

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Přímá demokracie v pojetí ČR

Plzeň 2014

Ladislav Čása

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra ústavního práva

Studijní program Právo a právní věda

Studijní obor Právo

Diplomová práce

Přímá demokracie v pojetí ČR

Vedoucí práce: JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2014

Ladislav Čása

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, leden 2014

.....

Děkuji vedoucí mé diplomové práce JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D., za cenné připomínky a rady, které mi v souvislosti s touto prací poskytla.

OBSAH

1. Úvod..	1
2. Demokracie: pojem, formy a historický vývoj	4
2.1. Historický vývoj demokracie	5
2.2. Přímá a zastupitelská demokracie v současnosti	8
3. Základní instituty přímé demokracie	10
3.1. Referendum (lidové hlasování)	12
3.2. Lidová iniciativa	13
3.3. Recall	15
4. Přímá demokracie v ČR de lege lata	17
4.1. Přímá demokracie na celostátní úrovni	17
4.1.1. Ústava ČR	17
4.1.2. Listina základních práv a svobod (LZPS)	21
4.1.3. Ústavní zákon o přistoupení České republiky k Evropské unii (ÚZOP)	22
4.2. Přímá demokracie na substátní úrovni	25
4.2.1. Místní referendum	26
4.2.1.1. Území	26
4.2.1.2. Předmět referenda	27
4.2.1.3. Referendová otázka	30
4.2.1.4. Osoby oprávněné hlasovat	31
4.2.1.5. Inicie, vyhlášení a hlasování v místním referenda	32
4.2.1.6. Platnost a závaznost hlasování	33
4.2.1.7. Správní soudnictví ve věcech místního referenda	35
4.2.2. Krajské referendum	37
5. ČR v komparativní perspektivě: komparace institutů přímé demokracie v zemích Visegrádské čtyřky	39
5.1. Maďarsko	39
5.2. Polská republika	42
5.3. Slovenská republika	45
5.4. Srovnání	48
6. Přímá demokracie v ČR de lege ferenda	51
6.2. Celostátní úroveň	52
6.2.1. Referendum	52
6.2.2. Lidová iniciativa	54
6.2.3. Recall	55
6.2. Substátní úroveň	56
7. Klady a záporů etablování institutů přímé demokracie v zastupitelských demokraciích ..	60
8. Závěr.	64
9. Resume	68
10. Literatura	69

1. Úvod

Debata o přímé demokracii je v českém prostředí neustále živá. Je tomu tak minimálně ze dvou důvodů. Zaprvé, periodicky se opakují snahy o ukotvení obecného zákona o referendu. Zadruhé, přímá demokracie se dostává do popředí spolu s diskusí o některých společensky významných tématech. V nedávné minulosti se objevily snahy prosadit lidové hlasování v otázce spuštění jaderné elektrárny Temelín. Podobně se uvažovalo o vyhlášení referenda k posouzení Lisabonská smlouvy, která výrazně reformovala rozhodovací procesy uvnitř Evropské unie. Aktuálně je využití nástrojů přímé demokracie zmiňováno v souvislosti s možným hlasováním o zrušení církevních restitucí.

V parlamentních volbách v roce 2013 se ukázalo, že přímá demokracie začíná být čím dál více poptávána i „zdola“ občany České republiky. Do Poslanecké sněmovny se podařilo proniknout politické straně, která ve svém programu měla jako nosné téma posílení prvků přímého rozhodování občany. Příslušná strana přitom požadovala nejen zavedení celostátního referenda, ale i institutu odvolání volených zástupců, což je forma přímé demokracie, kterou zákonodárce v právních předpisech týkajících se substanci přímé demokracie prozatím výslovně zakazuje.

Téma (přímé) demokracie je předmětem zájmu několika vědních oborů. Kromě právní vědy, resp. některých odvětví právní vědy (např. ústavní právo) je demokracie zkoumána rovněž politologií, sociologií a obdobnými sociálněvědními obory, jejichž cílem je většinou zkoumat odlišné aspekty fenoménu demokracie (např. chování aktérů.)

Tato práce bude vycházet z roviny právní. O přímé demokracii bude pojednáno jako o institutech zakotvených v právním řádu České republiky. Cílem práce tedy bude snaha zmapovat ukotvení přímé demokracie v ústavní a zákonné rovině v České republice. Rovněž bude snahou poskytnout návrhy na doplnění nových případně modifikaci stávajících institutů přímé demokracie.

Diplomová práce čítá včetně úvodu a závěru celkem osm kapitol. Po této úvodní kapitole následuje stručné pojednání o demokracii obecně. Ambicí je vymezit pojem demokracie, jak je na něj pohlíženo optikou této práce. Dále je nastíněn historický vývoj přímé demokracie od vzniku této formy vládnutí do současnosti.

Poté následuje teoretická kapitola o formách přímé demokracie, které se uplatňují v současných zastupitelských demokraciích. Kapitola demonstruje na základě odlišných pohledů českého ústavního právníka Václava Pavlíčka a amerického politologa Arendta Lijpharta, že neexistuje obecná shoda, které instituty lze zařadit pod přímou demokracii. Pro účely této práce se nakonec vychází spíše z angloamerického pojetí, které jako základní nástroje této formy demokracie považuje referendum, iniciativu a recall.

Kapitola čtvrtá, nejrozsáhlejší částí práce, se zabývá instituty přímé demokracie v České republice. Nejdříve je pojednáno o ústavních základech přímé demokracie, jež lze vysledovat v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Následná podkapitola je věnována ad hoc referendu, které znamenalo první a prozatím poslední možnost občanům účastnit se celostátního lidového hlasování.

Druhá část této kapitoly se soustředí na substátní formy přímé demokracie, tj. na místní a krajské referendum. Vzhledem k podobnosti obou úprav je výrazně širší prostor věnován staršímu z obou institutů – místnímu referendu. Práce se zabývá zejména základními parametry tohoto nástroje přímé demokracie. Výklad je rovněž doplněn o některé vybrané judikáty, které se vztahují k předmětu referenda a soudnímu přezkumu.

Po zmapování přímé demokracie v právním řádu České republiky je věnován prostor přímé demokracii v zemích Visegrádské čtyřky. Důraz je kladen na úroveň celostátní a ukotvení přímé demokracie v konstitucích Maďarska, Polska a Slovenska.

Šestá kapitola se pokouší představit některé možnosti na doplnění institutů přímé demokracie do právního řádu České republiky. Na celostátní úrovni byl shledán prostor pro všechny tři základní nástroje přímé demokracie, o kterých bylo pojednáno v kapitole třetí. Několik poznámek je věnováno i rovněž substátní.

Práci završuje pojednání o výhodách a nevýhodách přímé demokracie. V závěru jsou pak shrnuty hlavní poznatky o přímé demokracii v České republice.

K problematice přímé demokracie existuje dostatečné množství literatury. Literaturu české provenience je možné čerpat zejména ze zdrojů právních a politologických. Práce využívá zdroje obou vědních disciplín. Pro pojednání o institutech přímé demokracie je využita literatura právní. V nedávné době vyšla optikou této práce zásadní díla k přímé demokracii. Komentář k místnímu referendu z pera Filipa Rigela, který k tématu místního referenda dlouhodobě publikuje. Druhou významnou publikaci je monografie Pavla Pechance, která podává komplexní přehled o přímé demokracii v České republice. Ze starších zdrojů byly využity některé články renomovaných autorů – např. Pavla Matese a Josefa Vedrala.

Právními vědci je převážně zkoumanou oblastí přímé demokracie na místní úrovni. Dostatečná literatura je tedy zejména k místnímu referendu. Krajské referendum je zkoumáno minimálně, což je pravděpodobně ovlivněno podobností obou právních norem a novostí tohoto institutu. Problematika celostátní přímé demokracie se těší zájmu právních odborníků. Čerpat bylo možné z různých odborných státi či komentářové literatury k Ústavě ČR.

V české právní literatuře lze však postrádat komparativní či případové studie, které by se zabývaly hlouběji instituty přímé demokracie ostatních evropských států. Vzhledem k dosud nevyřešení otázce celostátní přímé demokracie, by takové studie byly jistě přínosné.

Politologická literatura je využita zejména pro kapitolu úvodní, teoretickou a o výhodách a nevýhodách přímé demokracie. Pro tyto části práce je rovněž využíváno zdrojů zahraničních. Existující zahraniční literatura, která se vztahuje k přímé demokracii, je výhradně politologické charakteru (hledány zdroje anglicky píšících autorů). Právnícká monotematická publikace k tomuto tématu nebyla nalezena. V práci jsou využity publikace např. Thomase E. Cronina a Davida Altmana, které pojednávají o uplatňování přímé demokracie v USA, resp. celosvětově.

Čerpáno bylo rovněž z výstupů některých mezinárodních organizací (např. Democracy International či Rady Evropy).

2. Demokracie: pojem, formy a historický vývoj

Definovat demokracii je úkol nesnadný, dá se říci téměř nemožný. V podstatě můžeme konstatovat, že dosud neexistuje obecně přijímaná definice tohoto pojmu, a to i navzdory tomu, že existuje sociálněvědní podobor teorie demokracie, který se zkoumáním fenoménu demokracie z různých hledisek zabývá. V pojednáních o demokracii se jako základní východisko používá etymologický význam tohoto slova a rovněž se zdůrazňuje historický aspekt demokracie.

Demokracie jako forma vlády se prvně objevila ve starověkém Řecku asi v 5. století před naším letopočtem. Slovo *demokratia* je řeckého původu a vzniklo ze slov *demos* – lid a *kratein* – vládnout. Demokracie se tedy nejobecněji definuje jako vláda lidu. Velice často se pak při vymezení demokracie uvádí definice Abrahama Lincolna, který o demokracii hovořil jako „*vládě lidu, prostřednictvím lidu a pro lid.*“¹

Pro účely této práce se jeví jako vhodné vycházet z toho pojetí, že demokracie je „*vládou, v níž rozhodující moc náleží lidu, který ji vykonává buď přímo nebo prostřednictvím volených zástupců.*“² Tato definice demokracie výrazně akcentuje dva způsoby, jak lze v demokratickém systému moc realizovat, a to buď přímo, nebo zprostředkovaně. Na základě těchto dvou odlišných způsobů výkonu moci hovoříme o dvou základních formách demokracie – demokracii přímé a zastupitelské (reprezentativní).

Z historické perspektivy můžeme konstatovat, že přímá demokracie je staršího data. Uplatňovala se zejména v době vzniku demokracie ve starověkém Řecku a Římě a později v italských městských státech. Až do 18. století je na demokracii výhradně nahlíženo jako na vládu, která je vykonávána pouze v malých státech bezprostřední účastí lidu. Změna nastává až v souvislosti s americkou a francouzskou revolucí, kdy se namísto systému přímé účasti začíná prosazovat zastupitelská forma demokratické vlády.³

¹KOPEČEK, Lubomír, HLOUŠEK, Vít. Fenomén demokracie. In HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír (eds.) *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: MPÚ, 2005, s. 15.

²KŘÍŽKOVSKÝ, Ladislav, ADAMOVÁ, Karolína. Síla a slabost teorií demokracie. *Právník*, 1993, č. 5, s. 407.

³SVENSSON, Palle. *Teorie demokracie*. Brno: CDK, 1995, s. 9.

2.1. Historický vývoj demokracie

Jak již bylo řečeno, demokracie se prvně objevila asi před 25 stoletími v antickém Řecku. Dosud nedemokratické systémy oligarchického, monarchistického a tyranského typu byly v některých řeckých státech přeměněny na vlády, kde se na správě věcí veřejných mohl účastnit velký počet svobodných dospělých mužů jako občanů. Vznikla zde představa o novém systému, ve kterém má svrchovaný lid právo si sám vládnout.⁴

Tato demokracie byla svým fungováním velice vzdálená současným demokratickým systémům. Jako model řeckého demokratického státu nám mohou posloužit Atény v 5. století př. n. l. Stručně si proto zmiňme základní kontury tohoto řeckého městského státu.

Řecká demokracie fungovala z dnešního pohledu za velice specifických podmínek. Na prvním místě je důležité zmínit, že demokratický systém vládnutí se uskutečňoval v malých státech - co do rozlohy i počtu obyvatel. Ekonomika řeckého státu byla založena na práci otroků a žen, a proto svobodní občané měli dostatek času věnovat se správě věcí veřejných.⁵

Vláda lidu byla vládou občanů, což byli pouze muži starší 20 let, jejichž oba předci byli rovněž občanského původu. Občanstvím a možností účastnit se demokratického vládnutí tedy disponovala pouze malá skupina osob z celkového počtu obyvatel státu. Politická práva byla zapovězena ženám, svobodným cizincům i nejpočetnější skupině obyvatel, otrokům.^{6 7}

Demokratický systém nebyl založen na dělbě moci. Nejdůležitějším orgánem byl lidový sněm (shromáždění) neboli *Ekklésia*, ve které se koncentrovala téměř všechna moc. *Ekklesia* měla tedy zákonodárnou, výkonnou i soudní pravomoc. Scházela se 40krát ročně. Občan neměl povinnost se dostavit, záleželo na jeho svobodné vůli, zda se zasedání zúčastní. Účast na těchto shromážděních nebyla proto nikterak vysoká. Podle řeckého historika Thukydidy bylo za dobře obsazené zasedání možno považovat takové, ve kterém se shromáždilo 5000 občanů. V lidovém shromáždění byly přijímány zákony, volili se vysocí úředníci, řešily se

⁴DAHL, A. Robert. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1995, s. 17.

⁵HELD, David. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1987, s. 34.

⁶Tamtéž, s. 23.

⁷Odhaduje se, že v Aténách v 5. století př. n. l. žilo asi 300 tisíc osob. Z toho 100 tisíc tvořili otroci a zbylých 200 tisíc byli svobodní. Z těchto svobodných polovinu tvořili děti, ženy a cizinci. Občanská práva pak mělo pouze asi 40 tisíc svobodných aténských mužů. SVENSSON, Palle. *Teorie demokracie*. Brno: CDK, 1995, s. 21.

otázky vyhlášení války a míru a finanční záležitosti státu. Pro přijetí rozhodnutí nebylo až na výjimky stanové žádné minimální kvorum účasti.^{8 9}

Ekklésii byla nápomocna Rada pěti set (*Bulé*), jejímž hlavním úkolem bylo připravovat záležitosti k projednání sněmu. Členové rady byli vybíráni losem a jejich mandát trval jeden rok. Na rozdíl od Ekklesie, která se scházela čtyřicetkrát za rok, *Bulé* zasedala každý den. Obdobně i pro třetí hlavní složkou aténské demokracie tj. úřady (*archai*), platil principy anuity a kolegiality. Jinak řečeno, každý úřad zastávala více než jedna osoba a tyto osoby nevykonávaly úřednickou funkci po delší dobu než jeden rok. Stejně tak převažoval princip obsazení úřednických postů losem, protože tento způsob volby byl považován za nejvíce demokratický.¹⁰

Mimo *Ekklesii* fungovali občané jako svrchovaný lid ještě v rámci *Heliáje*, což byla nejvyšší soudní instance. V soudu zasedali občané starší 30 let bez nutnosti disponovat právní kvalifikací. Celkově do tohoto soudního tělesa bylo voleno losováním 5000 občanů. V takovémto počtu však zasedali výjimečně, jinak byla *Heliája* rozdělena na 10 soudních dvorů po 500 občanech. Vysoký počet soudců byl zdůvodňován snahou zamezit korupci a umožnit participaci co největšímu množství občanů. Zde se výrazně odráží antické chápání rovnosti jako rovnosti občanů, jež vychází z přesvědčení, že všichni občané bez rozdílu jsou způsobilí vykonávat kterékoliv funkce.¹¹

Takto stručně nastíněný řecký model demokratického vládnutí založený na přímé účasti měl své limity. Účast občanů na lidových zasedáních nebyla nikterak vysoká, i přes relativně malé státy byla vzdálenost a dlouhé cestování na zasedání lidového sněmu překážkou (shromáždění se účastnili spíše občané sídlící v okolí lidového sněmu).¹² Pro rozhodování v lidovém sněmu byla příznačná snadná

⁸KOLÁŘ, Antonín. *Demokracie antická a moderní*. Praha: Jednota čsl. matematiků a fysiků, 1936, s. 14-16.

⁹Pokud bylo kvorum pro některá významná rozhodnutí vyžadováno, byla jeho výše stanovena na 6000 občanů. Takto vysoký počet občanů se musel shromáždit v případě rozhodování o vypovězení občana z obce na dobu 10 let.

¹⁰Tamtéž, s. 19 -22.

¹¹Tamtéž, s. 16-17.

¹²O nízké participaci můžeme hovořit i v případě, že budeme vycházet z „exkluzivity“ občanství, které náleželo pouze svobodným mužům starším 20 let. Pokud za dobře obsazené lidové shromáždění bylo považované takové, kdy se sešlo 5000 občanů. Uvážíme-li, že v Aténách žilo odhadem 40 000 občanů, znamená to, že závazně mohlo rozhodovat o otázkách státu cca 12 % obyvatel, obvykle i méně. Dnes bychom hovořili o tom, že taková rozhodnutí nedisponují dostatečnou mírou legitimacy.

ovlivnitelnost občanů, kteří namísto hájení zájmů států nejednou přijímali populární rozhodnutí, která potom vyústila ve zbytečné vojenské střety.¹³

Negativně lze pohlížet rovněž na absenci odborného prvku při výkonu veřejných funkcí. Na druhou stranu je možno takto nastavený systém považovat za posun v porovnání s dosud existujícími systémy vlády jednoho (tyranida), popř. vlády několika (aristokracie, oligarchie).

Kromě Řecka našel demokratický systém založený na přímé účasti lidu své uplatnění rovněž v Římě. Řím pro vládu lidu používal název republika. Toto označení vzniklo složením slov *res* (věc) a *publicus* (veřejný), což volně přeloženo znamená - republika je věc náležející lidu.¹⁴

Obě uvedené demokracie však byly přechodnými systémy.¹⁵ Po jejich zániku se demokracie jako reálný způsob vládnutí vytrácí na téměř 1000 let. Znovu se objevuje znovu až ve 12. století, kdy v severní Itálii vznikly městské státy aplikující přímou demokracii. Nakonec však i tyto demokracie ve 14. století ustupují autoritářským režimům, což znamenalo definitivní konec městských států založených na přímé participaci občanů na vládě.¹⁶

Středověk je ve znamení vlády absolutistického panovníka. Opětovný nástup demokracie nastává až koncem 18. století. V této době již existují národní státy, které díky velké rozloze a zvyšujícímu se počtu občanů neumožňují efektivní vládu založenou na přímé participaci občanů. Řešením se proto stává spojení demokratické myšlenky (lid jako suverén si sám vládne) s principem zastoupení.¹⁷ V konečném důsledku dochází ke vzniku dnešních zastupitelských demokracií, ve kterých lid realizuje svoji moc prostřednictvím volených reprezentantů.¹⁸

Je vhodné zmínit, že ani demokratické systémy 19. století stále nelze plně ztotožnit se současnými zastupitelskými demokraciemi. Možnost účastnit se na

¹³KOPEČEK, Lubomír, HLOUŠEK, Vít. Fenomén demokracie. In HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír (eds.) *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: MPÚ, 2005, s. 31-32.

¹⁴DAHL. A. Robert. *O demokracii*. Praha: Portál, 2001, s. 17.

¹⁵Římská republika trvala přes 500 let. Řecká demokracie kolem 200 let.

¹⁶DAHL. A. Robert. *O demokracii*. Praha: Portál, 2001, s. 16-19.

¹⁷Princip zastoupení nevznikl náhle v 18. století. Orgány zastupitelského typu vznikaly už ve středověku. Až ve zmíněném 18. století však došlo k tomu, že zastupitelský orgán plní roli zákonodárce a stává se zástupcem širších vrstev obyvatel daného státu. KOPEČEK, Lubomír, HLOUŠEK, Vít. Fenomén demokracie. In HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír (eds.) *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: MPÚ, 2005, s. 21.

¹⁸Tamtéž, s. 21-22.

vládě prostřednictvím volených zástupců byla značně limitována volebními censy (volebními omezeními).¹⁹ Volit proto mohli pouze muži s určitým sociálním statusem. Současný model, který umožňuje účastnit se voleb naprosté většině obyvatel státu (zbyl pouze census věku a občanství), se plně rozvinul až po 1. světové válce.

Na závěr zmiňme rysy, které charakterizují současné zastupitelské demokracie. Podle Václava Pavlíčka jsou to následující znaky:

- *suverenita lidu*, kdy lid představuje legitimační základnu a veškerá moc ve státě je od něj odvislá;
- *svobodné volby* konající se zásadně v pravidelných intervalech;
- *princip rovnosti*, jehož projev je například spatřován v rovnosti všech před zákonem nebo ve stejné váze každého volebního hlasu;
- *princip většiny a ochrana menšin*, který je vyjádřen například rovností šancí politických stran včetně jejich práva být parlamentní opozicí;
- *záruky základních práv*, např. svoboda slova, sdružování a shromažďování.²⁰

2.2. Přímá a zastupitelská demokracie v současnosti

Občas se hovoří o tom, že demokracie přímá je antitezí demokracie zastupitelské.²¹ V praxi dnešních států je však běžným jevem, že dochází k propojení obou těchto základních forem.

Je zřejmé, že v současnosti dominuje zastupitelská forma. Přímá demokracie, resp. některá její rezidua jako referendum, iniciativa nebo recall,²² slouží jako jakýsi doplněk, který je využíván ve velké většině současných demokratických zemí, avšak s odlišnou četností.

Zemí, kde je přímá demokracie frekventovaně využívána, je Švýcarsko. Mezi lety 1984-2009 zde byla přímá demokracie na celostátní úrovni využita celkem ve 237 případech, což značí, že v průměru se lidové hlasování ve zkoumaném období

¹⁹ Zejména census pohlaví, majetku, vzdělání.

²⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. 1. díl*. Praha: Linde, 1998, s. 183-184.

²¹ LIJPHART, Arendt. *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984, s. 31-32.

²² O formách přímé demokracie, které se uplatňují v současných zastupitelských demokraciích, pojednává následující kapitola.

konalo cca 9krát ročně.²³ Z evropských zemí využívá propracované instituty přímé demokracie rovněž Itálie. Na opačném pólu se ocitají státy, které k přímé demokracii nechovají přílišnou důvěru. Mezi ně patří např. Malta, Nizozemí a Česká republika.

Otázka, proč některé státy využívají instituty přímé demokracie relativně často a jiné ne, byla předmětem zájmu odborníků, ale nebyla dosud plně zodpovězena. Nejpřesvědčivěji se jeví tvrzení, že četnost užití instrumentů přímé demokracie se odvíjí od historické zkušenosti s přímou demokracií.²⁴ Můžeme však konstatovat, že ani tento aspekt není dostatečně průkazný k zodpovězení této otázky. Postačí porovnat Českou a Slovenskou republiku, tj. země se stejnou historií, ale s výrazně odlišnou četností využívání přímé demokracie na celostátní úrovni.²⁵

Celkově lze shrnout, že demokracie ve své ryzí podobě, kdy se všichni občané pravidelně sházejí a rozhodují, již není v současnosti obecně aplikovatelným modelem vládnutí. Přímá demokracie není rovnocennou alternativou (zejména na celostátní úrovni) k zastupitelské formě vlády. Měla by však sloužit v podobě některých svých prvků (referendum atd.) jako doplňující element.

²³ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 208.

²⁴ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2002, s. 47-50.

²⁵Viz kap. 5.

3. Základní instituty přímé demokracie

Podat vyčerpávající výčet institutů přímé demokracie je téměř nemožné. Situaci nám ztěžuje skutečnost, že mezi odborníky nepanuje jednoznačná shoda na tom, co vše je možné pod institut přímé demokracie zařadit.

Kupříkladu Václav Pavlíček předkládá ve své práci rozsáhlý výčet institutů přímé demokracie. Z historických nástrojů zmiňuje shromáždění obyvatel (Town meetings), tj. malá společenství nevelkého počtu lidí, kde se všichni přímo podíleli na významných rozhodovacích procesech.²⁶ Dále pod přímou demokracii řadí referendum, plebiscit, lidovou iniciativu, recall (odvolání) a petice. Na závěr ještě dodává, že s přímou demokracií velice úzce souvisí institut samosprávy jako takový.²⁷

Poněkud odlišnou koncepci instrumentů přímé demokracie předkládá Arendt Lijphart. Ten ve své publikaci vymezuje čtyři nástroje, jak „*posílit voličův vliv a vytvořit demokratický systém více přímý a méně reprezentativní*“.²⁸ Jako první uvádí přímou volbu exekutivy, tj. zejména přímou volbu prezidenta, dále referendum (iniciativu), recall a primárky.²⁹

Pavlíčkovu chápání forem přímé demokracie je velice široké. Zahrnuje například i hraniční (z pohledu přímé demokracie) institut petičního práva. Lijphartovo vymezení nástrojů přímé demokracie lze považovat za poměrně originální, zejména z toho důvodu, že pod přímou demokracii řadí institut primárek a přímou volbu exekutivy.³⁰

Pro naši potřebu je nezbytné si určit, které základní formy přímé demokracie budeme rozlišovat. Tato práce si v zásadě vystačí s kategoriemi, s nimiž operuje

²⁶ S obdobným instrumentem přímé demokracie se lze v současnosti setkat na nejnižších úrovních některých států. Například Ústava Slovenské republiky počítá s institutem shromáždění obyvatelů obce.

²⁷ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. 1. díl.* Praha: Linde, 1998, s. 184-189.

²⁸ LIJPHART, Arendt. *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries.* New Haven: Yale University Press, 1984, s. 199.

²⁹ Tamtéž, s. 198-201.

³⁰ Argumentace, proč přímou volbu exekutivy (prezidenta) a primárky lze považovat za výraz přímé demokracie, v Lijphartově práci absentuje. S ohledem na výše citovanou větu by šlo usuzovat, že tyto dva instituty jsou řazeny pod přímou demokracii na základě toho, že oslabují klasický prvek demokracie zastupitelské, tj. politické strany, v jejich vlivu na exekutivu a možnosti výběrů uchazečů, jež budou následně ve volbách usilovat o veřejné funkce.

ve své knize věnované přímé demokracii Thomas. E. Cronin.³¹ V jeho díle se lze setkat se třemi základními typy nástrojů přímé demokracie, a to referendem, iniciativou a recall. Ostatně v těchto třech instrumentech se shodují i výše zmíněné koncepce Lijpharta a Pavlíčka a velmi frekventovaně se tato základní trojice institutů objevuje v další literatuře západní provenience.

Předkládaná práce rozlišuje uvedené tři základní formy přímé demokracie. Jedná se o instituty, které se v současných zastupitelských demokratických systémech běžně vyskytují. Své uplatnění navíc nacházejí jak na úrovni celostátní, tak substátní.

V další části kapitoly budou tyto nástroje blíže charakterizovány. Nejedná se totiž o jednolitě instituty, které nabývají ve všech státech stále stejné podoby. Naopak, jejich konstrukční prvky mohou být poměrně značně odlišné a rovněž jejich užití může mít rozdílné konsekvence.

Před vlastní deskripcí iniciativy, referenda a recallu je vhodné, s ohledem na právní řád České republiky, vložit stručnou poznámku týkající se přímé volby prezidenta a institutu petičního práva. Z pohledu Václava Pavlíčka i Arendta Lijpharta se totiž jedná o formy přímé demokracie.

V této práci ovšem přímá volba hlavy státu ani petiční právo nejsou klasifikovány jako nástroje přímé demokracie. Přímou volbu prezidenta je vhodné spíše považovat za institut demokracie zastupitelské. Pokud budeme vycházet z premisy, že základem přímé demokracie je přímá realizace moci lidem bez zvoleného zástupce, není možné o přímé volbě prezidenta jako o nástroji přímé demokracie uvažovat. Navíc se jedná o volbu osoby, která následně vykonává ústavou a zákonem svěřené pravomoci. Z tohoto pohledu se jedná o institut ryze zastupitelské demokracie.³²

S názorem, že petice patří mezi instrumenty přímé demokracie, se lze setkat poměrně často.³³ V této práci ovšem není petiční právo považováno za „rovnoprávný“ institut přímé demokracie. Jedná se spíše o nástroj, kterým mohou

³¹CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999, s. 289.

³²V České republice o přímé volbě hlavy státu jako institutu přímé demokracie uvažuje Petr Mlsna. MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*, č. 10, s. 11-14.

³³Např. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 15-16.

být výše zmíněné tři instituty uvedeny v život, a to typicky „zdola“, tj. na základě uvážení lidu.

3.1. Referendum (lidové hlasování)

V současnosti lze tuto formu přímé demokracie považovat za nejoblíbenější, nejrozšířenější a nejefektivnější.³⁴ Filip definuje referendum jako „*hlasování (lidu) o právních předpisech nebo věcných otázkách buď z iniciativy vlády, parlamentu, nebo přímo uložené ústavou nebo zákonem*“.³⁵

Referendum bývá klasifikováno podle různých hledisek. Podle závaznosti výsledku pro orgány veřejné moci rozeznáváme referenda: závazná (decisní, ratifikační) a konzultativní; dle okamžiku konání: ex ante a ex post; podle povinnosti konání: fakultativní a obligatorní.³⁶

Referendum obligatorní neboli povinné se musí uskutečnit, pokud nastanou skutečnosti právní normou předvídané. Naopak fakultativní referendum je vyvoláno pouze tehdy, pokud se k tomu odhodlá oprávněný subjekt.

V případě referenda závazného je orgán veřejné moci povinen se názorem v referendu vysloveným řídit a postupovat podle něj. Takové referendum je pak pravým nástrojem přímé demokracie, kde přímo lid svým rozhodnutím vykonává státní (veřejnou) moc. Naopak výsledkem konzultativní referenda je rozhodnutí, kterým se orgán veřejné moci řídit nemusí. Konzultativní referendum je ve svém důsledku spíše hybridem mezi přímou a zastupitelskou demokracií a působí spíše jako vládou iniciovaný průzkum veřejného mínění na určitou otázku.³⁷

Referendum ex post je hlasováním o již platné a účinné právní normě. Lid v tomto směru má postavení „negativního zákonodárce.“ Někdy je na tento typ referenda nahlíženo jako na samostatný institut přímé demokracie – tzv. lidové veto.³⁸

³⁴PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. 1. díl.* Praha: Linde, 1998, s. 186.

³⁵FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opr. a dopl. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 255.

³⁶PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice.* Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 16-22.

³⁷CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall.* Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999, s. 176.

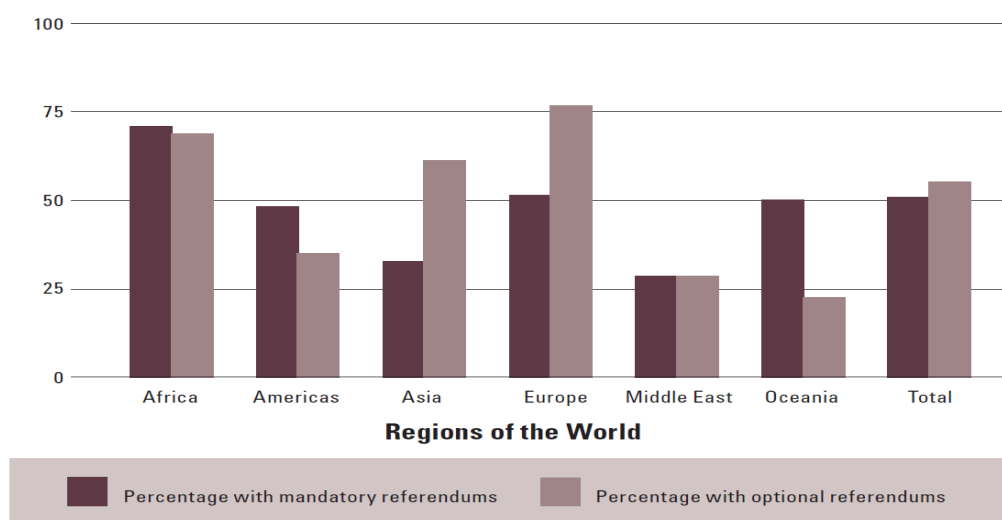
³⁸FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opr. a dopl. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 255.

Referendu ex ante je naopak hlasování před nabytím účinnosti právní normy a je součástí schvalovacího procesu zákona.³⁹

Referendum lze rovněž klasifikovat podle místa, na kterém se koná. Rozlišujeme úroveň místní, regionální a celostátní.

Jak bylo zmíněno v úvodu, referendum je nejrozšířenějším instrumentem přímé demokracie. Následující graf ilustruje ukotvení referenda na celostátní úrovni na jednotlivých kontinentech.

Obrázek 1: Četnost ukotvení institutu referenda ve světě



Zdroj: BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 42.

Graf vychází ze základního dělení referend na obligatorní (mandatory) a fakultativní (optional). Četnost ukotvení lidového hlasování na celostátní úrovni je vyjádřena v procentech. Pokud se zaměříme na Evropu, z grafu vyplývá, že obligatorní referendum má zavedeno více než polovina evropských států. Fakultativní referendum má ve svém právním řádu ukotvena zhruba 75 % zemí.

3.2. Lidová iniciativa

Z hlediska předmětu se může v lidové iniciativě rozhodovat o stejných otázkách jako v referendu.⁴⁰ Základním charakteristickým rysem této formy přímé demokracie je výhradní možnost její iniciace zdola.

³⁹PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 19.

„O lidové iniciativě mluví se tehdy, kdy národ nemusí čekat, až mu zvenčí bude určitá věc k rozhodnutí předložena, nýbrž může vlastním zakročením – žádostí či návrhem určitého minimálního počtu občanů k hlasování oprávněných – hlasování lidu vyvolati. V těchto případech nabývá často hlasování lidu povahy jakéhosi instančního rozhodování lidu jako vyšší instance nad parlamentem jako instance nižší.“⁴¹

Takto Weyrem definovaná lidová iniciativa představuje její „silnou“ variantu. Požadavek pochází od lidu a nakonec i lid o něm rozhoduje a jeho výsledek je závazný. Bezesporu se tedy jedná o institut přímé demokracie.⁴² Od takto konstruované lidové iniciativy je nutné odlišit ten druh iniciativy, kdy návrh pocházející od lidu je pouze předložen parlamentu k jeho posouzení. Tato tzv. „slabá“ varianta iniciativy⁴³ nemá bezprostřední zavazující účinky a je pouze podnětem pro zastupitelský sbor. Podnětem, který musí být zvážen, ale nemusí mu být vyhověno.

S lidovou iniciativou (silnou) lze do určité míry ztotožnit také institut referenda, pokud je iniciován občany. Určité rozdíly mezi oběma nástroji je však možno identifikovat. Institut lidové iniciativy, v tomto případě legislativní iniciativy, znamená účast lidu již při samotném návrhu právního předpisu. Právním předpisem stanovený počet občanů předkládá paragrafové znění zákona nebo „náčrt“ právní úpravy v bodech a takový návrh je předmětem lidového hlasování. V případě referenda se však občané účastní až samého závěru legislativního procesu, kdy v referendu rozhodují o právním předpisu, který ještě nenabyl účinnosti (lidové hlasování *ex ante*). Případně rozhodují o již existujícím platném a účinném právním předpisu (*ex post*).

Tyto instrumenty přímé demokracie vyvolané zdola se využívají rovněž jako referendum (viz podkapitolu 3. 1.) na celém světě. „Silná“ lidová iniciativa a referendum vyvolané „zdola“ je používána bezmála u 40 států na celostátní úrovni. Nejvíce jsou tyto dva instrumenty zastoupeny na kontinentech Evropy a

⁴⁰FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opr. a dopl. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 255.

⁴¹WEYR, František. *Teorie práva.* Brno; Praha: Orbis, 1936, s. 265.

⁴²Zahraniční literatura tento druh lidové iniciativy označuje jako *citizens initiative*.

⁴³Tento druh je označován jako *agenda initiative*.

Latinské Ameriky. Slabou lidovou iniciativu umožňuje svým občanům využít více jak 20 států.⁴⁴

3.3. Recall

Institut recallu umožňuje odvolání zvoleného zástupce v průběhu jeho funkčního období. Na rozdíl od referenda a iniciativy, kdy se rozhoduje o otázkách věcných nebo legislativních, se v případě recallu řeší vždy jen personální otázky.

Obecně se tato forma přímé demokracie využívá v porovnání s oběma výše zmíněnými instituty méně frekventovaně. Mnohem častěji se tato forma přímé demokracie vyskytuje na úrovni substátní než celostátní. Své uplatnění nachází tento institut ve značné míře v USA.⁴⁵ Po roce 1990 došlo k poměrně značnému nárůstu uplatnění tohoto nástroje v Latinské Americe. Za zemi recallu „zaslíbenou“ lze považovat Venezuelu, která je jediným státem, kde lze odvolat všechny zvolené reprezentanty, a to včetně prezidenta.^{46 47}

Podle míry účasti občanů na procesu odvolání se rozlišují dva základní druhy této formy přímé demokracie – recall úplný a smíšený. Pro úplné odvolání je charakteristické to, že voliči nejen rozhodují o odvolání svého reprezentanta, ale mohou tento proces i sami iniciovat. Na celostátní úrovni takovouto formu recallu používají například Lichtenštejnsko, Venezuela a Ekvádor. Recall smíšený je charakterizován tím, že voliči se účastní pouze jedné fáze odvolání. Mohou celý proces iniciovat, přičemž o odvolání určité osoby rozhoduje některý státní orgán.⁴⁸ V opačném případě státní orgán iniciuje odvolání a rozhodnutí nechá v rukou lidu. Tato druhá forma smíšeného recallu je poměrně častá v Evropě. Na úrovni celostátní se lze setkat s možností odvolání hlavu státu občany. Proces je zpravidla vyvolán parlamentem nebo jednou z jeho komor. S tímto typem smíšeného recallu se lze setkat v Rakousku, Rumunsku, Srbsku a Slovensku při odvolání prezidenta, resp. v případě Rumunska i viceprezidenta.⁴⁹

⁴⁴BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 62-87.

⁴⁵Recall využívá 18 zemí na úrovni celostátní a 36 na substátní úrovni.

⁴⁶BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 110.

⁴⁷ Ústava Venezuely zmiňuje recall ve svých Základních člancích. „Vláda a politické orgány vždy budou demokratické, participativní, volitelné, decentralizované, alternativní, odpovědné a pluralitní s odvolatelnými mandáty.“ (čl 6. venezuelské ústavy).

⁴⁸Tato forma je velice vzácná. Využívá ji například Uganda.

⁴⁹BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 114-117.

Institut odvolání může být členěn také na recall s konstitutivním odvoláním a recall odvolací. Konstitutivní odvolání znamená, že voliči svého reprezentanta odvolávají zvolením nového. Tento nově zvolený pouze dokončí mandát svého předchůdce. Pro osobu, které hrozí odvolání, zároveň platí, že může v těchto „nových volbách“ také sama kandidovat. U recallu odvolacího se nejdříve hlasuje o odvolání osoby a v případě, že je výkonu úřadu zbavena, se s časovým odstupem volí nový reprezentant.⁵⁰

⁵⁰LAJSEK, Vladimír. Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů. In ANTOŠ, Marek, WINTER Jan. (eds.) *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2012, s. 134.

4. Přímá demokracie v ČR de lege lata

Při pojednání o přímé demokracii v České republice je nutné rozlišovat mezi úrovní celostátní a substátní. Na obou úrovních má Česká republika zkušenost s přímou účastí občanů na správě věcí veřejných, ovšem právní úprava se co do kvality i kvantity značně liší.

Na úrovni místní a krajské existují právní předpisy o místním a krajském referendu, které umožňují využití takových forem přímé demokracie jako je referendum a lidová iniciativa. Na celostátní úrovni takováto obecná úprava chybí. Jediné referendum, které se na území celého státu uskutečnilo, bylo provedeno přijetím jednorázového zákona, kterým byla řešena otázka vstupu do Evropské unie.

4.1. Přímá demokracie na celostátní úrovni

Pokud chceme zkoumat východiska pro uplatňování přímé demokracie na úrovni celostátní, musíme vycházet z Ústavy ČR jako základního zákona, Listiny základních práv a svobod (LZPS), Ústavního zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (515/2002).⁵¹

4.1.1. Ústava ČR

Konstituce ČR se o vztahu přímé a zastupitelské demokracie zmiňuje v článku druhém. Na prvním místě je zde ukotveno, že zdrojem veškeré moci je lid (princip suverenity lidu) a lid tuto moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Tento zastupitelský princip demokracie je doplněn možností přímého výkonu moci lidem v odstavci druhém, který stanovuje „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“⁵²

⁵¹Tento ústavní zákon v sobě obsahoval povinnost přijmout prováděcí normu. Tou byl Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

⁵²Čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR.

Tato formulace vztahující se k přímé demokracii v čl. 2 odst. 2 se stala předmětem poměrně četných kontradiktorních úvah.⁵³

Toto ustanovení ústavodárce výslovně umožňuje, avšak nepřikazuje, přijmout právní předpis v podobě ústavního zákona, který by zakotvil některý institut přímé demokracie.⁵⁴ Je třeba zdůraznit, že je vyžadována rigidnější forma právního předpisu – ústavní zákon. Podle některých je tímto požadavkem ústavního zákona Ústava k přímé demokracii značně limitující.⁵⁵ Na druhé straně Pavel Mates toto ustanovení vykládá v tom smyslu, že formulace „ústavní zákon může stanovit“, je nutno chápat tak, že záleží na uvážení zákonodárce, zda k naplnění tohoto článku využije formu zákona ústavního či běžného.⁵⁶ Přesto však s ohledem na logický, systematický a historický výklad panuje mezi odborníky shoda, že ústavodárce zamýšlel přímý výkon státní moci omezit stanovením imperativu ústavního zákona.⁵⁷

Kromě názorového střetu, zda je nutné institut ukotvit ústavním či běžným zákonem, je také otázkou, zda ústava požaduje obecně upravený institut přímé demokracie, který by bylo možné využít opakovaně ve vymezených případech, nebo k naplnění tohoto článku postačuje využití jednorázových zákonů, kterými se vždy bude rozhodovat v určité konkrétní věci. Podle Pechance z formulace „lid vykonává“ lze patrně dovodit, že konstituce požaduje obecnou právní úpravu.⁵⁸ Naopak Syllová vychází z přesvědčení, že je možné postupovat jak cestou

⁵³Je zajímavé zmínit, že původní vládní návrh Ústavy s možností přímého výkonu moci vůbec nepočítal. V čl. 2. vycházel pouze ze zastupitelského principu: „*Veškerá státní moc vychází z lidu, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“ Ustanovení vztahující se k přímé demokracii bylo doplněno až později. Jedním z těch, kdo vnesl požadavek na zakomponování přímé demokracie do základních ustanovení, byl i Václav Havel: „*Ústava nejen, že nepraví nic o možnosti referenda, ale přímo ho předem znemožňuje: jeho uspořádání by vyžadovalo novelizaci Základních ustanovení, tedy přesně toho, co by nikdy nemělo být novelizováno. Proto navrhuji v čl. 2 odst. 1 připustit slovy „nebo přímo“ možnost, že někdy - ukáže-li se to účelné - může být přijat zákon o referendu, který by nebyl v rozporu s Ústavou.*“ CHRASTILOVÁ, Brigita, MIKEŠ, Petr. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: Wolters kluwer, 2003, s. 113.

⁵⁴ŠIMÍČEK, Vojtěch. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde. 2009, s. 51.

⁵⁵SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 18.

⁵⁶MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, č. 2, s. 56.

⁵⁷Viz např. GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jirí, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum. 2002, s. 100.

⁵⁸PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 42.

jednorázové právní úpravy (ad hoc), tak lze ukotvit některý institut přímé demokracie v obecné podobě.⁵⁹

Z doslovné dikce článku 2 odst. 2 Ústavy plyne, že se týká pouze moci státní. Pavel Mates však konstatuje, že výraz „státní moc“ je nutné vykládat v širším smyslu jako veřejnou moc. To, dle názoru Pavla Matese, lze dovodit z judikatury Evropského soudního dvora, jenž chápe výrazy státní a veřejná moc jako totožné pojmy, a k takovému názoru se kloní i Nejvyšší soud.⁶⁰

Je nutné dodat, že tento názor Pavla Matese je spíše ojedinělý. Pavel Mates svou interpretací, kdy považuje moc veřejnou a státní za shodné instituty s možností volby zákonodárce (ústavodárce) mezi ústavním či obyčejným zákonem při ukotvení některého institutu přímé demokracie, vytváří teoretickou konstrukci pro subsumpci místního referenda pod článek 2 odst. 2 Ústavy.

Většina právních vědců a rovněž tak rozhodovací praxe soudů se shodují na tom, že místní referendum má svůj ústavní základ v LZPS (viz dále) a nikoliv v Ústavě ČR, která hovoří toliko o moci státní.

Ustanovení čl. 2 odst. 2 Ústavy se týká „přímého výkonu“ státní moci. Naplnění tohoto článku tedy není institut konzultativní (například konzultativní referendum). Takový institut není přímým výkonem státní moci, ale znamená pouhou participaci na jejím výkonu, typicky doporučením, jak má státní orgán v určité věci rozhodnout.⁶¹ Lze se setkat ale i s názorem, který konzultativní institut (referendum) jako výraz článku 2 odst. 2 Ústavy připouští.⁶²

Z dosavadního výkladu je zřejmé, že článek 2 odst. 2 Ústavy je interpretačně problematický. Grospič považuje úpravu přímé demokracie v tomto článku nepochybně za nedostatečnou a právně vágní.⁶³

⁵⁹SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 18.

⁶⁰MATES, Pavel. *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2007, č. 2, s. 55-56.

⁶¹SUCHÁNEK, Radovan. *Obecné celostátní referendum v České republice – soumrak parlamentarismu?* In JIRÁSKOVÁ, Věra. (eds.). *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Evropeizace ústavních systémů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, PF UK, 2008, s. 32.

⁶²HAMULÁK, Ondrej. *Referendum v českém právním prostředí*. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi*, 2008, č. 2, s. 35.

⁶³GROSPÍČ, Jiří. *K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie*. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. (eds.). *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám*. Praha: Linde. 2004, s. 341.

Politická praxe se opakovaně pokouší o naplnění tohoto článku přijetím obecné úpravy, dosud však bez úspěchu. Jedinou výjimkou je lidové hlasování o vstupu České republiky do Evropské unie, které ovšem není obecnou právní normou. Podle mínění odborníků je spíše než odrazem čl. 2 odst. 2 Ústavy, vyjádřením čl. 10a odst. 2 Ústavy.

Článek 10a odst. 2 je druhým a posledním ustanovením Ústavy, které se vztahuje k přímé demokracii. Ústava ukotvuje v čl. 10a možnost přenosu některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituce. O tomto přenosu pravomocí rozhoduje parlament kvalifikovanou většinou v obou svých komorách.⁶⁴ Parlament však toto své rozhodnutí může delegovat na lid (ústavním zákonem) a umožnit mu hlasovat v referendu. Ústava v tomto případě nepředpokládá konzultativní formu referenda, neboť výsledkem takového referenda je ukončení procesu ratifikace mezinárodní smlouvy.⁶⁵ Svou povahou, kdy referendum je vyvoláno oprávněným subjektem a povinnost jeho vyhlášení nevyplývá z právního předpisu, lze konstatovat, že se jedná rovněž o referendum fakultativní. Navíc referendum je konstruováno jako součást schvalovacího procesu, takže se jedná o referendum *ex ante*.

Je ovšem otázkou, za jakých okolností by měla být využita procedura lidového hlasování a kdy postačuje „pouze“ souhlas Parlamentu. Ústava v tomto směru žádné vodítko nenabízí. Podle Malenovského je referendum dle čl. 10a odst. 2 nutné chápat jako výjimku z reprezentativního principu a toto ustanovení by mělo být vykládáno restriktivně. Z tohoto pohledu by lidové hlasování mělo být použito tehdy, pokud jsou mezinárodní smlouvou přenášeny pravomoci v mimořádném měřítku, ať již z hlediska kvality nebo kvantity.⁶⁶

Do režimu těchto smluv, u kterých je referendum opodstatněné, byla dle jeho soudu důvodně zařazena Smlouva o přistoupení k Evropské unii, neboť tato smlouva významně ovlivnila realizaci státní moci, fungování dělby moci uvnitř státu a rovněž doznalo změn i postavení občana.⁶⁷

⁶⁴Srov. čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR.

⁶⁵KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2009. 146s.

⁶⁶MALENOVSKÝ, Jiří. K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu. *Právnick*, 2005, č. 4, s. 344, 346-7.

⁶⁷Tamtéž, s. 345.

4.1.2. Listina základních práv a svobod (LZPS)

Ústavní záruku přímé demokracie poskytuje rovněž Listina základních práv a svobod, konkrétně v čl. 21 odst. 1. Občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.⁶⁸ Tímto článkem listina vytváří občanský základ pro přímou i zastupitelskou demokracii.⁶⁹

Ústavní pořádek tedy obsahuje dvě základní ustanovení vztahující se k přímé demokracii – čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny. Nejvyšší správní soud (NSS) proto hovoří o dvojím významu přímé demokracie. *„Přímou demokracii je třeba vykládat ve dvou významech: (1.) jako institucionální výraz principu suverenity lidu, umožňující rozhodování věcí veřejného zájmu a (2.) jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí. Tomuto dvojímu vnímání odpovídá ústavní úprava, která v čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR na straně jedné umožňuje zakotvení ústavního zákona, který by stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo, a v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“*⁷⁰

Jisté obtíže může způsobovat absence definice „věcí veřejných“. Dovozuje se však, že věc veřejná je věc obecného zájmu, o níž je možné rozhodovat v rámci výkonu státní správy anebo samosprávy. Naopak, vzhledem k principu dělby moci, nelze připustit na základě tohoto článku zásah do moci soudní.⁷¹

Právě tento článek bývá považován za ústavní základ možnosti přímého výkonu moci samosprávné, tj. možnosti konání referenda na úrovni základních a vyšších územně samosprávných celků. *„Ústavním východiskem pro právní úpravu místního (krajského) referenda je toliko čl. 21 odst. 1 LZPS, kde je zakotveno mimo jiné právo občanu na přímou účast na správě věcí veřejných jako součást širšího okruhu práv politických.“*⁷²

⁶⁸Čl. 21 odst. 1 LZPS.

⁶⁹KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1145.

⁷⁰Rozsudek NSS Ars 1/2012 – 26 ze dne 29. 8. 2012.

⁷¹WAGNEROVÁ, Eliška, et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 498.

⁷²ŠIMÍČEK, Vojtěch, et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2009. 1s. 1398.

4.1.3. Ústavní zákon o přistoupení České republiky k Evropské unii (ÚZOP)

Za dobu existence České republiky se uskutečnilo pouze jedno lidové hlasování na území celého státu. Toto referendum se konalo 13. a 14. června 2003 a občané ČR v něm měli formou odpovědi „ano“–„ne“ se vyjádřit k otázce: „*Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské Unie?*“⁷³

Celostátní ad hoc referendum bylo do ústavního pořádku instalováno zákonem 515/2002 sb. o referendu o přistoupení ČR k Evropské unii. Důvodová zpráva k této ústavní normě toto referendum charakterizuje jako obligatorní, decisní a monotematické (týká se jen přistoupení k Evropské unii), a není proto provedením čl. 2. odst. 2 Ústavy, nýbrž naplněním čl. 10a odst. 1,2 Ústavy.^{74 75} Dále je toto referendum možné klasifikovat jako ratifikační (schvalovací, ex ante). Občané rozhodovali o vládou sjednané a podepsané smlouvě, kterou lid v lidovém hlasování schvaloval místo zákonodárského sboru. Samotný akt ratifikace provedla poté hlava státu.⁷⁶

Podle toho, kdo referendum iniciuje, můžeme hovořit o referendu prezidentském, vládním či parlamentním. Podle Šimíčka je toto referendum z formálního hlediska prezidentské (prezident referendum vyhlásil ve sbírce zákonů). Z pozice materiální, ke které se přiklání, se však jedná o referendum parlamentní, neboť lidové hlasování bylo vyhlášeno na základě zákona přijatého ústavodárným sborem.⁷⁷

Referenda se mohl zúčastnit každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Občané v prvním lidovém celostátním hlasování vyslovili souhlas

⁷³Čl. 1 odst. 2 zákona č. 512/2002 Sb., ÚZOPu.

⁷⁴Důvodová zpráva k zákonu č. 515/2002 Sb., ÚZOP, obecná část.

⁷⁵Odlíšný názor zastává Ondřej Hamulák:(...),*historicky první a zatím jediný případ, kdy došlo k využití zmocnění čl. 2 odst. 2 Ústavy, bylo rozhodnutí Parlamentu ČR o uskutečnění ad hoc referenda, konaného v souvislosti s přistoupením ČR k Evropským společenstvím a Evropské unii.*“ HAMULÁK, Ondřej. Referendum v českém právním prostředí. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi*, 2008, č. 2, s. 36. Pechanec zase tvrdí, že toto celostátní referendum má svůj podklad kromě čl. 10a ústavy rovněž v čl. 21 odst. 1 Listiny. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 49 a 51.; Na těchto odlišných interpretacích lze názorně sledovat nesouladný postoj autorů, zda j možné čl. 2 odst. 2 Ústavy interpretovat jako normu vyžadující obecnou úpravu institutu přímé demokracie (Pechanec), nebo je možné naplnit čl. 2 odst. 2 Ústavy opakovaně pouze ad hoc zákony (Hamulák).

⁷⁶ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky. *Politologický časopis*, 2003, č. 2, s. 143.

⁷⁷Tamtéž, s. 143-144.

s přistoupením k Evropské unii a tímto se ústavní zákon i jeho prováděcí předpis staly obsolentními.

Ústavní zákon ale počítal i s eventualitou, že se občané vysloví proti vstupu do Evropské unie. V takovém případě bylo možné hlasování opakovat po dvou letech. Subjektem, který po uplynutí dvouleté lhůty mohl vyvolat lidové hlasování, byla vláda, 2/5 poslanců nebo 2/5 senátorů. Z tohoto ústavního zákona již ale nevyplývá povinnost opakované hlasování iniciovat. Vyhlášení referenda by záviselo na vůli subjektů. Nejednalo by se již o referendum obligatorní, ale toliko fakultativní.⁷⁸

V souvislosti s konstruováním zákonů pro konání referend je vždy nutné se zabývat otázkou legitimacy takového hlasování. K tomu aby rozhodnutí bylo dostatečně legitimní, se obvykle stanovuje minimální obligatorní účast voličů, po jejíž dosažení lze hovořit o platném referendu. V případě přistoupení k Evropské unii postupovaly v této otázce státy různě. Polsko a Slovensko pro platnost referenda vyžadovaly minimální 50% účast voličů. Na druhé straně Maďarsko nestanovilo kvorum pro platnost žádné.

Český ústavadárce se rozhodl platnost referenda nepodmiňovat minimální účastí. Z důvodové zprávy vyplývá, že byla zvažována rovněž podmínka 50% obligatorní účasti, ale také nižší kvorum, např. 30%, což bylo shledáno jako postup v komparaci se zeměmi EU ne zcela obvyklý. Nakonec byla zvolena varianta bez minimální hranice účasti. Jedním z hlavních argumentů byla ta skutečnost, (...) *„že se ponechává zcela na voličích, zda se hlasování zúčastní nebo ne; pokud však hlasovat nepřijdou, neovlivní výsledek referenda – rozhodnutí vlastně přenechají aktivním občanům.“*⁷⁹ Referenda se i bez minimálního kvora zúčastnilo 55, 21% osob oprávněných hlasovat, z nichž více jak 77% se vyslovilo při zodpovězení otázky pro variantu „ano“.⁸⁰ Z pohledu účasti občanů toto rozhodnutí disponovalo dostatečnou mírou legitimacy.⁸¹

⁷⁸Čl. 3 zákona č. 515/2002 Sb., ÚZOP.

⁷⁹Důvodová zpráva k zákonu č. 512/2002 Sb., ÚZOP, obecná část.

⁸⁰<http://www.volby.cz/pls/ref2003/re13?xjazyk=CZ>, [vid. 30. 10. 2013].

⁸¹Vojtěch Šimíček k tomu dodává, že nestanovení obligatorní účasti může legitimitu referenda i zvýšit. Slovenský příklad nám demonstuje (50% obligatorní účast), že odpůrci referendové otázky mají dvě možnosti, jak se zachovat: 1) k referendu se dostavit a hlasovat, a riskovat, že platné referendum přinese jimi nechtěný výsledek (svou účastí zvýší možnost, že referendum bude platné), nebo 2) se vůbec hlasování neúčastnit, což může znamenat neplatnost referenda (neúčastí se budou snažit dosáhnout neplatnosti). V systémech s obligatorní minimální účastí pro platnost je proto vhodné, aby odpůrci referendové otázky vedli kampaň ve smyslu odrazení od účasti. V systémech bez povinné minimální účasti je i pro odpůrce referendové otázky důležité

Referendum, jak bývá v demokratických státech pravidlem, je možno podrobit soudnímu přezkumu. Soudní přezkum ve věci přistoupení byl jednoinstanční a byl svěřen Ústavnímu soudu (ÚS), což bylo zdůvodněno celostátním významem a politickou citlivostí referenda.⁸²

Kompetence ústavního soudu byla rozšířena o dvě řízení.⁸³ Procesní pravidla pro obě řízení byla vtělena do zákona o ústavním soudu.⁸⁴ Řízení o nevyhlášení opakovaného referenda prezidentem republiky však díky kladnému výsledku referenda nemohlo být využito. Na základě druhého řízení, které se týkalo neústavnosti nebo nezákonnosti postupu při referendu, řešil Ústavní soud celkem 26 podání, z nichž žádné neuspělo.⁸⁵

Poměrně zajímavé jsou mantinely přezkumu, který ústavodárce určil. Ústavní soud dle dikce Ústavy mohl v tomto řízení posuzovat neústavnost (nezákonnost) postupu při referendu pouze optikou ÚZOPu a jeho prováděcí normy, nikoliv však s ústavním pořádkem jako celkem. Tohoto doslovného výkladu článku 87 odst. 1 písm. m) se orgán ochrany ústavnosti striktně držel, neboť odmítal přihlídnout k námitkám, které se opíraly o jiná ustanovení, než byla obsažena v těchto dvou právních předpisech.⁸⁶

„Vůle ústavodárce je v tomhle ohledu jasná, jak plyne ze srovnání článků 87 odst. 1 písm. a), b) oproti písm. m), kde „ústavní pořádek“ jako reference pro posouzení souladu postupu při provádění referenda chybí. Podle ústavního soudu tak lze posoudit soulad s jediným prvkem ústavního pořádku, a to s ÚZOPem, nikoliv s ústavním pořádkem jako celkem.“⁸⁷ Z tohoto pohledu můžeme tvrdit, že možnosti přezkumu Ústavního soudu byly značně omezené.

ÚZOP byl přistoupením ČR k EU de facto zkonsumován, neboť se jednalo o normu, kterou bylo možné aplikovat pouze na případ přistoupení k EU. Ústavní soud se ale k aplikovatelnosti této právní normy vrátil při posuzování Lisabonské smlouvy (LS), která reformovala primární právo Evropské unie, a jejího

mobilizovat voliče, aby se hlasování zúčastnili, jinak se sníží možnost dosažení jejich cíle. ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky. *Politologický časopis*, 2003, č. 2, s. 145.

⁸²Důvodová zpráva k zákonu č. 515/2002 Sb., ÚZOP, obecná část.

⁸³Čl. 87 odst. 1 písm. l, m. Ústavy. Dnes již obě řízení derogována ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., o volbě prezidenta.

⁸⁴Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁸⁵FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opr. a dopl. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 201, s. 255.

⁸⁶Filip, Jan. Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 7.

⁸⁷Usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 16/03 ze dne 30. 6. 2003.

souladu ústavním pořádkem České republiky. Ve dvou nálezech⁸⁸ se v několika bodech vyjadřoval i k tomu, zda na proces ratifikace LS je nezbytné aplikovat ÚZOP.

Tento dotaz k Ústavnímu soudu zaslal svým vyjádřením prezident republiky. Podle jeho přesvědčení bylo přístupovou smlouvou zmíněnou v čl. 1 odst. 2 ÚZOP myšlena jakákoliv smlouva určující podmínky členství České republiky v Evropské unii.⁸⁹ Za takovouto smlouvu bylo dle názoru hlavy státu možné považovat i Lisabonskou smlouvu a bylo proto legitimní se zabývat tím, zda i k ratifikaci Lisabonské smlouvy nemá být využito obligatorního referenda, jak předvídá ÚZOP.⁹⁰

Ústavní soud se ale k tomuto názoru postavil zamítavě. Podle něj není ÚZOP aplikovatelný na proces ratifikace LS a referendum v tomto ohledu tedy nemuselo být obligatorně využito.⁹¹ V druhém nálezu ještě dodal „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 zákonodárského sboru.“⁹²

4.2. Přímá demokracie na substátní úrovni

Přímá demokracie je na substátní úrovni upravena zejména ve dvou právních předpisech. V zákoně č. 22/2004, zákon o místním referendu (ZOMR) a v zákoně č. 118/2010 Sb., zákon o krajském referendu (ZOKR).

V České republice není institut místního ani krajského referenda zakotven v ústavní rovině. Explicitně o tomto nástroji přímé demokracie nehovoří Ústava ani LZPS. Konstituce zakotvuje právo na samosprávu v čl. 8. Hlava VII., která toto právo na samosprávu dále konkretizuje. O možnosti přímého výkonu samosprávné moci občany nehovoří. Panuje však obecná shoda, že místní a krajské referendum má svůj právní základ v LZPS, konkrétně v článku 21 odst. 1

⁸⁸Nález ÚS sp. zn. Pl. 19/08 ze dne 26. 11. 2008; Nález ÚS sp. zn. Pl. 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

⁸⁹Prezident toto dovozoval na základě toho, že v textu zákona není zmíněna přístupová smlouva celým oficiálním názvem včetně data podepsání; navíc je malé „s“ ve slově smlouva, čímž se nemyslí jen Smlouva o přistoupení k Evropské unii, ale jakákoliv smlouva, která mění podstatným způsobem podmínky členství v Evropské unii.

⁹⁰Nález ÚS sp. zn. Pl. 19/08 ze dne 26. 11. 2008, body 27, 28.

⁹¹Nález ÚS sp. zn. Pl. 19/08 ze dne 26. 11. 2008, bod 212.

⁹²Nález ÚS sp. zn. Pl. 29/09 ze dne 3. 11. 2009, bod. 104.

LZPS, který občanům garantuje možnost podílet se na správě věcí veřejných přímo.

4.2.1. Místní referendum

ZOMR, který upravuje na území České republiky konání referenda a lidové iniciativy,⁹³ je v pořadí druhou právní normou, která upravuje výkon přímé demokracie na místní úrovni v České republice. Tento právní předpis nabyt účinnosti k 1. 2. 2004 a nahradil již ne zcela vyhovující právní úpravu obsaženou v zákoně č. 289/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a místním referendu (zákon například nedostatečně garantoval soudní ochranu).⁹⁴

Z hlediska klasifikace referend lze na území ČR konat na místní úrovni referendum obligatorní i fakultativní, rovněž tak konzultativní⁹⁵ i decizní. Z pohledu iniciačních subjektů může být referendum vyvoláno „shora“ zastupitelstvem obce i „zdola“ lidovou iniciativou.

4.2.1.1. Území

Místní referendum se může konat dle par. 1 ZOMRu v obci, městské části, městském obvodu, na území hlavního města Prahy, statutárního města⁹⁶ a eventuálně v části obce, pokud tak stanoví zákon 128/2000 Sb., zákon o obcích.

Právě zákon o obcích (ZOO) upravuje konání místního referenda v jeho obligatorní formě.⁹⁷ Obecně lze konstatovat, že jsou obligatorní referenda v lokální politice velmi vzácná a pokud už bývají v právních předpisech ukotvena, bývá jejich předmětem ponejvíce rozhodování o územních změnách (např. ČR,

⁹³Tj. konání referenda na návrh přípravného výboru, který je tvořen občany. Termín „místní referendum“ budeme chápat v širším smyslu a budeme pod něj řadit i to, co by bylo možné nazvat lidovou iniciativou. Zákon rovněž pro obě formy přímé demokracie používá termín „referendum“.

⁹⁴MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, č. 2, s. 55.

⁹⁵Ačkoliv právní vědci nepochybovali o možnosti konání fakultativních referend podle ZOMRu, ÚS ve svém nálezu judikoval, že konání fakultativní referenda ZOMRu neumožňuje (usnesení II. ÚS sp. zn. 706/04 ze dne 27. 12. 2004). Toto usnesení ÚS bylo překlenuto až nálezem ÚS sp. zn. I. US 101/05 ze dne 13. 3. 2007.

⁹⁶V další části textu budeme zpravidla hovořit jen o „obci“. Nebudou rozlišována ostatní území a názvy orgánů, na kterých lze místní referendum konat.

⁹⁷ZOMR tedy upravuje v zásadě jen konání referenda fakultativního.

Itálie) nebo o veřejných výdajích s výrazným dopadem na rozpočet obce (např. Švýcarsko, Lichtenštejnsko).⁹⁸

V České republice musí být referenda využito pro případy oddělení části obce. Hlasování se koná pouze na části oddělovaného území. K tomu, aby došlo k oddělení části obce, musí být (kromě kladného výsledku referenda) splněny náležitosti počtu obyvatel a katastrálního území. „Zbytková“ i „nově“ vzniklá obec musí mít 1) alespoň 1000 obyvatel, a 2) disponovat samostatným katastrálním územím sousedícím nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem, případně vojenským újezdem, a toto katastrální území tvoří souvislý celek.⁹⁹

4.2.1.2. Předmět referenda

Předmět referenda nám určuje limity, o kterých záležitostech může lidové hlasování proběhnout. ZOMR definuje předmět lidového hlasování kombinací generální klausule a některých výluk z ní., tj. pozitivně i negativně.

Pozitivně je předmět referenda definován tak, že v místním referendu se rozhoduje o záležitostech, které patří do samostatné působnosti obce a statutárního města.^{100 101} Z tohoto obecného režimu je zapovězeno konat referendum o: a) místních poplatcích a rozpočtu obce; b) zřízení či zrušení orgánů obce a jejich vnitřního uspořádání; c) personálních otázkách; d) otázce, která by byla v rozporu s právním předpisem či by její rozhodnutí v lidovém hlasování vyvolalo rozpor s právním předpisem; e) otázce, o níž se rozhoduje ve zvláštním řízení; f) uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti; g) schválení, změně, zrušení obecně závazné vyhlášky; h) téže věci, o které se uskutečnilo platné referendum, pokud neuplynulo 24 měsíců.¹⁰²

⁹⁸SCHILLER, Theo. Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. In *SCHILLER, Theo. (ed). Local Direct Democracy in Modern Europe*. Wiesbaden: VS Springer. 2011, s. 16.

⁹⁹Par. 21 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹⁰⁰Par. 6 zákona č. 22/2004, zákon o místním referendu.

¹⁰¹ZOMRu odkazuje na par. 35 zákona o obcích. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Srov. par. 35 odst. 1 a 2 zákona 128/2000 Sb., o obcích.; Samostatnou působnost obce ovšem dále rozšiřují některé další zákony, např. stavební zákon (viz poznámka č. 109)

¹⁰²Srov. par. 7 zákona č. 22/2004, o místním referendu.

V některých případech může být obtížné určit, zda položená referendová otázka podléhá výjimkám par. 7 ZOMRu, tedy zda referendu konat lze či nikoliv. To je možné demonstrovat na následujícím příkladě.

Krajské soudy kupříkladu nejednotně řešily otázku, zda je možné vyhlásit referendum, pokud by jeho výsledek mohl způsobit porušení smluvního závazku obce. Některé krajské soudy takovéto případy subsumovaly pod ustanovení par. 7 d) ZOMRu a konstatovaly, že referendum nelze konat pro rozpor s právním předpisem.

Krajský soud v Ostravě dne 20. 11. 2008, sp. zn. 22 CA 309/2008, zamítnul návrh na vyhlášení referenda ve městě Záhřeb, jehož se domáhal přípravný výbor. Občané měli v referendu rozhodovat o prodeji obecního pozemku v době, kdy již byla mezi městem a soukromou společností uzavřena smlouva o smlouvě budoucí, od které nebylo možné odstoupit. Krajský soud v Ostravě byl toho názoru, že „právními předpisy“ dle par. 7 písm. d) ZOMRu je nutno rozumět jakékoliv předpisy, které jsou součástí právního řádu České republiky, tzn. i předpisy soukromoprávní povahy. Pokud jsou soukromoprávní předpisy založeny na obecném principu, že smlouvy mají být dodrženy (*pacta sunt servanda*), nelze ignorovat již existující smluvní závazek obce a výsledek místního referenda nemůže vést k jeho porušení.¹⁰³

Odlišný názor judikoval například Krajský soud v Hradci Králové ve svém usnesení ze dne 24. 11. 2008, sp. zn. 30 CA 173. V předmětné kauze zastupitelstvo Městyse Havlíčková Borová zamítlo návrh přípravného výboru na konání místního referenda o souhlasu s umístěním větrných elektráren na území Městyse. Hlavní důvod byla obava ze sankcí, které by v návaznosti na výsledek referenda mohla uplatňovat společnost, se kterou Městys uzavřel smlouvu o spolupráci při výstavbě větrných elektráren.

Podle názoru Krajského soudu „mezi důvody nepřípustnosti konání místního referenda nelze podřadit ani obavu obce ze sankcí, které by po ní v návaznosti na výsledek místního referenda mohl požadovat smluvní partner, se kterým před konáním místního referenda o navržené otázce uzavřela smluvní vztah k této otázce se vztahující. Opačný závěr by totiž umožňoval obcím vyhnout se konání místního referenda s odůvodněním, že ohledně předmětné otázky, jež by měla být v

¹⁰³Usnesení Krajského soudu v Ostravě, sp. zn. 22 CA 309/2008.

místním referendu řešena, je již obec ve smluvním vztahu k třetím osobám, a že smluvní závazky nemůže porušit a jsou pro ni závazné. Takový postup obcí by byl v příkrém rozporu se smyslem a účelem zákona o místním referendu, neboť by tím předem byla vyloučena vůle občanů obce se k dotčené otázce vyjádřit.“¹⁰⁴

S názorem vysloveným Krajským soudem v Hradci Králové se ztotožňuje i komentářová literatura. Filip Rigel se domnívá, že porušení právních předpisů je třeba vnímat jako porušení přímé (na rozdíl od porušení zprostředkovaného, tj. porušení smluvního závazku). Opačný výklad by dle jeho názoru mohl vést k maření referend zastupitelstvem. V případě, že by přípravný výbor začal se sběrem podpisů pro vypsání referenda, mohlo by zastupitelstvo obce uzavřením určité smlouvy konání referenda vyloučit.¹⁰⁵

Definitivní řešení otázky, jak postupovat v těchto případech, přinesl až nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012., III. ÚS 263/09. Přípravný výbor města Záhřeb se ústavní stížností se domáhal zrušení již zmíněného usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2008. Ústavní soud návrhu vyhověl. Strážce ústavnosti konstatoval, že je nutné rozlišovat mezi obcí jako politickým společenstvím občanů a obcí jako právním subjektem soukromoprávních vztahů. *„Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce teprve budou navenek realizovat. Z rozhodnutí v místním referendu tedy nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy. (...) Neplatí tedy tvrzení krajského soudu, že by samotným uspořádáním referenda s určitým výsledkem docházelo k prolomení smluvního závazku, přestože vůle občanů vyjádřená v referendu může např. k odstoupení určité smlouvy směřovat...“*. Napříště tedy smluvní závazek nemůže bránit konání referenda. Ústavní soud dále upozornil, že výluky v par. 7 ZOMRu je nutné vykládat, s ohledem na čl. 22 LZPS,¹⁰⁶ restriktivním způsobem.¹⁰⁷

Klíčové pro konání referenda je tedy zejména to, aby položená otázka, na kterou mají občané obce odpovídat, spadala do samostatné působnosti vymezené par. 6 a 7 ZOMRu. Svou povahou mohou tato referenda být decisní i konzultativní. Tam, kde je obec nadána pravomocí rozhodovat s konečnou platností v rámci své

¹⁰⁴Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 30 CA 173.

¹⁰⁵RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011 s. 74-75.

¹⁰⁶Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (Čl. 22 LZPS).

¹⁰⁷Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012.

samostatné působnosti, lze uspořádat referendum decisní. Do samostatné působnosti obce ovšem spadá i řada oprávnění, kdy se obec může k určité věci pouze vyjádřit, zformulovat k ní stanovisko a nikoliv o věci přímo rozhodovat. V těchto případech je možné v obci konat konzultativní referendum.^{108 109} Předmětem konzultativních referend byly například otázky rozšiřování těžby hnědého uhlí na území obce, dříve plánovaná výstavba amerického radaru v Brdech či vybudování úložiště radioaktivního odpadu na území obce.¹¹⁰

4.2.1.3. Referendová otázka

S předmětem referenda je rovněž úzce spjata formulace referendové otázky. Kromě toho, že otázka musí směřovat do sféry samostatné působnosti obce, jsou dalšími požadavky, vyplývajícími z dikce zákona, jednoznačnost otázky, o které se hlasuje, a možnost jejího zodpovězení formou „ano – ne“.¹¹¹ K povaze referendové otázky a její přípustnosti se rovněž vyjadřoval NSS. V návaznosti na par. 8 odst. 3 ZOMRu judikoval, že je nezbytné, aby otázka měla zjišťovací formu. Zapovězeny jsou doplňovací otázky. Otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam neumožňující konkurenční výklad. Nesmí být matoucí, dezinformační, sugestivní, kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Pokud je položeno v hlasování vícero otázek, platí tyto podmínky rovněž na vztah mezi nimi, tj. nesmí se navzájem vylučovat nebo působit návodně. Otázky ale mohou být ve vztahu obecného a zvláštního.¹¹²

Omezení pro referendovou otázku znamenal náleze ÚS, který zakázal tzv. cyklení referend, tj. položit v referendu otázku, zda má být o určitém problému hlasováno v referendu (tzv. referendum o referendu).¹¹³ Ústavní soud v této věci judikoval, že účelem místního referenda je umožnit občanům bezprostřední správu věcí

¹⁰⁸VEDRAL, Josef. K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 3, s. 11.

¹⁰⁹Například par. 89 odst. 4 stavebního zákona umožňuje obci jako účastníkovi územního řízení uplatnit své námitky k ochraně a zájmům občanů obce. V souladu s par. 8. ZOO spadá toto oprávnění vyjádřit se do samostatné působnosti obce. Místní konzultativní referendum, které může být podkladem pro zformulování stanovisko obce, lze v této věci konat. Blíže viz SVOBODA Petr, Konzultativní a místní referendum – ano či ne? *Acta Universitatis Carolinae –Juridica*. 2010, č. 1., s. 153-154.

¹¹⁰RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011 s. 57-58.

¹¹¹Par. 8 odst. 3. zákona č. 22/2004, o místním referendu.

¹¹²Rozsudek NSS Ars 2/2012-43, bod 41 ze dne 9. 1. 2013.

¹¹³V kauze ÚS rozhodl, že referendu nelze vyhlásit o této otázce: "Jste pro vyhlášení místního referenda na podporu zachování úplně nemocnice ve Vysokém Mýtě s akutní péčí na odděleních chirurgie, interna, porodnice a LDN se zachováním nepřetržitých ambulancí na těchto odděleních tak, jak tomu bylo do 30. 10. 2003?".

veřejných, nikoliv suplovat činnost orgánů obce spojenou s jejich zákonnými povinnostmi (v tomto případě rozhodovat o vyhlášení referenda, což je kompetencí zastupitelstva). Přípravný výbor, který inicioval ústavní stížnost, dle názoru ústavního soudu nepředložil návrh, který by umožnil bezprostřední řešení zájmů občanů, ale zvolil cestu komplikovanou a ve svých důsledcích nepřijatelnou.¹¹⁴

Tento názor nicméně nebyl přijat v rámci senátu jednoznačně. Opačný názor zastala v této věci (v odlišném stanovisku v nálezu) Eliška Wagnerová. Meritorní rozhodnutí kritizuje za příliš restriktivní výklad čl. 21 odst. 1 listiny, který nereflexuje požadavek čl. 22 LZPS, a dodává, že „každé referendum, byť jeho primárním účelem je rozhodování občanů o konkrétních otázkách namísto jejich zástupců, je i nástrojem politického tlaku a působí tedy i iniciačně k zahájení diskuse o konkrétním problému. Tento aspekt by proto měl být chápán jak legitimní součást základního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných.“¹¹⁵ Na stranu Elišky Wagnerové se kloní i Pavel Varvařovský, který v souvislosti s tímto rozhodnutím hovoří o přepjatém formalismu ústavního soudu.¹¹⁶

4.2.1.4. Osoby oprávněné hlasovat

Právo účastnit se referenda a vyjádřit tak svou preferenci na položenou otázku má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce (tzv. oprávněná osoba), tj. občan České republiky, který má v obci trvalý pobyt a nejpozději v den hlasování dosáhl věku 18 let. Toto právo je za stejných podmínek (trvalý pobyt, věk 18 let) rovněž přiznáno i státním občanům jiného státu, pokud tak vyplývá z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, a která je vyhlášena ve sbírce mezinárodních smluv.¹¹⁷

¹¹⁴Nález IV. ÚS sp. zn. 223/04 ze dne 9. 2. 2005.

¹¹⁵Tamtéž.

¹¹⁶VAVRAŘOVSKÝ, Pavel. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*, č. 7., 2007. Příloha časopisu *Právní fórum*, s. 118.

¹¹⁷Srov. par. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.; par. 4 odst. 1. Zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

4.2.1.5. Inicie, vyhlášení a hlasování v místním referenda

Referendum může být iniciováno cestou „shora“ i „zdola“. V prvním případě je iniciátorem referenda zastupitelstvo, které o jeho konání rozhodne svým usnesením, jež musí schválit prostou většinou všech svých členů. Vyhlášením se rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva obce na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.¹¹⁸ Druhou možností je iniciování referenda přípravným výborem, tj. iniciativa vychází od občanů obce. I v tomto případě však nakonec o vyhlášení referenda rozhoduje zastupitelstvo.

Přípravný výbor¹¹⁹ tvoří minimálně tři oprávněné osoby. Kromě návrhu na uspořádání referenda je přípravný výbor oprávněn delegovat členy do komisí pro hlasování (par 21 ZOMRu) a může se domáhat soudní ochrany před krajskými soudy i Nejvyšším správním soudem (NSS). Nadto ústavní soud přiznal přípravnému výboru právo podat ústavní stížnost, pokud má za to, že v průběhu soudního přezkumu byla porušena jeho ústavně zaručená práva nebo svobody.¹²⁰ Povinností přípravného výboru je ze svých členů zmocnit jednu osobu, která jedná jeho jménem. Úkony zmocněnce jsou pro přípravný výbor závazné.

Přípravný výbor musí v úsilí o vyhlášení referenda podpořit určité procento oprávněných osob, které se odvíjí od celkového počtu obyvatel obce. V obcích s počtem obyvatel do 3 tis. musí podpořit návrh na konání referenda 30 % oprávněných osob. S rostoucím počtem obyvatel obce se množství vyžadovaných podpisů snižuje.^{121 122}

O tom, zda má návrh na vyhlášení referenda požadované náležitosti¹²³ a je tedy bezvadný, rozhoduje obecní úřad ve lhůtě 15 dní. Pokud jsou shledány nedostatky v návrhu, vyzve obecní úřad zmocněnce přípravného výboru k jejich nápravě a stanoví lhůtu pro odstranění vad (nesmí být kratší než sedm dní). V případě

¹¹⁸Par. 14 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹¹⁹Par. 9 zákona č. 22/2004Sb., o místním referendu.

¹²⁰Nález IV. ÚS sp. zn. 223/04 ze dne 9. 2. 2005.

¹²¹Dle par. 8 odst. 2 ZOMRu existují celkem čtyři kategorie. V obcích do 3 tis. obyvatel je nutné sesbírat podpisy alespoň 30 % oprávněných osob, v obci do 20 tis. obyvatel min. 20 %, v obci do 200tis. min. 10 %. U nejlidnatějších obcí nad 200 tis. obyvatel je vyžadováno, aby podpisová listina obsahovala podpisy 6 % oprávněných osob.

¹²²Je zajímavé, že slovenský zákonodárce kvótu nediferencuje. Pro všechny obce bez ohledu na jejich velikost stanovuje požadavek 30 % podpisů pro podporu referenda, čímž je vyhlášení referenda z lidové iniciativy ve velkých městech značně ztíženo.

¹²³Viz par. 10 a 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

nečinnosti obecního úřadu je po uplynutí 30 dnů považován návrh za bezvadný (fikce bezvadnosti).¹²⁴

Bezvadný návrh je poté předložen radou obce k projednání zastupitelstvu, které rozhodne o vyhlášení místního referenda a stanoví datum jeho konání, případně rozhodne, že referendum nevyhlásí, pokud o položené otázce lidové hlasování konat nelze. Zákon umožňuje ještě třetí alternativu, a to rozhodnout o předložené otázce bez vyhlášení referenda. Pokud však zmocněnec na vyhlášení referenda přesto trvá, je zastupitelstvo povinno tak učinit.¹²⁵

V případě návrhu přípravného výboru se zastupitelstvo již nezabývá zákonností, ale posuzuje předkládaný návrh věcně, tj. zda se může o navržené referendové otázce hlasovat z pohledu par. 6 a 7 ZOMRu. Neposuzuje tedy znovu formální náležitosti návrhu. Tato činnost náleží obecnímu úřadu.¹²⁶ Zastupitelstvo opět rozhoduje usnesením a zmocněnce přípravného výboru je povinno o svém rozhodnutí vyrozumět. Samotné lidové hlasování se zpravidla koná do 90 dnů ode dne vyhlášení místního referenda.¹²⁷

ZOMR dále podrobně konkretizuje postup při konání referenda od doby po vyhlášení místního referenda až do vyhlášení výsledku (par. 17-46). Zejména vymezuje postupy pro ustavení a činnost komisí, pravidla pro hlasování oprávněných osob a zjišťování výsledků referenda a jejich zveřejnění. Právní úprava je obdobná jako v případě konání voleb do zastupitelstev obcí. Ve vztahu k volebním zákonům je však tato úprava autonomní, neboť pravidla pro konání referenda jsou výkonem samostatné působnosti, zatímco organizování a provádění voleb je výkonem státní správy.¹²⁸

4.2.1.6. Platnost a závaznost hlasování

Pro dosažení zamýšlených důsledků bývá referendum zpravidla podmíněno minimálními požadavky pro jeho platnost a závaznost. Primárním účelem těchto podmínek je zajistit určitou míru legitimacy. Výsledek referenda kupříkladu není považován za platný, pokud se hlasování neúčastní minimálně zákonem stanovená

¹²⁴K postupu obecního úřadu srov. par. 12 č. 22/2004 Sb., zákon o místním referendu.

¹²⁵Par. 13 zákona č. 22/2004 Sb., zákon o místním referendu.

¹²⁶RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011 s. 118.

¹²⁷Par. 15 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹²⁸VEDRAL, Josef. K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 3, s. 12.

suma občanů. Cílem je, aby o položené otázce nemohla rozhodovat pouze nereprezentativní menšina.

Podmínky pro platnost a závaznost referenda se v České republice několikrát měnily. Předchozí právní úprava pro platnost referenda vyžadovala účast alespoň čtvrtiny oprávněných občanů. Rozhodnutí bylo přijato, hlasovala-li pro návrh nadpoloviční většina oprávněných voličů, kteří se referenda zúčastnili.¹²⁹

Nový ZOMR v roce 2004 podmínky dosažení platnosti referenda výrazně ztížil. Platnost byla podmíněna kvorem účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných voličů. Rozhodnutí v referendu bylo závazné, hlasovala-li pro něj nadpoloviční většina oprávněných osob, které se referenda zúčastnily. Navýšení hranice platnosti bylo opodstatněno v důvodové zprávě tím, že v místním referendu se bude rozhodovat o otázkách, které jsou pro fungování obce závažné. Je proto třeba, aby se hlasování účastnil „reprezentativní vzorek“ občanů.¹³⁰

Tato konstrukce platnosti a závaznosti byla po čtyřech letech opět změněna. Podmínky nastavené v roce 2004 se neosvědčily, neboť vysoko nastavené kvorum pro platnost vedlo k vysokému počtu neplatných referend, především ve větších obcích.¹³¹ Z toho důvodu byl v roce 2008 novelizován ZOMR s cílem „*odstranit určitý blok pro větší rozšíření referend.*“¹³²

Podmínky pro platnost a závaznost referenda nastavené v roce 2008 platí dosud. Referendum je platné, pokud se ho účastní alespoň 35% všech osob oprávněných hlasovat. Pro závaznost referenda musí být splněny kumulativně dvě podmínky. Závazné je rozhodnutí vzešlé z referenda v případě, že se pro něj vyslovila většina hlasujících a zároveň alespoň 25% všech oprávněných osob.

Je vhodné zdůraznit, že zákon 169/2008 Sb. neměl dopad pouze na ZOMR, ale novelizoval také ZOO. Ve vztahu k přímé demokracii bylo podstatnou změnou zrušení oprávnění Ministerstva vnitra ČR rozpustit zastupitelstvo obce, pokud nepostupuje v souladu s rozhodnutím přijatým v lidovém hlasování. V úhrnu lze říci, že na jedné straně tak byla posílena přímá demokracie v rovině kvantitativní

¹²⁹Par. 84 zákona č. 298/1992 Sb. zákon o volbách do zastupitelstev obcí a místním referendu.

¹³⁰Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹³¹KADEČKA Stanislav, RIGEL Filip. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? *Právní rozhledy*, 2009, č. 7, s. 229.

¹³²Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2008, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

(změna podmínek pro platnost), na straně druhé však byla přímá demokracie oslabena ve vztahu k demokracii zastupitelské (absence sankce, pokud se zastupitelstvo nebude řídit výsledky referenda).¹³³

Pro úplnost je potřeba zmínit, že odlišné podmínky jsou vyžadovány pro případy, kdy se v lidovém hlasování rozhoduje o územních změnách obce (oddělení části obce, sloučení obcí, připojení obce k jiné obci). V těchto případech je rozhodnutí přijato, jestliže pro návrh hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob.¹³⁴ Podmínky pro dosažení závazného rozhodnutí jsou tedy nastaveny výrazně přísněji.

4.2.1.7. Správní soudnictví ve věcech místního referenda

Soudní ochranu ve věcech místního referenda upravuje ZOMR (par. 57 a 58) a dále soudní řád správní¹³⁵ (par. 91a). Místně a věcně příslušné jsou krajské soudy. Od roku 2012 je možné proti rozhodnutí krajského soudu podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Znamená to, že řízení ve věcech soudní ochrany referenda je nově dvouinstanční. Z časového hlediska lze soudní ochranu členit na předběžnou a následnou.

Při předběžné soudní kontrole (par. 57) je aktivně legitimovaný k podání návrhu pouze přípravný výbor, který má právo domáhat se toho, že jeho návrh na konání referenda netrpí vadami, tj. nesouhlasí s výzvou obecního úřadu k odstranění vad návrhu na konání referenda. Na podání návrhů jsou přípravnému výboru stanoveny poměrně krátké lhůty, což koresponduje se zájmem na rychlém vyřízení sporu. Návrh soudu se podává nejpozději do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad.

Druhé oprávnění, které ZOMR a SŘS přípravnému výboru poskytují, je možnost domáhat se vyhlášení referenda, pakliže zastupitelstvo o návrhu přípravného výboru nerozhodlo, případně rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí. V případě nevyhlášení referenda je lhůta pro využití opravného prostředku stanovena na 20 dní od jednání zastupitelstva, kde měl být návrh projednán, nebo na kterém bylo rozhodnuto, že referendum nevyhlásí. Pokud soud návrhu na

¹³³KADEČKA Stanislav, RIGEL Filip. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? *Právní rozhledy*, 2009, č. 7, s. 233.

¹³⁴Par. 48 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹³⁵Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

vyhlášení referenda vyhoví, vstupuje do pozice zastupitelstva a referendum vyhlásí. Soud by měl rovněž stanovit přesný den konání referenda.¹³⁶

Následná soudní kontrola (par. 58) dopadá na případy, kdy se přípravný výbor nebo oprávněná osoba domáhá neplatnosti hlasování v místním referendu nebo neplatnosti rozhodnutí v něm, pokud se domnívá, že a) došlo k takovému porušení ustanovení ZOMRu, které mohlo ovlivnit výsledek hlasování, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, nebo c) bylo konáno místní referendum o věci, o niž místní referendum nelze podle par. 6 konat.¹³⁷ Takový návrh je nutné podat ve lhůtě 10 dnů od vyhlášení výsledků referenda.

Zejména rozhodování, zda došlo k porušení zákona, jenž by mělo vliv na výsledek hlasování, může být velmi komplikované. Pro takové posouzení je využíván tzv. algoritmus přezkumu.¹³⁸ Ten v prvním kroku posuzuje, zda došlo k porušení zákona. Ve druhém kroku soud analyzuje, zda toto porušení založilo vztah mezi protizákonností a celkovými výsledky referenda. Ve třetím a závěrečném kroku algoritmu se posuzuje, intenzita této zjištěné nezákonnosti dosahuje takového stupně, že je možné předpokládat, že by referendum dopadlo opačně. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně.¹³⁹

Tento algoritmus byl uplatněn například ve věci přezkumu místního referenda týkajícího se výstavby plaveckého bazénu v Brušperku.¹⁴⁰ Navrhovatelé (opoziční zastupitelé v Brušperku, odpůrci výstavby bazénu) se kasační stížností u NSS domáhali vyslovení neplatnosti hlasování a neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu dne 16. 3. 2013. Jedním z argumentů navrhovatelů bylo porušení zásady rovnosti v referendové kampani¹⁴¹ ze strany města. Navrhovatelům totiž nebyla umožněna prezentace odlišného názoru v oficiálních informačních prostředcích města (na úřední desce města, v městském zpravodaji a také v rámci konané veřejné diskuse).

NSS konstatoval, že ustanovení par 32 odst. 1 bylo v tomto případě porušeno, a to z hlediska jeho smyslu a účelu. Na kampaň se totiž vtahují principy ústavního

¹³⁶ Srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 173/2008 ze dne 24. 11. 2008.

¹³⁷ Bod c) v podstatě znovu opakuje bod b). Pravděpodobně jde o legislativní chybu. V bodě c) měl být uveden par. 7 ZOMRu.

¹³⁸ Využíván ve věcech volebních, ale analogicky i pro případy referendového hlasování.

¹³⁹ Rozsudek NSS Ars 3/2013-29 ze dne 13. 11. 2013, bod 42.

¹⁴⁰ Rozsudek NSS Ars 3/2013-29 ze dne 13. 11. 2013.

¹⁴¹ Par. 32 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

práva, konkrétně zásady svobodné politické soutěže a neutrality veřejné moci (čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 20 odst. 4 a čl. 22 LZPS). Ve veřejných informačních zdrojích, které jsou placeny z veřejných rozpočtů, musí dostat prostor argumenty oponentů, což se v tomto případě nestalo. Nerespektováním zásady rovnosti v rámci referendové kampaně došlo k porušení ZOMRu a ústavní zásady svobodné politické soutěže.

Optikou algoritmu přezkumu referenda došlo k naplnění prvního kroku, jelikož byla vyslovena protizákonnost. Prokázaná protizákonnost však neměla dle názoru NSS vliv na výsledek lidového hlasování (druhý krok algoritmu). Výsledky referenda bylo možné považovat za jednoznačné, navíc projekt výstavby bazénu byl v obci předmětem dlouhodobé politické debaty. NSS rovněž v intencích dřívějších rozsudků poukázal na to, že při přezkumu referend musí být soud přiměřeně zdrženlivý.¹⁴² NSS uzavřel, že nelze prokázat, že by vyslovená protizákonnost mohla významně ovlivnit výsledky referenda, a to především s ohledem na jednoznačný výsledek a další okolnosti kampaně. Kasační stížnost tedy byla nakonec zamítnuta.

4.2.2. Krajské referendum

Nejmladším institutem přímé demokracie, který byl do českého právního řádu zaveden, je krajské referendum (a s ním spojená lidová iniciativa). K ukotvení této formy přímé demokracie došlo v roce 2010.¹⁴³ Institut krajského referenda v praxi zatím využit nebyl.

Co se týče zákonné úpravy, jedná se (až na drobné odchylky) o úpravu totožnou s místním referendem. Filip Rigel, autor komentáře k místnímu referendu, ve své práci trefně poznamenává, že čtenář v jeho knize získává dva komentáře v jednom balení.¹⁴⁴ Ostatně důvodová zpráva k ZOKRu sama zmiňuje, že navrhovaný zákon je adaptací ZOMRu. Z tohoto důvodu je krajskému referendu věnován minimální prostor.

¹⁴²Rozsudek NSS Ars 1/2012 – 26 ze dne 29. 8. 2012.

¹⁴³Do konce roku 2002 zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, počítal s konáním krajského referenda, ale prováděcí norma nebyla přijata. Zákonodárce místo přijetí normy krajské referendum ze zákona vyjmul. Reálně tak je možné krajské referendum konat až od roku 2011. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 77.

¹⁴⁴RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011 s. 8.

Krajské referendum se může uskutečnit jen na území vyšších územně správních celků, tj. krajů. Výjimkou je Praha, která má status obce i kraje. Referendum a lidová iniciativa se na území hlavního města konají dle režimu ZOMRu.¹⁴⁵

Právo hlasovat má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva kraje (oprávněná osoba), tj. občan ČR, jenž dosáhl zletilosti a je přihlášený k trvalému pobytu v obci na území kraje, kde se má referendum uskutečnit. Na rozdíl od místního referenda nemůže v krajském referendu hlasovat občan cizího státu.¹⁴⁶

Předmět referenda je vymezen generální klausulí, která stanoví, že místní referendum se může týkat záležitostí, které spadají do samostatné působnosti kraje. Okruh výluk je obdobný jako v případě místního referenda.¹⁴⁷ Stejně požadavky jako u ZOMRU jsou kladeny rovněž na referendovou otázku.

Iniciovat lidové hlasování mohou krajské zastupitelstvo a občané kraje prostřednictvím přípravného výboru, čítajícího minimálně 3 osoby. Návrh na konání referenda musí podpořit alespoň 6 % oprávněných osob s trvalým pobytem v kraji, kde se referendum má konat. Zákodárce nereflktuje odlišnou „lidnatost“ jednotlivých krajů a nastavuje jednu výši kvora pro všechny vyšší územně samosprávné celky. Je vhodné zmínit, že důvodová zpráva počítala s nižší hodnotou kvora (5 %). Nutno podotknout, že 5% kvorum by nebylo vhodným řešením. Pokud v Praze (cca 1,2 mil obyvatel), na kterou se vztahuje režim ZOMRu pro konání referenda z lidové iniciativy, je vyžadována podpora 6 % oprávněných osob pro návrh, postrádalo by logiku nastavit pro převážně méně lidnaté kraje kvorum nižší.

Návrh přípravného výboru je posuzován krajským úřadem z hlediska zákonnosti. Krajské zastupitelstvo posuzuje návrh na konání referenda z hlediska věcného. Referendum vyhlašuje krajské zastupitelstvo bez ohledu na to, kdo jej iniciuje. Postup při realizaci referenda je rovněž autonomně upraven v zákoně (par 17-46). Platnost a závaznost referenda i ochrana ve správním soudnictví je regulována rovněž obdobně jako v případě ZOMRu.

Určitou odlišností je existence pouze referend fakultativních. Obligatorní krajské referendum český právní řád nezná.

¹⁴⁵Srov. par 1 zákona č. 22/2004 SB., o místním referendu; par. 1 118/2010 Sb., o krajském referendu.

¹⁴⁶Par. 4 zákona 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů.

¹⁴⁷Srov. par. 6 a 7 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

5. ČR v komparativní perspektivě: komparace institutů přímé demokracie v zemích Visegrádské čtyřky

V této kapitole se budeme zabývat přímou demokracií na Slovensku, v Polsku a Maďarsku. Jedná se o státy, které jsou České republice geograficky blízké, ale zejména je pojí nedávná minulost. Po roce 1989 tyto státy přecházely od autoritářských systémů k režimům demokratickým, a proto se musely zabývat i otázkou relace přímé a zastupitelské formy demokracie.

V ČR jsme se zabývali ukotvením přímé demokracie v rovině celostátní i substátní. Jako nedostatečnou lze identifikovat celostátní úpravu a zakotvení institutů přímé demokracie v ústavním pořádku ČR. Z tohoto důvodu se u zbývajících států Visegrádské čtyřky budeme zabývat převážně oblastí celostátní a úpravou institutů přímé demokracie v ústavách všech tří zemí.

5.1. Maďarsko

V porovnání s ostatními zeměmi disponuje Maďarsko nejmladší ústavou. V roce 2011 maďarský parlament schválil novou konstituci, jež nahrazovala první demokratickou ústavu z roku 1989.¹⁴⁸

Vztah k přímé demokracii vyjadřuje nová maďarská ústava v základních ustanoveních. Z pohledu přímé demokracie je signifikantní článek B, ve kterém je zakotven základní demokratický princip, který vyjadřuje, že zdrojem veřejné moci je lid, a dále, že „*Moc vykonává lid prostřednictvím volených zástupců nebo, ve výjimečných případech, přímo.*“¹⁴⁹ Zatímco ústava z roku 1989 vycházela z určitého rovného postavení obou mechanismů demokratického vládnutí,¹⁵⁰ ústavodárce v nové konstituci z roku 2011 zdůraznil využití přímého výkonu moci lidem jako doplňkového institutu aplikovatelného jen ve výjimečných případech.

Maďarská ústava explicitně hovoří pouze o referendu, a to jak celostátním, tak místním. Celostátní referendum je upraveno v kapitole třetí, která se nazývá „*Stát*“.¹⁵¹ Maďarská ústavní právní úprava nezná institut obligatorního celostátního referenda. Referendum je tedy možné iniciovat pouze na základě

¹⁴⁸De iure je ústava z roku 1989 pouze výrazně novelizovanou ústavou z roku 1949.

¹⁴⁹Článek B odst. 3 a 4 maďarské ústavy.

¹⁵⁰V republice Maďarsko vychází veškerá moc z lidu, jenž vykonává svrchovanost lidu svými volenými poslanci anebo přímé (čl. 2 odst. 2 ústavy z roku 1989).

¹⁵¹Čl. 8 maďarské ústavy.

podnětu oprávněných subjektů, kterými jsou občané, vláda a prezident. Vyhlášení referenda je potom v gesci zákonodárského sboru.

Počet oprávněných osob, jež mohou lidovou iniciativou vyvolat referendum, je stanoven na 100 a 200 tisíc. Přitom pouze v případě, že požadavek na vyhlášení referenda splňuje přísnější limit, je parlament povinen referendum vyhlásit. Pokud je splněna pouze stotisícová podmínka, záleží na uvážení legislativního orgánu, zda se lidové hlasování uskuteční. V případě, že se parlament k vyhlášení referenda odhodlá, je pro něj výsledek platného referenda závazný.¹⁵² Z výše uvedeného vyplývá, že již není možné využít institut konzultativního referenda, který umožňoval základní zákon z roku 1989.¹⁵³

Pro referendum iniciované vládou a prezidentem platí stejný režim jako pro referendum „zdola“ s požadavkem 100 tis. občanů. Za takových podmínek je dána jednokomorovému parlamentu poměrně silná možnost ovlivňovat využití přímé demokracie na celostátní úrovni. Je však potřeba uvést, že parlament nepatří mezi subjekty, které mohou lidové hlasování iniciovat, což není zcela běžná praxe.

Okruh otázek, o kterých lze konat celostátní referendum, je v maďarské konstituci vymezen pozitivně i negativně. Generální klausulí je v tomto případě stanoveno, že *referendum „se může konat o jakýchkoliv záležitostech v rámci úkolů a kompetencí parlamentu.“*¹⁵⁴

Takto definovaný předmět referenda je doplněn poměrně rozsáhlým výčtem záležitostí, o nichž referendum konat nelze (negativní vymezení).¹⁵⁵ Lidové hlasování nelze uskutečnit o:

- a) změně základního zákona;
- b) obsahu fiskálních zákonů (zákonů o státním rozpočtu, provádění státního rozpočtu, daních, poplatních, příspěvcích a clech, podmínkách pro místní daně);
- c) obsahu volebních zákonů;

¹⁵² Čl. 8 odst. 1 maďarské ústavy.

¹⁵³ KOCSÓ, Zsanett. [online] *Direct democracy in Hungary - still a powerful instrument?*. 2013.[vid. 25. 11. 2013]. Dostupné na: <http://www.democracy-international.org/directdemocracy-hungary-2013.html>.

¹⁵⁴ Čl. 8 odst. 2 maďarské ústavy.

¹⁵⁵ Srov. čl. 8 odst. 3 maďarské ústavy.

- d) závazcích vyplývajících z mezinárodních smluv, účasti ve vojenských operacích; dále o vyhlášení války, národní krize, pohotovosti a preventivní obraně;
- e) rozpuštění parlamentu nebo zastupitelstva místní samosprávy;
- f) personálních a organizačních otázkách, které spadají do kompetence parlamentu;
- g) všeobecné amnestii.

Nová ústava oproti dřívější úpravě přináší změny v oblasti účinků referenda. Referendum je platné a pak i závazné v případě, že nadpoloviční většina všech voličů hlasuje platně, a zároveň více než polovina z hlasujících se vysloví pro jednu z alternativ.¹⁵⁶ Ústava z roku 1989 platnost podmiňovala vyslovením se více než ¼ oprávněných občanů pro jednu z možností.

Nová ústava rovněž upustila od jednoho z institutů přímé demokracie, „slabé“ lidové iniciativy (agenda initiative), kterou se ukládala zákonodárnému sboru povinnost projednat určitou otázku spadající do jeho kompetence. Požadavek musel být podpořen 50 tisíci podpisy. Na sběr podpisů ústava poskytla pouze dva měsíce.¹⁵⁷

Pokud jde o četnost využití institutů přímé demokracie na celostátní úrovni, můžeme zařadit Maďarsko mezi země s poměrně vysokým výskytem lidových hlasování. Od roku 1989 se zde uskutečnilo celkem 6 referend, z toho dvě neplatná (1990, 2004).

První referendum proběhlo ještě v roce 1989 a souviselo s dekonstrukcí autoritářského režimu. Předmětem hlasování bylo vícero otázek, např. způsob volby budoucího prezidenta nebo otázka vyvození odpovědnosti komunistické strany za předchozí autoritářský režim. Způsob volby prezidenta byl předmětem referenda v roce 1990. Vzhledem k dalšímu směřování země byla podstatná lidová hlasování o vstupu do Severoatlantické aliance, resp. (1997) Evropské unie (2003).¹⁵⁸ Zbylá dvě referenda se týkala vnitropolitických témat: zákazu

¹⁵⁶Čl. 8 odst. 4 maďarské ústavy.

¹⁵⁷BEST, E., M. AUGUSTYN, M. LAMBERMONT, F. *Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for forging EU citizenship and identity?* Maastricht: EIPA, 2011, s. 45. Dostupné na: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/direct-participatory-democracy.pdf>.

¹⁵⁸I když toto referendum nebylo pro politickou reprezentaci závazné.

privatizace nemocnic a dvojího občanství (2004) a poplatků ve zdravotnictví a zavedení školného (2008).¹⁵⁹

Jak bylo zmíněno výše, maďarská ústava explicitně zakotvuje existenci lokálního referenda, což kontrastuje se situací v ČR, kde výslovné ústavní zakotvení tohoto institutu chybí. Místní referendum se může konat o všech záležitostech v rámci odpovědnosti a pravomocí místní samosprávy, jak jsou definovány zákonem o místní samosprávě.^{160 161} Právní úprava v něm obsažená rovněž blíže specifikuje podmínky konání referenda (lokálního, regionálního), což znamená, že místní referendum není upraveno ve speciálním zákoně.¹⁶² Kromě referenda, které je možné vyvolat i „zdola“, zná zákon o místní samosprávě rovněž lidovou iniciativu (agenda initiative).

5.2. Polská republika

V současnosti platná ústava Polské republiky byla přijata v roce 1997. Z pohledu vztahu přímé a zastupitelské demokracie je podstatný článek čtvrtý ústavy. Ten stanovuje, že nejvyšší státní moc v Polské republice vychází z lidu a lid tuto moc vykonává prostřednictvím svých představitelů anebo bezprostředním způsobem.¹⁶³

Celostátní referendum v Polské republice je toliko fakultativní. Předmět referenda v polské ústavě je vymezen velice obecně a pouze pozitivně. Občané mohou hlasovat v referendu „v případech zvláštního významu pro stát“.¹⁶⁴ Referendum v těchto otázkách může vyhlásit Sejm,¹⁶⁵ resp. prezident se souhlasem Senátu. Z toho plyne, že rozhodování o vyhlášení referenda se vždy účastní parlament, což znemožňuje obejítí nejvyššího reprezentanta národa.¹⁶⁶ Výsledek takového lidového hlasování je závazný, pokud se účastní více než polovina oprávněných voličů.

¹⁵⁹RYTKÓ, Emilia. *National Referenda in Hungary*. 2008. Dostupné na: <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/HU/reports/hungary-report-on-the-national-referendum-2008>.

¹⁶⁰Čl. 31 maďarské ústavy.

¹⁶¹Jedná se o zákon č. CLXXXIX z roku 2011, který nahradil zákon o místní samosprávě č. LXV z roku 1990.

¹⁶²Jedná se o prozatímní stav. V agendě parlamentu se již nachází zákon, který bude komplexně upravovat konání referenda.

¹⁶³Čl. 4 odst. 1 a 2 polské ústavy.

¹⁶⁴Čl. 125 polské ústavy.

¹⁶⁵Dolní komora parlamentu.

¹⁶⁶SOKOLEWICZ, Wojciech. Spojování zastupitelské a přímé demokracie v polském ústavním právu. *Právník*. 2011, č. 8, s. 795.

Pod režim takto koncipovaného referenda konstituce rovněž subsumuje lidové hlasování o mezinárodní smlouvě, na jejímž základě dochází k přenosu kompetencí orgánů státní moci na mezinárodní organizaci či orgán.¹⁶⁷ Stejně jako v případě České republiky je v tomto případě lidové hlasování alternativou k rozhodnutí parlamentu.¹⁶⁸

Druhým typem celostátního referenda, které ústava předvídá, je ratifikační referendum o změně ústavy. Předmětem lidového hlasování mohou být pouze změny některých částí konstituce (hlava I., II. a XII. – tj. ustanovení týkající se základního charakteru státu, základních práv a svobod, způsobu změny ústavy). Iniciátorem lidového hlasování jsou 1/5 zákonného počtu poslanců, Senát nebo prezident. Pro toto referendum není stanoveno minimální kvorum účasti pro platnost hlasování, protože kvalifikovanou většinou již dříve rozhodl zastupitelský sbor.¹⁶⁹

Celostátní referendum se po roce 1989 konalo ve třech případech. V roce 1996 byla referendem řešena otázka privatizace. V následujícím roce došlo k přijetí současné ústavy Polské republiky v lidovém hlasování. K poslednímu využití tohoto institutu došlo v roce 2003, kdy občané Polska rozhodovali o vstupu do Evropské unie.¹⁷⁰ Pouze toto poslední referendum proběhlo v režimu stávající ústavy.

Kromě referenda počítá ústava také s lidovou iniciativou. Polská varianta iniciativy byla do ústavy implementována již při jejím vzniku v roce 1997. Úprava v ústavě je celkem lakonická. V článku 118 odst. 2 je pouze ukotveno právo 100 tisíců občanů předkládat návrhy zákonů. Ostatní procedurální pravidla jsou již přenechána běžnému zákonu.

Prováděcí zákon k lidové iniciativě byl přijat až v roce 1999. Z něho vyplývá, že zákonodárné iniciativě občanů jsou zapovězeny pouze dvě oblasti. Předmětem

¹⁶⁷ Čl. 90 odst. 3 polské ústavy.

¹⁶⁸ Zatímco v případě České republiky o volbě prostředku ratifikace mezinárodní smlouvy rozhoduje výhradně Parlament ČR, dle polské ústavy může být do procesu iniciace referenda zapojen kromě parlamentu i prezident.

¹⁶⁹ SOKOLEWICZ, Wojciech. Spojování zastupitelské a přímé demokracie v polském ústavním právu. *Právník*, 2011, č. 8, s. 795.

¹⁷⁰ PŘÍKRYL, Ivo. Polsko. In FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta (eds.) *Evropská referenda*. BRNO: CDK, 2005, s. 134-135.

iniciativy nesmí být finanční zákony (např. návrh státního rozpočtu) a změna ústavy.¹⁷¹

Lidovou iniciativu předkládá výbor složený z 15 občanů. Návrh zpracovaný výborem musí být plně formulovaný včetně vysvětlujícího prohlášení o sociálních, hospodářských a finančních dopadech připravovaného zákona. Dalším krokem je povinnost iniciativu registrovat. K tomu je nutné získat alespoň 1000 podpisů pod návrh zákona. Jakmile je této hranice dosaženo, zašle výbor kopii zákonodárné iniciativy a archu podpisů maršálkovi Sejmu.¹⁷² Pokud podání splňuje všechny zákonné náležitosti, maršálek podání přijme¹⁷³ a vyrozumí o tom výbor, který tímto získává právní subjektivitu. Na vlastní náklady poté výbor zveřejní iniciativu v některém z celostátních deníků a může potažmo zahájit informační kampaň. Od této doby začíná běžet tříměsíční lhůta pro naplnění požadavku 100 tis. podpisů.¹⁷⁴ Po dosažení této hranice je návrh postoupen parlamentu k projednání. Pokud není dosaženo potřebného počtu signatářů, iniciativa končí a výbor je rozpuštěn. K rozpuštění výboru dochází vždy, pokud je zákonodárný proces dokončen, tj. po projednání v parlamentu.¹⁷⁵

V případě Polska se jedná o „slabší“ variantu lidové iniciativy (tzv. agenda iniciative).¹⁷⁶ Voliči jsou sice nadáni právem zákonodárné iniciativy, ale již o tomto návrhu nemohou sami rozhodnout, nejsou oprávněni o tomto návrhu vyvolat lidové hlasování.

Institut lidové (zákonodárné) iniciativy je využíván poměrně často a lze ho považovat za účinný nástroj participace občanů na legislativním procesu. Mezi roky 1999-2008 bylo předloženo občany téměř 60 návrhů. Z tohoto počtu dosáhlo požadovaných 1000 podpisů celkem 45 návrhů. Samotný legislativní proces, který je podmíněn získáním 100 tis. podpisů, byl zahájen ve 20 případech. Žádný

¹⁷¹BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008. s. 90.

¹⁷²Předseda dolní komory parlamentu.

¹⁷³Od této doby již nelze měnit text návrhu zákona.

¹⁷⁴Resp. 99 tisíc; původní 1 tis. podpisů pro registraci iniciativy se do celkového počtu rovněž započítává.

¹⁷⁵RYTEL, Anna. *Popular initiative in Poland*. Bethesda: Democracy International, 1996, s. 3-5. Dostupné na: http://www.democracy-international.org/sites/default/files/PDF/Publications/2006-05-08_polandpopularinitiative.pdf.

¹⁷⁶Srov. kap. 3.2.

z návrhů lidové iniciativy nebyl kompletně zamítnut, avšak většina byla přijata v pozměněné podobě.¹⁷⁷

Kromě dvou celostátně uplatnitelných institutů přímé demokracie (referenda a lidové iniciativy) je v konstituci ukotveno také místní referendum. Jeho prostřednictvím je možné „rozhodovat o záležitostech týkajících se obce, zejména pak o odvolání orgánu místní samosprávy voleného přímou volbou.“¹⁷⁸ Ústava tedy v tomto článku přímo zmiňuje institut recallu.

Podmínky pro konání substátních institutů přímé demokracie, tj. referenda (místní, okresní, vojvodské),¹⁷⁹ lidové iniciativy i recallu, jsou upraveny v zákoně o místním referendu z roku 2000. Zejména recall, který v postkomunistickém prostoru uplatňují na lokální úrovni pouze Polsko a Slovensko, je nejčastěji využívaným institutem přímé demokracie v Polsku. O personálních otázkách (odvolání starostů či celých zastupitelstvech) se v lidových hlasováních rozhodovalo zhruba v 85 %.¹⁸⁰

5.3. Slovenská republika

Z textu slovenské ústavy je zřejmé, že slovenský ústavodárce je v celku nakloněn bezprostřednímu výkonu moci občany prostřednictvím institutů přímé demokracie (minimálně co do četnosti zakotvených nástrojů přímé demokracie). Platí to jak pro úroveň celostátní, tak substátní. Konstituce explicitně zavedla do slovenského politického systému celostátní (čl. 7, 93-100), regionální a místní referendum (čl. 67). Rovněž institut recallu nachází své uplatnění v podobě možnosti odvolání prezidenta Slovenské republiky (čl. 106) nebo starostů (čl. 69 odst. 3). Poslední forma přímé demokracie, kterou ústava zná, je institut shromáždění obyvatel obce (čl. 67).¹⁸¹

¹⁷⁷BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008. s. 90.

¹⁷⁸Čl. 170 polské ústavy.

¹⁷⁹Polsko jako jediná země Visegrádu má tříступňovou struktur samosprávy.

¹⁸⁰PIASECKI, K. Andrej. Twenty years of Polish direct demorkacy at the local level. In SCHILLER, Theo. (ed). *Local Direct Democracy in Modern Europe.*: Wiesbaden: VS Springer, 2011, s. 129.

¹⁸¹ Shromáždění obyvatel obce by se mělo svoji povahou nejvíce blížit aténskému chápání demokracie. Tento institut, kterému se dostalo ústavního zakotvení, je upraven v zákoně o obecním zřízení (č. 369/1990 Sb.). Jedná se o úpravu velmi stručnou, neboť zákon pouze stanovil, že „na projednání záležitostí obce může být zastupitelstvem svoláno shromáždění obyvatel obce“ (čl. 11 b). Absence bližší úpravy znamená, že není stanovena platnost ani závaznost výstupů z takovychto shromáždění. Je pouze na zastupitelstvu obce, jak si tento institut ukotví.

Základní ustanovení týkající se přímé demokracie je vyjádřeno v článku druhém ústavy – „*Státní moc pochází od občanů, kteří jí vykonávají prostřednictvím svých volených zástupců anebo přímo.*“¹⁸² Obdobně jako v ústavě Polska není v základních článcích ústavy zdůrazněna doplňková funkce přímé demokracie.

Slovenská ústava rozlišuje mezi referendem obligatorním a fakultativním. Předmětem obligatorního ratifikačního referenda je rozhodnutí občanů o vstupu/výstupu ze státního svazku s jinými státy.¹⁸³ Obligatorní referendum bylo do ústavy zavedeno pro specifický účel – řešení československé otázky. V době vzniku ústavy preferovaly slovenské elity určitou formu unie s Českou republikou před vyhlášením samostatného slovenského státu, což mělo být v obligatorním lidovém hlasování potvrzeno.¹⁸⁴ Nakonec však k lidovému hlasování v referendu nedošlo a k řešení otázky vztahu obou států nebyl lid jako nejvyšší suverén vůbec vyzván. Zániku Československa a vzniku dvou nových států bylo dosaženo politickou dohodou elit.

Fakultativním referendem se může rozhodnout „*o důležitých otázkách veřejného zájmu.*“¹⁸⁵ Z takto pozitivně definovaného předmětu jsou vyňata základní práva a svobody, daně, odvody a státní rozpočet.

Nestandardní je zejména kompletní vynětí materie základních lidských práv a svobod. Většinou bývají vyňaty pouze některé otázky z této oblasti (např. volby, amnestie). Podle Krunkové je možné dovodit, že není možné konat referenda, jejichž předmět by se dotýkal hlavy II. ústavy (základní práva a svobody). To je dle jejího názoru obtížně dosažitelné, neboť přímo či zprostředkovaně lze souvislost se základními právy a svobodami, jak jsou koncipovány v hlavě II, vysledovat téměř vždy.¹⁸⁶

Shromáždění může být nástrojem přímé demokracie se závaznými účinky pro zastupitelstvo, nebo může být výsledkem z takového rokování pouze rozhodnutí doporučujícího charakteru. SLOBODA, Dušan. DOSTÁL, Ondrej, KUHN, Ivan. *Zhromaždenia obyvateľov obce a miestna referendá*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2013, s. 4-6. Dostupné na: http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a6_zhromazdenia_obyvatelov_obce_a_miestne_referenda.pdf.

¹⁸² Čl. 2 odst. 1 slovenské ústavy.

¹⁸³ Čl. 7 a čl. 93 odst. 1 slovenské ústavy.

¹⁸⁴ BELKO, Marián. KOPEČEK, Lubomír. Referendum a výsledky jeho používání. In KOPEČEK, Lubomír (ed.). *Od Mečiarů k Dzurindovi. Slovenská politika a politický systém v prvním desetiletí samostatnosti*. Brno: MPÚ, 2003, s. 85.

¹⁸⁵ Čl. 93 odst. 2 slovenské ústavy.

¹⁸⁶ KRUNKOVÁ, Alena. Efektivnost priamej demokracie v Slovenskej republike. *Právnik*, 2010, č. 9, s. 909.

Oprávnění iniciovat fakultativní referendum mají dva subjekty, a to občané a Parlament Slovenské republiky (Národní rada). Občané jsou povinni pro vyhlášení lidového hlasování předložit petici s 350 tisíci podpisy, což je poměrně vysoko nastavené kvorum (například v porovnání s Maďarskem). Na druhé straně dosavadní praxe neukazuje, že by se jednalo o podmínku obtížně splnitelnou.

Problematicky se však jeví dosažení platných výsledků referenda. Platnost je totiž podmíněna kvorem účasti nadpoloviční většiny oprávněných osob. Z dosud sedmi lidových hlasování, která se uskutečnila na celém území Slovenské republiky, bylo platné pouze referendum o vstupu Slovenska do Evropské unie.

Ústava rovněž stanovuje, že návrhy přijaté v referendu jsou vyhlášeny ve stejné formě jako zákony. Určitou zvláštností je pak možnost parlamentu rozhodnutí lidu (ústavní zákonem) změnit či zrušit, a to po uplynutí tříleté lhůty.¹⁸⁷

Jak již bylo zmíněno, dosud se ve Slovenské republice uskutečnilo 7 lidových hlasování. Referendové otázky se týkaly různých témat, např. vstupu do Evropské unie (2003) a Severoatlantické aliance (1997). Dvakrát se občané Slovenska měli vyjádřit k tomu, zda chtějí předčasné volby, privatizace státních podniků, ale také např. placení koncesionářských poplatků za veřejnoprávní media. Pro Slovensko je však charakteristické, že výsledek hlasování hraje pro iniciátory hlasování spíše podružnou roli. Lidová hlasování jsou zde vyvolávána zejména z popudu opozičních či nově vzniklých politických stran, jejichž hlavní záměrem není řešení věcného problému, ale snaha o zviditelnění a zisk politického kapitálu.¹⁸⁸ Přímá demokracie na celostátní úrovni se ve slovenském případě nezřídka stala nástrojem politického boje, což bylo do určité míry způsobeno nízkou politickou kulturou zejména v 90. letech, kdy byly na Slovensku stále patrné spíše autoritářské tendence vládnutí.

Slovensko je jediným státem Visegrádu, který na celostátní úrovni má zakotvený institut recallu.¹⁸⁹ Ten je možné využít pro odvolání hlavy státu. Oprávněným subjektem vyvolat hlasování lidu je pouze parlament. Prezident je pak odvolán, pokud se pro tuto variantu vysloví nadpoloviční většina všech oprávněných osob. Jedná se tedy o variantu smíšeného recallu, kdy iniciace a následné rozhodnutí je

¹⁸⁷Čl. 99 slovenské ústavy.

¹⁸⁸SPÁČ, Peter. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno: CDK, 2010, s. 254-5.

¹⁸⁹Čl. 106 slovenské ústavy.

kompetenci odlišných subjektů.¹⁹⁰ Tento institut, který byl do slovenské ústavy implementován v roce 1999, nebyl dosud využit. Jeho využití je poměrně nepravděpodobné, neboť jediný možný iniciátor, Národní rada, je v případě neodvolání prezidenta postihnuta přísnou sankcí svého rozpuštění.

Co se týče substanciálních forem přímé demokracie, které byly zmíněny v úvodu, je jejich bližší konkretizace přenechána zákonu o obecním zřízení a zákonu o samosprávě vyšších územních celků.¹⁹¹ Zákony upravují místní, resp. krajské referenda, která mohou být vyvolána zastupitelstvem i lidovou iniciativou, tj. občany. Současná právní úprava taktéž umožňuje odvolání starosty obce a předsedy kraje.

5.4. Srovnání

Můžeme konstatovat, že Polsko, Slovensko i Maďarsko mají v rovině celostátní ukotvenou obecnou úpravu některého z institutů přímé demokracie. Česká republika se tedy v tomto ohledu vymyká.

Všechny tři státy mají v konstitucích zakotven obecný institut fakultativního referenda. Obligatorní referendum může, resp. musí využít pouze Slovensko pro vstup či výstup z mezinárodního svazku s jiným státem. V kontextu s celoevropskými daty, kdy více jak 50 % evropských států má ukotven institut obligatorního referenda,¹⁹² je výskyt tohoto institutu v zemích střední Evropy poddimenzován.

Vyvolat lidové hlasování občany, tj. lidovou iniciativu, umožňuje pouze Slovensko a Maďarsko. V Polsku takto lidové hlasování o určité otázce vyvolat nelze, zde však určitou kompenzaci představuje „slabá“ lidová iniciativa, kterou se umožňuje občanům zahájit legislativní proces. Vzhledem k tomu, že však nelze vyvolat lidové hlasování se závazným výsledkem, nelze *stricto sensu* hovořit o institutu přímé demokracie.¹⁹³

Předmět referenda je nejprecizněji definován maďarskou ústavou, naopak polská varianta vymezení materie lidového hlasování je velmi obecná, stanovena pouze

¹⁹⁰ Viz kap. 3.3.

¹⁹¹ Zákon č. 369/1990 Z.z., o obecnom zriadení a zákon č. 302/2001 Z.z., o samosprávě vyšších územných celkov.

¹⁹² Kap. 3.1.

¹⁹³ Takový institut, jak již bylo zmíněno dříve, musí produkovat závazný účinek.

generální klauzulí bez vynětí některých oblastí, jež jsou obvyklé (jako např. daně). Lze se domnívat, že ústavodárce nespatoval jako nezbytnou bližší precizaci předmětu vzhledem k absenci možnosti vyvolat hlasování samotnými občany.

Z hlediska předmětu je zajímavé, jak se státy staví k možnosti měnit ústavu v lidovém hlasování. Maďarská ústava možnost změny základního zákona přímo zakazuje. Polsko připouští změnu ústavy v některých částech, a to fakultativním ratifikačním referendem. Slovenská ústava o možnosti změn konstituce lidovým hlasováním mlčí. Ústavní soud Slovenské republiky se však vyjádřil, že nelze přímo na základě referenda měnit ústavu. Lze však konáním referenda udělit parlamentu příkaz, aby v souladu s výsledkem referenda provedl změnu ústavy.¹⁹⁴

Referenda dělíme podle svých účinků na rozhodovací a konzultativní. V námi zkoumaném prostoru se uplatňují pouze referenda se závaznými účinky, tj. rozhodovací (decisní). Problematicky se však jeví dosáhnutí platnosti referend, jež je podmínkou závaznosti (zejména na Slovensku).

Polsko a Slovensko pro platnost hlasování požadují, aby se hlasování účastnila více než polovina oprávněných voličů. Ke stejné podmínce se novou ústavou přiklonilo i Maďarsko, které dříve požadovalo, aby se pro jednu z alternativ hlasování vyslovilo více než 25 % všech oprávněných voličů. Maďarsko tedy ztížilo možnost uplatnění přímé demokracie na celostátní úrovni. Je vhodné zmínit, že většina evropských států žádné kvorum pro platnost hlasování na celostátní úrovni nestanovuje.¹⁹⁵

Recall, ve kterém se řeší otázky personální, se uplatňuje na celostátní úrovni pouze na Slovensku pro odvolání hlavy státu.

Ve zkoumaném prostoru se uskutečnilo celkem 16 lidových hlasování,¹⁹⁶ přičemž témata referend byla různá. Rozhodnutí suveréna bylo vyžadováno v případě přistoupení k Evropské unii. U dvou států také při vstupu do Severoatlantické aliance. Kromě otázek mezinárodního významu byly předmětem hlasování i vnitrostátní témata různého druhu (např. privatizace, předčasné volby, poplatky u lékaře). Svou roli sehrála přímá demokracie rovněž v procesu tranzice od autoritářského systému k demokratickému (Maďarsko). Negativním jevem je pak

¹⁹⁴ Usnesení II. ÚS Slovenské republiky sp. zn. 31/97 ze dne 27. 5. 1997.

¹⁹⁵ GARRONE Pierre. *Referenda in Europe*. Council of Europe. (2005). Dostupné na: http://www.stjornarskra.is/media/stjornarskra/PG_speech_rev.pdf.

¹⁹⁶ Počítáno i ad hoc referendum České republiky.

využívání přímé demokracie pro jiný účel než řešení věcných problémů (Slovensko).

6. Přímá demokracie v ČR de lege ferenda

Česká republika patří mezi státy, které s přímou demokracií nemají bohaté zkušenosti. Československá ústava z roku 1920 sice počítala s institutem referenda, ale jeho využití znemožnila skutečnost, že nikdy nebyla přijata prováděcí norma, která by blíže upravila podmínky konání lidového hlasování.

Po roce 1989, kdy došlo k obnovení demokratické formy vlády, byl přijat ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, který mimo jiné umožňoval fakultativní referendum o rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky (ČSFR).¹⁹⁷ Tohoto lidového hlasování však využito nebylo. ČSFR zanikla dohodou politických elit a možnost využití přímé demokracie na celostátní úrovni byla odložena až do roku 2003, kdy občané ČR, po přijetí *ad hoc* ústavního zákona, hlasovali o vstupu České republiky do Evropské unie.¹⁹⁸

Současná Ústava České republiky z roku 1992 svůj vztah k přímé demokracii vyjádřila v čl. 2. odst. 2 Ústavy konstatováním, že „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává moc přímo“ (viz kap. 4.1.) Od vzniku České republiky se pak opakovaně uskutečnily pokusy o naplnění tohoto článku přijetím zákona o obecném referendu (zřídká doplněného i lidovou iniciativou). Dosud však bez úspěchu.

Cílem této kapitoly bude poskytnout některé návrhy, jakým způsobem doplnit ústavní rámec tak, aby bylo možné širší využití přímé či participační demokracie na celostátní úrovni. V závěrečné podkapitole je poté vysloveno několik poznámek k substátní přímé demokracii.

¹⁹⁷ SUCHÁNEK, Radovan. Obecné celostátní referendum v České republice – soumrak parlamentarismu? In JIRÁSKOVÁ, Věra. *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Evropeizace ústavních systémů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, PF UK, 2008, s. 28.

¹⁹⁸ Viz kap. 3.3.

6.1. Celostátní úroveň

6.1.1. Referendum

Česká republika patří do nevelké skupiny států, které nemají na úrovni celostátní obecnou úpravu umožňující využití referenda. Ze států Evropské unie do této skupiny patří vedle ČR pouze Belgie, Holandsko a Kypr.¹⁹⁹

V případě, že ústavodárce bude zvažovat vyplnit prostor daný ústavou v čl. 2 odst. 2, je nezbytné přijmout ústavní zákon, který bude upravovat referendum decisní. Referendum konzultativní by neznamenal naplnění litery Ústavy v čl. 2 odst. 2, neboť konzultativní referenda neumožňují přímý výkon státní moci.

Je vhodné zabývat se otázkou, zda referendum bude mít formu jen fakultativní či bude zavedeno lidové hlasování i v obligatorní formě. Není pravidlem, že země, které mají referendum ukotveno, počítají s oběma formami tohoto nástroje přímé demokracie. Pokud se však obligatorní forma referenda využívá, jsou předmětem takového hlasování zvláště důležitá rozhodnutí, jako např. změna či přijetí nové ústavy nebo schvalování mezinárodních smluv, pokud jimi dochází k transferu pravomoci na nadstátní subjekt.²⁰⁰

V České republice by patrně bylo vhodné zvážit ukotvení obligatorního referenda *sui generis* pro případ vystoupení z Evropské unie. Procedura lidového hlasování byla využita při vstupu do této mezinárodního organizace, a proto o případném vystoupení by mělo být rozhodováno stejným způsobem. Toto jediné celostátní referendum by mělo být vyhlášeno na základě skutečnosti, kterou právní předpis předvídá. V ostatních případech je vhodné vyvolání referenda přenechat oprávněným subjektům.

Fakultativní referendum by z hlediska předmětu mělo zasahovat do zákonodárné moci. Povahou by se jednalo o referenda *ex post*. Oprávněným subjektům by bylo umožněno rušit platné a účinné právní normy. Vyvolat tato referenda by měla být oprávněna legislativní menšina Poslanecké sněmovny (např. 1/3) nebo většina

¹⁹⁹ HOLLANDER Saskia, LEYENAAR Monique. Towards a Direct Democratic Era? Assessing the Usage of Direct democratic Institutions in Europe. In GIJSENBERGH, Joris, HOLLANDER, Saskia, HOUWEN, Tim, JONG, Wim de (eds.). *Creative Crisis of Democracy*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2012, s. 405-406.

²⁰⁰ Tuto skutečnost považuje za důležitou patrně i český ústavodárce, který, ač přímé demokracii ne zcela nakloněn, ukotvuje v čl. 10a odst. 2 Ústavy alespoň možnost referenda, pokud dochází k přesunu pravomoci na nadstátní organizaci.

členů horní komory parlamentu. Tímto oprávněním by mohla disponovat i skupina občanů ČR.

V případě České republiky by tak referenda mohlo iniciovat 67 poslanců Poslanecké sněmovny nebo 42 senátorů. Smysl poměrně nízkých kvor je třeba spatřovat v tom, že referenda by mohla sloužit jako nástroj, kterým se parlamentní menšina, resp. kompetenčně „slabší“ komora Senátu, obrací na lid v naději, že rozhodne odlišně od parlamentní většiny.

Počet občanů, který by mohl referendum vyvolat, by měl být stanoven přísněji než u lidové iniciativy (viz dále). V komparativní části bylo zmíněno, že pro referendum vyvolané občany je zapotřebí splnit požadavek 350 tis. podpisů. Maďarská ústava vyžaduje 200 tisíc, což lze pravděpodobně využít i v ČR. Oba státy jsou obdobně lidnaté.²⁰¹

Pro zákonodárné referendum by bylo nezbytné blíže specifikovat předmět, a to negativním enumerativním výčtem zákonů, o kterých by se referendum konat nesmělo. V tomto ohledu se jeví jako důvodné vyloučit přinejmenším zákony fiskálního rázu, aby nemohlo dojít k ochromení činnosti státu.

Velmi důležité je řešit otázku platnosti referenda. Jinak řečeno, je nutné zvážit, zda platnost hlasování bude podmíněna kvorem účasti, nebo se bude postupovat stejně, jako v případě vstupu do Evropské unie, kdy nebylo stanoveno kvorum žádné. Dle doporučení Rady Evropy je při konání referend vhodné upustit od požadavku kvora.²⁰² Česká republika by však neměla rezignovat na minimální kvorem zaručenou míru legitimacy hlasování. Zároveň však není přínosný slovenský model, který podmiňuje platnost účastí nadpoloviční většiny oprávněných osob.

U legislativního referenda by měla být pro platnost lidového hlasování nastavena fixní hranice 30 nebo 40 %. Kvora je vhodné zachovat i s ohledem na to, aby nedocházelo k nadužívání tohoto institutu. Budou např. zárukou, že parlamentní menšina nebude tento institut vyvolávat příliš frekventovaně, protože téma musí mobilizovat poměrně vysoké procento elektorátu, aby došlo ke zrušení zákona.

²⁰¹ Například poslední návrh ústavního zákona o obecném referendu počítal, že referendum může být vyvoláno peticí podepsanou 250 tis. občany.

²⁰² Vyjádření výboru ministrů Rady Evropy k doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy - *Referendums: towards good practices in Europe*. (2005). [vid. 5. 12. 2013]. Dostupné na: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=11074&Language=EN>.

Takto koncipovaná referenda jsou dozajista jen jedna z možností, jak umožnit širší využití přímé demokracie v České republice. Dále by bylo vhodné precizovat proceduru obsaženou v čl. 10a odst. 2 Ústavy. Zvážit by se mohlo také konzultativní referendum, ač nejde o naplnění čl. 2 odst. 2. Předvídaný ústavní zákon by jej rovněž mohl reflektovat.

6.1.2. Lidová iniciativa

Vhodným nástrojem participační demokracie, který by mohl být instalován do právního řádu České republiky, je rovněž lidová iniciativa. Český ústavodárce by se mohl inspirovat polskou variantou zákonodárné lidové iniciativy. Občanům by se tak dostalo možnosti participovat na zákonodárném procesu. V současné době dle par. 41 odst. 2 Ústavy disponuje zákonodárnou iniciativou poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku. Nově by byl tento okruh subjektů oprávněných předkládat návrhy zákonů rozšířen o občany České republiky. Návrh, který by byl předložen Poslanecké sněmovně, by bylo nutné podpořit peticí, kterou by signoval určitý počet občanů s volebním právem.

Otázku požadovaného počtu podpisů potřebných pro návrh je nutno pečlivě zvážit, protože vysoko nastavená hranice může do značné míry limitovat využívání tohoto nástroje. Státy tuto výši stanovují různě. Polsko (čl. 118 odst. 2 ústavy) a Rakousko (čl. 41 odst. 2) vyžadují 100 tisíc podpisů občanů s volebním právem, Lotyšsko 1/10 voličů (čl. 78), Litva 50 tisíc občanů s volebním právem (68 odst. 2), Slovinsko 5 tisíc podpisů voličů (čl. 88). Vzhledem k těmto datům se může pro Českou republiku jevit jako vhodná hranice v rozmezí 30 až 50 tisíc podpisů občanů.²⁰³

Konstituce ČR by měla pouze ukotvit toto právo občanů a stanovit výši podpisů pro podporu iniciativy, další konkretizaci již bude vhodné přenechat zákonu.

Zákonná úprava by měla například normovat základní parametry návrhu, tj. zda je nezbytné, aby zákonodárná lidová iniciativa byla precizována do přesné podoby návrhu zákona, nebo je dostačující „pouhý“ podnět, který bude dopracován příslušným státním orgánem. Státy tuto otázku řeší různě. Přesně formulovaný

²⁰³ Srov. KLOKOČKA, Vladimír. Ústavy států Evropské unie. Praha: Linde, 2005.

návrh vyžaduje polská úprava zákonodárné iniciativy, naopak v Rakousku je finální úprava návrhu přenechána ministerstvu vnitra.²⁰⁴

Podstatné bude rovněž definovat podmínky pro registraci zákonodárné iniciativy u státního orgánu a stanovení následného časového intervalu pro sběr podpisů. Stejně tak je vhodné zvážit, zda některé otázky budou z předmětu lidové zákonodárné iniciativy předem vyloučeny.²⁰⁵

Iniciativa by byla konstruována jako podnět (návrh zákona). Parlamentu by vyplývala pouze povinnost projednání, nikoliv návrh zákona bezesbytku přijmout anebo vyhlásit o návrhu zákona referendum. Není proto nezbytné v této věci postupovat příliš restriktivně.

Podmínky je proto možné nastavit velmi liberálně, tj. stanovit nízkou hranici počtu podpisů pro návrh, nelimitovat iniciativou krátkým časovým intervalem pro sběr podpisů a předmět iniciativy nijak zásadně neomezovat.

Lidová iniciativa, zde v základních bodech nastíněná, nemá v České republice tradici. Na druhé straně může být pro ústavodárce, který je dlouhodobě k přímému výkonu moci lidem skeptický, zajímavou možností, jak umožnit občanům v širším měřítku podílet se na výkonu státní moci.

6.1.3. Recall

V roce 2012 byl do právního řádu České republiky zakotven institut přímé volby prezidenta. Cílem implementace tohoto spíše cizorodého prvku v parlamentním režimu byla snaha o „*prohloubení účasti občanů na správě věcí veřejných jejich přímým rozhodováním o obsazení úřadu prezidenta.*“²⁰⁶

Pokud tedy byla odňata tato kreační pravomoc parlamentu, a bylo umožněno lidu přímo zvolit hlavu státu, je legitimní také uvažovat o tom, zda lid by měl být rovněž nadán pravomocí voleného zástupce odvolat.

Institut recallu, jak již bylo řečeno dříve,²⁰⁷ je méně frekventovaným nástrojem přímé demokracie. V Evropě na celostátní úrovni je tento nástroj využíván

²⁰⁴ BÁRTÍKOVÁ, Petra. Referenda ve vybraných zemích. Srovnávací studie. Praha: Parlamentní institut. *Srovnávací studie č. 1178*, 2006, s. 16. Dostupné na: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20542.

²⁰⁵ V Polsku to jsou například finanční zákony (viz kap. 5.2).

²⁰⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 71/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky.

²⁰⁷ Kap. 3.3.

zejména ve spojitosti s odvoláním hlavy státu u zemí, které přímou volbu prezidenta zavedly (např. Rakousko, Slovensko, Rumunsko). Zpravidla se uplatňuje recall smíšený. Iniciátorem odvolání bývá zastupitelský sbor, který následně vyhlásí lidové hlasování o odvolání hlavy státu.

Takto nastavený institut odvolání může být předlohou pro českého ústavodárce. Do procesu vyhlášení lidového hlasování o odvolání prezidenta by měly být zapojeny obě komory parlamentu. Eventuelně by bylo možné uvažovat, že celý proces bude v kompetenci samotné Poslanecké sněmovny, avšak za předpokladu vyššího kvora pro vyhlášení (např. 3/5 všech poslanců). Důvodem pro vyšší kvorum nebo společné rozhodnutí obou komor pro uplatnění recallu je snaha zamezit zneužití tohoto institutu z důvodů čistě politických.

Některé státy, patrně proti eventuálnímu nadužívání (zneužívání) tohoto institutu, zavádějí sankci rozpuštění zákonodárního sboru v případě, že lid hlavu státu neodvolá. Tuto sankci lze však považovat za příliš „tvrdou“, skoro až znemožňující využití recallu.²⁰⁸

Specifikovat důvody pro odvolání není v zásadě nezbytné. Dá se však předvídat, že důvod pro odvolání by mohl být spatřován v tom, že by prezident neplnil ústavou stanovené povinnosti.

Platnost a závaznost hlasování by mohla být nastavena obdobně jako u fakultativního zákonodárního referenda.

6.2. Substátní úroveň

Předně je nutné vyzdvihnout, že zákonodárce je k přímé demokracii na rovině místní a krajské vstřícnější než na úrovni celostátní. Občanům se dostává možnosti přímé účasti na správě věcí veřejných na místní (krajské) úrovni díky referendu a lidové iniciativě. ZOMR a ZOKR tedy plně umožňují naplnit článek 21 LZPS. I přesto je možné k ústavní a zákonné úpravě místního a krajského referenda nastínit několik úvah.

²⁰⁸Navíc si lze představit situaci, kdy platnost hlasování je podmíněna 50% účastí oprávněných osob, která je např. na Slovensku téměř nedosažitelná. Za předpokladu, že se hlasování zúčastní 49 % občanů, a drtivá většina bude pro odvolání hlavy státu, prezident díky neplatnému hlasování odvolán nebude. Zákonodární sbor Slovenské republiky, Národní Rada, bude následně rozpuštěna. Za takových předpokladů si lze jen těžko v parlamentních režimech představit důvod, který by zastupitelský sbor přiměl pokusit se odvolat hlavu státu.

Negativním rysem je absence ukotvení místního a krajského referenda v ústavním pořádku ČR. Jak bylo zmíněno v komparativní části práce, substátním formám přímé demokracie (referendu) se dostává ochrany ústavou v Polsku, Maďarsku i Slovensku. Český ústavodárce by tak mohl rovněž učinit.

Je nutné mít na paměti, že dřívější judikatura Ústavního soudu byla ve věci ochrany místního referenda spíše restriktivní. Strážce ústavnosti sice judikoval, že právo hlasovat v místním referendu se těší ústavní ochrany dle čl. 21 LZPS, to však již neplatilo o eventualitě takové hlasování vyvolat.²⁰⁹ Až v novější judikatuře již ústavní soud přiznává ústavní ochranu i právu referendum vyvolat (s odkazem na čl. 36 LZPS).²¹⁰ I když lze tedy v současné době tvrdit, že místní i krajské referendum se i bez implementace do ústavního pořádku těší plné ústavní ochraně, je namístě uvažovat o výslovném ukotvení místního a krajského referenda v hlavě VII. Ústavy ČR. Nadto by rovněž došlo v textu Ústavy k určitému zrovnoprávnění přímé a zastupitelské demokracie na úrovni samosprávy.

Co se týče zákonné úpravy, lze uvažovat o změnách v konstrukci platnosti a závaznosti referenda a v negativním vymezení předmětu referenda.

Současné konstrukci platnosti a závaznosti referenda lze ponejvíce vytknout obtížnou srozumitelnost pro osoby oprávněné hlasovat (voliče). Zejména dvojitá kumulativní podmínka pro závaznost rozhodnutí může působit nesrozumitelně. Lze připomenout, že rozhodnutí je platné, pokud se hlasování účastní alespoň 35 % voličů. Rozhodnutí je závazné, pokud se pro něj vyslovila většina hlasujících a zároveň 25 % všech voličů.²¹¹

Bylo by možné uvažovat o opuštění klasické konstrukce platnosti a závaznosti referenda a využít model, který současný ZOMRu uplatňuje ve věcech územních změn, kde je rozhodnutí přijato, pokud je vyjádřen souhlas nadpoloviční většiny všech voličů. Přísný požadavek nadpoloviční většiny souhlasu by bylo možné nahradit požadavkem souhlasu ¼ oprávněných osob hlasovat. Pro přijetí závazného rozhodnutí by byly podmínky nastaveny obdobně jako dosud. Došlo by však k výraznému zjednodušení mechanismu.

²⁰⁹ Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25.4.2001.

²¹⁰ Např. nález ÚS, sp. zn. ÚS III. 263/09 ze dne 9. 2. 2012.

²¹¹ Par. 48 zákona č. 22/2004 SB., o místním referendu, a zákona 118/2010 Sb., o krajském referendu.

K tomu je vhodné dodat, že takto konstruovaná kvora (tzv. kvora schvalovací, *approval*), jsou preferovaná a doporučovaná Radou Evropy.²¹²

Vzhledem k negativnímu předmětu referenda je možné vyslovit domněnku, že výčet výluk je příliš široký. Je namístě zvážit, zda zákonodárce generální klausulí neomezil přímou demokracii více, než bylo nutné. Oproti dřívější úpravě byla vyňata možnost občanů participovat na normotvorbě, tj. v procesu přijímání, změny či rušení obecně závazné vyhlášky. Pavel Mates se domnívá, že motivem byla snaha zúžit prostor pro uplatnění místního referenda a klade si otázku, zda je toto řešení konformní s ústavně zaručeným právem na samosprávu.²¹³

Podstatnější otázkou je však explicitní vynětí rozhodování o personálních otázkách v referendu, tj. výslovně je zakázán institut recallu. Možnost voličů odvolat volené zástupce během jejich mandátů umožňuje na substantní úrovni Polsko i Slovensko. V obou případech byly tyto instituty instalovány společně s přímou volbou starostů. V České republice se opakovaně objevují názory, které po přímé volbě starostů volají. Z tohoto důvodu by bylo vhodné zvážit i zavedení eventuality jejich odvolání.

Institut recallu je nástrojem, který umožňuje řešit nespokojenost voličů s jejich zástupci v průběhu trvání jejich mandátů. V tomto ohledu je vhodné opět zmínit novelu zákona o místním referendu z roku 2008, která dekonstruovala oprávnění Ministerstva vnitra rozpustit zastupitelstvo, pokud nerespektuje výsledky referenda. Důvodem ke zrušení této sankce bylo přesvědčení, že z ústavního hlediska je problematické, když stát ukládá obci, jak má postupovat v oblasti samosprávy, a to pod hrozbou rozpuštění demokraticky zvoleného zastupitelského sboru.²¹⁴ Jako „náhrada“ za tuto sankci může opět posloužit institut recallu. Pokud zastupitelstvo nebude respektovat výsledky referenda, měla by zákonná úprava ZOMRu a ZOKRu umožnit odvolat celý volený zastupitelský orgán.

V obou případech (odvolání starosty i zastupitelstva) by bylo na místě zvolit recall úplný, tj. voliči nejen rozhodují o odvolání, ale rovněž odvolání iniciují.

²¹²Již bylo dříve zmíněno, že v dokumentu Rady Evropy „*Referendums: towards good practices in Europe*“, byl vysloven apel, aby se od kvor upouštělo. Pokud však mají být kvora nadále využívána, jsou vhodnější kvora schvalovací, kde výsledek je odvislý jen od aktivních občanů.

²¹³MATES Pavel. K omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 2., s. 14.

²¹⁴Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2008, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

Poslední návrh, který bude zmíněn v souvislosti s lokální a regionální přímou demokracií, se týká inovace samotného mechanismu referenda. Na referendum je nahlíženo jako na hlasování o položené otázce formou odpovědi „ano-ne.“ Tomu ostatně odpovídá i zákonná regulace.²¹⁵ V některých státech se již pokouší o překonání tohoto pojetí propojením hlasování o věcných otázkách s volebním systémem alternativního hlasování, čímž by do určité míry došlo k eliminaci nevýhody referend spočívajících v rigiditě a absenci alternativ.²¹⁶

Volební systém alternativního hlasování umožňuje, aby volič udělil tolik preferencí, kolik je na hlasovacím lístku kandidátů. Vítězí kandidát, který získá absolutní většinu po sečtení prvních preferencí (hlasů). Pokud takový není, je kandidát s nejmenším počtem prvních hlasů vyškrtnut a jeho preference jsou přerozděleny mezi ostatní kandidáty podle druhých preferencí na těchto volebních lístcích. Proces se opakuje, dokud některý z kandidátů nezíská většinu. V referendu v kombinaci s tímto volebním systémem by takto bylo rozhodováno nikoli o osobách, ale o věcných otázkách, přičemž by volič mohl vybírat z vícera alternativ a označit je dle své preference.

²¹⁵Srov. par. 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a zákona 118/2010 Sb., o krajském referendu.

²¹⁶RIGEL Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In CZUDEK, Damian, KOTÁSEK Josef, NECKÁŘ Jan (eds.) *Interakce českého a evropského práva*. Brno: MU, 2009, s. 317 – 318.

7. Klady a zápory etablování institutů přímé demokracie v zastupitelských demokraciích

Přímá demokracie má své zastánce i kritiky. Jedni se k přímé demokracii upínají s nadějí, že bude lékem na negativa, která se v současných západních demokraciích objevují (např. klesající zájem o politiku, zvyšující se nedůvěra ve zvolené zástupce). Druzí zdůrazňují, že implementace přímé demokracie do současných zastupitelských demokratických systémů má také své hrozby. V následující kapitole budou zmíněny některé základní argumenty, které zaznívají na podporu nebo proti rozšiřování přímé demokracie.

Podle zastánců přímé demokracie je její největší devizou vyšší legitimita rozhodování. Nerozhodují zprostředkovaně volení zástupci, ale rozhodnutí pochází od lidu přímo. Občané se zapojí do rozhodovacího procesu a získají tak určitý pocit důležitosti.²¹⁷

Přímá demokracie by tak měla stimulovat větší zájem občanů o správu věcí veřejných. Větší pocit sounáležitosti s demokratickým systémem vládnutí. Navíc nástroje přímé demokracie, které je možné iniciovat zdola, představují další prostředek občanů, jak artikulovat své zájmy.

Mezi výhody je možné rovněž zařadit edukační působení přímé demokracie. Samotnému rozhodování zpravidla předchází volební kampaň, díky které občan získá o problematice zásadní informace. Celkově tak uplatnění institutů přímé demokracie zvýší povědomí o závažných společenských tématech.

Pro zastupitelskou demokracii může například přímá forma představovat prostředek, jak řešit nemožnost uzavřít kompromis na parlamentní půdě.²¹⁸ Zvolení reprezentanti se tak mohou obrátit přímo na lid.

Skupina argumentů proti přímé demokracii je bezesporu bohatší. Největší obavu u kritiků přímé demokracie vzbuzuje otázka kompetentnosti voličů. Kritici přímé demokracie poukazují na to, že voliči nebudou dostatečně obeznámeni s problematikou, nebudou rozumět otázkám, budou zmateni a v konečném důsledku by jejich rozhodování mělo negativní vliv na právní řád. Protiargumentem je, že pokud jsou voliči dostatečně kvalifikováni k výběru svých

²¹⁷ SPÁČ, Peter. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno: CDK, 2010, s. 176-177.

²¹⁸ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s. 366

zástupců, jsou nadáni i dostatečnou rozumovou kapacitou rozhodovat o ostatních důležitých otázkách.²¹⁹

Proti zastáncům argumentu o nekompetentnosti voličů rozhodovat o důležitých otázkách, však stojí švýcarský příklad. David Altman k tomu dodává: „*Přijmeme-li, že občané jsou nekompetentní (rozhodovat – poz. aut.), jak vysvětlíme přežití Švýcarska po 150 letech systematického využívání přímé demokracie? Argument, že švýcarské přežití je odvislé od národního bohatství, je neudržitelný. Když se ve Švýcarsku začaly rozvíjet nástroje přímé demokracie, byla tato země jednou z nejchudších v Evropě. V současnosti vykazuje Švýcarsko velice dobré výsledky ve výši hrubého domácího produktu, nezaměstnanosti a ostatních aspektech společenského života. Tím nechci říci, že tyto skvělé výsledky jsou zapříčiněny aplikací přímé demokracie, pouze poukazují, že přímá demokracie nemá rozkladné účinky, jak někteří tvrdí.*“²²⁰

Přímé demokracii se dále vyčítá, že může ohrozit práva menšin. V literatuře je často zmiňováno, že negativní roli sehrála přímá demokracie při rozšiřování volebního práva ve Švýcarsku a Lichtenštejnsku. Ve druhé polovině 20. století obě země v referendech rozhodovaly o zavedení hlasovacího práva žen.²²¹ Hlasovat v referendu mohli pouze muži, a ti se ponejprv vyslovili proti rozšíření volebního práva. Až opakovaná referenda s odstupem více jak 10 let (Švýcarsko 1971 a Lichtenštejnsko 1984) znamenala rozšíření volebního práva a ženám byla přiznána možnost vyjádřit své politické preference v rámci demokratické soutěže.²²²

Opačný příklad lze však hledat v některých státech USA. Ještě před přijetím 19. dodatku ústavy, který garantoval volební právo ženám, se uskutečnila v některých státech lidová hlasování. Na základě výsledků těchto hlasování získaly ženy volební právo.²²³ V tomto ohledu tedy přímá demokracie předběhla demokracii zastupitelskou, což oslabuje další argument proti přímé demokracii, který říká, že

²¹⁹CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999, s. 60.

²²⁰ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 56.

²²¹V tomto smyslu, bylo možné považovat ženy za politickou menšinu.

²²²ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 46-47.

²²³CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999, 97.

voliči mají tendenci uchovávat status quo a přímá demokracie tedy brání inovacím.

Proti argumentu, že přímá demokracie má negativní vliv na menšiny stojí rovněž empirické výzkumy. Například Bruno S. Fey a Lorenc Goette zkoumali výsledky referend a lidových iniciativ ve Švýcarsku v letech 1970-1998. Z celkem 20 hlasování, které se dotýkaly práv menšin, 16 bylo ve prospěch těchto práv.²²⁴

K této výtce lze uzavřít, že obava z omezení práv menším, resp. debata o tzv. tyranii většiny, není v demokratickém systému nová. Zabýval se jí např. i Alexis de Tocqueville při zkoumání amerického demokratického zastupitelského systému. Tento argument by tak mohl být použit proti demokracii obecně, a nikoliv pouze proti přímé demokracii.

Významným tématem je rovněž otázka možného zneužití přímé demokracie. Častým argumentem proti přímé demokracii bývá tvrzení, že usnadnila nástup autoritativním a totalitním systémům. Instituty referenda dokázali umě využívat např. Napoleon Bonaparte nebo Adolf Hitler.²²⁵ Na druhé straně Adolf Hitler získal moc parlamentní cestou. Oponovat lze rovněž konstatováním, že k manipulaci může docházet i při parlamentních volbách.

Pro současné demokracie je na místě zabývat se spíše možností zneužití přímé demokracie silnými mocenskými skupinami. Tato problematika je diskutována převážně v USA, zejména z toho důvodu, že zde chybí legislativa, která by umožňovala regulovat finanční otázky volební kampaně. Za takových podmínek se může stát, že ekonomicky silný subjekt vynaloží nemalé finanční prostředky ve snaze ovlivnit rozhodování voličů.²²⁶ ²²⁷ Zastánci přímé demokracie zase argumentují tím, že je mnohem snazší ovlivnit „malou skupinu“ politiků, než celou populaci.²²⁸ Navíc množství vynaložených finančních prostředků v rámci referendové kampaně lze legislativně ošetřit.

²²⁴ FREY, S. Bruno, GOETTE, Lorenc. Does the Popular Vote Destroy Civil Rights? *American Journal of Political Science*, 1998, č. 4, s. 1345.

²²⁵ SOKOLEWICZ, Wojciech. Spojování zastupitelské a přímé demokracie v polském ústavním právu. *Právník*, 2011, č. 8, s. 787.

²²⁶ Například ve státě Kalifornie bylo v roce 2006 vynaloženo na jednu kampaň rekordních 154 milionů dolarů. Předmětem bylo hlasování o zvýšení daňové zátěže ropných společností. Příjmy z vyššího zdanění měly sloužit na výzkum alternativních zdrojů energie (větrných a solárních).

²²⁷ ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 53-55.

²²⁸ VERHULST, Jos a Arjen NIJEBOER. *Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda*. Brusel: Democracy International, 2007, s. 86. Dostupné na: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verhulst-nijeboer-direct-democracy-slo.pdf.pdf>.

Negativum, které související rovněž s financemi, je nákladnost celého procesu přijímání rozhodnutí přímo občany. Časté využívání přímé demokracie bezpochyby zvýší náklady státu. Pokud by ovšem přímá demokracie měla hrát roli onoho výjimečného doplňku, který bude využíván pouze pro rozhodnutí zásadní povahy, nemusí ani tento argument být podstatný.

Výčet názoru proti zavádění přímé demokracie není tímto uzavřen, ale obava z nekompetentnosti voličů, tyranie většiny a možného zneužití přímé demokracie, patří mezi hlavní námitky proti přímé demokracii. Stručně bylo nastíněno, že tyto argumenty nelze absolutizovat.

Navíc většina evropských států s touto formou výkonu moci občany počítá. Obava ze zneužití není namístě. Techniky přímé demokracie jsou v těchto státech využívány zřídka, ale k jejich zneužívání nedochází.²²⁹

Vést diskusi o přímé demokracii a jejich rizicích je však legitimní, a to i v České republice, kde stále probíhají snahy o ukotvení obecného celostátního referenda. Tato diskuse bude opět na pořadu dne při tvorbě a schvalování ústavního zákona, který konstituce pro realizaci přímého rozhodování lidu předvídá. Předestřené argumenty (a nejen tyto) zazní na podporu či proti posílení prvků přímé demokracie v České republice. V tomto kontextu je možné uzavřít pojednání výhodách a nevýhodách přímé demokracie názory respektovaných autorů, ústavního právníka Karla Klímy a politologa Giovanni Sartoriho.

Referendum je....., *typem decizní autority v ústavním systému. Soudíme, že v každé podobě má v dělbě moci konstrukční význam. Jeho absence tak sice funkčnost systému nedeklasuje, ale činí jej neúplným.*²³⁰

„V zásadě není důvodu, proč by jakákoliv nepřímá, zastupitelská demokracie neměla mít „přímý“ doplňkový nástroj na způsob referenda.“²³¹

²²⁹JIČÍNSKÝ Zdeněk. Sporný ústavní institut referenda v ČR. Kapitola z ústavněpolitického vývoje ČR. In POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška. *Vladimír Klokočka LIBER AMICORUM*. Praha: Linde, 2009, s. 75.

²³⁰KLÍMA, Kare. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 49.

²³¹SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur podnětů a výsledků*. Praha: SLON, 2001, s. 196.

8. Závěr

Konec přímé demokracie jako výlučného systému přišel se zánikem malých státních útvarů zhruba v 15. století. Současné demokratické státy se již bez zastupitelského principu obejít nemohou a přímá demokracie v těchto státech může hrát (a často hraje) roli „pouhého“ doplňku, který se na celostátní úrovni využívá zejména pro rozhodnutí zásadní povahy. Četnost uplatnění této doplňkové formy je různá. Státy, které ji využívají relativně frekventovaně, jsou například Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Itálie. Důvod častého výskytu přímé demokracie v těchto státech je podle mnohých nutné hledat v historické zkušenosti s touto formou demokratické vlády.

V České republice přímá demokracie silnou tradici postrádá. Pravděpodobně i to je jeden z důvodů, proč v textu české Ústavy není dosud zakotven žádný obecný institut přímé demokracie. Ústavodárce se zdráhá umožnit výkon státní moci občany přímo na úrovni celého státu. Většina demokratických států přitom s touto eventualitou počítá. Demokratické státy (zejména v postkomunistickém prostoru) v základních ustanoveních svých konstitucí vztah mezi přímou a zastupitelskou demokracií zpravidla vyjadřují tak, že lid vykonává státní moc orgány zákonodárnými, výkonnými a soudními anebo přímo (viz rovněž komparativní část práce a země Visegrádské čtyřky). Následně konstituce upravuje základní parametry nástroje přímé demokracie.

Český ústavodárce v čl. 2 Ústavy výrazně favorizuje zastupitelský princip. Přímý výkon státní moci občany pak váže na přijetí zákona, který bude podmínky konkretizovat (čl. 2 odst. 2). Právníkou odbornou obcí je toto ustanovení označováno za vágní a bylo podrobena kritice. Rovněž se toto ustanovení stalo předmětem odlišných interpretací. Lze však soudit, že čl. 2 odst. 2 Ústavy vyžaduje přijetím ústavního zákona institut obecné povahy. Ústavní zákon tedy musí vymezit konkrétně neurčený okruh případů, kdy lid bude oprávněn státní moc vykonávat. Dále institut musí být decisní, jehož prostřednictvím lid přímo rozhoduje.

Návrh, jakým způsobem naplnit čl. 2 odst. 2, byl nastíněn v úvahách de lege ferenda. Jako vhodný nástroj byl shledán institut zákonodárných referend ex post. Občanům se přiznává postavení negativního zákonodárce a je jim umožněno rušit platné a účinné právní normy. Iniciace je v rukou menšiny poslanců v Poslanecké

sněmovně nebo kompetenčně slabší horní komory Parlamentu. Oprávnění iniciovat referendum a nikoliv pouze rozhodovat bylo přiznáno i občanům České republiky.

Současně s touto formou přímé demokracie byl navrhován i institut „slabé“ lidové iniciativy, který není *stricto sensu* nástrojem přímé demokracie. Není tak naplněním zmíněného článku, ale umožní občanům podíl na výkonu státní moci oprávněním navrhopvat zákony, které poté musí projít standardním legislativním procesem, aby se staly součástí českého právního řádu.

Oba tyto nástroje přímé demokracie posilují úlohu občanů České republiky v zákonodárném procesu. Oba instituty je vhodné zavést současně. Nepředstavují ohrožení pro zastupitelskou demokracii, jak kritici přímé demokracii o této formě často uvádí. Lid je nadán pravomocí korigovat zákonodárce a zrušit výsledek jeho činnosti. Zároveň však nedisponuje možností „cokoliv prosadit“, neboť schvalování právních norem zůstává plně v kompetenci zákonodárského sboru. V práci nastíněná lidová iniciativa je návrhem zákonodárského aktu, kterým se zákonodárce musí zabývat, není však imperativem předložený návrh schválit. Role parlamentu jako základního nástroje zastupitelské demokracie tak není podstatně ohrožena.

Referendum a lidová zákonodárská iniciativa, tak jak jsou koncipovány, nejsou v konkurenčním vztahu k zastupitelskému systému a dělbě moci. Jde spíše o symbiózu obou forem demokracie, která může mít pozitivní účinky. Institut referend *ex post* může výrazně napomoci k více konsensuálnímu stylu parlamentní politiky a zvýšení politické kultury. „Hrozba“ možného referenda může znamenat kvalitnější spolupráci mezi většinou a menšinou v Parlamentu. Stanovením kvora účasti a vysoko stanoveným prahem pro vyvolání referenda občany je rovněž zajištěno, že se bude jednat o institut doplňkový, kterého nebude využíváno frekventovaně. Zákonodárská lidová iniciativa umožní nadto širší participaci občanů na správě věcí veřejných.

Je patrné, že možnosti využití přímé demokracie na celostátní úrovni v ČR jsou tedy prozatím limitované. Občanům přesto bylo v jednom případě umožněno přímé rozhodování, a to přijetím jednorázového (*ad hoc*) ústavního zákona. Tato právní norma opravňovala občany ČR rozhodovat o přistoupení k EU v roce 2003. Po vykonání ratifikačního referenda byla tato právní úprava zkonsumována a nadále již nemůže být využívána.

Dle obecného přesvědčení má přímá demokracie vhodnější podmínky pro uplatnění v menších teritoriálních jednotkách. To plně konvenuje se situací v ČR. Zákodárce na území základních a vyšších územních samosprávných celků počítá s přímým výkonem moci samosprávné. Právní základ pro přímou demokracii lze hledat v čl. 21 LZPS, který stanovuje politické právo občanů podílet se na správě věcí veřejných přímo. Negativním jevem je chybějící explicitní ukotvení substátního institutu přímé demokracie v Ústavě. V komparativní části práce bylo demonstrováno, že v ostatních státech Visegrádské čtyřky jsou tyto instituty přímo chráněny Ústavou.

Postoj tvůrců zákonů k substátním formám přímé demokracie je mnohem příznivější než k realizaci přímého výkonu moci občany na úrovni celostátní. Zákodárce přijal dvě zákonné normy, které umožňují konání místního a krajského referenda. Historicky starší je právní regulace místního referenda, které je možné využívat po celou dobu existence České republiky. Zákonná regulace umožňuje konání referend decisních i konzultativních. Iniciována mohou být místními zastupitelstvy nebo přípravným výborem, tj. lidovou iniciativou. Navíc je patrná snaha tyto instituty přímé demokracie dále precizovat a zefektivnit. Důkazem je snížení kvora pro platnost hlasování a zavedení možnosti přezkumu rozhodnutí krajských soudů.

V kapitole de lege ferenda pak bylo navrhováno pro substátní úroveň zjednodušit kvorum pro platnost a závaznost hlasování, které může být pro občany matoucí. Zákonná regulace v podstatě kombinuje oba dva základní typy kvor, tj. kvorum minimální účasti a kvorum schvalovací. Jako vhodnější bylo shledáno ponechání pouze kvora schvalovacího. Na substátní úrovni byl rovněž shledán prostor pro širší uplatnění institutu úplného recallu. Recall lze považovat za nástroj kontroly, který by umožnil odvolání celého zastupitelského sboru občany. Uvažovat o jeho zavedení lze i v situaci, kdy bude zavedena přímá volba starostů. Na polském případě se ukazuje, že tento institut je veřejností poměrně často využívaný nástroj. Pojednání o přímé demokracii lze uzavřít konstatováním, že přímá demokracie v pojetí ČR je prozatím limitována teritoriálně, i co do předmětu rozhodování. Přímý výkon moci občany je v současnosti možný pouze na lokální a regionální úrovni. Předmětem mohou být pouze ty věci, které spadají do samostatné působnosti obcí či krajů. Občané tedy mohou rozhodovat přímo pouze o záležitostech spadajících do moci samosprávné. Obecný institut, který by

umožnil občanům přímo vykonávat moc státní na území celého státu, stále čeká na ukotvení. Nedůvěra k celostátní přímé demokracii, kterou ústavodárce prozatím prokazuje, však není namístě. Jak bylo v závěrečné části práce demonstrováno, rizika, která z ukotvení celostátní přímé demokracie plynou, jsou minimální.

9. Resume

This thesis deals with the concept of direct democracy in the Czech Republic. Thesis tries to give an overview of institutions of direct democracy in the Czech legal order. Thesis also contains a comparative chapter and suggestions for possible improvements.

The first chapter provides the overview of the history of democracy. It deals with the development of democracy in historical perspective since its birth in Athens, when the democracy was considered only in its direct form to the present day, when the direct democracy becomes the supplement of representative democracy. The second chapter deals with forms of direct democracy in current democracies. It was mentioned that there is little consensus on which institutions may be classified as direct democracy form. This thesis, however, tends to divide basic tools of direct democracy in the referendum, initiative and recall.

The following chapter is the most comprehensive and deals with direct democracy *de lege lata*. The chapter is divided into two parts. The first one discusses the constitutional basis of direct democracy in the Constitution and in the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. It is focused on *ad hoc* constitutional law, which enabled the first and so far last national referendum in the Czech Republic, as well. This referendum was used similarly as in most of the state in case of a decision to join the European Union.

The second part of this chapter dealt with the sub-state forms of direct democracy. The oldest forms of direct democracy in the Czech Republic are a local referendum and popular initiative. Since 2010, the Czech legal system knows these institutions at the regional level as well. The basic parameters of these forms of direct democracy are described.

The fourth chapter contains a comparison of institutions of direct democracy in Visegrad Group. The chapter is focused especially on nationwide institutions.

Next chapter presents some proposals *de lege ferenda*. Legislative referendum, agenda initiative and recall of president were recommended to implement in the Czech legal order at national level. Recall and quora modification were suggested to realize at sub-state level.

Direct democracy has its supporters and critics. The last chapter is therefore trying to mention some opinions from both sides.

10. Literatura

Knížní zdroje:

ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 248.

BELKO, Marián. KOPEČEK, Lubomír. Referendum a výsledky jeho používání. s. 84-90. In KOPEČEK, Lubomír (ed.) *Od Mečiara k Dzurindovi. Slovenská politika a politický systém v prvním desetiletí samostatnosti*. Brno: MPÚ, 2003, s. 177.

BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 241.

CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999, s. 289.

DAHL. A. Robert. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1995, s. 349.

DAHL. A. Robert. *O demokracii*. Praha: Portál, 2001, s. 191.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opr. a dopl. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 370.

GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum, 2002, s. 568.

GROSPÍČ. Jiří. K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie. s. 340-358. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. (eds.) *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 614.

HELD, David. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1987, s. 321.

HOLLANDER Saskia, LEYENAAR Monique. Towards a Direct Democratic Era? Assessing the Usage of Direct democratic Institutions in Europe. s. 399-419. In GIJSENBERGH, Joris, HOLLANDER, Saskia, HOUWEN, Tim, JONG, Wim de (eds.). *Creative Crisis of Democracy*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2012, s.444.

CHRASTILOVÁ, Brigita. MIKEŠ, Petr. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: Wolters kluwer, 2003. s. 586.

JIČÍNSKÝ Zdeněk. Sporný ústavní institut referenda v ČR. Kapitola z ústavněpolitického vývoje ČR. s. 59-75. In POSPÍŠIL, IVO, WAGNEROVÁ, Eliška. *Vladimír Klokočka LIBER AMICORUM*. Praha: Linde, 2009, s. 420.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině, 2. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1448.

KLÍMA, Kare. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 316.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie. 2. díl*. Praha: Linde, 2005, s. 335.

- KOLÁŘ, Antonín. *Demokracie antická a moderní*. Praha: Jednota čsl. matematiků a fyziků. 1936, s. 120.
- KOPEČEK, Lubomír, HLOUŠEK, Vít. Fenomén demokracie. s. 15-48. In HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír. (eds). *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátele a perspektivy demokracie*. Brno: MPÚ, 2005, s. 379.
- LIJPHART, Arendt. *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984, s. 229.
- LAJSEK, Vladimír. Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů. s. 133-144. In ANTOŠ, Marek, Wintr, Jan. (eds): *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 224.
- PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s. 366.
- PIASECKI, K. Andrej. Twenty years of Polish direct democracy at the local level. s. 126-137. In SCHILLER, Theo. (eds). *Local Direct Democracy in Modern Europe*.: Wiesbaden: VS Springer, 2011. s. 292.
- PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 196.
- PŘIKRYL, Ivo. Polsko. s. 131-141. In FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta (eds.). *Evropská referenda*. BRNO: CDK, 2005, s. 312.
- RIGEL Filip. Místní referendum v evropském kontextu. s. 295-318. In CZUDEK, Damian, KOTÁSEK Josef, NECKÁŘ Jan (eds.) *Interakce českého a evropského práva*. Brno: MU, 2009, s. 485.
- RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011 s. 288.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2002, s. 207.
- SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur podnětů a výsledků*. Praha: SLON, 2001, s. 238.
- SCHILLER, Theo. Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. s. 9-29. In SCHILLER, Theo. (ed). *Local Direct Democracy in Modern Europe*. Wiesbaden: VS Springer, 2011, s. 292.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 946.
- SPÁČ, Peter. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno: CDK, 2010, s. 278.
- SUCHÁNEK, Radovan. Obecné celostátní referendum v České republice – soumrak parlamentarismu? s. 26-43. In JIRÁSKOVÁ, Věra. (eds.). *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Evropeizace ústavních systémů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, PF UK, 2008, s. 181.
- SVENSSON, Palle. *Teorie demokracie*. Brno: CDK, 1995, s. 287.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2009, s. 1533.

WAGNEROVÁ, Eliška, *et al.* *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 931.

WEYR, František, *Teorie práva.* Brno; Praha: Orbis, 1936, s. 388.

Odborné články:

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

FREY, S. Bruno, GOETTE, Lorenc. Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?. *American Journal of Political Science*, 1998, č. 4, s. 1343-1348.

HAMULÁK, Ondrej. Referendum v českém právním prostředí. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi*, 2008, č. 2, s. 31-37.

KADEČKA Stanislav, RIGEL Filip. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? *Právní rozhledy*, 2009, č. 7, s. 229-233.

KRUNKOVÁ, Alena. Efektivnost priamej demokracie v Slovenskej republike. *Právník*. 2010 č. 9, s. 905-920.

KŘÍŽKOVSKÝ, Ladislav, ADAMOVÁ, Karolína. Síla a slabost teorií demokracie. *Právník*, 1993. č. 5, s. 406-424.

MALENOVSKÝ, Jiří. K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu. *Právník*, 2005, č. 4, s. 337 – 359.

MATES Pavel. K omezení místního referenda. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 2., s. 14.

MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, č. 2, s. 55-61.

MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi*, č. 10, s. 11-14.

SOKOLEWICZ, Wojciech. Spojování zastupitelské a přímé demokracie v polském ústavním právu. *Právník*. 2011. č. 8. s. 784-797.

SVOBODA Petr, Konzultativní místní referendum – ano či ne? *Acta Universitatis Carolinae –Iuridica*. 2010, č. 1., s. 149-160.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky. *Politologický časopis*, 2003, č. 2, s. 141-148.

VAVRAŘOVSKÝ, Pavel. Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*, č. 7., 2007. Příloha časopisu Právní fórum, s. 115-118.

VEDRAL, Josef. K novému zákonu o místním referendu. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 3, s. 11-12.

Elektronické zdroje:

BÁRTÍKOVÁ, Petra. *Referenda ve vybraných zemích*. Srovnávací studie. Praha: Parlamentní institut. Srovnávací studie, č. 1178, 2006, s. 28. Dostupné na: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20542.

BEST. E., AUGUSTYN. M. LAMBERMONT. F. *Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for forging EU citizenship and identity?* Maastricht: EIPA, 2011, s. 117. Dostupné na: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/direct-participatory-democracy.pdf>.

GARRONE Pierre. *Referenda in Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 2005. Dostupné na: http://www.stjornarskra.is/media/stjornarskra/PG_speech_rev.pdf.

KOCSÓ, Zsanett. [online]. *Direct democracy in Hungary - still a powerful instrument?* 2013.[vid. 25. 11. 2013]. Dostupné na:<http://www.democracy-international.org/directdemocracy-hungary-2013.html>.

RYTEL, Anna. *Popular initiative in Poland*. Bethesda: Democracy International, 1996, s. 27. Dostupné na: http://www.democracy-international.org/sites/default/files/PDF/Publications/2006-05-08_polandpopularinitiative.pdf.

RYTKÓ, Emilia. *National Referenda in Hungary*. 2008. Dostupné na: <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/HU/reports/hungary-report-on-the-national-referendum-2008>.

SLOBODA, Dušan. DOSTÁL, Ondrej, KUHN, Ivan. *Zhromaždenia obyvateľov oce a miestna referendá*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2013, S. 29. Dostupné na: http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a6_zhromazdenia_obyvateľov_obce_a_miestne_referenda.pdf.

VERHULST, Jos a Arjen NIJEBOER. *Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda*. Brusel: Democracy International, 2007, s. 86. Dostupné na: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verhulst-nijeboer-direct-democracy-slo.pdf.pdf>.

Vyjádření výboru ministrů Rady Evropy k doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy. [online]. *Referendums: towards good practices in Europe*. Strasbourg: Council of Europe (2005). [vid. 5. 12. 2013]. Dostupné na: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=11074&Language=EN>.

[Www. Volby.cz](http://www.volby.cz)

Právní předpisy:

Zákon č. 289/1992, o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů (již neplatná právní úprava).

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, znění pozdějších předpisů

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 (včetně důvodové zprávy k zákonu).

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

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (včetně důvodové zprávy k zákonu).

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, znění pozdějších předpisů (včetně důvodové zprávy k zákonu).

Zákon č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), znění pozdějších předpisů (včetně důvodové zprávy k zákonu).

Zahraniční zákonné právní předpisy:

Zákon č. 369/1990 Z.z., o obecnom zriadenie, znení neskorších predpisov.

Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov, znení neskorších predpisov.

Zákon č. LXV z roku 1990., o místních samosprávách, (anglické znění maďarského zákona o místní samosprávě).

Ústavy států:

Ústava Slovenskej republiky, zákon č. 92/1992 Sb.,(Ústava Slovenskej republiky).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DZ. U. nr.78. poz. 483, (Ústava Polské republiky) – využit anglický překlad.

Hungarian: Magyarország Alaptörvénye., T-/2627/187, (Ústava Maďarska z roku) – využit anglický překlad.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, AÑO CXXVII __ MES VI, (Ústava Venezuelské republiky z roku 1999) – využit anglický překlad

Judikatura:

Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 641/2000 ze dne 25.4 2001.

Usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 16/03, ze dne 30. 6. 2003.

Usnesení ÚS sp. zn. ÚS 706/04 ze dne 27. 12. 2004.

Nález IV. ÚS sp. zn. 223/04 ze dne 9. 2. 2005.

Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007.

Usnesení KS v Ostravě sp. zn. 22 CA 309/2008 ze dne 20. 11. 2008.

Usnesení KS v Hradci Králové sp. zn. 30 CA 173 ze dne 24. 11. 2008.

Nález ÚS sp. zn. Pl. 19/08 ze dne 26. 11. 2008.

Nález ÚS sp. zn. Pl. 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012.

Rozsudek NSS Ars 1/2012 – 26 ze dne 29. 8. 2012.

Rozsudek NSS Ars 2/2012-43 ze dne 9. 1. 2013.

Rozsudek NSS Ars 3/2013-29 ze dne 13. 11. 2013.

Usnesení ÚS Slovenskéj republiky II. ÚS 31/97 ze dne 27. 5. 1997.