Jan Laichter, 1942. 119 s.

¹² Tím není dotčena skutečnost, že již tzv. předsokratovská filosofie se v obecné rovině vládnutím zabývala. K tomu srov. např.: PAPROTNY, Thorsten. *Stručné dějiny antické filozofie*. Praha : Portál, 2005. 182 s.

¹³ PLATON. *Ústava*. 4. opravené vydání. Praha : OIKOYMENH, 2005. 427 s.

¹⁴ Tamtéž s. 325-326.

vládne dav. Aristoteles však hierarchicky dělí i ony – podle jeho mínění – neoptimální formy vlády, a demokracii označuje za nejméně špatnou.¹⁵

Aristoteles přirovnává formy vlády k poměrům v rodině a k přátelství: „...demokracie jest ponejvíce v domácnostech bez pánů – tam totiž jsou všichni rovni - , a v těch, v nichž pán jest slaboch, a kde si každý dělá, co chce.“¹⁶

Po obsazení řeckých států Římany se demokracie na dlouhá staletí až na drobné výjimky (Island, Faerské ostrovy, Švýcarsko apod.) vytrácí.¹⁷ Římané vytvořili jiný systém vládnutí, nazývaný *republika*, složeninu slov *res* (věc) a *publicus* (veřejný). Vláda zde však zpočátku byla jen v rukou urozených (*patriciové*), až v průběhu vývoje se i lid (*plebs*) mohl po litých bojích na moci podílet. Římská republika ale byla nakonec nahrazena diktaturou a vládou císařů.¹⁸

Po celý středověk je suverénem panovník, který se snaží svou moc rozšířit a myšlenka vlády lidu není na pořadu dne. Pouze v rovině teoretické, v bojích panovníka s církví, je formule *omnis potestas a Deo* (všechna moc pochází od Boha) nahrazována formulí *omnis potestas a populo* (všechna moc pochází od lidu), bez nároku na demokratickou formu vlády.¹⁹ Jisté snahy o demokratické uspořádání lze vypořadovat v některých městech severní Itálie, ale vždy nakonec ustoupily autoritářským režimům.²⁰

Demokracie či jiná forma vlády lidu není vlastní ani utopickému myšlení pozdního středověku a počátku novověku. Tomasso *Campanella* ve svém díle *Sluneční stát* opět staví utopickou vizi společnosti rovnosti, které vládou filosofové a kněží, a která není nepodobná vizi Platónově včetně

¹⁵ ARISTOTELES. *Etika Nikomachova*. Praha: Rezek, 2009. 291 s.

¹⁶ Tamtéž s. 194.

¹⁷ K tomu srov. např. Democracy#History of democracy. In *Wikipedia : the free encyclopedia* [online]. St. Petersburg (Florida): Wikipedia Foundation, [cit. 2010-10-17]. Dostupné z WWW: <http://en.wikipedia.org/wiki/Democracy#History_of_democracy>.

¹⁸ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Kde a jak vznikla demokracie, s. 19.

¹⁹ Obhajoba Ludvíka Bavorského a císařské nadřazenosti vedená Marsiliusem z Padovy, nejvýznamnějším středověkým zastáncem svrchovanosti lidu. K tomu srov.: SARTORI, Giovanni. *Teória demokracie*. Bratislava : Archa, 1993. Demokracia v etymologickom zmysle, s. 31.

²⁰ O snaze o ovládnutí měst snažících se o demokracii viz.: MACHIAVELLI, Niccoló. *Vladař*. Praha : XYZ, 2007. 203 s.

společných žen, dětí a odmítání soukromého vlastnictví (což zejména na skutečnost, že Campanella byl dominikánským mnichem, překvapí).²¹

Renesance se demokracii dostalo až v 18. stol. v souvislosti s Velkou francouzskou revolucí, s bojem amerických kolonií za nezávislost a s myšlenkami osvícenství. Demokracie, dříve forma vlády bez hodnotového významu, se opět dostává do popředí. Lid je opět nazírán jakožto zdroj politické moci – nejvyšší suverén. Kritiky se naopak dostávalo šlechtě a církvi. Hesla o svobodě, rovnosti a bratrství,²² o vládě lidu, lidem a pro lid²³ přežila do dnešních dnů a stala se základem moderních demokratických států. Moderní politické panství již bez demokratické legitimacy nemělo být možným.

„...proces univerzalizace partikulárního je vnitřním procesem vzniku politiky. V moderních podmínkách je tento proces patrný například na transformaci lidu z amorfní politické masy na svrchovaného nositele politické moci, univerzálních politických principů a morálních hodnot. Francouzskou i americkou revoluci přes všechny odlišnosti spojuje právě tento proces proměny partikulární politické síly v nositele univerzálních humanistických ideálů a morálně politických hodnot.“²⁴

Práce Johna Locka a Jeana Jacquese Rousseaua položily základ nového nazírání na suverenitu lidu. Rousseau svým dílem ovlivnil smýšlení následujících generací a nezřídka bývá označován za největšího filosofa od dob Aristotelových. Položil základ myšlenky, že lid, jakožto nejvyšší suverén, by měl být nejvyšším zákonodárcem, zatímco moc výkonnou by měl přenechat k tomu ustavené vládě. Vláda pak v jeho pojetí představuje sluhu suveréna a se suverénem by neměla být směřována.²⁵

„...výkonná moc nemůže patřit celku jako moc zákonodárná nebo svrchovaná, protože tato moc záleží jen v jednotlivých aktech, které nepatří do oboru zákonů a proto ne do oboru suveréna, jehož všechny činy mohou být jen zákony... Právě proto je ve státě vláda, která se nevhodně směšuje se suverénem, jehož je jenom sluhou.“²⁶

²¹ CAMPANELLA, Thomasso. *Sluneční stát*. Praha : Rovnost, 1951. 115 s.

²² *Liberté, égalité, fraternité* bylo heslem Velké francouzské revoluce r. 1789.

²³ K tomu srov. čl. 2 Ústavy Francouzské republiky.

²⁴ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Mezi právem a spravedlností: sociální prostor legitimizačních fikcí, s. 251.

²⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě: Neboli o zásadách státního práva*. Praha: V. Linhart, 1949. 157 s.

²⁶ Tamtéž s. 68.

Lid v nazírání Rousseaua svou moc nedeleguje a výkonu své moci se nevzdává. Sám si však uvědomuje nedostatky své teorie a její omezenost co do velikosti státního útvaru.²⁷

Deklarace nezávislosti Spojených států amerických z června r. 1776 se dovolávala lidu jakožto nejvyššího suveréna, od kterého je odvozena veškerá moc ve státě. Obdobně i Deklarace práv člověka a občana z r. 1789 staví lid jakožto subjekt práv a prvek státu.²⁸ Suverenita lidu se stává základním principem demokracie a nahrazuje suverenitu panovníka.

Montesquieu státní moc dělí mezi orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Lid disponuje silou ustavující (*pouvoir constituant*), od něj jsou odvozeny všechny orgány státu, které disponují mocí ustavenou (*pouvoir constitué*). Tato zásada se stává garancí proti libovůli a zneužití státní moci a v podstatě i zárukou svobody a ochrany jednotlivce.²⁹

Dějiny však ve svém cyklickém pohybu ještě mnohokrát uvedly v život i jiné formy vlády, ale na trendu vedoucím k potvrzení lidu jakožto nejvyššího suveréna již nic nezměnily.

Z nejtragičtějších připomeňme sovětský komunistický experiment nebo nacionální socialismus. Když Viktor Knapp psal o nacionálním socialismu, systému, který mu vzal otce i matku, citoval nacistickou právní filosofii: „Nacionálně socialistický stát je státem vůdcovským. Uskutečňuje požadavek po zodpovědném vedení státu.“ Knapp trefně poznamenává: „A to je teprve ta pravá germánská demokracie, jak praví vůdce v Mein Kampf.“³⁰

Demokracie se i přes tyto excesy stala obecnou formou vlády v desítkách zemí po celém světě,³¹ což některé vedlo k přesvědčení o jejím vítězství a ke konstatování konce dějin.³² Nakolik jsou dějiny cyklické a zda demokracie skutečně dosáhla vítězství co do forem vlád ve světě, ukáže čas.

²⁷ Tamtéž, s. 78-79.

²⁸ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. 366 s.

²⁹ K tomu srov.: Nález č. 78/2002 Sb. ÚS, sv. 26.

³⁰ KNAPP, Viktor. *Problém nacistické právní filosofie*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002. Pojem státu, s. 116.

³¹ Je jen málo států, které samy sebe neprohlašují za demokratické (např. Vatikán, Brunej, Saudská Arábie, Fidži, apod.), k tomu srov. File: Democracy claims.svg. In *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. St. Petersburg (Florida): Wikipedia Foundation, [cit. 2010-10-18]. Dostupné z WWW: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Democracy_claims.svg>.

³² FUKUYAMA, Francis. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha: Rybka, 2002. 379 s.

„Zvítězila tedy demokracie konečně v soutěži a získala podporu lidí na celém světě? To sotva.“³³ „Od občanů v demokratických zemích by tedy bylo moudré, kdyby uznali, že během dohledné budoucnosti mnoho (pokud ne všechny) zemí světa nebude demokratických.“³⁴

Na počátku tohoto malého exkurzu k poznání demokracie byl učiněn dílčí závěr, že je formou vlády, ve které je politická moc odvozena z vůle lidu. Ponechejme prozatím stranou, že i pojem *lid* vyvolá definiční obtíže a spokojme se s poznáním, že pod pojmem *lid* dnes nazýváme podstatně větší skupinu, než tomu bylo v minulosti. „Konstrukce, podle které *všechna moc vychází z lidu*, představuje jistou abstrakci, teoretické východisko, které nutně musí mít své praktické provedení.“³⁵ Jak tedy vystavět stát, kde veškerá moc bude ospravedlnitelná vůlí nejvyššího suveréna – lidu? Má snad lid vykonávat veškerou svou moc *přímo* nebo postačí k ospravedlnění, bude-li ji vykonávat *zprostředkovaně*? Nebo je na místě obě koncepce spojit? A má vůbec současné pojetí demokracie něco společného s jeho pojetím athénským?

Dnešní doba k demokracii přidává různá adjektiva, např. *liberální, post, křesťanská, sociální* apod. Než však pojem demokracie definitivně přenecháme politologii, vyjmeme pro další práci pouze dvě z adjektiv – demokracii *reprezentativní* a *přímou*.

2.2. Reprezentativní demokracie

Je zcela nepochybné, že moderní státy dávají přednost demokracii reprezentativní, před demokracií přímou. Přesto však existují jisté reminiscence demokracie přímé, byť jsou v naprosté menšině.³⁶

Robert Dahl vytyčil pět kritérií, jejichž splnění zaručí rovný přístup k účasti na rozhodování. Jsou jimi účinná participace, volební rovnost, poučené porozumění, kontrola nad nastolováním témat k projednávání, zapojení všech dospělých.³⁷ Právě požadavek účinné participace v moderních rozlehlých a přelidněných státech nelze zachovat.

³³ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Opravdu potřebujeme průvodce, s. 7.

³⁴ DAHL, Robert. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria publishing, 1995. Demokracie v zítřejším světě, s. 288.

³⁵ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 177.

³⁶ Přímá demokracie je dodnes uplatňována v některých švýcarských kantonech a v některých městech v americkém Vermontu.

³⁷ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Kriteria demokratického procesu, s. 39.

Tuto skutečnost si dobře uvědomovali i tzv. „Otcové zakladatelé“. Když se James Medison obrátil na obyvatele New Yorku, vylíčil, proč demokracie v čisté podobě nemůže v nově budovaném státě fungovat: „Republika, čímž myslím vládu uskutečňovanou prostřednictvím zvolených zástupců, otevírá odlišné perspektivy a slibuje poskytnout lék, který hledáme. (...) Existují dva velké rozdíly mezi demokracií a republikou; za prvé je v republice vláda postoupena malému počtu občanů, které ostatní zvolili, za druhé se může republika svým rozsahem týkat většího počtu občanů a většího území.“³⁸

Ostatně podle některých historiků značné množství obyvatel znemožnilo řádné fungování athénské demokratické *polis* a vedlo k jejímu oslabení.³⁹ Z pohledu moderního demokratického státu se tak zdá reprezentativní demokracie jako jediná alternativa.

O reprezentativní demokracii hovoříme tam, kde lid realizuje svou státní moc prostřednictvím svých *volených* zástupců, prostřednictvím svých reprezentantů. Reprezentanti lidu a orgány státu nadané státní mocí odvozují tuto moc právě od lidu – nejvyššího suveréna – „jsou legitimováni na základě volby lidem.“⁴⁰ V demokratickém státě tak žádný orgán nebo jednotlivec nemůže vykonávat státní moc, nebyl-li k tomu legitimován lidem přímo nebo zprostředkovaně. S velikostí a složitostí moderního státu je ovšem zřejmé, že lid nemůže přímo *volit* každého nositele státní moci.

V této souvislosti proto hovoříme o tzv. *legitimačním řetězci*.⁴¹ V podmínkách České republiky se nabízí příklad, kdy lid volí členy Parlamentu České republiky přímo, v pravidelných volbách, přičemž členové Parlamentu volí následně např. prezidenta republiky. Prezident pak odvozuje svoji státní moc od lidu, byť jím nebyl volen přímo, a to právě s poukazem na legitimační řetězec, přičemž lid – nejvyšší suverén – je legitimační základnou.

Praktické provedení teoretického východiska lidu, jakožto nejvyššího suveréna, představuje v reprezentativní demokracii institut *voleb*. Na základě voleb se utvářejí orgány zastupitelské demokracie, na základě voleb legitimuje lid nositele státní moci.⁴² Volby

³⁸ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Listy federalistů : Soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálnímu shromáždění 17. září 1787*. Olomouc : Vydavatelství univerzity Palackého, 1994. Federalista č. 10, James Medison , s. 73.

³⁹ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Demokracie v různém měřítku, s. 99.

⁴⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní demokracie, s. 180.

⁴¹ Tamtéž, s. 181.

⁴² HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 1459 s.

v demokratickém státě nesou adjektiva jako *všeobecné, rovné, přímé*.⁴³ Bez těchto adjektiv by volby byly jen procedurou, ve které se by se lid periodicky vzdával své vlastní suverenity, bez možnosti výběru by byly jen podvodem.⁴⁴ Zda se v nich uplatní systém poměrného zastoupení či systém většinový, jejich kombinace či jiný model, nyní ponechejme stranou.⁴⁵

Podle dikce čl. 18 odst. 3 Ústavy České republiky náleží právo volit (tzv. aktivní volební právo) každému občanu České republiky, který dosáhl věku 18 let. A zde je na místě navrátit se k pojmu *lid*, který byl výše opuštěn, aniž by byl řádně vydefinován. I zde je ovšem nutno upozornit na nedokonalost každé definice.

„Kdo je lid? Každý pokus o odpověď a každá definice znamená již předem zradu zájmu lidu. Lid, obdobně jako starozákonní Jahve, nemůže mít konkrétní podobu.“⁴⁶

Pod pojmem lid je ústavním pořádkem České republiky nazírán subjekt rozhodující o mocenských poměrech a postavení jednotlivce na území ČR.⁴⁷ Bylo-li výše řečeno, že státní moc je v demokratickém státě odvozena od lidu, pak v podmínkách České republiky bude pod pojmem lid v souvislosti s přímou demokracií nazírán souhrn občanů státu oprávněných k aktivní účasti (oprávněných hlasovat) formou přímé demokracie. Obecně tedy občané české republiky starší 18 let.

„Lid má prvotní kreační pravomoc, to znamená právo vytvářet jiné orgány státu. (...) Suverénní lid má podle tohoto pojetí moc ustavující (*pouvoir constituant*), tj. má právo dát si ústavu a podle potřeby ji měnit, kdežto mocí ustavenou (*pouvoir constituite*) jsou funkce uskutečňované na základě ústavodárného aktu.“⁴⁸

Je zřejmé, že pod pojem *lid* si budeme v moderním demokratickém státě představovat větší množství subjektů, než tomu bylo v minulosti. Již bylo uvedeno, že státní moc byla

⁴³ Srov. čl. 18 Ústavy České republiky

⁴⁴ SARTORI, Giovanni. *Teória demokracie*. Bratislava : Archa, 1993. Demokracia v etymologickom zmysle, s. 31.

⁴⁵ K tomu srov. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. 191 s.

⁴⁶ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 27.

⁴⁷ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky : 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4., opr. a dopl. vyd. Brno : Doplněk, 2003. Principy konstitucionalismu v ČR, s. 198.

⁴⁸ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 1. Ústavní systém* . 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha : Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 58.

v Athénách odvozována od pouhé $\frac{1}{7}$ obyvatel, po Francouzské revoluci v roce 1791 disponovaly volebním právem pouze 4 mil. obyvatel z celkových 27 mil., po zavedení tzv. „všeobecného volebního práva“ v Rakousku v roce 1907 nepřislušelo právo volit ženám, důstojníkům a vojákům v činné službě, lidem pobírajícím chudinskou podporu atd.⁴⁹ Naproti tomu při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2010 bylo v České republice 8.415.892 oprávněných voličů z celkových 10.515.818 obyvatel, což činí cca. 80 % všech obyvatel ČR.⁵⁰

Výše uvedené vede mnohé k závěru, že reprezentativní demokracie poskytuje suverenitě lidu dostatečné naplnění, a to právě ve volbách reprezentantů lidu, konkrétních nositelů státní moci, a v dalších institutech zaručujících suverenitě lidu nedotknutelnost (např. právu na odpor).⁵¹ Přímá demokracie by tak v logice výše uvedeného znamenala pouze jakýsi nadstandard – doplněk, který není nezbytným atributem demokratického státu.⁵²

2.3. Přímá demokracie

Tam, kde lid neomezuje výkon své státní moci pouze na volby zástupců, nýbrž se na ní také sám bezprostředně podílí, hovoříme o přímé demokracii. Mnohými autory je přímá demokracie nazírána jako nedosažitelný ideál, který mohl být s úspěchem aplikován na malém území řecké *polis*, nikoliv v moderních státech.⁵³

„Bereme-li výraz v přísném slova smyslu, nikdy neexistovala pravá demokracie a nikdy nebude existovati. Je proti přirozenému řádu, aby velký počet vládl a aby malý počet byl ovládnán. Nemůžeme si představit, že by lid zůstával stále shromážděn, aby se zabýval veřejnými záležitostmi a je zřejmé, že by nemohl na to zříditi výbory, aniž by se změnila forma správy. (...) Kdyby byl národ bohů, vládl by si demokraticky. Vláda tak dokonalá se nehodí pro lid.“⁵⁴

⁴⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Pojem demokracie a prostředky jejího uskutečňování, s. 178.

⁵⁰ *VOLBY DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY PARLAMENTU ČR 28. 5. - 29. 5. 2010*. Praha: ČSÚ, 2010. 1 s. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/t/6500231CD6/\\$File/4204102.pdf](http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/t/6500231CD6/$File/4204102.pdf)>.

⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007. 935 s. Obdobně MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*. 2008, 10, s. 11.

⁵² Tamtéž s. 18.

⁵³ K tomu srov. ŠAMALÍK, František. *O politické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 59 an.

⁵⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě : Neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949. O demokracii, s. 78-79.

V čisté formě přímá demokracie označuje takovou organizační formu státu, kde lid uskutečňuje svou státní moc bezprostředně bez jakýchkoli reprezentantů. V současné době bychom ve světě nenašli žádný stát, kde by byla přímá demokracie takto uskutečňována. Ani Švýcarsko, země, kde přímá demokracie představuje takřka každodenní realitu, není ničím jiným, než kombinací demokracie zastupitelské a přímé.

Tento významný aspekt bezprostřední participace lidu na výkonu státní moci však nebývá přijímán jednotně jakožto významné pozitivum: „Bez ohledu na volební proces lze zajistit jednotlivci v rámci jemu zaručených politických svobod mnohem účinnější mechanismy participace na správě věcí veřejných než formou přímé demokracie, v našich úvahách omezené na formu referend“, autor pak dále vysvětluje, co účinnějšími mechanismy míní: „(...) neformální postupy jako je žádost o poskytnutí informací od státního orgánu, zveřejňování co největšího množství materiálů ze strany státních orgánů či možnost občanů, aby mohli vstupovat se svými připomínkami do legislativního procesu apod. Ukazuje se, že zájem veřejnosti o maximální transparentnost je vnímán pozitivněji než přímý podíl na správě věcí veřejných formou referenda nebo přímých voleb.“⁵⁵

Nelze si tedy nepoložit otázku, proč přímá demokracie je v mnoha moderních demokratických státech zcela běžným institutem zakotveným v právních rádech, když princip svrchovanosti lidu je zachován i ve státě, který má formu demokracie reprezentativní. Proč existuje i ve státech, kde vyspělá právní kultura zapříčinila, že informace o činnosti státních orgánů jsou samozřejmostí?

K zodpovězení položené otázky je nutno zabývat se pojmy *legalita* a *legimitita*.⁵⁶ Zatímco legalita spočívá v uplatňování zákonnosti, dodržování zákonů a pozitivního práva, je pojem legimity komplexnější.⁵⁷ Je-li nějaká skutečnost (rozhodnutí, vláda apod.) legitimní, je i ospravedlnitelná.⁵⁸

⁵⁵ MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*. 2008, 10, s. 11.

⁵⁶ Ani zde nelze bezezbytku pojmy vydefinovat a bude nutné se přidržet zjednodušeného pojetí. K tomu srov. PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. 284 s.

⁵⁷ K významu pojmů legalita a legimitita srov. např. PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Teorie suverenity, s. 83; dále např. HENDRYCH, Dušan, et al. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 1459 s. Tradiční právní pozitivisté rozdíl v pojmech legalita a legimitita neshledávali. Bludný kruh shrnutý do věty „Právo je právo, protože je právo“ vyřešila tzv. „Radbruchova formule“: „Pozitivní právo...má přednost i tehdy, pokud je obsahově nespravedlivé a neúčelné, vyjma toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nesnesitelné míry, že zákon musí jako „nenáležitě právo“ (unrichtiges Recht) spravedlnosti ustoupit“. K tomu srov.: HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. Impulzy k diskusi z doby nedávné, s. 19.

„Moderní politické panství předpokládá demokratickou legitimitu v tom smyslu, že jakékoli rozhodování, moc a donucení musejí prvotně vycházet zdola a všechny instituce jsou v poslední instanci tak či onak vždy odvozeny od všeobecných voleb, tj. lidového hlasování a souhlasu ovládaných.“⁵⁹

Státní moc a orgány jí disponující tak v moderním demokratickém a právním státě musí svou legitimitu odvozovat od lidu: „Je vyloučeno, aby vedle sebe stály státní orgány, které odvozují svou legitimitu z odlišných zdrojů. Na jedné straně od lidu a na druhé straně od něčeho jiného (třeba od Boha).“⁶⁰

Zastupitelská demokracie jakožto forma svrchovanosti lidu zaručuje legitimní rozhodování, moc i donucení. Lid je totiž, jak ostatně již bylo uvedeno, legitimační základnou. Nelze ale vyloučit situaci, kdy se reprezentanti lidu budou zdráhat v zásadní věci rozhodnout s poukazem na význam takového rozhodnutí, na jeho celospolečenský dopad, byť státní mocí disponují legálně a legitimační řetězec byl zachován. V takovém případě to pak bude lid, nejvyšší suverén, který takovému rozhodnutí dodá nejvyšší možnou míru legitimacy (např. přijetí, změna či rušení ústavních zákonů).

Takovéto „zdráhání se“ lze ostatně využít i v postoji Parlamentu České republiky (Senát Parlamentu České republiky) při rozhodování o vstupu České republiky do Evropské unie. V důvodové zprávě k předkládanému návrhu ústavního zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, když Senát zvažoval, zda o přistoupení rozhodnout kvalifikovanou většinou na půdě parlamentu nebo zda rozhodnutí přenechat lidu, se přiklonil k referendu s následujícím odůvodněním: „(...) samo rozhodnutí Parlamentu se (...) zdá nedostatečné“.

Lze tedy učinit dílčí závěr, že reprezentativní a přímá demokracie se vzájemně nevylučují. Demokracie přímá není *antitezí* demokracie reprezentativní, ale tam, kde tak suverén uzná za vhodné, je jejím doplněním. Nejvyšší suverén – lid – vykonává svou moc přímo pouze tam, kde tak sám uzná za vhodné, popř. tam, kde jej o to jeho reprezentanti požádají. Čistá forma státu přímé demokracie ve světě neexistuje. Naopak nalezneme státy, kde se suverenita lidu omezuje pouze na volbu zástupců, aniž bychom takový stát mohli

⁵⁸ HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 1459 s.

⁵⁹ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 29.

⁶⁰ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky : 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4., opr. a dopl. vyd. Brno : Doplněk, 2003. Principy konstitucionalismu v ČR, s. 215.

označit za nedemokratický (Německo).⁶¹ Absence přímé demokracie tak nemá vliv na legalitu, ale může znamenat jistý deficit na poli legitimacy (k pojmu legitimacy se práce ještě vrátí při úvahách *de lege ferenda*).

2.3.1. Formy přímé demokracie

Přímá demokracie je množinou mnoha pojmů a nabývá rozličných podob. Následující text se bude snažit popsat *nejvýznamnější* formy, kterých přímá demokracie v soudobých demokratických státech nabývá.

2.3.1.1. Petice

Historicky nejbliže k formě přímé demokracie má institut *petice*. Samotný pojem pochází z latinského slova *petitio*, které znamená žádost. Již v nejstarších dobách se touto formou obracely všemožné zájmové skupiny (měšťané, šlechta, atd.) na panovníka s nejrůznějšími požadavky.⁶² Možnost poddaných být takto vyslyšen vrchností však nekorespondovala s žádnou povinností vrchnosti na podněty reagovat, a lze tak oprávněně hovořit pouze o jakési jednostranné „milosti“ či „velkorysosti“ vrchnosti směrem k poddaným. Teprve se zánikem poddanství se z „milosti“ dané poddanému být vyslyšen vrchností stává nárok občana vůči veřejné moci s jasně stanovenými právy a povinnostmi na obou stranách.

Moderní demokratické státy právo petiční zaručují zpravidla ve svých ústavách. Na území dnešní České republiky bylo právo petiční zaručeno již v dobách Rakouska-Uherska, a dále pak v ústavách z roku 1920 a 1948. V Ústavě z roku 1960 nebyl pojem petice výslovně použit, ale návrhy, stížnosti a podněty státním orgánům byly, alespoň formálně, zaručeny. Recentní právní úprava již opět právo petiční formou ústavních zákonů garantuje.⁶³

⁶¹ K tomu srov. PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v Rakousku a Německu: Německá "nulová varianta". *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*. 2010, 5, s. 7-25.

⁶² K tomu srov. např. MALÝ, Karel, et al. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha: Linde, 1995. Dějiny státu a práva za kapitalismu, s. 193.

⁶³ Více k problematice petice a jejímu historickému vývoji na území dnešní ČR viz kap. o historii přímé demokracie na území ČR.

Obecně se petice vyznačují menší formální náročností vyžadovanou zákonem.⁶⁴ Adresátem petice jsou státní či samosprávné orgány.⁶⁵ Orgány státní moci jsou zavázány petici přijmout, zabývat se jí a v přiměřených lhůtách na ni adekvátně odpovědět. Ze subjektivního práva podat petici ovšem neplyne právo na to, aby jí bylo obsahově vyhověno.⁶⁶ Historicky vymezenou oblastí, do které nelze peticí ingerovat, je oblast výkonu moci soudní.

Větší formální náročnost zákon u petice vyžaduje zpravidla tam, kde se petice stává základem hmotněprávního nároku (např. registrace nové politické strany, politického hnutí). Právní řád zde sleduje záměr, aby pro vznik určitých subjektů byla dostatečně vyjádřena podpora lidu (jedná se zpravidla o politické strany a hnutí, o církve a náboženské společnosti apod.). I některé formy přímé demokracie vyžadují, aby k jejich iniciaci byl doložen, např. jistou formou petice či formou příbuznou, společenský zájem na jejich uskutečnění (např. místní referendum).⁶⁷

Petice je tedy, na rozdíl od referenda, neformálním vyjádřením názorů obyvatelstva se stanovenou povinností orgánů státní moci se peticí zabývat a na ni reagovat. Politickou váhu petice však nelze podcenit, neboť je přímo úměrná identifikaci občanů s jejím obsahem. Úprava petičního práva je nezbytným atributem moderního právního státu. Jsou-li instituty přímé demokracie nazírány jako projev práva na bezprostřední participaci občanů na státní moci, je petice projevem práva na svobodu projevu, s právem předvídanými právními důsledky.⁶⁸

2.3.1.2. Referendum (všelidové hlasování)

Patrně žádný jiný pojem není s přímou demokracií spojován v takové míře, jako *referendum*, byť je pouze jednou z jejích forem. Referendum bývá také označováno jako všelidové hlasování (pojmy „referendum“ a „všelidové hlasování“ jsou v textu používány

⁶⁴ Lze konstatovat, že formální náročnost na petice klesá i s ohledem na judikaturu soudů, zatímco závazek státního orgánu petici projednat a zabývat se jí je stejnou optikou nazírán přísněji. K tomu srov. PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 186.

⁶⁵ ÚS 350/04, č. 47, sv. 34 Sb. n. u. Adresát petice.

⁶⁶ HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. Petice a stížnosti, s. 685.

⁶⁷ Tamtéž. s. 685-686.

⁶⁸ Shodně náleží Ústavního soudu ÚS 21/94, č. 35, sv.1 Sb. n. u.

jako synonyma).⁶⁹ Byť se velmi podobá volbám⁷⁰ (ve většině zemí se také samotné hlasování řídí alespoň subsidiárně volebními zákony), nehlasuje zde lid o volbě svých zástupců, nýbrž sám *meritorně* rozhoduje ve věci samé. Bývá tomu tak zejména tehdy, pokud jej k tomu vyzvou jeho reprezentanti, popř. pokud si sám lid takové rozhodnutí vynutí.

Konání referenda, jak popsáno výše, není-li iniciováno přímo lidem, bývá zpravidla iniciováno nejvyššími ústavními orgány (prezidentem, vládou, parlamentem) nebo na základě povinnosti přímo uložené ústavou či zákonem.

Referenda lze rozlišovat na základě mnoha kritérií (např. dle závaznosti výsledků, dle území na kterém se koná, popř. dle povinnosti či dobrovolnosti jeho uskutečnění).

a) Kategorizace referenda z hlediska závaznosti: referenda konzultativní a závazná

Má-li být referendum skutečně přímou participací lidu na státní moci, musí být jeho výsledek pro orgány státní moci závazný. Je-li lid nejvyšším suverénem a bude-li vyzván, aby přímo rozhodoval formou referenda, mělo by jeho rozhodnutí být nejméně stejně závazné, jako rozhodování jeho zástupců. Říci opak by popíralo i prastarou zásadu civilního práva *Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*, která, byť parafrázovaně, musí platit i v relaci lid – reprezentant lidu.

Zcela samostatnou kapitolou, je úprava kvóra. Je-li referendum závazné, pak je zpravidla vyžadováno dodržení pevně stanoveného kvóra, a to právě s odkazem na legitimitu rozhodování. Ústavodárce kvórum nestanoví pouze výjimečně, zpravidla v zemích s vysokou politickou kulturou. Podle švýcarské ústavy vyžaduje-li ústava pouze hlasování lidu, pak rozhoduje nadpoloviční většina všech odevzdaných hlasů.⁷¹ Rakouská úprava hlasování v referendu v čl. 45 B-VG taktéž stanoví, že při lidovém hlasování rozhoduje absolutní většina platně odevzdaných hlasů, aniž by vyžadovala minimální nutné kvórum pro platnost hlasování. Naopak s kvórem pro závazné hlasování počítá úprava maďarská, kdy k platnosti celostátního referenda je třeba, aby se jej zúčastnila více než polovina všech oprávněných voličů,⁷² a také např. úprava slovenská, která k platnosti referenda vyžaduje, aby se hlasování zúčastnila alespoň nadpoloviční většina oprávněných voličů.⁷³

⁶⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 186. HENDRYCH, Dušan, et al. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 1459 s.

⁷⁰ Tamtéž, s. 186.

⁷¹ Čl. 142 BV.

⁷² Srov.: § 28 odst. 1 písm. a), b) zákon o referendu a lidové iniciativě č. XVII. z roku 1989, s datem vydání 15. června 1989.

⁷³ Srov.: čl. 98 odst. 1, 2 úst. zák. č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky.

Závazné všelidové hlasování bývá označováno také jako mandatorní, decizivní či rozhodovací.⁷⁴ Závazné je referendum tehdy, pokud se jeho výsledkem musí orgány státní moci řídit. Výsledek referenda má tedy bezprostřední právní účinky.

Naopak referendum konzultativní nepředstavuje pro orgány státní moci závazek řídit se jeho výsledkem. Lze hovořit o jeho vlivu politickém či faktickém, ale pak se jen nejasně definuje rozdíl mezi účinkem nezávazného referenda a peticí. Nezávazná referenda bývají iniciována takřka vždy výhradně tzv. „*shora*“, tedy orgány státní moci. Iniciace tzv. „*zdola*“, tedy z vůle lidu, nemá v tomto případě význam. Nelze si představit ochotu lidu iniciovat nezávazné referendum, neboť stejného efektu je možno dosáhnout formálně nenáročnou peticí. Konzultativní referendum tak představuje jen jakýsi kvalifikovaný průzkum veřejného mínění.⁷⁵

b) Kategorizace referenda z hlediska předmětu hlasování: referenda zákonodárná, ústavodárná, věcná

Předmět hlasování (obsah referenda) bývá zpravidla vymezen spíše negativně. Je zřejmé, že ani nejvyšší suverén nemůže v demokratickém právním státě rozhodovat o čemkoli, byť například sám Rousseau by s tímto závěrem nesouhlasil.

„(...) ve státě není žádný základní zákon, který by se nemohl odvolati, ani ne sama smlouva společenská; neboť kdyby se všichni občané shromáždili, aby zrušili tuto smlouvu za společného souhlasu, nelze pochybovati o tom, že by byla zákonitě zrušena.“⁷⁶

Problematicke, zda existuje oblast, která je neměnná a rezistentní vůči jakýmkoli zásahům ústavodárce (ať již je jím parlament či lid), se předkládaná práce bude věnovat podrobněji v části úvah *de lege ferenda*.

Za účelem pouhé kategorizace doplníme, že referenda se dělí dle předmětu, o němž má lid rozhodnout. Nejčastěji je formou referenda rozhodováno o zákonech („běžných“ či ústavních), popř. o otázkách věcných.

⁷⁴ PECHANEC, Pavel . *Prímá demokracie ve střední Evropě*. [s.l.], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

⁷⁵ Tamtéž.

⁷⁶ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě: Neboli o zásadách státního práva*. Praha: V. Linhart, 1949. O prostředcích, jak předejiti usurpacím vlády, s. 115.

Při rozhodování o zákonech lid zpravidla funguje jako negativní zákonodárce (hlasuje-li *ex post*, viz níže), popř. sám rozhoduje o tom, zda se zákon mu předložený, popř. jím k hlasování vyžádaný, stane součástí právního řádu (platným a účinným; hlasuje-li *ex ante*, viz níže).⁷⁷

Podle čl. 140 švýcarské ústavy je nutné konat referendum, jedná-li se o změnu ústavy, vstup do organizací kolektivní bezpečnosti nebo do nadnárodních společenství, v případě naléhavých spolkových zákonů (*dringlich erklärten Bundesgesetze*), které jsou prohlášeny za neodkladné, a které nemají ústavní podklad a jejichž doba platnosti přesahuje jeden rok. Takové zákony musí být do jednoho roku od svého přijetí Spolkovým shromážděním předloženy k všelidovému hlasování.⁷⁸

Při rozhodování věcném rozhoduje lid např. o záměru jeho reprezentantů, který bývá zpravidla diskutabilní (např. s ohledem na finanční náročnost záměru).

Lid byl svými reprezentanty dotazován např. v Rakousku, kdy rozhodoval, zda se má Salcburk ucházet o pořádání zimních olympijských her v roce 2010, kdy většina dotázaných rozhodla pro kandidaturu.⁷⁹ V Horním Rakousku takto byla řešena stavba hudebního divadla v Linci, kdy návrh byl naopak lidem zamítnut.⁸⁰

Zákon vymezení nejčastěji negativně, co předmětem hlasování v referendu být nemůže. Negativní vymezení však bývá podrobněji upraveno zejména v souvislosti s lidovou iniciativou, neboť zde si sám lid stanovuje téma, o němž chce rozhodovat, zatímco při referendu rozhoduje o tématu, které již projednal či teprve projedná zákonodárce, který je striktně vázán ústavou a zákony, tedy nepředpokládá se, že by tímto sítím prošly návrhy, které jsou z pohledu demokratického právního státu nepřijatelné.⁸¹

c) **Kategorizace referenda z hlediska okamžiku konání: *ex ante*, *ex post***

Klasifikace z hlediska času rozhodování bere v potaz skutečnost, zda referendum předchází či navazuje na schvalovací proces v zákonodárném sboru. Rozhoduje-li lid předem,

⁷⁷ K tomu srov. např. rakouskou úpravu, kde dle dikce čl. 43 B-VG je každé zákonodárné usnesení Národní rady předloženo lidovému hlasování po skončení řízení dle čl. 42 B-VG, avšak před podpisem spolkového prezidenta, rozhodne-li o tom Národní rada, či požádá-li o to většina členů Národní rady (§ 84 a § 106 GOG-NR).

⁷⁸ Srov.: čl. 140 BV.

⁷⁹ Srov.: <http://www.salzburg.gv.at/>.

⁸⁰ Srov.: <http://www.musiktheater.at/verein/freunde.htm>, dále <http://www.linz.at/>.

⁸¹ Srov.: § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

tedy *ex ante*, funguje zde jako pojistka popř. jako silný legitimační zdroj přijímaného rozhodnutí. Referendum by se tak logicky mělo uskutečnit jako součást schvalovacího procesu, v případě, kdy je rozhodováno o zákoně pak nejpozději před jeho účinností.

Rakouská ústava jasně ve svém čl. 43 B-VG stanoví, že každé zákonodárné usnesení Národní rady je předloženo lidovému hlasování po skončení řízení dle čl. 42 B-VG, avšak před podpisem spolkového prezidenta, tedy před vyhlášením ve sbírce zákonů, rozhodne-li o tom Národní rada, či požádá-li o to většina členů Národní rady.⁸² Iniciale tohoto fakultativního referenda tak náleží pouze Národní radě.

Referendum probíhající o již přijatém, platném a účinném zákoně, popř. již existující skutečnosti (rozhoduje-li se o jiné skutečnosti – referendum věcné – viz výše), označujeme jako referendum *ex post*. Při takovémto rozhodování je ovšem potřeba dbát a vážit zásady ochrany dobré víry a šetření práv třetích osob nabytých v dobré víře.⁸³ Lid v tomto případě zafunguje jako jakýsi „negativní zákonodárce“ (někteří autoři nazírají takové referendum jako institut *sui generis* a nazývají jej „lidové veto“)⁸⁴. Tato role je ve většině států přisuzována nejvyššímu popř. ústavnímu soudu.

V podmínkách České republiky je toto právo přiznáváno tradičně Ústavnímu soudu, který se ke své roli opakovaně hlásí i ve své judikatuře: II. ÚS 272/98: „Pravomoci Ústavního soudu jsou taxativně vymezeny v čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož Ústavní soud může pouze zrušit ustanovení zákona, která jsou v rozporu se základními lidskými právy a svobodami, nemůže je však nahradit ani doplnit, neboť plní „pouze“ roli tzv. negativního zákonodárce. Text zákona může změnit jen zákonodárný orgán.“

Základní rozdíl však spočívá v tom, že nejvyšší soudní orgány rozhodují optikou ústavy a slučitelnosti posuzovaných zákonů s ústavním pořádkem dané země. Lid však těmito skutečnostmi při svém rozhodování vázán není. Lid není nucen posuzovat ústavnost či slučitelnost z pohledu lidských práv. Jeho role negativního zákonodárce při referendu *ex post* tak v zásadě není ničím omezena a jako měřítko si může stanovit např. finanční náročnost, mezinárodní závazky, veřejné mínění apod. Výsledek takového hlasování je pouze dvojitý; buďto je platná úprava v referendu ponechána v platnosti, nebo je lidem zrušena.

⁸² Srov.: § 84 a § 106 GOG-NR.

⁸³ PECHANEC, Pavel . *Přímá demokracie ve střední Evropě*. [s.l.], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

⁸⁴ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky : 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4., opr. a dopl. vyd. Brno : Doplněk, 2003. Formy realizace státní moci a práva na samosprávu, s. 384.

Tak například podle švýcarské ústavy si lid může vyžádat k rozhodnutí spolkový zákon, zákon prohlášený za neodkladný, jehož platnost přesahuje jeden rok, dále spolková usnesení (*Bundesbeschlüsse*), pokud to stanoví BV nebo zákon. Ve stejném režimu si lid může vyžádat k rozhodnutí i mezinárodní smlouvy, jejichž platnost není časově ohraničena (*unbefristet*) a jsou nevypověditelné (*unkündbar*), nebo které stanoví přistoupení k mezinárodním organizacím. Patří sem i mezinárodní smlouvy, jejichž ustanovení vyžaduje provedení spolkového zákona (*oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert*).⁸⁵

Ať je již referendum konáno *ex ante*, jakožto pojistka či vyjádření *práva veta*, nebo *ex post*, jakožto projev negativního zákonodárství, nutí oba instituty reprezentanty lidu k širokému konsenzu na přijímaných rozhodnutích, neboť jinak by se vystavovali nebezpečí jejich zrušení lidem v referendu.

d) Kategorizace referenda z hlediska místa konání: *referendum místní – lokální a celostátní*

Již bylo uvedeno, že absence institutů přímé demokracie na celostátní úrovni nemůže být bez dalšího označena jako deficit demokracie. Instituty přímé demokracie se zpravidla vyskytují častěji na úrovni obcí a vyšších územně samosprávných celků. Zde by tyto instituty měly být však spíše nazírány jako projev práva na samosprávu než jako projev práva na výkon státní moci.⁸⁶ Absentují-li prvky přímé demokracie v německé ústavě na celostátní úrovni, nic to nevypovídá o propracovaných institutech přímé demokracie v jednotlivých spolkových zemích.⁸⁷

Z hlediska klasifikace pak hovoříme o místním referendu v tom případě, pokud je jeho konání omezeno jen na dílčí území státu (obec, vyšší územně samosprávný celek apod.).

V případě výše zmíněné úpravy německé umožňuje čl. 29 odst. 1 GG změnu území spolku tak, aby byla zajištěna větší schopnost spolkových zemí účinně plnit úkoly jim příslušející. K tomu je nutno respektovat populační, historické a kulturní souvislosti, hospodářskou účelnost a požadavky

⁸⁵ Čl. 141 BV.

⁸⁶ Obdobně je vnímáno místní referendum na území ČR, kdy zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je realizací hlavy VII. Ústavy ČR, územní samospráva.

⁸⁷ Přehled o přímé demokracii na úrovni jednotlivých spolkových zemí viz: DEPPE, Rainer. Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990. *Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung*. 2002, Nr. 90, s. 44. Dostupný také z WWW: <<http://www.kas.de/wf/de/71.4388/>>.

prostorového uspořádání a územního plánování.⁸⁸ Ústava ale zároveň předpokládá, že nové členění spolkového území musí být učiněno spolkovým zákonem, musí být slyšeny spolkové země, jichž se územní změny týkají (dotčené země), a zákon musí být schválen přímým rozhodnutím lidu.⁸⁹ Lid pak rozhoduje přímo pouze v těch zemích, jejichž území se změna týká (dotčené země).

V případě, kdy se referendum koná na území celého státu, hovoříme o referendu celostátním, a právě takovéto všelidové hlasování je vyjádřením premisy lidu jakožto nejvyššího suveréna a nositele státní moci.

e) Kategorizace referenda z hlediska povinnosti jeho konání: *referendum fakultativní a obligatorní*

Odpovědí na otázku, jak kategorizovat referenda dle povinnosti k jejich uskutečnění, je skutečnost, zda je referendum nezbytnou, povinnou čili *obligatorní* součástí schvalovacího procesu, či pouze jeho možným – *fakultativním* – doplněním. Obligatorně se rozhoduje všude tam, kde to předepisuje ústava či zákon.

Již výše byl uveden příklad změny území spolku v Německu, který byl nazírán optikou místa uskutečnění (lokální referendu v dotčených zemích). Dlužno však podotknout, že rozhodování formou referenda je v případě změny území spolku obligatorním. Rakouská ústava vyžaduje obligatorní lidové hlasování v čl. 44 odst. 3 B-VG při celkové změně spolkové ústavy, kdy ta musí být schválena jak Národní radou, tak také Spolkovou radou kvalifikovanou většinou. Hlasování veškerého lidu Spolku se obligatorně koná před podpisem zákona prezidentem republiky. Při částečné změně ústavy probíhá hlasování veškerého lidu pouze v případě, že o to požádá alespoň třetina členů Národní či Spolkové rady (tedy fakultativně).⁹⁰

Obligatorně je referendum předepisováno zpravidla v případě změn ústavy či v případě zásadních mezinárodních smluv s vlivem na státní suverenitu.

Fakultativně lid rozhoduje, pokud právní řád (zpravidla formou ústavních zákonů) tuto proceduru upravuje a pokud je k tomu oprávněnými subjekty vyzván (tedy pokud subjekty oprávněné referendum iniciovat svého oprávnění využijí). Oprávněným subjektem ovšem může být i lid sám, ale opět pouze tehdy, pokud mu právní řád toto právo garantuje.

⁸⁸ Srov.: čl. 29 odst. 1 GG.

⁸⁹ Srov.: čl. 29 odst. 2 GG.

⁹⁰ Srov.: § 85 GOG-NR.

f) Kategorizace referenda z hlediska možnosti lidu referendum iniciovat: referendum aktivní a pasivní

Při kategorizaci referenda z hlediska možnosti je iniciovat je rozhodující, kdo je tímto oprávněným subjektem. Ve většině zemí jím jsou vrcholní ústavní činitelé, parlament, vláda či lid. Ke značnému zjednodušení dojde tehdy, pokud se na problém podíváme optikou lidu. V takovém případě lid oprávnění k iniciaci referenda buď má nebo nikoliv. O aktivním referendu hovoříme tam, kde lid má možnost je iniciovat, o pasivním naopak tam, kde se mu této možnosti nedostává, neboť je svěřena jiným oprávněným subjektům.

Při částečné změně rakouské ústavy probíhá hlasování veškerého lidu pouze v případě, že o to požádá alespoň třetina členů Národní či Spolkové rady.⁹¹

Výše uvedené kategorizace nevyčerpaly možnosti dělení referend bezesbýtku, ale snažily se poukázat na nejčastěji používané a všeobecně akceptované dělení. Bude vždy záležet na úhlu pohledu pozorovatele, který zvolil a dle něhož referendum posuzuje (např. podle množství položených otázek referenda monotematická, polytematická apod.).

2.3.1.3. Lidová iniciativa

Lidová iniciativa, jako jedna z forem přímé demokracie, se od ostatních forem odlišuje tím, že impulz pro její konání vychází vždy „zdola“, od lidu.⁹² Od petice se liší tím, že je-li právním řádem předvídána, je obdobou zákonodárné iniciativy. Orgány státní moci již nejsou povinny se jí pouze zabývat a adekvátně na ni odpovědět (viz kapitola Petice), ale jsou povinny předepsaným způsobem požadavky lidu projednat a legislativně na ně zareagovat. Lidová iniciativa tak zpravidla vede k přijetí zákona nebo k vyhlášení referenda.⁹³

⁹¹ Srov.: § 85 GOG-NR. K rozlišení pojmů částečná a celková změna ústavy viz ADAMOVICH, Ludwig. Zur Frage, ob der Beitritt der Republik Österreich zum sogenannten EU-Reformvertrag als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinn des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen ist. *Rechtsgutachten*. 2007, s. 7. Dostupný také z WWW: <http://www.hofburg.at/rte/upload/rechtsgutachten_praes_a_d_dr_adamovich.pdf>..

⁹² PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 185.

⁹³ HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 1459 s.

Rakouská ústava hovoří o právu zákonodárné iniciativy, kdy takovýto návrh musí podat nejméně 100 000 osob s volebním právem do Národní rady, nebo jedna šestina osob s volebním právem ve třech zemích Spolku.⁹⁴ Národní rada se poté musí touto lidovou iniciativou zabývat. Lidová iniciativa, *Volksbegehren*, se musí týkat věci, jejíž úprava je záležitostí spolkového zákona a lze ji uplatnit ve formě návrhu zákona.

Lidová iniciativa nemá apriorně určenu oblast, které se musí týkat. Lid se její pomocí může dovolávat takřka jakéhokoli rozhodnutí či řešení jakéhokoli věcného problému. Je-li lidová iniciativa úspěšná, představuje pak imperativ pro zákonodárce (pro reprezentanta lidu) k nespécifikovaným krokům nutným k naplnění závazku z ní vzešlého.

Za této situace je ale nutné, aby lidová iniciativa nebyla zneužita a nebylo její formou hlasováno o skutečnostech neslučitelných s demokratickým právním státem, s lidskými právy a ústavním a právním řádem jednotlivých zemí.

Švýcarská ústava stanoví, že porušuje-li iniciativa jednotu formy nebo jednotu materie ústavy, nebo jde-li proti kogentním předpisům mezinárodního práva, bude Spolkovým shromážděním⁹⁵ prohlášena za (částečně nebo zcela) neplatnou.⁹⁶

Lid je tak při formulování svého požadavku vtěleného do lidové iniciativy omezen ústavou a zákonem. Lidová iniciativa je však dlouhodobým procesem, kdy na počátku se utvoří přípravný výbor či přípravná komise, která zformuluje otázku či požadavek pro všelidové hlasování, a po dodržení všech zákonných ustanovení požádá stát o součinnost. Orgány státu tak mají možnost přezkoumat lidovou iniciativu před samotným hlasováním.

Rakouská úprava lidové iniciativy provedená zákonem o lidové iniciativě⁹⁷ v § 3 VolksbegG stanoví, že lidová iniciativa má mít formu návrhu zákona nebo výzvy a má být uplatněna nejprve u ministra vnitra. Návrh musí být podpořen jedním promile občanů (vychází se z aktuálního sčítání lidu), kteří mají právo volit do Národní rady a mají trvalé bydliště v jedné z obcí na území spolku. Náležitosti takového návrhu stanoví VolksbegG v § 3 odst. 3. Jsou jimi text formulovaný jako návrh zákona, popř. jako jasně srozumitelná výzva, z níž je patrné, čeho se občané dovolávají. Dále musí obsahovat krátké označení lidové iniciativy, označení zmocněnce a čtyř jeho zástupců zplnomocněných zastupovat lidovou

⁹⁴ Srov.: § 12 NRWO, dále § 21 odst. 1, § 23 odst. 1, § 24, § 35 odst. 7, § 37 odst. 3 a 3a). § 42 odst. 1 a 1a) GOG-NR.

⁹⁵ Spolkovým shromážděním se rozumí dvoukomorový parlament, Národní rada a Rada kantonů. Srov. čl. 148 odst. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV).

⁹⁶ Srov.: čl. 139 odst. 3 BV.

⁹⁷ Volksbegehrensgesetz (BGBl 1973/344 – Wv), dále jen VolksbegG, navazuje na čl. 41 odst. 2 a čl. 46 B-VG.

iniciativu a občany k ní připojené, uvedení bankovního konta pro pozdější úhradu nákladů a podpisy zmocněnce a jeho zástupců. Ministr vnitra do tří týdnů od podání žádosti rozhodne o možnosti konat lidovou iniciativu, jsou-li splněny všechny předpoklady legality. Pokud ministr vnitra udělí povolení pro konání lidové iniciativy, stanoví časové období pro sběr podpisů pod lidovou iniciativu, které je určeno v § 4 odst. 4 VolksbegG na minimálně 8 týdnů a maximálně 6 měsíců.⁹⁸

Je-li ovšem lidová iniciativa slučitelná s demokratickým právním řádem, musí stát garantovat její provedení (tištění hlasovacích lístků, zpřístupnění volebních místností, informovat veřejnost apod.). Výdaje s tím spojené nese stát.

Požadavky, které stát na lidovou iniciativu klade, by měly být přiměřené a neměly by znamenat faktickou nemožnost jejího uskutečnění. Náznak lidové iniciativy v právním řádu České republiky lze, podle některých autorů, spatřovat např. ve znění § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, kdy zákon stanoví, jaký počet obyvatel obce je oprávněn požadovat konání místního referenda.⁹⁹

Lidová iniciativa tak znamená kvalifikovaný požadavek lidu vůči státu. Ten se jím musí zabývat a v případě splnění zákonných podmínek mu musí vyhovět. Často se tak v této souvislosti hovoří o ventilu nespokojenosti lidu.¹⁰⁰

2.3.1.4. Plebiscit

Definovat termín *plebiscit* není snadné, a to s ohledem na neustálenou terminologii a větší množství významů tohoto pojmu.

⁹⁸ PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v Rakousku a Německu: Rakouský konzervativní model. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*. 2010, 5, s. 13.

⁹⁹ Proti tomuto závěru se ale postavil Ústavní soud, který ve svém rozhodnutí (ÚS 641/2000) dodává: „Ústavní soud pro úplnost na vysvětlenou (obiter dictum) uvádí, že je sice pravdou, že čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (a obdobně i čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součástí výkonu práva na samosprávu. Citované ustanovení však nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda.“

¹⁰⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 185.

Jistý pokus o definici nalezneme v důvodové zprávě k dnes již neúčinnému zákonu č. 298/1992 Sb., o místním referendu, kde je *plebiscit* definován jakožto „(...) hlasování na základě návrhu podaného orgánem, který by normálně byl kompetentní věc rozhodnout, ale z určitých důvodů se k tomu necítí být dostatečně oprávněn. Výsledek hlasování v plebiscitu může být pro příslušný orgán závazný a nahrazuje tedy jeho rozhodnutí, nebo má doporučující charakter a rovná se tedy jistému druhu kvalifikovaného průzkumu veřejného mínění.“

V logice výše uvedené definice pojem *plebiscit* takřka splývá s *referendem*. Termín *plebiscit* je v užším pojetí nazírán jako hlasování občanů pouze z dané části státního území o otázce, zda toto území bude nadále územím státu, či zda bude připojeno ke státu sousednímu, jakož i hlasování občanů o otázce jazykové.¹⁰¹

Obraz historického užívání pojmu *plebiscit* podává např. Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Německem a Protokol, podepsaná ve Versailles dne 28. června 1919, čl. 109: „Hranice mezi Německem a Dánskem bude stanovena podle přání obyvatelstva. (...) Polovina výloh komise a útrat spojených s plebiscitem bude hrazena Německem.“

Výše uvedené dokládá, že *plebiscit* je dnes nazírán spíše jako pojem historický, v současnosti takřka nepoužívaný a nahrazený pojmy referendum a všelidové hlasování. Základ slova, lat. *plebs*, tedy prostý lid či chudina, již dnes také vyvolává spíše negativní konotace.

2.3.1.5. Odvolání (Recall)

Dosavadní výklad by mohl vést k závěru, že instituty přímé demokracie bývá rozhodováno hlavně v otázkách věcných a na poli legislativním. Takový závěr by byl ovšem předčasný. Institut *odvolání*, nazývaný také *recall*, plní funkci doplňkového institutu přímé demokracie, neboť je jím rozhodováno o otázkách personálních.¹⁰² Vyznačuje se některými znaky petice, přičemž je jakýmsi opakem voleb. V právních řádech jednotlivých zemí není tento institut zcela běžným.¹⁰³

¹⁰¹ *Malá československá encyklopedie*. 1. vyd. Praha: Academia, 1984-1987. 6. sv., s. 919.

¹⁰² PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 185.

¹⁰³ Tamtéž, s. 185.

Rakouská ústava upravuje tuto specifickou formu lidového hlasování (*Volksabstimmung*) v čl. 60 odst. 6 B-VG. Ten uvádí, že spolkový prezident může být odvolán před uplynutím svého funkčního období lidovým hlasováním, které se koná na žádost Spolkového shromáždění (společná schůze Spolkové a Národní rady).¹⁰⁴ Institut odvolání zná také slovenská ústava, která však stanovila natolik vysoké kvórum, že se v praxi jedná o stěží naplnitelný institut. Prezidenta republiky je na Slovensku možné odvolat z jeho funkce před skončením volebního období lidovým hlasováním, které vyhláší předseda Národní rady na základě usnesení Národní rady, jež musí být přijato nejméně třípětinovou většinou všech poslanců Národní rady.¹⁰⁵ Prezident je ze své funkce odvolán, pokud pro jeho odvolání hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných voličů.¹⁰⁶

Institut *odvolání* vychází z předpokladu, že pokud je lid nejvyšším suverénem, který legitimuje nositele státní moci, měl by mít také právo tyto odvolat. Odvolání tak může směřovat proti jednotlivci, ale také proti celé instituci (např. parlamentu). Institut odvolání většinou směřuje proti zástupcům exekutivy. Toto zjištění rozhodně nemůže být překvapivé, neboť ve státě, kde instituty přímé demokracie existují, může lid jakékoli rozhodnutí zástupců legislativy změnit formou referenda, a nemá tedy důvod je odvolat za použití institutu *odvolání*. Ve vztahu k moci soudní pak tímto institutem zasahovat nelze (viz dále). Český právní řád podobný institut nezná, a to ani ve vztahu k nositelům státní moci v legislativě či exekutivě.

Ústava České republiky v čl. 26 autoritativně stanoví, že poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy. Referendum o otázce personální pak přímo zapovídá zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, který v § 7 písm. c) stanoví, že místní referendum nelze konat o otázkách volby a odvolání starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady a dalších členů zastupitelstva, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města. Zcela obdobná je i úprava zákona o referendu krajském.

Právní řád České republiky tak preferuje ochranu nositelů státní moci, patrně ve snaze o jejich větší nezávislost.

¹⁰⁴ Srov.: čl. 60 odst. 6 B-VG, poslední věta.

¹⁰⁵ Srov.: čl. 106 odst. 1 úst. zák. č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky.

¹⁰⁶ Srov.: čl. 106 odst. 2 úst. zák. č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky.

3. Přímá demokracie v České republice

Právní úprava institutů přímé demokracie v České republice, její historie, zakotvení v právním řádu *de lege lata* i možné úvahy *de lege ferenda*, mají být těžištěm předkládané práce.

Česká republika instituty přímé demokracie na celostátní úrovni nedisponuje. Volení zástupci lidu nechovají tradičně k těmto institutům důvěru. Všeobecně je zastáván názor, že přímá demokracie není nezbytnou podmínkou výkonu státní moci.¹⁰⁷ V evropském měřítku se jedná spíše o výjimku, a to navíc v situaci, kdy Česká republika přímou negativní zkušenost s těmito instituty postrádá.

Absence institutů přímé demokracie na celostátní úrovni je typická např. pro Německo, kde je dána historicky (viz dále). Německá ústava kromě všeobecného petičního práva v čl. 17 GG, a jistého náznaku o všelidovém hlasování *pro futuro* v čl. 146 GG, upravuje instituty přímé demokracie pouze v souvislosti se změnou spolkového území v čl. 29 GG. Ten pojednává o reorganizaci spolkového území (Neugliederung des Bundesgebietes), a stanoví, za jakých podmínek se provádí lidové hlasování, dotázání lidu a lidová iniciativa. Provedení tohoto článku je přenecháno zákonu (Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 (BGBl. I S. 1317), ze dne 30. 5. 1979).¹⁰⁸

Již od roku 1989 se na půdě Parlamentu České republiky periodicky opakují snahy o zavedení institutu obecného referenda. Kromě krátké etapy do zániku ČSFR nebyl zákon o obecném referendu přijat.¹⁰⁹ Tyto snahy takřka vždy vycházely od reprezentantů levicového politického spektra. Česká republika se však formou obecné normy nevydala a zatím pouze jedenkrát zvolila cestu referenda provedeného ústavním zákonem přijatým *ad hoc*.¹¹⁰

Je tedy na místě zamyslet se i v kontextu historickém, proč přímá demokracie v České republice přes množství snah a pokusů do dnešního dne nebyla zavedena.

¹⁰⁷ MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*. 2008, 10, s. 11.

¹⁰⁸ PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v Rakousku a Německu : Německá "nulová varianta". *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*. 2010, 5, s. 7-25.

¹⁰⁹ Kriticky lze nahlížet i na autorem použitý pojem „*obecné referendum*“, když dle úst. zákona č. 327/1991 Sb., o referendu, mohlo být hlasováno pouze v případě, že by se jedna z republik rozhodla z federace vystoupit, a dále mohly být v referendu podle tohoto zákona občanům předloženy otázky ohledně formy státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky.

¹¹⁰ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU.

3.1. Historie institutů přímé demokracie na území dnešní České republiky

V následující kapitole bude pojednáno o třech zásadních etapách, jimiž si české a československé dějiny prošly. Práce se bude zabývat obdobím do roku 1948, dále pak od roku 1948 do roku 1989, a dále od roku 1989 do dnešních dnů. Za výše uvedenou periodu se na území dnešní České republiky vystřídaly rozličné režimy, proběhly mnohé územní změny, byly zde různé státní útvary, ale především různé právní řády. Problémem tak vždy byla i kontinuita a diskontinuita právních řádů.¹¹¹

3.1.1. Instituty přímé demokracie do roku 1948

O institutech přímé demokracie má smysl hovořit až od přijetí ústavní listiny z roku 1920. Do té doby instituty přímé demokracie právní řád neznal. Jedinou výjimkou, pokud se přidržíme dělení nastíněného výše, bylo právo petiční. Již čl. 11 základního zákona státního o všeobecných právech občanů státních z 21. 12. 1867 č. 142 ř. z. toto právo uznával. Petice však mohly podávat jen korporace nebo spolky státem uznané.¹¹²

Když 18. října 1918 představoval T. G. Masaryk americké administrativě prohlášení vlády nově vznikajícího státu Čechů a Slováků, které vešlo do dějin jako tzv. „Washingtonská deklarace“, mimo jiné v něm stálo, že Československý stát: „(...) bude republikou s parlamentární formou vlády s využitím principu lidové iniciativy a referenda“.¹¹³

Československo vzniklo revolucí proti Rakousku-Uhersku. Právní řád rakousko-uherský byl však nově vzniklým státem přejat, a to na základě zákona Národního výboru československého ze dne 28. října 1918 č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, který v čl. 2 prohlásil, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti. Jednalo se o materiálně-právní kontinuitu.¹¹⁴

¹¹¹ K tomu srov. např. PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. 797 s.

¹¹² PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s. 191. Dále srov.: HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo : Obecná část*. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009. Petice a stížnosti, s. 684-686. Viz také

¹¹³ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti : Úvahy a polemiky*. Praha : Karolinum, 2002. 285 s., s. 142.

¹¹⁴ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. Vznik státu a základy československé státnosti a ústavnosti, s. 22.

Na poli přímé demokracie nastal obrat až přijetím ústavního zákona č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (dále jen „Ústava z roku 1920“). Ústava z roku 1920 poprvé v dějinách zakotvila v § 46 hlavy druhé, moc zákonodárná, složení a působnost Národního shromáždění a jeho obou sněmoven, všelidové hlasování.

„Zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státí zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné.“¹¹⁵

V kategorizaci referend bychom toto všelidové hlasování popsali jako *fakultativní*, jehož iniciaci mohla provést pouze vláda, a to jednomyslnou shodou, se *závazným* výsledkem. Hlasovacím právem disponovali všichni občané, kteří měli právo volit do poslanecké sněmovny, tedy muži i ženy, kteří překročili 21. rok věku.¹¹⁶

Hlasování lidu nebylo přípustné o vládních návrzích zákonů, kterými měla být měněna nebo doplněna ústavní listina a její součásti.¹¹⁷ Ústava z roku 1920 počítala, jak je to ostatně běžné u podobných ustanovení, s existencí prováděcího zákona.¹¹⁸ Tento však nebyl po celou dobu trvání tzv. „První republiky“ přijat.

Formou všelidového hlasování měl být řešen případný spor exekutivy s legislativou, který měl „rozsoudit“ v referendu právě lid, tedy demokratický nejvyšší suverén. Ač bylo všelidové hlasování pro absenci prováděcí normy nerealizovatelné, znamenalo jeho ústavní zakotvení nepochybný posun v pojetí přímé participace lidu na výkonu státní moci. Masarykem ve Washingtonu slíbená lidová iniciativa však v ústavě chyběla.

Ústava z roku 1920 v § 115 také pamatovala na právo petiční, které již narozdíl od úpravy rakousko-uherské přiznávala každému, právnickým osobám a sdružením však jen v mezích jejich působnosti.¹¹⁹

¹¹⁵ K tomu srov.: § 46 odst. 1 ústavní zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

¹¹⁶ K tomu srov. § 46 odst. 2, § 9 ústavní zákon č. 121/1920 Sb.: „Právo voliti do sněmovny poslanecké mají všichni státní občané Československé republiky bez rozdílu pohlaví, kteří překročili 21. rok věku svého a vyhovují ostatním podmínkám řádu volení do poslanecké sněmovny“.

¹¹⁷ Srov.: § 46 odst. 4 ústavního zákona č. 121/1920 Sb.

¹¹⁸ Srov.: § 46 odst. 3 ústavního zákona č. 121/1920 Sb.

¹¹⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s. 191.

Období tzv. „Druhé republiky“, období „Protektorátu Čechy a Morava“ a období druhé světové války žádnou normotvorbu na poli přímé demokracie nepřinesla.

Období nesvobody, jak se započalo později říkat době od 30. září 1938 (uzavření Mnichovské dohody) do 4. května 1945 (den před Pražským povstáním), dominuje normotvorba exilové vlády v Londýně a dekrety prezidenta republiky Edvarda Beneše.¹²⁰ Lid jakožto nejvyšší suverén nemá možnost se projevit. Na vině není jenom okupace a válka jako taková, do které idea přímé demokracie nezapadá, ale také právní nauka dominující v hitlerovském Německu.

Bylo již řečeno, že nacionálně socialistický stát byl státem striktně vůdcovským. Nacistická právní teorie vycházela spíše z mystiky než logiky, kdy logické konstrukce právní nahradily mystické dedukce v pravdě právu vzdálené. Vůle lidu zde nebyla vyjádřena všelidovými hlasováními (byť i k nim za vlády Adolfa Hitlera došlo, viz dále), ale byla vtělena do fiktivního „ducha národa“ (Volksgeist), vůdce byl pak jeho nejvyšším ztělesněním. Volksgeist však byl vrozen jen lidem „správné rasy“ a všem ostatním byl cizí. Vůdce pak byl jeho vyvrcholením, odpovědným pouze sobě samému, a zde se kruh uzavírá. Vůle nejvyššího suveréna tak nepotřebovala k vyjádření všelidová hlasování, ale pouze „správnou krev“ v národu a vůdci. Vše co vůdce činil, činil tak z vůle Volksgeista.¹²¹

Po druhé světové válce uplatnilo Československo princip diskontinuity k veškerému právu z doby nesvobody (až na výjimky, které se však netýkaly práva trestního hmotného i procesního, práva rodinného a osobního), a to na základě ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl. o obnovení právního pořádku.

11. dubna 1946 byl ústavním zákonem č. 65/1946, o Ústavodárném národním shromáždění, zřízen jednokomorový parlament, který měl za úkol schválení nové ústavní listiny. Po ostrém předvolebním boji obsadila většinu křesel Komunistická strana Československa. V její režii pak probíhal další politický vývoj v Československu, který vyústil v nastolení diktatury proletariátu a v přijetí ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, která vešla do dějin jako tzv. „Ústava 9. května“.¹²²

¹²⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. Vznik dekretální normotvorby v exilu a její obsah, s. 138 an.

¹²¹ KNAPP, Viktor. *Problém nacistické právní filosofie*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2002. 239 s.

¹²² PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. Únor 1948 a nastolení diktatury proletariátu, s. 188 an.

3.1.2. Instituty přímé demokracie od roku 1948 do roku 1989

Únorový puč znamenal jednak rozbití dosavadního směřování Československa v duchu demokratických hodnot tzv. „První republiky“, ale také absolutní moc v rukou reprezentantů komunistické strany.

Již samotný pojem „*diktatury proletariátu*“ je antitezí k demokracii jako takové, natož pak k demokracii přímé. Pro ústavní vývoj v padesátých letech se staly typické pomyslné rozvírající se nůžky mezi teoretickým zněním ústavy a praktickou každodenní realitou. Nejužší vedení komunistické strany odebralo moc z rukou lidu a soustředilo ji v neprůhledné mašinerii státního aparátu a stranických orgánů. Soulad mezi stavem *de iure* a *de facto* přestal existovat.¹²³

Ústava 9. května s přímou demokracií nepočítala, ale absentovala i jiné základní instituty demokratického právního státu (např. ústavní soudnictví). Za náznak přímé demokracie nelze považovat ani úvodní Prohlášení, že nově budovaný stát bude státem: „(...) lidové demokracie, v němž si lid svými zástupci zákony nejen dává, nýbrž je svými zástupci také sám vykonává.“ Z logického výkladu tohoto ustanovení žádný příslib přímé demokracie nelze dovodit.

V čl. IV odst. 1 ústavy bylo stanoveno, že svrchovaný lid vykonává státní moc zastupitelskými sbory, které jsou lidem voleny, lidem kontrolovány a lidu odpovědny.“ Náznak přímé demokracie nelze spatřovat ani ve znění odstavce třetího: „K obstarávání věcí veřejných a k uplatňování svých demokratických práv vytváří lid dobrovolné organizace, zejména politické, odborové, družstevní a kulturní, organizace žen a mládeže a organizace tělovýchovné.“¹²⁴

Ústava 9. května tak alespoň v § 23 deklarovala právo náležející „každému“ na předkládání petice kterémukoli veřejnému orgánu.¹²⁵ Neoficiálním prováděcím předpisem se za doby platnosti ústavy stala vyhláška č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů *pracujících*. Jak je z názvu patrné, právo podávat oznámení a podněty již „každému“ nenáleželo.

¹²³ Tamtéž, s. 201.

¹²⁴ Srov.: Čl. IV odst. 1, 3 ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

¹²⁵ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s. 191.

Závěrem padesátých let se vrcholní představitelé Československa, zejména prezident Antonín Novotný, rozhodli, že se Československo stane premiantem zemí socialistického tábora. Ovlivnění vývojem v Sovětském svazu a ovlivnění XXI. sjezdem KSSS deklarovali, že socialismus v naší vlasti zvítězil, a že sbíráme síly k přechodu ke komunismu. Zásadní deklarace vyžadovala adekvátní čin, kterým se stalo přijetí ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky.¹²⁶

Ústava z roku 1960 nepřinesla do úpravy institutů přímé demokracie žádné změny. K pracně vydefinovanému pojmu *lid* však započala přidávat adjektivum *pracující* a stanovila, že veškerá moc v Československé socialistické republice patří *pracujícímu* lidu, aby však v zápětí dodala, že státní moc vykonává *pracující* lid zastupitelskými sbory, které jsou jím voleny, jím kontrolovány a jemu odpovědny.¹²⁷

Podle dikce ústavy z roku 1960 však lid nebyl ani legitimační základnou pro všemožné orgány státní moci. Lid sice volil zastupitelské sbory (byť na předem daných a neměnných kandidátních listinách), ale legitimita ostatních orgánů pak byla odvozena od těchto reprezentativních sborů.

„Zastupitelské sbory pracujícího lidu v Československé socialistické republice jsou: Národní shromáždění, Slovenská národní rada a národní výbory. Od nich je odvozena pravomoc ostatních orgánů státu.“¹²⁸

Náznak přímé demokracie můžeme spatřit v čl. 39 odst. 2 ústavy, který stanovil, že Národní shromáždění má 300 poslanců, kteří jsou lidem voleni, lidu odpovědni a mohou být lidem odvoláni. Spíše než o náznaku přímé demokracie lze ale hovořit o imperativnosti mandátu poslance.¹²⁹ Prováděcím zákonem se stal zák. č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění.

Zákon o volbách do Národního shromáždění v § 51 an. upravil postup při odvolávání poslanců. Zákon umožnil odvolat každého poslance Národního shromáždění kdykoliv, rozhodnou-li o tom voliči jeho

¹²⁶ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. Příprava a přijetí Ústavy z roku 1960, s. 212-213.

¹²⁷ Srov.: Čl. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

¹²⁸ Srov.: Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

¹²⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. Referendum celostátní a místní, s. 365.

volebního obvodu.¹³⁰ Návrh na jeho odvolání podávali občané stejným způsobem jako návrh na kandidáta, tedy přímo vládě republiky Československé.¹³¹ O odvolání poslance Národního shromáždění se hlasovalo ve volebním obvodu pomocí předtištěných hlasovacích lístků. Poslanec byl odvolán poté, kdy se hlasování o odvolání zúčastnila alespoň polovina voličů a pro odvolání byla odevzdána nadpoloviční většina platných hlasů.¹³²

Úprava ale byla záhy novelizována; striktněji byly formulovány okolnosti, za jakých mohlo k odvolání dojít. Návrh na odvolání směl být podán jen Národní frontou, která jej předložila předsednictvu Národního shromáždění. O návrhu na odvolání poslance Národního shromáždění rozhodovali voliči již nikoli tajně, ale na veřejných schůzích a veřejným hlasováním.

Novela byla provedena zák. č. 37/1960 Sb. Znění § 51 tím bylo zásadně přeformulováno: „Poslanec Národního shromáždění může být kdykoli odvolán, jestliže zklamal důvěru svých voličů nebo jestliže se dopustil činu nedůstojného funkce poslance Národního shromáždění. O odvolání rozhodují voliči jeho volebního obvodu“ Podle § 51 odst. 2, 3 a 4 návrh na odvolání poslance Národního shromáždění podává Národní fronta. Národní fronta oznámí návrh poslanci, o jehož odvolání jde, s uvedením důvodů. Poslanec Národního shromáždění má právo se ústně nebo písemně k návrhu vyjádřit. Národní fronta předloží návrh na odvolání poslance Národního shromáždění předsednictvu Národního shromáždění. O návrhu na odvolání poslance Národního shromáždění rozhodují voliči ve volebním obvodu na veřejných schůzích. Rozhoduje se veřejným hlasováním.¹³³

V praxi však nedocházelo ani k naplňování tohoto „kvaziinstitutu“ přímé demokracie.¹³⁴ Paradoxně se tak nestalo ani v případě poslance Národního shromáždění generála Jana Šejny, který v roce 1968 nečekaně emigroval do USA. Národní shromáždění se v jeho případě nevydalo cestou odvolání voliči, ale přijalo zvláštní zákon, který se do všeobecného povědomí vžil pod označením „*lex Šejna*“.¹³⁵

¹³⁰ Srov.: zák. č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění, část VIII., Odvolání poslanců Národního shromáždění, § 51 odst. 1, ve znění do 9.4.1960.

¹³¹ Po novele provedené zák. č. 37/1960 Sb. podávala návrh na odvolání poslance Národní fronta.

¹³² Srov.: zák. č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění, § 51 ve znění do 9.4.1960.

¹³³ Srov.: zák. č. 37/1960 Sb. § 48 odst. 2.

¹³⁴ JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde, 2004. *Grospič, Jiří*: K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie, s 344.

¹³⁵ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. Realizace a změny ústavy z roku 1960, s. 223.

Zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění ze dne ze dne 20. března 1968 č. 39/1968 Sb., o ztrátě funkce poslance Národního shromáždění, v § 1 stanovilo, že poslanec, u něhož vyslovilo Národní shromáždění souhlas k trestnímu stíhání a k uvalení vazby a který se vyhnul tomuto stíhání útěkem do ciziny, ztrácí funkci.

Ústava z roku 1960 neopomněla tradičně ani na formulaci práva petičního, které bylo upraveno v čl. 29. V platnosti však stále byla také vyhláška č. 150/1958 Ú.I., která se stala již zcela oficiálně chápáným prováděcím předpisem.¹³⁶ Skutečnost, že signatáři politických petic dovolávající se politických práv (petice 2000 slov, Charta 77 apod.) byli politickou mocí postihováni a perzekuováni, je všeobecně známá.

Další ústavní vývoj, byť byl velmi překotným (demokratizace, federalizace, normalizace), na poli přímé demokracie změny nepřinesl. Jako zásadní se z pohledu přímé demokracie jevila až snaha o vypracování nové ústavy, deklarovaná na XVII. sjezdu KSČ. V průběhu roku 1989 byl pracovní skupinou zveřejněn první neoficiální návrh nové ústavy. Mimo mnoho pozitivních posunů přinášel také příslib referenda. Projekt ústavy počítal s tím, že *referendem* (hlasováním všeho lidu) mělo být rozhodováno o schválení zákonů. Revoluční vlna, která zachvátila Evropu, ale znamenala, že od projektu k realizaci se nikdy nepřešlo.¹³⁷

Snad jen na okraj lze poznamenat, že ze vzpomínek přímých aktérů revolučních dnů je zřejmé, že referendum bylo skloňováno i v průběhu „sametové revoluce“. KSČ tehdy navrhla přímou volbu prezidenta ve snaze zachovat si alespoň částečnou moc ve státě.¹³⁸ Přímá volba by nenahrávala kandidátu Občanského fóra (OF) Václavu Havlovi, neboť nebyl ještě příliš známým. Paradoxně tak strana v pravdě nedemokratická, dělící lid na *pracující* a zbytek, ve snaze udržet si státní moc nebo alespoň podíl na ní, sahala k institutům přímé demokracie, zatímco demokratické síly OF byly proti.

Obdobná situace nastala i v Maďarsku v roce 1989. Maďaři následovali polský příklad a donutili v červnu 1989 komunistický režim k rozhovorům u kulatého stolu. Neshody panovaly kolem způsobu volby prezidenta. Zatímco představitelé Maďarské socialistické dělnické strany prosazovali vlastního kandidáta Imre Poszgaye, který by měl silný mandát a byl by volen přímo lidem, nekomunistické síly

¹³⁶ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s. 191.

¹³⁷ Tamtéž, s. 240.

¹³⁸ GERLOCH, Aleš. *Teoretické problémy práva na prahu 21. století : Pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.*. Praha : Karolinum, 2002. Petr Pithart: S Jiřím Boguszakem na Kergueleny a zase zpátky, s.17.

trvaly na tom, že prezident má mít mandát slabý a má být zvolen parlamentem. K tomu bylo ale nutné nejprve zvolit samotný parlament. Komunisté se domnívali, že populární a proreformní Puzsgay v přímých volbách zvítězí, což by se nepochybně nestalo, volil-li by prezidenta parlament.¹³⁹ Spor byl předložen k rozhodnutí občanům. Referendum se konalo 16. listopadu 1989 a pouhých 6 101 hlasů rozhodlo o tom, že nejprve bude zvolen parlament. Ač se tedy nejednalo o referendum, ve kterém by se přímo rozhodovalo o osudu komunistického režimu, jeho faktický dopad znamenal konec posledních nadějí komunistů, které s Imrem Puzsgayem spojovali. Prezidentem následně parlament zvolil kandidáta Svobodných demokratů Árpáda Göncze.¹⁴⁰

3.1.3. Instituty přímé demokracie od roku 1989

Z pohledu institutů přímé demokracie přináší tzv. „sametová revoluce“ a normotvorba na ni navazující zásadní zlom. V právním řádu se poprvé objevuje pojem *referendum*.

Ústava byla novelizována v čl. 86 odst. 3, který garantoval občanům obce právo na referendum ve věcech místní samosprávy.

Ústava z roku 1960 byla novelizována taktéž ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu, který byl bezprostřední reakcí na krizi federativního státu. Zakotvil povinnost referenda v případě, že by se jedna z republik rozhodla z federace vystoupit. Ústavní rámec tohoto ustanovení byl zakotven v čl. 2 odst. 2 Ústavy z roku 1960, který nově zněl: „Státní moc vykonává lid zákonodárnými sbory, které jsou jím voleny a lidovým hlasováním (referendem).“¹⁴¹

Novelizace se dotkla i ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, který byl v ustanovení čl. 41 změněn tak, že k přijetí návrhu na vyhlášení referenda bylo třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny lidu, jakož i souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny národů zvolených v České republice a třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny národů zvolených v Slovenské republice. V čl. 58 pak bylo jasně stanoveno, že v době, kdy Federální shromáždění nezasedá, plní jeho působnost předsednictvo Federálního shromáždění, které se však mimo jiné nemůže usnášet o návrhu na vyhlášení referenda.¹⁴²

¹³⁹ BUTLER, David; RANNEY, Austin. *Referendums around the World : the growing use of direct democracy*. Washington : AEI Press, 1994. 304 s., s. 185.

¹⁴⁰ PECHANEC, Pavel . *Přímá demokracie ve střední Evropě*. [s.l.], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

¹⁴¹ K tomu srov.: čl. 8 odst. 2 úst. zák.č. 327/1991 Sb., o referendu.

¹⁴² K tomu srov.: čl. 41 a 58 odst. 1 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a dále čl. 8 odst. 1 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu.

Ústavní zákon o referendu tak nejenom že referendu dal ústavní rámec ve výše zmíněném čl. 2 odst. 2 ústavy, ale stal se také jeho základní prováděcí normou.

Prováděcím zákonem však byl zák. č. 490/1991 Sb., ze dne 6. listopadu 1991, o způsobu provádění referenda. Subsidiárně se měl použít také zákon České národní rady o volbách do České národní rady a zákon Slovenské národní rady o volbách do Slovenské národní rady.

V referendu se mělo rozhodovat pouze o návrhu na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky ze společného federativního státu. Dále mohly být v referendu lidem rozhodnuty zásadní otázky formy státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky. Hlasovací právo bylo svěřeno každému, kdo byl oprávněn volit do České či do Slovenské národní rady. V případě, že by se jedna z republik rozhodla z federace vystoupit, musel být návrh schválen nadpoloviční většinou oprávněných voličů republiky.

Referendum se mohlo konat současně v obou republikách nebo jen v jedné z nich. Vyhlášoval jej prezident České a Slovenské Federativní Republiky, a to na současně v obou republikách na návrh Federálního shromáždění po vyjádření České národní rady a Slovenské národní rady, popř. pouze v jedné z republik, a to tak, že v České republice na návrh České národní rady nebo ve Slovenské republice na návrh Slovenské národní rady.

Dalším právem prezidenta bylo návrh na vyhlášení referenda odmítnout, jestliže navržené otázky, které měly být v referendu předloženy, nebyly jednoznačné nebo srozumitelné. V takovém případě návrh s připomínkami vrátil příslušnému zákonodárnému sboru. Pokud zákonodárny sbor na původních otázkách trval, musel prezident referendum vyhlásit.¹⁴³

Návrh předložený k hlasování v referendu byl přijat, pokud se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných voličů v každé z republik¹⁴⁴ nebo pokud se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných voličů republiky (v případě, že se konal pouze na území jedné z republik).¹⁴⁵

Výsledek referenda měl závaznost ústavního zákona. Pokud byl návrh na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky ze společného federativního státu přijat alespoň

¹⁴³ K tomu srov.: čl. 3 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu.

¹⁴⁴ K tomu srov.: čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu.

¹⁴⁵ K tomu srov.: čl. 5 odst. 1, 2 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu.

v jedné z republik, zanikla by Česká a Slovenská Federativní Republika uplynutím jednoho roku od vyhlášení výsledku referenda.¹⁴⁶

Zbývá už jen dodat, že referendum bylo pod ochranou moci soudní, kdy Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky přezkoumal na žádost předsednictva Federálního shromáždění nebo předsednictva národních rad ústavnost postupu referenda před vyhlášením jeho výsledku. Referendum se pak o stejné otázce mohlo opakovat nejdříve za 5 let.¹⁴⁷

Že se již takřka s jistotou počítalo s rozpadem společného státu Čechů a Slováků, dokládá i dikce čl. 6 odst. 3 ústavního zákona o referendu, který bez použití kondicionálu hovoří o přechodu majetku a finančních aktivech a pasivech obou z republik. Zánik společné federace se zdál být jistým.

„Ústavní zákon Federálního shromáždění *upraví* přechod majetku z vlastnictví České a Slovenské Federativní Republiky na Českou republiku a Slovenskou republiku. Stejně tak *upraví* státní finanční aktiva a pasiva České a Slovenské Federativní Republiky, měnové rezervy, hmotné federální rezervy a majetek České a Slovenské Federativní Republiky nacházející se mimo její území.“¹⁴⁸

K použití výše uvedeného ústavního zákona o referendu ale nikdy nedošlo. Zánik federace se uskutečnil mimo všelidové hlasování. Základem se stala diskutabilní konstrukce, že zánik federace není vystoupením jedné z republik.¹⁴⁹

Ústavní zákon č. 327/1991 Sb. nebyl sice výslovně zrušen, ale fakticky byl pasivně derogován ústavním zákonem č. 460/1992 Sb., Ústavou Slovenskej republiky a ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky.

Jiný právní názor hovoří o tom, že se na úst. zák. č. 327/1991 Sb., o referendu, vztahuje režim čl. 1 odst. 1 úst. zák. č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, kdy čl. 1 odst. 1 stanoví: „Ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy České a Slovenské Federativní Republiky platné v den zániku České a Slovenské Federativní Republiky na území České republiky zůstávají nadále v platnosti. Nelze však použít ustanovení podmíněná toliko existencí České a Slovenské Federativní Republiky a příslušností České republiky k ní.“ Úst. zák. č.

¹⁴⁶ K tomu srov.: čl. 6 odst. 1, 2 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu.

¹⁴⁷ K tomu srov.: čl. 5 odst. 4, 5 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu.

¹⁴⁸ K tomu srov.: čl. 6 odst. 3 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu.

¹⁴⁹ GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky : Základy českého ústavního práva*. Praha : Prospektum, 1994. s. 44.

327/1991 Sb., o referendu, (nyní již tedy jen zákon) je tak dle tohoto pojetí sice stále součástí právního řádu ČR, ale již není fakticky aplikovatelným.

Z dnešního pohledu je tak ústavní zákon o referendu jen mementem pro mnohé z občanů, kteří sdíleli po léta pracně budovanou ideu československého státu, a kteří opakovaně kritizovali nedostatek legitimacy tak zásadního státoprávního rozhodnutí reprezentantů lidu, jakým zánik společného federativního státu bezesporu byl.

Výše popsaná dějinná nezkušenost právních předchůdců dnešní České republiky s instituty přímé demokracie se podepsala i na dalších diskusích k otázce jejich možného zakotvení do právního řádu České republiky.

3.2. Úprava institutů přímé demokracie *de lege lata*

Na příkladu historickém bylo výše poukázáno, že právní předchůdci dnešní České republiky k institutům přímé demokracie nechovali důvěru. Česká republika do dnešních dnů nedisponuje v právním řádu zákonem o obecném celostátním referendu, byť o to desítky pokusů usilovaly. Současná právní úprava tak vede mnohé k závěru, že konkrétní řešení sporné otázky přímé demokracie bylo ústavodárcem odloženo.¹⁵⁰

Obecně je nutné Českou republiku charakterizovat jako parlamentní demokracii. Zdrojem zákonodárné moci, legitimovaným přímo lidem, je Parlament České republiky. Česká republika je tak demokracií v pravdě reprezentativní, která instituty přímé demokracie na celostátní úrovni nedisponuje, ale *a priori* je neodmítá (doposud jediným všelidovým hlasováním na celostátní úrovni bylo hlasování *ad hoc* o přistoupení České republiky k EU, viz dále).

3.2.1. Ústavní rámec

S účinností od 1. 1. 1993 zná český právní řád pojem „ústavní pořádek“, který dává tušit, že ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), není jedinou ústavní normou, ale že v právním řádu České republiky existují i další ústavní zákony, tedy že ústava České republiky je *polylegální*.

¹⁵⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státoprávní věda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. Referendum celostátní a místní, s. 367.

Mnozí autoři pak odlišují pojem „Ústava“, kterým rozumí ústavní zákon č. 1/1993 Sb., a pojem „ústava“, kterým rozumí soubor všech platných norem ústavní síly. V následujícím textu bude toto rozdělení akceptováno.

Co je myšleno pod pojmem ústavní pořádek stanoví čl. 112 odst. 1 Ústavy. Lze shrnout, že obsahem pojmu ústavní pořádek je: „Neuzavřený soubor všech platných ústavních zákonů, jež dohromady tvoří ústavu České republiky v širším smyslu.“¹⁵¹

O skutečnosti, že tento pojem vytváří značné komplikace, svědčí i nález Ústavního soudu č. 80/2002 Sb. ÚS, sv. 26 (č. 403/2002 Sb.): „(...) Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“. Tento názor Ústavního soudu se setkal s nebývalou kritikou, která argumentovala taxativním vymezením ústavního pořádku v čl. 112 a konstatovala, že Ústavní soud nemá oprávnění přisvojovat si postavení ústavodárce.

Z pohledu institutů přímé demokracie tak stěžejními ústavními normami budou Ústava¹⁵², Listina základních práv a svobod¹⁵³, Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii¹⁵⁴ a Ústavní zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků.¹⁵⁵

¹⁵¹ Tamtéž, s. 241.

¹⁵² Bylo již uvedeno, že pojem „Ústava“ bude používán nadále pro označení ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.

¹⁵³ Schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. 1. 1991, platná i účinná od 8. 2. 1991 a publikovaná ústavním zákonem, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR ve Sbírce zákonů pod č. 23/1991 Sb., a znovu vyhlášená usnesením předsednictva ČNR z 16. 12. 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky a publikovaná ve Sbírce zákonů ČR pod č. 2/1993 Sb., dále jen Listina základních práv a svobod.

¹⁵⁴ Ústavní zákon z 14. 11. 2002 č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále jen Ústavní zákon o referendu o přistoupení ČR k EU.

¹⁵⁵ Ústavní zákon z 3. 12. 1997 č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dále jen Ústavní zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků.

Zárukou institutů přímé demokracie v České republice jsou také, zejména ve světle výše citovaného rozhodnutí Ústavního soudu, mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána. Patrně nejzřetelněji se vyjadřuje Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který v čl. 25 stanoví, že každý občan má právo a možnost, se bez jakýchkoli rozdílů a bez neodůvodněných omezení podílet na vedení veřejných záležitostí *přímo* nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Toto ustanovení tedy neznamená imperativ pro zavedení institutů přímé demokracie, ale pouze možnost.

3.2.1.1. Instituty přímé demokracie v Ústavě České republiky

a) Lid a výkon státní moci (čl. 2 Ústavy)

Byť Ústava instituty přímé demokracie rozhodně neoplyvá, uznává přímý výkon státní moci lidem jako součást svrchovanosti lidu v čl. 2 Ústavy, a to hlavně ve znění prvního a druhého odstavce.

Čl. 2 odst. 1 Ústavy stanoví: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Odst. 2: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“

Je zde jasně stanoveno, že nejvyšším suverénem je *lid*: „Lid je zdrojem veškeré státní moci“. Lid se však ve smyslu ústavního pořádku České republiky rozpadá do dvou skupin. První skupinou jsou občané státu, a druhou pak jiní jeho obyvatelé. Dohromady tedy tvoří onu pomyslnou množinu označenou jako *lid*.

Listina základních práv a svobod ve svém čl. 21 odst. 1, když hovoří o právech politických, hovoří již o občanech: „*Občané* mají právo podílet se na správě veřejných věcí *přímo* nebo svobodnou volbou svých zástupců“. Tam kde však hovoří o základních lidských právech a svobodách, volí termín „*Každý*“ (Hlava druhá, Lidská práva a základní svobody, oddíl první, Základní lidská práva a svobody, čl. 5: „Každý je způsobilý mít práva“).

Ústava v čl. 2 odst. 1 věta za středníkem dodává, že lid je sice zdrojem veškeré státní moci, ale: „vykonává ji *prostřednictvím* orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“. Ústava zde vychází z předpokladu, že reprezentativní demokracie poskytuje suverenitě lidu

dostatečnou záruku oddělenou tripartití moci a periodickým volebním procesem (včetně záruk dalších jako je např. právo na odpor), a není proto třeba k jejímu naplnění přímý výkon státní moci lidem formou institutů přímé demokracie.¹⁵⁶ Přímou demokracii vnímá Ústava pouze jako doplněk k demokracii reprezentativní, ale její uplatnění nevylučuje.

Podle některých autorů vyloučit přímý výkon státní moci lidem Ústava ani nemůže: „(...) neboť by to znamenalo popření základní demokratické zásady suverenity lidu.“¹⁵⁷

Ústava v čl. 2 odst. 2 nestanovuje žádný imperativ pro ústavodárce k zavedení institutů přímé demokracie („Ústavní zákon *může* stanovit...“). Jedná se o formulaci alternativní.¹⁵⁸ Pouze a jenom tehdy, jestli se tak ústavodárce rozhodne, přikazuje mu Ústava, aby tak učinil formou ústavního zákona.¹⁵⁹

Takovéto striktní konstatování je většinou autorů chápáno jako imperativ nutnosti *formy*, kdy v případě že se ústavodárce rozhodne přímou demokracií zavést, bude tak muset učinit ústavním zákonem: „(...) přímé rozhodování v rámci výkonu státní moci *musí* upravit rigidní forma právního předpisu – ústavní zákon.“¹⁶⁰ Jiní autoři tento názor nesdílejí: „(...) není vyloučen výklad, že výraz „ústavní zákon může stanovit“ znamená, že nejen tak může stanovit zákon ústavní (to vyplývá ze suverenity lidu, který má moc ustavující), ale i zákon běžný, kdy lid vykonává státní moc přímo.“¹⁶¹

¹⁵⁶ Shodně např.: SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. Čl. 2, s. 18.

¹⁵⁷ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 1. Ústavní systém*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha : Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 59.

¹⁵⁸ Shodně: MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*. 2008, 10, s. 11.

¹⁵⁹ Skutečnost, že institut v Listině základních práv a svobod zakotvený, je zároveň vyhrazen dalšímu ústavnímu zákonu k provedení, shledává řada autorů jako problematický. K tomu srov.: PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti : Úvahy a polemiky*. Praha : Karolinum, 2002. 285 s. O právech a svobodách a demokracii, s 56 an. Dále např. JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde, 2004. *Grospič, Jiří*: K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie, s 341.

¹⁶⁰ K tomu srov.: SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. Čl. 2, s. 18. Obdobně: KLÍMA, Karel, et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.

¹⁶¹ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 1. Ústavní systém*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha : Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 60. Shodně: MATES, Pavel. K omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, 4, s. 14.

Dikce tohoto ustanovení Ústavy dává také tušit, že pokud se ústavodárce rozhodne k zavedení institutů přímé demokracie, bude muset volit takové, které znamenají *přímý výkon státní moci* lidem („...lid vykonává státní moc přímo“). Přímým výkonem státní moci ale není konzultativní, nezávazné referendum nebo lidová iniciativa.¹⁶²

Bude ale sporné, zda celostátní konzultativní referendum či lidovou iniciativu může zákonodárce provést pouhým „běžným“ zákonem či zda tak bude muset učinit zákonem ústavním. Jistým vodítkem náhledu na tuto problematiku může být i důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, ve které Senát Parlamentu České republiky jakožto předkladatel návrhu ústavního zákona zaujal poměrně jasné stanovisko: „(...) Ostatně třeba v Nizozemí se o podobě závazného referenda politická reprezentace sváří od roku 1903 a nedobrala se dále než k zakotvení referenda poradního, k němuž u nás není třeba ústavního zákona - nejde o výkon státní moci -, ale dostačuje zákon prostý.“

Ústava dále požaduje, bude-li přímá demokracie ústavodárcem zavedena, aby tento stanovil také předmět, o němž bude rozhodováno („...může stanovit, *kdy* lid vykonává...“).¹⁶³ Musí být tedy jasně patrné, v jakých případech se k přímému výkonu státní moci lidem přikročí.

Ústava dává dále tušit, že nemá na mysli jednorázový ústavní zákon přijatý pro hlasování *ad hoc*, ale požaduje spíše normu obecnou, neboť formulace „...lid vykonává...“ neznamená totéž jako hypotetické „lid vykoná“.¹⁶⁴

Tento závěr není obecně přijímán: „Není zakotveno, jak obecným či konkrétním způsobem musí být forma přímé demokracie upravena, může tedy jít o jednorázové referendum, nebo o obecnou úpravu podmínek referenda.“¹⁶⁵

Ústava tak sice zavedení institutů přímé demokracie nepřikazuje, ale pokud se tak stane, žádá si formu ústavního zákona, závazné referendum, vymezení předmětu a obecnou

¹⁶² Opačný názor: MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*. 2008, 10, s. 11.: „...přímá demokracie je v českých ústavních podmínkách pojímána jako možnost slyšet i názor těch, kteří se na výkonu státní moci ve volebním mezidobí přímo nepodílejí“.

¹⁶³ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 1. Ústavní systém*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha : Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 59.

¹⁶⁴ Shodně: FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky : 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4., opr. a dopl. vyd. Brno : Doplněk, 2003. Formy realizace státní moci a práva na samosprávu, s. 386.

¹⁶⁵ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. Čl. 2, s. 18.

normu.¹⁶⁶ Ústava naopak nehovoří o tom, zda referendum má být obligatorním či fakultativním, ex post či ex ante, apod.

b) Ratifikace mezinárodní smlouvy referendem (čl. 10a Ústavy)

Dalším ustanovením Ústavy, které již explicitně hovoří o referendu, je čl. 10a Ústavy, resp. jeho druhý odstavec. Jádrem čl. 10a Ústavy je přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci formou mezinárodní smlouvy. Optikou institutů přímé demokracie však má smysl hovořit pouze o proceduře, jakou je souhlas s takovými mezinárodními smlouvami udělován.

Čl. 10a odst. 2 Ústavy: „K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu“.

Z důvodové zprávy k návrhu úst. zákona č. 395/2001 Sb., kterým byl čl. 10a do Ústavy zaveden, tzv. euronovela Ústavy, je zřejmé, že navrhovatel předvídal prohlubující se integrační tendence, a také rozšiřující se oblast přenášených svrchovaných pravomocí státu na mezinárodní organizace či instituce (např. oblast tvorby práva¹⁶⁷, vynucování práva, centrálního bankovníctví, trestní jurisdikci atd.). Pro taková rozhodnutí navrhl formu referenda ve snaze dodat jim potřebnou míru legitimacy.

„Vstup do popsané mezinárodní instituce, konkrétně Evropské unie, s sebou přináší bezprostřední důsledky pro život občanů, a proto rozhodnutí o něm vyžaduje vysokou míru *legitimity*. Totéž platí o rozhodování o dalších mezinárodních smlouvách, jimiž budou přenášeny některé další pravomoci

¹⁶⁶ Někteří z autorů se domnívají, že dokud nebude ústavní zákon o obecném referendu přijat, je Ústava nekompletní. K tomu srov.: PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl I. Ústavní systém*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha : Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 59: „Ústavní text v tomto ustanovení (komentář k čl. 2 odst. 2 Ústavy – pozn. autora) vychází z toho, že ústava chápaná jako ústavní systém je neúplná a v tomto smyslu prozatímní. Definitivně bude dotvořena po vydání dalších ústavních zákonů.“ Jiní autoři naproti tomu uzavírají, že: „...přímá demokracie není nezbytnou a nepostradatelnou součástí českého ústavního systému.“, k tomu srov.: KLÍMA, Karel, et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.

¹⁶⁷ K tomu srov.: KÜHN, Zdeněk; KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?. *Právní rozhledy*. 2004, 1, s. 23. Dále: MALENOVSKÝ, Jiří. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. *Právní rozhledy*. 2005, 11, s. 408.

ústavních orgánů. Proto je k ratifikaci předmětné mezinárodní smlouvy třeba souhlasu ústavní většiny členů obou komor, pokud ústavní zákon nestanoví, že je k ratifikaci třeba *referenda*.¹⁶⁸

Procedura, jakou je rozhodováno o přenosu pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizace či instituce, je primárně v rukou Parlamentu České republiky. Parlament má na výběr ze dvou možností; může o ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a odst. 1 rozhodnout sám (tedy *meritorně*) nebo rozhodne o pořádání referenda a *meritorní* rozhodnutí přenechá lidu. V obou případech je ovšem třeba, aby bylo docíleno souhlasu třípětinové většiny *všech* poslanců a třípětinové většiny *přítomných* senátorů.¹⁶⁹ Nutnost rozhodnout o referendu formou ústavního zákona vyplývá konečně z čl. 2 odst. 2 Ústavy.

Pokud se Parlament rozhodne ratifikovat mezinárodní smlouvu o přenosu pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizace či instituce formou referenda, je jeho výsledek závazným, což vyplývá i ze samotné dikce čl. 10a odst. 2. („...k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu“). Konání konzultativního referenda podle čl. 10a odst. 2 Ústavy je tím vyloučeno.¹⁷⁰

Dosáhnout souhlasu s přenosem pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizace či instituce formou referenda bude vždy složitější. Nejprve se totiž bude muset kvalifikovanou (tzv. „ústavní“) většinou na vypsání referenda usnést Parlament, a teprve poté v referendu rozhodne s konečnou platností lid. Tato skutečnost nepochybně bude svádět reprezentanty lidu k tomu, aby při volbě mezi dvěma alternativami (rozhodnout o věci *meritorně*, popř. *meritorní* rozhodnutí přenechat lidu), volili cestu „snadnější“. Nelze se ale ztotožnit se závěrem, že vždy bude záležet pouze na jejich libovůli, pro jakou z alternativ se rozhodnou. Bude nutné, aby se řídili měřítkem „*kvantity* (množství přenášených pravomocí), *kvality* (význam přenášených pravomocí) a *efektivity* (poměr finanční náročnosti referenda a přenášených pravomocí)“.¹⁷¹

Realizací čl. 10a odst. 2 Ústavy se v podmínkách České republiky stal ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, který upravil obligatorní referendum pro přistoupení České republiky k Evropské unii. Vyhlášený výsledek referenda nahradil souhlas Parlamentu České republiky s ratifikací smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii (viz dále).

¹⁶⁸ Důvodová zpráva k ústavnímu zák. č. 395/2001 Sb.

¹⁶⁹ K tomu srov.: čl. 39 odst. 4 Ústavy.

¹⁷⁰ Shodně: KLÍMA, Karel, et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.

¹⁷¹ Tamtéž.

c) Právo na samosprávu (čl. 99 an. Ústavy)

Ústava v hlavě sedmé, nazvané územní samospráva, pojednává o právu obcí a krajů na vlastní samosprávu. Ústava nehovoří explicitně o právu občanů samospráv na přímé rozhodování ve věcech samosprávy. Spíše dosti autoritativně stanoví, že obec i vyšší územní samosprávný celek jsou „samostatně spravovány zastupitelstvem“.¹⁷² Ústava tedy v souvislosti s územními samosprávnými o jakýchkoli institutech přímé demokracie mlčí.¹⁷³ Někteří z autorů ovšem zastávají názor, že monopol zastupitelstva na výkon samosprávné moci není absolutní: „Samostatné spravování obce se *zpravidla* neděje přímo společenstvím občanů, ale prostřednictvím zastupitelstva, eventuálně jiných jeho orgánů.“¹⁷⁴

Řada autorů vychází z přirozenoprávního pojetí územní samosprávy a nepřímou tak dovozuje i právo občanů obce na *přímý* výkon samosprávné moci, když konstatují, že územní samospráva, stejně jako např. lidská práva, je výsledkem přirozeného vývoje.¹⁷⁵

Ústavu je zde ale nutno vykládat jako celek ve smyslu ústavního pořádku České republiky (viz výše), tedy zejména v souladu s Listinou základních práv a svobod (zejména čl. 21 Listiny, viz dále). Nelze také opomenout, že Evropská charta místní samosprávy shledává místní samosprávu jako ideální místo pro přímý výkon moci lidem.

Preambule Evropské charty místní samosprávy, která byla přijata dne 15. října 1985 ve Štrasburku a která byla jménem České republiky podepsána dne 28. května 1998, odkazuje na přímý výkon moci občanů obce: „(...) přihlížejíce k tomu, že právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy; jsouce přesvědčeny, že toto právo lze *nejpříměji* vykonávat na místní úrovni. (...)“ Charta dále jasně stanoví požadavek referenda v čl. 5: „Hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem.“ Při definici pojmu místní samosprávy v čl. 3 Charta hovoří o tom, že toto právo vykonávají: „(...) rady nebo shromáždění, které jsou složeny

¹⁷² Srov.: čl. 101 odst. 1, 2 Ústavy.

¹⁷³ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. Čl. 101, s. 855.

¹⁷⁴ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. Obsah pojmu samospráva, obec, vyšší územně samosprávný celek; jiné typy samosprávy, s. 654.

¹⁷⁵ Tamtéž, s. 653. Obdobně také: FILIP, Jan. První referendum v ČR aneb willst du etwas gelten, mach dich selten?. In MIKULE, Vladimír, et al. *Pocta Františku Šamalíkovi k 80. narozeninám*. Praha : ASPI, 2003. s. 42.

z členů svobodně zvolených (...) toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, *referend* nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon.¹⁷⁶

Český ústavodárce se pro explicitní vyjádření práva občanů samospráv na přímý výkon samosprávné moci nerozhodl. Referendum na úrovni samospráv je přesto součástí českého právního řádu, jako zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, nebo jako nově zavedené referendum na úrovni krajů (zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, účinný od 1. 1. 2011).

Skutečnost, že místní referendum v obcích bylo provedeno tzv. „běžným zákonem“ a nikoli zákonem ústavním, což je forma, kterou pro referendum požaduje ust. čl. 2 odst. 2 Ústavy, se stala předmětem mnohých polemik. Jádrem sporu je skutečnost, zda pojem užitý Ústavou v čl. 2 odst. 2 „státní moc“, zahrnuje jakoukoli veřejnou moc, tedy i veřejnou moc v rámci samosprávy.

„Článek 2 odst. 2 Ústavy ovšem nemohl být zamýšlen tak, že by se měla vztahovat pouze na referendum celostátní a výraz *státní moc*, který je zde použit, musí být chápán jako *veřejná moc* vůbec. Takový závěr ostatně možno dovodit i z judikatury Evropského soudního dvoru, která chápe státní a veřejnou moc prakticky jako totožné pojmy a k témuž závěru se kloní i Nejvyšší soud. Sotva by jistě obstál závěr, že samospráva v těch případech, kdy mocensky zasahuje (např. pokud obec či kraj ukládají sankce v samostatné působnosti) by nebyla omezena stejně jako moc státní.“¹⁷⁷ Jiný právní názor: „Podle čl. 2 odst. 2 Ústavy může ústavní zákon stanovit, kdy lid vykonává *státní moc* přímo. Uvedené ustanovení (ať již budeme v něm obsažené slovo „*může*“ vykládat jen jako prostor předpokládaný pro výjimku z ústavně preferované reprezentativní demokracie nebo též jako prostor daný Parlamentu pro volbu právní normy, kterou tak učiní) se proto vztahuje jen na referendum, jehož předmětem by byl výkon státní moci, nikoliv však na referendum, jehož předmětem jsou záležitosti územní samosprávy, kterou nelze ztotožňovat ani zaměňovat se státní mocí, jakkoliv se s těmito tendencemi lze v naší dřívější právní vědě setkat.“¹⁷⁸

Z výše uvedeného je zřejmé, že zákonodárce dal zapravdu názoru druhému a pojmy „státní moc“ a „samosprávná moc“ nesměšuje. Zákon o místním referendu a zákon o krajském referendu budou rozebrány v samostatných kapitolách.

¹⁷⁶ Srov.: Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o ratifikaci Evropské charty místní samosprávy.

¹⁷⁷ MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, 2, s. 55.

¹⁷⁸ VEDRAL, Josef. Ještě k omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, 10, s. 13.

3.2.1.2. Instituty přímé demokracie v Listině základních práv a svobod

Bylo již řečeno, že součástí ústavního pořádku České republiky je také Listina základních práv a svobod, která má z hlediska institutů přímé demokracie značnou relevanci.

a) Právo petiční (čl. 18 Listiny základních práv a svobod)

Optikou předkládané práce je petice vnímána jako institut přímé demokracie, byť neznamená přímý podíl lidu na výkonu státní moci. Bylo ale také řečeno, že politickou sílu petic nelze podceňovat, neboť je přímo úměrná identifikaci občanů s jejím obsahem (viz výklad k pojmu petice).

Petiční právo je tradičně pojímáno jako součást katalogu základních lidských práv a svobod, a to nejen v České republice. Normotvorba na poli mezinárodního práva však právo petiční pojednává pouze okrajově.¹⁷⁹ O poznání bohatší je však úprava v rámci práva Evropské unie.

„V souladu s čl. 194 Smlouvy o ES (ve znění Amsterodamské smlouvy) má každá fyzická či právnická osoba s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v členském státě právo předložit individuálně či společně s dalšími občany nebo osobami podání Evropskému parlamentu v záležitosti, která patří do působnosti Společenství (např. ochrana životního prostředí, ochrana spotřebitelů, volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu, zaměstnanost a sociální politika, uznávání odborných kvalifikací) a která se ho nebo jí přímo dotýká. Pro vyřizování petic zřídil Evropský parlament v roce 1987 petiční výbor.“¹⁸⁰

Listina Základních práv a svobod právo petiční zařadila do Hlavy druhé nazvané „Lidská práva a základní svobody“.

Čl. 18 Listiny základních práv a svobod v odst. 1 stanoví: „Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.“

Toto právo náleží každému a není omezeno toliko na občany státu, popř. na „pracující“ lid (viz výše). Státní orgány a orgány územní samosprávy na petice pamatují,

¹⁷⁹ K tomu srov.: Čl. 14 odst. 2, vyhlášky ministra zahraničních věcí ze dne 15. srpna 1974 č. 95/1974 Sb., o Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace.

¹⁸⁰ BŘEŇ, Jan ; JEMELKA, Luboš. *Zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007. 115 s.

a proceduru jejich přijímání a vyřizování řeší ve svých interních aktech, není-li řešena přímo zákonem, popř. zřizují pro vyřizování petic speciální oddělení.¹⁸¹

Takovým speciálním oddělením je např. petiční výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, který je navíc zřízen *ex lege*.¹⁸²

Listina základních práv a svobod dále stanoví, že petice nesmí zasahovat do nezávislosti soudu.¹⁸³ Toto ústavní omezení petičního práva se vztahuje na všechny obecné soudy i na Ústavní soud České republiky. Petiční právo jakožto právo ústavní zde totiž naráží na další ústavou garantovaný princip nezávislosti moci soudní.¹⁸⁴ Kolize těchto dvou ústavou zaručených práv vyznívá ve prospěch nezávislého soudnictví.

Podle § 164 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, se fyzické a právnické osoby mohou obracet na orgány státní správy soudů se stížnostmi, jen jde-li o průtahy v řízení nebo o nevhodné chování soudních osob anebo narušování důstojnosti řízení před soudem. Petice ovlivňující výkon moci soudní by mohla naplnit i skutkovou podstatu trestního činu podle ust. § 335 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a to zasahování do nezávislosti soudu. Právní teorie pod takovýmto zasahováním rozumí: „(...) širokou škálu různých forem neoprávněného ovlivňování soudce s výjimkou fyzického násilí“.¹⁸⁵

Obecně lze ale říci, že petice neovlivňující soud v rozhodování o věci samé, popř. petice adresovaná některé z procesních stran ve věci samé, možná je.¹⁸⁶

Ústavní zákaz zasahovat peticí do nezávislosti soudu není poslední ústavní limitací petičního práva. Listina základních práv a svobod dále v odstavci třetím stanoví, že petice

¹⁸¹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s. 194.

¹⁸² K tomu srov.: § 113 an. zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁸³ K tomu srov.: čl. 18 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸⁴ K tomu srov.: čl. 81, 82 Ústavy a čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸⁵ ŠÁMAL, Pavel, et al. *Trestní zákoník : edice velké komentáře*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009. § 335, s. 2902 - 2905.

¹⁸⁶ Prof. Pavlíček tak například shledává ústavně konformní petici adresovanou prezidentu republiky s požadavkem na využití jeho ústavního práva vyplývajícího z čl. 62 písm. g) Ústavy (odpouštění a zmírnění trestů uložených soudem, nařízení, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazení odsouzení). K tomu srov.: PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s. 195.

nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.¹⁸⁷ Toto ustanovení však není možné chápat tak, že by jím bylo zakazováno požadovat změny ústavních zákonů včetně změn Listiny základních práv a svobod. Tímto je pouze chráněno jejich dodržování.¹⁸⁸

Listina základních práv a svobod v čl. 44 dovoluje omezení petičního práva příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil. Prolomení ústavně garantovaného práva se musí dít formou („běžného“) zákona a je na uvážení zákonodárce, zda se pro tuto cestu rozhodne.

V neposlední řadě je nutné také zdůraznit, že právem petičním se již několikrát zabýval také Ústavní soud České republiky. Ve svém rozhodnutí I ÚS 21/94 zhodnotil petiční právo z pohledu nároku na meritorní vyřízení: „(...) Ústavní úprava nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného "meritorního vyřízení" věci. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, tj. ji přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné. Ve své podstatě jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.“ V dalším rozhodnutí II ÚS 350/04 pak Ústavní soud hodnotil, kdo je pasivně legitimován k přijetí petice: „Jen státní a samosprávné orgány jsou těmi orgány politické správy, vůči nimž bylo vždy vymezováno petiční právo. Z listiny samé vyplývá, že byla adresována pouze vedlejšímu účastníkovi řízení, který není ani státním ani samosprávným orgánem, nýbrž obchodní společností, tedy podnikatelem provozujícím samostatnou výdělečnou činnost za účelem dosažení zisku. Obchodní společnost ze své podstaty proto není oprávněna či povinna jednat a rozhodovat ve věcech veřejného či jiného společného zájmu, a tudíž nemůže být povinnou při uplatňování petičního práva.

Provedením ústavní garance na právo petiční vyplývající z čl. 18 Listiny základních práv a svobod je zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním, který bude rozebrán v samostatné kapitole.

¹⁸⁷ K tomu srov.: Čl. 18 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸⁸ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s. 195.

b) Právo na přímý podíl na správě věcí veřejných (čl. 21 Listiny základních práv a svobod)

Mnohými autory je právě čl. 21 Listiny základních práv a svobod považován za stěžejní ustanovení garantující občanům přímý podíl na správě věcí veřejných.¹⁸⁹ Obdobně se na toto ustanovení dívá také rozhodovací praxe soudů.

Krajský soud v Plzni, 57 Ca 61/2007-56, [1364/2007 Sb. NSS]: „Volby i místní referendum mají společný základ v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví veřejné subjektivní právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“

Právo v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zakotvené, tedy že občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, nelze vyložit jinak, než že zahrnuje právo na svobodnou účast ve volbách reprezentantů lidu, ale také na účast v přímé demokracii.¹⁹⁰ Listina základních práv a svobod nestanovuje imperativně, jakou formou má být právo garantované čl. 21 provedeno (ústavní či běžný zákon), ale bez ohledu na další je zaručuje. Je tedy nepochybné, že doposud jediné celostátní referendum o přistoupení České republiky k EU provedené formou ústavního zákona, stejně jako referenda na úrovni obcí prováděná podle „běžného“ zákona, mají svůj podklad právě v ustanovení čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu stanoví: „Právo každého občana podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců upravuje jako jedno z politických práv článek 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky.“ Důvodová zpráva k ústavnímu zák. o přistoupení České republiky k EU naopak odkaz na čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod postrádá.¹⁹¹

Zbývá ještě dodat, že čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je Ústavním soudem nazírán také jako základ samosprávy *profesní*.

¹⁸⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. 797 s.

¹⁹⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s. 211.

¹⁹¹ K tomu srov. Důvodová zpráva k úst. zák. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

„Za ústavní základ profesní samosprávy lze mít čl. 21 odst. 1 Listiny, který zaručuje občanům právo na účast na správě veřejných záležitostí. Není od věci odkázat též na preambuli Listiny, kterou „Federální shromáždění na základě návrhů České národní rady a Slovenské národní rady, (...) navazujíc na (...) demokratické a samosprávné tradice našich národů (...) usneslo se na této Listině základních práv a svobod.“ Jinak v ústavním pořádku není výslovné opory pro vznik tohoto typu samosprávy a požadavek zřizovat tzv. profesní komory se odtud na zákonodárce neklade.“¹⁹²

3.2.1.3 Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii

Bylo již řečeno, že součástí ústavního pořádku České republiky jsou také ústavní zákony přijaté podle Ústavy České republiky. Bylo-li v předchozích kapitolách pojednáno o institutech přímé demokracie v Ústavě a Listině základních práv a svobod, nesmí zůstat opomenut ani ústavní zákon o historicky prvním celostátním referendu na území ČR.

Jedním z významných fenoménů 20. století se v Evropě stala integrace evropských států do Evropského společenství/Evropské Unie (dále jen ES/EU). Tento integrační pohyb byl zprvu koncipován jako integrace hospodářská, která však stále silněji nabírala i rozměr politický. Vlády evropských zemí se ve snaze dodat integračním tendencím potřebnou míru legitimacy, uchýlovaly k všelidovým hlasováním. V referendu tak o integraci rozhodovali obyvatelé Rakouska, Norska, Finska, Švédska, Dánska, Irska, Velké Británie, Francie či Itálie.¹⁹³

Český zákon vyšel z dílny Senátu Parlamentu České republiky a nezastíral snahu o dosažení potřebné míry legitimacy rozhodnutí o integraci. Jakými pohnutkami se při tom zákonodárce řídil, vyplývá z důvodové zprávy k ústavnímu zákonu o referendu o vstupu České republiky do Evropské unie.

„Povaha evropské integrace se přitom od 50. let 20. století výrazně proměnila: z "klasické" mezinárodní mezivládní organizace se vyvinula do podoby supranacionální instituce s některými federativními prvky. Jestliže ještě před několika desetiletími byl vstup do Evropského hospodářského společenství či dalších integračních struktur věcí vlád, kontrolovaných tak jako v jiných věcech národními parlamenty, dnes klade přistoupení k EU mimořádné nároky na *legitimitu* takového rozhodnutí. Totéž platí o rozhodování o prohlubování evropské integrace. Význam těchto aktů je vzhledem k jejich problematické reversibilitě, bezprostřednímu významu pro život občanů a dopadům na pojetí státní

¹⁹² K tomu srov.: Pl. ÚS 40/06

¹⁹³ K tomu srov.: FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta. *Evropská referenda*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. 311 s.

suverenity, limitované nadále komunitární a unijní sférou, takový, že přesahuje běžný mandát parlamentů. Z těchto důvodů, tj. kvůli potřebě vyšší legitimacy, volily členské státy, resp. státy kandidátské, začasné rozhodnutí formou referenda(...).“¹⁹⁴

Český parlament se ve světle výše uvedeného rozhodl, že řešení závažné otázky o přistoupení České republiky k Evropské unii svěří do rukou lidu, když přijal ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (dále jen „ústavní zákon o referendu“), a obrátil se na lid s otázkou: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?“¹⁹⁵

Ústavní zákon o referendu je přímou reakcí na čl. 10a Ústavy, který referendum nabízí jako jednu z alternativ při rozhodování o přenosu některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Že právě vstupem do Evropské unie jsou některé z pravomocí orgánů České republiky přenášeny na orgány nadnárodní, není sporu.¹⁹⁶

O tom, proč se ústavodárce rozhodl pro referendum, když mu Ústava v čl. 10a toto výslovně nepřikazuje a nabízí zde referendum pouze jako jednu z alternativ, bylo pojednáno výše. Poté, co se ústavodárce cestou všelidového hlasování vydal, stal se souhlas lidu s integrací obligatorním. Ústavní zákon o referendu ve svém prvním článku jasně stanovil, že o přistoupení České republiky k Evropské unii lze rozhodnout *jen* referendem.¹⁹⁷

Pokud bychom se rozhodli referendum proběhnuté v režii ústavního zákona o referendu charakterizovat optikou dělení, které bylo touto prací vytýčeno na jejím počátku, hovořili bychom o referendu *monotématickém* (týkající se jen přistoupení ČR k Evropské unii¹⁹⁸), *obligatorním*, konaném *ex ante* (přistoupení se mohlo uskutečnit pouze tehdy, bylo-li apriorně schváleno v referendu, přičemž schválení v referendu nahrazovalo souhlas

¹⁹⁴ K tomu srov. Důvodová zpráva k úst. zák. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

¹⁹⁵ K tomu srov.: Čl. 1 odst. 2 úst. zák. č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

¹⁹⁶ K tomu srov. např.: SYLLOVÁ, Jindřiška. K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva. *Evropské právo*. 2003, 9, s. 12.

¹⁹⁷ K tomu srov.: Čl. 1 odst. 1 úst. zák. č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

¹⁹⁸ JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde, 2004. *Grospič, Jiří*: K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie, s 344.

Parlamentu s ratifikací smlouvy o přistoupení k EU), *věcném* (z hlediska obsahu), *pasivním* (z pohledu občanů, neboť jeho iniciace byla v pravomoci parlamentu) a *celostátním*.

Dlužno také podotknout, že se jednalo o referendum *ad hoc*, a nikoli o obecné referendum, které má na mysli Ústava v čl. 2 odst. 2. Týkalo se totiž jen přistoupení České republiky k Evropské unii a aplikace na obsahově jiné rozhodování nepřicházela a nepřichází v úvahu. Není tedy provedením čl. 2 odst. 2 Ústavy, který předpokládá spíše referendum obecné (argumentace spojením „lid vykonává“, viz výše), ale je ústavním zákonem *sui generis* naplňujícím ust. čl. 10a Ústavy.¹⁹⁹

Ústavní zákon o referendu sice teoreticky mohl být použit i vícekrát, např. za situace opakovaného referenda podle čl. 3 a 4, ale to nic nemění na konstatování výše uvedeném, že není zákonem o obecném referendu ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy. I v případě opakovaného referenda by byl ústavní zákon o referendu použitelným pouze na hlasování o přistoupení České republiky k Evropské unii (byť by obsah přístupové smlouvy byl již patrně jiný, a tedy nebylo by *stricto sensu* hlasováno o témže). Proto s tímto názorem není v rozporu ani názor Ústavního soudu, byť se to tak na první pohled může jevit: „Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, není právním předpisem *sui generis*, který by byl pouze na jedno použití. Je obecnou právní úpravou nejen pro referendum, které se konalo 13. – 14. 6. 2003, nýbrž i pro případ opakovaného referenda podle čl. 3 tohoto ústavního zákona, popř. pro případ opakovaného referenda podle čl. 4 téhož ústavního zákona.“²⁰⁰

Ústavní soud se tedy postavil na stanovisko, že ústavní zákon o referendu nebyl určen jen pro hlasování o konkrétní přístupové smlouvě sjednané dne 16. 4. 2003 v Aténách, ale byl aplikovatelný na obecnou skutečnost, zda se má Česká republika stát členským státem Evropské unie.²⁰¹

S tímto závěrem se však další judikatura Ústavního soudu poněkud rozchází. Když Ústavní soud posuzoval soulad Lisabonské smlouvy²⁰² s ústavním pořádkem České republiky, byl vyzván, aby posoudil také otázku, zda i na proces ratifikace Lisabonské smlouvy není bez dalšího ústavní zákon o referendu aplikovatelný.

¹⁹⁹ Shodně viz: Důvodová zpráva k úst. zák. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

²⁰⁰ Ústavní soud, Pl. ÚS 23/03, [16/2003 USu.]

²⁰¹ FILIP, Jan. Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2003, 7, s. 7.

²⁰² Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

Tuto otázku nastolil prezident republiky ve svém vyjádření adresovaném Ústavnímu soudu, přičemž vyšel z výkladu čl. 1 ústavního zákona o referendu, kdy bylo možné rozhodnout o přistoupení České republiky k Unii jen *referendem*. Prezident argumentoval zněním otázky pro referendum, která se přímo vázala k tzv. Přístupové smlouvě, a která zněla: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?“ Podle názoru prezidenta republiky: „Přístupová smlouva je zjevně myšlena v obecném slova smyslu, neboť není v zákoně zmíněna celým svým oficiálním názvem včetně data podepsání; nadto je použito malé „s“ ve slově smlouva. Zřejmě se prý tedy myslí jakákoli smlouva určující podmínky našeho členství v Evropské unii. (...) Lisabonská smlouva velmi podstatným způsobem mění podmínky členství České republiky v Evropské unii (...) mění i Přístupovou smlouvu, a je proto legitimní otázka, zda i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy nemá být předmětem referenda (...) a zda se pak nevztahuje implicitně i na Lisabonskou smlouvu ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (ve kterém by pak bylo třeba novelizovat zejména otázku pro referendum) – tedy zda nemá být proto i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy předmětem referenda.“²⁰³

Otázky prezidenta na Ústavní soud tak byly dvě: 1. Zda je nutné ratifikovat Lisabonskou smlouvu v referendu; 2. Zda je na tento proces bez dalšího použitelný ústavní zákon o referendu.

Z nálezu Ústavního soudu by se pak dalo dovodit, že režim referenda obligatorně předpokládaný při ratifikaci přistoupení České republiky k Evropské unii z titulu zákona o referendu, se nevztahuje na proces ratifikace Lisabonské smlouvy. Zda se však ratifikace Lisabonské smlouvy měla učinit formou referenda v režimu čl. 10a Ústavy České republiky, Ústavní soud nehodnotil, neboť toto bylo rozhodnutím politickým.

„Ústavní soud by mohl přezkoumávat způsob schválení Lisabonské smlouvy pouze v případě, že by tak výslovně stanovilo samostatné ustanovení Ústavy, kterou by ústavodárce musel doplnit obdobně, jako to učinil v případě přezkumu referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii doplněním jejího článku 87 odst. 1 písm. l), m). Jinak by bylo možné konání takového referenda ad hoc – což byla otázka zcela politické povahy - ke kterému však Česká republika v případě ratifikace Lisabonské smlouvy nepřistoupila. Proto nelze uvažovat o tom, že pokud Lisabonská smlouva měnila (nepřímo novelizovala) Smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii, měl by se ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, implicitně vztahovat i na tuto (Lisabonskou) smlouvu. Referendum v tomto směru tedy nebylo obligatorní a možný přezkum samotného procesu schvalování Lisabonské smlouvy není v kompetenci Ústavního soudu.“²⁰⁴

²⁰³ Nález Pl. ÚS č. 446/2008 Sb., bod 27, 28.

²⁰⁴ Nález Pl. ÚS č. 446/2008 Sb., bod 212.

Ústavní soud byl nucen se k otázce použitelnosti ústavního zákona o referendu a k otázce ratifikace formou referenda v procesu ratifikace Lisabonské smlouvy ještě jednou vrátit, když znovu posuzoval návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Jednalo se již o druhý návrh, který přímo navazoval na řízení výše popsané. Prezident republiky Ústavnímu soudu vytkl, že na jím položené otázky nereagoval, popř. že tyto nepochopil. Ústavní soud však odkázal na svůj nálezh původní (viz výše).

„Konečně k otázce páté, zda nemusí být souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy vysloven v referendu podle ústavního zákona č. 515/2002 Sb., odkazuje Ústavní soud na bod 212 nálezu Pl. ÚS 19/08 a dodává, že pro proces ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebyl přijat obecný ústavní zákon a volba způsobu (referendem anebo souhlasem obou komor Parlamentu) je nadále pro všechny budoucí případy v rukách zákonodárného sboru.“²⁰⁵

Výše uvedené tak dokládá, že ústavní zákon o referendu byl fakticky zkonsumován přistoupením České republiky k Evropské unii, tedy skutečností, že se Česká republika stala členským státem Evropské unie. Další změny obsahově na tuto skutečnost navazující (byť zásadně měnící podstatu členství České republiky v Evropské unii a dějící se v režimu čl. 10a Ústavy České republiky) již Ústavní soud pod režim ústavního zákona o referendu nesubsumuje.

Ústavní zákon o referendu v čl. 3 dále pamatuje na situaci, že by lid v referendu v otázce přistoupení k Evropské unii rozhodl negativně. Stanovil, že pokud nebylo přistoupení České republiky k Evropské unii schváleno v referendu, může návrh na vyhlášení referenda v téže věci podat vláda či společně nejméně dvě pětiny poslanců nebo společně nejméně dvě pětiny senátorů prezidentu republiky, ale nejdříve dva roky po té, kdy v předchozím referendu nebylo přistoupení České republiky k Evropské unii schváleno.²⁰⁶

Ústavní zákon o referendu dále stanovil v čl. 5, že pro přistoupení České republiky k Evropské unii je třeba, aby na otázku v referendu kladně odpověděla nadpoloviční většina hlasujících, aniž by zaváděl minimální nutné kvórum.²⁰⁷

²⁰⁵ Nález Pl. ÚS č. 387/2009 Sb., bod 104.

²⁰⁶ K tomu srov. čl. 3 úst. zák. zák. č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

²⁰⁷ K tomu srov. čl. 5 odst. 1 úst. zák. zák. č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Kvórum patrně nebylo zavedeno také kvůli obavám ústavodárce z nízké účasti voličů, což vyplývalo ze zkušeností okolních zemí. V Maďarsku např. referendum výslovně požadovala ústava a bylo pro politickou reprezentaci nezávazné. Konalo se 12. dubna 2003 a účast činila pouhých 45,62 % oprávněných voličů. Pouze včasná změna zákona o referendu a lidové iniciativě zabránila neplatnosti pro nízkou účast a tím i „ostudě celoevropských rozměrů“.²⁰⁸

Ústavodárce v České republice své úvahy ve věci kvóra dal jasně najevo v důvodové zprávě k ústavnímu zákonu o referendu: „Přistoupení k EU je schváleno při kladné odpovědi nadpoloviční většiny hlasujících, aniž by byla stanovena podmínka nutné účasti. Zvažovány byly tři možné modely: stanovení určité účasti hlasujících jako podmínky platnosti referenda, stanovení nadpoloviční většiny hlasujících, jež je současně určitým podílem všech oprávněných občanů (např. 30%, ale také 50%), a konečně vynechání podobné podmínky platnosti. Zvláště první případ je v mezinárodním srovnání neobvyklý; v zemích EU jde vlastně jen o Itálii. Silným argumentem ve prospěch třetího přístupu bylo upravení procedury obdobné volebnímu procesu a hlavně nezapočítávání absentujících jako hlasujících proti přistoupení. Ponechává se tak zcela na voličích, zda se hlasování zúčastní nebo ne; pokud však hlasovat nepřijdou, neovlivní výsledek referenda - rozhodnutí vlastně přenechávají aktivním občanům.“²⁰⁹

Souhlas lidu v referendu s přistoupením České republiky k Evropské unii nahradil souhlas Parlamentu s ratifikací smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii.

Ústavní zákon o referendu také novelizoval Ústavu, kdy do čl. 62 doplnil oprávnění prezidenta republiky vyhlásit referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek.²¹⁰ Stejně novelizoval i čl. 87 odst. 1 písm. l) a m) Ústavy, kde Ústavnímu soudu přiřkl kompetenci rozhodovat o oprávněném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí, a o tom, zda postup při provádění referenda je v souladu s ústavním zákonem o referendu a se zákonem vydaným k jeho provedení.²¹¹ Podrobnosti stanoví zák. o Ústavním soudu.²¹²

²⁰⁸ FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta. *Evropská referenda*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, s. 152.

²⁰⁹ Důvodová zpráva k úst. zák. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

²¹⁰ K tomu srov. čl. 7 odst. 1 úst. zák. zák. č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů; dále čl. 62 písm. l) Ústavy České republiky

²¹¹ Prováděcím zákonem je zák. č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů.

²¹² Zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Svěření soudního přezkumu ve věci referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii bylo všeobecně akceptováno s ohledem na význam všelidového hlasování a také s ohledem na skutečnost, že právě vznikající Nejvyšší správní soud, na který byl přenesen přezkum ve věci voleb z Nejvyššího soudu, nebyl ještě zcela etablován. Kritika tedy zaznívala spíše co do zákonodárcem nastavených podmínek: „Na prvním místě je třeba stručně se zastavit u diskutované otázky, zda bude jeden orgán v jednoinstančním řízení schopen v rozumném časovém období vyřešit očekávaný nápad. V této souvislosti je nutno navíc zdůraznit, že rozhodování nebylo zákonodárcem svěřeno čtyřem senátům, nýbrž plénu Ústavního soudu.“²¹³

Jistou míru kritiky by si zasloužila úprava lhůt, které ústavní zákon o referendu stanovuje v čl. 4, podle kterého prezident republiky vyhlásí do 30 dnů ode dne podání návrhu na vyhlášení referenda samotné referendum tak, aby se konalo nejpozději do 90 dnů ode dne podání tohoto návrhu, popřípadě rozhodne, že je nevyhlásí. Tato lhůta se i s ohledem na úpravy zahraniční jeví být nedostatečnou, a to s ohledem na potřeby relevantní informační kampaně.

Ústavní zákon o referendu byl proveden zákonem č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (dále jen zákon o provádění referenda), o kterém bude pojednáno v samostatné kapitole.

Celkově by nad negativními ohlasy měla převážet pozitivní skutečnost, že občané České republiky se vůbec poprvé mohli podílet na výkonu státní moci přímo. Měli možnost pozorovat vedení informační kampaně ze strany vlády i jiných subjektů, mohli posuzovat finanční náročnost referenda a náklady, které s sebou uplatňování přímé demokracie nese.²¹⁴

²¹³ FILIP, Jan. Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2003, 7, s. 7.

²¹⁴ Referendum bylo vyhlášeno rozhodnutím prezidenta republiky č. 116/2003 Sb., o vyhlášení referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. Prezident vyhlásil referendum, stanovil dny jeho konání a znovu definoval otázku pro hlasování. Referendum se konalo 13. a 14. června 2003, účast činila 55,21 % oprávněných voličů, přičemž pro vstup ČR do EU se vyslovilo 77,33 % z nich. Výsledek referenda byl vyhlášen prezidentem republiky ve Sbírce zákonů dne 9. července 2003, pod č. 206/2003 Sb., a byl následující: Počet hlasujících v referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii byl 4 457 206. Celkový počet hlasů "ANO" byl 3 446 758. Celkový počet hlasů "NE" byl 1 010 448. Přistoupení České republiky k Evropské unii bylo v referendu schváleno

3.2.2. Zákonný rámec

Doposud byla věnována pozornost institutům přímé demokracie v ústavním pořádku České republiky. Mnohá z ústavních ustanovení ale vyžadují provedení tzv. „běžným“ zákonem, tedy normou podústavní právní síly. V následující kapitole proto bude pojednáno o institutech přímé demokracie v rámci onoho „běžného“ zákonodárství.

3.2.2.1. Zákon o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii

Ústavní zákon o referendu v čl. 6 stanovil nutnost přijetí prováděcí normy, kterou se stal zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o provádění referenda“).²¹⁵

Nebyl-li ústavní zákon o referendu zákonem o obecném referendu ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy, jak bylo uvedeno výše, nemůže být ani zákon o provádění referenda vnímán jako obecně aplikovatelná norma pro každé další referendum *pro futuro*. Zákon o provádění referenda byl aplikovatelným pouze na referendum o vstupu České republiky do Evropské unie, čehož si byl zákonodárce ostatně vědom.

„Návrh zákona nemá povahu obecného zákona o provádění referenda, nýbrž jde o zákon monotematický, vydávaný pouze k provedení výše cit. ústavního zákona. V budoucnosti se jeví vhodné otázku vyřešit opačným způsobem, tj. obecnou úpravou o provádění referenda, ke které by byl vydán pouze velmi stručný "přizpůsobovací" prováděcí zákon k ústavnímu zákonu o speciální otázce, o níž má být rozhodnuto v referendu.“²¹⁶

Obecně lze k zákonu o provádění referenda poznamenat, že v mnohém odkázal na zákony o volbách do zastupitelských orgánů České republiky (popř. zcela přejal některá z ustanovení) a využil spoustu institutů, které v rámci volební legislativy existují (např. stále seznamy voličů, volební okrsky, atd.), což nemůže být shledáno jako nedostatek.

²¹⁵ Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda), byl dále proveden vyhláškou č. 115/2003 Sb.

²¹⁶ Důvodová zpráva k zák. č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů, Obecná část.

Tato koncepce je praktická, neboť volby do zastupitelských sborů se periodicky opakují a členové okrskových komisí jsou s jejich instituty lépe obeznámeni, zatímco referendum, a to zejména v České republice, nepatří k běžnému koloritu. Ostatně jedná se o běžnou praxi i v jiných evropských zemích, např. v Rakousku zákon o lidovém hlasování, *Volksabstimmungsgesetz* z roku 1972, zákon provádějící lidovou iniciativu, *Volksbegehrengesetz*, z roku 1973, a zákon o dotázání lidu v záležitostech celorakouského významu, *Volksbefragungsgesetz* z roku 1989 v mnohých procedurálních záležitostech odkazují na zákon o jednání řádu Národní rady, *Geschäftsordnung des Nationalrates, Geschäftsordnungsgesetz* z roku 1975 nebo na zákon o volbách (do) Národní rady Rakouska, *Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates, Nationalrats-Wahlordnung*.²¹⁷

Oblasti, ve kterých se od zmíněných volebních zákonů odchýlil, jsou oblastmi specifickými pro provádění referenda (např. postup při vyhlášení referenda, vyhlášení výsledků referenda, přezkoumávání ústavnosti a zákonnosti provádění referenda, atd.).

Jako nedostatek v zákoně o provádění referenda lze označit skutečnost, že nikterak neupravil informační kampaň před referendem samotným. Zákonodárce si byl vědom toho, že zákon o provádění referenda nabude účinnosti krátce před samotným referendem v době, kdy kampaň již fakticky probíhala. Dále neupravil možnost hlasování v referendu pro občany žijící v zahraničí. Tito se mohli hlasování zúčastnit pouze na území České republiky.

Celkově však veškeré nedostatky lze přičíst zejména spěchu, který byl s jeho přijetím spojen: „Návrh zákona bylo možno připravit až v návaznosti na ústavní zákon o referendu, a pro vyhlášení a provádění referenda v předpokládaném termínu je důležité, aby byl návrh zákona přijat co nejdříve.“²¹⁸

Zvláštní pozornost si zaslouží také ustanovení § 8 zákona o provádění referenda, který stanoví podrobnosti k hlasovacím lístkům. Tyto musely obsahovat označení dne konání referenda, otázku, na kterou občané odpovídali, poučení o způsobu hlasování, a také v levé části slovo "ANO", v pravé části slovo "NE" a vedle každého z těchto slov rámeček. Otázka již byla upravena v čl. 1 odst. 2 ústavního zákona o referendu a zněla: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?“.

Na tuto otázku následně občané odpovídali osobně, tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva tak, že svou odpověď vyznačili na

²¹⁷ PECHANEC, Pavel . *Přímá demokracie ve střední Evropě*. [s.l.], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

²¹⁸ Důvodová zpráva k zák. č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů, Obecná část.

hlasovacím lístku v příslušném rámečku křížkem.²¹⁹ Občané tak mohli zvolit jen jednu z alternativ. V případě, že by se rozhodli pro alternativy dvě, byl by hlasovací lístek neplatným.²²⁰

Ne ve všech zemích Evropy by označení obou alternativ vedlo nutně ke zneplatnění hlasovacího lístku. Ve Švýcarsku má parlament možnost učinit tzv. „protinávrh“ (*Gegenvorschlag*) k návrhu vzešlému z lidové iniciativy. Oba návrhy jsou následně předloženy lidu na úředním hlasovacím lístku. Lid vyznačí, který z návrhů chce přijmout, popřípadě kterému dává přednost, budou-li přijaty oba. V praxi se tedy jedná o několik možností, kdy lze hlasovat pro oba, jeden anebo pro žádný z návrhů. Lze ale také oba návrhy akceptovat (jedná se o institut tzv. „*dvojitého ano – Doppeltes Ja*“) a vyznačit jeden preferovaný. V případě, že jeden z návrhů dostane většinu hlasů lidu a druhý většinu hlasů kantonů (rozlišuje se hlasování na úrovni Spolku jako celku a na úrovni jednotlivých kantonů), vstoupí v platnost ten z nich, pro který hlasovalo nejvíce procent lidu a který dostal nejvíce procent hlasů kantonů.²²¹ Obdobným právem disponují i obyvatelé Lichtenštejnska.²²²

Zákon o provádění referenda dále v § 35 stanovil, že podmínky a rozsah soudního přezkumu, rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí, a soudního přezkumu ústavnosti a zákonnosti postupu při provádění referenda, jakož i další pravidla řízení v těchto otázkách, upraví zvláštní právní předpis. Naplněním tohoto ustanovení se stala změna zákona o Ústavním soudu.

Zákon o provádění referenda doplnil do zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, dva nové druhy řízení. Nově zakotvil v § 125a až § 125c zák. o Ústavním soudu řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že opakované referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí. Aktivní legitimace přísluší vládě, společně nejméně dvěma pětinaš poslanců nebo společně dvěma pětinaš senátorů. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl, vyslovil by pak nálezem, že prezident republiky je povinen referendum vyhlásit ve lhůtě zákonem určené. Pokud by Ústavní soud rozhodnutí prezidenta republiky potvrdil, návrh by zamítnul.

Druhým nově zakotveným řízením v zák. o Ústavním soudu bylo řízení o nezákonnosti postupu při referendu (§ 125d až § 125f zák. o Ústavním soudu). Aktivně legitimován k podání návrhu na vydání rozhodnutí o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii byl v souladu s ústavním zákonem o referendu nebo se zákonem o provádění referenda, byl každý občan

²¹⁹ K tomu srov. ust. § 2, § 24 odst. 1, § 25 odst. 2 zák. o provádění referenda.

²²⁰ K tomu srov. ust. § 31 odst. 5 písm. a) zák. o provádění referenda.

²²¹ Srov.: čl. 139b odst. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV).

²²² PECHANEC, Pavel. Referendum. In ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan. *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha : Leges, 2010. s. 109-122.

České republiky. Pokud by Ústavní soud po provedeném řízení došel k závěru, že postup při provádění referenda nebyl v souladu s ústavním zákonem o referendu nebo se zákonem o provádění referenda, a mohl-li být zjištěným nesouladem ovlivněn výsledek referenda, pak by Ústavní soud nálezem vyslovil, že postup při provádění referenda nebyl v souladu s uvedenými právními předpisy, a zároveň by uvedl, která ustanovení ústavního zákona o referendu popř. která ustanovení zákona o provádění referenda byla porušena, popř. že se výsledek referenda nevyhlásí nebo že prezident republiky vyhlásí referendum znovu. V opačném případě by návrh zamítnul. Zamítnutí návrhu by následovalo také v tom případě, kdy by Ústavní soud pochybení shledal, ale jednalo by se o nezávažnou chybu v postupu při provádění referenda, která nemohla výsledek ovlivnit. Tato ustanovení se však stala v důsledku úspěšně vykonaného referenda *obsolentními*.²²³

V neposlední řadě je nutno také zmínit doplnění § 71a odst. 1 zák. o Ústavním soudu o písmeno c), které odstranilo mezeru v proceduře ratifikace smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii: „Protože o přistoupení k EU bylo možno rozhodnout pouze cestou referenda, nepřicházela již v úvahu situace, kdy by Parlament dával ústavním zákonem souhlas k ratifikaci smlouvy o přistoupení ČR k EU. V takovém případě se proto stalo pro tuto klíčovou mezinárodní smlouvu nepoužitelným ustanovení § 71a odst. 1 písm. a) a b), podle kterého návrh na posouzení jejího souladu s ústavním pořádkem mohla podat komora Parlamentu, která by jej právě projednávala, nebo skupina nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů do okamžiku ratifikace smlouvy prezidentem. Protože hypotéza § 71a odst. 1 písm. a) a b) byla ústavně vyloučena, bylo toto ustanovení doplněno o nové písmeno c), které umožňuje, aby skupina nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů iniciovala řízení o preventivní kontrole takové mezinárodní smlouvy.“²²⁴

Zákon o provádění referenda dále v § 38 stanovil vyhlášení výsledků referenda prezidentem. Ten vyhlásí výsledek referenda *oznámením* ve Sbírce zákonů neprodleně poté, kdy uplyne lhůta pro podání návrhu Ústavnímu soudu na vydání rozhodnutí o opravném prostředku proti postupu při provádění referenda a návrh nebyl podán nebo včas podaný návrh byl odmítnut nebo kdy nabyl vykonatelnosti poslední nález Ústavního soudu, jímž byl zamítnut návrh na přezkoumání ústavnosti a zákonnosti postupu při provádění referenda. Za tímto účelem také zákon o provádění referenda novelizoval zák. o Sbírce zákonů.²²⁵

²²³ Shodně: FILIP, Jan; HOLLÄNDER, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 788: „Provedením tohoto referenda v roce 2003 s kladným výsledkem způsobilo, že oddíl desátý se stal v podstatě obsoletním.“ K tomu srov.: FILIP, Jan. Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2003, 7, s. 7.

²²⁴ Tamtéž.

²²⁵ K tomu srov. ust. § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

Výdaje orgánů pro referendum a správních úřadů spojené s prováděním referenda byly hrazeny ze státního rozpočtu.²²⁶

S ohledem na povahu obou zákonů (ústavního zákona o referendu a na něj navazujícího zákona o provádění referenda), tedy s ohledem na jejich „jednorázové“ použití,²²⁷ bez možnosti obecné platnosti a aplikovatelnosti mimo případ přistoupení České republiky k Evropské unii, je na místě kritická úvaha nad „zaplevelováním“ právního řádu České republiky jednorázovými ustanoveními. Již výše bylo poukázáno, že po vykonání referenda je celý oddíl desátý zák. o Ústavním soudu obsolentním. Zcela obdobná je situace i v případě čl. 87 odst. 1 písm. l) a m) Ústavy.

(Komentář k čl. 87 Ústavy): „Odstavec 1 písm. l) a m) stanoví jednorázovou pravomoc Ústavního soudu rozhodovat v některých otázkách souvisejících s konáním referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii (13. a 14. 6. 2003). Jde tedy o ustanovení, která byla zkonsumována, a proto mají již jen historický význam.“²²⁸

Výše uvedené by ústavodárce mělo vést k zamyšlení, zda *pro futuro* situace obdobné té, jakou bylo přistoupení České republiky k Evropské unii, neřešit v zájmu zpřehlednění právního řádu formou ústavního zákona o obecném referendu a obecnou prováděcí normou.

3.2.2.2. Zákon o místním referendu

Místní referendum je v České republice upraveno zákonem č. 22/2004 Sb., ze dne 11. prosince 2003, o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon o místním referendu“).

Zákon o místním referendu je naplněním hlavy sedmé Ústavy, zaručující právo na samosprávu, je také naplněním čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Evropské

²²⁶ K tomu srov. ust. § 37 zák. o provádění referenda.

²²⁷ Tímto termínem není dotčena hypotetická možnost opakovaného referenda podle čl. 3 a 4 ústavního zákona o referendu, jak o tom hovoří Ústavní soud ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 23/03, [16/2003 USu.], viz výše.

²²⁸ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 719.

charty místní samosprávy a v neposlední řadě je naplněním i Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (viz výše).²²⁹

„Právo každého občana podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců upravuje jako jedno z politických práv článek 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Toto právo vychází z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který byl vyhlášen pod č. 120/1976 Sb., kde v čl. 25 písm. a) je mimo jiné stanoveno, že každý občan má právo a možnost podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců...V preambuli Evropské charty místní samosprávy, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. září 1999, je stanoveno, že právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy. Tato Charta se i v čl. 5 vyjadřuje tak, že pokud jde o místní územní změny, nesmějí být tyto provedeny bez předchozího projednání s dotčenými jednotkami, popřípadě bez referenda.“²³⁰

V neposlední řadě s místním referendem počítá také zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, zák. č. 131/2000 Sb. a o hlavním městě Praze. O krajském referendu bude pojednáno v samostatné kapitole.

Místní referendum je obecně nazíráno jako projev práva územních samosprávných celků a jejich občanů na samosprávu. Zákon o místním referendu tak nemůže být chápán jako realizace ustanovení čl. 2 odst. 2 Ústavy.

K podpoře výše uvedeného je nutno konstatovat, že výkon státní moci přímo lidem ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy musí být proveden formou ústavního zákona (viz výše). Dále je nutno argumentovat i výkladem čl. 2 Ústavy v jeho celku, který za zdroj veškeré státní moci označuje lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Výkon práva na místní referendum však v žádném případě není oním výkonem státní moci např. na poli legislativy či moci soudní, jak o tom hovoří čl. 2 odst. 1 Ústavy. Místním referendem se rozhoduje pouze o věcech v samostatné působnosti obce (zde nejméně moc soudní nenáleží, taktéž moc zákonodárná na místní úrovni je jen zlomkem legislativy jako takové). Záležitosti územní samosprávy tak jsou *stricto sensu* výkonem státní moci jen v jejím

²²⁹ Ústava České republiky explicitně o možnosti konání obecního referenda nehovoří, ale ani jeho konání nevyklučuje. Srov.: FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky : 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy* ČR. 4., opr. a dopl. vyd. Brno : Doplněk, 2003, s. 394 – 395.

²³⁰ K tomu srov.: Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, Obecná část.

malém zlomku a ve zbytku jsou výkonem moci *sui generis* samosprávné, vyvěrající z přirozenoprávní podstaty samosprávy jako takové.

Bylo již výše uvedeno, že tento názor není obecně akceptován. Někteří autoři totiž nevidí rozdíl mezi výrazem „státní moc“ a „veřejná moc“. Domnívají se, že zákon o místním referendu je provedením čl. 2 odst. 2 Ústavy, který svou dikcí („Ústavní zákon *může* stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“) dává prostor Parlamentu, aby uvážil, zda bude volit formu ústavního či „běžného zákona“ pro prováděcí normu. Takový závěr dovozují i z judikatury Evropského soudního dvora a Nejvyššího soudu České republiky.²³¹ Zcela opačný názor byl opřen o skutečnosti vesměs výše uvedené (k tomu srov. výklad k čl. 2 odst. 2 Ústavy). Státní moc není obecně vnímána jako synonymum moci veřejné: „Státní moc je druhem veřejné moci, která se vyznačuje schopností vnutit vůli vyjadřující státní (resp. veřejný) zájem jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti (...) slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“²³² Že je místní referendum nazíráno jako výkon samosprávy, je zřejmé i z důvodové zprávy k zákonu o místním referendu: „Právní úprava předpokládá, že konání místního referenda bude výkonem samosprávy (...).“²³³ Obdobně se k místnímu referendu postavil i Ústavní soud: „Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) náležejících do samostatné působnosti obce (statutárního města).“²³⁴ Výkon samosprávy bude výkonem pouhého zlomku moci státní (viz argumentace absencí moci soudní a omezenou legislativou na úrovni samosprávy) a ve své většině výkonem moci *sui generis* samosprávné.²³⁵ Na výkon samosprávy se tak bude vztahovat zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy), ale zároveň nebude moci být směřován s výkonem státní moci podle čl. 2 odst. 2 Ústavy, neboť tím je jen částečně (tam kde samospráva vykonává přenesenou působnost).

Místní referendum bylo poprvé zakotveno v právním řádu ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., který zásadně novelizoval ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústavu Československé socialistické republiky. Po novelizaci Ústava z roku 1960 v článku 86 odst. 3 přiznávala právo občanů rozhodovat o věcech místní samosprávy na obecních shromážděních nebo referendem či prostřednictvím zastupitelstva obce. Byl přijat zák. č. 367/1990 Sb., o obcích, který s místním referendem počítal, ale odkázal na úpravu zvláštního zákona.²³⁶ Tímto zákonem se stal zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o

²³¹ MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, 2, s. 55.

²³² HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 1459 s.

²³³ K tomu srov.: Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, Obecná část.

²³⁴ K tomu srov.: I. ÚS 101/05

²³⁵ Srov. také: VEDRAL, Josef. Ještě k omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, 10, s. 13.

²³⁶ K tomu srov.: § 26 zák. č. 367/1990 Sb., o obcích.

místním referendu, který upravil nejenom místní referendum, ale také volby do zastupitelstev v obcích. Institut voleb do obecních zastupitelstev byl nakonec vyčleněn do zvláštního zákona.²³⁷

S nově se utvářejícími vyššími územně samosprávnými celky, s nově přijatým zákonem o obcích a zákonem o hlavním městě Praze, vznikla i potřeba nové normy upravující místní referendum. Byl tedy přijat zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, který upravuje konání referenda na úrovni jednotlivých obcí, územně členěných statutárních městech, hlavním městě Praze a městských částech a městských obvodech. Zákon neupravuje, a to ani částečně, referendum na úrovni vyšších územně samosprávných celků – krajů. Před tím, než byl zákon přijat, totiž zákonodárce ze zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), vypustil ustanovení § 12 odst. 2 písm. g), které občanům kraje zaručovalo právo hlasovat v krajském referendu, ale v podrobnostech odkazovalo na prováděcí normu (viz dále).²³⁸ Zákon o místním referendu byl tak přijímán v době, kdy konání krajského referenda právní řád České republiky neumožňoval.²³⁹

Zákon o místním referendu vymezil věcně otázky, ve kterých lze rozhodovat referendem. To lze konat pouze o věcech, které patří do samostatné působnosti obce, územně členěného statutárního města resp. hlavního města Prahy.²⁴⁰ Negativní vymezení pak: „(...) vychází ze stávající právní úpravy, která se osvědčila“.²⁴¹ Je však nutné podotknout, že oproti právní úpravě předchozí bylo rozšířeno negativní vymezení otázek, o kterých v referendu nelze rozhodovat (byť se ona předchozí úprava „osvědčila“).

²³⁷ K tomu srov.: zák. č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

²³⁸ zákon č. 129/2000 Sb., ze dne 12. dubna 2000, o krajích (krajské zřízení), institut referenda v § 12 odst. 2 písm. g) upravoval do 31. 12. 2002. Bylo jím přiznáno občanům kraje, kteří dosáhli věku 18 let, právo mimo jiné hlasovat v krajském referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Novelou provedenou zákonem č. 231/2002 Sb., bylo toto ustanovení zrušeno.

²³⁹ Specifickou výjimkou se stala Praha, která je obcí i krajem zároveň. § 16 odst. 2 zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, stanoví, že do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří záležitosti, které do její samosprávy svěří zvláštní nebo tento zákon (rozuměj zák. o hlavním městě Praze – pozn. autora), nebo které jsou zvláštními zákony svěřeny obcím nebo krajům. Na území hl. města Prahy tak bylo možné vykonat referendum o záležitostech patřících do samostatné působnosti Prahy jako obce i jako kraje. Shodně: VEDRAL, Josef. K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*. 2004, 3, s. 11.

²⁴⁰ K tomu srov. § 6 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁴¹ K tomu srov.: Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, Obecná část.

Rozhodování formou referenda je nepřipustné zejména ve věci místních poplatků, rozpočtu, zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města, vnitřního uspořádání, ve věci volby a odvolání starosty (primátora), místostarosty (náměstka primátora), členů rady a dalších členů zastupitelstva jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů, dále je nepřipustné pokud by v referendu položená otázka byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení²⁴², v případě uzavírání veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. V neposlední řadě je referendum nepřipustné pokud od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.²⁴³

Ustanovení, že místní referendum nelze konat ve věci schválení, změny nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, bylo do zákona o místním referendu přidáno při projednávání v Poslanecké sněmovně. Nelze si nepoložit otázku, nakolik vynětí samosprávné legislativy z předmětu hlasování v místním referendu je projevem obav zákonodárce z příliš široce koncipované rozhodovací svobody občanů.²⁴⁴

Způsob iniciace místního referenda je v zásadě dvojitý; referendum může vyvolat usnesení zastupitelstva, popř. požadavek občanů obce.

Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může rozhodnout o konání místního referenda prostou většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.²⁴⁵

Rozhodnou-li se referendum iniciovat sami občané obce, musí utvořit „přípravný výbor“, který tvoří nejméně 3 oprávněné osoby.²⁴⁶ Přípravný výbor je oprávněn navrhnout uspořádání místního referenda. Přípravný výbor uvede jméno zmocněnce, který je oprávněn

²⁴² Termín „zvláštní řízení“ byl do zák. o místním referendu zaveden nově. Předchozí právní úprava pracovala s termínem „správní řízení“. Je nepochybné, že definovat správní řízení je snazší. Termín „zvláštní řízení“ bude obsahově širší (definovat jej bude zejména soudní praxe, bude obsahovat např. i řízení ve věcech veřejných zakázek apod.) a ve svém důsledku znamená další restrikcí okruhu hlasování pro místní referendum. K tomu srov.: VEDRAL, Josef, et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2008. Volby a místní referendum, s. 324.

²⁴³ K tomu srov.: § 7 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁴⁴ Někteří autoři v této souvislosti dokonce pochybují, zda je toto řešení konformní s ústavním principem práva občanů na samosprávu. Srov.: MATES, Pavel. K omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, 6, s. 14.

²⁴⁵ K tomu srov.: § 14 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁴⁶ Občany oprávněnými iniciovat místní referendum je nutno rozumět stejné osoby, které mají v místním referendu hlasovací právo (viz výše).

jednat jeho jménem a jehož úkony jsou pro přípravný výbor závazné. Přípravný výbor má tedy plnou procesní způsobilost k úkonům podle zákona o místním referendu.

Právním postavením přípravného výboru se zabýval také Ústavní soud České republiky: „Pokud jde o Přípravný výbor pro konání místního referenda, Ústavní soud již judikoval, že je zřejmé, že přípravný výbor není právnickou osobou [byť mu zákon přiznává procesní způsobilost - § 91a s.ř.s., § 9 odst. 2 písm. c), d), § 57, § 58 zákona o místním referendu]. Přípravný výbor je však oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem.“²⁴⁷

Dalšími oprávněními přípravného výboru jsou: delegace členů do komisí pro hlasování, právo podat soudu návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru nemá vady, právo podat soudu návrh na neplatnost hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.²⁴⁸

Návrh přípravného výboru na konání referenda může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem přesně stanovené procento obyvatel obce, popř. její části. Jedná se o iniciativu občanů na konání místního referenda, která však nesmí být směřována s lidovou iniciativou jako takovou, ale spíše by se dalo hovořit o petici *sui generis*.²⁴⁹ Stanovení počtu „podporovatelů“ (lépe „oprávněných osob“) z řad obyvatel obce potřebných pro podporu návrhu na konání místního referenda řeší zákon o místním referendu. Tento počet je stanoven diferencovaně podle počtu obyvatel obce (počítáno k 1. lednu daného kalendářního roku).²⁵⁰ Úprava byla přijata z předchozí právní úpravy místního referenda.

²⁴⁷ K tomu srov.: I. ÚS 101/05

²⁴⁸ K tomu srov.: § 9 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁴⁹ Bylo již uvedeno, že stejný názor vyslovil i Ústavní soud v rozhodnutí I. ÚS 641/2000: „Naše ústavní předpisy totiž neznačí tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda.“ S ohledem na tuto argumentaci je možné v této souvislosti hovořit o institutu petice *sui generis*, se kterou právní řád spojuje hmotněprávní nárok, v tomto případě na konání místního referenda. K tomu srov.: HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. Petice a stížnosti, s. 685-686. Proti tomuto názoru se posléze postavil i jiný senát Ústavního soudu (k tomu srov.: III. ÚS 658/2002). Dále srov.: VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*. 2007, Příloha časopisu Právní fórum, s. 11.

²⁵⁰ K tomu srov.: § 55 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

Počet oprávněných osob nutných k iniciaci referenda byl stanoven následovně:

do 3.000 obyvatel	30 % oprávněných osob,
do 20.000 obyvatel	20 % oprávněných osob,
do 200.000 obyvatel	10 % oprávněných osob,
nad 200.000 obyvatel	6 % oprávněných osob.

Návrh přípravného výboru musí zejména obsahovat označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje, znění otázky (otázek), navržené k rozhodnutí v místním referendu, odůvodnění návrhu. Nezbytnou součástí je také odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce (města) a označení zmocněnce z členů Přípravného výboru.²⁵¹

Přílohou návrhu přípravného výboru je podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Podpisová listina obsahuje obdobné údaje jako samotný návrh (pro lepší orientaci oprávněných osob).²⁵²

Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.

Je-li návrh podpořen patřičným počtem obyvatel obce, pak je přípravným výborem předložen obecnímu úřadu (úřadu městské části, městského obvodu, magistrátu hlavního města Prahy nebo magistrátu územně členěného statutárního města, dále jen „úřad“). Úřad návrh ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání posoudí. Má-li návrh nedostatky, vyzve úřad zmocněnce k jejich odstranění. Nečinnost úřadu po dobu 30 dnů má za následek fikci bezvadnosti návrhu. Návrh bez nedostatků předloží rada obce (města) k projednání zastupitelstvu.²⁵³

Zastupitelstvo pak o předloženém návrhu rozhodne buď kladně, tedy že referendum vyhlásí, a zároveň stanoví den jeho konání, popř. rozhodne záporně a místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce místní referendum konat nelze. Zastupitelstvo tedy již o návrhu, narozdíl od úřadu (viz výše), rozhoduje věcně.

Pro futuro se jeví jako vhodná úvaha, zda by přípravný výbor neměl ještě před sběrem podpisů předložit navrhovanou otázku k posouzení zastupitelstvu obce. Zamezilo by se tak komplikacím, které

²⁵¹ K tomu srov.: § 10 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁵² K tomu srov.: § 11 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁵³ K tomu srov.: § 12 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

nastávají v situaci, kdy zastupitelstvo obce (statutárního města) odmítne referendum vyhlásit, neboť o navržené otázce referendum konat nelze, ale podpisy oprávněných osob pod návrhem již byly shromážděny (k tomu srov. ust. § 13 odst. 1 písm. b) zák. o místním referendu). Jako inspirace by mohla posloužit úprava rakouská, byť celostátní. Po vhodné modifikaci na českou úpravu místní (např. nahrazení ministra spravedlnosti obecním zastupitelstvem) se však jeví jako vhodný inspirační zdroj. V případě rakouské celostátní lidové iniciativy § 3 VolksbegG stanoví, že lidová iniciativa má být uplatněna nejprve u ministra vnitra. Návrh musí být podpořen jedním promile oprávněných občanů, což zabraňuje podáváním návrhů zjevně neopodstatněných. Ministr vnitra do tří týdnů od podání žádosti rozhodne o možnosti konat lidovou iniciativu, jsou-li splněny všechny předpoklady legality. Pokud ministr vnitra udělí povolení pro konání lidové iniciativy, započne časové období pro sběr podpisů pod lidovou iniciativu. Jedno promile rakouských občanů představuje asi 7.800 oprávněných voličů (údaje roku 2007). Pro samotnou lidovou iniciativu je však třeba shromáždit minimálně 100.000 podpisů oprávněných voličů, přičemž občané, kteří podpořili svým podpisem návrh ministru vnitra na konání lidové iniciativy, se již nemohou do podpisových listin podepsat. Jejich hlasy se ale automaticky počítají jako hlasy pro lidovou iniciativu.²⁵⁴

Pokud zastupitelstvo vyhlášení místního referenda odmítne, nemůže již návrhovač změnit otázku. Změna otázky by si vyžadovala i nový sběr podpisů. Řešení je možné pouze dvojitě, a to obrátit se na soud s návrhem na zrušení rozhodnutí zastupitelstva obce o odmítnutí vyhlásit referendum, popř. zahájit nový sběr podpisů pod nově formulovanou otázkou.

Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města může také o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu rozhodnout bez vyhlášení místního referenda samo. Prohlásí-li zmocněnec přípravného výboru, že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí.

Skutečnost, že zastupitelstvo může návrh zcela akceptovat a o věci samo rozhodnout, a přesto bude referendum muset proběhnout na základě požadavku zmocněnce, se jeví jako neúčelná a finančně náročná. *Pro futuro* lze tedy navrhnout jistou korekci tohoto ustanovení v tom smyslu, že akceptace návrhu zastupitelstvem v plném rozsahu bude rozhodnutím konečným.

Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce (statutárního města) rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.²⁵⁵

Je nutné také poznamenat, že zák. o místním referendu požaduje, aby otázka pro místní referendum byla jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem

²⁵⁴ K tomu srov.: § 16 ve smyslu § 10 a § 4 VolksbegG.

²⁵⁵ K tomu srov.: § 13 odst. 3 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, poslední věta.

„ano“ nebo „ne“.²⁵⁶ Povinnost konat místní referendum nastává nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Dnem vyhlášení místního referenda je první den vyvěšení usnesení na úřední desce.

Zákon o místním referendu upravuje v § 32 kampaň před konáním referenda. Stanoví možnost vyhradit plochu pro představení otázky, popřípadě otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu, a to nejméně 10 dnů přede dnem konání místního referenda. Možnost využívání vyhrazené plochy musí odpovídat zásadě rovnosti v případech, kdy je podáno více návrhů. V den hlasování zakotvuje zákon zákaz provádění kampaně v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost. Zákon o místním referendu umožňuje také konání společného referenda pro více návrhů.²⁵⁷ Zjevným účelem tohoto ustanovení je snaha o hospodárnost.

Byl-li návrh vzešlý od přípravného výboru ověřen úřadem a akceptován zastupitelstvem, popř. rozhodlo-li o konání referenda zastupitelstvo samo, překročí se k hlasování.

Právo hlasovat v místním referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce („oprávněná osoba“). Zákon o místním referendu zde odkazuje na úpravu provedenou v zák. o volbách do zastupitelstev obcí.

Oprávněnou osobou tak je státní občan České republiky, který alespoň v den voleb (zde tedy analogicky v den konání místního referenda), a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu, a státní občan jiného státu, který v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den

²⁵⁶ Otázka položená v místním referendu se stává nezřídka hlavním problémem místních referend a jádrem sporů přípravného výboru s orgány obce, potažmo zastupitelstvem. K tomu srov.: IV. ÚS 223/04 Právo podílet se na správě věcí veřejných: „Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí náležejících do samostatné působnosti obce (statutárního města) s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými, nikoliv rozhodování, jímž by se – v rozporu se smyslem zákona o místním referendu - nahrazovala činnost obecního úřadu, rady obce a zastupitelstva obce spojená s jejich zákonnými povinnostmi [např. přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru - § 12 zákona o místním referendu, či rozhodnutí o tom, že se místní referendu nevyhlásí - § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu]. Opačný výklad by absurdně mohl připustit i cyklení referend (referendum o tom, že má být konáno referendum o dalším referendu atd.). ...V dané věci přípravný výbor nepředložil návrh, který by řešil zájmy občanů bezprostředně, ale zvolil komplikovanou a ve svých důsledcích nepřipustnou cestu referenda o referendu.“ Původní rozhodnutí Krajského soudu Hradec Králové sp. zn. 30 Ca 18/2004 – 10 se vyjádřilo shodně: „Není přípustné vyhlásit místní referendum podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, o otázce, zda má být vyhlášeno místní referendum.“

²⁵⁷ K tomu srov.: § 16 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv; do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části města se zvláštním postavením (dále jen "územně členěné statutární město") anebo městské části hlavního města Prahy má právo volit ten volič, který je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v tomto městském obvodu nebo městské části.²⁵⁸

Místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Samostatný průběh hlasování je upraven obdobně jako volby do zastupitelstev obcí s tou výhradou, že rozdílnost vyplývá zejména ze skutečnosti, že výkon místního referenda a záležitosti s tímto spojené jsou výkonem samostatné působnosti obce (statutárního města), zatímco výkon voleb je výkonem státní správy.²⁵⁹ Příprava a průběh hlasování tak budou mít ve vztahu k volebním zákonům autonomní povahu.²⁶⁰

Zákon o místním referendu byl podroben dlouhodobé kritice za vysoko nastavené kvórum nutné účasti pro platné hlasování. Tato kritika vedla zákonodárce k zásadní změně. Zákonem č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, došlo k úpravě kvóra a k jeho snížení.

Předchozí právní úprava zákona o místním referendu (platná a účinná do 30. 6. 2008) pro platnost a závaznost hlasování v § 48 stanovila, že k platnosti rozhodnutí v místním referendu bylo třeba účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, a že rozhodnutí v místním referendu přijaté se stalo závazným, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se jej zúčastnily. Jednalo-li se o místní referendum, v němž se rozhodovalo o oddělení části obce nebo o sloučení obcí anebo o připojení obce k jiné obci, bylo rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob, v případě oddělení v té části (částech) obce, která se oddělovala. Při sloučení obcí nebo připojení obce nadpoloviční většina oprávněných osob v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán.²⁶¹

Úmysl zákonodárce lze vypožorovat z důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým byla změna provedena.

²⁵⁸ K tomu srov.: § 2 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

²⁵⁹ K tomu srov.: § 50 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁶⁰ VEDRAL, Josef. K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*. 2004, 3, s. 11.

²⁶¹ K tomu srov.: § 48 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění do 30.6.2008.

„Dosavadní praxe konání místních referend dokládá, že ustanovení zákona o místním referendu, podle něhož je k platnosti rozhodnutí v místním referendu třeba účasti alespoň poloviny všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, vede k výskytu neplatných rozhodnutí, především ve větších obcích, a tak vlastně k zbytečnému konání místního referenda...Stávající právní úprava místního referenda tak vytváří určitý blok či bariéru pro větší rozšíření referend, a tak i přímé demokracie na místní úrovni, a především vytváří náročnější podmínky pro platnost místních referend. Příliš vysoký práh účasti pro platnost v podobě 50 % všech oprávněných osob vede k tomu, že lidé, kteří se nezajímají o věci veřejné, mohou snadno blokovat zájem jiné části obyvatelstva obce na něčem se prostřednictvím referenda usnést.“²⁶²

Důvodová zpráva také připomenula, že předchozí právní úprava místního referenda provedená zákonem č. 298/1992 Sb., o místním referendu, stanovovala pro platnost referenda hranici účasti na 25 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Zákon o místním referendu však tuto hranici zvýšil na 50 %.

Z výše uvedených důvodů byl tedy zákon o místním referendu novelizován, kdy bylo sníženo kvórum pro *platnost* rozhodnutí přijatých v místním referendu z 50 % na 35 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, s cílem zvýšit počet místních referend s platným rozhodnutím.

Zákonodárce považoval 35% kvórum za dostatečně vysoké a tento počet obyvatel obce oprávněných v místním referendu hlasovat za dostatečně reprezentativní. Při účasti 35 % oprávněných obyvatel obce na hlasování by pak k přijetí závazného rozhodnutí v místním referendu postačila nadpoloviční většina z 35 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, tj. celkových 17,5 %.

Zákonodárce proto zároveň stanovil, že rozhodnutí přijaté v místním referendu bude *závazné* jen tehdy, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina hlasujících a zároveň alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.²⁶³

²⁶² K tomu srov.: Důvodová zpráva k zák. č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, Obecná část.

²⁶³ Důvodová zpráva cit. výše stanovila: „Stanovení této podmínky pro dosažení závazného rozhodnutí v místním referendu má přispět k zachování legitimacy rozhodnutí přijatého v místním referendu tak, aby malá menšina v obci nemohla rozhodnout na úkor většiny“. Příkladem může být modelová situace z důvodové zprávy: „Obec má 100 oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. 35 osob /tj. 35 %/ se zúčastní hlasování v místním referendu. Pro přijetí závazného rozhodnutí je třeba 25 % ze všech oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob, tj. nejméně 25 lidí. Jestliže se 25 oprávněných osob z 35 zúčastněných

Změnu nedoznal § 48 odst. 3 zákona o místním referendu, kdy i nadále ve věcech oddělení části obce, sloučení obcí nebo o připojení obce k jiné obci, je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. Zákonodárce tak sleduje zájem na větší územní stabilitě obcí, což je legitimní.

Z pohledu institutů přímé demokracie se jedná nepochybně o přínos v tom smyslu, že takto nastavené kvórum pomůže naplnit hlavní poslání referenda, kterým je přímý výkon moci (státní či veřejné) lidem. Bylo-li snadnější referendum mařit než je uskutečnit, nemohlo být takové referendum objektivním a platným nástrojem výkonu moci lidem.²⁶⁴

Změna, ke které ale došlo výše uvedenou novelizací, však musí být vykládána v celkovém kontextu. Zákon č. 169/2008 Sb. totiž neměnil pouze zákon o místním referendu, ale změnil také zákon o obcích (a zcela obdobně i zák. o hlavním městě Praze). Zásadní změna spočívá v úpravě § 89 odst. 2 zák. o obcích, kde bylo vypuštěno oprávnění Ministerstva vnitra České republiky rozpustit zastupitelstvo obce, které nepostupuje v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu.

Jedná se tak o dosti schizofrenní novelizaci, která sice zmenšila nutné kvórum účasti pro platnost a závaznost hlasování v místním referendu, ale zároveň učinila zastupitelstvo, které se výsledkem referenda neřídí, nepostizitelným.

Zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 169/2008 Sb. nastínil myšlenky, kterými byl veden: „Rozpuštění zastupitelstva obce za neprovedení rozhodnutí přijatého v místním referendu totiž znamená, že stát fakticky nepřímou ukládá obci, jak má postupovat v oblasti samosprávy - a to pod hrozbou rozpuštění jejího zastupitelského orgánu, zvoleného v demokratických volbách, což je situace z ústavního hlediska problematická /zvláště když z rozhodnutí přijatého v místním referendu zpravidla nevyplývá pro orgány samosprávy konkrétní pozitivní postup/. Problematické je i to, že k rozpuštění zastupitelstva obce za neprovedení rozhodnutí přijatého v místním referendu, což je ve své podstatě sankce politické povahy, dochází v rámci správního dohledu státu. I při zrušení této sankce zůstane pochopitelně zachována politická odpovědnost zastupitelstva a nebude narušen ani správní dozor nad samosprávou, který se v ústavních limitech realizuje rušením nezákonných aktů orgánů samosprávy - jimiž jsou i ty, které nerespektují zákonem stanovenou závaznou povahu rozhodnutí přijatého v místním referendu.“

vysloví pro jednu z variant /tj. 71,4 % ze zúčastněných oprávněných osob/, pak bude splněn požadavek závaznosti místního referenda.“

²⁶⁴ Vysoko nastavené kvórum vedlo některé autory k trefné poznámce, že: „Referendum zmařit je patrně v našich zeměpisných šířkách lehčí, než referendum uskutečnit.“ K tomu srov.: POMAHÁČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha : ISV, 1999, s. 100.

Skutečnost, že v České republice není možno volené orgány obce odvolat v referendu²⁶⁵ či za použití institutu odvolání – recall, ale také je nelze nikterak postihnout, nebudou-li respektovat vůli lidu vzešlou z platného a závazného místního referenda, tak vytváří jakési právní vakuum, kde nerespektování rozhodnutí přijatého v místním referendu (tedy vůle lidu) postrádá sankci, tedy *cum grano salis* můžeme říci, že zákon o místním referendu je ve vztahu k odpovědnosti konkrétních orgánů obce (statutárního města) imperfektní normou. Nic na tom nezmění ani deklarace § 49 zákona o místním referendu, který stanoví, že rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.

Finanční náklady spojené s konáním místního referenda nese obec (popř. statutární město), což se ale nevztahuje na náklady vzniklé přípravnému výboru. Zákon o místním referendu výslovně stanoví, že koná-li se místní referendum na návrh přípravného výboru, nejsou výdaje spojené s činností přípravného výboru, se získáním podpisů oprávněných osob podporujících konání místního referenda a náklady na kampaň, součástí výdajů hrazených z rozpočtu obce.²⁶⁶

Toto ustanovení by si vyžadovalo důkladnou diskusi. Náklady spojené se sběrem podpisů, s tiskem podpisových listin a dalších náležitostí, stejně tak jako náklady spojené s kampaní, budou s rostoucí velikostí obcí (statutárních měst) vyšší. Značné náklady by ale neměly odrazovat od konání a iniciací referend. Inspirací zde opět může být úprava rakouská (byť celostátní), kde podle § 8 odst. 1 VolksbegG nese náklady na obstarání podpisových listin pro celostátní lidovou iniciativu stát. Zmocněnec zastupující lidovou iniciativu musí uhradit státu dle § 8 odst. 4 VolksbegG paušální náhradu 2.180 Euro (znění zákona k 1. 9. 2008), jakožto kompenzaci spojenou s obstaráním podpisových listin a textů, které jsou předmětem lidového hlasování. Ministerstvo vnitra následně hradí zbytek.

Zákon o místním referendu v § 57 zaručuje soudní ochranu návrhu přípravného výboru, který má právo domáhat se ochrany soudu, jestliže nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad návrhu (viz výše).

Dále má přípravný výbor právo obrátit se na soud v případě, kdy zastupitelstvo obce (statutárního města) nerozhodlo o návrhu přípravného výboru a nevyhlásilo místní referendum nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí.²⁶⁷

²⁶⁵ K tomu srov.: § 7 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁶⁶ K tomu srov.: § 51 odst. 3 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁶⁷ K tomu srov.: § 57 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 1 písm. a), b) zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

Návrh soudu se podává nejpozději do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad, popř. do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce (statutárního města), kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.²⁶⁸

Jestliže soud návrhu vyhoví a rozhodne opačně v případech, kdy zastupitelstvo obce (statutárního města) nerozhodlo o návrhu přípravného výboru nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí, pak takovéto rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce (statutárního města).²⁶⁹

Zákon o místním referendu v § 58 také umožňuje obrátit se na soud s návrhem na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Takovýto návrh může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že k porušení zákona o místním referendu v takové míře, že to mohlo ovlivnit výsledek referenda. Dalším důvodem pro podání návrhu je skutečnost, že místní referendum bylo konáno o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle zákona o místním referendu konat.

Takovýto návrh je možno podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.

Soudem příslušným k rozhodování výše uvedených sporů je krajský soud (věcná příslušnost) v místě sídla správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni (místní příslušnost).²⁷⁰ Účastníky řízení jsou přípravný výbor a příslušná obec (městská část, městský obvod, nebo hlavní město Praha). V případě návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu je účastníkem řízení i osoba oprávněná hlasovat v místním referendu. Soud je povinen rozhodnout o návrhu ve lhůtě dané zákonem (do 30 dnů). Rozhoduje formou usnesení, kdy jednání nemusí nařizovat. Striktní lhůta *ex lege* má za cíl rychlost řízení a je obdobná jako u rozhodování ve věcech volebních.²⁷¹

Výše uvedeným bylo popsáno místní referendum v podmínkách České republiky. Absence jasného ústavního rámce a nejednoznačně vykládaný zákon o místním referendu ve

²⁶⁸ K tomu srov.: § 57 odst. 2 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁶⁹ K tomu srov.: § 57 odst. 3 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²⁷⁰ K tomu srov.: § 7 a § 91a zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

²⁷¹ VOPÁLKA, Vladimír, et al. Soudní řád správní : Komentář. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2004. Ochrana ve věcech místního referenda, s. 238.

svém důsledku v každodenní praxi způsobují značné obtíže. Základním problémem zůstává formulace otázky pro hlasování v místním referendu a její jasné vymezení (pozitivní či negativní) ve vztahu k oblastem, o nichž lze místní referendum konat. Nově zavedený termín v § 7 písm. e) zák. o místním referendu, který zakazuje konat místní referendum o otázce, o které se rozhoduje ve „zvláštním řízení“ vyvolává mnoho otázek. Takřka o každé otázce je totiž rozhodováno v nějakém typu řízení. Dřívější formulace dovolávající se řízení v režimu správního řádu proto byla nepochybně určitější. Je tak na soudní praxi, aby definovala „zvláštní řízení“ ve vztahu k místnímu referendu.

Soudní praxe se k výkladu ust. § 7 písm. e) zák. o místním referendu opakovaně navrácí: I. ÚS 101/05: „Zákon o místním referendu v § 7 stanoví případy, kdy nelze místní referendum konat. Ve vztahu k posuzované věci je to v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení [§ 7 písm. e) zákona o místním referendu]. Judikatura zaujala stanovisko, že uvedená výluka dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do *samostatné působnosti* obce ve *zvláštním řízení*, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozhodnutí NSS sp. zn. 58 Ca 23/2005, Sb. NSS 2005, 10: 853). (...) pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu.“ Proti restriktivnímu výkladu ustanovení § 7 písm. e) zák. o místním referendu se postavil Nejvyšší správní soud (Sb. NSS 2005, 10: 853): „Citované ustanovení však nelze vykládat izolovaně, nýbrž především ve vazbě na § 6 a zbývající skutkové podstaty formulované v § 7 zákona o místním referendu...Řečeno jinak, ze zásady, že o všech věcech, které patří do samostatné působnosti obce, lze rozhodovat v místním referendu, existují výjimky, jejichž uzavřený výčet obsahuje právě § 7 zákona o místním referendu. Výluka v § 7 písm. e) zákona o místním referendu tak dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem, např. správním řádem či jinými procesními předpisy. Jako příklad lze uvést rozhodování obce o správních deliktech dle § 58 zákona o obcích. Konání místního referenda tudíž nemůže bránit okolnost, že věc je nebo se stane předmětem jakéhokoliv řízení.“

Bylo-li výše řečeno, že samospráva má přirozenoprávní podstatu a je výsledkem přirozeného vývoje, pak již sama skutečnost, že zákonodárce velmi úzce koncipoval oblasti, o nichž lze v místním referendu rozhodnout a dále restriktivně v tomto směru místní referendum omezuje, by mohla být sama o sobě nazírána jako *contradictio in adjecto*.²⁷²

²⁷² Někteří autoři se domnívají, že oproti úpravě místního referenda provedené zák. č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, neznamená současná právní úprava zák. č. 22/2004 Sb., o

Restriktivní výklad k problematice místního referenda zaujal i Ústavní soud České republiky.²⁷³ Ve svém rozhodnutí II ÚS 706/2004 stanovil, že místní referendum nemůže být referendem *konzultativním*, a dále deklaroval, že přípravná fáze (přesněji ústavní garance práva na vyhlášení referenda – práva občanů referendum iniciovat) nepožívá ústavní ochrany ve stejné míře, jako právo volební.

„Ústavní soud nemůže v prvé řadě přisvědčit stěžovateli, že by hlasovací právo v místním referendu mělo požívat přinejmenším stejné ochrany jako právo volební. Rovnocennost těchto práv sice vychází z čl. 21 odst. 1 Listiny, tím však veškerá podobnost končí. Zatímco volební právo je výslovně upraveno na ústavněprávní rovině (...) místní referendum ústavněprávní zakotvení postrádá a jeho úprava je svěřena toliko právu jednoduchému. Pravidelné vypisování voleb přitom patří mezi základní zásady fungování demokratického státu, zatímco vypsání místního referenda není ústavním pořádkem výslovně ani předpokládáno. Totožná ochrana čl. 21 odst. 1 Listiny se proto vztahuje pouze na případ vyhlášeného hlasování ve volbách nebo v místním referendu, nikoliv však na ochranu samotného vyhlášení tohoto hlasování. Právo iniciovat konání místního referenda tak představuje veřejné subjektivní právo, které však nepožívá ochrany čl. 21 odst. 1 Listiny, ani dalších v petitu ústavní stížnosti uvedených ustanovení...V této souvislosti přitom nemůže Ústavní soud stěžovateli přisvědčit, byť se opírá o názor na danou problematiku uznávaného autora, že zákon č. 22/2004 Sb., umožňuje konání taktéž tzv. konzultativního referenda. Toto tvrzení vyvozuje stěžovatel ze znění § 13 odst. 1 zákona o obcích. Podle mínění Ústavního soudu však zákon o místním referendu tzv. konzultativní referendum neumožňuje a upravuje pouze referendum decisní.“

Tento názor však není autory obecně akceptován: „Zákon připouští jak referendum, v němž se přímo rozhoduje o určité otázce patřící do samostatné obce, o které přísluší obci podle zákona přijmout konečné rozhodnutí, ratifikační referendum (např. rozhodnutí o nakládání s obecním majetkem), tak konzultativní referendum, ve kterém se rozhoduje o přijetí stanoviska obce jako územního společenství občanů k určité otázce, k níž má obec v rámci své samostatné působnosti právo se jako dotčený subjekt vyjádřit, nikoliv však o ní sama ve své samostatné působnosti rozhodovat (např. těžba nerostů či výstavba elektrárny na území obce).“²⁷⁴

místním referendu, výrazné omezení. K tomu srov.: VEDRAL, Josef. Ještě k omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, 10, s. 13.

²⁷³ DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy*. 2007, 17, s. 624.

²⁷⁴ VEDRAL, Josef, et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2008. Volby a místní referendum, s. 323.

Výše uvedené závěry Ústavního soudu (resp. některých jeho senátů) nejsou obecně přijímány, a to dokonce ani v rámci Ústavního soudu.²⁷⁵ Restriktivní postoj Ústavního soudu je mnohými autory kritizován pro přepjatý formalismus.²⁷⁶ Závěry Ústavního soudu také nebývají jednoznačně akceptovány všemi členy senátu, kteří připojují odlišná stanoviska.²⁷⁷

Odlišné stanovisko soudkyně Wagnerové k rozhodnutí IV. ÚS 223/04 vytyká nálezu přílišnou restrikcii v postoji Ústavního soudu k místnímu referendu: „(...) příliš restriktivně interpretuje čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), čemuž brání čl. 22 Listiny, který naopak požaduje, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Primárním účelem referenda je sice rozhodování občanů o konkrétních otázkách veřejného života namísto rozhodování jejich zástupců. Sekundárně však představuje každé referendum nástroj politického tlaku, a jako takový působí iniciačně k zahájení diskuse o konkrétním problému. Tento aspekt referenda je legitimní součástí základního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných. Většinové stanovisko však zmíněný aspekt přehlédlo, a tak i pominulo působení čl. 22 Listiny na výklad čl. 21 odst. 1 Listiny. Z těchto důvodů jsem se nemohla ztotožnit s většinovým stanoviskem.“

Proč Ústavní soud k místnímu referendu zaujímá výše popsaný postoj, není zřejmé, a to zejména s ohledem na zcela opačný postoj Ústavního soudu k volebnímu právu, kde akcentuje vklad extenzivní.²⁷⁸ *Pro futuro* je pak nepochybně legitimním požadavkem očekávat od Ústavního soudu lepší a konzistentnější argumentaci tam, kde místní referendum bude podrobovat ústavnímu přezkumu, a to zejména s ohledem na ust. čl. 4 odst. 4 a čl. 22

²⁷⁵ Bylo již výše řečeno, že náznaky nesouhlasu s usnesením Ústavního soudu I. ÚS 641/2000 vyslovil jiný senát v usnesení III. ÚS 658/02. Srov. také: DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy*. 2007, 17, s. 624.

²⁷⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*. 2007, Příloha časopisu Právní fórum, s. 11.

²⁷⁷ Odlišné stanovisko soudkyně Wagnerové k nálezu IV. ÚS 223/04.

²⁷⁸ K tomu srov.: IV. ÚS 275/96 Ke svobodné soutěži politických sil v demokratické společnosti: „Jestliže účelem zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, pak sporná ustanovení tohoto zákona musí být interpretována v duchu čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Za takový výklad považuje Ústavní soud toliko výklad, který je k tomuto základnímu právu vstřícný - tedy takový, aby bylo umožněno volit a být volen a ne naopak.“

Listiny základních práv a svobod, což by mohlo restriktivní postoj strážce ústavnosti ozřejmit.²⁷⁹

3.2.2.3. Zákon o krajském referendu

Bylo již výše uvedeno, že referendum na úrovni vyšších územně samosprávných celků – krajů – si prošlo zajímavou genezí. Na možnost jeho konání bylo myšleno v zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení, dále jen „zák. o krajích“) do konce roku 2002, přičemž ale prováděcí předpis nebyl přijat, takže uskutečnění takového krajského referenda bylo pouhou fikcí.²⁸⁰ Zákonodárce místo přijetí prováděcí normy krajské referendum ze zákona o krajích vyjmul.²⁸¹ Krajské referendum tak nebylo možné uskutečnit ani v rovině teoretické. S účinností od ledna 2011 zákonodárce krajské referendum opět v zák. o krajích zakotvil, a zároveň tentokrát přijal i prováděcí normu.²⁸²

V době vypracování této práce doposud neproběhlo jediné krajské referendum, a tak se nelze opřít o judikaturu soudů a o podrobnější odborné publikace.

Zákonodárce krajské referendum zavádí s poukazem na čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a s poukazem na Evropskou chartu místní samosprávy (vyhl. pod č. 181/1999 Sb.), jak bylo ostatně výše zmíněno. Zdá se, že zákonodárce silně vnímá akcent Rady Evropy na zavádění referend na komunální či regionální úrovni.²⁸³ Proč ale nereaguje na apel na referendum na úrovni celostátní, není jasné. Taktéž postoj Evropské unie k přímé demokracii se zásadně mění. Doposud jednotlivé státy referenda uplatňovaly různě

²⁷⁹ Jako nepřesvědčivou hodnotí argumentaci Ústavního soudu i někteří autoři. K tomu srov.: VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*. 2007, Příloha časopisu *Právní fórum*, s. 11.

²⁸⁰ K tomu srov.: § 12 odst. 2 písm. g) zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění účinném do 31.12.2002.

²⁸¹ K tomu srov. zák. č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸² K tomu srov.: zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Vznik normy byl ale spojen s vetem prezidenta republiky. Poslanecká sněmovna však na zákonu prezidentem vráceném setrvala. K tomu srov.: Usnesení PS č. 119/2010 Sb., kterým Poslanecká sněmovna setrvala na zákonu o krajském referendu přijatém Parlamentem dne 9. března 2010 a vráceném prezidentem republiky dne 19. března 2010.

²⁸³ K tomu srov.: Doporučení Rady Evropy č. 1704 (2005): “Referendums: towards good practices in Europe”, schválené na 16. schůzi Parlamentního shromáždění dne 29. 4. 2005 pod dok. č. 10498 a navazující doporučení Výboru ministrů č. 10745, schválené na 945. zasedání 9. 11. 2005.

v závislosti na konkrétních historických a právních podmínkách. V poslední době však i v rámci EU dochází na tomto poli k posunu a přímá demokracie se dostává do popředí.²⁸⁴

Zákon ze dne 9. března 2010 č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zák. o krajském referendu“), nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011 a nezapře inspiraci v zák. o místním referendu, jak ostatně konstatuje i důvodová zpráva.

„Navrhovaný zákon je adaptací dosavadní právní úpravy místního referenda. Vychází z návrhu Zlínského kraje z roku 2005 na vydání zákona o krajském referendu (sněmovní tisk 1166) a komplexního pozměňovacího návrhu Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk 1166/2), snaží se ovšem odstranit některé jejich legislativní nedostatky obvykle cestou důslednějšího následování vzorového zákona o místním referendu.“²⁸⁵

Inspirace v zák. o místním referendu může odstranit zdánlivý hendikep neexistence bližší judikatury, kdy pro zjevnou a nezakrytou podobnost obou norem lze rozhodovací činnost soudů předvídat. Nelze totiž předpokládat, že by se obecné soudy (ale také Ústavní soud) zcela odchýlily při posuzování možných sporů od své dřívější rozhodovací praxe ve věcech referenda místního.

Obecně lze říci, že zák. o krajském referendu vnímá referendum pouze jako doplněk zastupitelské demokracie, kterou považuje za zcela dominantní. Zákonodárce ovšem přímou participaci občanů na výkonu samosprávné moci shledává jako krajně vhodnou, a to také s ohledem na posilování identifikace občanů s teprve nedávno vzniklými kraji.

„Cílem navrhovaného zákona není odstranění nebo zatlačení principu zastupitelské demokracie v krajích, nýbrž jeho doplnění prvky přímé demokracie tak, aby přímé rozhodování občanů kraje o významných problémech jejich kraje nebylo již nadále právně nemožným. (...) Referendum a prvky přímé demokracie vůbec mohou významně posilovat participaci občanů na věcech veřejných, pocitování problémů své obce a kraje jako svých vlastních a konečně i osobní identifikaci občana s jeho obcí a krajem. Zvláště v případě krajů, jež byly uvedeny v život teprve v roce 2000 a jimž leckdy chybí dlouhodobá tradice, mohou referenda působit jako vítaný doplňkový zdroj legitimacy krajské moci a účinně přispět, aby se kraje vskutku reálně staly oněmi „společenstvími občanů“, o nichž hovoří čl. 100 odst. 1 Ústavy.“²⁸⁶

Zákon o krajském referendu upravuje provádění referenda na území vyšších územních

²⁸⁴ K tomu srov.: Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě.

²⁸⁵ K tomu srov.: Důvodová zpráva k zákonu č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, Obecná část.

²⁸⁶ Tamtéž.

samosprávných celků (dále jen „kraj“). Výslovně stanoví, že jej nebude použito pro referendum na území hlavního města Prahy.²⁸⁷

V krajském referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti kraje.

Zákonodárce opět využil negativního vymezení nepřipustnosti konání krajského referenda. Nelze zapřít podobnost (často doslovnou) se zákonem o místním referendu, a proto lze bezezbytku odkázat na předcházející kapitolu také co do kritiky zde vznesené. Zákonodárce ve své důvodové zprávě neopomenul zdůraznit, že takto koncipované negativní vymezení se „v praxi osvědčilo“.

Krajské referendum nelze konat ve věci ukládání pokut, rozpočtu kraje, o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání hejtmana, jeho náměstků a členů rady kraje, volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje, jestliže by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje. Nelze také konat referendum, jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.²⁸⁸

Nad rámec výše uvedeného nutno zdůraznit, že v úvahu nepřipadá ani hlasování o změně hranic kraje. Změna hranic kraje je totiž možná pouze zákonem.²⁸⁹

Iniciace krajského referenda je opět dvojí; referendum může iniciovat zastupitelstvo kraje svým usnesením, nebo přípravný výbor návrhem na konání krajského referenda (dále jen „návrh přípravného výboru“).²⁹⁰

Pokud referendum iniciuje zastupitelstvo kraje, činí tak formou usnesení schváleného nadpoloviční většinou hlasů všech členů zastupitelstva kraje. Toto usnesení následně rozešle starostům všech obcí na území kraje, kteří usnesení vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.²⁹¹

²⁸⁷ Srov.: § 1 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Bylo již uvedeno, že hlavní město Praha má specifické postavení obce i vyššího územně samosprávného celku. Pro regulaci referenda na jeho území se tedy použije zákon o místním referendu (viz výše).

²⁸⁸ Srov.: § 7 č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

²⁸⁹ Srov.: Čl. 2 úst. zák. č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

²⁹⁰ Srov.: § 8 č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

²⁹¹ Srov.: § 14 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

Právo iniciovat krajské referendum však náleží i občanům kraje, resp. přípravnému výboru, který tvoří nejméně 3 oprávněné osoby. Přípravný výbor uvede, kdo z jeho členů je zmocněn jednat jeho jménem, přičemž úkony takového zmocněnce jsou pro něj závazné.

Práva přípravného výboru jsou dále upravena v ust. § 9 zák. o krajském referendu a patří mezi ně právo navrhnout uspořádání krajského referenda, právo delegovat členy do komisí pro hlasování, právo podat soudu návrh na určení, že krajské referendum má být vyhlášeno, nebo že návrh přípravného výboru nemá vady, právo podat soudu návrh na neplatnost hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v krajském referendu.

Návrh přípravného výboru na konání krajského referenda může být podán pouze tehdy, pokud jej svým podpisem podpořilo alespoň 6 % oprávněných osob s trvalým pobytem v kraji, v němž má být referendum konáno.²⁹² Zákonodárce má 6% hranici za dostatečně reprezentativní a neuchyluje se k odstupňování nutného kvóra podle počtu obyvatel kraje, jak činí zák. o místním referendu. Pouze na okraj je vhodné uvést, že původní návrh počítal s 5% kvórem.²⁹³ Nezbytnou přílohou návrhu přípravného výboru je podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Na shromažďování podpisů do podpisových archů se nepoužije ani subsidiárně zák. o právu petičním, neboť zákon o krajském referendu tuto oblast zcela reguluje a je k zákonu o právu petičním ve vztahu speciality (*lex specialis*).

Náležitosti obsahu návrhu přípravného výboru stejně jako náležitosti podpisových archů specifikuje § 10 a § 11 zák. o krajském referendu. Návrh i podpisový arch musí shodně obsahovat označení kraje, v němž se konání krajského referenda navrhuje, znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v krajském referendu, jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození a jejich adresy. Podpisové archy navíc obsahují poučení/upozornění v následujícím znění: „Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání krajského referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o krajském referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč“. Je zcela zřejmé, že součástí podpisových archů budou nakonec i vlastnoruční podpisy oprávněných osob.

Součástí návrhu přípravného výboru je nad rámec výše uvedeného také odůvodnění návrhu, odhad nákladů spojených s provedením krajského referenda a realizací rozhodnutí přijatého v krajském referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu kraje a označení zmocněnce z členů přípravného výboru.

Otázka, která je navržena pro krajské referendum, musí být jednoznačně položena tak,

²⁹² Srov.: § 8 odst 2 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Vychází se zde z počtu obyvatel kraje podle stavu k 1. lednu toho roku, v němž byl návrh Přípravného výboru podán.

²⁹³ K tomu srov.: Důvodová zpráva k zákonu č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, Obecná část.

aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo „ne“.²⁹⁴

Návrh přípravného výboru spolu s podpisovými archy se předkládá krajskému úřadu, který jej posoudí do 15 dnů ode dne jeho podání.

Pokud má návrh přípravného výboru *vady*, nemá-li náležitosti stanovené zák. o krajském referendu, jestliže obsahuje nesprávné údaje nebo neúplné údaje, popř. chybí-li některé z údajů, je krajský úřad povinen upozornit na tyto vady zmocněnce a zároveň mu stanovit lhůtu pro odstranění chyb či doplnění nedostatků (ne kratší než 7 dnů). Krajský úřad návrh přípravného výboru současně zmocněnci podle potřeby vrátí.²⁹⁵ Krajský úřad zde posuzuje návrh přípravného výboru z formálního hlediska, nikoliv z hlediska obsahového – věcného – viz dále.

Další možností je, že návrh přípravného výboru vady nemá. Krajský úřad je pak povinen bezvadný návrh předložit prostřednictvím rady kraje na nejbližším zasedání zastupitelstvu kraje. Fikce bezvadnosti návrhu přípravného výboru nastává také *ex lege* v případě nečinnosti krajského úřadu po dobu delší než 30 dnů.²⁹⁶

Zastupitelstvo kraje na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne o vyhlášení krajského referenda, jestliže lze o navržené otázce krajské referendum konat, a zároveň stanoví den a dobu jeho konání, popř. rozhodne o tom, že krajské referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze krajské referendum konat. Zastupitelstvo návrh přípravného výboru na konání krajského referenda posuzuje již meritorně – věcně. Pokud by rozhodlo, že referendum nevyhlásí, musí být podán nový návrh na konání krajského referenda (pokud by přípravný výbor neuspěl u soudu s návrhem na zrušení rozhodnutí zastupitelstva kraje o odmítnutí vyhlásit referendum).

Bezezbytku zde lze odkázat na závěr učiněný v předchozí kapitole. Lze kriticky nahlížet na skutečnost, že meritorní posuzování návrhu přípravného výboru se koná až v této fázi procesu iniciace krajského referenda, kdy jsou již podpisy pod návrhem shromážděny, kdy již nepochybně musela proběhnout informační kampaň, a kdy již přípravný výbor musel investovat nemalé finanční prostředky. *Pro futuro* se jeví jako vhodná úvaha, zda by přípravný výbor neměl ještě před sběrem podpisů předložit navrhovanou otázku k posouzení zastupitelstvu kraje. Zamezilo by se tak mnohým komplikacím, které nepochybně (stejně jako u obecních referend) nastanou.

Zastupitelstvo rozhoduje formou usnesení, o kterém neprodleně vyrozumí zmocněnce.

²⁹⁴ Srov.: § 8 odst. 3 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

²⁹⁵ Srov.: § 12 odst. 2 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

²⁹⁶ Srov.: § 12 odst. 3, 4 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

Veřejnost je informována prostřednictvím Věstníku právních předpisů kraje a vyvěšením usnesení na úřední desce krajského úřadu po dobu 15 dnů. Usnesení je zároveň rozesláno starostům všech obcí na území kraje, kteří publicitu zajišťují taktéž vyvěšením na úřední desce obecního úřadu.²⁹⁷

Zastupitelstvo kraje může také návrhu Přípravného výboru vyhovět a samo o otázce navržené k rozhodnutí v krajském referendu rozhodnout, aniž by referendum vyhlášovalo. Prohlásí-li však zmocněnec přípravného výboru, že na konání krajského referenda trvá, zastupitelstvo kraje na svém nejbližším zasedání krajské referendum vyhlásí. Pokud předtím zastupitelstvo kraje zcela vyhovělo otázce navržené k hlasování, pak takovéto rozhodnutí pozbývá platnosti.²⁹⁸ V případě, že je krajské referendum vyhlášeno, nesmí orgány kraje o otázce, o které bude rozhodováno v krajském referendu, již rozhodnout.

Referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení (první den vyvěšení usnesení zastupitelstva kraje na úřední desce krajského úřadu), není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější.

Hlasování v krajském referendu se uskuteční podle zásad všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva, přičemž oprávněným hlasovat je každý, kdo má právo volit do zastupitelstva kraje.²⁹⁹ Hlasování se koná v jednom dni. Je-li však referendum spojeno s volbami do zastupitelstev, Parlamentu České republiky či Evropského parlamentu, překrývá se časově jeho konání s těmito volbami (tedy hlasuje se ve dvou dnech). Krajské referendum se koná *jen* na celém území kraje. Oprávněná osoba označí křížkem v příslušném rámečku předtištěnou odpověď „ano“ nebo „ne“, pro kterou hlasuje, a vloží tento hlasovací lístek do úřední obálky. K jiné úpravě hlasovacího lístku se nepřihlíží.

Další ustanovení zák. o krajském referendu, regulující faktický průběh samotného hlasování, se v zásadě neliší od úpravy provedené v zák. o místním referendu. Odchylně je, s ohledem na velikost území krajů, upraveno např. hlasování v krajském referendu na základě hlasovacího průkazu, který využijí zejména občané, kteří nebudou moci hlasovat v okrsku podle místa trvalého pobytu, ale zúčastní se hlasování v jiném okrsku na území kraje. Hlasovací lístek vydá k žádosti obecní úřad.³⁰⁰

²⁹⁷ Srov.: § 13 odst. 2 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

²⁹⁸ Srov.: § 13 odst. 3 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

²⁹⁹ Srov.: § 2, § 3 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Překážky ve výkonu hlasovacího práva stanoví ust. § 4 zák. o krajském referendu, a to zcela obdobně jako u referenda místního (vazba, výkon trestu, zbavení způsobilosti k právním úkonům, ochrana zdraví lidu, vojenská činná služba).

³⁰⁰ Srov.: § 31 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

Kampaň pro krajské referendum upravuje ust. § 33 zák. o krajském referendu. Starosta *může* vyhradit plochu pro prezentaci otázky navržených k rozhodnutí v referendu, a to nejméně 10 dnů přede dnem jeho konání. Kampaň v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost, je zakázána. Zákon dále stanoví povinnost zastupitelstvu kraje, aby zabezpečilo v informačních prostředcích kraje poskytnutí prostoru pro informování občanů k oběma odpovědím. Vágní dikce tohoto ustanovení ale přímo nestanoví, zda samo zastupitelstvo kraje má povinnost aktivně občany informovat, tedy zda má samo vypracovat informační kampaň pro i proti návrhu, či zda má jen zabezpečit shodný přístup příznivců a odpůrců do krajských médií.

Sama skutečnost, že starosta *může* vyhradit plochu pro prezentaci otázky/otázek navržených k rozhodování v referendu, by se jevila jako krajně nedostatečná. Imperativ zastupitelstvu, aby zpřístupnilo informační prostředky kraje za účelem obeznámení občanů s dopady krajského referenda, tedy pro jejich informování o obou odpovědích, lze hodnotit jako vhodný, byť s výhradou výše vznesenou. Je běžnou součástí řady zahraničních úprav, že oficiální místa informují občany a na důsledky hlasování poukazují, aniž by ale vybočila z nezávislého přístupu k možným variantám. Zejména úprava Švýcarská, byť celostátní, vykazuje na poli přímé demokracie a informační povinnosti oficiálních míst ve vztahu k občanům značnou propracovanost. V souvislosti s každým všelidovým hlasováním vydává spolkové kancléřství informační brožuru pro oprávněné voliče, kterou doručí do všech domácností.³⁰¹ Zde jsou voličům zprostředkovány argumenty pro i proti návrhu. Vláda sama kampaň nevede, ale má právo vyjádřit se a argumentovat, který z návrhů je jí nejbližší. Stanovisko vlády má velkou faktickou váhu a voliče silně ovlivňuje.

K tomu, aby bylo rozhodnutí přijaté v krajském referendu *platné*, je zapotřebí, aby se jej zúčastnilo alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí v krajském referendu je *závazné*, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se krajského referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.

Seznamem oprávněných osob se pro účely zák. o krajském referendu rozumí výpis ze stálého seznamu voličů, který pro účely hlasování v krajském referendu předá před zahájením hlasování obecní úřad okrskové komisi.³⁰²

³⁰¹ K tomu srov. informační materiály publikované v souvislosti s informační povinností spolkového kancléřství dostupné na www.admin.ch.

³⁰² Srov.: § 30 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

Zák. o krajském referendu v § 49 stanoví, že rozhodnutí v krajském referendu je pro zastupitelstvo kraje a orgány kraje závazné. Opět nelze než odkázat na skutečnost nastíněnou v předchozí kapitole, že totiž situace, kdy by se zastupitelstvo kraje neřídilo rozhodnutím přijatým v krajském referendu, není právně ošetřena a ignorování vůle lidu tak postrádá faktickou sankci.

Zák. o krajském referendu upravuje dále v § 52 náklady spojené s konáním krajského referenda. Náklady krajského referenda hradí kraj ze svého rozpočtu. Je-li však referendum konáno na návrh přípravného výboru, pak výdaje spojené s činností přípravného výboru, se získáním podpisů oprávněných osob podporujících konání krajského referenda a náklady na kampaň nejsou hrazeny.

Již v kapitole o místním referendu bylo uvedeno, že *pro futuro* by bylo vhodné toto ustanovení podrobit revizi. Náklady spojené s iniciací krajského referenda přípravným výborem budou v praxi značné. Finanční náklady by ale neměly odrazovat od konání a iniciací referend. Zákodárce by se měl zamyslet, zda např. v případě úspěchu referenda vyvolaného přípravným výborem by část nákladů přípravného výboru neměl nést kraj.

Zák. o krajském referendu také upravuje soudní přezkum a ochranu ve věcech krajského referenda.

Prvním druhem specifického řízení ve věci krajského referenda je řízení o soudní ochraně návrhu přípravného výboru. Účastníky tohoto řízení jsou přípravný výbor a příslušný kraj.³⁰³

Právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu (soudní řád správní³⁰⁴) přísluší přípravnému výboru, jestliže tento nesouhlasí s výzvou krajského úřadu k odstranění vad, dále jestliže zastupitelstvo kraje nerozhodlo o návrhu přípravného výboru na vyhlášení krajského referenda, jestliže o navržené otázce bylo možno krajské referendum konat, a nebo rozhodlo o tom, že krajské referendum nevyhlásí, neboť došlo k závěru, že o navržené otázce krajské referendum konat nelze.³⁰⁵

Návrhem se lze tedy domáhat určení, že návrh přípravného výboru na konání krajského referenda nemá nedostatky, popř. se lze také domáhat vyhlášení krajského

³⁰³ Srov.: § 91b odst. 2 soudní řád správní.

³⁰⁴ Srov.: § 91b zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 118/2010 Sb.

³⁰⁵ Srov.: § 12 odst. 2, § 13 odst. 1 písm. a), b), § 56 odst. 1 písm. a), b), zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

referenda.³⁰⁶

Nesouhlasí-li přípravný výbor s výzvou krajského úřadu k odstranění vad návrhu na konání krajského referenda, pak se na soud musí obrátit do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad.³⁰⁷

V případě, že se přípravný výbor domáhá vyhlášení krajského referenda, pak tak musí učinit ve lhůtě do 20 dnů od jednání zastupitelstva kraje, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva kraje, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že krajské referendum nevyhlásí.³⁰⁸

Pokud soud vyhoví návrhu přípravného výboru na vyhlášení krajského referenda za situace, kdy o něm zastupitelstvo kraje nerozhodlo, popř. rozhodlo o tom, že krajské referendum nevyhlásí, pak takovéto rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva kraje.³⁰⁹

Dalším specifickým řízením ve věci krajského referenda je řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí přijatého v krajském referendu podle ust. § 57 zák. o krajském referendu. Účastníky tohoto řízení jsou přípravný výbor, kraj, ale také osoba oprávněná hlasovat v krajském referendu, pakliže soudní řízení iniciovala.³¹⁰

Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v krajském referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že došlo k takovému porušení ustanovení zák. o krajském referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, popř. bylo-li konáno krajské referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti kraje, popř. bylo-li konáno krajské referendum o věci, o níž krajské referendum nelze konat.³¹¹

Návrhem se lze tedy na soudu domáhat, aby vyslovil neplatnost *rozhodnutí* přijatého v krajském referendu, popř. aby vyslovil neplatnost *hlasování* v krajském referendu.³¹² Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.³¹³

³⁰⁶ Srov.: § 91b odst. 1 písm. a), b) soudní řád správní.

³⁰⁷ Srov.: § 56 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

³⁰⁸ Srov.: § 56 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. b) zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

³⁰⁹ Srov.: § 56 odst. 1 písm. b), odst. 3 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

³¹⁰ Srov.: § 91b odst. 2 soudní řád správní, § 57 odst. 1 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

³¹¹ Srov.: § 57 odst. 1 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

³¹² Srov.: § 91b odst. 1 písm. c), d) soudní řád správní.

U obou druhů řízení je soud *ex lege* zavázán k rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů. Rozhoduje formou usnesení, přičemž jednání nemusí nařizovat.³¹⁴

S ohledem na předmět řízení a v zájmu publicity se však jeví jako vhodné, aby soud rozhodoval při jednání a veřejně. Zcela shodná dikce je použita ve věcech ochrany místního referenda podle ust. § 91a soudního řádu správního, kde lze vznést stejnou námitku.

Soudem příslušným k rozhodování výše uvedených sporů je krajský soud (věcná příslušnost) v místě sídla správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni (místní příslušnost).³¹⁵

Závěrem lze shrnout, že zák. o krajském referendu je takřka totožnou kopií zák. o místním referendu, se všemi negativy s tím se pojícími. Vše, co bylo vytknuto zák. o místním referendu v předchozí kapitole, lze proto vztáhnout i na zde probíranou normu. Zdá se však, že zákonodárce je s normou regulující referenda na místní úrovni natolik spokojen, že ji vzal jako základní a dominantní vzor pro regulaci referend na úrovni krajů. *Pro futuro* lze však doporučit hledání také jiných inspiračních zdrojů, a to např. v členských státech Evropské unie.

3.2.2.4. Zákon o právu petičním

V předchozích kapitolách bylo pojednáno o tom, proč je právo petiční optikou zde předkládané práce nazíráno jako jakási kvazi součást institutů přímé demokracie. Tento přístup byl odůvodňován zejména historicky, přičemž petiční právo mělo k institutům přímé demokracie nejbližší. Nelze pominout ani skutečnost, že Česká republika instituty přímé demokracie neoplývá, a tak i z tohoto titulu je na místě právo petiční zmínit.

³¹³ Dnem vyhlášení výsledků hlasování v krajském referendu je první den vyvěšení těchto výsledků na úřední desce krajského úřadu. Srov. § 46 odst. 2, § 57 odst. 2 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

³¹⁴ Srov.: § 91b odst. 3 soudní řád správní.

³¹⁵ Nelze ovšem paušálně uzavřít, že to bude vždy krajský soud podle příslušného kraje, neboť soustava soudů obecných v podmínkách České republiky nekopíruje krajskou samosprávu (např. Zlínský kraj nedisponuje krajským soudem a spadá pod jurisdikci Krajského soudu v Brně). K tomu srov.: § 7 a § 91b zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, Příloha 2 zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

O právu petičním bylo pojednáno z hlediska obecného zařazení a z hlediska ústavních garancí plynoucích zejména z ustanovení čl. 18 Listiny základních práv a svobod. Zbývá tedy právo petiční pojednat také z hlediska norem podústavní právní síly.

Realizací ústavní garance práva petičního je zák. ze dne 27. března 1990 č. 85/1990 Sb., o právu petičním (dále jen „zák. o právu petičním“), který byl schválen Federálním shromážděním Československé socialistické republiky, a který nabyl účinnosti dne 29. 3. 1990.³¹⁶

Již z důvodové zprávy je zřejmý postoj zákonodárce k právu petičnímu, které vnímá jako esenciální institut demokratických právních států, mezi které se i Československá republika po tzv. „Sametové revoluci“ v listopadu 1989 chtěla řadit: „Návrh se vrací k tomu, co je společné většině demokratických zemí světa, totiž k pojetí petice jakožto podání ve věci především veřejného zájmu, které je adresováno státnímu orgánu. Jde tu o věci zpravidla závazné z hlediska veřejné politiky, bez ohledu na to, zda je to politika celostátní nebo místní.“³¹⁷

Zákonodárce také správně poukazuje na skutečnost, že Ústava z roku 1960 ustanovení o právu petičním postrádala. Všechna podání včetně petic byla vyřizována zejména podle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů *pracujících*, která však nebyla obecně závazným právním předpisem.³¹⁸ Zákonodárce tak patrně absenci obecné normy upravující právo petiční vnímal jako značný hendikep na cestě k demokracii a proto její přijetí následovalo záhy po listopadu 1989.

Zák. o právu petičním již v § 1 stanoví, že právo obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů, náleží *každému*. Zákon tak již nerozděluje lid na občany a cizí státní příslušníky nebo dokonce na pracující a ostatní, což by jednoznačně odporovala Ústavě České republiky a principům demokratického právního státu, ale přiznává právo petiční všem

³¹⁶ Přijetí zák. o právu petičním předcházelo přijetí Listiny základních práv a svobod, která právo petiční ústavně garantuje.

³¹⁷ K tomu srov.: Důvodová zpráva k zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním, Obecná část.

³¹⁸ Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů *pracujících*, se stala takřka legendární součástí právního řádu České republiky a jejích právních předchůdců. Formálně právně byla zrušena až nařízením vlády č. 370/2005 Sb., kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů *pracujících*, a to s účinností od 1. 1. 2006. V praxi se stávalo, že státní orgány i po roce 1989 při vyřizování stížností, podnětů a jiných druhů podání, podle této vyhlášky postupovaly. K tomu srov.: DVOŘÁK, Jan. Vyřizování stížností státními orgány. *Právní rozhledy*. 2002, 4, s. 175.

bez rozdílu. Právníckým osobám náleží petiční právo, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti.³¹⁹

Jistou výjimku ze zásady, že každý jednotlivec je nositelem subjektivního petičního práva, připouští Listina základních práv a svobod v č. 44, tedy omezení je možné za situace, pokud by toto právo souviselo s výkonem služby,

Z hlediska adresátů petic zákon zcela autoritativně vyjímá soudy v těch případech, ve kterých by petice směřovala do oblasti jejich nezávislosti. Toto ustanovení je ostatně promítnutím čl. 18 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která obsahuje stejný imperativ.³²⁰

V jakém rozsahu však má být tato nezávislost pojímána, není zřejmé. Je nepochybné, že petice nesmí směřovat do ovlivňování soudu při rozhodování ve věci samé. Judikatura Ústavního soudu České republiky však nezávislost moci soudní vymezila širěji a jakékoli ingerence striktně vylučuje: (Pl. ÚS 7/02): „Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybňován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné se *žádným způsobem infiltrace jiné státní moci* (...).“

Navzdory dosti široce pojímané nezávislosti moci soudní v soudobé judikatuře Ústavního soudu však nelze akceptovat závěr, že petice adresovaná soudům je zcela vyloučena. Zejména tam, kde soudy, resp. jejich funkcionáři, vykonávají státní správu soudů, bude petice legitimním a ústavně konformním nástrojem, kterým lid bude moci realizovat své požadavky, stížnosti a návrhy ve vztahu k justici. Neboť je to právě lid, který je dle ust. čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky zdrojem veškeré státní moci, tedy i moci soudní (o vztahu přímé demokracie a moci soudní bude pojednáno v samostatné kapitole).

Adresáti takovýchto petic však vždy budou muset mít na zřeteli, že zásah do rozhodovací činnosti soudu může být hodnocen jako trestný čin zasahování do nezávislosti soudu podle ust. § 335 trestního zákoníku. Adresáti petice také budou muset zvážit, zda se na moc soudní neobrátit v režimu zákona

³¹⁹ Srov.: § 1 odst. 1, 2 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

³²⁰ Srov.: Čl. 18 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 1 odst. 3 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, který v ustanovení § 164 a násl. upravuje podávání stížností a jejich vyřizování.

Adresátem petice nemohou být ani soukromoprávní subjekty. Ústavní soud dovodil, že adresátem petice smí být jen státní a samosprávné orgány.

„Obchodní společnost ze své podstaty proto není oprávněna či povinna jednat a rozhodovat ve věcech veřejného či jiného společného zájmu, a tudíž nemůže být povinnou při uplatňování petičního práva.“³²¹

Výše pojednaná omezení petic (co do oprávněných subjektů a co do adresátů), doplňuje zák. o právu petičním o omezení *obsahové*. Petice nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti.³²²

Také toto obsahové omezení práva petičního je odrazem čl. 18 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že peticemi se nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.

K omezení petičního práva se opakovaně vyjadřoval i Ústavní soud České republiky: „Petiční právo není právem neomezeným. Je omezeno jednak kautelami obsaženými v samotném čl. 18 Listiny, dále pak inherentními hranicemi základních práv a svobod. V tomto smyslu má každý právo na ochranu osobní cti, dobré pověsti a jména. Jde proto o konflikt dvou povinností státu jako adresáta základních práv a svobod. Prvou je povinnost poskytnout ochranu základním lidským právům podle čl. 10 odst. 1 Listiny. Druhou je povinnost respektovat svobodu projevu jednotlivce včetně práva podat stížnost v podobě petice v širším smyslu slova...Podle názoru Ústavního soudu je nepochybné, že petiční právo je ústavně zaručeno v rozsahu, kterým nezasahuje do jiných základních práv. V případě, že je zneužito (čl. 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod - č. 209/1992 Sb.) v rozporu s Listinou nebo zákonem, což je případ, kdy byl někdo křivě nařčen ze spáchání trestného činu, nejde v tomto rozsahu o ústavně zaručené základní právo (přirozeně za podmínky, že to bylo soudy spolehlivě zjištěno) a z tohoto důvodu se na ně nevztahuje ani ustanovení čl. 3 odst. 3 Listiny.“³²³

³²¹ Srov.: II. ÚS 350/04

³²² Srov.: § 1 odst. 4 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

³²³ Srov.: II. ÚS 20/98

Pokud tedy oprávněný subjekt akceptuje výše uvedená omezení, pak je jeho petiční právo garantováno, nesmí mu být na újmu a nesmí mu v něm být bráněno.³²⁴

Jelikož je petice povětšinou dílem kolektivním, a svou faktickou váhu odvozuje nezřídka od počtu lidí, kteří se s jejím obsahem ztotožní, umožňuje zák. o právu petičním vznik petičního výboru, tedy kolektivního orgánu zastupujícího petici. Petiční výbor není právnickou osobou a jeho členové jsou povinni určit osobu starší 18 let, která je bude zastupovat ve styku se státními orgány.

Shromažďování podpisů pod petici reguluje ust. § 4 zák. o právu petičním. Menší náročnost na formu oproti klasickým institutům přímé demokracie (referendum, lidová iniciativa apod.) se v těchto ustanoveních projevuje patrně nejvíce. Občan popř. petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat *občany*, aby petici svým podpisem podpořili.

Termín „občan“ resp. „vyzývat občany“ v dikci § 4 odst. 1 zák. o právu petičním není použit šťastně. Mohl by vést k mylnému závěru, že jenom občané mohou podporovat petici. Nepochybně je zde nutné použít výklad extenzivní a pod termínem „občan“ rozumět „každý“, neboť jiný výklad by odporoval čl. 18 Listiny základních práv a svobod.³²⁵

Lidé podporující znění petice připojí svůj podpis, uvedou své jméno, příjmení a bydliště. Musí jim být však dopředu umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámil. Zákon také zakazuje jakoukoli formu donucení k podpisu.

Další odchylkou od striktní a formálně náročné úpravy iniciace referenda je skutečnost, že podpisové archy nemusí obsahovat text petice. Zákon o právu petičním pouze požaduje, aby bylo zřejmé, jaká petice má být podpisy podpořena

Obligatorní součástí petičních archů je pouze jméno, příjmení a bydliště toho, kdo petici sestavil, nebo jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy petičního výboru v této věci zastupovat.³²⁶

Petice a podpisové archy mohou být vystaveny na všech místech přístupných veřejnosti. K jejich vystavení není třeba žádného povolovacího správního řízení či povolení státního orgánu v nejširším smyslu slova. Zák. o právu petičním pouze požaduje, aby nedošlo

³²⁴ Srov.: § 2 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

³²⁵ Srov.: Čl. 18 Listiny základních práv a svobod, § 1 a § 4 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

³²⁶ Srov.: § 4 odst. 2 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

k omezení provozu motorových a jiných vozidel a k rušení veřejného pořádku.³²⁷ Každý, kdo dosáhl věku 16 let, může na místě veřejnosti přístupném sbírat podpisy lidí pod petici.

S právem lidu na petici souvisí právní povinnost státních orgánů³²⁸ a orgánů územní samosprávy (čl. 18 odst. 1 Listiny) na adekvátní reakci. Zák. o právu petičním v § 5 upravuje podání a vyřízení petice. Je-li petice písemná a splňuje-li náležitosti formy, je státní orgán, jemuž je petice adresována, povinen ji přijmout. Musí pak posoudit její obsah a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal, anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. V odpovědi uvede stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.³²⁹

Není-li státní orgán, který petici přijal věcně příslušným (dle dikce zák. o právu petičním: „nepatří-li věc do jeho působnosti“), pak petici do 5 dnů postoupí příslušnému státnímu orgánu a uvědomí o tom toho, kdo petici podal. Právo petici podat však neodpovídá povinnosti jejímu obsahu vyhovět, resp.: „(...) z práva podat petici neplyne ještě subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno“.³³⁰

Státní orgány za účelem přijímání petic jsou povinny upravit způsob jejich přijímání, projednávání a vyřizování ve svých jednacích řádech nebo obdobných předpisech.

Závěrem lze obecně shrnout, že petice je oblíbenou formou působení na orgány státní/veřejné moci. Vyniká nízkou formální náročností a nezřídka se projevuje silným politickým vlivem, který je přímo úměrný identifikaci lidu s jejím obsahem. Nečinnost státního orgánu po přijetí petice se všemi formálními znaky sice mnohdy postrádá sankci právní, ale mívá důsledky politické.

„Nečinnosti orgánu, jemuž byla petice doručena, nemůže petent právními prostředky zabránit (přípustná není ani ústavní stížnost k Ústavnímu soudu), může však využít např. různých prostředků projevu veřejného mínění. Porušení právních povinností při vyřizování petice může mít proto především jen politické důsledky (také ovšem např. důsledky disciplinární, pokud jde o veřejné zaměstnance, kteří porušení zavinili).“³³¹

³²⁷ Srov.: § 4 odst. 3 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

³²⁸ Státním orgánem se rozumí i právnické osoby, jimž byla působnost státního orgánu svěřena. K tomu srov.: § 8 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

³²⁹ Srov.: § 5 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

³³⁰ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo : Obecná část*. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009. s. 685.

³³¹ Tamtéž, s. 685. Se závěrem nepřipustnosti stížnosti petenta adresované Ústavnímu soudu proti nečinnosti státního orgánu se neztotožňuje prof. Filip. K tomu srov.: FILIP, Jan. K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezu Ústavního soudu. *Právník : Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, Praha, Ústav státu a práva ČSAV. ISSN 0324-7007, 1995, vol. 134, no. 8, s. 771-782.

O skutečnosti, že petice je také mnohdy hmotněprávní podmínkou existence či vzniku určitého práva, bylo již hovořeno (např. registrace nové politické strany nebo politického hnutí). Příbuznost s peticí lze shledat také v případě iniciace místního referenda občany obce, kteří musí dokládat podpisové listiny s návrhem na konání místního referenda, který je podpořen podpisy určitého počtu občanů dle velikosti obce.

Petice tak tvoří historicky nedílnou součást právního řádu České republiky a jejích právních předchůdců, a její zakotvení a zejména faktické užívání lidem je jedním ze znaků demokratického právního státu.

3.2.2.5. Referendum napříč právním řádem České republiky

V předchozích kapitolách bylo pojednáno o normách, jejichž nedílnou *dominantní* součástí byly instituty přímé demokracie. Zbývá zmínit normy, které dominantně instituty přímé demokracie neobsahují, ale pro její zakotvení a faktické fungování jsou neméně důležité.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, upravuje v ust. § 351 skutkovou podstatu trestného činu (přečinu) maření přípravy a průběhu voleb a referenda.

Předmětem ochrany (objektem) je zde zájem státu na řádném výkonu volebního práva občany, na nerušených přípravách a průběhu voleb, jakož i na zákonném a řádném průběhu referenda. Trestní zákoník nahlíží na volby jako na základní prvek demokratického právního systému a referendum pojímá jako jeho součást.³³² Jedná se o trestný čin úmyslný.

Trestného činu se tak dopustí každý, kdo jinému násilím nebo pohrůzkou násilí nebo lstí brání ve výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu anebo jiného takovým způsobem k výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu nutí, kdo padělá údaje v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely nebo v jiném dokumentu souvisejícím s volbami nebo referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého, kdo vědomě nesprávně sečte hlasy či poruší tajnost hlasování, nebo kdo jinak hrubým způsobem maří přípravu nebo průběh voleb do zákonodárného sboru nebo zastupitelstva územního samosprávného celku anebo přípravy nebo průběh

³³² ŠÁMAL, Pavel, et al. *Trestní zákoník : edice velké komentáře*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009. Maření přípravy a průběhu voleb nebo referenda, s. 2988.

referenda, až do vyhlášení jejich výsledků. Pachatel tohoto trestného činu bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.

V předchozích kapitolách byla ale také zmíněna situace opačná, tedy že institutů přímé demokracie bude zneužito pro zásahy do nezávislosti moci soudní. Trestní zákoník v ust. § 335 upravuje skutkovou podstatu trestného činu zasahování do nezávislosti soudu. Byť se jeví jako nepravděpodobné, že institutů přímé demokracie bude zneužito k ovlivňování soudů a soudců, nelze to vyloučit (zejména u petic), a to s ohledem na doktrínu, která pod pojmem *působit na soudce* ve smyslu výše uvedené skutkové podstaty trestného činu rozumí: „(...) širokou škálu různých forem neoprávněného ovlivňování soudce s výjimkou fyzického násilí.“³³³ Právem chráněným zájmem je zde nezávislá soudní moc a její výkon. Jedná se trestný čin úmyslný, přičemž *úmysl* pachatele musí směřovat k porušení povinností soudce.

Trestného činu se tak dopustí každý, kdo působí na soudce, aby porušil své povinnosti v řízení před soudem. Pachatel tohoto trestného činu pak bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta. Citelnější újma pachateli hrozí, pokud mu bude obžalobou prokázán úmysl opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, nebo způsobit značnou škodu nebo jiného vážně poškodit v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu. Nejvyšší sazbou odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán, bude-li mu prokázán úmysl opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo způsobit škodu velkého rozsahu.

Výše popsané příklady trestní odpovědnosti a trestní represe jsou ze své podstaty postihem nezazším, *ultima ratio*.

V praxi častěji dochází při výkonu přímé demokracie k řešení přestupků, tedy proviněních menší intenzity. Ucelená přestupková norma kodexového typu však ve vztahu k institutům přímé demokracie neexistuje. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků na poli referenda jsou roztrženy do jednotlivých zákonů.³³⁴ Řízením o přestupcích upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění.

Dalšími normami majícími návaznost na instituty přímé demokracie v právním řádu České republiky jsou normy procesní, upravující soudní ochranu a soudní přezkum ve věcech referenda. V předchozích kapitolách však o procesní problematice bylo pojednáno, a tak zde

³³³ Tamtéž, s. 2902.

³³⁴ K tomu srov.: § 56 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, § 55 zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

není nutné znovu tuto stránku rozvádět. Pouze lze shrnout, že zásadní procesní význam mají zejména soudní řád správní a zák. o ústavním soudu.³³⁵

Pouze na okraj lze poznamenat, že tímto nebyl pojem referenda v právním řádu České republiky zcela vyčerpán. Např. i zákon o veřejných zakázkách s referendem pracuje, když na dodávky či služby související se zajištěním referenda neurčuje zadavateli povinnost zadat podlimitní veřejnou zakázku.³³⁶

Obecně lze ale uzavřít, že výše uvedené normy tvoří základní pilíře právní úpravy institutů přímé demokracie v právním řádu České republiky.

³³⁵ Zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

³³⁶ K tomu srov.: § 18 odst. 2 písm. d) zák. č. 137/2006, o veřejných zakázkách.

4. Legislativní pokusy o zavedení institutů přímé demokracie

Již záhy po pádu komunistického režimu v roce 1989 se na české (česko-slovenské) politické scéně začaly objevovat pokusy o uzákonění institutů přímé demokracie.³³⁷ Do dnešního dne však na celostátní úrovni uspěl pouze ústavní zákon o přistoupení České republiky k Evropské unii, který ale zákonem o *obecném* referendu nebyl (viz výše). Obecná celostátní úprava tak do dnešních dnů přijata nebyla, ač se pokusy v pravidelných intervalech opakovaly.

Následující kapitola se zaměří na několik *zásadních* pokusů o zavedení různorodých institutů přímé demokracie do právního řádu České republiky. Je nutné zdůraznit, že jednotlivé návrhy se od sebe odlišují kvalitou zpracování i obsahu. Ne vždy je užívána standardní ústavněprávní terminologie. Následující text bude s návrhy pracovat v podobě, v jaké byly předloženy ke schválení Parlamentu. Tam, kde to bude účelné a vhodné, se také pokusí poukázat na dobové politické souvislosti. Míra rozboru jednotlivých návrhů pak bude odpovídat jejich významu a úrovni zpracování.

4.1. Neúspěšné legislativní pokusy

4.1.1. Pokus č. 1

V prvním volebním období Poslanecké sněmovny byl poslancem Kryčerou a dalšími předložen návrh ústavního zákona o referendu, jako sněmovní tisk č. 494. Stal se tak prvním návrhem na vydání ústavního zákona o obecném referendu v novodobé historii České republiky.

Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona vycházela z netradičního „principu svrchovanosti občanské společnosti“, přičemž neopomněla zdůraznit, že čl. 2 Ústavy České republiky se zavedením referenda počítá. Poslanecký návrh si dal tedy za cíl tomuto domnělému imperativu dostat.

³³⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška; VIKLICKÝ, Robert. Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. *Parlamentní institut* [online]. Duben 2008, 1.180, [cit. 2011-01-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20544>>.

„(...) princip svrchovanosti občanské společnosti jako zdroje veškeré moci ve státě, se realizuje jednak prostřednictvím institutů reprezentativní demokracie...a dále cestou přímé demokracie. Nejrozšířenějším prostředkem přímé participace lidu na výkonu státní moci je všelidové hlasování – referendum (...). Předložený návrh ústavního zákona o referendu představuje realizaci uvedeného ústavního pokynu (myšleno realizaci čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky, pozn. autora), přičemž volí nejustálnější formu přímé demokracie uznávanou ve všech vyspělých demokratických státech - všelidové hlasování.“³³⁸

Předmět referenda byl vymezen pozitivně, kdy v referendu bylo zamýšleno předkládat občanům k rozhodování důležité otázky vnitřní nebo zahraniční politiky státu a otázky přijetí nebo zrušení zákona.

Negativní vymezení naopak počítalo s tím, že v případném referendu by nebylo možno hlasovat o základních lidských právech a svobodách občanů vyhlášených v Listině základních práv a svobod, dále ve věci daní, poplatků a státního rozpočtu.

Právo na vyhlášení referenda zamýšlel návrh svěřit prezidentu republiky. Návrh na konání referenda však prezidentu měly předkládat pouze oprávněné subjekty.

Prvním z oprávněných subjektů měla být Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, která tak měla činit prostým usnesením. Dalším oprávněným subjektem byla vláda republiky, která měla mít právo iniciovat referendum pouze v otázce přijetí nebo zrušení zákona, který předložila, ale který Parlament odmítl. Na takovémto návrhu se měla vláda dohodnout nadpoloviční většinou svých členů. Pokud by následně lid v referendu vládní návrh zákona přijal, prezident měl Poslaneckou sněmovnu Parlamentu rozpustit. Pokud by rozhodnutí lidu bylo opačné, měla vláda podat demisi. Posledním oprávněným subjektem měl být lid, který měl mít oprávnění požadovat referendum o důležité otázky vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Takovýto návrh by muselo podpořit podpisem alespoň 10 % občanů oprávněných k hlasování na území, kde se mělo referendum konat. Vyšší počet byl stanoven u návrhu na vyhlášení referenda, kterým by se rozhodovalo o přijetí nebo zrušení zákona. Takovýto návrh musel být podpořen peticí, kterou by podepsalo alespoň 15 % občanů oprávněných k hlasování na celém území České republiky. Návrh lidu měl mít náležitosti specifikované v zák. č. 84/1990 Sb., o právu petičním.³³⁹

Návrh měl umožnit lidu požadovat hlasování o důležité otázky vnitřní nebo zahraniční politiky státu nebo o přijetí či zrušení zákona. Návrh zákona, o kterém se mělo referendum rozhodnout, byl nejprve předložen vládě. Vláda jej po projednání se svým stanoviskem měla předložit Parlamentu. Parlament mohl občanům vyhovět, návrh schválit a k referendu by tak

³³⁸ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu (PSP ČR tisk 494, 1993), Obecná část.

³³⁹ Zde návrh chybně označil zák. petiční. Správné označení zní: zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

nedošlo. Pouze pokud by Parlament návrhu nevyhověl, měl prezident vyhlásit do 15 dnů referendum.

Referendum se podle zamýšleného návrhu mělo konat na celém území České republiky nebo na území jednoho či několika vyšších územních samosprávných celků. Návrh dokonce umožňoval, aby území bylo vymezeno i jinak.³⁴⁰

Prezident republiky měl dle návrhu disponovat právem odmítnout návrh na vyhlášení referenda, jestliže navržené otázky, o kterých se mělo hlasovat, by byly nejednoznačné nebo nesrozumitelné. Taktéž by mohl odmítnout všelidové hlasování, pokud by předložené otázky nemohly být předmětem referenda.

Pokud by však předkladatel na původních otázkách setrval, měl prezident republiky referendum vyhlásit do 15 dnů od opětovného doručení návrhu. Návrh předložený lidem, který by prezident republiky odmítl vyhlásit, měl předložit s připomínkami Ústavnímu soudu České republiky. Rozhodnutí Ústavního soudu mělo být pro prezidenta závazné.

Návrh přiznával právo hlasovat v referendu každému, kdo byl oprávněn volit do Parlamentu. Pokud se však referendum nemělo konat celostátně, nýbrž lokálně, byla připojena podmínka trvalého pobytu v některé obci nacházející se v té části území, kde mělo referendum probíhat.

Zcela zásadní ovšem bylo vymezení minimálního nutného kvóra zúčastněných oprávněných osob pro platnost přijatého rozhodnutí. Návrh by byl v referendu přijat, pokud by se pro něj vyslovila nadpoloviční většina *oprávněných* občanů. Pouze jako alternativu návrh připustil, aby se jednalo o nadpoloviční většinu *zúčastněných* občanů.

Netřeba zdůrazňovat, že v případě podmínky souhlasu nadpoloviční většiny všech občanů oprávněných hlasovat, by se jednalo o nerealizovatelně vysoké kvórum. Důvodová zpráva k návrhu se s touto otázkou hlouběji nevypořádala. Argumentace osvětlující úvahy navrhovatelů tak zcela chybí.

Rozhodnutím o důležité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu, které by bylo v referendu přijato, měly být orgány moci zákonodárné, výkonné a orgány územní samosprávy vázány. Stejně tak případné rozhodnutí o přijetí nebo zrušení zákona, které mělo mít účinky přijetí nebo zrušení zákona. Parlament pak měl mít právo zákon takto přijatý nebo zrušený změnit či zrušit nejdříve za pět let.

³⁴⁰ Netřeba zdůrazňovat, jaké problémy by vyvolalo jiné vymezení území např. co do stanovení počtu obyvatel nezbytných k podpisu petice referendum iniciující.

Navrhovatelé argumentovali tím, že: „(...) vůle lidu vyjádřená v referendu musí mít nepochybně natolik vysoký stupeň závaznosti, že jí musí být orgány moci zákonodárné a výkonné vázány. Lhůta pěti let, po kterou nelze v referendu přijatý nebo zrušený zákon změnit či zrušit je stanovena tak, aby Poslanecká sněmovna, proti jejíž vůli bylo rozhodnuto, nemohla výsledek referenda zmařit.“ Otázkou však zůstává, zda by referendum nezmařilo spíše vysoko nastavené kvórum.

Návrh tak, jak byl předložen, vykazoval množství nedostatků. Odvolával se sice na praxi běžnou „ve všech vyspělých demokratických státech“, ale sám se zahraničními úpravami příliš neinspiroval. Zcela nedostatečně osvětlil úvahy, které navrhovatele vedly ke stanovení minimálních nutných kvór pro hlasování, ale také pro iniciaci referenda lidem, když právě zahraniční úpravy požadují počty oprávněných obyvatel o řád nižší.

Návrh byl předložen k projednání celkem deseti výborům,³⁴¹ z nichž ani jeden s návrhem nevyslovil jednoznačný souhlas. Posléze byl návrh na 16. schůzi Poslanecké sněmovny zamítnut.

4.1.2. Pokus č. 2

Ještě v prvním volebním období Poslanecké sněmovny následoval další poslanecký pokus o obecné referendum. Skupina poslanců v čele se Stanislavem Grossem podala v červnu 1995 návrh na vydání ústavního zákona o referendu označený jako sněmovní tisk č. 1874.

Návrh je opět uvozen odkazem na čl. 2 Ústavy České republiky, a na čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Návrh ústavního zákona dle navrhovatelů Ústavu nemění, ale doplňuje, a to způsobem, který „Ústava sama předvídá“. Dalším ideovým východiskem návrhu je koncepce reprezentativní demokracie, jako dominantní formy vlády. Referendum pojímá striktně jako institut mimořádný, přímou demokracii doplňující. Právo na iniciaci referenda pak návrh lidu nepřiznává.

„Záměrem návrhu je, aby přímý výkon státní moci lidem byl jen výjimečný. Referendum se nemá stát běžnou formou zákonodárství. Neumožňuje se proto vyhlášení referenda na základě lidové iniciativy,

³⁴¹ Branný a bezpečnostní výbor, Hospodářský výbor, Rozpočtový výbor, Ústavně právní výbor, Výbor petiční, pro lidská práva a národnosti, Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví, Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, Zahraniční výbor, Zemědělský výbor.

protože by vedlo k přílišné frekvenci lidových hlasování, i kdyby se stanovila podmínka vysokého počtu podpisů pro tuto iniciativu. Institut referenda má být významným doplněním soustavy založené na zastupitelské demokracii. Ve vymezených případech umožní, aby lid vykonal státní moc nejen volbami při skončení volebního období, ale i přímo.³⁴²

Právo vyhlásit referendum bylo opět přiznáno prezidentu republiky, který tak měl činit na návrh vlády nebo nejméně dvou pětín poslanců.³⁴³

Zcela odlišně byla upravena iniciace referenda v případě hlasování o ústavních zákonech již Parlamentem přijatých. Pouhých 70 poslanců mělo mít možnost požadovat schválení již přijatého ústavního zákona v referendu, tedy všelidové hlasování *ex post*. Návrh měl být podán do 15 dnů od přijetí zákona. Navrhovatelé tak zamýšleli docílit větší stability ústavního pořádku „demokratického právního státu“.³⁴⁴ Pokud by byl takovýto návrh podán, nemohl být ústavní zákon vyhlášen, dokud nebyl lidem v referendu přijat.

Další specifický postup se vztahoval na vstup České republiky do svazku s jinými státy, pokud s takovýmto vstupem bylo spojeno „svěření pravomocí státních orgánů stanovených v Ústavě“, tedy dle navrhovatelů akt „omezení svrchovanosti republiky“. Vstup České republiky do výše popsaného svazku by nabyl platnosti pouze po přijetí Parlamentem, a zároveň i v referendu.

Výše uvedený pozitivní výčet doplnil návrh také o výčet negativní, tedy o oblasti, kde by bylo rozhodování referendem *ex lege* vyloučeno.

Návrh z předmětu referenda vyčleňoval rozhodování o „Zrušení nebo omezení základních práv a svobod uvedených v Listině, která je součástí ústavního pořádku, úpravě, která by byla v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, úpravě voleb, státních příjmů a výdajů, rozhodnutí příslušející moci výkonné nebo moci soudní.“³⁴⁵

Návrh přiznával hlasovací právo každému, kdo byl oprávněn volit do Poslanecké sněmovny. K přijetí návrhu v referendu by byla potřebná nadpoloviční většina *všech* oprávněných voličů.

³⁴² Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu, Obecná část. PČR, PS 1993-1996, tisk 1874/0.

³⁴³ Při celkovém počtu 200 poslanců jsou $\frac{2}{5}$ z tohoto počtu 80 poslanců.

³⁴⁴ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu, Obecná část. PČR, PS 1993-1996, tisk 1874/0.

³⁴⁵ Poslanecký návrh ústavního zákona o referendu, čl. 2 odst. 2. PČR, PS 1993-1996, tisk 1874/0

Návrh se opět nezabýval tím, jaký by mohl být vliv takto vysoko nastaveného kvóra na praktické využití referenda. Zejména v případě, že pouhých 70 poslanců by stačilo k vyvolání referenda o schváleném ústavním zákoně, pak jeho následné schválení v referendu nadpoloviční většinou oprávněných voličů, by bylo stěží dosažitelné. Důvodová zpráva k návrhu pouze lakonicky konstatovala, že: „Vzhledem k právnímu významu a dosahu referenda a k pojetí referenda jako výjimečného způsobu výkonu státní moci je k přijetí návrhu potřebné, aby se pro něj vyslovila většina oprávněných voličů, nikoli pouhá většina hlasujících“. Zahraniční zkušenosti však napovídají, že pokud by byl návrh přijat, znamenal by *de facto* nemožnost přijímání ústavních zákonů, neboť dosažení takto vysokého kvóra je takřka nemožné.³⁴⁶

Návrh přijatý v referendu měl mít závaznost ústavního zákona.³⁴⁷ K jeho změně nebo zrušení stanovil návrh netradiční povinnost souhlasu *dvoutřetinové* většiny všech poslanců a *dvoutřetinové* většiny přítomných senátorů.

Z pohledu Ústavy České republiky se opět jednalo o nekoncepční stanovení počtu zákonodárců. Nic na tom nezmění ani skutečnost, že sám návrh toto řešení nazývá racionálním: „Toto řešení je racionálnější než stanovení víceméně dlouhé lhůty, po kterou výsledek referenda nesmí být zrušen nebo změněn, takže je po tuto dobu nezměnitelný (absolutně rigidní), i když se podmínky, za nichž byl návrh v referendu přijat, mezitím podstatně změní, popř. nastanou mimořádné události.“³⁴⁸

V kontextu Ústavy České republiky se pak jedná o dosti schizofrenní úpravu. Návrh v referendu přijatý měl mít váhu zákona ústavního, ale čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky stanoví, že k přijetí ústavního zákona ...je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Pokud by návrh prošel, v praxi by nastala stěží odůvodnitelná situace, že by existovala dvojí ústavní většina.

Stejně jako u návrhu popsaného výše i tato úprava počítala s pětiletou lhůtou pro opakování referenda o stejné otázce v případě, že by návrh nebyl lidem přijat.

Po projednání v deseti výborech, z nichž sedm nedoporučilo Poslanecké sněmovně návrh přijmout, byl i tento návrh na 36. schůzi zamítnut.

³⁴⁶ PECHANEC, Pavel . *Přímá demokracie ve střední Evropě*. [s.l.], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

³⁴⁷ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu, Obecná část. PČR, PS 1993-1996, tisk 1874/0, dodává: „Návrh přijatý v referendu, jakožto bezprostřední projev vůle lidu, musí mít právní sílu ústavního zákona a vyšší stupeň rigidity.“

³⁴⁸ Tamtéž.

4.1.3. Pokus č. 3

Posledním pokusem o zavedení obecného referenda v prvním volebním období Poslanecké sněmovny byl návrh poslanců Dalibora Matulky a Jana Navrátila, sněmovní tisk č. 2096. Také tento návrh poslanců KSČM počítal s referendem jako institutem zcela výjimečným.

V návrhu ústavního zákona nebylo referendum vymezeno negativně (tedy co do oblastí všelidovému hlasování zapovězených), ale pouze pozitivně. K rozhodnutí v referendu tak mohly být občanům předloženy „zásadní otázky svrchovanosti, územní celistvosti a územního uspořádání České republiky“.

Navrhovatelé však zůstali dlužni vysvětlení, jaké konkrétní oblasti se pod výše uvedenou vágní definicí skrývají. Ani důvodová zpráva navrhovatelů jejich úvahy neozřejmí: „(...) je navrhováno, aby se možnost provedení referenda týkala pouze zásadních otázek svrchovanosti, územní celistvosti a územního uspořádání České republiky. Půjde tedy o nejzásadnější rozhodnutí týkající se českého státu a jeho občanů.“³⁴⁹ Zda tedy návrh zamýšlel umožnit i hlasování o tématech, která shodně oba návrhy předchozí z předmětu referenda vyloučily, není zřejmé.

Návrh dále stanovil, že otázka měla být formulována jednoznačně, srozumitelně a tak, aby na ni bylo možné odpovědět slovy „ano“ nebo „ne“. Návrh počítal s tím, že hlasovací právo bude náležet každému, kdo disponoval právem volit do Parlamentu České republiky.

Vyhlašování referenda návrh netradičně svěřoval do kompetence předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu, který tak měl učinit buď na základě usnesení Poslanecké sněmovny o provedení referenda, na kterém se musela usnést nadpoloviční většina *všech* poslanců, anebo na základě požadavku lidu.

Lid byl oprávněn referendum požadovat formou petice, kterou by muselo podepsat „více než“ 250.000 oprávněných občanů (patrně nejméně 250.001 občanů).³⁵⁰

Předseda Poslanecké sněmovny měl mít také právo návrh na provedení referenda odmítnout, ale jen z taxativně uvedených důvodů. Pokud by navrhovaná otázka nebyla jednoznačná nebo srozumitelná nebo pokud by petice požadující provedení referenda nespĺňovala náležitosti podle návrhu ústavního zákona o referendu nebo podle zákona o právu petičním. V takovém případě měl ale předseda Poslanecké

³⁴⁹ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu, Obecná část. PČR, PS 1993-1996, tisk 2096/0.

³⁵⁰ Opět se mělo jednat o petici ve smyslu zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

sněmovny písemně vyzvat navrhovatele k opravení vad návrhu do 15 dnů. Pokud by vady nebyly odstraněny, referendum by předseda Poslanecké sněmovny nevyhlásil.

Opět nelze nepoznamenat, že zařazení meritorního přezkumu otázky až na samotný závěr procesu iniciace referenda lidem, tedy až po sběru „více než“ 250.000 podpisů pod petici referendum požadující, je krajně nevhodné. Meritorní přezkum otázky by měl sběru podpisů předcházet, a to v rámci zabránění zbytečným komplikacím, které by nastaly v případě shledání otázky pro všelidové hlasování nezpůsobilé. Neméně důležitou výtkou je absence soudního přezkumu rozhodování předsedy Poslanecké sněmovny v takto důležité věci, kterou návrh nezakotvil.

Předseda Poslanecké sněmovny měl vyhlásit referendum oznámením ve Sbírce zákonů do 30 dnů ode dne schválení usnesení o provedení referenda nebo ode dne doručení petice. Samotné referendum se mělo konat do 90 dnů ode dne vyhlášení referenda.

Mělo-li být referendum závazné, musela by pro návrh v referendu hlasovat nadpoloviční většina oprávněných občanů. Netřeba dodávat, že takto vysoko nastavené kvórum v podmínkách České republiky referendum činilo fakticky nemožným.

Patrně i s ohledem na vysoko nastavené kvórum mělo mít rozhodnutí v referendu přijaté závaznost ústavního zákona, a mělo být neměnné po dobu pěti let. Stejně dlouho pak mělo být zapovězeno referendum o stejné otázce opakovat.

Návrh nově zaváděl pravomoc prezidenta republiky, který měl mít možnost do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledku referenda ve Sbírce zákonů podat návrh Ústavnímu soudu České republiky, aby zrušil rozhodnutí přijaté v referendu. K tomuto oprávnění měl prezident sáhnout pouze tehdy, pokud by referendum bylo provedeno v rozporu s Ústavou České republiky nebo návrhem ústavního zákona o referendu. Pokud by Ústavní soud návrh prezidenta shledal důvodným, měl rozhodnutí přijaté v referendu zrušit. Ve smyslu výše uvedeného byla navržena i změna Ústavy České republiky.

Zvláštní postavení prezidenta republiky jako jediného aktivně legitimovaného žalobce odůvodnili navrhovatelé dělbou moci ve státě: „Protože není možné zcela vyloučit (i když se jedná prakticky jen o teoretickou možnost) provedení referenda v rozporu s Ústavou České republiky nebo navrhovaným ústavním zákonem (...) je navrhována možnost přezkoumání ústavnosti takového referenda Ústavním soudem. Jelikož se jedná o zcela specifickou situaci (...) je navrhováno, aby Ústavní soud tuto záležitost přezkoumával výhradně jen na návrh prezidenta republiky. Toto řešení považují navrhovatelé za optimální i z hlediska nenarušování dělby moci ve státě.“³⁵¹

Závěrem lze k návrhu poznamenat, že vykazoval značnou nekonceptnost. Předně není zřejmé, proč svěřoval tak rozsáhlé pravomoci do rukou předsedy Poslanecké sněmovny.

³⁵¹ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu, Obecná část. PČR, PS 1993-1996, tisk 2096/0.

Velmi neostře také vymezil předmět, o kterém se v referendu mělo hlasovat, a vysoce nastavil kvórum nutné pro přijetí rozhodnutí v referendu.

Návrh ústavního zákona byl v prvním čtení, dne 14. 3. 1996, na 40. schůzi Poslanecké sněmovny zamítnut.³⁵²

Pouze na okraj lze poznamenat, že spolu s návrhem výše uvedeným byl podán také návrh na vydání zákona, kterým by se doplnil zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (sněmovní tisk č. 2097). Zákon měl být doplněn o specifické řízení o zrušení rozhodnutí přijatého v referendu. Vzhledem k tomu, že bezprostředně navazoval na návrh zamítnutý v prvním čtení, byl navrhovateli vzat při jednání zpět.

4.1.4. Pokus č. 4

První návrh na zavedení obecného referenda do právního řádu České republiky ve druhém volebním období Poslanecké sněmovny nebyl ničím jiným, než kopií návrhu předchozího.

Opět se jednalo o návrh poslanecký, tentokrát však zastoupený poslancem Vojtěchem Filipem z KSČM, označený jako sněmovní tisk č. 104. Návrh byl kopií identickou a netřeba se proto k jeho obsahu více vracet.

Návrh argumentaci ve vztahu k přímé demokracii rozvinul: „Práva občanů zakotvená v ústavním pořádku nestačí jako existující práva pouze deklarovat, nýbrž je nezbytné vytvořit v právním řádu i podmínky pro jejich realizaci. V opačném případě by bylo nutno na taková práva pohlížet jako na práva pouze předstíraná.“³⁵³

Legitimní by bylo očekávání lepší argumentace ve vztahu k problémům výše nastíněným, což se ale nestalo.

Na problémy předlohy upozornil v rozpravě také poslanec prof. Zdeněk Jičínský: „Myslím, že slabinou návrhu je to, že připouští referendum o jakékoliv zásadní otázce ústavního pořádku. Přijetí návrhu by tak umožnilo, aby cestou referenda mohla být omezována případně i základní práva a svobody zakotvené v Listině, která je součástí ústavního pořádku, a také měněny zásady systému voleb (...)

³⁵² Zamítavě se ve svém stanovisku ze dne 21. února 1996 vyslovila k návrhu také Vláda České republiky. Stanovisko vlády bylo doručeno Poslanecké sněmovně jako tisk 2096/1.

³⁵³ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu, Obecná část. PČR, PS 1996-1998, tisk 104/0.

zásady týkající se státních příjmů, daní a výdajů. Rovněž nevyklučuje přijmout v referendu rozhodnutí, která by byla v rozporu s mezinárodními závazky ČR³⁵⁴.

Návrh tak, i přes opětovné podání, zůstal mnohé odpovědi dlužen a v únoru 1997, na 8. schůzi, byl po prvním čtení vrácen navrhovatelům k dopracování.

Oba výše popsané pokusy komunistických poslanců na zavedení obecného referenda byly ze strany pravicových poslanců vnímány jako snaha o zabránění vstupu České republiky do EU a do NATO, na což v obecné rozpravě opakovaně upozorňovali. Vysoko nastavené kvórum by jejich teorii podporovalo.

4.1.5. Pokus č. 5

Jedním z nejpropracovanějších návrhů, který navíc přímou demokracii nechápal jako synonymum slova referendum, byl návrh poslance prof. Zdeňka Jičínského a dalších, na vydání ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě, označen jako sněmovní tisk č. 149.

Návrh se doposud ponejvíce inspiroval zahraničními úpravami a vedle referenda počítal i s lidovou iniciativou. Tyto instituty přímé demokracie však opět pojímal pouze jako výjimečné a jednoznačně preferoval zastupitelskou demokracii.

Důvodová zpráva dává tušit, že navrhovatelé vnímali čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky jako nenaplněné ustanovení a kritizují jeho restriktivní výklad: „Restriktivní vládní interpretace čl. 2 odst. 2 Ústavy předpokládá, že budou přijímány ústavní zákony *ad hoc* (...) zákonodárnou úpravou v pravém smyslu však je úprava obsahující pravidla, tj. úprava vztahující se na případy stejného druhu a neurčeného počtu. V citovaném ustanovení Ústavy se ostatně používá nedokonavého slovesného vidu (nepraví se, kdy lid "vykoná", nýbrž kdy "vykonává" státní moc přímo (...)). Nejde tedy o změnu Ústavy, ale o její doplnění způsobem, který Ústava sama předvídá.“³⁵⁴

Návrh pracoval se třemi druhy referend, a to s referendem o návrhu zákona, s referendem o změně v ústavním pořádku a referendem ke zjištění stanoviska občanů v určité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu (poradní resp. konzultativní referendum).

³⁵⁴ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě, Obecná část. PČR, PS 1996-1998, tisk 149/0.

S ohledem na systematiku návrhu a větší přehlednost následujícího textu bude kapitola rozdělena na samostatná pojednání o referendu a lidové iniciativě.

4.1.5.1. Referendum

Referendum měl podle návrhu vylašovat prezident republiky. Předmět hlasování byl tentokrát vymezen pouze negativně.

Předmětem referenda neměly být změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani zrušení nebo omezení základních práv a svobod uvedených v Listině základních práv a svobod, úprava, která by byla v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, změny ústavní úpravy voleb, veřejné příjmy a výdaje, rozhodnutí příslušející moci soudní.

Hlasovacím právem měl disponovat každý občan, který by byl oprávněn volit do Parlamentu. Jak již bylo uvedeno výše, počítal návrh s trojím druhem referenda: o návrhu zákonů, o změně ústavního pořádku a s referendem poradním.

a) Referendum o návrhu zákonů

Referendum o návrhu zákona měl vylašovat prezident republiky, pokud mu to navrhla vláda nebo společně nejméně dvě pětiny poslanců. K návrhu referenda tak nebyl aktivně legitimován lid, ale např. ani druhá komora Parlamentu České republiky – Senát.

Návrh zákona měl být v referendu schválen, pakliže by se hlasování zúčastnila nejméně třetina občanů s hlasovacím právem a zároveň pokud by pro návrh hlasovala nadpoloviční většina.

Navrhovatelé se snažili takto stanovené kvórum (narozdíl od návrhů předchozích) zdůvodnit, a to argumentací ve vztahu ke způsobilosti komor Parlamentu se usnášet: „Na jedné straně je nutno připustit, že otázka řešená v referendu popřípadě nebude značnou část občanů zajímat. Na druhé straně nelze stanovit kvórum nižší, než jaké je stanoveno Ústavou pro způsobilost Poslanecké sněmovny nebo Senátu usnášet se, má-li mít institut referenda potřebnou vážnost.“³⁵⁵

³⁵⁵ Srov. čl. 39 odst. 1 Ústavy České republiky. Dále srov.: Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě, Obecná část. PČR, PS 1996-1998, tisk 149/0.

Pokud by návrh nebyl v referendu schválen, bylo by možné referendum ve stejné věci opakovat nejdříve až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny. Toto ustanovení mělo čelit přílišné frekvenci referend a s tím spojeným zatěžováním státního rozpočtu. Ochrana však měla být poskytnuta i návrhu v referendu přijatému, resp. jeho změně nebo zrušení, k čemuž mohlo dojít nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny, a to zákonem, přijatým třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů, nebo zákonem schváleným znovu v referendu.

Pokud by byl návrh zákona schválený v referendu v rozporu s jiným zákonem, mělo se postupovat podle zákona schváleného v referendu. Navrhovatelé argumentovali skutečností, že zákon přijatý v referendu je bezprostředním projevem vůle lidu, a proto musí mít vyšší právní sílu a vyšší stupeň rigidity než běžné zákony. Návrh však výslovně nestanovil, že by v referendu přijatý zákon měl vyšší právní sílu (tedy že by byl bez dalšího zákonem ústavním). Řešení, které se zde nabízelo se tak nejvíce podobá principu *aplikační přednosti* uplatňovaného ve vztahu k právu ES.³⁵⁶

b) Referendum o změně v ústavním pořádku

Návrh počítal s možností změny či doplnění ústavního pořádku České republiky formou referenda, které měl vyhlásit opět prezident republiky, a to na návrh vlády nebo opět nejméně dvou pětín poslanců. Proč se nezměnila aktivní legitimace k podání návrhu na referendum o *ústavních* zákonech, není z předlohy zřejmé.

Nelze přehlédnout, že podle čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky je k přijetí ústavního zákona třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Právě absence Senátu v okruhu subjektů oprávněných iniciovat referendum o „běžných“ zákonech, ale hlavně o zákonech *ústavních*, nedávala návrhu příliš pozitivní vyhlídky na schválení v legislativním procesu. Nelze si totiž představit, že by jedna z komor Parlamentu České republiky zcela rezignovala na své zákonodárné ambice a na svou roli v rámci procesu schvalování zákonů, byť formou referenda.

Návrh počítal s tím, že ústavní zákon bude v referendu přijat, zúčastní-li se hlasování nejméně polovina občanů k tomu oprávněných, a zároveň bude většina pro návrh hlasovat.

³⁵⁶ K tomu srov.: Pl. ÚS 50/04. Dále srov.: HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 1459 s.

Takto vysoké kvórum bylo navrhovateli odůvodněno předmětem hlasování, kterým byl ústavní zákon.

„Kvórum účasti v referendu musí být vyšší, než když předmětem bude návrh obyčejného zákona. Ještě náročnějšími podmínkami by však ustanovení čl. 3 až 7 ztrácela funkci; tak by tomu bylo při stanovení, že k přijetí návrhu v referendu je třeba, aby se pro něj vyslovila nadpoloviční většina všech občanů zapsaných v seznamech voličů. Příklad: při účasti 100% by stačilo dosáhnout 50% + 1 hlas a při účasti 51% by bylo nutno dosáhnout 99,9% kladných hlasů zúčastněných.“³⁵⁷

Nebyl-li návrh v referendu přijat, mohlo se referendum o stejném návrhu opět opakovat až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny.

Dále mohl být předmětem referenda také ústavní zákon již Parlamentem přijatý, pokud by to navrhla vláda nebo společně nejméně třetina poslanců. Při takovémto referendu neplatila omezení v předmětu hlasování výše uvedená, a lid by tak teoreticky mohl hlasovat o ústavním zákonu přijatém Parlamentem a měnícím např. podstatné náležitosti demokratického právního státu, rušícího či omezujícího základní práva a svobody uvedená v Listině základních práv a svobod, měnící ústavní úpravu voleb, veřejné příjmy a výdaje apod. (viz výše).

Referendum měl opět vyhlašovat prezident republiky, přičemž návrh na jeho konání mu měl být doručen do 15 dnů od přijetí ústavního zákona, který se měl stát předmětem hlasování. Takovýto zákon by bylo možno vyhlásit pouze za předpokladu, že by byl v referendu lidem potvrzen.

Pokud by opět došlo k rozporu mezi ústavním zákonem, schváleným nebo potvrzeným v referendu, a jinými ústavními zákony, potupovalo by se podle zákona schváleného nebo potvrzeného v referendu. Opět mělo platit pravidlo, že ke změně či zrušení takto přijatého ústavního zákona by mohlo dojít až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny, a to ústavním zákonem přijatým Parlamentem nebo ústavním zákonem schváleným v referendu.

Referendem se mělo také rozhodovat o vstupu České republiky do svazku s jinými státy, který by byl spojen s omezením výkonu státní svrchovanosti. Takové referendum měl na návrh vlády nebo nejméně třetiny poslanců vyhlašovat prezident.

³⁵⁷ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě, Obecná část. PČR, PS 1996-1998, tisk 149/0.

Navrhovatelé zamýšleli toto fakultativní referendum upravit zejména v souvislosti s plánovaným vstupem České republiky do EU: „Je namístě, aby fakultativnímu referendu podléhalo omezení výkonu státní svrchovanosti. Ustanovení umožňuje, aby se referendum konalo před sjednáním, nebo před ratifikací příslušné mezinárodní smlouvy. Pokud bude v téže souvislosti přijímán ústavní zákon, je potřeba, aby se vstup ČR do příslušného státního svazku schvaloval v referendu s tímto ústavním zákonem. Prakticky se toto ustanovení bude týkat jmenovitě vstupu do Evropské unie, ale patrně se netýká i vstupu do NATO.“³⁵⁸

Případné spory o posouzení předmětu referenda, tedy zda se jedná o omezení výkonu státní suverenity či nikoli, měl řešit Ústavní soud. Ustanovení o tomto druhu referenda již neobsahovalo omezení možnosti opakování referenda v novém volebním období Poslanecké sněmovny, a proto by je bylo možné opakovat kdykoli.

c) **Poradní referendum**

Návrh počítal také s referendem konzultativním, které mělo zjišťovat stanoviska občanů v určité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Aktivní legitimace byla opět přiznána vládě nebo nejméně dvěma pětinaám poslanců. Referendum i v tomto případě vyhlášoval prezident. Návrh nestanovil žádné minimální nutné kvórum, což se s ohledem na skutečnost, že výsledek referenda byl pouze poradní a neměl povahu žádného právního aktu, jeví jako logické.

Méně logickým se však jeví ustanovení, podle kterého by se v případě záporného výsledku hlasování v poradním referendu mohlo referendum o stejné otázce opakovat nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny.

Navrhovatelé se v důvodové zprávě vyjádřili následovně: „Předmětem návrhu na konzultativní referendum by byly zásady, směry či cíle státní politiky. Prakticky půjde o otázky, jejichž řešení patří výkonné moci (...). Míra účasti voličů a výsledek tohoto referenda by ovšem měly nezanedbatelnou politickou a morální závažnost.“

Pro všechny typy referend výše uvedených dále mělo platit, že prezident, skupina nejméně 41 poslanců nebo nejméně 17 senátorů, by se mohla obrátit na Ústavní soud se žádostí, aby přezkoumal soulad návrhu na vyhlášení referenda s ústavním zákonem o referendu (tedy se zde popisovaným návrhem) a zákonem. Pokud by Ústavní soud rozhodl,

³⁵⁸ Tamtéž.

že návrh na vyhlášení referenda není s výše uvedeným v souladu, referendum by se nevyhlásilo. Taktéž měl Ústavní soud rozhodovat, pokud by vznikl spor, zda jsou splněny podmínky pro vyhlášení referenda o vstupu České republiky do svazku s jinými státy spojeným s omezením výkonu státní svrchovanosti. Návrh poměrně vhodně nezaváděl ústavní kontrolu *ex post*, ale zavedl kontrolu *preventivní*.

Podrobnější vymezení náležitostí návrhu na vyhlášení referenda, řízení před Ústavním soudem a způsobu vyhlášení a určení dne konání referenda, jakož i podmínky výkonu hlasovacího práva a pravidla provádění referenda včetně soudní kontroly měl upravit prováděcí zákon.

4.1.5.2. Lidová zákonodárna iniciativa

Návrh neumožňoval vyhlášení referenda na základě lidové iniciativy, ale umožnil občanům podávat návrhy zákona nebo ústavního zákona, které měl mít Parlament povinnost projednat. Takový návrh mohl být učiněn formou petice, kterou mělo podepsat nejméně 350.000 občanů zapsaných v seznamech voličů.

V této souvislosti si nelze odpustit otázku, zda je lid schopen formulovat konkrétní návrh zákona v paragrafovém znění tak, aby o něm Parlament mohl bez dalšího hlasovat. Švýcarská ústava zná oba instituty, tedy iniciativu lidu podanou formou zpracovaného návrhu, ale také iniciativu podanou ve formě obecného, tedy nikoli přímo formulovaného návrhu. Pokud s obecnou iniciativou Spolkové shromáždění souhlasí, zpracuje v jejím duchu konkrétní návrh a předloží jej k hlasování lidu a kantonům.³⁵⁹

Předmětem návrhu však opět nemohly být změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani zrušení nebo omezení základních práv a svobod uvedených v Listině základních práv a svobod, úpravy, která by byly v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, změny ústavní úpravy voleb, veřejné příjmy a výdaje, rozhodnutí příslušející moci soudní.

Parlament mohl návrh lidu pouze schválit nebo odmítnout. Změna návrhu byla výslovně zapovězena. Bližší podrobnosti ve vztahu k lidové iniciativě měl upravit prováděcí zákon.

³⁵⁹ Srov.: čl. 139 odst. 4 BV.

Výše popsaný návrh na zavedení institutů přímé demokracie do právního řádu České republiky nad doposud popsanými návrhy zcela jednoznačně vyčníval. Bylo to dáno nejenom osobou navrhovatele, ale také inspirací v zahraničních právních úpravách. Nesporným přínosem návrhu byla skutečnost, že instituty přímé demokracie nazíral jako prostředek pro řešení blokad a sporů moci zákonodárné, kdy zákonodárce měl raději hledat konsenzus tak, aby návrh nemusel být předložen lidu k hlasování v referendu.

„Tato úprava nepovede k častému konání referenda. Lze totiž předpokládat, že při úvaze o potřebě iniciovat referendum budou hrát roli výsledky výzkumu veřejného mínění a že parlamentní menšina ani většina nebude riskovat neúspěch v referendu, takže se zákonodárná otázka zpravidla vyřeší v Parlamentu, aniž dojde k vyhlášení referenda.“³⁶⁰

K návrhu se rozpoutala nebývale silná diskuse mezi poslanci, o podstatě demokracie, jejích dějinách a kompetenci lidu rozhodovat.

Za zmínku stojí především vystoupení poslance Kroupy na 15. schůzi Poslanecké sněmovny ve II. volebním období, který varoval před přímou demokracií a hrozbou vlády lůzy. Na pomoc si přitom vzal dílo Hannah Arendtové, *Původ totalitarismu*.³⁶¹ „Hannah Arendtová varuje před nástupem lůzy. Upozorňuje, že lůza je jednou z významných podmínek vzniku totalitního systému (...). Lůza jsou lidé, kteří chtějí získat společenské výhody nikoliv v rámci platných pravidel, ale oklikou, zkratkou, jejich porušením či podrazem.“ Další kritika poslanců směřovala k roli Parlamentu v předloženém návrhu. Poslanec Payne k tomu dodal: „Podle švýcarské zkušenosti parlament, který neumí rozhodnout, rezignoval na své poslání. Parlament, který vyhlašuje referendum, to je ten parlament, který neplní své poslání. To je parlament bezradný a parlament zbytečný. To je nabourání parlamentní demokracie. Proto Švýcaři odmítají jakoukoliv možnost, aby zákonodárný sbor inicioval referendum.“ Předkladatel návrhu prof. Jičínský k tomu dodal: „(...) proti referendu se dnes používají tytéž argumenty, které se svého času na přelomu století používaly proti všeobecnému volebnímu právu. Mějme tedy na zřeteli to, když se argumentuje, že občané přece nemohou o určitých otázkách rozhodovat, protože nejsou dosti schopni se orientovat v tak složitých věcech, že stejné argumenty byly používány proti zavedení všeobecného volebního práva. Elitistické koncepce demokracie, které způsobily u nás velmi vážné znehodnocení reálného fungování demokratických institucí, tu přežívají a obávám se, že znemožňují věčný dialog o problémech naší ústavnosti.“

Návrh na vydání ústavního zákona byl na 15. schůzi Poslanecké sněmovny ve třetím čtení zamítnut.

³⁶⁰ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě, Obecná část. PČR, PS 1996-1998, tisk 149/0.

³⁶¹ ARENDT, Hannah. *Původ totalitarismu I-III*. Praha : OIKOYMENH, 1996. 679 s.

4.1.6. Pokus č. 6

Poslanec prof. Zdeněk Jičínský však již ve III. volebním období Poslanecké sněmovny předložil nový návrh ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu), označený jako sněmovní tisk č. 18. Vláda České republiky s návrhem vyslovila souhlas.³⁶²

Návrh vychází z velké části z návrhu předchozího, ale pojednává pouze o lidovém hlasování (referendu). Lidová iniciativa se již předmětem návrhu nestala. Opět se jednalo o referendum *fakultativní*, k jehož iniciaci byla oprávněna pouze vláda jako celek a Poslanecká sněmovna vždy učeným počtem poslanců.

Vyhlášení referenda návrh přiznával prezidentu republiky s tím, že byl zároveň aktivně legitimován k podání návrhu Ústavnímu soudu na preventivní přezkoumání ústavnosti a zákonnosti návrhu na vyhlášení referenda.

Vedle výše popsaných tří druhů referenda (o návrhu zákona, o návrhu ústavního zákona, a referenda konzultativního)³⁶³ zavádí nově referendum o vstupu České republiky do svazku s jinými státy jako referendum *sui generis*.

Právě podrobnější rozbor referenda o vstupu České republiky do svazku s jinými státy se stal jedním z určujících znaků návrhu nového.

Návrh mohla podat vláda nebo společně nejméně třetina poslanců. Návrh vyžadoval, aby se referendum konalo před schválením příslušné mezinárodní smlouvy Parlamentem. Parlament nemohl takovou smlouvu schválit, pokud by se občané v referendu vyslovili záporně. Návrh na vyhlášení tohoto typu referenda mohla podat vláda nebo společně nejméně třetina poslanců. Důvodová zpráva výslovně uvedla: „Omezení výkonu státní svrchovanosti je tak závažný zásah do národního a státního života, že je namístě, aby referendum bylo vyhlášeno, i když to navrhne nejméně třetina (nikoli nejméně dvě pětiny) poslanců.“³⁶⁴

³⁶² Usnesení Vlády České republiky ze dne 26. srpna 1998, č. 547, k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu), (sněmovní tisk č. 18).

³⁶³ Oproti návrhu předchozímu byla jen mírně změněna terminologie, kdy referendum o změně v ústavním pořádku bylo nově nazváno referendem o návrhu ústavního zákona. Obsahově se však jednalo o shodné instituty.

³⁶⁴ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu), Obecná část. PČR, PS 1998-2002, tisk 18/0.

Jednalo se o ustanovení, kterým měl být schválen zamýšlený vstup České republiky do EU. V případě jiných institucí měl spornou otázku, zda se jedná o omezení výkonu státní suverenity, posoudit a rozhodnout Ústavní soud. Kvórum bylo upraveno stejně jako v návrhu předchozím.

Návrh se v ostatních bodech přidržel úpravy popsané výše a není proto nutné jej znovu popisovat. Návrh ústavního zákona byl na 9. schůzi Poslanecké sněmovny dne 2. 2. 1999 zamítnut.

Poslanecká diskuse byla neméně zajímavá, ale spíše se vedla v rovině věcné. Poslanec Svoboda s návrhem souhlasil, ale připojil i kritiku ve vztahu k legislativnímu procesu: „Dovolím si proto znovu upozornit, že jsme parlamentní demokracie založená na nepřímé demokracii a že existuje v naší ústavě článek 15. Ten říká, že parlamentu náleží zákonodárná moc. Jinak řečeno říká, že není možné tuto moc svěřit někomu jinému.“

4.1.7. Pokus č. 7

Právě poslanec Svoboda stál v čele poslanecké iniciativy na vydání ústavního zákona o lidovém hlasování v únoru 1999, označeném jako sněmovní tisk č. 120.

Oproti návrhům předchozím pracovala iniciativa zastoupená poslancem Svobodou s možností konat referendum o “věcném záměru” ústavního nebo jiného zákona, tedy nikoliv přímo o zákonech. Tato koncepce se stala hlavním důvodem negativního stanoviska vlády k návrhu, a to i přes skutečnost, že vláda byla vedena sociální demokracií, tedy stranou referendum dlouhodobě podporující.

„Předložený návrh ústavního zákona stanoví možnost konání referenda o “věcném záměru” ústavního nebo jiného zákona, nikoliv přímo o návrzích těchto zákonů. V právním řádu České republiky však pojem věcný záměr ústavního zákona a věcný záměr zákona není obsažen a ani předložený návrh ústavního zákona jej nedefinuje. Není tedy zřejmé, jakou má mít “věcný záměr” formu, ani jaké obsahové náležitosti má splňovat. Vláda je z těchto důvodů toho názoru, že pojem “věcný záměr” do navrženého ústavního zákona nepatří.“³⁶⁵

³⁶⁵ Usnesení Vlády České republiky ze dne 3. března 1999 č. 172, k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu), sněmovní tisk č. 120, poslanecký tisk č. 120/1.

Referendum měl vyhlášovat opět prezident republiky, přičemž měl být povinen referendum vyhlásit, pokud by byl návrh podán v souladu s tímto návrhem ústavního zákona. Nemohl tedy referendum vyhlásit bez návrhu, ale měl mít právo domáhat se přezkoumání ústavnosti a zákonnosti takového návrhu.

Návrh počítal se třemi typy referend, a to referendem o věcném záměru *ústavního zákona*, referendem o věcném záměru *zákona* a referendem o vstupu České republiky do svazku s jinými státy. Předmět referenda byl vymezen negativně.

Návrh zapovídal konání referend o změnách podstatných náležitostí demokratického právního státu, zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod člověka a občana, úpravě, která by byla v rozporu s mezinárodně právními závazky České republiky, změně úpravy veřejných příjmů a výdajů, ustanovování jednotlivých osob do funkcí a odvolávání z nich, zásahu do výkonu moci soudní. Bylo také zapovězeno, aby návrhy věcných záměrů zákona pro referendum byly v rozporu s ústavním pořádkem.

Návrh přikazoval, aby otázky v referendu položené byly srozumitelné, a aby se na ně dalo odpovědět slovem „ano“ nebo „ne“. Referendum ve stejné věci mohlo být vyhlášeno pouze jednou během volebního období Poslanecké sněmovny. Hlasovacím právem měli disponovat všichni občané oprávněni volit do Parlamentu.

Referendum o návrhu věcného záměru *ústavního zákona* měl prezident vyhlásit na návrh vlády nebo společně nejméně dvou pětin poslanců nebo nejméně 250 tis. občanů. Návrh věcného záměru ústavního zákona měl být v referendu schválen nadpoloviční většinou hlasujících, pokud by se zúčastnila hlasování nejméně polovina občanů s hlasovacím právem. Pokud by byl návrh věcného záměru ústavního zákona v referendu schválen, měla vláda do tří měsíců předložit návrh ústavního zákona v souladu se schváleným věcným záměrem Poslanecké sněmovně. Změna nebo zrušení takto přijatého ústavního zákona měla být možná pouze za souhlasu dvoutřetinové většiny všech poslanců a dvoutřetinové většiny přítomných senátorů, nebo nejdříve až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny.

V následujícím volebním období Poslanecké sněmovny tak patrně již bylo zamýšleno provést změnu nebo zrušení ústavního zákona přijatého na základě lidem schváleného věcného záměru ve standardním režimu čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky, tedy za souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

Také referendum o věcném záměru zákona měl vyhlásit prezident na návrh stejných subjektů, tedy vlády, nejméně dvou pětin poslanců nebo nejméně 250 tis. občanů s hlasovacím právem. Odlišně bylo upraveno minimální kvórum pro platnost hlasování, kdy návrh věcného záměru zákona měl být přijat, pokud by se hlasování zúčastnila nejméně třetina občanů k tomu oprávněných, a pokud by pro návrh hlasovala prostá většina. Věcný záměr zákona v referendu schválený měl zavázat vládu k tomu, aby do tří měsíců předložila návrh zákona v souladu se schváleným věcným záměrem Poslanecké sněmovně. Takovýto zákon mohl být zrušen nebo změněn pouze za souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny všech senátorů, nebo nejdříve až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny.

Navrhovatelé patrně opět zamýšleli v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny provést změnu nebo zrušení zákona přijatého na základě lidem schváleného věcného záměru ve standardním režimu čl. 39 Ústavy České republiky.

Posledním typem referenda se mělo stát referendum o „svazku s jinými státy“. Aktivně legitimována k jeho iniciaci měla být vláda, nebo společně nejméně třetina poslanců. Pokud by byl návrh oprávněnými subjekty podán, bylo by nutné, aby mezinárodní smlouva o vstupu České republiky do svazku s jinými státy, s kterou je spojeno omezení výkonu státní svrchovanosti, byla před souhlasem Parlamentu schválena v referendu.

Rozhodnutí lidu mělo mít váhu ústavního zákona. Interpretací lze dovodit, že navrhovatelé počítali s nutnou účastí nejméně poloviny oprávněných občanů a souhlasu většiny hlasujících pro schválení návrhu.

Prezident republiky, skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů měla mít právo obrátit se na Ústavní soud s návrhem na posouzení ústavní konformity návrhu na vyhlášení referenda. Ústavní soud měl rozhodnout do 15 dnů, a pokud by návrh ústavně konformním neshledal, referendum by se nevyhlásilo.

Závěrem lze konstatovat, že také tento návrh zcela přehlížel druhou komoru Parlamentu České republiky – Senát. Z návrhu není zřejmé, proč mezi subjekty nadané právem iniciovat referendum nepatřili senátoři, popř. Senát jako celek. Návrh také neobsahoval žádné ustanovení sankční povahy vůči vládě, kdyby do Poslanecké sněmovny nepředložila návrh zákona schváleného ve formě věcného záměru lidem. Taktéž návrh nijak neřešil situaci, kdyby Poslanecká sněmovna vládou předložený zákon neprojednala. Další

výtku zasluhuje fakt, že věcný záměr zákona odsouhlasený lidem v referendu a konečná podoba zákona, by se mohly diametrálně odlišovat.

Věcný záměr zákona totiž měla vláda nejprve zpracovat, aniž by byly jasně stanoveny podmínky, které by zaručovaly, že se od věcného záměru neodchýlí. Další prostor pro změny by pak představoval legislativní proces v Parlamentu. Zejména v podmínkách České republiky by se dalo očekávat, že pokud by si lid přál ve věcném záměru *koně*, nakonec by po proběhnutém legislativním procesu obdržel *velblouda*. Na toto nebezpečí ostatně upozornila také Vláda České republiky: „Protože v předloženém návrhu ústavního zákona není dostatečně řešeno, do jaké míry jsou vláda a Parlament České republiky v legislativním procesu vázány výsledkem referenda, vyvstává otázka, zda v případě konání referenda o “věcném záměru” by se ještě vůbec jednalo o přímý výkon státní moci lidem ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky.“³⁶⁶

Návrh byl nakonec Poslaneckou sněmovnou na její 15. schůzi ve třetím čtení dne 13. 7. 1999 zamítnut.

4.1.8. Pokus č. 8

Vláda České republiky připravila v souladu se svým programovým prohlášením návrh ústavního zákona o referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Návrh byl poslancům rozeslán v říjnu 2000 jako sněmovní tisk č. 695.

Vláda referendum vnímala jako „významné doplnění soustavy založené na zastupitelské demokracii (...) jehož uzákonění zvýší vliv veřejného mínění na výkon moci zákonodárné nebo výkonné.“³⁶⁷

Referendem se mělo rozhodovat o zásadních otázkách vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Hlasovacím právem měli disponovat všichni občané oprávněni volit do Senátu Parlamentu České republiky a splňující další podmínky stanovené zákonem. Z takto vymezeného volebního práva vyplývalo, že návrhovač neměl v úmyslu umožnit hlasovat

³⁶⁶ Usnesení Vlády České republiky ze dne 3. března 1999 č. 172, k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu), sněmovní tisk č. 120, poslanecký tisk č. 120/1.

³⁶⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., Obecná část. PČR, PS 1998-2002, tisk 695/0.

v referendu občanům, kteří by se v den konání referenda zdržovali mimo území České republiky.³⁶⁸

Předmět referenda byl opět vymezen negativně a v mnohém se shodoval s návrhy předchozími.

Otázky položené v referendu nesměly směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani ke zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod člověka a občana, ke zrušení nebo omezení povinností stanovené zákonem, k rozhodnutí, které by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, k rozhodnutí, které by znamenalo úpravu příjmů veřejných rozpočtů, k ustanovování jednotlivých osob do funkcí a odvolávání z nich, k zásahu do výkonu moci soudní, k výkonu moci zákonodárné.³⁶⁹

Referendum měl vyhlášovat prezident na návrh vlády, jedné z komor Parlamentu nebo nejméně 300.000 občanů oprávněných hlasovat v referendu.

Pozměňovací návrhy obsažené v usnesení Ústavně právního výboru navrhovaly, aby namísto komor Parlamentu bylo právo návrhu uděleno nejméně dvěma pětinaám poslanců nebo dvěma pětinaám senátorů. Zároveň bylo navrženo zvýšit minimální počet občanů, kteří mohli vyhlášení referenda iniciovat, na 500.000.³⁷⁰

Prezident měl mít právo odmítnout vyhlásit referendum, jestliže by navržené otázky byly nepřijatelné, nejednoznačné nebo nesrozumitelné. V takovém případě měl prezident návrh na vyhlášení referenda předložit k posouzení Ústavnímu soudu. Pokud by Ústavní soud shledal otázku bezvadnou, měl prezident referendum vyhlásit. V opačném případě měl vyhlášení referenda zamítnout.

³⁶⁸ K tomu srov. ust. § 56 a násl. zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Dále srov.: Vystoupení místopředsedy vlády a ministra spravedlnosti Pavla Rychetského na 28. schůzi Poslanecké sněmovny dne 20. 10. 2000 v prvním čtení: „(...) referendum by mělo být zásadně přístupné jenom těm, kteří na území České republiky žijí, kteří splňují nejen podmínku občanství, ale toho, že zde žijí.“

³⁶⁹ Někteří autoři poukázali na úskalí takto vymezeného předmětu hlasování. Srov.: KYSELA, Jan. Referendum opět na scéně. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, 10, 1, s. 53: „Chce se tím říct, že předmětem referenda nesmí být návrh zákona, nebo otázka směřující k přijetí zákona, nebo otázka, jež by se mohla týkat předmětu úpravy zákonem? Záměrem navrhovatele patrně je nesuplovat činnost zákonodárce. (...) Prvním problémem je to, že zákony je upraveno téměř vše a tudíž se otázkám jich se týkajícím nevyhne.“

³⁷⁰ K tomu srov.: Usnesení ústavně právního výboru PSP ČR z 68. schůze dne 11. ledna 2001, tisk 695/1.

Návrh předložený v referendu měl být přijat, pokud by se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných občanů, z čehož nutně plyne (byť to v návrhu explicitně řečeno nebylo), že referendum by bylo platné pouze v případě, kdyby se jej alespoň tato nadpoloviční většina oprávněných hlasujících občanů zúčastnila.

Výsledek referenda měl být vyhlášen obdobně jako zákony. Na návrh prezidenta, jedné z komor Parlamentu nebo vlády měl Ústavní soud přezkoumat ústavnost postupu referenda před vyhlášením jeho výsledku. Výsledek referenda, jehož postup by byl Ústavním soudem prohlášen za neústavní nebo jehož by se nezúčastnila nadpoloviční většina oprávněných občanů, neměl být vyhlášen. Referendum by bylo možno opakovat v téže věci nejdříve za tři roky.

Přezkum Ústavním soudem byl navrhovatelé pojat jako preventivní kontrola ústavnosti a zákonnosti postupů při referendu: „(...) neboť by nebylo vhodné, aby po provedení referenda, při jeho kladném výsledku, Ústavní soud případně rušil tento výsledek pro vady, k nimž došlo před vyhlášením výsledku referenda.“³⁷¹

Výsledek referenda měl mít charakter „závazného pokynu“ pro příslušné orgány státu a územní samosprávné celky, aby „podnikly příslušné kroky k realizaci vůle občanů vyjádřené v referendu.“³⁷²

Návrh ústavního zákona také novelizoval v souvislosti s výše zmíněnými pravomocemi prezidenta republiky a Ústavního soudu čl. 62 a čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky. Současně s tímto návrhem vláda také předložila návrh zákona o provádění referenda.³⁷³

Zákon měl upravovat podrobnosti navrhování, vyhlásování a provádění referenda tak, aby nemohlo dojít k nesrovnalostem při interpretaci a aplikaci ústavního zákona o referendu a aby se referendum mohlo realizovat bez zbytečných komplikací. Postupy při provádění referenda měly být do značné míry shodné s postupy při provádění voleb do Parlamentu České republiky.

³⁷¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., Obecná část. PČR, PS 1998-2002, tisk 695/0.

³⁷² Tamtéž.

³⁷³ Vládní návrh zákona o provádění referenda a o změně některých dalších zákonů, PČR, PS 1998-2002, tisk 696.

Vládní návrh obhajoval před poslanci tehdejší místopředseda vlády a ministr spravedlnosti Pavel Rychetský. Ve svém vystoupení vykreslil referendum jako esenciální součást právního řádu demokratických zemí.

„Patrně nenajdeme jedinou zemi, která by si mohla právem říkat demokratická země, ve které by v té či oné podobě referendum nebylo součástí jejího státoprávního uspořádání. Dokonce lze říci, že referendum je především institutem vlastním zastupitelské, parlamentní demokracii, protože v prezidentských systémech je vlastně referendum nosným institutem pro volbu prezidenta. V parlamentních systémech, kde je hlava státu buďto dědičná nebo volená Parlamentem, se s principem všelidového hlasování setkáváme výlučně v podobě institutu referenda. Myslím si, že Česká republika má výjimečnou příležitost se zařadit po bok zemím, které jsou demokratické a které svou demokracii vyznačují právě tím, že mají referendum zakotveno ve svém ústavním pořádku.“³⁷⁴

Návrh byl dne 25. 1. 2001 ve třetím čtení zamítnut, když se pro něj z přítomných 176 poslanců vyslovilo 98 a 68 bylo proti.

4.1.9. Pokus č. 9

Vláda se neúspěchem výše uvedeným nenechala vyvést z míry a v září 2001 podala návrh nový, označený jako sněmovní tisk č. 1039. Tento vládní návrh byl v podstatě kopií návrhu předchozího s podrobnější úpravou referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii, které mělo být napříště *obligatorně* předmětem všelidového hlasování. V následujícím textu proto budou popsány pouze změny oproti návrhu předchozímu.

Návrh nově stanovil referendum *fakultativní* pro rozhodování zásadních otázek vnitřní nebo zahraniční politiky státu, a dále referendum *obligatorní* ve věci přistoupení České republiky k Evropské unii. Zcela nově zakotvil také znění otázky pro takovéto referendum, která měla znít: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?“³⁷⁵

³⁷⁴ Vystoupení místopředsedy vlády a ministra spravedlnosti Pavla Rychetského na 32. schůzi Poslanecké sněmovny dne 25. 1. 2001 ve třetím čtení.

³⁷⁵ Otázka o které nakonec lid rozhodoval v referendu o přistoupení České republiky k EU podle úst. zák. č. 515/2002 Sb., zněla zcela stejně, až na malé písmeno „s“ ve slově „smlouva“. Jak velké komplikace tato změna ale vyvolala, bylo pojednáno výše (srov. výklad ke kapitole 3.2.1.3., a dále judikaturu ÚS Pl. 446/2008 a Pl. 387/2009).

Negativní vymezení referenda zahrnovalo hlasování o zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod fyzických a právnických osob, rozhodnutí, které by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, rozhodnutí, které by znamenalo úpravu daňových nebo jiných platebních povinností tvořících příjmy veřejných rozpočtů, ustanovování jednotlivých osob do funkcí a odvolávání z nich, zásahy do výkonu moci soudní, k výkonu moci zákonodárné.

Referendum o přistoupení České republiky k EU měl prezident vyhlásit do třiceti dnů od podpisu Smlouvy o přistoupení České republiky k EU. Souhlas s přistoupením vyjádřený lidem v referendu měl nahradit souhlas Parlamentu s ratifikací Smlouvy.

Návrh na vyhlášení *fakultativního* referenda měly podávat stejné subjekty jako u návrhu předchozího s tím, že na základě pozměňovacího návrhu poslanců byl zvýšen počet občanů potřebných pro iniciaci referenda ze 300.000 na 500.000.

Odlišně od návrhu předchozího měly být nyní oprávněni hlasovat všichni občané disponující volebním právem do Parlamentu České republiky.

Poněkud nestandardně ale navrhovatelé zamýšleli v prováděcí normě okruh oprávněných občanů snížit, a to zcela v duchu návrhu výše popsaného: „(...) oprávnění (rozuměj hlasovat v referendu – pozn. autora) má každý občan, který je oprávněn volit do Parlamentu České republiky. Z návrhu zákona o provádění referenda přitom vyplývá, že hlasování v referendu se uskutečňuje pouze na území České republiky, tzn., že v referendu nemohou hlasovat občané, kteří se v den konání referenda zdržují mimo území republiky.“

Nově vládní návrh stanovil, že referendum nebylo možné vyhlásit, popř. vyhlášené referendum nebylo možné vykonat, po dobu vyhlášeného válečného stavu, nouzového stavu nebo stavu ohrožení pro celé území státu nebo jeho část.

Zcela nově také návrh nestanovil minimální nutný kvórum. Pro přijetí návrhu bylo zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny *zúčastněných* oprávněných občanů.

Toto ustanovení bylo z pohledu doposud projednávaných návrhů zcela přelomové. Nestanovení kvóra minimálního nutného počtu hlasujících by znamenalo, že referendum by vždy proběhlo platně (pokud by v meritru věci bylo ústavně konformní). Při projednávání v Poslanecké sněmovně k tomu místopředseda vlády Pavel Rychetský dodal: „(...) rozhodli jsme se na základě zkušeností z většiny západoevropských zemí, ale i středoevropských, nestanovit pro platnost referenda vůbec žádné kvorum z hlediska počtu zúčastněných. Tím se myslím výrazně zlepšuje předloha proti té, která byla předložena před rokem v Poslanecké sněmovně, protože právě výsledky francouzského referenda o zkrácení funkčního období pro prezidenta Francouzské republiky s účastí 30 % nasvědčují tomu - tak jako jiná

referenda vykonávaná v Evropě - že požadavek na více než nadpoloviční účast je požadavek v podstatě nemožný a nepřijatelný.“

Nově byla také na dva roky zkrácena lhůta, po niž nebylo možné opakovat referendum ve stejné otázce. Výsledek referenda pak měl být „závazný pro všechny orgány veřejné moci.“

Návrh Poslaneckou sněmovnou prošel, a to nejtěšnější možnou většinou, tedy sto dvacetí hlasy, ale na 21. schůzi Senátu byl zamítnut. S ohledem na ust. čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky tak nemohl být ústavní zákon schválen.

Pouze na okraj je vhodné poznamenat, že současně s popisovaným návrhem projednávala Poslanecká sněmovna také senátní návrh ústavního zákona o referendu o vstupu České republiky do Evropské unie a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, označený jako sněmovní tisk 996. Jednalo se o návrh zakotvující referendum *ad hoc* pouze k přistoupení ČR k EU, nešlo tedy o zákon o referendu obecném. S ohledem na úspěch vládního návrhu ale dne 7. února 2002 rozhodla Poslanecká sněmovna usnesením ze 46. schůze tak, že odročila třetí čtení tohoto návrhu do projednání sněmovního tisku 1039 Senátem. Ke konečnému rozhodnutí se však již Poslanecká sněmovna nedostala a o senátním návrhu tak nebylo meritorně hlasováno.

4.1.10. Pokus č. 10

Česká republika se v roce 2003 stala členským státem Evropské unie, o čemž občané rozhodli v referendu, které bylo přijato na základě senátního návrhu zákona o referendu *ad hoc* (viz kapitola o úspěšných legislativních pokusech). Mohlo by se tedy zdát, že jeden z nejdůležitějších motivů zmiňovaný snad ve všech pokusech o zavedení obecného referenda – referendum ve věci evropské integrace – tak odpadl. Vláda České republiky ale po kratší pauze v březnu 2005 podává nový návrh na obecné referendum, označený jako sněmovní tisk č. 914. Hlavním motivem již nebyla evropská integrace, ale její chystané prohloubení.³⁷⁶

³⁷⁶ Předmětem referenda, byť se mělo jednat o úpravu obecnou, měla být hlavně připravovaná Smlouva o Ústavě pro Evropu. Měla za cíl zejména nahradit Maastrichtskou smlouvu a Smlouvu o založení Evropského společenství a sloučit tyto základní dokumenty EU do jednoho. Nově také upravovala změny ve fungování Unie a jejích orgánů. Smlouva se však stala terčem tvrdé kritiky pro posilování role velkých států na úkor malých a pro svou nepřehlednost (v anglické verzi měla navrhovaná smlouva celkem 852 stran). Postupně byla lidem odmítnuta v referendu ve Francii a Nizozemí, čímž se proces ratifikace zastavil.

Za předkladatele to v obecné rozpravě v prvním čtení ozřejmil ministr a předseda legislativní rady vlády Jaroslav Bureš: „V současné době je referendum zmiňováno především v souvislosti s ratifikačním procesem Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která je myslím mimo jakoukoliv pochybnost dokumentem, kterým bude rozhodováno o naprosto zásadních otázkách vnitřní i zahraniční politiky České republiky. Je dokumentem tak zásadním, že považujeme za zcela nezbytné, aby se k jeho přijetí vyslovili občané České republiky přímo.“

Výše uvedené však nesmí zastínit skutečnost, že návrh byl primárně pokusem o úpravu obecného referenda.

„Na rozdíl od ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (...) který upravuje referendum monotematické, týkající se pouze přistoupení k Evropské unii, předložený návrh ústavního zákona předpokládá referendum jako obecný prvek přímé demokracie u nás, i když v relativně úzkém rozsahu.“³⁷⁷

Návrh pracoval s pojmem „celostátní referendum“³⁷⁸ ve kterém měli mít občané České republiky možnost rozhodnout o zásadních věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu.

Negativní vymezení předmětu referenda v podstatě kopírovalo vládní návrhy předchozí s tím rozdílem, že chyběla překážka zrušení nebo omezení povinnosti stanovené zákonem. Návrh však zapovídal referendum ve věci zásahu do *výkonu* moci zákonodárné. O takovýto zásah by se podle navrhovatelů jednalo, pokud by byla položena otázka, týkající se návrhu určitého zákona.³⁷⁹

Návrh nově počítal s možností položit v jednom celostátním referendu více otázek k různým věcem, k téže věci ale mohla být položena pouze jedna otázka. Právo hlasovat měl mít každý občan České republiky, který nejpozději druhý den konání celostátního referenda dosáhl věku alespoň 18 let.

³⁷⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, Obecná část. PČR, PS 2002 - 2006, tisk 914/0.

³⁷⁸ Pozměňovací návrh Ústavně právního výboru doporučil změnu pojmu „celostátní referendum“ na „referendum“.

³⁷⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, Obecná část. PČR, PS 2002 - 2006, tisk 914/0.

Návrh přiznával širší pravomoci prezidentu, který „rozhodne o návrhu na vyhlášení referenda, předloží-li mu tento návrh společně nejméně 80 poslanců nebo společně 33 senátorů, vláda, nebo nejméně 300 000 občanů České republiky, kteří tak učiní formou petice.“³⁸⁰

Prezident republiky měl vyhlásit celostátní referendum v určených lhůtách. Proti takovému rozhodnutí prezidenta republiky návrh připouštěl podání „opravného prostředku“ Ústavnímu soudu.

Lhůty návrh zamýšlel diferencovat. Zatímco k návrhu na referendum ze strany poslanců, senátorů a vlády mělo být referendum vyhlášeno do 30 dnů ode dne doručení návrhu, k požadavku na referendum vzešlém z lidu mělo být referendum prezidentem vyhlášeno do 60 dnů ode dne doručení návrhu.

Referendum se mělo konat nejdříve 90 dnů a nejpozději 120 dnů ode dne vyhlášení prezidentem. Tím měl být vytvořen potřebný časový prostor pro řádnou přípravu referenda a jeho průběh.

Pokud by měl prezident za to, že návrh na vyhlášení celostátního referenda je nepřijatelný, nebo že navržená otázka není dostatečně jednoznačná a srozumitelná, návrhu na vyhlášení celostátního referenda by nevyhověl. Takovéto rozhodnutí měl neprodleně oznámit navrhovateli celostátního referenda, který byl aktivně legitimován obrátit se na Ústavní soud s žádostí o přezkum takového rozhodnutí.

Pokud by se mělo celostátní referendum konat v posledních šesti měsících volebního období Poslanecké sněmovny nebo funkčního období zastupitelstev územních samosprávných celků, mělo referendum proběhnout společně s těmito volbami. Motivací navrhovatele byla hospodárnost.

V celostátním referendu mělo být přijato rozhodnutí, pro které by se vyslovila nadpoloviční většina oprávněných občanů, kteří se hlasování zúčastnili. Navrhovatel tedy nepovažoval za nutné stanovit minimální kvórum, což náležitě ozřejmil v důvodové zprávě.

„Vláda nenavrhuje stanovit k platnosti výsledků referenda závazné kvórum účasti oprávněných osob na hlasování, tato podmínka není ve většině demokratických zemí v Evropě zakotvena a vláda nepovažuje

³⁸⁰ Takové znění obsahoval návrh až v podobě, kterou Poslanecká sněmovna postoupila Senátu. Původní vládní návrh počítal s iniciativou nejméně 101 poslanců nebo společně 41 senátorů, vlády, nebo nejméně 500 000 občanů ČR. Změna byla odsouhlasena na základě pozměňovacího návrhu poslankyně Jiřiny Fialové.

za moudré ji požadovat. Kromě toho by stanovení kvóra účasti mohlo vyvolat značné problémy, neboť je téměř nemožné určit celkový počet oprávněných občanů, a to s přihlédnutím k tomu, že návrh ústavního zákona počítá s tím, že hlasování se zúčastní i občané České republiky žijící v zahraničí, jejichž počet není přesně znám. To by mohlo vést ke zpochybnění výsledků kteréhokoliv referenda. Ponechává se tedy na občanech České republiky, zda uplatní své právo zúčastnit se hlasování v referendu a využít tak možnosti ovlivnit svým hlasováním řešení otázek, které se jich dotýkají. Kromě toho i neúčast v referendu lze považovat za vyjádření postoje k položené otázce. Občané, kteří se referenda nezúčastní, tím vyjadřují zpravidla nezájem o věci veřejné a nezájem na konkrétním výsledku hlasování; jejich hlas tedy do určité míry nemá ani potřebnou kvalitu.³⁸¹

Referendum o stejné otázce mohlo být opakováno nejdříve po uplynutí dvou let. Rozhodnutí přijatá v celostátním referendu měla zavazovat příslušný státní orgán.

Návrh upravil i proceduru ratifikace mezinárodních smluv v režimu čl. 10a odst. 2 Ústavy České republiky, když stanovil, že souhlas k ratifikaci takovýchto mezinárodních smluv, který by byl udělen lidem v referendu, by nahradil souhlas Parlamentu.

Ve smyslu výše uvedeného návrh také zamýšlel změnit ustanovení Ústavy České republiky (ve vztahu k pravomocem prezidenta republiky a ve vztahu k soudnímu přezkumu Ústavního soudu).

Návrh byl schválen Poslaneckou sněmovnou na její 45. schůzi, kdy z přítomných 185 poslanců hlasovalo 127 pro návrh a 52 proti. Senát však návrh 2. 12. 2005 na své 8. schůzi zamítl.

4.1.11. Pokus č. 11

Opětný pokus o zavedení obecného referenda se uskutečnil z iniciativy poslanců KSČM vedených poslankyní Z. Bebarovou-Rujbrovou v lednu 2007 a byl distribuován poslancům jako sněmovní tisk č. 134.

Tento návrh však byl doslovnou kopií vládního návrhu z března 2005 s jediným rozdílem, který spočíval ve zmenšení počtu voličů oprávněných referendum iniciovat. Nově mělo stačit 200.000 občanů České republiky. Tento návrh byl v prvním čtení Poslaneckou sněmovnou dne 14. 3. 2007 zamítnut.

³⁸¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, Obecná část. PČR, PS 2002 - 2006, tisk 914/0.

Paradoxně se proti této kopii bývalého vládního návrhu zákona postavila sama vláda, která navíc napadla „zcela chybnou koncepci návrhu“. Ministr Cyril Svoboda v rozpravě poznamenal: „Zkrátka, je to napsáno naprosto chybně. Jestliže chceme referendum, pojdme se dohodnout na koncepci, která je přijatelná pro všechny. Referendum o přesně vymezené otázce.“ S odkazem na snahu ministra Svobody prosadit referendum „o věcném záměru“, který byl popsán jako pokus č. 7, a s odkazem na skutečnost, že byl členem vlády i v roce 2005, se jedná o schizofrenii v pravdě dvojí.

4.1.12. Pokus č. 12

O pouhý měsíc později, v dubnu 2007, vzešel návrh na zavedení obecného referenda z dílny poslanců ČSSD pod vedením prof. Jičínského, který byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 192. Návrh, i s ohledem na osobu navrhovatele, nepřinášel převratné novinky, a do značné míry se inspiroval předchozími návrhy (popsané jako pokus č. 10 a 11).³⁸²

Vláda České republiky ve svém stanovisku s návrhem vyjádřila nesouhlas. Prvně se však odhodlala k jasné deklaraci svého postoje upřednostňujícího referenda *ad hoc*: „(Vláda) (...) podpoří možnost vypsání referenda, a to vždy k předem jasně definovaným otázkám, přičemž referendum by mělo být zcela výjimečným institutem ústavního pořádku České republiky, které má doplňovat základní formu výkonu veřejné moci prostřednictvím systému zastupitelské demokracie.“³⁸³

Návrh zamýšlel, aby občané v referendu rozhodovali o zásadních věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu, o návrhu zákona, kromě zákona ústavního, a o souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy přenášející některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Negativní vymezení předmětu referenda zapovídalo hlasovat o změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, zrušení nebo omezení ústavně zaručených základních práv a svobod, rozhodnutí, které by bylo v rozporu se závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva, rozhodnutí, které by znamenalo úpravu daňových nebo jiných platebních povinností tvořících

³⁸² HAVRÁNEK, Daniel. Stoupenci zavedení celostátního referenda překonali v Poslanecké sněmovně první čtení. *Právní rozhledy* . 2007, 16, s. II.

³⁸³ Stanovisko vlády k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk 192/1).

příjmy veřejných rozpočtů, ustanovování jednotlivých osob do funkcí a k jejich odvolávání z funkcí, zásahu do výkonu moci soudní.

Hlasovací právo mělo náležet každému občanu České republiky, který nejpozději v den konání referenda dosáhl věku alespoň 18 let. Hlasování v referendu mělo být možné pouze na území České republiky. Občané žijící či pobývající v zahraničí by své hlasovací právo museli uplatnit na území České republiky.³⁸⁴

Návrh zamýšlel přiznat právo na iniciaci referenda nejméně dvěma pětinaám poslanců nebo nejméně dvěma pětinaám senátorů, vládě, nebo nejméně 200.000 oprávněných občanů. Občané pak měli být zastoupeni petičním výborem a návrh měli činit formou petice.

Navrhovatelé považovali navržený minimální počet občanů nutných k iniciaci referenda za odpovídající. Na jedné straně měl zamezit zneužívání referenda, na straně druhé ale měl být dosažitelným. Navrhovatelé poněkud nelogicky konstatovali: „Zároveň je počet navrhovatelů stanoven tak, aby šlo o počet, kterého lze při shromažďování podpisů reálně dosáhnout a vyvolat referendum také cestou *lidové iniciativy*.“³⁸⁵ Vhodnější by bylo konstatování, že se mělo jednat o *referendum aktivní*, a to z hlediska možnosti lidu je iniciovat. Pokud návrh zároveň konstatoval, že otázka má být položena tak, aby na ni bylo možné odpovědět „ano“ či „ne“, pak se o lidovou iniciativu v pravém smyslu slova jednat nemohlo. Náležitostí lidové iniciativy totiž zpravidla bývá návrh zákona. Rakouská úprava lidové iniciativy např. § 3 VolksbegG stanoví, že lidová iniciativa má mít formu návrhu zákona nebo výzvy.

Pravomoci prezidenta republiky referendum vyhlásit, včetně lhůt pro vyhlášení a konání referenda, byly návrhem upraveny ve shodě s oběma předchozími pokusy (pokus č. 10 a 11).

Změny však doznalo ustanovení o minimálním nutném kvóru pro platnost hlasování. Rozhodnutí mělo být v referendu přijato, pokud by se pro ně vyslovila alespoň jedna třetina z celkového počtu oprávněných občanů, a zároveň se mělo jednat o nadpoloviční většinu oprávněných občanů, kteří se zúčastnili hlasování.

Jednalo se tedy o dvě podmínky, které měly být splněny kumulativně. Referenda se musela zúčastnit nejméně jedna třetina všech občanů oprávněných hlasovat, a zároveň by pro návrh musela hlasovat

³⁸⁴ Stejně tomu bylo i v referendu o přistoupení ČR k Evropské unii. K tomu srov.: § 2 zákona č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení ČR k Evropské unii.

³⁸⁵ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, Obecná část. PČR, PS 2006 - 2010, tisk 192/0.

nadpoloviční většina zúčastněných, která ale nemohla být menší než absolutní 1/3 všech oprávněných občanů. Pro lepší názornost navrhovatelé připojili následující přehled:

<i>Účast na hlasování (z oprávněných)</i>	<i>Nutná podpora pro návrh (z hlasujících)</i>
Méně než 1/3	rozhodnutí nemůže být přijato
1/3	100%
40%	83.33%
50%	66.66%
60%	55.55%
2/3	více než 1/2
více než 2/3	více než 1/2

Na návrh prezidenta republiky, nejméně dvou pětín poslanců, nejméně dvou pětín senátorů nebo vlády měl Ústavní soud přezkoumávat ústavnost postupu při provádění referenda. Pokud by Ústavní soud shledal postup za neústavní, výsledek referenda se neměl vyhlásit. Zvláštní zmínku zaslouží fakt, že občané, popř. petiční výbor, nepatřili do výčtu aktivně legitimovaných žalobců.

Referendum ve stejné věci mělo být možno opakovat nejdříve po uplynutí dvou let ode dne oznámení rozhodnutí přijatého v referendu. Referendum, ve kterém by nebyl vysloven souhlas s přijetím návrhu zákona, se mělo opakovat nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny. Naopak zákon, který by byl v referendu lidem akceptován, mohl být změněn nebo zrušen nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny, a to zákonem, k jehož přijetí by bylo třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, nebo zákonem schváleným v referendu.

Pokud by prezident republiky odmítl referendum ve stanovené lhůtě vyhlásit, měl mít navrhovatel právo obrátit se na Ústavní soud s návrhem, aby rozhodl, že prezident republiky byl povinen referendum vyhlásit. Pokud by Ústavní soud neshledal návrh na vyhlášení referenda jako nepřijatelný, měl návrhu stěžovatelů vyhovět, přičemž dnem vyhlášení tohoto rozhodnutí mělo být referendum vyhlášeno.

Rozhodnutí přijatá v referendu měla být závazná pro všechny orgány i osoby. Pokud by snad nastal rozpor mezi zákonem schváleným v referendu a jinými zákony, měl zákon v referendu schválený aplikační přednost.

Návrh také počítal s referendem v režimu čl. 10a Ústavy České republiky, ve kterém měl lid nahradit souhlas Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy.

Návrh dále výslovně počítal s prováděcím předpisem a měnil ustanovení Ústavy České republiky ve vztahu k pravomocem prezidenta republiky a ve vztahu k soudnímu přezkumu Ústavního soudu.

Návrh nakonec podle všeobecného očekávání nebyl schválen. Stalo se tak ale až ve třetím čtení dne 26. 10. 2007 na 22. schůzi Poslanecké sněmovny.

4.1.13. Pokus č. 13

Další návrh na vydání ústavního zákona o obecném referendu, předložený Poslanecké sněmovně v jejím šestém volebním období dne 11. 6. 2010, byl skoro doslovnou kopií návrhu předchozího.³⁸⁶ Skupina poslanců ČSSD v čele s Bohuslavem Sobotkou v návrhu provedla veskrze kosmetické změny.

Aktivně legitimovaným subjektem k iniciaci referenda tak už nebyly dvě pětiny poslanců nebo dvě pětiny senátorů, ale 80 poslanců nebo nejméně 33 senátorů. V ostatním jsou pak oba návrhy takřka totožnou kopií.

Spíše jako reálně zamýšlená legislativní iniciativa na vznik ústavního zákona o obecném referendu se iniciativa poslanců ČSSD jevila jako test soudržnosti vládní koalice. Je-li referendum důležitým tématem pro politickou stranu Věci veřejné (VV), v žádném případě jím není pro politické strany TOP 09 a ODS.

Že by se mohlo jednat o správnou úvahu, naznačila obecná rozprava k návrhu ústavního zákona, ve které např. poslanec Paroubek poznamenal: „No ale přece jedna z vládních stran měla ve svém předvolebním programu požadavek referend. Je to záležitost, na které údajně vznikla. (...) Já si ale myslím, že přece i poslanci Věcí veřejných teď musí poslouchat velmi pozorně to, co říkají jejich kolegové z vládní koalice.“ Poslanci vládní koalice však setrvali na stanovisku, že obecné referendum je součástí koaliční smlouvy a jako takové jimi bude předloženo Poslanecké sněmovně v souladu s legislativním plánem Vlády České republiky.

Návrh ústavního zákona byl nakonec poslanci v prvním čtení dne 10. 12. 2010 na 9. schůzi Poslanecké sněmovny zamítnut.

4.1.14. Pokus o referendum *ad hoc*

Pokus nyní popisovaný nebude řazen chronologicky, neboť se nejedná o návrh ústavního zákona o obecném referendu, ale o pokus referenda jednorázového – *ad hoc*.

³⁸⁶ MLSNA, Petr. Celostátní referendum aneb jak na to?. *Právní rozhledy*. 2010, 16, s. II.

Návrhem na vydání ústavního zákona o referendu *ad hoc* se Poslanecká sněmovna zabývala ve svém V. volebním období v roce 2007. Jednalo se o poslanecký návrh na vydání ústavního zákona o referendu o umístění prvků zařízení protiraketové obrany Spojených států amerických na území České republiky, rozeslaný poslancům jako sněmovní tisk č. 147. Návrh vzešel od poslanců napříč levým politickým spektrem, a to od sociálních demokratů a komunistů.

Motivací pro podání návrhu bylo zamýšlené umístění amerického systému protiraketové obrany na území České republiky a obavy s tím se pojící.

„Umístění zařízení protiraketové obrany Spojených států amerických na území České republiky je výrazným zásahem do bezpečnostní situace České republiky a jejích občanů. Podobné vojenské zařízení cizího státu, zde USA, zvyšuje bezpečnostní riziko pro občany České republiky, neboť se může stát terčem útoku, který bude směřován proti zemi vlastníci toto zařízení, ale proveden bude na území České republiky.“³⁸⁷

Návrh předpokládal obligatorní referendum ve věci umístění prvků zařízení protiraketové obrany Spojených států amerických na území České republiky a ve věci pobytu ozbrojených sil Spojených států amerických na území České republiky.

Otázka pro takovéto obligatorní referendum měla znít: „Souhlasíte, aby Česká republika umožnila Spojeným státům americkým vybudovat a provozovat na území České republiky zařízení protiraketové obrany a aby umožnila ozbrojeným silám Spojených států amerických, v rozsahu k této činnosti nezbytném, pobývat na území České republiky?“

Právo hlasovat v referendu měl mít každý občan České republiky, který by byl oprávněn volit do Poslanecké sněmovny. Takováto konstrukce by umožnila také občanům žijícím v zahraničí účast na hlasování.³⁸⁸

Tradičně bylo právo vyhlásit referendum svěřeno prezidentu republiky, který tak měl ale netradičně učinit až poté, „co by vláda Spojených států amerických požádala vládu České republiky o umožnění vybudovat a provozovat na území České republiky prvky zařízení své protiraketové obrany a tato žádost byla prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků na území České republiky zveřejněna.“ Zároveň však bylo nutné, aby návrh na referendum

³⁸⁷ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu o umístění prvků zařízení protiraketové obrany Spojených států amerických na území České republiky, Obecná část. PČR, PS 2006 - 2010, tisk 147/0.

³⁸⁸ K tomu srov.: § 3, § 24 a násl. zák. č. 257/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

požadovaly oprávněné subjekty, tedy nejméně dvě pětiny poslanců nebo nejméně dvě pětiny senátorů, zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, na jehož území měly být prvky zařízení protiraketové obrany umístěny, nebo nejméně 200.000 oprávněných občanů, kteří ve formě petice požadují vyhlášení referenda.

Aktivní legitimace vyššího samosprávného celku, tedy kraje, k iniciaci referenda se v návrzích objevuje poprvé. Fakticky se však mělo jednat pouze o jediný kraj, se kterým bylo při budování protiraketového systému počítáno.

Pro platnost rozhodnutí v referendu nezamýšlel návrh stanovit žádné minimální kvórum. Pro platnost hlasování a výsledku měla stačit nadpoloviční většina všech oprávněných občanů, kteří by se zúčastnili hlasování v referendu.

Soudní přezkum stejně jako stížnosti na nečinnost prezidenta republiky zamýšlel návrh svěřit tradičně do rukou Ústavního soudu.

Po vyhocené politické debatě nebyl návrh ústavního zákona schválen. Stalo se tak na 22. schůzi Poslanecké sněmovny, ve třetím čtení dne 26. 10. 2007.

4.2. Úspěšné legislativní pokusy

Úspěšné legislativní pokusy se z logiky věci staly součástí právního řádu České republiky, a bylo tak o nich pojednáno v kapitole věnující se úpravě institutů přímé demokracie *de lege lata*. Není proto nutné normy znovu rozebírat po stránce obsahové, ale jako vhodné se jeví podívat se na ně po stránce procesní, tedy optikou legislativního procesu. Nelze přitom odhlédnout od kontextu politické situace, ve které vznikaly.

Bylo již uvedeno, že prozatím jedinou možností hlasovat v celostátním referendu dostali občané v roce 2003, kdy v referendu rozhodovali o přistoupení České republiky k Evropské unii. Bylo ale také již několikrát uvedeno, že se nejednalo o obecné referendum, ale o hlasování o konkrétní problematice přistoupení České republiky k EU, tedy o referendum *ad hoc*.

Referendum o přistoupení České republiky k EU se stalo součástí českého právního řádu na základě senátního návrhu ústavního zákona, který Senát předložil dne 20. 9. 2002 Poslanecké sněmovně. Vláda ve svém stanovisku k návrhu připojila souhlas.³⁸⁹ Panovalo

³⁸⁹ Vláda ve svém usnesení ze dne 25. září 2002 č. 938 + P vyjádřila s návrhem souhlas.

všeobecné politické přesvědčení, že o vstupu do Evropské unie je nutné rozhodnout pouze v referendu. Členové Parlamentu se snažili o co nejrychlejší přijetí normy, neboť zamýšlený vstup České republiky do Evropské unie se blížil a stále nebyla k dispozici norma, podle které by se referendum uskutečnilo.³⁹⁰

V obecné rozpravě v prvním čtení na všeobecný konsenzus poukázal poslanec Zahradil: „Skutečně je jen velmi málo témat, na nichž bychom se dokázali shodnout napříč touto sněmovnou, a potřeba referenda o vstupu České republiky do Evropské unie se ukázala jako jedním z takových vzácných témat. Myslím si, že je to naprosto pochopitelné, protože půjde o největší dobrovolné odevzdání poměrně značné části státní suverenity na úroveň nadnárodní, na úroveň nadnárodní organizace, a proto je zcela nezbytné, aby o takovémto kroku rozhodli občané pokud možno v co nejhojnějším počtu svým hlasováním.“

Poslanecká sněmovna na své 6. schůzi nakonec návrh ve třetím čtení dne 17. 10. 2002 schválila, když z přítomných 182 poslanců pro návrh hlasovalo 180. Široký politický konsenzus se tedy stal realitou.

Jiný osud potkal referendum na úrovni vyšších územně samosprávných celků – krajů. Také o této normě bylo pojednáno podrobně v předchozí kapitole a není proto nutné znovu rozebírat jednotlivé instituty tohoto zákona. Opět se nejednalo o návrh na obecné celostátní referendum, ale jednalo se o návrh na obecné referendum lokální.

Pokud byl nalezen široký konsenzus napříč politickým spektrem v otázce referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii, nelze to v žádném případě konstatovat o referendu krajském.

Poslanecký návrh zákona o krajském referendu z dílny poslanců sociální demokracie byl Poslanecké sněmovně předložen dne 13. 2. 2009.

Vláda ve svém stanovisku ze dne 16. 3. 2009 s návrhem vyslovila nesouhlas. Vyjádřila přesvědčení, že normě tohoto typu musí předcházet široká celospolečenská diskuse, kterou postrádala. Vláda také vyjádřila pochybnost, nakolik je únosné, aby norma upravující krajské referendum vycházela ze zákona o místním referendu, neboť „otázky předkládané k rozhodnutí v krajském referendu mohou být svým charakterem blízké spíše otázkám celostátním.“

³⁹⁰ Senátní návrh byl předložen Poslanecké sněmovně dne 20. 9. 2002, první čtení proběhlo dne 8. 10. 2002 a návrh byl schválen ve třetím čtení, které se konalo již 17. 10. 2002. Senát návrh projednal a schválil dne 14. 11. 2002, prezident zákon podepsal dne 29. 11. 2002, a ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen v částce 179 pod číslem 515/2002 Sb. dne 13. 12. 2002.

Proti nedostatku celospolečenské diskuse se ohradil v obecné rozpravě jeden z navrhovatelů normy prof. Jičínský: „(...) tato otázka je předmětem neustálé diskuse, byť nemá charakter tak významného problému, aby se tím zabývala média soustavně. (...) Jenom chci kolegům připomenout, že už v době, kdy se přijímalo krajské zřízení jako ústavní instituce, ta otázka krajského referenda byla tehdy otevřena. Že nebyla řešena, to je jiný problém, ale zůstala otevřena, stejně jako bohužel zůstala stále otevřena legislativní úprava ústavního zákona o referendu celostátním.“

Návrh byl nakonec na 64. schůzi Poslanecké sněmovny ve 3. čtení dne 6. 11. 2009 k překvapení mnohých schválen, když pro něj ze 108 přítomných poslanců hlasovalo 59. Návrh tak byl schválen pouze díky skutečnosti, že se nejedná o normu ústavní, ale o tzv. „běžný“ zákon.

Senát dostal obecnému očekávání a návrh dne 10. 12. 2009 na 14. schůzi Senátu zamítl. V souladu s ust. čl. 47 odst. 1 Ústavy České republiky se Senátem zamítnutý návrh zákona vrací Poslanecké sněmovně, která o něm znovu rozhoduje. Návrh zákona je pak přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou *všech* poslanců.

Diskuse v Poslanecké sněmovně již byla bouřlivější, neboť část politického spektra v návrhu viděla skrytou snahu o ovlivnění těžebních limitů hnědého uhlí v severních Čechách.

V obecné rozpravě k návrhu zákona k tomu poslanec Gandalovič uvedl: „Otázka prolomení těžebních limitů byla v této Sněmovně zmiňována již několikrát (...) celá podstata, tak jak ji vidíme my, je ve vlastnických právech jednotlivých vlastníků, kteří by byli touto těžbou ohroženi, a v tom, zda oni sami jsou, nebo nejsou ochotni ve prospěch těžební společnosti své vlastnictví postoupit (...) jakým způsobem si představuje, že vlastnické právo těchto vlastníků by bylo řešeno pomocí krajského referenda, jakým způsobem si předkladatelé představují, že občané někde na Děčínsku, ve Šluknově a podobně by svými hlasy rozhodli, že dotyčný vlastník má být zbaven svého majetku ve prospěch těžby. (...) Dovolují si velmi hlasitě protestovat proti tomu, aby referendum v tomto případě bylo zde předkládáno jako jakýsi demokratický prvek, protože v tomto případě by tomu bylo právě naopak.“ Proti této argumentaci se důrazně ohradil zástupce předkladatelů prof. Jičínský: „Toto je návrh krajského referenda a v krajském referendu se může rozhodovat jenom o otázkách, které spadají do rozsahu práv krajské samosprávy. Čili to, co spadá do otázek celostátní politiky, a to je i otázka zrušení nebo zachování těžebních limitů (...) nemůže být předmětem závazného krajského referenda.“³⁹¹

Poslanecká sněmovna nakonec na 75. schůzi dne 9. 3. 2010 setrvala na návrhu zákona vráceném Senátem, když ze 187 přítomných poslanců pro návrh hlasovalo 103. Politickou

³⁹¹ Stenoprotokol ze 75. schůze PSP ČR 2006 – 2010, ze dne 9. 3. 2010.

podporu návrh získal ze strany poslanců sociální demokracie, KSČM, Strany zelených a od nezařazených poslanců.

Prezident využil svého práva a odmítl zákon podepsat. V souladu s ust. čl. 50 Ústavy České republiky se tak zákon vrátil Poslanecké sněmovně, která o vráceném zákonu musela znovu hlasovat. Pozměňovací návrhy nebyly přípustné.³⁹² Poslanecká sněmovna za této situace musela na návrhu setrvat, a to nadpoloviční většinou všech poslanců, jinak by zákon nebyl přijat.

Prezident v odůvodnění svého postupu uvedl, že se prvotní hlasování v Poslanecké sněmovně prošlo díky pouhým 59 hlasům, což nepovažuje za dostatečně „konsenzuální“. Zákon byl dle názoru prezidenta „protlačen silou“, těsně před volbami a jeho schválení by mělo být přenecháno až Poslanecké sněmovně vzešlé z očekávaných voleb. Prezident také rozvinul myšlenku, podle které vyšší územně samosprávné celky nejsou pro přímou demokracii vhodné.

„Zákon mění existující poměry i tím, že je pokusem o zavedení prvků přímé demokracie na úroveň kraje, což je velmi sporné. Na rozdíl od místního referenda se na úrovni kraje jedná o čistou politiku a na tu v našem ústavním systému platí – jako zásadní princip – mechanismus nepřímé demokracie.“³⁹³

Prezident konečně vyjádřil obavu z „parcelování státu“, kdy krajské referendum považoval za ohrožení „konzistentnosti politického rozhodování“, přičemž by mohla nastat situace, že by celostátní politiku blokoval jeden nebo více krajů.³⁹⁴

Poslanecká sněmovna však přes všechny výše uvedené výhrady na 78. schůzi dne 13. 4. 2010 na návrhu zákona vráceném prezidentem setrvala. Zákon byl dne 29. 4. 2010 vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 43 pod číslem 118/2010 Sb., a od 1. 1. 2011 se stal účinnou normou právního řádu České republiky.

4.3. Shrnutí

Z výše uvedeného je zřejmé, že referendum je politickým evergreenem již více než dvacet let, aniž by se změnil argumenty jeho stoupenců i odpůrců.

³⁹² Čl. 50 odst. 2 Ústavy České republiky.

³⁹³ Stanovisko prezidenta republiky jímž vrátil Poslanecké sněmovně zákon o krajském referendu a o změně některých zákonů, Sněmovní tisk PSP ČR 2006-2010 č. 737/8.

³⁹⁴ Tamtéž.

Politická reprezentace byla schopná nalézt široký konsenzus na potřebě jednorázového referenda o vstupu České republiky do Evropské unie, ale na potřebě referenda obecného a celostátního se již neshodla. Ostatně byla to pouze nejednotnost vládní koalice, která v roce 2010 umožnila přijetí zákona o referendu krajském.

Výše uvedené návrhy, i přes značné rozdíly ve své kvalitě, ukazují na zajímavou skutečnost. Až na jednotlivé výjimky si političtí reprezentanti pod přímou demokracií představují pouze *referendum*. Lidová iniciativa byla ve výše uvedených pokusech zastoupena minimálně, o institutu odvolání (*recall*) ani nemluvě. Snad všechny návrhy považovaly za nutné zapovědět hlasování o odvolání volených reprezentantů lidu, jako by se jednalo o něco ze své podstaty nemyslitelného.

Za většinou výrazných iniciativ pak lze nalézt pohnutky vesměs politické (přistoupení ČR k EU, přijetí tzv. „Ústavní smlouvy pro Evropu“, umístění americké protiraketové obrany, prolomení limitů těžby v severních Čechách, apod.).

Nelze si také nepovšimnout výrazné politické podpory levicových stran pro referendum a značného odporu stran pravicových.

Za zásadní lze ale označit postoj mnohých politických reprezentantů lidu, kteří neakceptují lid jako onu *legitimační základnu* své moci, ale sami se staví do této role a táží se, zda ze své moci mohou tu či onu oblast přenést na lid. Svou mocí však disponují jenom z vůle lidu, a byť se jedná o právní fikci, je to fikce zásadní a nezbytná pro řádné fungování demokratického právního státu (viz dále).

Z mnohých reprezentantů tohoto názoru např. poslanec Pospíšil: „Sám osobně si myslím, dámy a pánové, že referendum jako takové, pokud se jím má ovlivňovat výkon výkonné moci, a to tento návrh předpokládá, tak může být v zásadě za určitých okolností nebezpečné, a to z toho důvodu, že v zásadě přesouvá politickou odpovědnost zvolených politiků, zvolených zástupců, na neurčitou masu, která v zásadě odpovědná nemůže být.“³⁹⁵

Dalším opakujícím se argumentem proti zavedení institutů přímé demokracie do právního řádu České republiky bylo nebezpečí hlasování lidu v zásadních otázkách, jako např. daně, základní lidská práva a svobody apod. Několikrát bylo ostatně v obecné rozpravě poukázáno, že by si např. lid mohl odhlasovat odstranění daňové zátěže, a proto bylo referendum shledáváno jako nevhodný instrument. Obecně byl lid nazírán jako

³⁹⁵ Vystoupení poslance Pospíšila na 42. schůzi Poslanecké sněmovny dne 24.3.2005, při projednávání vládního návrhu zákona o celostátním referendu PSP ČR 2002-2006, sněmovní tisk č. 914/0.

neinformovaná a nekontrolovatelná *masa*, která nebude hlasovat uvážlivě. Zkušenosti zahraniční posledních let ale takovému názoru nenahrávají.

Když například bylo rozhodováno v Lichtenštejnsku v roce 2005 o částečné liberalizaci trestního zákona ve věci umělého přerušení těhotenství, utvořila se skupina s názvem „Pro život“ (Für das Leben, dále jen komise), která přišla s návrhem na lidovou iniciativu, jež by naopak ustanovení zákona ještě zpřísnila. Komise chtěla ústavně zakotvit právo na ochranu lidského života od jeho počátku až do přirozeného konce. Prosazení této iniciativy by v praxi znamenalo zpřísnění trestního zákona a umělé přerušení těhotenství by nebylo možné ani pro ženy v ohrožení života a ani v případech mladistvých do 14 let věku (což doposud právní úprava umožňovala). V silně religiózní zemi se k návrhu připojila i katolická církev. Zdálo by se tedy, že lid rozhodne pro striktní restrikcí v takto citlivé věci. Účast na hlasování byla tradičně vysoká a 80 procent voličů se rozhodlo pro mírnější protinávrh parlamentu a striktní restrikcí odmítlo.³⁹⁶

Téma referenda se ale výše uvedenými pokusy nevyčerpalo a česká politická scéna se k němu bude v pravidelných intervalech nepochybně navracet.

Že se jedná o správný závěr, ostatně naznačuje programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010. Vláda se zde zavázala, že v případě zásadních institucionálních změn EU, které vyžadují úpravu primárního práva, bude přesun dalších pravomocí z České republiky na EU potvrzován referendem. Zda by se v této věci mělo jednat o referendum *ad hoc* či o institut obecného referenda není zřejmé.

Vláda se ale také zavázala zavést do právního řádu České republiky referendum obecné a celostátní. Vláda by za tímto účelem měla navrhnout novelu Ústavy, která umožní přímou volbu prezidenta, a návrh ústavního zákona o podmínkách vyhlášení a průběhu referenda. Referendum pak má být založeno na těchto principech: „Pokud nejméně 250 000 občanů dá návrh na uskutečnění referenda v konkrétní otázce, má vláda povinnost předložit Poslanecké sněmovně PČR návrh Ústavního zákona o konkrétní navržené otázce nejpozději do 90 dnů ode dne doručení návrhu vládě, přičemž bude stanoven výčet otázek, o kterých nelze referendum konat.“³⁹⁷

S ohledem na skutečnost, že vláda je tvořena z většiny zástupci politických stran, které v minulosti obecné referendum odmítaly, lze na tomto poli očekávat zajímavý vývoj. Pokud vláda svému programovému prohlášení dostojí, a pokud se nezmění chuť levice po zavedení

³⁹⁶ PECHANEC, Pavel. Referendum. In ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan. *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha : Leges, 2010. s. 224.

³⁹⁷ Programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010, dostupné na internetové adrese: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf.

obecného referenda, mohou občané České republiky s největší pravděpodobností očekávat přijetí ústavního zákona o obecném referendu na základě širokého konsenzu.

5. Instituty přímé demokracie *de lege ferenda*

Ať již bude vývoj na poli přímé demokracie v České republice jakýkoliv, je nezbytné nalezení širokého konsenzu a odstartování celospolečenské diskuse. Bylo-li výše uvedeno, že vládní strany počítají se zavedením přímé demokracie na celostátní úrovni, dá se očekávat, že se tak stane. Legislativní proces je však nutné uskutečnit také s ohledem na jeho rozměr sociální, tedy zaměřit se na analýzu a výzkum sociálních potřeb nové právní regulace, a analýzu jejího celospolečenského působení.³⁹⁸

V následující části bude věnována pozornost zásadním otázkám, které musí být vyjasněny dříve, než se přímá demokracie na celostátní úrovni stane součástí právního řádu. Pozornost bude zaměřena na nejčastější argumenty *pro* i *proti* přímé demokracii a na její vztah k moci zákonodárné, výkonné a soudní. Opomenout nelze ani oblasti ryze praktické (např. náklady finanční).

Otázka zásadní, tedy zda přímou demokracii zavádět či nikoliv, však zodpovězena nebude.

5.1. Úvahy nad argumenty *pro* a *proti*

Z předchozího textu lze seznat, že přímá demokracie a její instituty nepředstavuje v podmínkách České republiky nové téma. Nové proto nejsou ani argumenty jejich odpůrců a příznivců. Ve své většině se pak tyto argumenty dají shrnout do několika málo skupin.

Nejčastějšími argumenty odpůrců přímé demokracie je možnost jejího zneužití, možnost hlasování lidu tzv. „o čemkoli“ a s tím související obavy z dekonstrukce demokratického právního státu, neinformovanost lidu ve vztahu ke složité problematice, o níž má být hlasováno, a v neposlední řadě argumentace neúměrně vysokou finanční náročností.

Příznivci přímé demokracie naopak poukazují na její vliv na *legimititu* přijímaných rozhodnutí a na skutečnost, že s ní Ústava České republiky počítá.

Všem výše uvedeným oblastem je nutné věnovat pozornost. Domnělému ústavnímu imperativu plynoucímu z čl. 2 odst. 2 Ústavy byla již pozornost věnována, a není proto nutné se k němu vracet.

³⁹⁸ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995. Legislativní proces, s. 109.

5.1.1. Zneužitelnost přímé demokracie

Častým argumentem odpůrců přímé demokracie je nebezpečí její zneužitelnosti. Historie ostatně několikrát ukázala, že k takovému nebezpečí může dojít.

Patrně nejvíce zmiňovaným příkladem zneužití přímé demokracie je zkušenost německá. Přes skutečnost, že Němci nebyli prvními, ale bohužel ani posledními, kdo je se zneužitím institutů přímé demokracie spojován, jsou dodnes nejtragičtějším příkladem tohoto selhání.

První všelidové hlasování v režii nacistů se v Německu konalo dne 12. 11. 1933. Němci v něm rozhodovali o vystoupení ze Společnosti národů a o upuštění od plnění závazků sjednaných při ženevské odzbrojovací konferenci (Verlassen der Genfer Abrüstungskonferenz), které většina Němců vnímala jako národní ponížení.³⁹⁹ Takřka stoprocentní účast obyvatelstva (více než 96 %) a 95 % hlasů pro návrh předznamenaly budoucí vývoj všelidového hlasování v rámci „Třetí říše“. Všelidovým hlasováním ze srpna roku 1934 si Adolf Hitler nechal posvětit sjednocení úřadu říšského prezidenta a říšského kancléře. Při účasti 95 % oprávněných voličů mu 90 % hlasujících svědilo do rukou takřka neomezenou moc. Sugestivní formulace otázek a masivní nacistická propaganda již vykonaly své. Velkou roli sehrálo také obnovované národní cítění Němců, nesoucích Versailleskou mírovou smlouvu jako dějinné ponížení. Nelze se proto divit, že při hlasování o připojení Rakouska k „Říši“ se výsledky podobné výše zmíněným opakovaly. Za účasti 99 % zúčastněných hlasovalo 99 % z nich pro návrh.⁴⁰⁰

Hitler ale nebyl prvním, kdo se naučil umně ovládat lid a využívat jeho přízně. Již daleko dříve to dokázal Napoleon Bonaparte a i ve dvacátém století se fašistický italský režim snažil získat na legitimitě využíváním lidového hlasování. Další autoritářské režimy se přidaly záhy (Estonsko, Bulharsko, Polsko a NDR).⁴⁰¹ Tato „všelidová hlasování“ se vždy vyznačovala takřka stoprocentní účastí všeho lidu a drtivým souhlasem s předkládaným návrhem.

³⁹⁹ Německo muselo splácet 132 miliard marek, ztratilo část svého území, a všechny své kolonie v Africe. Německá armáda byla omezena na 100 000 mužů. V Německu smlouva způsobila šok, který značně přispěl ke kolapsu Výmarské republiky a následně k převzetí moci Adolfem Hitlerem.

⁴⁰⁰ PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v Rakousku a Německu. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*. 2010, 5, s. 25.

⁴⁰¹ BUTLER, David; RANNEY, Austin. *Referendums around the World : the growing use of direct democracy*. Washington : AEI Press, 1994. S.181.

Nechvalné prvenství pak nepochybně náleží Rumunsku, kdy se referenda z roku 1986 údajně nezúčastnilo pouze 228 osob z takřka 17 miliónů oprávněných voličů a proti předloženému návrhu nehlasoval nikdo.⁴⁰²

Zneužití lidové podpory ostatně není jen doménou dnes již překonaných fašistických či komunistických diktatur. Běloruský prezident Alexandr Lukašenko si s jeho pomocí v roce 1996 a 2004 zajistil takřka neomezenou moc ve státě, obdobně jako generál Pinochet v Chile roku 1978.

Je ale možné přímou demokracii bez dalšího odmítnout? Bylo to totiž právě všelidové hlasování, které zabránilo nástupu fašistů k moci ve Švýcarsku v roce 1935,⁴⁰³ znamenalo porážku komunistického režimu v Polsku, výrazně k ní přispělo jako v Maďarsku, nebo dokonce ke svržení diktatury přímo vedlo, jak se to stalo v již zmiňovaném Chile roku 1988.

Příklad hitlerovského Německa jasně ukazuje, že přímá demokracie zde posloužila pouze jako ventil nespokojenosti lidu s uspořádáním poměrů po první světové válce. Ať už by si Hitler vybral jakoukoli cestu pro legitimizaci svého jednání, dostalo by se mu všeobecné podpory lidu, neboť představoval naději a cestu z ponížení. Všeobecná podpora Hitlera německým lidem, byť krátkozraká, se ukázala jako veskrze většinová. Neprojevila se jen a pouze ve všelidových hlasováních, ale měla zcela konkrétní podobu uniformovaných pochodů a masových shromáždění, ale také všeobecné apatie k porušování lidských práv a svobod.

„Tváří v tvář zločinům, které byly spáchány jménem německé říše, je každý Němec volán k společné odpovědnosti. Naše odpovědnost je kolektivní. Otázka je, v jakém smyslu musí každý z nás pociťovat svůj díl odpovědnosti. Bezpochyby v politickém smyslu společné odpovědnosti každého státního příslušníka za činy, kterých se dopouští stát, k němuž přísluší. Ale ne nutně i v morálním smyslu faktické nebo intelektuální účasti na zločinech. Máme být my Němci odpovědni za zločiny, které na nás spáchali Němci, nebo jimž jsme ušli jakoby zázrakem? Ano – pokud jsme strpěli, aby u nás vznikl takový režim. Ne – pokud mnozí z nás byli svou nejvnitřnější podstatou nepřáteli tohoto zla a pokud nemusí uznat, že jsou v důsledku nějakého činu nebo nějaké motivace spoluvinní. (...) My sami jsme se od roku 1933 změnili. Mohli jsme, zbaveni důstojnosti, hledat smrt – v roce 1933, kdy po zrušení ústavy byla zdánlivě legálním postupem nastolena diktatura a kdy všichni, kdo kladli odpor, byli smetení, zatímco velká část našeho obyvatelstva byla těmito událostmi opojena.(...) Když v listopadu

⁴⁰² Tamtéž s. 183.

⁴⁰³ V roce 1935 ve Švýcarsku 61 % oprávněných voličů zavrhl v referendu návrh na celkovou revizi švýcarské ústavy vzešlý z lidové iniciativy, který by znamenal faktickou možnost převzetí moci fašisty organizovanými v Nacionální frontě.

1938 hořely synagogy a došlo k prvním deportacím Židů, šlo ovšem především o vinu morální a politickou... Mnozí z naší obyvatel byli sice pobouřeni, mnohých se zmocnilo zděšení, v němž bylo lze tušit přicházející zlo. Ale ještě více bylo těch, kteří pokračovali bez vyrušení ve své činnosti, ve svých stycích a zábavách, jako by se nic nestalo. To je morální vina.⁴⁰⁴

Sama přímá demokracie a její instituty Hitlera k moci nedostala. Bylo to selhání politických elit, stejně jako v Československu roku 1948.

Nelze také opomenout fakt, že první Hitlerem zinscenovaný plebiscit se konal až poté, co byla jeho moc zcela konsolidovaná, a to v listopadu 1933.⁴⁰⁵ V době Výmarské republiky se všelidová hlasování taktéž konala. Nacisty vehementně podporované referendum ze dne 22. 12. 1929 však skončilo fiaskem. Týkalo se problematiky německých reparací po první světové válce, všeobecně známé jako „Young Plan“.⁴⁰⁶ Navzdory silné podpoře ze strany NSDAP a DNVP⁴⁰⁷ se hlasování zúčastnilo pouze 14 % oprávněných voličů a nebylo proto platné.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že přímou demokracii lze zneužít. Je ale přímá demokracie skutečně nejslabším článkem demokratického právního řádu? Je jediným zneužitelným institutem právního státu? A v čem spočívá ona lepší ochrana institutů jiných?

Přidržíme-li se příkladu Německého, pak musíme dojít k závěru, že u vzestupu nacionálního socialismu a Adolfa Hitlera nestál lid, ale politické elity. Všelidové hlasování pak jen završilo tento proces ve fázi, kdy si již Hitler mohl být všeobecnou podporou jist.

Jak nejistá může být předpokládaná podpora lidu, ukázalo polské referendum v režii komunistické strany krátce po druhé světové válce. Součástí rozhodování v referendu byla např. otázka zrušení Senátu (dále byla součástí i problematika rozsáhlých změn v hraničním uspořádání a s tím související změny hospodářské a politické). Komunistická strana si referendem chtěla dokázat, že situaci v Polsku má pod kontrolou. Podpora lidu však nebyla taková, jakou si komunisté představovali a výsledek referenda musel být zfalšován.⁴⁰⁸ V ústavě z roku 1952 již komunisté s celostátním referendem raději nepočítali.

⁴⁰⁴ JASPERS, Karl. *Otázka viny : Příspěvek k německé otázce*. Praha : Academia, 2009. 143 s. Diferenciace německé viny, s. 64 an.

⁴⁰⁵ Dne 30. ledna 1933 jmenoval říšský prezident Hindenburg Adolfa Hitlera říšským kancléřem.

⁴⁰⁶ JUNG, Otmar. *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik : die Fälle "Aufwertung", "Fürstenenteignung", "Panzerkreuzerverbot" und "Youngplan"*. Frankfurt a. M. : Campus-Verl. , 1989. 164 s. S. 109-146.

⁴⁰⁷ Die Deutschnationale Volkspartei (DNVP) a Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP).

⁴⁰⁸ Pozdější svědectví o zfalšování voleb podává tehdejší přední komunistický funkcionář J. Morawski. K tomu srov.: SKOTNICKI, Krzysztof. Referendum v polském ústavním právu a praxi. In PAVLÍČEK, Václav, et al.

Všeobecně uznávaným strážcem demokratického právního řádu je moc soudní, a zejména její vrcholné orgány. Hitler však soudce zavázal poslušností k ideologii a moc soudní proto ve svém poslání ochrany zákonnosti a ústavnosti selhala a stala se ochráncem zvrácené ideologie.

„Německý soudce (...) musí čerpati z dvojího práva, totiž z práva daného, t.j. závaznou formou projeveného, a z práva vrozeného, které jest poznatelné toliko v jeho vlastním nitru. Přednost má, jak ani jinak nelze očekávat, zásadně právo vrozené, i když jsou různými teoretickými zázraky učiněny rozsáhlé ústupky právu danému (...) německý soudce čerpá vlastně poznání práva ze své vlastní duše a krve (...) neboť vrozené právo jest mysterium, které není přístupno vědeckému poznání, nýbrž musí býti vycítěno z vlastní krve.“⁴⁰⁹

V podmínkách České republiky je zárukou ochrany ústavnosti Ústavní soud. Ústava České republiky ve svém čl. 84 odst. 1, 2 stanoví, že Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na dobu deseti let, a že soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu. Prováděcí normou zde je zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Měsíc poté, co zákon schválila Poslanecká sněmovna, bylo jmenováno dvanáct z patnácti soudců. Ústava tak *de facto* umožnila, aby se Ústavní soud jednou za deset let celý obměnil, a to v režii prezidenta a Senátu. Pouze postupné rezignace soudců a úmrtí zapříčinily, že k celkové obměně po deseti letech nedošlo.

Přesto v roce 2003 skončilo funkční období osmi soudcům. O rok později pak dalším dvěma.⁴¹⁰ Proces jmenování ústavních soudců prezident završil až ke konci roku 2005, kdy Ústavní soud zasedl v plném složení.

Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Praha : Vodňář, 1999-2001. 3 sv. s. 286, 312, 419.

⁴⁰⁹ KNAPP, Viktor . *Problém nacistické právní filosofie.* Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2002. Nalézání práva, s. 152.

⁴¹⁰ 5. července 2003 skončilo funkční období soudcům Vojtěchu Ceplovi, Vladimíru Čermákovi, Vladimíru Jurkovi, Vladimíru Klokočkoví a Antonínu Procházkoví a také předsedovi Ústavního soudu Miloši Holečkovi. Vojen Güttler a Pavel Holländer byli o měsíc později (6. srpna 2003) jmenováni na další funkční období. 6. srpna 2003 byl prezidentem republiky jmenován do funkce současný předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, spolu se znovu jmenovanými Vojenem Güttlerem a Pavlem Holländerem. Další odcházející soudci byli postupně v druhém pololetí roku 2003 nahrazeni Dagmar Lastoveckou (29. srpna 2003), Janem Musilem (27. listopadu 2003) a Jiřím Nykodým (17. prosince 2003), následující rok pak byli jmenováni Stanislav Balík (26. května 2004), Michaela Židlická (16. června 2004) a opětovně i Ivana Janů (16. září 2004). Soudcovský

Celý proces jmenování zde ukázal svou slabinu. Předně co když prezident nikoho nejmenuje, popř. co když Senát žádného soudce ke jmenování neschválí. Popř. co když některá z politických stran získá v Senátu většinu a zároveň její kandidát bude zvolen prezidentem? Nelze pak jednorázově utvořit Ústavní soud podle představ jedné strany? Je snad v takovém případě zneužití strážce ústavnosti (rozuměj Ústavního soudu), popř. jeho ochromení zcela vyloučeno?

V roce 2005 se v souvislosti s touto problematikou dokonce hovořilo o záměrném maření jmenování soudců Ústavního soudu prezidentem. Senátor Zdeněk Bárta označil chování prezidenta republiky za *velezradu*. Senát se obrátil na prezidenta republiky formou oficiálního usnesení: „Senát Parlamentu České republiky vědom si nepostradatelné role Ústavního soudu jako institucionálního završení vlády práva, garanta dodržování základních lidských práv a svobod a strážce demokratického řádu v České republice, jež je ohrožena dlouhodobou absencí tří soudců s výhledem brzkého snížení počtu soudců o dalšího(...) nebezpečí ochromení celého ústavního systému v případě, že by jeho jednotlivé články přestaly vykonávat úkoly stanovené Ústavou (...) obrací se na prezidenta republiky, aby Senátu urychleně předložil návrhy na vyslovení souhlasu se jmenováním chybějících soudců Ústavního soudu.“⁴¹¹

Jestliže se popisovanou ústavní krizi podařilo nakonec vyřešit, nelze poskytnout žádnou záruku, že se v budoucnosti nebude opakovat. Stejně tak nelze poskytnout záruky, že nedojde k selhání představitelů moci zákonodárné a výkonné nebo k jejich ovlivnění. Ve fungujícím státě však bude vždy následovat trestněprávní postih a vzájemným „vyvážením se“ jednotlivých mocí dojde k nápravě.

S ohledem na shora uvedené lze vyvodit, že přímá demokracie se může stát prostředkem k legitimizaci nedemokratických hodnot jenom tehdy, pokud ostatní instituce jsou nefunkční či ochromené. Bude-li lid např. přímým výkonem moci zákonodárné nahrazovat akt zákonodárného sboru, bude takovéto rozhodování lidu podléhat soudnímu přezkumu mocí soudní, stejně jako by mu podléhalo rozhodování řádně zvolených reprezentantů. Nebude-li moc soudní ochromena či ovlivněna, nelze se pak zneužití přímé demokracie obávat.

sbor však stále nebyl naplněn, nadto ho postihly další odchody, neboť 9. listopadu 2003 vypršelo funkční období Evě Zarembové, 29. března následujícího roku Pavlu Varvařovskému a o dva měsíce později (8. května 2004) se funkce soudce vzdal Jiří Malenovský, který se stal soudcem Soudního dvora Evropských společností v Lucemburku. V plném počtu tak Ústavní soud zasedl až v prosinci roku 2005, kdy po soudkyni Vlastě Formánkové, jmenované 5. srpna 2005, byl jmenován i patnáctý ústavní soudce Vladimír Kůrka (15. prosince 2005). Citováno z internetových stránek Ústavního soudu České republiky (pozn. autora).

⁴¹¹ Usnesení č. 390 Senátu Parlamentu České republiky ze 14. schůze dne 8. dubna 2004, 4. funkční období.

Je proto více než vhodné, aby pro případ, že se bude rozhodovat pomocí institutů přímé demokracie, byla stanovena povinnost přezkoumání předmětu hlasování *ex ante*. Jejím provedením by měly být pověřeny orgány moci soudní, do jejichž *rozhodovací činnosti* nelze z principu instituty přímé demokracie zasahovat (viz dále). Pouze preventivní kontrola slučitelnosti předmětu hlasování s ústavním pořádkem České republiky, s principy demokratického právního státu a se základními lidskými právy a svobodami zamezí, aby se z přímého výkonu moci lidem stal nástroj nedemokratický. Kontrola *ex post* je krajně nevhodná. Bylo již ostatně zmíněno při popisování institutů přímé demokracie na úrovni obcí a krajů, že meritorní posouzení otázky, která se má stát předmětem referenda z vůle lidu, je u lokálních referend v České republice situováno až do fáze po sběru podpisů návrh podporujících. Nezřídka pak bývá konstatována nemožnost takového hlasování. Lid však již svůj souhlas s návrhem připojil a musel se s ním tedy ztotožnit. Preventivní kontrola by výše uvedenému zabránila.

V případě, že preventivní kontrola slučitelnosti předmětu hlasování bude konstatovat jeho protiprávnost či protiústavnost, nebude možné, aby se formou institutů přímé demokracie o návrhu rozhodovalo. Pokud však lid přesto na návrhu setrvá, pokud se návrh setká se všeobecnou akceptací navzdory zákazu, a pokud si lid tento návrh prosadí, nebude se již jednat o přímou demokracii, ale o akt *sociální revoluce*. „Ve společnosti vznikají *faktické* situace, které svým vlastním působením, tj. svou vlastní silou, ruší právo dosavadní a vytvářejí právo nové. Příkladem takové situace je právě sociální revoluce, která – získá-li státní moc – může zrušit právo dosavadní a svou vlastní revoluční silou vytvořit právo nové.“⁴¹²

Pokud bychom bez dalšího připustili, že ovlivnit lid při přímém výkonu státní je snadné, museli bychom uznat, že stejně lze ovlivňovat také volby jeho reprezentantů. Ostatně vliv médií a mediálně známých osobností při volbách je všeobecně znám. Pokud ale bude nastaven proces preventivní kontroly předmětu hlasování nezávislou mocí soudní, pak riziko zneužití bude paradoxně menší než při volbách reprezentantů lidu. Ti totiž předběžnému schválení nezávislou autoritou nepodléhají.

Na okraj je také nutno vymezit se vůči pojmu „*masa*“ či dokonce „*lůza*“, který je nezřídka používán politickými reprezentanty lidu při argumentaci proti přímé demokracii.

⁴¹² KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995. Normativní regulace, s. 61.

Bylo již zmíněno vystoupení poslance Pospíšila, který varoval před přesunem politické odpovědnosti zvolených zástupců lidu na neurčitou masu, která „v zásadě odpovědná nemůže být.“⁴¹³ Poslanec Kroupa dokonce na 15. schůzi Poslanecké sněmovny ve II. volebním období použil termínu „vláda lůzy“.

Masa a lid jsou zcela rozdílné pojmy. Ostatně *lid* a nikoli *masa* je zdrojem veškeré státní moci. Definiční úskalí pojmu *lid* již bylo vzpomenuto. Nyní však lze pouze vydefinovat pojem *masy* a odlišení pojmu *lid* se nabídne samo.

„(Masa) se náhle vytvoří tam, kde předtím nic nebylo. Třeba spolu stálo několik lidí, pět, deset nebo dvanáct, ne víc. Nic se neohlašovalo, nic se nečekalo. Náhle je všude plno lidí (...). Mnozí nevědí, co se stalo, na dotazy nedokážou odpovědět; ale pospíchají, aby byli tam, kde je nejvíce lidí (...). Jakmile existuje, chce se množit. Nutkání růst je první a nejvyšší vlastností masy (...) existuje dotud, pokud roste. Jakmile přestane růst, nestává její rozpad.“⁴¹⁴

Výkon moci masou tak spíše bude onou zmíněnou *sociální revolucí* či prostou *občanskou neposlušností*,⁴¹⁵ ale nikdy výkonem přímé demokracie. Instituty přímé demokracie totiž ke svému uplatnění potřebují *lid*. Stejný lid, který v pravidelných volbách volí své reprezentanty, který je tvořen převážně ekonomicky aktivními subjekty, platicími daně, a tím zabezpečujícími chod státu. Lid neboli „individuální občané a morální osoby v kantovském smyslu“.⁴¹⁶ *Lid – občané –* žádající bezpečí, zdravotnickou péči a vzdělání, hospodařící s rodinnými rozpočty (zde pak patrně v poměru k absolutním číslům lépe než stát vedený jejich reprezentanty). Občané, kterých by se mohlo přirovnání k neodpovědné a neovladatelné *masě* dotknout, o *lůze* pak ani nemluvě.

Závěrem lze proto shrnout, že zneužití přímé demokracie nelze vyloučit, stejně jako nelze vyloučit zneužití jakéhokoli jiného institutu demokratického právního státu. Ve státě, ve kterém ústavní instituce řádně fungují a vzájemně se vyvažují, však přímý výkon státní moci lidem ohrožení demokracie neznámá. Má-li lid právo volit si své reprezentanty a je-li dokonce deklarován za zdroj veškeré státní moci, pak nelze argumentovat jeho neodpovědností či nepředvídatelností, neboť se jedná o argumentaci neudržitelnou.

⁴¹³ Vystoupení poslance Pospíšila na 42. schůzi Poslanecké sněmovny dne 24.3.2005, při projednávání vládního návrhu zákona o celostátním referendu PSP ČR 2002-2006, sněmovní tisk č. 914/0.

⁴¹⁴ CANETTI, Elias. *Masa a moc*. Praha : Arcadia, 1994. Masa, s. 10 an.

⁴¹⁵ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995. Důvěra v právo. Právo na ochranu, s. 212 an.

⁴¹⁶ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 25.

5.1.2. Limity moci lidu

Dalším z častých argumentů odpůrců přímé demokracie je obava, že by lid mohl formou přímé demokracie rozhodovat o předem neurčené množině oblastí, měnit základní prvky, na nichž stát stojí (často zmiňované odstranění daní), a dekonstruovat tím právní stát. Každý z doposud předkládaných návrhů se proto snažil o jasnou specifikaci předmětu hlasování, a to jak ve smyslu pozitivním, tak také negativním.

„Protože zase platí, položíme-li lidem v této zemi otázku "Chcete zrušit komunistickou stranu?", dá se odhadnout, jak to referendum dopadne. Položíme-li lidem v této zemi otázku "Chcete snížit daně?", tak přece víme, jak to referendum dopadne.“⁴¹⁷.

Představa, že by lid formou přímé demokracie mohl rozhodovat o libovolné oblasti, ale není správná. Nadto při výkonu státní moci přímo se na lid nebude vztahovat *legální licence*, ale bude svazován *enumerativností veřejnoprávních pretenzí*, jako jeho zmocnění vykonavatelé.

Lid je sice zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává primárně prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, popř. přímo, ale vždy je při výkonu své moci vázán Ústavou, podle které státní moc slouží všem občanům a má být uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.⁴¹⁸

Při výkonu státní moci se lze pohybovat toliko *secundum et intra legem*, tedy na základě a v mezích zákona. „Vázanost zákony, resp. dalšími právními akty při výkonu veřejné moci se netýká jen orgánů státu, ale také dalších subjektů.“⁴¹⁹ S tímto také souvisí další ústavní imperativ, aby povinnosti byly ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 LZPS).

Tím ale limitace lidu při jeho přímém výkonu státní moci prostřednictvím institutů přímé demokracie nekončí. Ústava České republiky v čl. 9 odst. 2 stanoví, že změna

⁴¹⁷ Předseda vlády České republiky Mirek Topolánek při vystoupení v obecné rozpravě k návrhu ústavního zákona o obecném referendu na půdě Poslaněcké sněmovny (2006-2010) na její 13. schůzi dne 14. 3. 2007.

⁴¹⁸ Čl. 2 Ústavy České republiky. Obdobně také čl. 2 odst. 2 LZPS: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

⁴¹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. Státní moc, s. 21.

podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná. Toto ustanovení zakotvuje imperativ nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy České republiky.

Toto ustanovení Ústavy je přímo inspirované obdobnými úpravami zahraničními. Nejvýznamnější je v tomto směru čl. 79 odst. 3 GG, který zakotvuje tzv. „věčnou klauzuli“ (Ewigkeitsklausel), popř. nazvanou také jako „garance věčnosti“ (Ewigkeitsgarantie). Její podstatou je vynětí „materiálního ohniska“ ústavy z dispozice ústavodárce. Jedná se o přímou reakci na důsledky druhé světové války a na zneužívání formalistického přístupu k právu, kdy formálně správnou právní normou bylo páčáno největší bezpráví. Ostatně na nebezpečí bezbřehého právního pozitivismu upozornil již dávno před nástupem nacionálního socialismu Cicero, když pronesl slavné varování „*Summum ius-summa iniuria*“, a když uvedl slavný příklad vojevůdce, který uzavřel mír na 30 dnů, ale v noci jej porušoval s odůvodněním, že noc není dnem.⁴²⁰ Právní pozitivismus byl překonán tzv. „*Radbruchovou formulí*“, která konstatovala: „Pozitivní právo (...) má přednost i tehdy, pokud je obsahově nespravedlivé a neúčelné, vyjma toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nesnesitelné míry, že zákon musí jako „nenáležitě právo“ (unrichtiges Recht) spravedlnosti ustoupit.“⁴²¹ Aby však již nedocházelo k hrůzám, jakými bylo např. rasové zákonodárství třetí říše, považoval ústavodárce v mnoha zemích za nutné, prohlásit základní principy demokratického právního státu a principy základních lidských práv a svobod za neměnné: „Vědomí, že nespravedlnost musí zůstat nespravedlností, i když se halí do pláště zákona, se promítlo i do ústavy poválečného Německa a v současné době i do Ústavy České republiky.“⁴²²

V demokratickém právním státě, který ctí základní lidská práva a svobody, tak existuje blíže nespecifikovaný okruh oblastí, které jsou vyňaty z dispozice ústavodárce, neboť se jedná o samotné materiální ohnisko právního státu, soubor základních principů ochrany lidských práv, suverenity lidu a svobod celku i jednotlivce.

V podmínkách České republiky se k materiálnímu ohnisku ústavy vyjadřoval již několikrát Ústavní soud. V Nálezu č. 1/1994 Sb. ÚS, sv. 1 (č. 14/1994 Sb.) konstatoval: „Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří... Česká ústava např. v čl.

⁴²⁰ CICERO, Marcus Tullius. *O povinnostech*. Praha : Svoboda, 1970. 193 s.

⁴²¹ HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. Impulsy k diskusi z doby nedávné, s. 19.

⁴²² Pl. ÚS 19/93.

9 odst. 2 stanoví, že „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřijatelná“. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této Ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím „ultra vires“ Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstraněním některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.“⁴²³

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 Ústavní soud konstatoval, že také sám se cítí být čl. 9 odst. 2 Ústavy zavázán: „Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřijatelnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.“

Při ochraně nezměnitelného materiálního jádra Ústavy dokonce Ústavní soud zrušil i ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, byť si vysloužil nebývalou kritiku právních vědců, kteří takovýto postup shledávali protiústavním.⁴²⁴

Ústavní soud ve svém rozhodnutí deklaroval snahu o co nejširší ochranu materiálního ohniska Ústavy: „Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře důrazně dal najevo nezbytnost ochrany materiálního ohniska ústavního pořádku, naznačil částečně abstraktní a částečně kazuistickou metodou jeho strukturu, jakož i skutečnost, že důsledky z něj plynoucí dopadají nejen na demokratického zákonodárce, nýbrž i na Ústavní soud samotný. Byl-li (sp. zn. Pl. ÚS 36/01) konfrontován s ústavním zákonem (měnícím a doplňujícím Ústavu), který soud považoval za stojící v rozporu s materiálním ohniskem Ústavy (čl. 9 odst. 2), postupoval pak metodou interpretace konformní s kautelami plynoucími z čl. 9 odst. 2 (čili analogií se zásadou priority ústavně konformní interpretace před derogací). Na uvedeném právním názoru setrval i ve své další judikatuře... Ústavní vývoj České republiky se při ochraně konstitutivních principů demokratické společnosti shoduje s ústavním vývojem evropských demokracií.“⁴²⁵

⁴²³ Dále srov.: Nález č. 91/2001 Sb. ÚS, sv. 22 (č. 285/2001 Sb.), Nález č. 163/2001 Sb. ÚS, sv. č. 22 (č. 30/1998 Sb.), Nález č. 198/2003 Sb. (Pl. ÚS 11/02; N 87/30 SbNU 309).

⁴²⁴ Na stanovisko, že není v kompetenci Ústavního soudu, aby posuzoval ústavní zákon, se postavil např. prof. Pavlíček, prof. Jičínský, doc. Grónský a další. Ústavní soud k věci podotkl: „Ústavní soud uzavírá: Ani ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, postrádá. Opačný postup je protiústavní svévolí. Vyloučit přezkum takových aktů Ústavním soudem by jeho roli ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zcela eliminovalo.“ K tomu srov.: Nález ÚS č. 318/2009 Sb., bod VI./a.

⁴²⁵ Nález ÚS č. 318/2009 Sb., bod IV.

Není ambicí tohoto textu posuzování oprávněnosti přezkumu ústavního zákona Ústavním soudem, nýbrž zaměření se na limity přímého výkonu státní moci lidem.

Z výše uvedeného je zřejmé, že pokud bude lid realizovat svou státní moc přímo, nebude v jejím výkonu neomezený či neomezitelný, jak mnozí z jeho politických reprezentantů naznačují. Bude proto moci hlasovat ve stejném rozsahu jako jeho volení zástupci, byť u některých oblastí to bude méně vhodné. Je totiž zcela mylná úvaha některých reprezentantů lidu o delegaci státní moci směrem *od reprezentantů lidu na lid*.

„(...) já znovu zopakuji, že si myslím, že máme mít odvahu přijmout obecný zákon o referendu, a opakuji jeden ze základních argumentů. Totiž to je to, *kdy máme dát šanci občanům*, aby v průběhu volebního období se vyjádřili k některým zásadním otázkám.“⁴²⁶

Lid svou státní moc realizuje prostřednictvím svých *volených* zástupců, prostřednictvím svých reprezentantů, a nikoli naopak. Není legitimní žádná státní moc, která by od lidu nebyla odvozena. Reprezentanti lidu „jsou legitimováni na základě volby lidem.“⁴²⁷ Představa, že zvolení reprezentanti lidu „přenesou na lid“ část své moci je úsměvná. Předně, a bylo to již zmíněno, bude v relaci lid – reprezentant lidu, platit ona prastará zásada (byť soukromoprávní): *Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*.

Veškerá státní moc, kterou reprezentanti lidu disponují, je od lidu odvozena a byla jim lidem propůjčena. Ze své podstaty proto nemohou na lid žádnou státní moc převádět, neboť lid jí disponuje *ex constitutione*. Nemohou tedy, slovy poslance Svobody, dát lidu „šanci“ aby svou státní moc realizoval přímo, ale je to lid, kdo dává „šanci“ svým reprezentantům, aby v podmínkách reprezentativní demokracie jeho státní moc vykonávali v orgánech moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Pokud bude chtít lid vykonávat svou státní moc přímo, nabízí se jediné ústavně konformní řešení, a to volba takových reprezentantů, kteří půdu pro přímý výkon státní moci lidem připraví, a kteří za tímto účelem použijí vhodné instituty přímé demokracie. Nebudou však toto právo *konstituovat*, ale *deklarovat* a dotvářet po stránce procesní, neboť tímto právem lid bez dalšího *ex constitutione* disponuje.

⁴²⁶ Vystoupení poslance Cyrila Svobody na 39. schůzi Poslanecké Sněmovny Parlamentu České republiky (1998-2002) dne 1. 11. 2001.

⁴²⁷ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní demokracie, s. 180.

Nebude možné mluvit o výkonu přímé demokracie za situace, kdy si lid bude nárokovat přímý výkon státní moci, aniž by instituty přímé demokracie existovaly, ale za těchto okolností půjde spíše o akt výše uvedené *sociální revoluce*. Optikou přímé demokracie a jejích institutů však o takovéto situaci není nutné hovořit, neboť, řečeno slovy Ludwiga Wittgensteina, „o čem se nedá mluvit, k tomu se musí mlčet“ (T 7).

Lid tak při přímém výkonu své státní moci bude omezen jen jejími výše uvedenými limity a materiálním ohniskem Ústavy. Jiná jeho omezení by totiž nemohla obstát.

5.1.3. Neinformovaný lid

Dalším častým a opakujícím se argumentem proti přímé demokracii je deficit informací na straně lidu, který má rozhodovat. Argument neinformovaným občanem, není ale zcela korektní. Předně je nutné podotknout, že instituty přímé demokracie lze iniciovat „shora“ (tedy ze strany reprezentantů lidu), *ex lege* či *ex constitutione* (částečná či celková revize Ústavy apod.), nebo „zdola“ (tedy přímo lidem).

Jsou-li instituty přímé demokracie iniciovány „shora“, tedy od reprezentantů lidu, kteří se zdráhají rozhodnout, pak nelze očekávat, že by lidu z jejich strany byla předložena k hlasování věc, které by nerozuměl, popř. jejíž význam by nechápal. Obdobné to bude také v případě, že s obligatorní iniciací institutů přímé demokracie bude počítat zákon či ústava. Nelze totiž předpokládat, že takovéto rozhodování by se bez dalšího týkalo složité problematiky. Spíše se bude týkat souhlasu s částečnou či celkovou revizí ústavy nebo s řešením politických krizí a kompetenčních konfliktů. Konečně ani nelze předpokládat, že by si lid sám vyžádal k rozhodnutí otázku, které principiálně nerozumí (např. právní regulace polovodičových standardů apod.).⁴²⁸

Předmětem hlasování formou přímé demokracie tak s ohledem na výše uvedené ve většině případů bude problematika obecně známá. Vyloučit, že se předmětem hlasování nestane složitá problematika, jejíž úprava nebude obecně známa, ale nelze. Ostatně nelze ani předpokládat, že každý reprezentant lidu je vždy důkladně *a priori* obeznámen s oblastí, o níž má rozhodovat. Volení reprezentanti lidu však disponují dostatečným aparátem k tomu, aby

⁴²⁸ Přehled všelidových hlasování ve Švýcarsku od roku 2001 do roku 2010 dostupný z internetové adresy: http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_2001_2010.html naznačuje, že témata bývají povětšinou obecná (otázky ve vztahu k integraci, silniční dopravě, poplatkům, armádě, umělému přerušení těhotenství, imigrační problematice apod.).

byli vždy informováni o předmětu rozhodování a aby s ním byli řádně seznámeni. Ostatně tomuto účelu je uzpůsoben celý legislativní proces.⁴²⁹ Tuto informační povinnost ve vztahu k lidu by při užití institutů přímé demokracie převzaly kompetentní orgány (vláda, Parlament).

Informační povinnost kompetentních orgánů je zakotvena např. v úpravě rakouské, kde v případě lidového hlasování ukládá VolksabstG starostovi obce, aby nejpozději 14 dnů přede dnem hlasování, způsobem v místě obvyklým, občanům umožnil seznámit se s návrhem zákona, o němž má být lidovým hlasováním rozhodnuto. VolksbefrG obdobně stanoví starostovi obce povinnost informovat občany 14 dnů před stanoveným dnem hlasování v místě obvyklým způsobem a veřejnou vyhláškou. Zároveň zakotvuje povinnost, aby občané měli možnost seznámit se s problematikou, o níž se bude hlasovat a to minimálně po dobu deseti dnů před hlasováním v úředních hodinách, na veřejně přístupném místě. Švýcarská úprava přenáší informační povinnost na vládu. V souvislosti s každým všelidovým hlasováním vydává spolkové kancléřství informační brožuru pro oprávněné voliče, kterou doručí do každé domácnosti. Zde jsou voličům zprostředkovány argumenty pro i proti návrhu. Vláda kampaň nevede, ale má právo vyjádřit se a argumentovat.

Argumentace neinformovaným lidem proto znamená přiznání, že kompetentní orgány své informační povinnosti ve vztahu k lidu nejsou schopny dostát.

Obava, že by lid z vlastní vůle rozhodoval ve věcech složitých, se kterými nebude obeznámen, je navíc lichá i z toho důvodu, že Parlament sám nezřídka svou zákonodárnou moc deleguje na jiné orgány s odkazem na princip efektivity, subsidiarity či flexibility (zde by patrně patřila ona polovodičová úprava). Tato zákonodárná delegace jakoby špěla od menšího k většímu, kdy na nejnižším stupni poskytuje Parlament část své zákonodárné pravomoci vykonavatelům veřejné moci, aby formou vyhlášek a nařízení vydávaných s jeho souhlasem zavazovali lid normotvorbou, u které se akcentuje rychlost či odbornost. Sám pak jakoby vytyčoval rámeček a zabýval se normotvorbou obecnou.⁴³⁰ Stojí-li svrchovaný lid nad Parlamentem, pak nelze předpokládat, že by se choval jinak.

⁴²⁹ Nelze předpokládat, že každý z poslanců disponoval potřebnými znalostmi např. účetnictví při hlasování o vládním návrhu zák. kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, o kterém bylo rozhodováno Poslaneckou sněmovnou v jejím VI. volebním období v roce 2010, sněmovní tisk č. 17. Legislativní proces je však uzpůsoben tak, aby každý z poslanců obdržel dostatečné množství informací a mohl tak k návrhu zaujmout stanovisko. K tomu srov.: KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995. Tvorba práva, s. 110 an.

⁴³⁰ KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů : Delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2006. 169 s.

5.1.4. Finanční náročnost

Je nade vše pochybnost, že realizace přímé demokracie se vyznačuje finančními nároky na státní rozpočet. Náklady na její realizaci se ale mohou zásadně lišit. Samotný akt hlasování nebude nepochybně dražší než institut voleb do celonárodních zastupitelských sborů.

S volbami do celostátní zastupitelských sborů má Česká republika dlouholetou zkušenost a rovněž jsou zde dobře známy náklady tohoto procesu, od tisku hlasovacích lístků, odměny členů volebních komisí všech stupňů, až po zabezpečení hlasovacích místností.

Pokud ale k nákladům na realizaci přímé demokracie připočítáme také náklady na informační kampaň, finanční náročnost vzroste. Je ovšem otázka finanční náročnosti vůbec relevantním argumentem? Lze poměřovat přímou participaci lidu na výkonu státní moci optikou financí? A nebylo by možné stejným způsobem napadat také volby a náklady s nimi spojené?

Náklady na volby se v podmínkách České republiky pohybují kolem 500 mil. Kč.

„Finanční náklady spojené s uspořádáním jednoho kola volby prezidenta republiky lze odhadovat přibližně ve stejné výši jako při konání celostátní referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii v roce 2003, případně jako ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet činí přibližně 500 mil. Kč.“⁴³¹

Rozměr nákladů voleb do zastupitelských sborů ale dostane jiný rozměr, pokud se do něj započítá i příspěvek úspěšným politickým subjektům za získané voličské hlasy.

Přidržíme-li se voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, pak podle § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, vyplácí ministerstvo financí politickým stranám příspěvek na úhradu volebních nákladů za volby do Poslanecké sněmovny. Za volby konané ve dnech 28. 5. a 29. 5. 2010 tak bylo politickým subjektům vyplaceno celkem 502.200.400,- Kč.⁴³²

⁴³¹ Věcný záměr volebního zákoníku rozeslaný ministrem vnitra dne 16. 11. 2010 do meziresortního připomínkového řízení.

⁴³² Česká strana sociálně demokratická 115.526.700,- Kč, Občanská demokratická strana 105.779.200,- Kč, TOP 09 87.383.300,- Kč, Komunistická strana Čech a Moravy 58.976.500,- Kč, Věci veřejné 56.912.700,- Kč,

Další příspěvek pak politickým stranám náleží z titulu § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Jedná se o stálý příspěvek a příspěvek za mandát. Stálý příspěvek činí ročně 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se nezvyšuje. Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 250 000 Kč. Příspěvek na činnost politickým stranám a politickým hnutím za rok 2010 tak činil dalších 509.066.667,- Kč.⁴³³

Zcela samostatnou kapitolu dále představují výdaje vynakládané jednotlivými politickými stranami na volební kampaně.⁴³⁴

S vyčíslením finanční náročnosti přímé demokracie při úvahách *pro futuro* naopak může napomocť doposud jediné celostátní referendum o vstupu České republiky do EU.

Uvolněné finanční prostředky na informační kampaň činily 200 mil. Kč. Při vedení informační kampaně byla dominantní role vlády a jednotlivých politických stran. Kampaň probíhala pod taktovkou Odboru komunikační strategie ministerstva zahraničních věcí (OKS MZV), které na konci roku 2002 umožnilo ucházet se o finanční podporu na realizaci projektů informujících o EU. Vládou vedená kampaň nemohla být označována jako neutrální, neboť vstup do EU byl jednou z jejích programových priorit. Vládní kampaň pod vedením OKS MZV získala dominanci a zatlačila kampaně odpůrců vstupu. Nadto z finanční částky vyčleněné na kampaň odpůrci vstupu nezískali ničeho.⁴³⁵

Faktické náklady na samotné hlasování byly v důvodové zprávě k ústavnímu zákonu č. 515/2002 Sb. odhadovány na 500 mil. Kč. S touto částkou následně pracovaly navazující pokusy o zavedení institutů přímé demokracie do právního řádu ČR a nově je s ní pracováno při úvahách nad náklady spojenými s přímou volbou prezidenta republiky.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že finanční náročnost institutů přímé demokracie se bude pohybovat v řádu stovek milionů korun a bude kopírovat náklady na volby do celostátních zastupitelských sborů. Nákladovou položkou přitom bude jak samotné hlasování, jeho formální a procedurální zabezpečení, tak také informační kampaň. Volby do celostátních

Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová 22.971.700,- Kč, Strana Práv Občanů ZEMANOVCÍ 22.652.700,- Kč, Suverenita - blok Jany Bobošíkové, strana zdravého rozumu 19.214.500,- Kč, Strana zelených 12.783.100,- Kč.

⁴³³ Údaje dostupné na internetové stránce ministerstva financí: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/politicke_strany_59503.html.

⁴³⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Limity výdajů na volební kampaň. *Jiné právo* [online]. 21.12.2010, [cit. 2011-02-10]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>>.

⁴³⁵ FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta. *Evropská referenda*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. Česká republika, s. 155 an.

zastupitelských sborů jsou pak při započtení *všech* nákladových položek s nimi spojenými vyšší, než náklady spojené s realizací přímé demokracie. Přesto však jejich legitimitu s ohledem na jejich cenu doposud nikdo nezpochybnil.

Přidržíme-li se dělení institutů přímé demokracie dle možnosti jejich iniciace, dostane stránka nákladová zcela nové rozměry. Při užití institutů přímé demokracie, které jsou iniciovány *ex lege* či *ex constitutione*, a dále při iniciaci tzv. „*shora*“, tedy ze strany oprávněných orgánů, bude nákladovou položkou pouze výše zmíněné hlasování a jeho procesní zabezpečení, a dále náklady vyčleněné na informační kampaň.

Pokud však instituty přímé demokracie budou iniciovány tzv. „*zdola*“, tedy z vůle lidu, bude na místě zamyslet se také nad úhradou nákladů, které touto iniciací oprávněným subjektům (tedy občanům) vzniknou. Tato úhrada však bude vhodná pouze v případě, že jejich iniciativa bude úspěšná a dočká se nutné podpory ze strany lidu. Není vyloučené ani požadovat po těchto subjektech *kauci*, která jim bude v případě úspěšné iniciace institutů přímé demokracie vrácena, v opačném případě by propadla státu. Jiný přístup by vedl k příliš častým pokusům bez patřičné podpory ze strany lidu a bez patřičné odpovědnosti ke státnímu rozpočtu.

Považuje-li zákonodárce za logické přispívat politickým stranám a hnutím na jejich činnost a také na získané mandáty, tedy za jejich úspěch ve volbách, měl by se stejnou logikou přistupovat i k oprávněným subjektům, kteří se budou *s úspěchem* domáhat iniciace institutů přímé demokracie. Bylo ostatně již uvedeno, že koná-li se např. místní referendum v České republice na návrh přípravného výboru, nejsou výdaje spojené s činností přípravného výboru, se získáním podpisů oprávněných osob podporujících konání místního referenda a náklady na kampaň součástí výdajů hrazených z rozpočtu obce.⁴³⁶ Tyto náklady by ale v případě iniciace celostátních institutů přímé demokracie byly značné. Jejich výše by však neměla oprávněné subjekty (zde tedy občany) od jejich konání odradit.

Úprava rakouská např. v § 8 odst. 1 VolksbegG stanoví, že náklady na obstarání podpisových listin pro celostátní lidovou iniciativu nese stát. Zmocněnec zastupující lidovou iniciativu musí uhradit státu dle § 8 odst. 4 VolksbegG paušální náhradu 2.180 Euro (znění zákona k 1. 9. 2008), jakožto kompenzaci spojenou s obstaráním podpisových listin a textů které jsou předmětem lidového hlasování. Ministerstvo vnitra následně hradí zbytek. V samotném závěru, poté co úspěšně proběhne sběr podpisů, stát převede na bankovní konto zmocněnců, kteří lidovou iniciativu zastupovali, cca 11.000 euro, jakožto paušální částku spojenou s konáním lidové iniciativy.

Argument finanční náročností institutů přímé demokracie se nikterak nevypořádává se skutečností, že finančně náročné jsou i jiné instituty demokratického právního státu, zejména

⁴³⁶ K tomu srov.: § 51 odst. 3 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

volby. V takových formách vlády, kde se volby nekonají, a kde se lid nemá šanci projevit, pak nepochybně finanční úspora nebude předmětem obdivu. Finanční náklady voleb, ale také institutů přímé demokracie, budou-li zavedeny, by měla být úměrná možnostem státu.⁴³⁷ Subjekty, které budou instituty přímé demokracie iniciovat, by měly být finančně zainteresovány na jejich výsledku, a v případě neúspěchu se podílet na náhradě nákladů státu (např. propadlou kaucí).

5.1.5. Legitimita přímé demokracie jako všelék?

Zcela opačná argumentace ve vztahu k přímé demokracii pak zaznívá od jejích příznivců. Argument, že existuje domnělý ústavní imperativ na zavedení institutů přímé demokracie, byl již rozebrán v rámci popisu právní úpravy *de lege lata*.

Dalším argumentem, který je při úvahách nad přímou demokracií vždy zmíněn, je argument *legitimity* rozhodování všeho lidu. Ovšem je tato legitimita skutečně nezbytná? Je snad dosavadní rozhodování reprezentantů lidu *nelegitimní*?

Je základní fikcí demokratického státu, že zdrojem veškeré jeho moci je lid. V podmínkách České republiky je tato fikce deklarována Ústavou a Listinou základních práv a svobod a prolíná se celým právním řádem. Teoretická fikce však potřebuje praktické provedení. „Konstrukce, podle které *všechna moc vychází z lidu*, představuje jistou abstrakci, teoretické východisko, které nutně musí mít své praktické provedení“.⁴³⁸ Provedení této teoretické koncepce musí být všeobecně akceptováno, což v názorově a sociálně různorodých společnostech není snadné. Všeobecný konsenzus je totiž nedosažitelným ideálem.

„Legitimita politického panství a práva se stává v moderní společnosti prvořadou otázkou, protože odpověď na ni sjednocuje v symbolické rovině moderní společnost a umožňuje o ní hovořit jako o jednotném celku, systému nebo organismu. Otázka legitimacy je tak otázkou jednoty a celistvosti či úplnosti, což pochopitelně v partikularizované a pluralitní společnosti představuje obtížně řešitelný

⁴³⁷ Pro mnoho států představují volby nejdražší položku jejich rozpočtů. K tomu srov.: CYLLAH, Almami. Democracy and Elections in Africa : Recent Trends and the Role of the International Community. In Xxx [online]. XXX : IFES, 24.3.2010 [cit. 2011-02-10]. Dostupné z WWW: <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Testimony/Democracy%20and%20Elections%20in%20Africa/Almami_testimony.pdf>.

⁴³⁸ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 177.

problém. (...) Legitimita je mimořádně složitá a rozporuplné téma také proto, že v ní požadavek jednoty bezprostředně implikuje požadavek všeobecné akceptace či konsenzu.⁴³⁹

Hledání formy, kterou by se svrchovaný lid měl projevovat navenek, je neukončený proces *legitimace* politického panství. Při jeho ospravedlnění pak, spíše než o nalezení všeobecného konsenzu, půjde o nalezení všeobecně akceptovatelného kompromisu. Teprve tento všeobecně akceptovatelný kompromis, umožňující lidu vystupovat jako „jednotný a nezávislý politický aktér“, vede k vytvoření *demokratické legitimacy*, „moderního politického řádu a práva“.⁴⁴⁰

„Dovedeno do extrému, ideologie konsenzu by klidně mohla vést ke zhroucení demokratických politických institucí, protože zdaleka ne všechny mocenské mechanismy jsou podřízeny omezené konsenzuální technice rozhodování podle většinové vůle. Konsens nelze redukovat na princip většinové vůle a techniku vládnutí, protože potom by bylo možné snadno ho zneužít k momentálním a arbitrárním politickým zájmům.“⁴⁴¹

Lid sám je ve své moci omezen (viz výše), neboť jinak by mohlo dojít k jejímu zneužití. Svou moc dělí mezi orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Lid disponuje silou ustavující (*pouvoir constituant*); konstituuje – ve volbách – orgány státu, které disponují mocí ustavenou (*pouvoir constitué*).⁴⁴² Ty se pak navzájem vyvažují.

„(...) musí existovat také všeobecný morální souhlas a akceptace toho, jakým způsobem jsou uspořádány a fungují demokraticky ustavené instituce. Vedle demokracie jako techniky moci (...) musí existovat i demokracie jako mravní prostředí s jednotnými ideály. Legitimita jako by přicházela teprve s touto druhou strukturou všeobecného hodnotového konsenzu, aniž by přitom narušovala samu legitimitu demokracie jako právně založené techniky moci.“⁴⁴³

Pokud se podíváme optikou techniky moci na lid a jeho rozhodování, musíme uzavřít, že *lid* jako univerzální celek je jen fikcí, spíše je souborem různosti. Rozhodování všeho lidu

⁴³⁹ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 22.

⁴⁴⁰ Tamtéž, s. 25.

⁴⁴¹ Tamtéž, s. 25-26.

⁴⁴² K tomu srov.: Nález č. 78/2002 Sb. ÚS, sv. 26.

⁴⁴³ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 30.

pak *de facto* znamená rozhodování většiny. Přímá demokracie tak pod fikci rozhodnutí všeho lidu („všelidové hlasování“) zabalí jen rozhodnutí většiny, a zde je její největší slabina. Jak bude zaručena ochrana menšiny, která byla tak pracně zakotvena do principu reprezentativní demokracie? A o co více bude takového rozhodnutí většiny *legitimním*, než rozhodování zastupitelských orgánů vzešlých z voleb, respektujících v co nejširší míře různorodost politických názorů voličů – tedy občanů – tedy lidu?

„(...) Lid se dělí na většinu a menšinu v procesu rozhodování a kvůli tomu, aby se rozhodnutí mohla činit. Faktem zůstává, že lid se v souhrnu skládá z většiny a menšiny. Proto, jestliže se kritérium většiny změní (chybně) na vládu absolutní většiny, důsledkem, který tento přechod v reálném světě přinese je, že část lidu (velmi často velká část) se stane ne-lidem, vyloučenou částí. Zde poté platí, že pokud demokracie splyne s prostou a jednoduchou většinovou vládou, touto asimilací se část lidu *eo ipso* změní na non-demos... Hlavní myšlenka této argumentace, dovedená až do extrému, je v tom, že v zastupitelské demokracii občan neztrácí svou svobodu v momentu, kdy volí, jak tvrdil Rousseau, protože v kterémkoliv momentu se může rozhodnout přenést svou věrnost z většinového názoru na menšinový. A právě v této možnosti změny názoru koření svoboda a demokracie se zachovává jako otevřený, samořídící společenský systém. Svoboda jednotlivce je svobodou všech; její nejautentičtější a nejkonkrétnější smysl se naplní, když patříme k menšině.“ (Přeloženo ze slovenštiny, pozn. autora).⁴⁴⁴

Bylo již výše uvedeno, že v demokratickém právním státě, kde všechny ústavní instituce fungují řádně a svobodně, nehrozí při užití institutů přímé demokracie zjevné excesy. Nelze tak předpokládat, že by se předmětem hlasování stala např. dekonstrukce právního státu. Takové hlasování by nemohlo proběhnout (při posuzování otázky *ex ante*) nebo by bylo prohlášeno za neplatné či protiústavní (při posuzování *ex post*).

Existuje ovšem celá řada oblastí, kde rozhodování formou přímé demokracie mohlo být menšinami vnímáno jako nelegitimní.

Lze si představit hlasování o míře všeobecné úrovně péče v nemocničních zařízeních. Občané přispívající do systému nemocenského pojištění vyššími částkami při progresivním systému zdanění by nepochybně nesouhlasili s jednotným standardem služeb, neboť většina občanů do systému odvádí v absolutních číslech nepoměrně méně. V případě rozhodování formou přímé demokracie by tato menšina neměla politického zastání.

⁴⁴⁴ SARTORI, Giovanni. *Teória demokracie*. Bratislava : Archa, 1993. Demokracia v etymologickom zmysle, s 35-36.

Sartori v této souvislosti upozorňuje, že pokud bude mít většina absolutní právo diktovat svou vůli menšině (tedy bude mít neomezenou moc), pak demokracie nemá demokratickou budoucnost. Demokracie je určována možností záměny menšiny za většinu a naopak a je jí vlastní princip *omezené většiny*.⁴⁴⁵

Vztáhnuto k podmínkám České republiky je nutné zdůraznit, že povinnosti mohou být ukládány jen na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Takový zákon nadto musí být přijat v legislativním procesu dvoukomorovým Parlamentem, kde každá komora je tvořena dle jiného klíče rozdílným druhem voleb.⁴⁴⁶ Legislativní proces je nastaven tak, aby co nejvíce chránil menšiny a umožňoval jim účinnou participaci.⁴⁴⁷ Legitimitu tohoto procesu pak doposud nikdo nezpochybnil.

Zastánci přímé demokracie proto budou muset ozřejmit, v čem budou instituty přímé demokracie legitimnějšími než např. výše uvedený legislativní proces, a budou muset vysvětlit, zda také menšina může mít z přímé demokracie profit a zda bude vyloučeno zneužití „dominantního postavení“. Teprve potom bude obava, vyslovená Sartorim, zažehnána.

Při úvaze nad přímou demokracií a nad její legitimitou je ale především nutné uvést, zda vůbec, a popř. kým, je současná forma politického uspořádání shledávána jako nelegitimní.

Zde bude nutné přizvat na pomoc sociologii a empirická měření. Lukáš Linek ve své knize „Zrazení snu“ zkoumá legitimitu politického režimu ve čtyřech dimenzích: legitimita politického režimu, institucionální odcizení, individuální odcizení od politiky a politická nespokojenost. Při zkoumání legitimacy demokracie v české společnosti konstatuje její podporu v rozmezí 60 až 90 %. Stávající způsob vlády jako nejlepší pak hodnotí v roce 2004 56 % občanů a v roce 2009 69 % občanů. Legitimitu „demokracie jako systému vlády“ hodnotí také ve vztahu k různým sociálním podskupinám (vzdělání, příjem, velikost místa bydliště, sociální třída, subjektivní sociální status). Vždy však demokracie „vítězí“ (byť s rozdílným procentuálním ziskem) nad systémy jinými. Při hodnocení institucionálního a individuálního odcizení dochází k závěru, že 1/3 české populace se cítí být od politiky odcizená a 60 % veřejnosti je přesvědčeno, že politické instituce a politici nedostatečně reflektují požadavky lidí. Při hodnocení politické nespokojenosti dochází k závěru, že nespokojenost s ní postupně rostla v rozmezí let 1995 – 2006, přičemž největší nárůst byl zaznamenán v letech 1997 – 1999. Celkově pak 80 % občanů je s politikou nespokojeno. Příným důsledkem je pak zejména nižší

⁴⁴⁵ Tamtéž, s. 27.

⁴⁴⁶ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha : Linde, 2008. 191 s.

⁴⁴⁷ Příklad legislativního procesu byl vybrán záměrně, neboť ve vztahu k moci zákonodárné mohou instituty přímé demokracie nalézt nejširší uplnění (viz dále).

volební účast občanů. V závěru autor staví klesající participaci lidu do kontrastu s jeho mobilizací proti komunistickému režimu a shledává v něm ztrátu ideálů: „(...) události let 1997 – 2000 lze označit jako zradu snu. Snu o tom, že voliči budou rozhodovat, kdo vládne a jaké programy bude prosazovat.“⁴⁴⁸

Nespokojenost s politiky a ztráta iluzí však nemůže být vnímána jako zpochybnění *legitimity* formy vlády. Hledání legitimacy politického panství je ostatně neukončeným procesem. Zde je pak hlavní *komunikace* na ose lid – vykonavatelé moci s nezastupitelnou rolí občanské společnosti.

„Aby byla demokracie legitimní, nemusí být podle Habermase lidová, ale mnohem spíše komunikativní. (...) Ve všech těchto napětích a rozpolcenostech se ukazuje, že ideál řecké polis jako pevně spojené komunity, která je kulturně a politicky homogenní, není pro současné podmínky použitelný. Namísto řecké polis stojíme dnes tvář v tvář globalizované *magapolis*. (...) Žádný projev politické vůle nemůže mít univerzální platnost (...). Bylo by to dokonce nebezpečné, jak ukazují všechny nedávné totalitní ideologie odvolávající se na princip jednoty určitého společenství a lid jako organickou kolektivitu.“⁴⁴⁹

Z výše uvedeného lze uzavřít, že legitimita politického panství nezávisí na institutech přímé demokracie, ale spíše na všeobecném konsenzu a přijatelném kompromisu. Nezbytná je také hodnotová orientace a existence demokracie jako „mravního prostředí“. Pouze neustálá diskuse a komunikace vytvoří podmínky pro legitimizaci rozhodování. Legitimní pak v takovémto systému bude rozhodnutí přijaté formou *reprezentativní demokracie* tím spíše, pokud *přímá demokracie* nevyřeší ochranu menšiny a bude jen pomyslnou Potěmkinovou vesnicí – líbivou fasádou – zakrývající prosté rozhodování většiny. Ostatně prostá instalace institutů přímé demokracie a jejich prohlášení za *nejvyšší blaho*, *univerzální všelék* nebo *zásadní zdroj legitimacy* nebude ničím jiným, než upřednostněním jediné legitimační fikce a zničením pluralitního legitimačního prostoru. Důsledek by byl fatální a vedl by k čisté procesní legalitě, před níž je nutno, s ohledem na nedávnou minulost, varovat.

Thrasymachos: „Nuže tedy slyš. Já tvrdím, že spravedlivé není nic jiného, než co jest silnějšímu prospěšné.“ Sokrates: „(...) Nikdy tedy, slovnutý Thrasymachu, není nespravedlnost užitečnější než spravedlnost.“⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ LINEK, Lukáš. *Zrazení snu?*. Praha : SLON, 2010. 259 s.

⁴⁴⁹ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 48-49.

⁴⁵⁰ PLATON. *Ústava*. 4. opravené vydání. Praha : OIKOYMENH, 2005. Kniha první, s. 41 an.

5.1.6. Lesk a bída kvóra

Slovo *quorum* nebo také *kvórum* pochází z latinského *quorum*, které v překladu znamená „z nichž“, přičemž se jedná se o požadavek nejnižšího počtu členů kolektivního orgánu, při jehož splnění je tento orgán usnášeníschopný. Optikou přímé demokracie hovoříme o *kvoru* ve smyslu minimální nutné účasti oprávněných hlasujících na aktu hlasování, jehož nesplnění má za následek jeho neplatnost.

Již od nepaměti vznikala potřeba vyjádřit při společné činnosti více fyzických osob zvláštní, novou kvalitu jejich společné vůle. Vytvářely se tak rozličné formy právnických osob – umělých právních forem (státy nevyjímaje) –, odvozené od osob fyzických, se specifickou vůlí. Tato vůle již nemusela být jen pouhým aritmetickým součtem individuálních vůlí osob fyzických. Tak např. podle ust. § 185 odst. 1 obchodního zákoníku, je valná hromada akciové společnosti schopna se usnášet, pokud přítomní akcionáři mají akcie, jejichž jmenovitá hodnota přesahuje 30 % základního kapitálu společnosti, nevyžadují-li stanovy účast vyšší. Podle ust. § 48 odst. 1, 2, zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je k platnosti rozhodnutí v místním referendu třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (jiná úprava platí pro referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci. Viz kapitola o místním referendu).

Nastavit optimálně nejnižší počet členů pro usnášeníschopnost rozličných právnických osob není snadné. Je ale zřejmé, že vysoko nastavený požadavek minimální nutné účasti oprávněných hlasujících povede nezřídka k vysokému procentu neúspěšných pokusů o přímý výkon moci lidem.

Příkladem zde může být zkušenost slovenská, kde se od roku 1994 do roku 2011 konalo již 7 referend, z nichž úspěšně proběhlo pouze jediné. Ostatní referenda byla zmařena, neboť se nepodařilo překročit minimální nutné kvórum účasti na hlasování, které je stanoveno na 50 % všech oprávněných voličů. Ústava Slovenské republiky totiž v čl. 98 odst. 1 autoritativně stanoví, že výsledek referenda je platný, pokud se jej zúčastnila alespoň nadpoloviční většina oprávněných voličů.

Minimální nutné kvórum (minimální volební účast) se obvykle nestanovuje v případě voleb. U institutů přímé demokracie však minimální nutné kvórum nebývá požadováno jen výjimečně, a to zpravidla v zemích s vysokou politickou kulturou (např. Švýcarsko, Rakousko). Je nadevší pochybnost jasně, že pokud se ústavodárce rozhodne pro zavedení

institutů přímé demokracie, měl by kvórum stanovit tak, aby se nestalo nepřekonatelnou překážkou. Bylo ostatně již řečeno, že síla přímé demokracie spočívá zejména v argumentaci *pro* a *proti*. Pokud však bude snadnější přímou demokracii zmařit tím, že občané budou vyzýváni k neúčasti na hlasování, pak jejímu poslání nebude možno dostat.

Příkladem výše nastíněného problému v podmínkách České republiky může být referendum uskutečněné v roce 2004 v Brně. Občané města se vyjadřovali k otázce, zda souhlasí se zachováním vlakového nádraží v centru města. Politická reprezentace města naopak chtěla nádraží za nemalých investičních nákladů přesunout. Při účasti 24,9 % oprávněných voličů se jich 86 % vyslovilo pro zachování vlakového nádraží na stávajícím místě a s jeho modernizací. Zákon o obecním referendu však pro jeho platnost požadoval účast 50 % všech oprávněných voličů, která naplněna nabyla. Stalo se tak také proto, že politické strany městu vládnoucí vyzývaly své zastánce k neúčasti na hlasování. Vysoko nastavené kvórum se zde stalo překážkou referenda a zabránilo diskusi, místo které postačil prostý apel na neúčast a tím na zmaření referenda.

Otázka o konkrétní podobě úpravy kvóra může zůstat otevřena do doby, než osud institutů přímé demokracie v právním řádu České republiky bude postaven najisto. Její konkrétní řešení by pak mělo být učiněno takovou formou, která by znemožnila postesk, že referendum zmařit je lehčí než je uskutečnit.⁴⁵¹

5.2. Úvahy ve vztahu k tripartitě moci

Poté, co si příznivci i odpůrci vyjasní své postoje a poskytnou uspokojivé vysvětlení ve vztahu k oblastem výše uvedeným, budou moci uvažovat o vhodných institutech přímé demokracie a o jejich instalaci do právního řádu České republiky.

Podstatou institutů přímé demokracie je, že lid sám přímo rozhodne namísto svých reprezentantů. Bylo již řečeno, že lid je nositelem univerzální státní moci. Tuto svou svrchovanou státní moc dělí a přenáší do tripartitního systému orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Žádný z reprezentantů lidu tak není nositelem univerzální moci jako lid, ale vždy jen její části v jednotlivém pilíři státní moci. Pokud tedy lid bude chtít své reprezentanty v rozhodování nahrazovat, bude vždy svou moc realizovat ve vztahu k některé z těchto mocí. Rozdílnost jednotlivých mocí přímo determinuje i vhodnost užívání institutů přímé demokracie ve vztahu k nim. Zatímco ve vztahu k legislativě lze přímou demokracii

⁴⁵¹ POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha : ISV, 1999. s.100.

vcelku široce aplikovat, u moci soudní tomu tak být nemusí, byť i zde je lid jejím legitimačním zdrojem, jejím primárním nositelem. V čem tedy spočívá ona odlišnost vhodnosti aplikace institutů přímé demokracie? A z čeho lze predikovat?

Následující text se proto zaměří na úvahu nad vhodností přímé demokracie ve vztahu k moci zákonodárné, výkonné a soudní.⁴⁵² Základním východiskem se stane analýza vhodnosti aplikace přímé demokracie k moci soudní, která je obecně většinou autorů shledávána jako vyloučená, následně k moci výkonné, kde bývá v omezené míře přípustná a v neposlední řadě ve vztahu k legislativě, kde je běžně shledávána jako možná.

5.2.1. Přímá demokracie a moc soudní

Moc soudní je specifickou činností státu, která je vykonávána jménem státu (jménem republiky), a jejímž úkolem je nalézání práva. V podmínkách České republiky jsou touto činností pověřeny nezávislé soudy, které zákonem stanovenými metodami a zákonem stanovenými procesními formami poskytují ochranu právům.⁴⁵³ Jen soudy rozhodují o vině a trestu za trestné činy. Jejich základním atributem je nezávislost, a to jak soudů, tak také jednotlivých soudců.

Moc soudní je zakotvena v čl. 81 an. Ústavy České republiky a právo na soudní ochranu je zakotveno v čl. 36 an. LZPS. V České republice je soudnictví vykonáváno soudy obecnými a soudem ústavním, jehož role je specifická.

„Hlavní náplní činnosti (Ústavního soudu, pozn. autora) je ochrana ústavnosti. Je autonomní součástí soudní moci (...) není žádnému ústavnímu orgánu podřízen ani odpovědný (...). jako orgán ochrany ústavnosti zejména sleduje hierarchickou stavbu právního řádu. Vedle toho rozhoduje o ústavních stížnostech, přezkoumává některá rozhodnutí ústavních orgánů a rozhoduje další sporné problémy.“⁴⁵⁴

⁴⁵² Orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní se však ne vždy drží striktně akademického vymezení definice jednotlivých okruhů státní moci. Tak např. nelze za legislativní činnost označit např. řízení disciplinární vedené Parlamentem ve vztahu ke svým členům, stejně jako aktivní legitimaci Senátu obžalovat prezidenta republiky pro velezradu nebo oprávnění soudů vykonávat soudní rozhodnutí (nucený výkon soudních rozhodnutí). O oprávnění orgánů moci výkonné na poli normotvorby již ostatně bylo hovořeno. Za účelem následujícího pojednání se však spokojíme s akademickou definicí dělby moci tak, jak byla výše podána.

⁴⁵³ HENDRYCH, Dušan, et al. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 1459 s.

⁴⁵⁴ Tamtéž.

Aby moc soudní dostála svému poslání nalézání práva, řídí se některými specifickými zásadami. Tyto zásady se liší podle specializace jednotlivých soudních agend a jsou explicitně vyjádřeny v procesních řádech. Vždy ale obsahují, krom výše uvedeného imperativu nezávislosti, také požadavek odbornosti a náležitého projednání věci. Při svém rozhodování jsou soudy vázány pouze zákonem (ústavním i „běžným“) a mezinárodními smlouvami.⁴⁵⁵

Proces nalézání práva se vždy musí opírat o zjištění pravdy o skutkovém stavu ve věci, která je posuzována. V mnoha případech se však nalezení pravdy nezdaří. Soudce ale i za této situace nesmí stranám rozhodnutí odepřít.⁴⁵⁶ V řízení trestním (veřejnoprávním) soudce musí v pochybnostech rozhodnout pro variantu, která je pro obžalovaného příznivější (*in dubio pro reo*). V řízení civilním taková zásada neplatí. Soudce tak na straně jedné nesmí rozhodnutí odmítnout, na straně druhé však pravdu v potřebné míře nezjistil. Bude se tedy muset přidržet maximálně zjistitelné pravděpodobnosti a své rozhodnutí řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit.

Exkurs k podstatě soudního rozhodování, k zásadnímu principu poznání pravdy o skutkovém stavu souzené věci, odhaluje nemožnost instalace institutů přímé demokracie do podstaty moci soudní, tedy do samotného rozhodování *in merito* věci. Je čirou utopií, aby lid jako celek posuzoval spory o právo či rozhodoval o trestných činech – vině a trestu. Souzení totiž vyžaduje znalost věci a představuje specifický proces nalézání pravdy. Toho lid jako celek není schopen, aniž by soudní proces nebyl pokřiven a modifikován.

Patně bude mimo jakoukoli pochybnost, že proces nalézání pravdy nelze jakkoli zjednodušovat ať již bezmeznou adorací pravdy materiální – objektivní – či pravdy formální. Proces čistě formální byl na území dnešní České republiky znám až do konce 14. století. Převládajícím rysem dokazování byly ordálové (boží soudy). Jednalo se o iracionální důkazy, kterými strany s odvoláním na nadpřirozené mocnosti dokazovaly pravdivost svých tvrzení. Ordál vodou, přísahou na rozžhavené železo či soudním soubojem měly vytvořit zdání nalezení práva pomocí nadpřirozených sil.⁴⁵⁷ Opačný extrém pak představovala zásada materiální (objektivní) pravdy, kterou zdůrazňovala marxistická procesní teorie.⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ Srov.: Čl. 95 Ústavy České republiky.

⁴⁵⁶ Platí zde zásada zákazu odepření spravedlnosti – *denegatio iustitiae*. Tato zásada byla prvně vyjádřena v čl. 4 francouzského občanského zákoníku z roku 1804.

⁴⁵⁷ MALÝ, Karel, et al. *Dějiny Českého a Československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha : Linde, 1995. Dějiny státu a práva za feudalismu, s. 96 an..

⁴⁵⁸ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995. Důvěra v právo. Právo na ochranu, s. 217.

Skutečnost, že lid jako celek nemůže zastoupit soudce, tedy představitele moci soudní, v jejich úkolu nalézání práva, neznamena, že tím se přímá demokracie ve vztahu k moci soudní zcela vyčerpala a není z podstaty možná, jak je mnohými naznačováno.⁴⁵⁹

V podmínkách České republiky, reprezentativní demokracie, realizuje lid svou státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, resp. prostřednictvím svých reprezentantů uvnitř těchto mocí. Reprezentanty legislativy si lid volí v pravidelných volbách. Ti poté dávají důvěru vládě a dalšími legitimizačními fikcemi jsou obsazována místa všech nositelů státní moci. *Legitimizační řetězec* se musí jako pověstná červená nit *viditelně* linout od *legitimizační základny* – lidu – až po konkrétního nositele moci.

Nositeli moci soudní jsou v České republice soudci. Otázka, jak se do svých funkcí dostali, jak a kým byli vybráni, ale není jednoduše zodpověditelná. Onen *legitimizační řetězec* jako by se v jejich případě vytrácel.

„Co je však nejhorší, neexistují žádná kritéria, podle nichž mají být noví soudci vybíráni. A to ani u kandidátů přicházejících zvenčí v pokročilejším věku (...) ani u mladých kandidátů rekrutujících se primárně zevnitř justice. (...) Není se tedy čemu divit, že každé nové volné místo soudce se tutlá, co to jde. Co kdyby se totiž přihlásilo více kandidátů? Jak bychom mezi nimi vybírali, když nemáme kritéria.“⁴⁶⁰

„Shrnout tedy lze, že zásadní slovo v oblasti budoucích „personálních rezerv“ justice mají předsedové soudů a nejbliže k tomu být onou personální rezervou mají asistenti soudců. Předsedové soudů určují, kdo je do justice přijat jako asistent soudce, jakou má náplň práce (tedy zda se více podobá čekatelci či VSÚ), zda je přidělen jednomu či více soudcům, jaká je jeho příprava a jeho vyhlídky. Svůj vliv ztrácí na úkor psychologů, a to paradoxně v samotném závěru přípravy asistenta soudce. Příprava asistentů soudců roli „personálních rezerv“ justice neodpovídá. Justice si tedy nevychovává novou generaci soudců, ač je jasné, že se bez nich neobejde.“⁴⁶¹

Situace, kdy o osobách budoucích soudců rozhodují jednotlivci (předsedové soudů okresních a krajských, ministr spravedlnosti a nakonec prezident, který však do již učiněného jmenného výběru zasáhl pouze jednou⁴⁶²), není dlouhodobě z hlediska legitimacy únosná.

⁴⁵⁹ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. Státní moc, s. 19.

⁴⁶⁰ KÜHN, Zdeněk; KOŠAŘ, David. Jmenování soudců v ČR. *Jiné právo* [online]. 7.3.2010, [cit. 2011-02-12]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/03/jmenovani-soudcu-v-cr-i.html>>.

⁴⁶¹ PECHANEC, Pavel. Jak se stát soudcem?. *Soudce*. 2010, XII, 4, s. 10-12.

⁴⁶² Prezident republiky doposud nejmenoval pouze jediného navrženého kandidáta, a to Petra Langeru. K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007.

Vrcholný reprezentant moci soudní – soudce – musí mít nezpochybnitelnou legitimitu pocházející od lidu. Zde je tedy pro instituty přímé demokracie prostor. Lze si představit, že lid bude kandidáty navrhopvat nebo bude z kandidátů vybírat.

Ostatně s ohledem na atribut nezávislosti moci soudní je samotný proces výběru budoucího soudce poslední možností, jak do moci soudní externě a ústavně konformně zasahovat. Ústava totiž autoritativně v čl. 82 stanoví, že soudce je při výkonu své funkce nezávislý, jeho nestrannost nesmí nikdo ohrožovat, a také jej nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu.

Tento imperativ dále rozvinul Ústavní soud a neodvolatelnými učinil také funkcionáře soudů: „Článek 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“⁴⁶³

V průběhu výkonu své funkce tak soudce a funkcionář soudu může být postižen pouze v rovině kárné odpovědnosti za kárné provinění. Aplikace institutu přímé demokracie – odvolání (*recall*) – tedy ve vztahu k soudci či soudnímu funkcionáři nepřichází v úvahu. Normou upravující kárné řízení je zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Zákon specifikuje kárné provinění a vyjmenovává aktivně legitimované žalobce. V této souvislosti se nabízí úvaha, zda by např. také *lid* formou petice nemohl požadovat zahájení kárného řízení.

Co se rozumí kárným proviněním, stanoví zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Jedná se o zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. Kárným proviněním funkcionářů soudů je pak také zaviněné porušení povinností spojených s jejich funkcí.

Pokud by se lid, např. formou petice (tedy zastoupen petičním výborem) nebo jinou kvalifikovanou formou přímé demokracie, domáhal zahájení kárného řízení, nemohl by být

⁴⁶³ K tomu srov.: III ÚS 53/06.

tento akt shledán protiústavním. Předně lid by ve věci sám meritorně nerozhodoval a řízení v meritu by vedl kárný soud – Nejvyšší správní soud.⁴⁶⁴ Jelikož skutková podstata kárného provinění není nikterak složitě definována, může i lid posoudit, zda důstojnost soudcovské funkce nebyla narušena či zda funkcionář soudu neporušuje povinnosti z jeho funkce plynoucí. Aktivní legitimace lidu k podání kárné žaloby by navíc kompenzovala skutečnost, že lid, resp. laický prvek, není v senátě rozhodujícím o kárné žalobě zastoupen.

Složení takového kárného soudu upravuje zákon. Kárnou žalobu proti soudci posuzuje senát, jehož předsedou je soudce Nejvyššího správního soudu, jeho zástupcem je soudce Nejvyššího soudu (v případě projednávání věci soudce správního soudu se předseda a jeho zástupce vymění). Další člen senátu z řad soudců je soudcem vrchního, krajského nebo okresního soudu. Mezi přisedícími musí být vždy nejméně jeden státní zástupce, jeden advokát a jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání. Laický prvek tedy chybí.⁴⁶⁵

Lid tak v procesu utváření moci soudní prakticky vůbec nevystupuje. Nemožnost lidu ovlivnit jmenování soudců, dokreslená posteskem soudce Nejvyššího správního soudu Zdeňka Kühna že „Jmenování soudců v ČR je zcela netransparentní,“ popř. že: „Absence transparentnosti pak vcelku pochopitelně vytváří ideální podhoubí pro typické české "známosti" a "úlitby"(....),“⁴⁶⁶ ve spojení s absencí aktivní legitimace pro podávání kárných žalob a ve spojení s absencí laického prvku při rozhodování o nich, pak vede k závažným pochybnostem o legitimitě takového postupu. Nic na tom nezmění ani ustanovení o možnostech podat stížnost v režimu zák. o soudech a soudcích.⁴⁶⁷

Legimitu moci soudní s ohledem na výše uvedené zachraňuje účast laické veřejnosti na procesu rozhodování, tedy zástupců lidu, kteří jsou v České republice označováni jako „přisedící“. Účast lidu na soudním rozhodování vždy byla vnímána jako záruka demokracie. Ostatně byl to lid, který poslal na smrt Sokrata obžalovaného z kažení athénské mládeže. I při velikosti athénské polis však jeho soudci nebyli všichni občané, ale cca. 501 z nich.⁴⁶⁸ Následný vývoj justice byl myšlenkám demokratizace vzdálen. Ostatně proč také kontrola lidu, když v ordálovém procesu rozhodovala vyšší moc.

⁴⁶⁴ K tomu srov.: § 3 zák. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

⁴⁶⁵ K tomu srov.: § 4 odst. 1 zák. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

⁴⁶⁶ KÜHN, Zdeněk; KOŠAŘ, David . Jmenování soudců v ČR. *Jiné právo* [online]. 7.3.2010, [cit. 2011-02-12]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/03/jmenovani-soudcu-v-cr-i.html>>.

⁴⁶⁷ K tomu srov.: § 164 an. zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

⁴⁶⁸ PLATON. *Obrana Sokrata*. Praha : Jan Laichter, 1942. 119 s.

Požadavek na demokratickou kontrolu justice vyvstal na území dnešní České republiky opětovně až v průběhu revolučního roku 1848. Lid byl rozhodování zastoupen porotou a porotní systém se záhy stal součástí rakousko-uherské justice. Československá republika porotní systém přejala a zakotvovala jej v Ústavě z roku 1920 v § 95. Poroty byly soudci kritizovány a hodnoceny jako „neekonomické, iracionální a v podstatě zbytečné.“⁴⁶⁹ Přesto se poroty staly pevnou součástí právního řádu Československé republiky a vešly do obecného povědomí.

„Do poslední chvíle jsem nevěděl, jak odpovím na otázku viny. Ale když nám tu otázku položili: Je Lujza Kadaníková vinna, že s úmyslem zavraždit ho zastřelila svého manžela Jana Kadaníka? – já, který byl první na řadě, jsem bez rozmyšlení řekl ano, protože opravdu měla úmysl zavraždit ho a učinila to. A stalo se, že všech dvanáct porotců odpovědělo ano. Pak bylo zaražené ticho; já jsem se podíval na ty čtyři ženy v porotě. Měly výraz tvrdý, skoro slavnostní, jako by právě byly svědky jakýsi boj v zájmu lidské rodiny.“⁴⁷⁰ Patrně nejlépe je porotní rozhodování ztvárněno v dramatu režiséra Sidney Lumeta „Dvanáct rozhněvaných mužů“ s Jiřím Voskovcem v jedné z hlavních rolí.

Ke zrušení porot dochází až přijetím zákona č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, kdy poroty byly nahrazeny „soudci z lidu“. Takovýto laický soudce však nadále musel být „spolehlivý a oddán myšlence lidově demokratického zřízení.“⁴⁷¹ Po „sametové revoluci“ se ze soudců z lidu stali přísedící, kteří jsou do svých funkcí voleni zastupitelstvem obcí a krajů.

Od značného procenta lidu soudícího Sokrata, přes poroty a soudce z lidu se tak dnešní justice dostala k přísedícím, jejichž význam fakticky velmi upadá. Ministerstvo spravedlnosti dokonce vypracovalo akční plán, podle kterého mají být přísedící zrušeni. Odstranění posledního důkazu identifikace lidu s mocí soudní – přísedících – bude mít pro legitimitu moci soudní neblahé následky.

Opětovně se argumentuje nadbytečností, průtahy, komplikacemi řízení, případy kdy přísedící přehlasují soudce, zjednodušením práce soudce a pozitivními ekonomickými důsledky.

„Již dnes soudním rozhodnutím mnozí z občanů nerozumí. Bylo by proto logickou úvahou jejich účast na nalézání práva posilovat. Jistě, bylo by to dražší, možná pomalejší, ale vedlo by to k posílení důvěry

⁴⁶⁹ KÜHN, Zdeněk. Laický prvek v justici - archaismus v 21. století nepotřebný?. *Jiné právo* [online]. 3.10.2008, xx, [cit. 2011-02-12]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2008/10/laick-prvek-v-justici-archaismus-v-21.html>>.

⁴⁷⁰ ČAPEK, Karel. *Povídky z jedné kapsy; Povídky z druhé kapsy*. Praha : Československý spisovatel, 1990. Porotce, s. 141.

⁴⁷¹ K tomu srov.: § 11 zák. č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví.

v justici jako celek. Laikové jsou totiž účastní soudního rozhodování v desítkách právních řádů světa. Zdrojem veškeré moci ve státě, tedy i moci soudní, je přece lid. Pokud lid z justice odstraníme, získáme možná více čárek, ale ztratíme jeho důvěru v právo a spravedlnost. (...) Argument finanční náročnosti přisedících je pak navýsost směšný. Přisedící za celodenní pobyt u soudu pobírá cca 150 Kč brutto (ne za hodinu, za den!).⁴⁷²

Shrnout tedy lze, že přímá demokracie není ani ve vztahu k moci soudní vyloučena. Její vyloučení by ostatně znamenalo popření svrchované moci lidu. Pro futuro se jeví jako žádoucí nejméně posilování laického prvku při rozhodování. Instituty přímé demokracie mohou být uplatněny také při navrhování kandidátů na místa soudců (petice, referenda), při jejich případných volbách a při kontrole výkonu moci soudní lidem (aktivní legitimace žalobní). Ostatně např. lichtenštejnská ústava počítá s lidovým hlasováním také při zablokování volby soudců.⁴⁷³ Zásadně je však jejich aplikace vyloučena při rozhodování personálním (odvolání – recall) a v meritu věci.

5.2.2. Přímá demokracie a moc výkonná

Moc výkonná – exekutiva – je dalším z pilířů státní moci v systému tripartitní dělby moci. Orgány moci výkonné mají provádět zákony, a tím vykonávat státní moc. Vrcholným orgánem moci výkonné je vláda, která je odpovědná Parlamentu (v podmínkách České republiky Poslanecké sněmovně). Moc zákonodárná ostatně tvorbou zákonů vytyčuje mantinely exekutivy, vytváří jí právní rámec. Exekutivní rozhodování nadto podléhá soudnímu přezkumu.

Ústava v čl. 2 odst. 3 svazuje výkon státní moci principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, výkonem *secundum et intra legem*. Nadto také moc soudní „vyvažuje“ moc výkonnou prostřednictvím ústavního a správního soudnictví, které může zahrnovat jak kontrolu správních aktů individuálních, tak normativních.⁴⁷⁴

⁴⁷² PECHANEC, Pavel. Laikové v justici jsou čárkám na překážku. *Lidové Noviny*. 7.1.2011, XXIV, 5, s. 11

⁴⁷³ Srov.: čl. 96 odst. 1, 2 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Volby soudců koná speciální Grémium, ve kterém je zastoupen kníže a Parlament, stejnou částí. Kandidát vzešlý z jednání Grémia je následně volen Parlamentem. Pokud jej parlament odmítne, a nepodaří-li se dosáhnout dohody do čtyř týdnů, pak Parlament navrhne protikandidáta a zahájí všelidové hlasování. V takovém případě jsou ale i občané oprávněni nominovat kandidáta vlastního.

⁴⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. Moc soudní, s. 623.

Dalo by se proto konstatovat, že instituty přímé demokracie ve vztahu k exekutivě nenalezou širokého uplatnění. Ostatně podobně se vyjádřil i Rousseau, když odmítl výkonnou moc svěřit do rukou lidu (celku), neboť: „(...) tato moc záleží jen v jednotlivých aktech, které nepatří do oboru zákonů a proto ne do oboru suveréna, jehož všechny činy mohou být jen zákony.“⁴⁷⁵ V jeho pojmání je vláda ostatně jen sluhou suveréna (dle Platona pak dokonce jeho otrokem). Referendum tak ve vztahu k moci zákonodárné vždy může být jen věcné.

Bylo již ostatně řečeno, že takto v Rakousku na lokální úrovni rozhodoval lid např. o otázce, zda se má Salcburk ucházet o pořádání zimních olympijských her v roce 2010, či v Horním Rakousku byl dotázán na stavbu hudebního divadla v Linci.

Státní správa, resp. veřejná správa, kterou exekutiva primárně *secundum et intra legem* vykonává, je natolik širokou oblastí, že se zpravidla vymezuje pouze negativně. „Nedostatky všech pozitivních definic možno shrnout takto: jsou všeobecné, abstraktní anebo dílčí a popisné a tím jen málo použitelné.“⁴⁷⁶

Do složité situace se dostaneme také tehdy, pokud bude chtít exekutivu vymezit podle úkolů, které činí. Každé takovéto vymezení bude nedostatečné a obstojí pouze v čase vzniku. Málo co se totiž ve státě mění s takovou rychlostí, jako konkrétní úkoly na exekutivu kladené.

Z pohledu institutů přímé demokracie tak opětovně narážíme na překážku odbornosti. Specifické činnosti exekutivní ji totiž bezpodmínečně vyžadují. Stejně jako v případě moci soudní musí i rozhodování exekutivní vycházet ze znalosti věci. V případě exekutivy nám oproti moci soudní vyvstává problém další. Je-li soudce ve svém rozhodování vázán jen zákonem a mezinárodní smlouvou, pak exekutiva je vázána také normami podzákonnými a řídí se i principy hierarchickými. Osoby, které ji vykonávají, proto nejsou nezávislé. Jen stěží si tak lze představit rozhodování všeho lidu např. v otázce vydávání správního aktu, kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě : Neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949. s. 68.

⁴⁷⁶ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo : Obecná část*. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009. Pojem veřejné správy, s. 6.

⁴⁷⁷ Tamtéž, s. 206.

Bylo by ovšem smutné, pokud bychom pod instituty přímé demokracie vnímali pouze referenda. V oblasti exekutivy bude zcela na místě uvažovat o instalaci institutu odvolání – *recall* – který je politickou reprezentací vnímán vesměs negativně.

Záporné vnímání institutu přímé demokracie odvolání (*recall*) je patrné zejména z negativního vymezení předmětu hlasování v právní úpravě místního a krajského referenda a bylo doloženo také v kapitole věnující se pokusům o zavedení institutů přímé demokracie do právního řádu České republiky.

Institut *odvolání* vychází z předpokladu, že lid jakožto nejvyšší suverén, nositele státní moci formálně legitimuje, z čehož plyne také jeho oprávnění tyto odvolat, ztratí-li v ně důvěru. Toto odvolání tak může směřovat proti jednotlivci, ale také proti celé instituci (např. parlamentu). Není rozhodující, zda nositel státní (exekutivní) moci byl lidem přímo zvolen.⁴⁷⁸ Rozhodující je, že státní mocí (její částí) je fakticky nadán. Jiný závěr by totiž lid – primárního nositele svrchované státní moci – značně diskvalifikoval.

Odvolání (*recall*) tedy znamená jakýsi opačný princip volby. Aby nemohlo docházet ke zneužívání tohoto institutu a o využívání aktuálních společenských nálad, podporovaných například negativní mediální kampaní, jeví se jako vhodné případné rozhodnutí lidu o odvolání konkrétního nositele moci podrobit soudnímu přezkumu. Další pojistku proti zneužití a podléhání negativním kampaním představuje také imperativ minimálního nutného počtu podpisů oprávněných hlasujících pod požadavek na odvolání. Při odvolávání nositelů volených funkcí lze vycházet z počtu voličů, kterým byli do funkce zvoleni. V případě odvolávání guvernéra Kalifornie se musí jednat o 12 % hlasů voličů odevzdaných při jeho zvolení.⁴⁷⁹

Institut odvolání (*recall*) není omezen jen na státy USA. Možnost lidového hlasování (*Volksabstimmung*), která je specifickou formou lidového hlasování, neboť je jí rozhodováno pouze o otázce personální, stanoví B-VG v čl. 60 odst. 6. Ten uvádí, že spolkový prezident může být odvolán před uplynutím svého funkčního období lidovým hlasováním, které se koná na žádost Spolkového shromáždění, usnese-li se na návrhu svolat jej Národní rada. Ve smyslu čl. 38 B-VG se Spolkovým shromážděním rozumí společná schůze Spolkové a Národní rady. Přijme-li Národní rada takové usnesení, nemůže prezident nadále zastávat svoji funkci a jeho osud je v rukou lidu. Odmítne-li lidové

⁴⁷⁸ Opačný názor, tedy že se musí jednat o nositele *voleného* úřadu, viz PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státopěda: Obecná státopěda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 185.

⁴⁷⁹ Tamtéž, s. 185.

hlasování prezidenta odvolat, považuje se to za jeho nové zvolení a má za následek rozpuštění Národní rady. I v tomto případě nesmí ale celkové funkční období prezidenta trvat déle než 12 let.⁴⁸⁰

Rovněž tak na Slovensku je možno rozhodovat o odvolání prezidenta republiky. Odvolat prezidenta z jeho funkce před skončením volebního období je možné lidovým hlasováním, které vyhlašuje předseda Národní rady. Takovéto usnesení musí být přijato nejméně třípětinovou většinou všech poslanců Národní rady.⁴⁸¹ Prezident je ze své funkce odvolán, pokud pro jeho odvolání hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných voličů.⁴⁸² Pokud by prezident nebyl odvolán, byl by rozpuštěn Parlament a prezidentovi by začalo plynout nové volební období. Procedura podléhá přezkumu Ústavního soudu Slovenské republiky.⁴⁸³

Přímá demokracie ve vztahu k exekutivě s ohledem na výše uvedené může nabývat rozličných podob. Bude-li na místě uvažovat o institutu odvolání (recall), tak právě ve vztahu k moci výkonné. Referendem by naopak měly být pouze vytyčovány cíle moci výkonné, ale v žádném případě by nemělo být nahrazováno její rozhodování. Ostatně pokud se moc výkonná pohybuje jenom *secundum et intra legem*, tedy v právním rámci určeném legislativou, pak se takovéto rozhodování jeví přímo jako zbytečné.

5.2.3. Přímá demokracie a moc zákonodárná

Přímá demokracie ve vztahu k moci soudní a výkonné nikdy nebude s to zcela nahradit jejich specifické funkce. Ostatně byl si toho vědom již Rousseau.

„Říkám-li, že předmět zákonů je vždy obecný, rozumím tím, že zákon si všímá poddaných jako celku a činů jako abstraktních, nikdy ne člověka jako jedince nebo činu jednotlivého. (...) Co je tedy vláda? Zprostředkující těleso zřízené mezi poddanými a suverénem k jejich vzájemnému styku, pověřené výkonem zákonů a udržováním svobody jak občanské, tak politické. (...) Suverén jedná jen zákony, protože nemá jiné síly než moc zákonodárnou.“⁴⁸⁴

U moci zákonodárné tomu ale bude jinak. Předně, je-li legislativa povolána k tomu, aby vytyčila právní rámec, moc výkonná, aby se v tomto rámci pohybovala, a moc soudní,

⁴⁸⁰ Srov.: čl. 60 odst. 6 B-VG, poslední věta.

⁴⁸¹ Srov.: čl. 106 odst. 1 úst. zák. č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky.

⁴⁸² Srov.: čl. 106 odst. 2 úst. zák. č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky.

⁴⁸³ Srov.: čl. 129 odst. 3 úst. zák. č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky.

⁴⁸⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě : Neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949. s. 34 an.

aby jej chránila, pak přímý výkon zákonodárné moci lidem bude mít své opodstatnění. Moc zákonodárná ostatně byla mnohými mysliteli nazírána jako nejvyšší či privilegovaná.⁴⁸⁵ Její nadřazení a fikce neomezenosti ale měly fatální následky, v důsledku kterých bylo na některé normy dovoleno pohlížet jako na „ne právo.“⁴⁸⁶ Lidstvo se jako celek utvrdilo, že každá moc musí být omezitelná. Systém „brzd a protivah“ (check and balances) dostal nový rozměr.⁴⁸⁷

Pokud lid bude chtít vykonávat svou zákonodárnou moc přímo, bude si muset být omezení vědom. Ostatně v předchozích kapitolách o tom bylo pojednáno. Následující pojednání se vyhne tématům, která již byla zpracována (legitimita, zneužitelnost, nákladnost atd.) a zaměří se na možnost instalace institutů přímé demokracie ve vztahu k moci zákonodárné.

Dříve než bude přikročeno k podrobnějšímu zkoumání, je nutno poznamenat, že institut *odvolání (recall)*, který byl v případě moci výkonné shledáván jako vhodný, u moci zákonodárné vhodným nebude. Předně by tento institut narazil na ustanovení čl. 26 Ústavy, podle kterého poslanci a senátoři nejsou při výkonu svého mandátu vázáni žádnými příkazy. Pokud by chtěl tedy lid své reprezentanty uvnitř moci zákonodárné odvolávat, patrně vždy kvůli výkonu jejich zákonodárné moci, se kterou by se neztotožnil, nebyl by takovýto postup ústavně konformním. Ostatně proč by lid své reprezentanty uvnitř moci zákonodárné odvolával, pokud bude s jejich rozhodnutím nespokojen, když institut referenda mu umožňuje postavit se do role negativního zákonodárce a jeho rozhodnutí zrušit?

Bude také vhodné, aby byl v rámci následujícího pojednání rozlišován *zákonodárce* od *ústavodárce*. Zatímco mnohé zahraniční úpravy ústavodárce slučují s lidem a bez referenda změnu či přijetí ústavy vylučují, Ústava České republiky takto důsledná není.

Podle čl. 39 Ústavy jsou obě komory Parlamentu způsobilé se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů. K přijetí usnesení komory je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů.

K přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

⁴⁸⁵ Tamtéž.

⁴⁸⁶ HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. Impulsy k diskusi z doby nedávné, s. 18 an.

⁴⁸⁷ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Struktura srátu, s. 105.

Pokud tedy Ústava neodděluje ústavodárce od zákonodárce co do subjektu, ale pouze co do kvalifikované většiny, bude při případné instalaci institutů přímé demokracie nutno pečlivěji vážit, zda se hlasování všeho lidu týká „běžného“ zákona či zda je hlasováno o ústavním pořádku. Parametry takového hlasování by totiž měly být zcela jiné.

Následující pojednání se pokusí zachytit lid v různých fázích legislativního procesu optikou institutů přímé demokracie.

5.2.3.1. Lid jako výlučný zákonodárce/ústavodárce

Pokud lid realizuje svou svrchovanou státní moc přímo, obvykle jejím výkonem nahrazuje činnost svých reprezentantů. Pro příklad takového nahrazení orgánu moci zákonodárné nemusíme zabíhat do úpravy zahraniční. Byl to totiž lid, který rozhodl namísto Parlamentu o přistoupení České republiky do EU.

Čl.10a odst. 2 Ústavy stanoví, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. Referendum je tak nabízeno jako jedna z alternativ. Je-li však rozhodnuto o jeho konání, je referendum obligatorním.

Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU ve svém prvním článku jasně stanovil, že o přistoupení České republiky k Evropské unii lze rozhodnout *jen* referendem.⁴⁸⁸

Součinnost reprezentanta lidu tak v samotném hlasování nebyla nutná. Faktem ale zůstává, že Parlament musel přijmout ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, na základě kterého bylo referendum vykonáno. Meritorně však rozhodoval lid. Ústavní zákon tak byl jen jakousi procesní normou.

5.2.3.2. Lid jako součást legislativního procesu

Podstatně častější je úprava, ve které lid figuruje jako součást legislativního procesu, a to buď obligatorní či fakultativní. Obligatorní účast lidu se zpravidla váže k přijímání a změnám ústavních zákonů, popř. k zásadním normám právního řádu.

⁴⁸⁸ K tomu srov.: Čl. 1 odst. 1 úst. zák. č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Obligatorní lidové hlasování vyžaduje rakouská ústava v čl. 44 odst. 3 při celkové změně spolkové ústavy, kdy ta musí být schválena jak Národní radou, tak také Spolkovou radou kvalifikovanou většinou. Hlasování veškerého lidu Spolku se poté obligatorně koná před podpisem zákona prezidentem republiky. Při částečné změně ústavy probíhá hlasování veškerého lidu pouze v případě, že o to požádá alespoň třetina členů Národní či Spolkové rady.⁴⁸⁹

Ve Švýcarsku hlasují lid a kantony obligatorně v referendu v případech, které jsou taxativně uvedeny v čl. 140 ústavy. Jedná se o změnu ústavy, vstup do organizací kolektivní bezpečnosti nebo do nadnárodních společenství, v případě naléhavých spolkových zákonů (*dringlich erklärten Bundesgesetze*), které jsou prohlášeny za neodkladné, a které nemají ústavní podklad a jejichž doba platnosti přesahuje jeden rok. Takové zákony musí být do jednoho roku od svého přijetí Spolkovým shromážděním předloženy k všelidovému hlasování.

Obligatorní všelidové hlasování by mělo zůstat omezeno na nejzávažnější změny právního řádu, tedy zejména na hlasování o zákonech ústavních. V opačném případě by se aktivita lidu mohla nepřímým úměrně snižovat s četností hlasování.

Přímé rozhodování lidu jako *fakultativní* součást legislativního procesu má své opodstatnění tam, kde je rozhodováno ve věci značného celospolečenského významu a kde se přímé rozhodnutí lidu jeví jako vhodné. Zpravidla je iniciováno přímo lidem nebo určitým počtem reprezentantů.

Podle úpravy rakouské provedené v čl. 43 B-VG je každé zákonodárné usnesení Národní rady předloženo lidovému hlasování před podpisem spolkového prezidenta, rozhodne-li o tom Národní rada, či požádá-li o to většina členů Národní rady.⁴⁹⁰

Podle úpravy lichtenštejnské je každý zákon přijatý zemským sněmem, kromě zákonů neodkladných, pokud je spojen s jednorázovým finančním vydáním nejméně 300.000 franků, nebo jeho dodatečné finanční náklady překročí 150.000 franků, předložen k všelidovému hlasování, pokud se na tom parlament usnese, nebo pokud o to požádá nejméně jeden tisíc obyvatel či tři obce.⁴⁹¹

Skutečnost, že zákon projde jak legislativní procedurou v parlamentu, tak také hlasováním všeho lidu, má zásadní vliv na jeho legitimitu.

⁴⁸⁹ Srov.: § 85 GOG-NR.

⁴⁹⁰ Srov.: § 84 a § 106 GOG-NR.

⁴⁹¹ Čl. 66 odst. 1 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein.

5.2.3.3. Lid jako negativní zákonodárce

Role negativního zákonodárce je v podmínkách České republiky tradičně přisuzována Ústavnímu soudu.⁴⁹² Jedná se o tradiční institut v rámci oněch „brzd a protivah“. Tato role spočívá v oprávnění zrušit zákon přijatý Parlamentem.

Ústavní soud však může rušit pouze takový zákon, který shledá ústavně nekonformním. Optika ústavní konformity se však lidu netýká. Lid není nucen posuzovat ústavnost či slučitelnost z pohledu lidských práv. Jako měřítko si proto může stanovit např. finanční náročnost nebo veřejné mínění.

Takovouto formu referenda upravuje švýcarská ústava v čl. 141 BV. Koná se za předpokladu, požádá-li o něj 50.000 oprávněných voličů, nebo osm kantonů. Lid si takto může vyžádat k rozhodnutí spolkový zákon, zákon prohlášený za neodkladný, jehož platnost přesahuje jeden rok, dále spolková usnesení (*Bundesbeschlüsse*), pokud to stanoví BV nebo zákon. Ve stejném režimu si lid může vyžádat k rozhodnutí i mezinárodní smlouvy, jejichž platnost není časově ohraničena (*unbefristet*) a jsou nevypověditelné (*unkündbar*), nebo které stanoví přistoupení k mezinárodním organizacím. Patří sem i mezinárodní smlouvy, jejichž ustanovení vyžaduje provedení spolkového zákona (*oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert*).⁴⁹³

Zatímco Ústavní soud bude eliminovat zjevné excesy neslučitelné s Ústavou, bude role lidu jiná. Nebezpečí zrušení normy lidem totiž povede Parlament k hledání širokého konsenzu. Referendum zde tedy představuje jakýsi nástroj absolutního veta.

5.2.3.4. Lid jako subjekt zákonodárné iniciativy

V neposlední řadě se ve vztahu k moci zákonodárné uplatní také institut lidové iniciativy. Lidová iniciativa, ostatně jak název naznačuje, vychází vždy od lidu, „zdoła“. Lid se tak její pomocí může domáhat přijetí běžného či ústavního zákona.

Bylo již poukázáno na nebezpečí, která v sobě lidová iniciativa může zahrnovat. Je proto na výsost žádoucí, aby byla podrobena přezkumu kompetentními orgány ještě ve fázi před sběrem podpisů – *ex ante* – kterými bude podpořena.

⁴⁹² Záměrně je ponecháno stranou pojednání o roli negativního ústavodárce. K roli Ústavního soudu jako negativního zákonodárce pak srov. např. II ÚS 272/98.

⁴⁹³ Čl. 141 BV.

Porušuje-li iniciativa ve Švýcarsku jednotu formy nebo jednotu materie ústavy, nebo jde-li proti kogentním předpisům mezinárodního práva, bude Spolkovým shromážděním⁴⁹⁴ prohlášena za (částečně nebo zcela) neplatnou.

Obdobně bylo již poukázáno na úpravu rakouskou, kde přípustnost lidové iniciativy přezkoumává spolkový ministr vnitra. Žádosti vyhoví, jsou-li splněny všechny zákonné předpoklady.⁴⁹⁵ V případě, že návrh zamítne, musí být zamítnutí řádně odůvodněno a stěžovatelé mají možnost obrátit se na Spolkový ústavní soud.⁴⁹⁶

Pokud je lidová iniciativa při kontrole *ex ante* shledána jako ústavně konformní a pokud je podpořena předpokládaným počtem oprávněných obyvatel, musí se jí parlament zabývat jako návrhem na vydání zákona.

Počty oprávněných osob se liší. V Lichtenštejnsku nejméně 1000 oprávněných voličů, nebo tři obce, mohou požadovat na parlamentu vydání, změnu nebo zrušení zákona.⁴⁹⁷ Stačí-li pro změnu běžného zákona shromáždění jednoho tisíce podpisů oprávněných voličů (z celkového počtu cca 17.500), pro změnu ústavy a schválení státních smluv je jich zapotřebí již 1500, popř. iniciativa nejméně čtyř obcí. Úprava Rakouská v čl. 41 odst. 2 B-VG přiznává právo podávat Národní radě návrhy zákonů 100.000 osobám s volebním právem do Národní rady, nebo jedné šestině osob ve třech zemích Spolku.⁴⁹⁸ Lidová iniciativa, *Volksbegehren*, se musí týkat věci, jejíž úprava je záležitostí spolkového zákona a lze ji uplatnit ve formě návrhu zákona.

Další důležitou věcí je forma, ve které se lidová iniciativa vyžaduje. Je-li jejím předmětem návrh zákona, dalo by se očekávat, že bude vyžadována forma zpracovaného zákona. Požadovat však na lidu vytvoření paragrafovaného znění návrhu ale není zcela přiměřené.

Inspirací zde opět může být úprava švýcarská, která umožňuje formu zpracovaného návrhu i formu návrhu obecného, tedy nezpracovaného. Pokud je iniciativa podána jako návrh zpracovaný, je

⁴⁹⁴ Spolkovým shromážděním se rozumí dvoukomorový parlament, Národní rada a Rada kantonů. Srov. čl. 148 odst. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV).

⁴⁹⁵ Srov.: § 24 odst. 4, §§ 18 až 20 a § 21 VerfahrenG.

⁴⁹⁶ Srov.: § 24 odst. 5 VerfahrenG, dále § 2 odst. 1 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht BverfGG (BGBl. I S. 1473).

⁴⁹⁷ Čl. 64 odst. 2 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein.

⁴⁹⁸ Srov.: § 12 NRWO, dále § 21 odst. 1, § 23 odst. 1, § 24, § 35 odst. 7, § 37 odst. 3 a 3a). § 42 odst. 1 a 1a) GOG-NR.

předložena k hlasování *lidu a kantonům* (Volk und Ständen). Parlament má právo doporučit její přijetí nebo odmítnutí, ale může také proti iniciativě vypracovat vlastní protinávrh.⁴⁹⁹

U lidové iniciativy podané ve formě obecného návrhu je situace složitější. Pokud Parlament s iniciativou souhlasí, zpracuje v duchu tohoto návrhu předlohu, o které bude rozhodovat lid a kantony.⁵⁰⁰

Pokud však obecný návrh odmítne, rozhodne o něm lid opět v hlasování (díky ústavě z tohoto rozhodování vyjímá obvyklou většinu lidu a kantonů, formulací s důrazem na Volk: „(...) *unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung; das Volk entscheidet* (...)“). Pokud se lid s návrhem lidové iniciativy ztotožní, Parlament v jeho duchu vytvoří odpovídající předlohu a následně proběhne opětovně hlasování lidu a kantonů, tentokrát však již ve věci samé.⁵⁰¹ Právo Parlamentu na zaujetí stanoviska a na vlastní protinávrh však zůstává nedotčeno.

Poslední fází lidové iniciativy je její projednání parlamentem. Výše uvedený exkurs švýcarský ukazuje, že zde se rozhodování o lidové iniciativě bez součinnosti lidu neobejde. V jiných státech však je brána pouze jako zákonodárná iniciativa a je projednávána ve standardním legislativním procesu.

Úspěšně proběhlá lidová iniciativa se v Rakousku předloží Národní radě. Národní rada ji přikáže k projednání některému z výborů, popř. vytvoří výbor speciální, který ji projedná, přičemž předloží do 4 měsíců Národní radě zprávu. Národní rada není nikterak vázána při projednávání lidové iniciativy.

Přímá demokracie tak má ve vztahu k moci zákonodárné širokou možnost uplatnění. Exkurs zaměřený na úpravy zahraniční ukazuje, že jak referendum, tak také lidová iniciativa nacházejí značné uplatnění. Konkrétní rozhodnutí o instalaci institutů přímé demokracie do právního řádu České republiky by se mělo zahraničními úpravami co nejvíce inspirovat. Švýcarský model, tolikrát uvedený jako příklad, je však mimo Švýcarsko stěží aplikovatelným. Na reprezentantech lidu proto bude – rozhodnou-li se pro přímou demokracii – aby volili uvážlivě s ohledem na historické konsekvence České republiky.

⁴⁹⁹ Srov.: čl. 139 odst. 5 BV.

⁵⁰⁰ Srov.: čl. 139 odst. 4 BV věta první.

⁵⁰¹ Srov.: čl. 139 odst. 4 BV věta poslední.

Závěr

Přímá demokracie byla pojednána obecně, ve vztahu k České republice a v úvahách *de lege ferenda*. Její instalace v právním řádu České republiky budí neustále značné emoce. *Pro futuro* tomu nebude jinak.

Při úvahách nad klady a zápory přímé demokracie je nutno uvést, že vždy bude muset být hodnocena s ohledem na politickou kulturu. Úroveň politiky, politiků, identifikace lidu se státem a jeho orgány a v neposlední řadě také kultura mediálního prostředí budou determinovat instituty přímé demokracie a určí, zda se stanou fungujícím institutem nebo nefunkční karikaturou.

Ukazuje-li současná politická reprezentace odhodlanost k instalaci přímé demokracie do našeho právního řádu, měla by nejdříve zkoumat společenské vztahy, zájmy a vůbec sociální potřebu právní regulace. Touto optikou se jeví jako vhodné nechat instituty přímé demokracie postupně vyrůstat z obcí do krajů a teprve poté, co se lid s touto formou rozhodování identifikuje, bude vhodné uvažovat o provedení na úrovni celostátní.

Zde je však na místě varování před označením institutů přímé demokracie jako jediného a nejvyššího zdroje legitimacy, neboť takovýto přístup by zničil pluralitní legitimační prostor a pod líbivou fasádu „rozhodování všeho lidu“ by skryl prostý názor většiny.

Bude-li však přímá demokracie nazírána jako jedna z možných cest legitimizace rozhodování státní moci, bude-li skutečně přenášet diskusi z uzavřeného Parlamentu do otevřeného a fungujícího prostoru občanské společnosti, bude-li funkční systém ochrany menšin a budou-li ústavní orgány řádně fungovat a plnit svou roli, pak se excesů nelze obávat.

K tomu, aby byl lid nazírán jako nositel svrchované státní moci, však přímá demokracie není nutná. Lid je nejvyšším suverénem *ex constitutione*. Tuto jeho moc nemůže nikdo konstituovat, může ji pouze vhodně deklarovat a procesně upravit, a to např. i za pomoci institutů přímé demokracie.

Při úvahách nad zavedením přímé demokracie je nutno také reflektovat poslední vývoj na poli Evropské unie, která nepochybně její budoucnost bude determinovat.

„Cílem Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsané v Lisabonu dne 13. prosince 2007, bylo především posílení demokratického ducha Evropské unie. Jednou z hlavních změn bylo zavedení Evropské občanské iniciativy.“⁵⁰²

⁵⁰² Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě, dostupná z : http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_cs.pdf.

„Česká republika podporuje rychlé zavedení institutu evropské občanské iniciativy do praxe formou přijetí prováděcího předpisu (nařízení).“⁵⁰³

Byla-li ambice tohoto textu ryze popisná a analyticko-právní, pak na samém závěru se od ní nelze odchýlit. Všeobecný – univerzální – závěr k přímé demokracii totiž učinit nelze. Takový závěr by předpokládal odpovědět na ryze subjektivní otázku míry identifikace jednotlivce s jejími instituty a otázku potřebnosti a účelnosti. Jakákoli odpověď pak bude legitimní, bude-li se opírat o řádnou argumentaci. Paradoxně tak můžeme na konci tvrdit méně než na začátku.

„A tak nyní jest výsledek celé rozpravy pro mne ten, že nevím nic; neboť když nevím, co jest spravedlnost, stěží poznám, zdali jest to nějaká dokonalost, čili nic, a zdali ten, kdo ji v sobě má, jest nešťasten, či šťasten.“⁵⁰⁴

⁵⁰³ Pozice vlády České republiky k Zelené knize o Evropské občanské iniciativě, dostupná z: http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/goverment_czech_republic_cs.pdf.

⁵⁰⁴ PLATON. *Ústava*. 4. opravené vydání. Praha : OIKOYMENH, 2005. Kniha první, s. 78.

Seznam použitých zkratk

BGBI	Bundesgesetzblatt, Spolková sbírka zákonů. Pojem používaný v Rakousku i Německu
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl 1994/1013, Ústava Rakouské republiky
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Ústava Švýcarského spříseženstva v platném znění
ČNR	Česká Národní rada
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika ve smyslu úst. zák. č. 100/1960 Sb.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Základní zákon Spolkové republiky Německo
GOG-NR	Geschäftsordnung des Nationalrates, 1975 BGBl 410, Jednací řád Národní rady Rakouské republiky
LZPS	Listina základních práv a svobod, úsnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
KSČ	Komunistická strana Československa
KSSS	Komunistická strana Sovětského svazu
NRWO	Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates, Nationalrats-Wahlordnung, BGBl 1992/471, zákon o volbách (do) Národní rady Rakouska

Pl. ÚS	Plénum Ústavního soudu České republiky
ÚS	Ústavní soud České republiky
Ústava České republiky, Ústava	Ústavní zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v platném znění
VolksbegG	Volksbegehrengesetz, BGBl 1973/344 – Wv, zákon upravující lidovou iniciativu v Rakousku
VolksbefrG	Volksbefragungsgesetz, BGBl 1989/356, zákon upravující lidové dotázání v Rakousku
VolksabstG	Volksabstimmungsgesetz, BGBl 1973/79 – Wv, zákon upravující lidové hlasování v Rakousku
VerfahrenG	Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 6), zákon upravující postup dle čl. 29 odst. 6 Ústavy Spolkové republiky Německo
Zákon o místním referendu	Zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění
Zákon o právu petičním	Zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním, v platném znění

Seznam použité literatury

MONOGRAFIE:

- ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha : Linde, 2008. 191 s.
- ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan (eds.): *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. 224 s.
- ARISTOTELES. *Etika Nikomachova*. Praha : Rezek, 2009. 291 s.
- Bible : Ekumenické vydání z r. 1985*. Praha : Ústřední církevní nakladatelství, 1988. 863 s.
- BUTLER, David; RANNEY, Austin. *Referendums around the World : the growing use of direct democracy*. Washington : AEI Press, 1994. 304 s.
- CAMPANELLA, Thomasso. *Sluneční stát*. Praha : Rovnost, 1951. 115 s.
- CANETTI, Elias. *Masa a moc*. Praha : Arcadia, 1994. 575 s.
- CICERO, Marcus Tullius. *O povinnostech*. Praha : Svoboda, 1970. 193 s.
- ČAPEK, Karel. *Povídky z jedné kapsy a Povídky z druhé kapsy*. Praha : Československý spisovatel, 1990. 165, 150 s.
- DAHL, Robert. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria publishing, 1995. 349 s.
- DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. 191 s.
- FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta. *Evropská referenda*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. 311 s.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky : 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR. 4., opr. a dopl. vyd.* Brno : Doplněk, 2003. 556 s.
- FUKUYAMA, Francis. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha : Rybka, 2002. 379 s.
- GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky : Základy českého ústavního práva*. Praha : Prospektum, 1994. 240 s.
- GERLOCH, Aleš (eds.): *Teoretické problémy práva na prahu 21. století : Pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* Praha : Karolinum, 2002. 236 s.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Listy federalistů : Soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálnímu shromáždění 17. září 1787*. Olomouc : Vydavatelství univerzity Palackého, 1994. 537 s.
- HART, H.L.A. *Pojem práva*. Praha : PROSTOR, 2004. 302 s.
- HENDRYCH, Dušan, et al. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 1459 s.
- Hovory Konfuciovy*. Praha : Jan Laichter, 1940. 226 s.

- HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo : Obecná část*. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009. 837 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. 303 s.
- JASPERS, Karl. *Otázka viny : Příspěvek k německé otázce*. Praha : Academia, 2009. 143 s.
- JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde, 2004. 614 s.
- JUNG, Otmar. *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik : die Fälle "Aufwertung", "Fürstenenteignung", "Panzerkreuzerverbot" und "Youngplan"*. Frankfurt a. M. : Campus-Verl. , 1989. 164 s.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995. 247 s.
- KNAPP, Viktor . *Problém nacistické právní filosofie*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2002. 239 s.
- KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: Delegation a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2006. 169 s.
- LINEK, Lukáš. *Zrazení snu?*. Praha : SLON, 2010. 259 s.
- MACHIAVELLI, Niccoló. *Vladař*. Praha : XYZ, 2007. 203 s.
- MALÝ, Karel, et al. *Dějiny Českého a Československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha : Linde, 1995. 572 s.
- MIKULE, Vladimír (eds.): *Pocta Františku Šamalíkovi k 80. narozeninám*. Praha : ASPI, 2003. 384 s.
- PAPROTNY, Thorsten. *Stručné dějiny antické filozofie*. Praha : Portál, 2005. 182 s.
- PAVLÍČEK, Václav, et al. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha : Vodnář, 1999-2001. 3 sv. s. 286, 312, 419
- PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. 366 s.
- PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Ústavní právo České republiky*. 2. vyd. Praha : Linde, 2008. 797 s.
- PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti : Úvahy a polemiky*. Praha : Karolinum, 2002. 285 s.
- PLATON. *Obrana Sokrata*. Praha : Jan Laichter, 1942. 119 s.
- PLATON. *Ústava*. 4. opravené vydání. Praha : OIKOYMENH, 2005. 427 s.
- POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha : ISV, 1999. 246 s.
- PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. 284 s.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě : Neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949. 157 s.
- SARTORI, Giovanni. *Teória demokracie*. Bratislava : Archa, 1993. 512 s.

ŠAMALÍK, František. *O politické společnosti*. Vyd. 1. Brno : Masarykova univerzita, 1994. 267 s.

KOMENTÁŘE:

BŘEŇ, Jan ; JEMELKA, Luboš. *Zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007. 115 s.

FILIP, Jan; HOLLÄNDER, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha : C.H.Beck, 2007. 896 s.

KLÍMA, Karel, et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 1. Ústavní systém*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha : Linde, 1998. 772 s.

PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář : Díl 2. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. 1164 s.

SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. 935 s.

ŠÁMAL, Pavel, et al. *Trestní zákoník : edice velké komentáře*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009. 3285 s.

VEDRAL, Josef, et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2008. 861 s.

VOPÁLKA, Vladimír, et al. *Soudní řád správní : Komentář*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2004. 327 s.

ČLÁNKY:

ADAMOVICH, Ludwig. Zur Frage, ob der Beitritt der Republik Österreich zum sogenannten EU-Reformvertrag als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinn des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen ist. *Rechtsgutachten*. 2007, s. 7.

DEPPE, Rainer. Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990. *Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung*. 2002, Nr. 90, s. 44.

- DOHNAL, Vítězslav. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy*. 2007, 17, s. 624.
- DVOŘÁK, Jan. Vyřizování stížností státními orgány. *Právní rozhledy*. 2002, 4, s. 175.
- FILIP, Jan. Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2003, 7, s. 7.
- HAVRÁNEK, Daniel. Stoupenci zavedení celostátního referenda překonali v Poslanecké sněmovně první čtení. *Právní rozhledy*. 2007, 16, s. II.
- KÜHN, Zdeněk; KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?. *Právní rozhledy*. 2004, 1, s. 23.
- KYSELA, Jan. Referendum opět na scéně. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, 10, 1, s. 53.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. *Právní rozhledy*. 2005, 11, s. 408.
- MATES, Pavel. K omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, 6, s. 14.
- MATES, Pavel. Ještě jednou k místnímu referendu. *Právní zpravodaj*. 2004, 12, s. 14.
- MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, 2, s. 55.
- MLSNA, Petr. Celostátní referendum aneb jak na to?. *Právní rozhledy*. 2010, 16, s. II.
- MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*. 2008, 10, s. 11.
- PECHANEC, Pavel. Jak se stát soudcem?. *Soudce*. 2010, XII, 4, s. 10-12.
- PECHANEC, Pavel. Laikové v justici jsou čárkám na překážku. *Lidové Noviny*. 7.1.2011, XXIV, 5, s. 11.
- PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v Rakousku a Německu. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*. 2010, 5, s. 25.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva. *Evropské právo*. 2003, 9, s. 12.
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*. 2007, Příloha časopisu Právní fórum, s. 11.
- VEDRAL, Josef. K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*. 2004, 3, s. 11.
- VEDRAL, Josef. Ještě k omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*. 2004, 10, s. 13.
- ZACHOVÁ, Markéta. Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky. *Právní rozhledy*. 1999, 2, s. 95.

E-ČLÁNKY

CYLLAH, Almami. Democracy and Elections in Africa : Recent Trends and the Role of the International Community. In *Xxx* [online]. XXX : IFES, 24.3.2010 [cit. 2011-02-10]. Dostupné z WWW: <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Testimony/Democracy%20and%20Elections%20in%20Africa/Almami_testimony.pdf>.

KÜHN, Zdeněk. Laický prvek v justici - archaismus v 21. století nepotřebný?. *Jiné právo* [online]. 3.10.2008, xx, [cit. 2011-02-12]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2008/10/laick-prvek-v-justici-archaismus-v-21.html>>.

KÜHN, Zdeněk; KOŠAŘ, David . Jmenování soudců v ČR. *Jiné právo* [online]. 7.3.2010, [cit. 2011-02-12]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/03/jmenovani-soudcu-v-cr-i.html>>.

SYLLOVÁ, Jindřiška; VIKLICKÝ, Robert. Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. *Parlamentní institut* [online]. Duben 2008, 1.180, [cit. 2011-01-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20544>>.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Limity výdajů na volební kampaň. *Jiné právo* [online]. 21.12.2010, [cit. 2011-02-10]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>>.

AKADEMICKÉ PRÁCE:

PECHANEC, Pavel . *Přímá demokracie ve střední Evropě*. [s.l.], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

Abstrakt

Hlavním tématem předkládané práce je přímá demokracie a její jednotlivé instituty v právním řádu České republiky.

První část je věnována *demokracii* jako formě vlády a zlomovým historickým momentům jejího vývoje. Jsou zmíněny stěžejní dějinné milníky na cestě od despotie, přes athénskou demokracii, následné dlouhé období demokratického deficitu, až po renesanci demokracie v krvavých revolucích. Dále je věnována pozornost demokracii *reprezentativní* a *přímé*, jejich vzájemné slučitelnosti a definici základních institutů obou koncepcí.

Ve druhé části je poukázáno na úpravu institutů přímé demokracie v právním řádu České republiky. Obecnému pojednání *de lege lata* předchází výklad historický. Instituty přímé demokracie jsou sledovány od roku 1918 do současnosti. Do hlubší historie zabíhá pouze výklad o právu petičním.

U právní úpravy recentní je postupováno systémem od většího k menšímu (*a maiori ad minus*). Nejprve je tedy pozornost zaměřena na úpravu institutů přímé demokracie v ústavním pořádku České republiky. Následně je popsáno jejich provedení v tzv. „běžném zákonodárství“, tedy v normách podústavní právní síly. Vždy je rozebrán institut jako celek, včetně práva na soudní a jinou právní ochranu. Jsou pojednány instituty přímé demokracie na úrovni celostátní i místní.

V další ucelené kapitole je věnována pozornost neúspěšným pokusům o zavedení institutů přímé demokracie v právním řádu České republiky od roku 1989 a na jejich politické pozadí. Pozornost je zaměřena také na několik málo úspěšných realizací.

V poslední kapitole jsou pak instituty přímé demokracie nazírány *de lege ferenda*. Přímá demokracie je zde konfrontována s mocí soudní, výkonnou i zákonodárnou. Jsou nastolována témata ryze praktická (např. finanční náročnost přímé participace lidu na státní moci), ale také témata obecnější (např. přímá demokracie a její vliv na *legimititu*), až po témata značně kontroverzní (např. přímá demokracie a moc soudní, popř. přímá demokracie a možnost zneužití).

V žádné části se práce nezabývá otázkou vhodnosti či účelnosti zavedení institutů přímé demokracie do právního řádu České republiky, neboť tato otázka je otázkou politickou. Práce se snaží téma popsat striktně z pohledu práva a hodnotovým soudům se vyhnout.

Přestože neexistuje na světě stát, kde by přímá demokracie byla výlučnou formou vlády, nelze nevidět její časté užívání, jakožto institutu doplňkového. Proč tomu tak je se práce bude snažit poodkrýt hned v úvodu, kdy se pokorně pokusí o definici demokracie. Vše

na pozadí stěžejních filosofických děl Konfucia, Platona (Sokrata), Aristotela, Campanelly, Rosseaua, Montesquieho, Hamiltona, Jaye, Madisona, Dahla, Sartoriho či Fukuyamy, ale také významných českých autorů – Pavlíčka, Přibáně, Filipa, Knappa a dalších.

Jakých forem přímá demokracie nabývá, osvětlí kapitola věnující se petici, referendu, lidové iniciativě, plebiscitu a odvolání. Optikou předkládané práce je přímá demokracie nazírána v co nejširší formě (včetně např. petice), a to zcela v rozporu s restriktivním pojetím jejího významu v recentní české vědě.

Všeobjímající slovo „referendum“ je optikou předkládané práce vnímáno jako množina pojmů. Kapitola o referendu je proto dále strukturována, a to na referenda konzultativní a závazná, referenda zákonodárná (ústavodárná) a věcná, referenda ex ante a ex post, referenda lokální (místní) a celostátní, referenda fakultativní a obligatorní a v neposlední řadě na referenda aktivní a pasivní.

Bylo již výše uvedeno, že právní úprava institutů přímé demokracie v České republice, její historie, zakotvení v právním řádu *de lege lata* i možné úvahy *de lege ferenda*, jsou těžištěm předkládané práce. Česká republika instituty přímé demokracie na celostátní úrovni nedisponuje. Volení zástupci lidu nechovají tradičně k těmto institutům důvěru. Je tedy na místě zamyslet se i v kontextu historickém, proč přímá demokracie v České republice přes množství snah a pokusů do dnešního dne nebyla zavedena.

Zcela nově a uceleně je pojednáno o doposud neúspěšných návrzích o zavedení institutů přímé demokracie od roku 1989 do současnosti. V soudobé literatuře toto pojednání chybí. Celkově práce mapuje 13 legislativních pokusů o obecné referendum a jeden pokus o referendum *ad hoc* (o referendu o umístění prvků zařízení protiraketové obrany Spojených států amerických na území České republiky).

Referendum je politickým evergreenem již více než dvacet let, aniž by se změnily argumenty jeho stoupenců i odpůrců. Politická reprezentace byla schopná nalézt široký konsenzus na potřebě jednorázového referenda o vstupu České republiky do Evropské unie, ale na potřebě referenda obecného a celostátního se již neshodla. Ostatně byla to pouze „rozhádanost“ politického spektra, která v roce 2010 umožnila přijetí zákona o referendu krajském. Popisované návrhy, i přes značné rozdíly ve své kvalitě, ukazují na zajímavou skutečnost. Až na jednotlivé výjimky si političtí reprezentanti pod přímou demokracií představují pouze *referendum*. Lidová iniciativa byla v návrzích zastoupena minimálně, o institutu odvolání (*recall*) ani nemluvě.

Je-li přímá demokracie primárně nástrojem diskuse, je nutné některé otázky položit, bez ambice na jejich zodpovězení. Děje se tak v kapitolách posledních.

Ať již bude vývoj na poli přímé demokracie v České republice jakýkoliv, je nezbytné nalezení širokého konsenzu a odstartování celospolečenské diskuse. V té je především nutné věnovat pozornost zásadním otázkám, které musí být vyjasněny dříve, než se přímá demokracie na celostátní úrovni stane součástí právního řádu. Práce tak zaměřuje pozornost na nejčastější argumenty *pro* i *proti* přímé demokracii a na její vztah k moci zákonodárné, výkonné a soudní. Je snad přímá demokracie zneužitelná více než demokracie reprezentativní? Má lid jako přímý vykonavatel své moci vůbec nějaké limity? Je dostatečně informován? Není přímá demokracie zbytečně drahá?

Další úvahy vycházejí z faktu, že lid je nositelem univerzální státní moci. Tuto svou svrchovanou státní moc dělí a přenáší do tripartitního systému orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Žádný z reprezentantů lidu tak není nositelem univerzální moci, jako lid, ale vždy jen její části v jednotlivém pilíři státní moci. Pokud tedy lid bude chtít své reprezentanty v rozhodování nahrazovat, bude vždy svou moc realizovat ve vztahu k některé z těchto mocí. Rozdílnost jednotlivých mocí přímo determinuje i vhodnost užívání institutů přímé demokracie ve vztahu k nim. Zatím co ve vztahu k legislativě lze přímou demokracii vcelku široce aplikovat, u moci soudní tomu tak být nemusí. Práce proto hledá možnosti aplikace přímé demokracie v tripartitním systému moci, pakliže bude ústavodárcem zavedena.

V neposlední řadě práce věnuje pozornost také kvóru, vhodnosti a účelnosti jeho zavedení.

V české literatuře zmapování institutů přímé demokracie doposud chybí. Stane-li se toto pojednání impulsem k diskusi či tvorbě o přímé demokracii, splní svůj účel.

Summary

The main topic of the presented dissertation is the direct democracy and its legal institutions incorporated in the legal order of the Czech Republic.

The first part of the dissertation is dedicated to the democracy as a government form and to the historical breakthroughs in its development. The key historical milestones on the way from despotism, through the Athen democracy, followed by long period of democratic deficit, up to the renaissance of democracy during bloody revolutions are mentioned as well. Further attention is paid to the representative and direct democracy, their mutual compatibility and definition of basic elements within both conceptions.

The second part is referred to the direct democracy legal institutions in the legal order of the Czech Republic. Historical commentary is followed by general interpretation *de lege lata*. The direct democracy legal institutions are pursued from the year 1918 to the present. Merely commentary on the petition law goes deeper into history.

Within recent legislation it is being proceeded from larger to smaller (*a maiori ad minus*). Our attention is in the first instance focused on the direct democracy legal institutions in the constitutional order of the Czech republic. Subsequently, their implementation in so called „common legislation“ is described, i.e. in norms of sub-constitutional legal power. The legal institution is analysed as a whole, including right to judicial protection or other legal protection. The direct democracy institutions are elaborated both on national as well as local level.

In the following comprehensive chapter our attention is focused on unsuccessful attempts at introduction of direct democracy institutions in the legislation of the Czech Republic dated from 1989 and to their political background. Attention is given to few successful realisations as well.

The direct democracy institutions are looked at *de lege ferenda* in the last chapter. The direct democracy is confronted here with judicial, executive and legislative power. Not only purely practical themes are introduced (i.e. financial implications of direct people participation in the state authority), but also more general themes (i.e. direct democracy and its influence on *legitimacy*), and considerably controversial themes (i.e. direct democracy and judiciary, or direct democracy and possibility of abuse) are established.

None of the dissertation chapters is engaged in the question of appropriateness nor in usefulness of the introduction of direct democracy institutions into legislation of the Czech

Republic, because this is a political question. The dissertation is aimed at describing the theme strictly from the legal point of view and avoids any judgement.

Despite the fact that there is no state in the world where the direct democracy would be the exclusive form of government, one can see it is applied as a complementary institute. The dissertation tries humbly to disclose the reasoning already in the beginning defining the democracy. The analysis is based on fundamental philosophical works of Confucius, Platon (Socrates), Aristoteles, Campanella, Rosseau, Montesquie, Hamilton, Jay, Madison, Dahl, Sartori, Fukuyama and notable Czech authors – Pavlíček, Příbáň, Filip, Knapp and others.

The chapter about the petition, the referendum, the public initiative, the plebiscite and the recall will clarify the forms of the direct democracy. As opposed to the contemporary Czech jurisprudence, the dissertation views the direct democracy as a term of wide comprehension (including petition).

From the dissertation point of view the embracive word „referendum“ is perceived as a set of concepts. Therefore, the chapter defining the referendum is further structured as following: the consultative and compulsory referendum, the legislative (constitutive) and substantive referendum, a priori and a posteriori referendum, the local and statewide referendum, the facultative and obligatory referendum and last but not least the active and passive referendum.

As mentioned before, the focal point of the dissertation represent the direct democracy legal institutions in the Czech republic, their history, their anchorage in the legal order *de lege lata* and possible considerations *de lege ferenda*. The Czech republic does not dispose of the direct democracy legal institutions on the statewide level. The elected public representatives traditionally do not trust these legal institutions. It is then legitimate to contemplate not only in the historical connection why the direct democracy in the Czech republic has not been introduced so far despite strong endeavour and many attempts.

The unsuccessful proposals for introduction of the direct democracy legal institutions from 1989 until now are treated in entirely new and comprehensive way. Such a discourse is missing in the contemporary literature. The dissertation plots 13 legislative attempts at general referendum and one attempt at *ad hoc* referendum (a referendum about placement of missile defense devices of the United States of America in the Czech republic).

A referendum has been political evergreen already for twenty years, without any change in supporters' or opponents' arguments. The political representation was able to find a consensus about the need for one-off referendum about the admission of the Czech republic to the European Union, but not about the the need for general and statewide referendum.

Besides, it was only a political faction, which allowed in 2010 for incorporation of law on district referendum. Despite considerable quality differences, the described proposals advert to an interesting fact. Except for some individual cases, the political representatives imagine the direct democracy as a *referendum* exclusively. The public initiative was represented in the proposals minimally, apart from the *recall*.

Should the direct democracy be primarily a discussion tool, it is necessary to ask questions without any ambition to get an answer. It is the case in the last chapters.

Regardless of the direct democracy development in the Czech republic in the future, it is essential to find a consensus and start all-society discussions. It is important to pay attention to fundamental questions, which have to be clarified before the direct democracy will be part of the state order on the statewide level. The dissertation is focussed on the most frequent *pro* and *contra* arguments regarding the direct democracy and its relation to legislative, executive and judicial power. Might the direct democracy be exploited more than the representative democracy? Should the public be limited as a direct power executor? Is the public well informed? Is not the direct democracy unnecessarily expensive?

Further considerations are based on the fact, that public is the universal state power holder. It divides and transfers this sovereign state power to the legislative, executive and judicial power tripartity system. None of the public representatives is then an universal state power holder, like the public, but always its part in the individual state power pier. In case the public like to replace its representatives in the decision-making process, it would always realise its power towards one of these state power piers. The state power pier diversity determines directly the application of the legal institutions. While the direct democracy can be applied towards legislation, in case of judiciary it might not be the case. The dissertation is searching for ways how to apply the direct democracy in the tripartity power system, in case it can not be put into practice by the constituent power.

Last but not least, the dissertation pays attention to the quorum and its applicability in the practice.