

Západočeská univerzita v Plzni
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE
PŘÍMÁ DEMOKRACIE V POJETÍ ČR

Jana Slavíková

Plzeň 2014

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra ústavního a evropského práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

PŘÍMÁ DEMOKRACIE V POJETÍ ČR

Jana Slavíková

Právo a právní věda

Právo

Vedoucí práce:

JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Katedra ústavního a evropského práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2014

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, březen 2014

.....
Jana Slavíková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za odborné vedení a cenné rady, kterými přispěla k vypracování této diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD	1
1 VÝVOJ PŘÍMÉ DEMOKRACIE V ČR.....	4
1.1 Období do roku 1948	4
1.2 Období od roku 1948 - 1989.....	5
1.3 Období od r. 1989	6
2 FORMY PŘÍMÉ DEMOKRACIE	8
2.1 Referendum.....	8
2.1.1 Závaznost	9
2.1.2 Okamžik konání	10
2.1.3 Předmět hlasování	10
2.1.4 Místo konání.....	11
2.1.5 Povinnost konání.....	11
2.1.6 Možnost iniciovat referendum	11
2.2 Plebiscit.....	12
2.3 Lidová iniciativa	12
2.3.1 Evropská občanská iniciativa	13
2.4 Recall (Odvolání).....	15
2.4.1 Úplný a smíšený recall.....	16
2.5 Petice.....	17
2.6 Lidové veto	18
2.7 Lidová shromáždění.....	19
3 PŘÍMÁ DEMOKRACIE V ČR DE LEGE LATA.....	20
3.1 Ústavní rámec	21
3.1.1 Ústava ČR	22
3.1.2 Listina základních práv a svobod	28
3.1.3 Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU	30
3.2 Zákonný rámec	32
3.2.1 Zákon o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii ...	33
3.2.2 Zákon o místním referendu	34
3.2.3 Zákon o krajském referendu.....	44

3.2.4	Zákon o právu petičním	45
3.2.5	Neúspěšné pokusy o zavedení přímé demokracie.....	48
4	KOMPARACE S VYBRANÝMI STÁTY.....	50
4.1	Slovensko.....	50
4.2	Polsko.....	53
4.3	Maďarsko.....	55
4.4	Komparace	58
5	PŘÍMÁ DEMOKRACIE V ČR DE LEGE FERENDA	60
5.1	Referendum.....	60
5.2	Lidová iniciativa	61
5.3	Recall	62
5.4	Substátní úroveň	63
6	POZITIVA A NEGATIVA PŘÍMÉ DEMOKRACIE	66
	ZÁVĚR	70
	RESUMÉ.....	74
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	75
	Knižní zdroje.....	75
	Odborné články	77
	Elektronické zdroje	78
	Právní předpisy.....	79
	Judikatura	81

ÚVOD

Přímou demokracií se rozumí vláda, v níž se uskutečňuje rozhodování přímo lidovým hlasováním. Hned na začátek si je dobré uvědomit, že je tato forma vlády pouze doplňkem k demokracii zastupitelské. V současné době se vede řada diskusí na toto téma, objevuje se mnoho pozitivních názorů k takovému zakotvení. Také v našem prostředí panují pozitivní názory na tuto formu vlády a uskutečnila se řada pokusů o ukotvení obecného zákona o referendu. Přímou demokracií se má docílit větší spokojenosti občanů tím, že budou sami prosazovat svoji vůli a zároveň se tak zabrání zvoleným zástupcům v přijetí rozhodnutí, jenž by byly odlišné od požadavků samotných občanů.

Ve volbách 2013 se do parlamentu probojovala strana, jejíž volební program sliboval zavedení více prvků přímé demokracie do právního řádu. Tato strana se pokusila prosadit zákon o celostátním referendu, ale bez úspěchu. Volební úspěchy tak mohou odkazovat na zájem občanů podílet se na rozhodování přímo. Tato strana přitom deklarovala zavedení institutu odvolání volených zástupců. Přitom náš právní řád dosud tuto formu výslovně zakazuje.

Práce bude vycházet z roviny teoretické a právní. Za cíle své práce si kladu podat ucelenou formou komplexní pohled na instituty přímé demokracie ať už v České republice, nebo ve světě. Bude tak učiněno na základě zmapování ústavní i zákonné roviny. Tato práce podá náhled také na instituty, které v právním řádu zakotveny dosud nemáme, ale které se do přímé demokracie zařazují. Na základě toho budou podány návrhy, jak by mohly být stávající instituty pozměněny, případně zcela změněny nebo zavedeny nové.

Celá práce se dělí do šesti kapitol, výjma úvodu a závěru. Po této kapitole navazuje stručné vymezení pojmu demokracie a stručný přehled historického zakotvení tohoto institutu. První kapitolu rozdělují na období do r. 1848, 1948 – 1989 a období od r. 1989. Cílem této kapitoly je podat ucelený obraz o vývoji tohoto institutu na našem území.

Další kapitola je věnována samotným formám přímé demokracie. Jsou zde zmíněny všechny instituty, které se do přímé demokracie zařazují. Existují některé případy, kde ne všichni sdílejí stejný názor, zda daný institut do přímé demokracie patří či nikoliv. V takových případech jsem na to upozornila a podotkla svoje

stanovisko. Snažila jsem se o důkladný popis těchto institutů. Velký prostor byl věnován především institutům, které český právní řád neobsahuje. Učinila jsem tak především pro lepší komparaci v další kapitole. Konkrétně byly zmíněny instituty jako referendum, plebiscit, lidová iniciativa, recall, petice, lidové veto a také lidové shromáždění.

Třetí kapitola pak navazuje na úpravu institutů u nás. Tuto kapitolu považuji za jednu z nejdůležitějších. Kapitola je rozdělena podle hledisek, kde je institut zakotven. Proto se jednotlivé podkapitoly rozdělují na Ústavu, Listinu základních práv a svobod a v neposlední řadě na ústavní zákony. Bylo zde pojednáno o referendu ad hoc, které bylo první a současně poslední možností občanů hlasovat na celostátní úrovni. V další části kapitoly věnuji pozornost substanci formě přímé demokracie. Pojednáno je zvláště o místním a krajském referendu. Část o místním referendu je výrazně rozsáhlejší, neboť je úprava téměř totožná. Kapitola je věnována například zakotvení referend, místu konání, hlasování v referendech a také průběhu hlasování. Účelem je popis všech podstatných institutů spojených s prováděním referend. Výklad je doplněn vybranými judikáty. Součástí této kapitoly je pojednání o právu petičním. Především se zaměřuji na náležitosti petice, podpisové archy a také povinnosti vyřizování petic. Zmínka je zde také o ochraně osobních údajů.

V první polovině práce se zaměřuji na právní řád České republiky, čtvrtá kapitola však mapuje přímou demokracii v zemích Visegrádské čtyřky. Je zde zhodnocena přímá demokracie v konstitucích Slovenska, Polska a Maďarska. Důvodem ke komparaci těchto států byla geografická blízkost a v případě Slovenska společná historie. V závěru kapitoly podávám shrnutí, kde hodnotím úpravu v těchto státech společně s porovnáním České republiky.

Kapitola pátá, neboli přímá demokracie de lege ferenda, podává možnosti jak doplnit právní řád České republiky. V průběhu práce jsem narazila na několik případů, které by zasloužily jisté úpravy. Jde především o počet potřebných podpisů k zahájení referenda na návrh přípravného sboru, dále například množství podpisů k zahájení referenda v různých lidnatých obcích a v neposlední řadě návrhy ve věci platnosti a závaznosti referend. V kapitole zmiňuji také zavedení nových institutů lidové iniciativy a odvolání.

Práci zakončuji pojednáním o výhodách a nevýhodách přímé demokracie, kde zmiňuji hlavní námitky odpůrců přímé demokracie. Těmi jsou především možná zneužitelnost tohoto institutu, nedostatečná kvalifikovanost občanů rozhodovat a případné negativní ovlivňování fiskální politiky způsobené přijatými rozhodnutími.

Česká právní literatura poskytuje dostatek zdrojů k pojednání o přímé demokracii. Zdroje byly použity především právní, zvláště pokud šlo o instituty přímé demokracie, jiné části práce byly doplněny zdroji politologickými. Jako nejdůležitější publikace bych zmínila dílo Přímá demokracie od Pechance, dále pak Komentář k místnímu referendu od Rigela. Do zdrojů byly použity také odborné články od Matese nebo Vedrala a dalších. Musím však podotknout, že v komparativní části byla literatura nedostačující. Pokud se chceme hlouběji zabývat instituty přímé demokracie v okolních státech, nelze nalézt souhrnně zpracovanou literaturu. Obecně jsem pracovala s právními publikacemi, odbornými časopisy, judikaturou ústavního soudu, s řadou zákonů, ale také s internetovými zdroji a zahraniční literaturou.

Ve své práci jsem využila metody deskripce, abstrakce, dedukce a metodu komparace.

1 VÝVOJ PŘÍMÉ DEMOKRACIE V ČR

Historii přímé demokracie na území dnešní České republiky lze rozdělit do tří hlavních etap. První etapou se rozumí:

1.1 Období do roku 1948

Původním institutem přímé demokracie, který byl ústavně upraven, bylo právo petiční. Zaváděla jej tzv. Dubnová ústava z roku 1848, patřilo mezi občanská a politická práva.¹ Petiční právo zmiňuje také zákon č. 142/1867 o všeobecných právech občanů státních, který byl součástí tzv. Prosinčové ústavy, platné až do rozpadu Rakouska-Uherska. Petiční právo obsahoval již čl. 11, mohly jej využít pouze korporace nebo státem uznané spolky.²

Myšlenky přímé demokracie můžeme spatřovat také v Prohlášení nezávislosti československého národa neboli tzv. Washingtonské deklaraci z roku 1918, kde mimo jiné stálo, že „Československý stát bude republikou s parlamentní formou vlády s využitím principu lidové iniciativy a referenda.“³

Důležitým mezníkem je rok 1920, v němž došlo k přijetí ústavního zákona č. 121/1920 Sb. Tato listina poprvé ustanovila v § 46 hlavy druhé, upravující moc zákonodárnou, také působnost a složení Národního shromáždění včetně všelidového hlasování.⁴ Tímto bylo referendum uvedeno v ústavě Československé republiky, ovšem jen na celostátní úrovni a zákon, jímž mělo být referendum upraveno, nebyl nikdy přijat.⁵ Hlasovací právo měli všichni, kdo měli právo volit do poslanecké sněmovny. „Právo volit do sněmovny poslanecké mají všichni státní občané Československé republiky bez rozdílu pohlaví, kteří překročili 21. rok věku svého a vyhovují ostatním podmínkám řádu volení do poslanecké sněmovny.“⁶

¹ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 28.

² PAVLÍČEK, V.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl 2. Lidská práva a základní svobody*. Praha: Linde, 2002., s. 191.

³ GALANDAUER, J.: *Vznik československé republiky 1918: programy, projekty, perspektivy*. Praha: Svoboda, 1988., s. 344.

⁴ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 29.

⁵ MATEŠ, P.: *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, IV, s. 55.

⁶ § 9 zák. č. 121/1920 Sb. Národního shromáždění, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Také tato ústava počítala s přijetím prováděcího zákona, který však nebyl v průběhu trvání tzv. první republiky přijat. Všelidovým hlasováním měly být řešeny případné spory exekutivy s legislativou, které měl formou referenda rozsoudit právě lid. Pro absenci prováděcí normy byl tento institut nerealizovatelný, i přesto byl důležitý pro působnost lidu na výkonu státní moci. Součástí ústavy z roku 1920 bylo také právo petiční, které bylo na rozdíl od úpravy rakousko-uherské přiznáno každému.⁷

Následující historický vývoj rozvoji přímé demokracie nepřál, lid nemá možnost se projevit. V *období nesvobody*⁸ dominuje exilová vláda v Londýně a dekrety přijaté prezidentem republiky Edvardem Benešem.⁹ Po zavedení proletariátu již Ústava neobsahuje možnost referenda.¹⁰

1.2 Období od roku 1948 - 1989

V době socialistické republiky došlo k přijetí zákona č. 100/1960 Sb. Tato Ústava nepřinesla žádné změny v úpravě přímé demokracie. Stanovovala, že „*státní moc provádí pracující lid prostřednictvím zastupitelských sborů, které si sám volí, kontroluje a jsou mu odpovědny.*“¹¹ Formulovala tradičně také právo petiční, které upravoval čl. 29. Skutečnost se však s úpravou rozcházela, viz užití politických práv (petice 2000 slov, Charta 77 apod.). Ačkoliv byl následující ústavní vývoj rozmanitý, na úrovni přímé demokracie žádné změny nepřinesl.¹²

Zásadním se nám jeví až snaha o vypracování nové ústavy, vyhlášené na XVII. sjezdu KSČ. V průběhu roku 1989 byl zveřejněn první neoficiální návrh ústavy, který sliboval zakotvit referendum. V projektu této ústavy se počítalo s tím, že referendem bude rozhodováno o schválení zákonů. Bohužel, revoluční vlna komunistického bloku od projektu ustoupila. Poněkud zvláštní se jeví skutečnost, že sama nedemokratická strana KSČ tehdy navrhovala přímou volbu prezidenta ve snaze udržet si alespoň částečnou moc ve státě, čímž sáhla k institutům přímé demokracie. Stejná situace se odehrála v roce 1989 také v Maďarsku,

⁷ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 29.

⁸ Doba od 30. září 1938 (uzavření mnichovské dohody) do 4. května 1945 (den před Pražským povstáním)

⁹ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. 2 vyd. Praha: Linde, 2008., s. 138.

¹⁰ MATES, P.: *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, IV, s. 55.

¹¹ § 2 zák. č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

¹² PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 34.

komunistický režim byl donucen k jednáním u kulatého stolu. Neshody se týkaly také způsobu volby prezidenta.¹³

1.3 Období od r. 1989

Po tzv. sametové revoluci přichází doba, v níž nastaly změny příznivé pro přímou demokracii. Přijetím ústavního zákona č. 294/1990 dochází k novelizaci sedmé hlavy ústavy z roku 1960. Vrátilo se zde ustanovení o referendu a to v podobě článku 86 odst. 3, který uzákonil: „*O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce.*“¹⁴

Tato ústava byla novelizována rovněž ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu, který byl reakcí na krizi federativního státu. Byla stanovena povinnost referenda v případě, že bude chtít jedna z republik federaci opustit. Paradoxem je, že k rozdělení federace došlo později i bez tohoto referenda, kdy strany ODS a HZDS dosáhly mezi republikové politické dohody o rozdělení země.¹⁵ Na tomto případě je patrné, jak vrcholní političtí představitelé nerespektovali rozhodování přímou demokracií.

Další zákonnou úpravou, která předpokládala existenci místního referenda, byl zákon č. 367/1990 Sb. o obcích. Tento zákon upravoval pouze referenda týkající se otázky sloučení nebo naopak rozdělení obcí. V ostatních otázkách byly referenda upraveny teprve zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Pro zajímavost bych zmínila, že první referendum, týkající se územního plánu a výstavby silnic bylo iniciováno občany již v roce 1992, ovšem uskutečnilo se až v roce 2008, v Táboře.¹⁶

„V současné době je místní referendum v České republice upraveno zákonem č. 22/2004 Sb. Tímto došlo k naplnění hlavy sedmé Ústavy, zaručující právo na samosprávu, je také naplněním čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Evropské charty místní samosprávy a v neposlední řadě je naplněním

¹³ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 34.

¹⁴ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

¹⁵ SMITH, M.: *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1.vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, s. 38.

¹⁶ SMITH, M.: *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1.vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, s. 42. – 54.

*i Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Samotná Ústava České republiky o možnosti konání obecního referenda nehovoří, ale ani jeho konání nevyklučuje.*¹⁷ Problematice místních referend se budu věnovat ve speciální kapitole.

Dalším institutem přímé demokracie, který nesmí být v tomto tématu opomenut je historicky první ústavní zákon o celostátním referendu konaném na území České republiky. Hitem 20. stol. bylo slučování evropských států do nynější Evropské unie. Český parlament se rozhodl řešit tuto významnou otázku pomocí lidu, k tomu přijal ústavní zákon č. 512/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.¹⁸ Dalšími státy, které také nechaly o integraci rozhodovat své obyvatele, byly například Norsko, Švédsko, Finsko, Dánsko, Irsko, Velká Británie, Francie nebo Itálie. Důležité je podotknout, že rozhodnutí získané referendem v České republice bylo závazné při jakékoliv volební účasti. Můžeme z toho usuzovat značný zájem politických aktérů na vstupu do Evropské unie. Naopak tomu bylo například v již zmiňovaném Maďarsku, kde výsledek referenda neměl právní závaznost. V Litvě či Polsku byla stanovena hranice nadpoloviční účasti voličů, což bylo podmínkou závaznosti referenda.¹⁹

Jen bych ještě zmínila, že byl v pozdější době přijat také zákon o krajském referendu, tj. zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Referendum na krajské úrovni bylo zamýšleno již v zákoně č. 129/2000 Sb., přičemž ale prováděcí předpis nebyl přijat. Zákonodárce však respektuje Radu Evropy, která považuje zavádění referenda na komunálních či regionálních úrovních za nutné. Není ale jasné, proč nereaguje na úpravu celostátního referenda.

¹⁷ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 61.

¹⁸ Tamtéž, s. 50.

¹⁹ FIALA, P., PITROVÁ, M.: *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005., s. 145, 156, 311.

2 FORMY PŘÍMÉ DEMOKRACIE

Přímá demokracie má mnoho různých podob, v této kapitole se zaměřím na nejvýznamnější formy. Mezi samotnými odborníky není shoda na tom, co vše je možné do institutů přímé demokracie zařadit a proto snad ani kompletní výčet podat nelze.

Na začátek přiblížím přístup, Arenda Lijpharta, který přichází s odlišnou koncepcí pojetí instrumentů přímé demokracie. Vychází z nástrojů „*posílení voličova vlivu a vytvoření demokratického systému více přímého a méně reprezentativního*.“ Hlavními nástroji jsou podle něj přímá volba prezidenta, referendum a recall neboli odvolání.²⁰

Naopak Pavlíček pojímá formy přímé demokracie široce. Do pohledu přímé demokracie řadí z historického hlediska vzdálenější shromáždění obyvatel, dále referendum, plebiscit, lidovou iniciativu, recall a v neposlední řadě také petice.²¹

Se zřetelem na právní řád České republiky, bych chtěla podotknout, že jak Lijphart, tak Pavlíček do přímé demokracie řadí také přímou volbu prezidenta a institut petičního práva. Názor, že petice patří mezi nástroje přímé demokracie, převládá často, souhlasí s ním také Pechanec.²² S tímto členěním se ztotožňuji a budu jej dále ve své práci rozebírat podrobněji. Každý institut má v různých státech různé podoby a proto je nutno přiblížit hlavní prvky těchto forem.

2.1 Referendum

Patří mezi nejrozšířenější formu přímé demokracie, nejvíce se uplatňuje na místní úrovni. Formálním pojetím lze referendum přirovnat k volbám, s tím rozdílem, že jsou zde voliči vyzváni k hlasování, případně vyjádření názoru k předem vyslovené zásadní otázce. Sloužit může k řešení nesčetně případů a situací. Podle účelu referenda, nutnosti jeho vyhlášení a území, na němž se

²⁰LIJPHART, A.: *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984, s. 198 – 199.

²¹PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. 2 vyd. Praha: Linde, 2008., s. 185. – 188.

²²PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 15. – 16.

koná hlasování, pak rozlišujeme několik typů. Referenda dělíme na celostátní, místní, obligatorní, fakultativní nebo na konzultativní a závazná.²³

„Referendum je meč na obou stranách ostrý a autoři ústav by s ním měli zacházet opatrně.“²⁴ Takto se vyjádřil známý politolog Giovanni Sartori k využití tohoto nástroje, při řešení určitého problému.

Na základě konkrétní formy vlády, rozlišujeme referendum vyhlášené mocí výkonnou, pokud má referendum sloužit ke změně Ústavy, mluvíme o tzv. referendu ex constitutione, které se musí konat na základě požadavků ústavního pořádku. Třetí možnost je pak referendum, které iniciovali sami občané na základě petice, zde je důležité dosáhnout určitého počtu podpisů.²⁵

Referenda lze rozlišovat na základě mnoha kritérií:

2.1.1 Závaznost

Za závazné označujeme takové referendum, jehož výsledek hlasování má přímý právem vynutitelný dopad na orgány státní moci. Takové hlasování v referendu označujeme jako závazné a má bezprostřední právní účinky. Proti tomu jsou případy, kdy referendum slouží orgánům státní moci jako informační zdroj a jeho výsledek závaznost nezakládá. V tomto případě hovoříme o referendu konzultativním.

Dle mého názoru, pokud se referendem přímo podílí lid na státní moci, měl by být výsledek referenda závazný. Jestliže je brán lid jako nejvyšší suverén a bude k takovému hlasování vyzván, měl by to být značný důvod pro rozhodnutí závazné. Takové rozhodnutí bývá často označováno jako rozhodnutí mandatorní, rozhodovací či decizivní.²⁶ V případě nezávazných referend vzniká podnět k jejich uskutečnění ve valné většině případů také shora. Proto se stejně jako Cronin domnívám, že by měl mít výsledek vliv nejméně politický, nejen jako kvalifikovaný průzkum veřejného mínění.²⁷

²³NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice, Zákon o místním referendu s poznámkami*, Praha: Linde, 2004, s. 12.

²⁴SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, s. 169.

²⁵KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2 vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 56.

²⁶PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 17.

²⁷CRONIN, E. T.: *Direct democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, s. 176.

2.1.2 Okamžik konání

Podstatný pro následnou klasifikaci je čas, zda referendu předchází nebo na něj zákonodárny proces navazuje. Rozhodnutí lidu předem, neboli ex ante, funguje jako pojistka, případně důvod pro přijetí rozhodnutí. Hlasování se tedy uskutečňuje před nabytím účinnosti právní normy a je součástí schvalovacího procesu zákona.²⁸

V referendu ex post má lid postavení tzv. „negativního zákonodárce“, hlasování se týká již platné a účinné právní normy. Podle některých je na tento typ referenda nahlíženo jako na institut přímé demokracie ve smyslu lidového veta, *sui generis*.²⁹ V České republice i ve většině států náleží tato role Ústavnímu soudu. K této pravomoci se Ústavní soud sám hlásí i ve své judikatuře: „Pravomoci Ústavního soudu jsou taxativně vymezeny v čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož Ústavní soud může pouze zrušit ustanovení zákona, která jsou v rozporu se základními lidskými právy a svobodami, nemůže je však nahradit ani doplnit, neboť plní „pouze“ roli tzv. negativního zákonodárce. Text zákona může změnit jen zákonodárny orgán.“³⁰

Soudy rozhodují v rámci ústavy a slučitelnosti s ústavním pořádkem, lid však žádná omezení při svém rozhodování nemá, jeho roli negativního zákonodárce nic neomezuje.

2.1.3 Předmět hlasování

Rousseau ve svém díle O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva vymezil, „že ve státě není žádný základní zákon, který by se nemohl odvolati, ani ne samo smlouva společenská; neboť kdyby se všichni občané shromáždili, aby zrušili tuto smlouvu za společného souhlasu, nelze pochybovati o tom, že by byla zákonitě zrušena.“³¹ V demokratickém právním státě je však zřejmé, že nelze rozhodovat o čemkoliv. Předmět referenda bývá zpravidla vymežován negativně. Nejčastějším důvodem referenda je rozhodování o běžných či ústavních zákonech, popřípadě otázkách věcných. V tomto případě sám lid rozhoduje, zda se takový

²⁸ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 19.

²⁹ FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 255.

³⁰ Úsnesení Ústavního soudu ze dne 29.06.1998 sp. zn. II. ÚS 272/98

³¹ ROSSEAU, J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Praha: V.Linhart, 1949, s. 115.

zákon stane součástí právního řádu, takové rozhodování nazýváme ex ante, jak už bylo výše řečeno.³²

2.1.4 Místo konání

Nejčastější použití prvků přímé demokracie probíhá na úrovni obcí a vyšších územně samosprávných celků, proto se na tento institut nepohlíží jako na projev práva, který by sloužil k výkonu moci, ale je to spíše projev práva na samosprávu.³³ Jako příklad uvedu německou ústavu, která postrádá prvky přímé demokracie na celostátní úrovni. Když se však zaměříme na instituty jednotlivých spolkových zemí, zjistíme, že jsou pečlivě propracované.³⁴

O referendu celostátním hovoříme v případě, kdy se koná na území celého státu.³⁵

2.1.5 Povinnost konání

Podle tohoto hlediska kategorizujeme referenda na základě povinnosti k jejich uskutečnění. Obligatorní, je takové referendum, které je nezbytné při schvalovacím procesu. Opak je referendum fakultativní neboli doplňující. Povinnost provádět obligatorní referendum je všude tam, kde se předepisuje ústava či zákon, mění se ústava, nebo při přijímání důležitých mezinárodních smluv, které mají vliv na státní suverenitu. Fakultativně lid rozhoduje, pokud právní řád zpravidla ústavním zákonem tento postup upravuje, a pokud oprávněné subjekty svého práva iniciovat referendum využijí.³⁶

2.1.6 Možnost iniciovat referendum

Rozhodujícím atributem při této klasifikaci je subjekt, který je oprávněným k iniciování referenda. Ve většině zemí jde o vrcholné ústavní představitele, parlament, vládu nebo lid. V případě lidu jde o zjednodušení, neboť lidu moc buď náleží, nebo nikoliv. Aktivní referendum je tedy v případě, že lidu moc náleží, čili

³² PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 18 - 19.

³³ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

³⁴ Přehled o přímé demokracii na úrovni jednotlivých spolkových zemí viz EPPE, Rainer. Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990. *Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung*. 2002, NR. 90, s. 44. Dostupný z WWW: <<http://www.kas.de/wf/de/71.4388/>>

³⁵ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 21.

³⁶ Tamtéž, s. 22.

má možnost referendum iniciovat. Pokud takovou mocí nedisponuje, tak se jedná o referendum pasivní a tato možnost je svěřena jiným subjektům.³⁷

2.2 Plebiscit

Tento pojem má blízkou souvislost s referendem. V plebiscitu mají obyvatelé daného území možnost vyjádřit se k dalšímu osudu tohoto území. Tyto plebiscity známe spíše z historie, kdy se jimi řešily spory států. V novodobém pojetí se tak řešil spor mezi Francií a Německem o území Alsaska-Lotrinska. Termín plebiscit a referendum se ve většině případů užívají jako synonyma. V jiném případě se jedná o plebiscit, pokud je vyvolání hlasování shora, zpravidla ad hoc ze strany státního orgánu ve chvíli, kdy on sám uzná za vhodné.³⁸

2.3 Lidová iniciativa

Dalším institutem, který řadíme do přímé demokracie, je lidová iniciativa. S menší nadsázkou můžeme tvrdit, že indikuje nějaký problém. Z hlediska předmětu lze v lidové iniciativě rozhodovat o stejných otázkách jako v referendu. Od ostatních forem se odlišuje tím, že vychází přímo od lidu. Tady se nabízí srovnání s peticí, rozdíl je však v tom, že pokud je lidová iniciativa právním řádem zakotvena, stává se obdobou zákonodárné iniciativy. Orgány státní moci nemohou pouze odpovědět jako je tomu u petice, ale jsou nuceny předepsaným způsobem požadavky lidu projednat a adekvátně na ně reagovat. Zpravidla vybízí k přijetí zákona nebo k vyhlášení referenda.³⁹

Lid se tak může dovolávat takřka jakéhokoliv rozhodnutí či řešení problému. Pokud je lidová iniciativa úspěšná, vede zákonodárce k příslušným krokům a naplnění závazků, které z ní plynou. Je však nutné, aby tato iniciativa nebyla zneužita a nebylo hlasováno o skutečnostech odporujících demokratickému právnímu státu, lidským právům a ústavním a právním řádům jednotlivých zemí.⁴⁰ Lidová iniciativa „umožňuje voličům prosadit konkrétní zákony bez zapojení volených zástupců.“⁴¹ Druhý typ iniciativy slouží spíše jako dovolání se určitých

³⁷ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 22.

³⁸ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. 2 vyd. Praha: Linde, 2008., s. 185.

³⁹ HENDRYCH, D. et al. *Právní slovník*. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 1459.

⁴⁰ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 23.

⁴¹ SMITH, M.: *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1.vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, s. 12

legislativních kroků. Pokus o zavedení obou druhů iniciativy byl uskutečněn v návrhu ústavního zákona, konkrétně sněmovním tisku č. 149 z roku 1997, který se však nepodařilo prosadit.⁴²

2.3.1 Evropská občanská iniciativa

Tento institut je stejně jako ostatní instrumentem přímé demokracie. Jedním z důvodů, proč chci věnovat pozornost také této problematice je fakt, že se na evropské občanské iniciativě mohou podílet i občané České republiky.

Evropskou občanskou iniciativou nabádají občané Evropskou komisi k tomu, aby v oblastech spadajících do jejích kompetencí navrhla právní předpis. Podmínkou úspěšnosti návrhu je získání podpory alespoň jednoho milionu občanů Evropské unie, kteří musí pocházet z alespoň sedmi různých členských států. V každém státě však musí počet signatářů dosáhnout určitého limitu, v České republice je to 16 500 podpisů. Nejvíce podpisů je třeba získat v Německu, konkrétně 74 250, nejméně naopak v Estonsku, Lucembursku, Maltě a Kypru, kdy je nejnižší hranice stanovena na 4500 podpisů.⁴³

Dalším krokem, jak podpořit iniciativu je vyplnění zvláštního formuláře, vyjadřujícího podporu. Postupy, kterými se řídí evropská občanská iniciativa, stanovuje nařízení, které přijal Evropský parlament a Rada Evropské unie v únoru 2011, pod číslem 211/2011 o občanské iniciativě. Pokud se občanům podaří nashromáždit minimální počet podpisů, Komise je povinna do tří měsíců od doručení iniciativy pečlivě posoudit její obsah. Komise vydá tzv. sdělení, ve kterém stanoví, jaké kroky hodlá v odezvě na iniciativu podniknout a svá sdělení řádně odůvodní. Tento dokument je zveřejněn ve všech jazycích Unie.⁴⁴

Před zahájením občanské iniciativy je nutné sestavit přípravný výbor, tvořený alespoň sedmi občany, kteří mají bydliště v sedmi různých členských státech. Může se jednat také o případ, kdy státní příslušník jednoho státu má trvalá bydliště ve více členských státech. Členové si musí zvolit svého zástupce a také náhradníka, kteří budou jednat jménem výboru s Komisí a budou plnit úlohu mluvčích. Členem přípravného výboru může být každý občan, jenž dosáhl věku

⁴³ Příručka k evropské občanské iniciativě. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, s. 21.

⁴⁴ Evropská občanská iniciativa. *Evropská komise* [online].[2011], 17.1.2014 [cit. 6.2.2014]. Dostupné z <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

opravňujícího ve volbách do Evropského parlamentu, tj. 18 let, s výjimkou Rakouska, kde je tato hranice posunuta na 16 let.⁴⁵

Tyto podmínky platí také pro navrhovatele evropské občanské iniciativy. Signatáři musí vždy vyplnit zvláštní formulář, mohou si vybrat z papírové nebo elektronické podoby. Formulář, kterým prohlašujeme podporu, musí splňovat konkrétní náležitosti, které určuje nařízení Evropského parlamentu a Rady, č. 21/2011 o občanské iniciativě, jak již bylo řečeno. Mezi tyto náležitosti patří například název, předmět a cíle iniciativy. Každé iniciativě je Evropskou komisí přiděleno registrační číslo. Součástí návrhu musí být také název iniciativy, téma, popis cílů, ustanovení smluv relevantní pro navrhované opatření, zdroje financování a podpory. Jakmile organizátoři iniciativy shromáždí potřebný počet prohlášení o podpoře, zasílají jej příslušným vnitrostátním orgánům k následnému ověření.⁴⁶

Na konec tohoto tématu bych ráda zmínila poslední zajímavost, která se týká registrace návrhu na stránkách Komise. Předtím než dojde k oficiální registraci iniciativy na uvedených stránkách, má Komise dvou měsíční lhůtu na ověření, zda byly určeny kontaktní osoby a zda byl ustanoven výbor občanů. Dále se ověřuje, jestli tato iniciativa nespadá mimo rámec pravomocí, opravňujících Komisi k předložení návrhu právního aktu. Teprve po této oficiální registraci, mají organizátoři povinnost do 12 měsíců shromáždit potřebný počet podpisů. Až ve chvíli, kdy se jim to podaří a Komise považuje iniciativu za důvodnou, vytvoří se návrh právního předpisu, který se následně předkládá odpovídajícímu legislativnímu orgánu. Teprve v této chvíli může příslušný orgán schválit právní předpis Evropské unie na základě občanské iniciativy.⁴⁷

⁴⁵ Příručka k evropské občanské iniciativě. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, s. 16-21.

⁴⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě

⁴⁷ Evropská občanská iniciativa. *Evropská komise* [online].[2011], 17.1.2014 [cit. 6.2.2014]. Dostupné z <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer>

2.4 Recall (Odvolání)

Tento institut není zcela jednoznačný, setkáváme se s názory, že je doplňkový k přímé demokracii⁴⁸, ale také s tvrzením, že má blíže k demokracii zastupitelské.⁴⁹ Já se domnívám, že je jedním z nejsilnějších prvků demokracie přímé, neboť slouží k rozhodování o volených představitelích. Každý volič může dospět k názoru, že zvolený zástupce neplní svoji funkci. V takovémto případě může sesadit zástupce z jeho místa, za pomoci odvolání. Jeho prostřednictvím lze sesadit politiky nebo státní úředníky.

„Vyznačuje se určitými znaky petice, přičemž je jakýmsi opakem voleb. V právních rádech jednotlivých zemí není tento institut zcela běžný.“⁵⁰ Ve většině případů slouží k vyvolání recallu určitý počet voličů, kteří tím dávají najevo svoji nespokojenost se zvoleným zástupcem. Výše podpisů se odvíjí od počtu hlasů, kterými byl zástupce zvolen. Odvolání tedy řeší otázky personálního typu.

Pokud bychom porovnávali frekvenci použití institutu referenda a iniciativy, dojdeme k závěru, že se používají častěji. Častější využití nachází tato forma přímé demokracie ve značné míře v Spojených státech, kde se odvolání používá až v 70 % měst USA a řadě větších měst na Západě.⁵¹ V Latinské Americe došlo k velkému rozvoji tohoto institutu v 90. letech. Země, která plně využívá tohoto institutu bez omezení, je právě Venezuela, kde je díky nové ústavě z roku 1999 možno odvolat každého voleného zástupce, včetně prezidenta. Hlavu státu lze odvolat, pokud o to požádá alespoň 20 % voličů, po uplynutí nejméně poloviny volebního období.⁵² Mnohdy je odvolání vázáno nejen na iniciativu občanů, ale také na vyjádření zákonodárního orgánu. Existují také země, kde je nutné, po vyjádření nedůvěry hlavě státu svolat referendum, které jeho odvolání potvrdí. Nejinak tomu bylo právě ve Venezuele roku 2004, kdy se opozice pokoušela v referendu neúspěšně odvolat tehdejšího prezidenta Hugo Cháveze.⁵³ Ve střední a východní Evropě, se tento institut nachází například v Polsku, Slovensku a taky

⁴⁸ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 25.

⁴⁹ ANTOŠ, M., WINTER, J.: *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s.133.

⁵⁰ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 25.

⁵¹ SMITH, M.: *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1.vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, s. 13

⁵² čl. 72, 233 Venezuelské ústavy, Dostupné z:

http://www.analitica.com/bitbliblioteca/venezuela/constitucion_ingles.pdf

⁵³ *Venezuelan referendum, 2004* [online], Český rozhlas. [citováno 6.2.2014] < http://www.rozhlas.cz/cro6/stop/_zprava/551371 >

některých německých státech. Naopak v západní Evropě v mnoha státech vůbec neexistuje.⁵⁴

Institut odvolání vychází z presumpce, že je lid nejvyšším suverénem, který legitimuje státní moc a proto by měl mít také toto právo. Právní řád České republiky takový institut nezná, ani v poměru k nositelům státní moci v legislativě nebo exekutivě.⁵⁵ Myslím, že jeho zavedení by bylo velice přínosné. Ústava České republiky, v čl. 26 stanovuje, že *poslanci a senátoři nejsou při výkonu své funkce vázání žádnými příkazy a měli by svůj mandát vykonávat pouze v souladu se svým slibem.*⁵⁶

Úprava o místním referendu, zákon č. 22/2004 Sb. v § 7 písm. c) stanovuje, že *„místní referendum nelze konat o otázkách volby a odvolání starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady a dalších členů zastupitelstva, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města.“*⁵⁷ Obdobná je i úprava o krajském referendu.

2.4.1 Úplný a smíšený recall

Tyto dvě základní formy rozlišujeme podle míry účasti občanů na procesu odvolání. O úplném odvolání mluvíme tehdy, když voliči nejen rozhodují o odvolání zástupce, ale sami mohou tento proces iniciovat. Již zmíněný příklad ve Venezuele proběhl právě touto formou na celostátní úrovni. Smíšený recall je charakteristický tím, že se voliči účastní pouze jedné části odvolání. Iniciují proces, o samotném odvolání však rozhoduje státní orgán. Existuje také opačný případ, kdy inicioval odvolání státní orgán, ale konečné rozhodnutí nechal na voličích. S touto formou se setkáváme především v Evropě. Pokud jde o odvolání hlavy státu na celostátní úrovni, proces je obvykle navozen parlamentem nebo jednou z jeho komor. Tento typ recallu nalezneme například v zemích jako je Rakousko, Srbsko, Slovensko nebo Rumunsko.⁵⁸

⁵⁴ SMITH, M.: *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1.vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, s. 13

⁵⁵ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 26.

⁵⁶ čl. 26 Ústavy ČR

⁵⁷ Zákon o místním referendu, č. 22/2004 Sb.

⁵⁸ BERAMENDI, V., et al. *Direct democracy: The International IDEA, Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 114 – 118.

2.5 Petice

Patří mezi nejstarší formu přímé demokracie, pochází z latinského slova *petitio*, jenž znamenalo žádost. Byla to možnost obrátit se na panovníka s nejrůznějšími požadavky.⁵⁹ Rozdíl v dřívější a současné době je ten, že panovník neměl povinnost se touto peticí zabývat a můžeme v této souvislosti hovořit spíše o jakési milosti nebo velkorysosti směrem k poddaným. Moderní demokratické státy petice zakotvují přímo do svých ústav. Když se podíváme na Českou republiku, bylo zde právo petiční přiznáno již od dob Rakouska-Uherska a dále pak v ústavách od roku 1920 a 1948. Pokud jde o ústavu z roku 1968, přímo se zde o právu petičním nedozvídáme, formálně však zaručeno bylo.⁶⁰

Současná právní úprava garantuje právo petiční v čl. 18 Listiny základních práv a svobod, kde „*se petiční právo zaručuje ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Každý má právo obracet se sám nebo s jinými na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu a nesmí se jí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.*“⁶¹

Petice jsou zpravidla adresovány státním či samosprávným orgánům. Tyto orgány mají povinnost petici projednat a ve stanovené době se k ní vyjádřit, případně k ní přijmout stanovisko. Dále musí státní orgán na petici odpovědět a odůvodnit své jednání. Stěžovatel nemá žádné státem garantované právo na to, aby bylo petici vyhověno.⁶² Působnost petice se nevztahuje na oblast výkonu moci soudní. V určitých oblastech může petice vyvolat hmotněprávní nárok, jednou takovou oblastí je registrace nové politické strany. Pro její vznik je důležitá podpora lidu. Občané si mohou pomoci petice také iniciovat místní referendum a podílet se tak na určitém společenském zájmu. Peticí máme možnost vyjádření svých názorů, proto je úprava petičního práva nezbytná, zvláště pak v demokratickém právním státě. Petice ve své podstatě zvláštní formou svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.⁶³

⁵⁹ MALÝ, K. et al. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. vyd. Praha: Linde, 1999, s. 186.

⁶⁰ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 15.

⁶¹ Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod, čl. 18.

⁶² HENDRYCH, D. et al. *Právní slovník*. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 685.

⁶³ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 16.

Ústavní soud se v nálezu ÚS č. 21/94 vyjádřil takto: „*Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, problematiku petičního práva neupravují. Lze dovést, že výkon tohoto práva chápou právě jako uplatňování svobody projevu, kdy se ani neočekává konkrétní reakce, ale rozhodující pro ně se jeví zřejmě právě ona zvláštní forma možnosti skutečné svobody projevu.*“⁶⁴

2.6 Lidové veto

Pokud nám lidová iniciativa slouží k návrhu nového zákona, lidové veto je pravým opakem. Tento specifický institut slouží k vyvolání hlasování, ve kterém mohou občané odmítnout právní předpis, který přijali volení zástupci. Pokud se stejně jako já ptáte, proč není tento institut rozšířený? Snad proto, že by byl prostředkem přímé demokracie až příliš účinným.

Shodné znaky lidové iniciativy a lidového veta tkví ve shromažďování podpisů. Jsou státy, kde je možné vyvolat veto jen v časově omezeném úseku, od přijetí právního předpisu, není to vždy podmínkou. Pokud je lidové veto úspěšně vysloveno, ruší se účinnost právního předpisu *ex tunc*. Není lepšího příkladu, než Švýcarska, kde jsou již schválené zákony podrobeny referendu za podmínky, že do 100 dní od jejich schválení podepíše petici 50 tisíc občanů nebo 8 kantonů.⁶⁵

Česká republika dosud nezaznamenala ani legislativní pokus o zavedení lidového veta. Největší ohlasy plynou ze Strany Svobodných občanů, která působí ve Zlínském kraji. Volební preference této strany jsou něco mezi 2 – 3 %. Vzhledem k tendenci volebního úspěchu nových stran, se třeba brzy nějakého návrhu na lidové veto dočkáme.⁶⁶

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94

⁶⁵ Otázky a odpovědi. *Strana svobodných občanů*. Svobodní [online]. 2012 [cit. 6.2.2014]. Dostupné z: <http://www.svobodni.cz/9-program/50-otazky-a-odpovedi/>

⁶⁶ Tamtéž

2.7 Lidová shromáždění

Pouze okrajově zmíním také tento institut. Jedná se o shromáždění občanů určitého územního celku, kteří se účastní veřejného zasedání, na kterém diskutují a také rozhodují o důležitých otázkách. Není asi velkým překvapením, že se tento institut vyskytuje v současné době jen zřídka. Nepochybně je Švýcarsko zemí, kde je tento institut začleněn. Otázky, o kterých občané diskutují, spadají do působnosti obcí, rozhodují například o rozpočtu obce, nebo územním plánu.⁶⁷

⁶⁷ NĚMEC, J.: *Švýcarsko: Veřejná správa skutečně zdola*. Listy: časopis pro politickou kulturu a dialog. Praha: Práce, 2011, č. 5.

3 PŘÍMÁ DEMOKRACIE V ČR *de lege lata*

Ještě než přistoupím k samotným formám demokracie, pokusím se stručně definovat pojem demokracie. Definice tohoto pojmu byla vnímána různě, přibližme si nyní alespoň ty nejnámější. Jako první se tento pojem objevil ve starověkém Řecku, kolem 5. stol. před naším letopočtem. Vznikl spojením slov *demos*- lid a *kratein*- vládnout. Neobecněji můžeme tedy definovat jako vládu lidu. K další velmi známé definici přispěl Abraham Lincoln, který o demokracii hovoří jako o „vládě lidu, prostřednictvím lidu a pro lid.“⁶⁸ Svého času byla demokracie vnímána jako vláda lůzy a naopak také jako nejideálnější forma vlády. Pro účel této práce postačí definice, že demokracie je formou vlády, v níž politickou moc stanovuje lid.⁶⁹

Pokud se lid sám podílí na výkonu státní moci, mluvíme o demokracii přímé. V současné době nenajdeme žádný stát, kde by se uskutečňovala pouze přímá demokracie. Také Švýcarsko je pouze kombinací demokracie přímé a zastupitelské.⁷⁰ Nyní bych již přistoupila k úpravě institutů přímé demokracie, které právní řád České republiky nabízí.

První kapitola této práce pojednává o institutech přímé demokracie z historického hlediska. Je patrné, že naši předchůdci nechovali k těmto institutům příliš velkou důvěru. Pokud chceme nahlížet na uplatňování přímé demokracie v úrovni celostátní, musíme vycházet z Ústavy ČR jako základního zákona, Listiny základních práv a svobod, dále jen LZPS a také Ústavního zákona č. 515/2002 Sb. o referendu o přistoupení k Evropské unii. Do dnešního dne nebylo v právním řádu zakotveno celostátní referendum, přestože o to aspirovaly desítky pokusů. Některé z nich dále ve své práci rozeberu.

Jak říká Pavlíček: „*Současná právní úprava tak vede mnohé k závěru, že konkrétní řešení sporné otázky přímé demokracie bylo ústavodárcem odloženo.*“⁷¹

Politický systém České republiky nutno charakterizovat jako parlamentní demokracii. Moc zákonodárnou tvoří lidem přímo legitimovaný Parlament České

⁶⁸KOPEČEK, L., HLOUŠEK, V.: *Demokracie- teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: 2005, s. 15. – 16.

⁶⁹ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 3.

⁷⁰ Tamtéž, s. 12.

⁷¹ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. 2 vyd. Praha: Linde, 2008., s. 367.

republiky.⁷² Všelidovým hlasováním na celostátní úrovni proběhlo rozhodování o přistoupení České republiky k Evropské unii a také historicky první volba prezidenta republiky.

3.1 Ústavní rámec

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. není jedinou ústavní normou, která patří do právního řádu České republiky. Ústava České republiky je polylegální, proto odlišujeme pojem „Ústava“, kterým se rozumí ústavní zákon č. 1/1993 Sb. a pojem „ústava“, kterým se má na mysli soubor všech platných ústavních zákonů, nazývaných ústavním pořádkem. Pojem ústavní pořádek vymezuje čl. 112 odst. 1 Ústavy. Pavlíček říká, že se jedná „o neuzavřený soubor všech platných ústavních zákonů, jež dohromady tvoří Ústavu České republiky v širším smyslu.“⁷³

Velmi rozporuplné názory vyvolal nálezn Ústavního soudu, který stanovil: „*Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.*“⁷⁴ Tento postoj byl kritizován, neboť Ústava vymezuje ústavní pořádek v čl. 112 Ústavy.

V této práci za stěžejní ústavní normy považuji Ústavu,⁷⁵ Listinu základních práv a svobod,⁷⁶ Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii,⁷⁷ Ústavní zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků.⁷⁸

⁷² PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s 38.

⁷³ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. 2 vyd. Praha: Linde, 2008., s. 241.

⁷⁴ Nález Ústavního soudu č. 80/2002 Sb. ÚS, sv. 26 (č. 403/2002 Sb.)

⁷⁵ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁷⁶ Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁷⁷ Zákon č. 515/2002 Sb., Ústavní zákon o referendu o přistoupení k Evropské unii

⁷⁸ Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků

S ohledem na výše citovaný nálezn Ústavního soudu, považuji za důležité zmínt také Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a s ním Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jenž stanovuje právo podílet se přímo nebo volenými zástupci na veřejných záležitostech.⁷⁹

3.1.1 Ústava ČR

Čl. 2. odst. 1 upravuje vztah přímé a zastupitelské demokracie. „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.* Čl. 2. odst. 2. *Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“⁸⁰ Za lid považujeme na straně jedné občany státu, ale také jeho obyvatele. K tomu bych zmínila čl. 21 odst. 1 LZPS, pokud mluvíme o právech politických, užívá se pojmu – „občané“. „*Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“⁸¹ Jestliže mluvíme o základních právech a lidských svobodách, užívá se termín „každý“, viz čl. 5 LZPS: „*Každý je způsobilý mít práva.*“⁸²

Ústava vidí přímou demokracii pouze jako dodatek k reprezentativní demokracii, její uplatnění však nevyklučuje. Vychází z předpokladu, že reprezentativní demokracie dává lidu záruku v tripartici moci a dalších zárukách, jako například právo na odpor. Hlavním rozdílem je, že k výkonu státní moci není třeba institutů přímé demokracie.⁸³

Podle některých autorů ani nelze, aby byl Ústavou vyloučen přímý výkon státní moci, neboť by tím byly popřeny základní demokratické zásady suverenity lidu.⁸⁴

Pro čl. 2 odst. 2 Ústavy platí, že ústavodárci k zavedení institutů přímé demokracie nestanovuje imperativ, nýbrž výslovně umožňuje přijmout právní předpis v podobě ústavního zákona, jímž by zavedl některý z institutů přímé demokracie.⁸⁵ Spíše ojedinělý názor má Pavel Mates, který ustanovení „ústavní

⁷⁹ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a politických právech, čl. 25.

⁸⁰ Ústava ČR, čl. 2/odst. 1,2

⁸¹ Listina základních práv a svobod, čl. 21

⁸² Listina základních práv a svobod, čl. 5

⁸³ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. čl. 2, s. 18.

⁸⁴ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl: Ústavní systém*. 2.vyd. Praha: Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 59.

⁸⁵ MLSNA, P.: *Úvaha nad přímou demokracií v ČR. Právní zpravodaj*, 2008. 10, s. 11.

zákon může stanovit“ vykládá ve smyslu, že ústavodárce si sám zvolí, zda k naplnění tohoto článku přijme ústavní zákon nebo zákon běžný.⁸⁶

Obecně mezi odborníky panuje shoda na tom, že s ohledem na logický, systematický a historický výklad, ústavodárce zamýšlel přímý výkon státní moci omezit stanovením imperativu ústavního zákona.⁸⁷ Fakt, že v LZPS upravený institut je zároveň vyhrazen dalšímu ústavnímu zákonu k provedení, považuje mnoho autorů za problematický.⁸⁸

V případě, že se ústavodárce rozhodne zavést instituty přímé demokracie, musí dodržet ustanovení *„lid vykonává státní moc přímo“*. Z toho tedy vyplývá nutnost zavést takový institut, který bude znamenat přímý výkon státní moci. Tím však není konzultativní či nezávazné referendum, ani lidová iniciativa.⁸⁹ Tentokrát přichází s opačným názorem Mlsna, který vnímá přímou demokracii, jako *„možnost slyšet i názor těch, kteří se přímo na výkonu státní moci v mezidobí voleb neúčastní.“*⁹⁰

Další otázkou je, zda má Ústava na mysli přijetí jednorázového ústavního či běžného zákona, kterými se bude rozhodovat v konkrétní věci nebo zda požaduje obecně upravený institut možný využívat opakovaně ve vymezených případech. Podle Pechance a také Filipa míní Ústava obecnou normu, usuzují tak z formulace *„lid vykonává“*, což podle nich není totéž jako *„lid vykoná.“*⁹¹

Přesvědčení, že je možné volit obě cesty při zavedení institutu přímé demokracie, sdílí například Syllová. Podle ní lze volit mezi jednorázovou právní úpravou (ad hoc), ale lze jít také cestou obecné podoby.⁹² Dosavadní výklad nám ukazuje, jak je interpretace čl. 2 odst. 2 Ústavy problematická. Troufám si říci, že úprava přímé demokracie v tomto ustanovení není zcela dostatečná a je značně neurčitá. V praxi jsme se mohli setkat s pokusy o přijetí obecné úpravy, dosud však bez úspěchu.

⁸⁶ MATES, P.: Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*, 2007. 2, s. 56.

⁸⁷ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektrum, 2002, s. 100 – 101.

⁸⁸ PAVLÍČEK, V.: *O české státnosti. Úvahy a polemiky*. Praha: Karolinum, 2002, s. 285.

⁸⁹ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 41.

⁹⁰ MLSNA, P.: Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*, 2008. 10, s. 11.

⁹¹ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 41.; FILIP, J.: Ústavní právo České republiky I. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR. 4. vyd. Brno: Doplněk, 2003, s. 386.

⁹² SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. čl. 2, s. 18.

3.1.1.1 Mezinárodní smlouvy

Podstatou čl. 10a Ústavy je „přenos pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci formou mezinárodní smlouvy.“ Pro náš účel postačí hovořit o souhlasu k procesu ratifikace mezinárodních smluv.

Tzv. euronovela Ústavy nám napovídá, že navrhovatel předvídal integrační tendence a rozšíření pravomocí státu na mezinárodní organizace.⁹³ Ve snaze dát těmto rozhodnutím patřičnou míru legitimacy, navrhl pro taková rozhodnutí formu referenda.⁹⁴ Z důvodové zprávy k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb.: „Vstup do popsané mezinárodní instituce, konkrétně Evropské unie, s sebou přináší bezprostřední důsledky pro život občanů, a proto rozhodnutí o něm vyžaduje vysokou míru legitimacy. Totéž platí o rozhodování o dalších mezinárodních smlouvách, jimiž budou přenášeny některé další pravomoci ústavních orgánů. „*Proto je k ratifikaci předmětné mezinárodní smlouvy třeba souhlasu ústavní většiny⁹⁵ členů obou komor, pokud ústavní zákon nestanoví, že je k ratifikaci třeba referenda.*“⁹⁶

Přenesení pravomocí z orgánů na mezinárodní instituce má v rukou Parlament České republiky. K tomuto přenosu může dojít dvojím způsobem. O ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a odst. 1 Ústavy může dojít na základě meritorního rozhodnutí, které provede sám Parlament. Druhá možnost je, že toto rozhodování přenechá Parlament lidu a rozhodne o pořádání referenda.

V obou situacích je nutné, aby byl poskytnut souhlas tří pětin všech poslanců a tří pětinové většiny všech senátorů.⁹⁷ Pokud se Parlament usnese na delegování pravomocí prostřednictvím referenda, je jeho výsledek závazný. Podle čl. 10a odst. 2 Ústavy není v takové situaci přípustné, aby se konalo referendum pouze konzultativní.⁹⁸ Vyvolání referenda iniciuje oprávněný subjekt a povinnost tohoto vyhlášení nevyplývá z právního předpisu, proto lze konstatovat, že se jedná o referendum fakultativní. Jako součást schvalovacího procesu jde rovněž o referendum ex ante. Za jakých okolností má být využito lidového hlasování,

⁹³ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým byl čl. 10a vnesen do Ústavy

⁹⁴ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s 42.

⁹⁵ 3/5 všech poslanců a 3/5 přítomných senátorů

⁹⁶ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým byl čl. 10a vnesen do Ústavy

⁹⁷ čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR

⁹⁸ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s.43.

a kdy postačuje souhlas Parlamentu, zůstává otázkou. Blíže o tomto tématu Malenovský, který pohlíží na vyhlášení lidového hlasování jako na „*nutnost tehdy, pokud jsou mezinárodní smlouvou přenášeny pravomoci v mimořádném měřítku, ať již z hlediska kvality nebo kvantity.*“⁹⁹

Dosáhnout schválení s přenosem pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizace nebo instituce je komplikovanější kvůli nutnosti usnesení se Parlamentu na kvalifikované většině ohledně vypsání referenda. Nejprve se tedy musí Parlament usnést na vypsání referenda a pak teprve závazně rozhodne lid. Příkladem je Zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, který upravil referendum o připojení k Evropské unii. Souhlas Parlamentu České republiky s ratifikací smlouvy byl nahrazen výsledkem referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii, viz dále.¹⁰⁰

Podle Pechance bude „*vždy nutné zohlednit měřítko kvantity (množství přenášených pravomocí), kvality (význam přenášených pravomocí) a efektivitu (poměr finanční náročnosti referenda a přenášených informací).*“¹⁰¹

3.1.1.2 Přímá volba prezidenta

K tomu, aby mohl být v roce 2013 volen prezident přímo, musel změnit Parlament Ústavu a také novelizovat volební zákon, viz čl. 58 Ústavy. Zavedení přímé volby znamenalo zásah do tradičního pojetí volby hlavy státu. Byly na úkor zastupitelské demokracie posíleny prvky demokracie přímé. Ačkoliv bylo učiněno již několik návrhů na zavedení přímé volby, jejich přijetí ve formě ústavního zákona bránily rozdílné názory na způsob provedení.¹⁰²

Po mnoha rokováních zavedl přímou volbu ústavní zákon č. 71/2012 Sb., ratifikovaný na přelomu let 2011/2012. Později, v srpnu 2012 byl k němu přijat prováděcí zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, který předepisuje veškeré podrobnosti o návrzích kandidátů, vyhlášení a provádění volby a jiné.

⁹⁹MALENOVSKÝ, J.: K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu. *Právník*, 2005, č. 4, s. 346.

¹⁰⁰PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s.44.

¹⁰¹KLÍMA, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1441.

¹⁰²PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA. *Vláda České republiky*. Přímá volba prezidenta [online]. 2011 [cit.17.2.2014].Dostupné:<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/prima-volba-prezidenta-78534>

Návrh byl bez potíží schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem, prezident jej podepsal dne 1. srpna 2012.¹⁰³

Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s Ministerstvem vnitra přichystalo tři varianty přímé volby hlavy státu občany. Jeden návrh se týkal jednokolové volby, zbylé dva návrhy dvoukolové volby. Legislativní rada vlády pak doporučila užít pro volbu prezidenta stejný princip volby jako je to u voleb do Senátu.¹⁰⁴ Myslím si, že velmi atraktivní byla také varianta australského modelu, kdy si volič zvolí jednotlivé kandidáty podle svých preferencí. Prezidentem, se pak stává ten kandidát, který byl první v celkovém pořadí. Zvítězila však varianta využívaná pro volby do Senátu České republiky.¹⁰⁵

Nyní bych se zaměřila na nejpodstatnější změny v Ústavě, které zavedl ústavní zákon o přímé volbě prezidenta republiky.

Volba prezidenta republiky se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva všech českých občanů nad 18 let. Kandidáti musejí splňovat podmínky pro výkon funkce, tedy občanství ČR a věk nejméně 40 let, nesmí jít o stávajícího (posledního) prezidenta, pokud je ve funkci již druhé volební období po sobě. Volba se musí konat v posledních šedesáti dnech funkčního období úřadujícího prezidenta, nejpozději však třicet dnů před jeho koncem. Volbu vyhlašuje předseda Senátu. Prezidentem se pak stane kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů.¹⁰⁶ Prezident republiky nově skládá slib do rukou předsedy Senátu, tomu se také vzdává svého mandátu.¹⁰⁷ Ústavní zákon omezil trestněprávní imunitu prezidenta republiky, viz čl. 65 Ústavy. „*Prezidenta republiky nelze zadržet nebo stíhat pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt pouze po dobu výkonu funkce.*“¹⁰⁸ Tento článek prošel velkou změnou, především odstavec druhý a třetí byly značně rozšířeny. Žalobu na prezidenta může podat Senát se souhlasem Poslanecké sněmovny Ústavnímu soudu, pro velezradu, nově je zde upravena také

¹⁰³ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

¹⁰⁴ JUSTICE CZ. Ministerstvo spravedlnosti ČR. Legislativní rada vlády [online]. 2011 [cit.17.2.2014]. Dostupné: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=2375&d=315063>

¹⁰⁵ POLITIKA A SPOLEČNOST. Rozhlas. Přímá volba prezidenta [online]. 2010 [cit.17.2.2014]. Dostupné: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/prima-volba-prezidenta-ma-byt-dvoukolova-shodly-se-strany--858845

¹⁰⁶ Čl. 56 Ústavy

¹⁰⁷ Čl. 58, 61 Ústavy, Zákon č. 71/2012 Sb. o přímé volbě prezidenta

¹⁰⁸ Čl. 65 Ústavy, Zákon č. 71/2012 Sb. o přímé volbě prezidenta

možnost důvodu „*hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.*“¹⁰⁹ Odstavec třetí zmíněného paragrafu upřesňuje trestní stíhání, k jehož návrhu je nutný souhlas 3/5 většiny senátorů a k souhlasu Poslanecké sněmovny je třeba 3/5 většiny všech poslanců. Souhlas musí být dán do tří měsíců, jinak platí, že nebyl dán.¹¹⁰

Dále se přistupuje i ke změně čl. 66 Ústavy, protože s ohledem na vazby mezi orgány moci výkonné a zákonodárné je vhodnější, aby v době, kdy je uvolněn úřad prezidenta republiky a kdy přechází pravomoc jmenovat a odvolávat předsedu a další členy vlády na předsedu Poslanecké sněmovny, nevyhlašoval volby do tohoto zákonodárného orgánu ústavní činitel, jehož postavení je na Poslanecké sněmovně, resp. na výsledku nových voleb závislé. Ze stejného důvodu se v nově navrhované právní úpravě svěřuje, v době, kdy je uvolněn úřad prezidenta republiky, pravomoc vyhlašovat volby do Poslanecké sněmovny předsedovi Senátu a pravomoc vyhlašovat volby do Senátu předsedovi Poslanecké sněmovny.¹¹¹

3.1.1.3 Právo na samosprávu

O územní samosprávě pojednává Hlava sedmá Ústavy, ve které je stanoveno právo obcí a krajů na vlastní samosprávu. Ústava přesně neupravuje právo na rozhodování ve věcech samosprávy přímo. Spíše naopak, čl. 101 odst. 1 Ústavy stanovuje, že „*obec je samostatně spravována zastupitelstvem.*“ Ústava tedy v kontextu s územními samosprávnými celky mlčí.¹¹² Tady opět nastává rozepře některých autorů o to, zda je výhradní právo zastupitelstva na výkon samosprávné moci absolutní či není. Pavlíček se domnívá, že „*samostatné spravování obce se zpravidla neděje přímo společenstvím občanů, ale prostřednictvím zastupitelstva, eventuálně jiných jeho orgánů.*“¹¹³ Další autoři pojmají územní samosprávu z hlediska přirozenorprávního, sama územní samospráva je pro ně výsledkem přirozeného vývoje, z čehož nepřímo odvozují i právo občanů obce na její přímý

¹⁰⁹ Čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR

¹¹⁰ Čl. 65 odst. 3 Ústavy ČR

¹¹¹ PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA. *Vláda České republiky*. Přímá volba prezidenta [online]. 2011[cit.17.2.2014].Dostupné:<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/prima-volba-prezidenta--78534>

¹¹² SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. čl. 2, s. 855.

¹¹³ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. 2 vyd. Praha: Linde, 2008., s. 654.

výkon.¹¹⁴ Shodně, Preambule Evropské charty místní samosprávy, která byla Českou republikou podepsána dne 28. května 1998, odkazuje na přímý výkon občanů obce.¹¹⁵ Klade si za cíl dosáhnout stavu, kdy se budou lidé podílet na chodu veřejných věcí v co největší míře.

Já se přikláním k teorii druhé, každý občan¹¹⁶ má možnost volit své zástupce i na regionální úrovni z čehož usuzuji, že nejde pouze o absolutní výkon zastupitelstev. Jako další argument bych použila oddělení obce, které nelze provést bez souhlasu občanů. Zákon o obcích stanoví: „*O oddělení části obce rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti na návrh obce, který podá obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit. Nepodá-li obec návrh do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků místního referenda, nebo jestliže v návrhu na oddělení části obce provede změny, které jsou v rozporu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, může tak učinit kterýkoliv občan obce.*“¹¹⁷

3.1.2 Listina základních práv a svobod

Jak jsem již výše uvedla, Listina základních práv a svobod patří do ústavního pořádku České republiky. Z pohledu institutů přímé demokracie má značný vliv.

3.1.2.1 Právo petiční

V této práci je na petice nahlíženo jako na prostředek přímé demokracie, přestože nezakládá přímý vliv na státní moci. Petiční právo je součástí základních lidských práv a svobod. Čl. 18 Listiny v odst. 1 stanovuje: „*Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu má každý právo sám nebo s jinými obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*“¹¹⁸ Nejsou zde stanoveny žádné upřesňující podmínky. Právo náleží každému bez rozdílu. Právní úprava petičního práva na mezinárodní úrovni téměř neexistuje, o poznání bohatší je úprava v rámci Evropské unie.¹¹⁹

¹¹⁴ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. 2 vyd. Praha: Linde, 2008., s. 654.

¹¹⁵ Zákon č. 181/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy

¹¹⁶ Myslí se občan, který splňuje podmínky pro volby do obecních zastupitelstev

¹¹⁷ Zákon o obcích, č. 128/2000 Sb., čl. 22/ odst. 1

¹¹⁸ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 18

¹¹⁹ Čl. 194 Smlouvy o Evropském společenství

Listina základních práv a svobod dále stanovuje, že peticí nelze zasahovat do nezávislosti soudu.¹²⁰ Ustanovení se vztahuje na všechny obecné soudy, ale také na Ústavní soud České republiky. V souvislosti s tím, je důležité zmínit další garantované právo nezávislosti moci soudní, které má větší váhu.¹²¹

Listinou zaručená práva a svobody nesmí být peticí narušeny.¹²² Je to myšleno ve smyslu dodržování, nicméně není zakázáno žádat změny ústavních zákonů včetně LZPS.¹²³

K tématu bych také ráda zmínila rozhodnutí Ústavního soudu, týkající se petičního práva. Z pohledu meritorního rozhodnutí stanovil Ústavní soud povinnost nebránit podání petice, tj. povinnost ji přijmout. Petici vidí jako určitý druh názoru ve veřejné věci.¹²⁴ V rozhodnutí ÚS č. 350/04 zhodnotil, že pasivní legitimace k přijetí petice náleží pouze státním a samosprávným orgánům.¹²⁵

K provedení čl. 18 LZPS slouží zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, který bude blíže specifikován v další části, v oblasti zákonného rámce.

3.1.2.2 Právo podílet se na správě veřejných věcí

Právě čl. 21 LZPS považuji za stěžejní ustanovení, které garantuje přímý podíl občanů na správě veřejných věcí. Analogicky na toto ustanovení pohlíží také praxe soudů. „*Volby i místní referendum mají společný základ v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví veřejné subjektivní právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“¹²⁶

Občané se podílejí na výkonu správy věcí veřejných přímo nebo pomocí volených zástupců. Využívají tedy právo na svobodnou účast ve volbách reprezentantů lidu, ale také možnost na účasti v přímé demokracii.¹²⁷

¹²⁰ čl. 18 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

¹²¹ čl. 81, 82 Ústavy, čl. 36 Listiny základních práv a svobod

¹²² čl. 18 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

¹²³ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl: Lidská práva a základní svobody.* 2.vyd. Praha: Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 195.

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94

¹²⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004 sp. zn. II. ÚS 350/04

¹²⁶ Krajský soud v Plzni, 57 Ca 61/2007-56 ze dne 31.07.2007

¹²⁷ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl: Lidská práva a základní svobody.* 2.vyd. Praha: Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 211.

3.1.3 Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU

Trendem 20. století byla integrace mnoha evropských států do Evropského společenství, nyní Evropské unie. Zprvu bylo důvodem spojování hospodářské hledisko, které později přerostlo i do rozměrů politických. Vlády všech těchto států přistupovali k integraci s potřebnou mírou legitimacy a uchylovali se k všelidovým hlasováním. Obyvatelé o přistoupení rozhodovali v zemích Rakouska, Norska, Švédska, Dánska, Finska, Irsko, Velké Británie, Francie či Itálie.¹²⁸

Jak jsem již zmínila, ústavní pořádek České republiky tvoří také ústavní zákony přijaté podle Ústavy České republiky. Pro nelze opomenout ústavní zákon, kterým bylo provedeno historicky první referendum v České republice, na celostátní úrovni. O tomto zákoně rozhodoval Senát, co jej k tomu vedlo, napovídá důvodová zpráva k ústavnímu zákonu o referendu o vstupu České republiky do Evropské unie.

„Význam těchto aktů je vzhledem k jejich problematické reversibilitě, bezprostřednímu významu pro život občanů a dopadům na pojetí státní suverenity, limitované nadále komunitární a unijní sférou, takový, že přesahuje běžný mandát parlamentů. Z těchto důvodů, tj. kvůli potřebě vyšší legitimacy, volily členské státy, resp. státy kandidátské, za časté rozhodnutí formou referenda.“¹²⁹ Toto bylo důvodem, proč Parlament České republiky rozhodl svěřit rozhodování do rukou lidu. Vyjádření občanů se týkalo otázky: „Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?“¹³⁰ Občané odpovídali formou odpovědi ano/ne. Zúčastnit referenda se mohl každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let.¹³¹

Ústavní soud byl připraven i na možnost, že se občané vysloví proti vstupu do Evropské unie. Pokud by nastala tato situace, bylo by možné po dvou letech opakovat konání referenda a učinit tak nové hlasování. Vyvolat nové hlasování mohla jen vláda (2/5 poslanců, 2/5 senátorů). Tento ústavní zákon však

¹²⁸ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s.50.

¹²⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 515/2002 Sb., Ústavní zákon o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

¹³⁰ Čl. 1 odst. 2 zákona č. 515/2002 Sb., zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU

¹³¹ Čl. 1 odst. 3 zákona č. 515/2002 Sb., zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU

nestanovil, že je to povinnost. Vyhlášení by náleželo pouze vůli subjektů. Nejednalo by se tedy o referendum obligatorní, nýbrž fakultativní.¹³² Důvodová zpráva označuje referendum v ústavním zákoně č. 515/2002 Sb. jako *obligatorní, decisní a monotematické* (týkající se jen přistoupení).¹³³ Proto není toto referendum provedením čl. 2. odst. 2 Ústavy, jenž předpokládá referendum obecné, avšak naplněním čl. 10a odst. 1,2 Ústavy, který referendum poskytuje jako jednu z možností týkajících se přenosu některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Ústavní zákon o referendu stanovil, že je pro přistoupení k Evropské unii nutno vyjádření souhlasu nadpoloviční většiny hlasujících, přičemž nebylo určeno minimální kvorum.¹³⁴ K tomu, aby bylo rozhodnutí dostatečně legitimní, slouží stanovení minimální účasti voličů, po jejímž dosažení bude referendum platné. Český ústavodárce se v otázce přistoupení k Evropské unii zdržel stanovení minimální účasti. Jak napovídá důvodová zpráva, bylo zvažováno zavedení podmínky alespoň 50% účasti, ale také nižší 30% kvorum. V konečném důsledku byl zvolen postup, který nestanovil hranici minimální účasti. Argumentace z důvodové zprávy zní: (...) „že se ponechává zcela na voličích, zda se hlasování zúčastní nebo ne; pokud však hlasovat nepřijdou, neovlivní výsledek referenda – rozhodnutí vlastně přenechají aktivním občanům.“¹³⁵ Souhlas lidu s přistoupením k Evropské unii daný referendem, nahradil souhlas Parlamentu s ratifikací Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii.¹³⁶

Na referendum se vztahuje soudní přezkum, který byl v této věci z důvodu celostátního a politického významu svěřen Ústavnímu soudu.¹³⁷ Ovšem velmi zajímavé jsou hranice, které byly pro přezkum stanoveny. Ústavní soud mohl posuzovat nezákonnost postupu při konání referenda pouze v rámci Ústavního zákona o přistoupení k Evropské unii a v rámci prováděcí normy, ne však s ústavním pořádkem jako celkem.¹³⁸

¹³² Čl. 3. zákona č. 515/2002 Sb., zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU

¹³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 515/2002 Sb., Ústavní zákon o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

¹³⁴ Čl. 5 odst. 1 zákona č. 515/2002 Sb., zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU

¹³⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 515/2002 Sb., Ústavní zákon o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

¹³⁶ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s.55.

¹³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 515/2002 Sb., Ústavní zákon o přistoupení České republiky k Evropské unii, Obecná část.

¹³⁸ FILIP, J.: Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2003, č.7.

Ústavní norma č. 515/2002 Sb. byla přistoupením k Evropské unii naplněna, protože ji bylo možné aplikovat pouze na případ přistoupení k Evropské unii. Otázka aplikovatelnosti této normy byla znovu otevřena při posuzování Lisabonské smlouvy. Tato smlouva reformovala primární právo Evropské unie, proto bylo nutné posoudit soulad s ústavním pořádkem České republiky. Ústavní soud tedy porovnával Lisabonskou smlouvu s ústavním pořádkem České republiky, k tomu byl také vyzván, aby současně vyřešil otázku – zda je výše zmíněný zákon také aplikovatelný na proces ratifikace Lisabonské smlouvy.¹³⁹

Sám prezident republiky, Václav Klaus, nastolil tuto otázku. Podle něj čl. 1 odst. 2 zmíněné přístupové smlouvy myslí jakoukoliv přístupovou smlouvu, tedy i Lisabonskou a bylo by podle něj žádoucí zabývat se otázkou, zda i k ratifikaci Lisabonské smlouvy není třeba provedení obligatorního referenda.¹⁴⁰ Ústavní soud však dospěl k opačnému závěru, na proces ratifikace Lisabonské smlouvy nemusí být referendum obligatorně využito, protože ústavní zákon není aplikovatelný na ratifikaci Lisabonské smlouvy.¹⁴¹ V následujícím nálezu pak dále stanovil, „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.“¹⁴²

3.2 Zákonný rámec

Dosud jsem se zabývala instituty přímé demokracie v rámci ústavního pořádku České republiky. Aby mohly být způsobeny účinky přijatého ústavního ustanovení, je třeba přijmout zákon, kterým bude provedeno. K tomu slouží přijetí běžného zákona. V následném textu budou tedy rozebírány instituty přímé demokracie v rovině běžného zákonodárství.

¹³⁹ Nález ÚS sp. zn. Pl. 19/08 ze dne 26. 11. 2008, Nález ÚS sp. zn. Pl. 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

¹⁴⁰ Nález ÚS sp. zn. Pl. 19/08 ze dne 26. 11. 2008, body 27, 28.

¹⁴¹ Nález ÚS sp. zn. Pl. 19/08 ze dne 26. 11. 2008, body 212.

¹⁴² Nález ÚS sp. zn. Pl. 29/09 ze dne 3. 11. 2009, bod 104.

3.2.1 Zákon o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii

Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii byl přijat na základě čl. 6 ústavního zákona o referendu jako nutnost přijetí prováděcí normy. Dále byl tento zákon realizován na základě vyhlášky č. 115/2003 Sb. Tento zákon byl použit pouze na referendum o vstupu do Evropské unie, potvrzuje nám to důvodová zpráva k zákonu č. 114/2003 Sb., v níž se poznamenává, „že by bylo v budoucnosti dobré upravit tuto otázku přijetím obecné úpravy o provádění referenda, ke kterému se vždy pouze přijme tzv. přízpusobovací zákon.“¹⁴³

Při celkovém pohledu na tento zákon můžeme spatřit, že ve většině pouze odkazuje na zákon o volbách do zastupitelských orgánů České republiky, případně využívá již stávajících úprav, například u volebních okrsků, seznamů voličů atd. Odlišné pak zůstaly oblasti, které se týkaly samotné úpravy výsledků referenda nebo přezkumu ústavnosti. Tento zákon nabyl účinnost velmi krátce před zahájením samotného referenda, možná je to také jeden z důvodů, proč neupravoval samotnou kampaň. Velmi netypicky také neupravoval možnost zahraničních občanů na účasti referenda, tudíž se mohli účastnit pouze občané žijící na území České republiky.¹⁴⁴

I když jsem v této věci podala jen krátký souhrn informací, myslím, že i tak je patrná jakási „zbytečnost“ jednorázového použití. Povaha ústavního i prováděcího zákona svědčí o nemožnosti obecné platnosti a aplikovatelnosti mimo účel o přistoupení České republiky k Evropské unii. Zbytečnost spatřuji především přidáváním jednorázových ustanovení do právního řádu. Po skončení referenda se stal neaktuální celý oddíl 10 zákona o Ústavním soudu, stejně tak nyní již zrušené odst. 1 písm. l) a m) čl. 87 Ústavy.¹⁴⁵

¹⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii

¹⁴⁴ Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii

¹⁴⁵ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s.60.

3.2.2 Zákon o místním referendu

Úprava místního referenda v České republice spočívá v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Tento zákon naplňuje právo na samosprávu¹⁴⁶, čl. 21 odst. 1 LZPS, Evropskou chartu místní samosprávy. Dále vychází právo také z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Zákon č. 22/2004 není první, který by upravoval místní referendum. Výkon přímé demokracie na místní úrovni upravoval již zákon č. 284/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a místním referendu. Poslední novelizaci uskutečnil zákon č. 142/2012 Sb., kterým byly změněny § 6-9, týkající se evidence a registru obyvatel.

3.2.2.1 Území

Paragraf první upřesňuje, že se může referendum konat v obci, městské části, městském obvodu, na území hlavního města Prahy, také na území statutárního města a případně také v části obce, pokud tak stanoví zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.¹⁴⁷ Do rozsahu území nepatří vojenské újezdy. Důležité je podotknout, že i zde mají obyvatelé potřebu vyjádření názoru, který mohou vyjádřit tzv. anketou.¹⁴⁸ Problematiky území se týká také oddělení části obce. Je to případ, kdy je nutné vyhlášení referenda, které se koná na oddělovaném území.¹⁴⁹

3.2.2.2 Hlasování

Právo na hlasování v referendu Listina přímo nezmiňuje, jedná se však o součást práva volebního. Zde už Listina upravuje „*Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.*“¹⁵⁰ Je tedy očividné, že samotné podmínky, týkající se hlasování v referendech, musí upravovat speciální zákon.

Právo zúčastnit se referenda a vyjádřit svůj názor na stanovenou otázku má každá osoba, které náleží také právo volit do zastupitelstva obce, osoba oprávněná. Za tu se považuje každý občan České republiky s trvalým pobytem v místě obce, který nejpozději v den hlasování dosáhl 18 roku věku. Jestliže

¹⁴⁶ Hlava VII. Ústavy ČR

¹⁴⁷ Čl. 1 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁴⁸ Výnos č. 1/2012 Újezdního úřadu vojenského újezdu.

¹⁴⁹ Čl. 21 Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

¹⁵⁰ Čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

mezinárodní smlouva¹⁵¹ stanoví, že bude toto právo přiznáno také státním občanům jiného státu, platí stejné podmínky. Osoby oprávněné k hlasování v referendu jsou vedeny v seznamu voličů vedeného podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.¹⁵²

Podmínky, které vymezují požadavky na oprávněné osoby, hlasující v místním referendu byly již zmíněny. Vedle toho však existují také překážky ve výkonu práva hlasovat v místním referendu. Mají se na mysli překážky vzniklé na základě vazby, výkonu trestu odnětí svobody, také překážky vzniklé zbavením způsobilosti k právním úkonům, omezením osobní svobody, stanovené na základě zákona z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo pokud jde o výkon vojenské činné služby, která neumožňuje plnění povinností účast v místním referendu.¹⁵³ Zákon tyto překážky vyjmenovává taxativně, jsou stanoveny shodně jako překážky ve výkonu práva volit ve volbách obecních.

Hlasování zahajuje předseda okrskové komise prohlášením, kterému předchází kontrola okrskové místnosti a hlasovací schránky. Samotné hlasování se uskutečňuje ve volebních okrscích, vytvořených na základě zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Každá oprávněná osoba se předtím než začne hlasovat, prokáže platným průkazem totožnosti, popřípadě předloží doklad o státním občanství státu, jehož občané mají právo zúčastnit se hlasování na území České republiky. Pokud je takovou osobou cizinec, musí doložit také povolení k pobytu nebo například služební či diplomatický pas, případně cestovní průkaz. Teprve po prokázání oprávnění na základě poskytnutých údajů je takové osobě vystaven okrskovou komisí hlasovací lístek a úřední obálka. V hlasování referenda nejsou tyto hlasovací lístky doručovány do místa bydliště.¹⁵⁴

Jak jsem již uvedla, místní referendum spadá pod politická práva, proto se tak jako všechny druhy voleb uskutečňuje na principu stanovených Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Koná se „*tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva.*“¹⁵⁵ Zákon tedy obsahuje demokratické principy volebního práva, pokud by dodrženy nebyly, mělo by to za

¹⁵¹ Mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která je vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.

¹⁵² Srov. § 2 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu; § 4 odst. 1 Zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí

¹⁵³ § 4 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁵⁴ § 3, 28, 36, 37 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁵⁵ § 3 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

následek neplatnost hlasování v místním referendu podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona.

3.2.2.3 Předmět

I v referendu platí určité hranice, které stanovují záležitosti, o nichž může hlasování proběhnout. Zákon o místním referendu upravuje předmět pozitivně i negativně, toto vymezení předmětu bylo přijato z § 9, 10 zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu. Pozitivní vymezení předmětu se týká záležitostí, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.¹⁵⁶ O některých záležitostech nelze konat referendum, v takovém případě mluvíme o negativním vymezení předmětu, které upravuje § 7 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Jen příkladem bych uvedla, že je zakázáno konat referendum o místních poplatcích a rozpočtu obce, zřízení i zrušení orgánů obce a jejich vnitřního uspořádání, personálních otázkách a také například o věci, v níž se referendum již konalo, ale neuplynulo alespoň 24 měsíců.¹⁵⁷

I přes toto vymezení může nastat situace, kdy bude obtížné určit, zda předmět referenda podléhá výjimkám výše zmíněného paragrafu. Myslím, že by bylo přínosné tento problém demonstrovat na příkladu. Krajské soudy se zabývaly otázkou, zda je následné porušení závazku obce překážkou pro vyhlášení referenda. Krajský soud v Ostravě zamítl návrh přípravného výboru na konání referenda, týkajícího se prodeje obecního pozemku. Na tom by nebylo nic zvláštního, avšak v této době již měla obec uzavřenou smlouvu o smlouvě budoucí se soukromou společností. Krajský soud v Ostravě dospěl k závěru, že do § 7 odst. d) Zákona o místním referendu, patří jakékoliv předpisy, včetně těch soukromoprávní povahy. A podle zásady *pacta sunt servanda* nelze přehlížet již smluvený závazek obce a jelikož by tento závazek mohl být výsledkem referenda ohrožen, návrh se zamítá.¹⁵⁸ Poslední slovo v této věci měl Ústavní soud, ke kterému byla přípravným výborem města Záhřeb podána ústavní stížnost ve věci zrušení již zmíněného usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2008. Ústavní soud dospěl k opačnému závěru a ve svém rozhodnutí konstatoval: „(...) *neplatí tvrzení krajského soudu, že by samotným uspořádáním referenda s určitým výsledkem docházelo k prolomení smluvního závazku, přestože vůle*

¹⁵⁶ § 6 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁵⁷ § 7 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁵⁸ Usnesení Krajské soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 309/2008-17

občanů vyjádřená v referendu může např. k odstoupení určité smlouvy směřovat.“¹⁵⁹ Z toho tedy jednoznačně vyplývá, že smluvní závazek nemůže být příčinou k nekonání referenda. Ústavní soud tedy rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě zrušil a dále varoval, že je nutné § 7 Zákona o místním referendu vykládat v souladu s čl. 22 LZPS^{160 161}.

K předmětu referenda bych jen ve stručnosti zmínila také konkrétní otázku referenda. Hned na začátek je důležité připomenout, že otázka musí spadat do kompetencí obce. Samotná otázka musí být položena tak, aby na ni bylo možné odpovědět pomocí ano – ne.¹⁶²

Ústavní soud vydal nález, týkající se otázky referenda ve věci, zda je možné položit otázku o tom, jestli má být určitá situace řešena referendem. Tedy tzv. referendum o referendu. Ústavní soud v této věci judikoval, že občanům náleží právo na správu věcí veřejných, nikoliv však právo na vyhlášení referenda, které patří do kompetencí zastupitelstvu. Senát Ústavního soudu k tomuto závěru nedospěl jednoznačně. Opačné stanovisko k této věci podala Eliška Wagnerová. Ta se v této věci domnívá příliš omezujícího výkladu čl. 21 odst. 1 LZPS, který dle ní neodráží požadavek čl. 22 LZPS. K této věci dodává: „každé referendum je i nástrojem politického tlaku a působí tedy i iniciativně k zahájení diskuse o konkrétním problému.“¹⁶³ K takovému stanovisku se přiklání například Pavel Varvařovský.¹⁶⁴

3.2.2.4 Vyhlášení

Hlavním iniciátorem referenda je zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města. Aby k vyhlášení došlo, je třeba rozhodnout usnesením, které musí být schváleno prostou většinou všech svých členů. Zastupitelstvo musí usnesení vyvěsit na úřední desce obecního úřadu a to minimálně po dobu 15 dnů.¹⁶⁵ Další možností jak vyhlásit referendum, je prostřednictvím přípravného výboru (iniciativou občanů). Zastupitelstvo má však vliv na vyhlášení referenda

¹⁵⁹ Nález ÚS sp. zn. III. 263/09 ze dne 9. 2. 2012.

¹⁶⁰ Čl. 22 LZPS: „Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti“

¹⁶¹ Nález ÚS sp. zn. III. 263/09 ze dne 9. 2. 2012.

¹⁶² § 8 odst. 3 Zákona o místním referendu, č. 22/2004 Sb.

¹⁶³ Nález ÚS sp. zn. IV. 223/04 ze dne 9. 2. 2005.

¹⁶⁴ VARVAŘOVSKÝ, P.: Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*, č. 7, 2007, s. 118.

¹⁶⁵ § 14 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

i v tomto případě.¹⁶⁶ Pokud je návrh na konání referenda podán s dostatečným počtem podpisů a nejsou známy další zákonné důvody pro nevyhlášení, tak musí zastupitelstvo referendum vyhlásit. V tomto případě lze o návrhu mluvit jako o petici *sui generis*.¹⁶⁷

Vzhledem k tomu, že vytvoření přípravného výboru je jednou z možností jak iniciovat referendum „z lidu“ krátce jej přiblížím. Vytvořit výbor mohou alespoň tři oprávněné osoby, které mají sami právo v referendu hlasovat. Přípravný výbor pak musí stanovit zmocněnce, jenž bude oprávněn k jednání jménem výboru. Výbor není právnickou osobou, stanovil to také Ústavní soud: „*Je zřejmé, že přípravný výbor právnickou osobou není [byť mu zákon přiznává procesní způsobilost - § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, § 9 odst. 2 písm. c) a d), § 57, § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých nástrojů]*.“¹⁶⁸

Při úsilí iniciovat referendum musí přípravný výbor stvořit návrh, k němuž se posléze získávají podpisy oprávněných osob. Vyhlášení referenda iniciovaného přípravným výborem předchází sbírání podpisů na podpisové archy, které pak tvoří tzv. podpisovou listinu. Každý arch musí mít označení území, ve kterém se má konat referendum, případné znění otázky o které by se rozhodovalo, jména a příjmení členů přípravného výboru včetně adres a poslední velmi důležitou náležitostí je upozornění pro oprávněné osoby podporující vyhlášení referenda. Upozornění zahrnuje výstrahu pro ty, co podepsali více stejných návrhů nebo by například uvedli v listině nepravdivé údaje. Výstrahou se rozumí pokuta až do výše 3000 Kč.¹⁶⁹ Až ve chvíli, kdy podpisové archy vyhovují těmto podmínkám, je možný sběr podpisů. Každá oprávněná osoba, která vysloví s referendem souhlas - uvádí na podpisovém archu celé jméno a příjmení, přesné datum narození, adresu bydliště a vlastnoruční podpis.¹⁷⁰

Jen bych ráda konstatovala, že se na shromažďování podpisů oprávněných osob nevztahuje právní úprava zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, neboť zákon o místním referendu obsahuje speciální právní úpravu, která má aplikační

¹⁶⁶ § 9 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁶⁷ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s.65.

¹⁶⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005

¹⁶⁹ § 11 odst. 1 písm. d) Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁷⁰ § 11 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

přednost. Dále je úprava speciální také k zákonu č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.¹⁷¹

Každého z nás asi v této souvislosti napadá otázka, kolik je tedy potřebných podpisů k vyhlášení referenda?

V případě místního referenda se tento počet liší v závislosti na velikosti obce. Obce mající do 3 000 obyvatel, musí sehnat podpisy alespoň 30% oprávněných osob, obec do 20 000 obyvatel pak 20%, obec do 200 000 obyvatel min. 10% oprávněných osob a obec nad 200 000 obyvatel min. 6%.¹⁷²

Teprve od okamžiku, kdy jsou nashromážděny podpisy, může být předložen návrh obecnímu úřadu, případně městské části nebo magistrátu města Prahy apod. Příslušný úřad má 15 denní lhůtu na to, aby podání zhodnotil. Pokud jsou zjištěny nedostatky, neprodleně upozorní zmocněnce a stanoví mu přiměřenou dobu (nejméně 7 dní) na to, aby nedostatky napravil. Jestliže v podání žádné nedostatky shledány nebyly, neprodleně o tom zmocněnce vyrozumí. V případě, že úřad do 30 dnů od podání nevyrozumí zmocněnce ani o bezvadném, ani o vadném návrhu, má se zato, že byl takový návrh bez vad. Návrh se na nejbližší schůzi předloží zastupitelstvu, učiní tak rada obce nebo její starosta.¹⁷³

Zastupitelstvo má několik možností jak rozhodnout. Pokud rozhodne kladně, tak referendum vyhlásí a současně stanoví den konání¹⁷⁴. V záporném rozhodnutí se místní referendum nevyhlásí, jelikož o navržené otázce nelze referendum konat. Zde je však důležitý souhlas přípravného výboru, pokud není, lze se na vyhlášení domáhat soudní cestou. Možným řešením by bylo také stanovení nové otázky, to by sebou ale neslo povinnost nového shromáždění podpisů. Třetí možností je, že zastupitelstvo rozhodne o navržené otázce samo bez vyhlášení referenda.¹⁷⁵ O rozhodnutí musí bez zbytečného odkladu vyrozumět zmocněnce přípravného výboru. Ten má 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění na to, aby prohlásil, že na konání místního referenda trvá.

¹⁷¹ Pouze k § 11 odst. 2 : Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno a příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.

¹⁷² § 8 odst. 2 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁷³ RIGEL, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011, s. 116.

¹⁷⁴ do 90 dnů po dni jeho vyhlášení

¹⁷⁵ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s.67.

Zastupitelstvo je pak povinno vyhlásit místní referendum na nejbližším zasedání.¹⁷⁶

3.2.2.5 Platnost a závaznost

Platnost i závaznost místního referenda patří mezi nejdůležitější důsledky, které z takového referenda vznikají. Platností se rozumí také to, že nebyla soudem vyslovena neplatnost rozhodnutí v místním referendu, § 58 ale také to, že bylo dosaženo potřebné hranice hlasujících, § 48 odst. 1. Výsledek referenda je považován za platný, pokud se hlasování zúčastní zákonem minimální stanovená hranice občanů. V této souvislosti úprava prodělala značný vývoj.¹⁷⁷

Předpoklady pro platnost místního referenda byly v České republice několikrát upravovány. Úprava Zákona o volbách do zastupitelstev obcí a místním referendu č. 298/1992 Sb. požadovala účast alespoň čtvrtiny oprávněných občanů, aby bylo místní referendum považováno za platné. Pokud hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných voličů, bylo rozhodnutí přijato.¹⁷⁸

Rok 2004 přinesl změnu v platnosti referenda. Byl přijat nový zákon o místním referendu, kterým se hlasování ztěžovalo, neboť byla požadována účast alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných voličů. Závaznost referenda byla v případě, že hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných osob, které se referenda zúčastnili. Důvodová zpráva obhájí značné navýšení hranice tím, že v místním referendu bude rozhodováno o závažných otázkách pro fungování obce. Proto je důležité, aby se hlasování zúčastnil „reprezentativní vzorek“ občanů.¹⁷⁹

Bohužel, tak vysoká hranice vedla k značnému počtu neplatných referend, především ve větších obcích. To bylo důvodem, proč byly podmínky pro platnost a závaznost po čtyřech letech opět změněny. K odstranění tohoto bloku a pro větší rozšíření referend byl proto zákon o místním referendu novelizován.¹⁸⁰

¹⁷⁶ § 13 odst. 3 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁷⁷ RIGEL, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd., Praha: Leges, 2011, s. 191.

¹⁷⁸ § 84 Zákona č. 298/1992 Sb. zákon o volbách do zastupitelstev obcí a místním referendu

¹⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹⁸⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

V současné době je hranice stanovena na 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Ve většině případů činí i tato snížená hranice značnou potíže pro závaznost referenda. Výjimkou bylo například hlasování občanů Plzně, kteří hlasovali o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?*“¹⁸¹. V tomto případě byla hranice naplněna, nutno však podotknout, že se hlasování konalo současně s prezidentskými volbami, které probíhaly po oba dny. Můžeme se tedy jen domnívat, zda byly tyto volby důvodem pro zvýšenou účast. Osobně se domnívám, že doba konání je velmi důležitým faktorem pro účast na referendu. Vyhlášení je zcela ponecháno na zastupitelstvu, které tak má v rukou nástroj, jímž může snadno zabránit platnosti referenda. Pokud bude referendum vyhlášeno v úterý dopoledne nelze očekávat stejnou účast jako by to bylo například ve víkendový den. Důležité je si také uvědomit, že na rozhodnutí má vliv každý hlas a platnost referenda může určit nepatrný počet hlasů. Například problematika větrných elektráren (Havlíčkův Brod, 2008), kde rozdíl mezi dvěma variantami činil 10 hlasů.¹⁸²

Nelze opomenout ani druhý důsledek plynoucí z referenda, jeho závaznost. Důsledek závaznosti se projevuje vůči územní samosprávě, která by jím měla být vázána a podniknout opatření z referenda plynoucí. Před novelou provedenou zákonem č. 169/2008 Sb. byla závislost vázána pouze na nadpoloviční většinu z těch oprávněných osob, které se zúčastnily hlasování. K této podmínce se po roce 2008 přidala kumulativní podmínka, která stanoví, že odpověď na danou otázku bude závazná, jestliže pro ni bude hlasovat nadpoloviční většina oprávněných osob, ale zároveň musí jít o 25 % z celkového počtu oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Když si uvedeme příklad obce s 1000 oprávněnými osobami, k platnosti bude nutná účast alespoň 350 z nich, k závaznosti rozhodnutí bude pak nutné, aby se pro jednu odpověď vyslovilo alespoň 250 z nich.¹⁸³

¹⁸¹ Usnesení Krajského soudu v Plzni, 30 A 6/2013 - 144, [Výběr NSS 2014/2013]

¹⁸² RIGEL, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd., Praha: Leges, 2011, s. 192.

¹⁸³ RIGEL, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd., Praha: Leges, 2011, s. 197.

Z výše uvedeného lze tedy dospět ke třem různým situacím, z pohledu platnosti a závaznosti referenda: 1. Referendum platné a závazné, 2. Referendum neplatné a nezávazné, 3. Referendum platné, ale nezávazné. Případ třetí se může jevit jako smysl postrádající. Sama se však domnívám, že 25 % oprávněných voličů nelze považovat za vyslovení většinového souhlasu/nesouhlasu.

3.2.2.6 Soudní ochrana referend

Soudní ochranu ve věcech místního referenda lze rozčlenit do více kategorií. Ochranu můžeme uskutečnit před přestupky, dále máme trestně právní ochranu, soudní ochranu a ochranu před Ústavním soudem. Já bych se v této části zaměřila pouze na ochranu ve správním soudnictví a ochranu před Ústavním soudem. Rozhodla jsem se tak proto, že u přestupků lze uskutečnit pouze nápravu pomocí sankce, další náprava zpravidla možná není. Jde většinou o přestupky spojené s podpisovými listinami. Co se týká trestně právní ochrany, jedná se zde zpravidla o ovlivňování volby nebo jakékoliv jiné maření přípravy a průběhu referenda, při takovém trestném činu, podle § 351 Trestního zákoníku lze uložit trest odnětí svobody na šest měsíců až tři léta.

Jak jsem již řekla, další ochrana ve věcech místního referenda náleží správnímu soudnictví, upravuje ji Zákon o místním referendu, § 57-58 a dále soudní řád správní, § 91a. Řízení probíhá v prvním stupni před krajskými soudy, od roku 2012 je možnost podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Řízení ve věcech soudní ochrany referenda je tak nově dvouinstanční. Soudní ochrana se člení také na předběžnou a následnou.

U *předběžné soudní kontroly* je aktivně legitimovaný podat návrh pouze přípravný výbor, jenž se může domáhat toho, že jeho návrh na konání referenda netrpí vadami. Jinými slovy, že neschvaluje výzvu obecního úřadu o odstranění vad návrhu na konání referenda. K tomu aby mohl přípravný výbor podat návrh má stanovenou poměrně krátkou lhůtu, v zájmu rychlého vyřízení sporu. Od doručení písemné výzvy k odstranění vad musí být podán návrh soudu nejpozději do 10 dní.¹⁸⁴

Dalším oprávněním, které přípravnému výboru náleží, je možnost domáhat se vyhlášení referenda v případě, že zastupitelstvo o návrhu přípravného výboru

¹⁸⁴ § 57 odst. 2. písm. a) Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

nerozhodlo nebo rozhodlo o tom, že místní referendum vyhlášeno nebude. Opravný prostředek u nevyhlášení referenda lze využít pouze do 20 dní od jednání zastupitelstva, na němž měl být návrh projednán, nebo na kterém bylo rozhodnuto, že referendum nevyhlásí. Jestliže nastane případ, že soud návrhu vyhoví, stanoví přesný den konání referenda a vyhlásí referendum místo zastupitelstva.¹⁸⁵

Následná soudní kontrola spadá na případy vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplanosti rozhodnutí v místním referendu. Domáhat se těchto neplatností může přípravný výbor nebo oprávněná osoba, pokud se domnívá, že došlo k porušení, které mohlo nějakým způsobem ovlivnit výsledek hlasování. Dále se může domnívat, že bylo konáno místní referendum o věci, která nenáležela do působnosti obce, nebo bylo konáno místní referendum o věci, o niž místní referendum nelze podle § 6 Zákona o místním referendu konat.¹⁸⁶ V tomto případě měl zákonodárce pravděpodobně na mysli § 7 Zákona o místním referendu a jedná se tak o legislativní chybu. Návrh, kterým se lze domáhat neplatnosti je možné podat ve lhůtě 10 dní od vyhlášení výsledků referenda.¹⁸⁷ Je nutné si uvědomit určující den pro počátek lhůty. Výsledky hlasování jsou vyhlášeny podle § 46a odst. 3, kde se stanovuje den vyhlášení výsledků jako první den vyvěšení na úřední desce příslušného úřadu.¹⁸⁸

Posoudit zda došlo k porušení zákona, což mělo vliv na výsledek hlasování, je velmi komplikovanou záležitostí. K takovému posouzení slouží metoda přezkumu. Nejdříve je nutné posouzení zákona, dále musí soud analyzovat, zda došlo k porušení vztahu mezi protizákonností a výsledkem referenda. Závěrečným krokem je pak posouzení míry závažnosti této nezákonnosti. Může být dosaženo takové míry, kdy by bylo možné připustit, že výsledek referenda mohl dopadnout zcela opačně. Výše uvedené podmínky musí být vysloveny kumulativně.¹⁸⁹

¹⁸⁵ § 57 odst. 3 Zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

¹⁸⁶ § 58 odst. 1 písm. a)b)c) Zákona č. 22/2004 Sb, o místním referendu.

¹⁸⁷ § 58 odst. 2 Zákona č. 22/2004 Sb, o místním referendu.

¹⁸⁸ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, ze dne 2.8.2006, sp. zn. 52 Ca 47/2006.

¹⁸⁹ Rozsudek NSS Ars 3/2013-29 ze dne 13. 11. 2013, bod č. 42; rovněž: Rozsudek NSS ze dne 2.7.2004, sp. zn. Vol 6/2004, publ. pod č. 354/2004 Sb. NSS

3.2.3 Zákon o krajském referendu

Bylo již řečeno, že referendum na úrovni vyšších samosprávných celků (krajů) prošlo pozoruhodným vývojem. Na možnost krajského referenda bylo pomýšleno v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích, nebyl však přijat prováděcí předpis. Uskutečnění takového referenda nebylo fakticky možné, jednalo se o fikci.¹⁹⁰ Nabízelo se tedy přijetí prováděcí normy, místo toho byl institut krajského referenda ze zákona odstraněn.¹⁹¹ Krajské referendum bylo opět zakotveno v roce 2011, současně byla přijata i prováděcí norma.

Je poněkud matoucí, že v tomto případě vnímá zákonodárce doporučení Rady Evropy, které vybízí k zavádění referend na komunální úrovni či regionální úrovni.¹⁹² Proč nereaguje na úpravu celostátního referenda, není zcela jasné. Celkově lze v rámci Evropské unie zaznamenat, že se přímá demokracie dostává do popředí. Zákon o krajském referendu byl účinný od 1. 1. 2011 a ve velké většině našel inspiraci přímo v zákoně o místním referendu, což sám v důvodové zprávě potvrzuje. Poslední novelizace proběhla zákonem č. 142/2012 Sb., jímž byly doplněny § 6-9 o registru a evidenci obyvatel.

Zákon o krajském referendu upravuje referendum prováděné na úrovni vyšších územně samosprávných celků („kraj“). V tomto zákoně je výslovně stanoveno, že nebude používán pro území hlavního města Prahy.¹⁹³ Jelikož sama důvodová zpráva zmiňuje totožnost místního a krajského referenda, bude o krajském referendu pojednáno minimálně.

V případě krajského referenda musí být dodrženo rozhodování o věcech, které spadají do samostatné působnosti kraje. Nepřípustnost konání referenda je velmi podobná, proto ji ani zmiňovat nebudu. Stejná je úprava také v případě referendové otázky, která musí být kladena tak, aby šlo odpovědět ano/ne.¹⁹⁴

Hlasování na krajské úrovni může iniciovat zastupitelstvo kraje, ale také občané kraje, prostřednictvím přípravného výboru, který má alespoň 3 členy. Návrh na konání referenda musí podpořit alespoň 6 % oprávněných osob, které

¹⁹⁰ K tomu srov. § 12 odst. 2 písm. g) zák. č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění účinném do r.2002

¹⁹¹ Srov. Zákona č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

¹⁹² Doporučení Rady Evropy č. 1704 (2005)

¹⁹³ § 1 Zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

¹⁹⁴ § 6, 7 Zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

mají trvalý pobyt v kraji, kde bude referendum uskutečněno. Zákodárce nerozlišuje velikost krajů a stanovuje jednotnou výši kvora pro všechny.

Návrh přípravného výboru posuzuje krajský úřad, zkoumá jej z hlediska zákonnosti. V případě věcného zkoumání posuzuje návrh na konání referenda krajské zastupitelstvo. To vyhlašuje návrh i v případě, že jej iniciují občané. Pokud návrh na konání referenda vydalo zastupitelstvo kraje, činí tak usnesením, které schválila nadpoloviční většina hlasů všech členů zastupitelstva kraje. Usnesení musí být dále rozesláno všem starostům obcí, které leží na území kraje, toto usnesení musí vyvěsit na úřední desce po dobu 15 dnů.¹⁹⁵

Jednotlivý postup je upraven v § 17-46 Zákona o krajském referendu. Totožná je úprava také v případě platnosti a závaznosti § 46-49, také ve věcech ochrany referend, §56-57. Správní soudnictví upravuje problematiku místního a krajského referenda obdobně.

Veřejnost je informována na základě Věstníku právních předpisů kraje a vyvěšením usnesení na úřední desce krajského úřadu po dobu 15 dnů. Veškerá usnesení jsou rozeslána starostům obcí.¹⁹⁶

Na závěr tohoto tématu si nemohu odpustit poznámku ohledně úpravy totožné s místním referendem. Autor komentáře k místnímu referendu, Filip Rigel, ve své práci konstatuje: „že čtenář v jeho knize získává dva komentáře v jednom balení.“

3.2.4 Zákon o právu petičním

Na začátek bych připomněla, že petice je nejslabším článkem přímé demokracie a mnozí ji ani do přímé demokracie nezařazují. Jak jsem již argumentovala, v této práci je na petice nahlíženo jako na institut přímé demokracie. Česká republika mnoho takových institutů nemá, proto si myslím, že je na místě petice blíže zmínit.

O peticích bylo pojednáno v návaznosti na čl. 18 Listiny základních práv a svobod, nyní budu o právu petičním mluvit z pohledu podústavní právní síly. Ústavní garanci práva petičního realizuje zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

¹⁹⁵ § 14 Zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

¹⁹⁶ § 13 odst. 2 Zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

Tento zákon byl jedním z prvních tzv. politických zákonů, které byly po značných společenských a ekonomických změnách v listopadu 1989 přijaty. Jednalo se o první zákonnou úpravu práva petičního. Ústava Československé socialistické republiky z roku 1960 v čl. 29 petiční právo upravovala, ale až do přijetí výše zmíněného zákona nebylo toto ústavně zakotvené právo provedeno žádným předpisem nižší právní síly, který by blíže specifikoval jednotlivé hmotněprávní a procesněprávní aspekty petičního práva.¹⁹⁷ Dále bych se věnovala konkrétně zákonu o právu petičním.

Každému náleží právo, aby se obrátil na státní orgány s žádostí, návrhem nebo stížností ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Toto ustanovení ctí principy demokratického právního státu, neboť přiznává právo petiční všem bez rozdílu. Nerozděluje lid na občany a cizí státní příslušníky, ani na pracující či ostatní. Právnícké osoby mohou petičního práva využít, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti.¹⁹⁸

Petice nesmí sloužit k výzvě porušovat ústavu a zákony, popírat nebo omezovat osobní, politické nebo jiné práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, náboženské vyznání. Dále nesmí vybízet k násilí nebo hrubé neslušnosti aj.¹⁹⁹ Toto ustanovení je uskutečnění čl. 18 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že nesmí docházet k žádnému porušování těchto práv a svobod.²⁰⁰

Pouze státní nebo samosprávné orgány mohou být adresátem petice. Ústavní soud dovodil, že soukromoprávním subjektům petici nelze adresovat.²⁰¹ Co má být důsledkem petice a na co má petent nárok Listina ani Ústava nestanovuje. Zřejmé je pouze to, že adresát je povinen takovou petici přijmout a zabývat se jí. Zabývat se však nezakládá nutnost se takovou peticí řídit.²⁰² Z toho můžeme dovodit, že je to nástroj spíše politický, neboť je petice jakousi zpětnou vazbou pro orgány.

¹⁹⁷ BŘEŇ, J., JEMELKA, L.: *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 117 – 118.

¹⁹⁸ § 1 odst. 1, 2 Zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

¹⁹⁹ § 1 odst. 4 Zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

²⁰⁰ čl. 18 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

²⁰¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004 sp. zn. II. ÚS 350/04

²⁰² Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 21/94 ze dne 23. 6. 1994

Nikomu nelze zabránit ve výkonu petičního práva, je zde povinnost jiných zdržet se jednání, které by jakkoliv bránilo výkonu petičního práva. Důležité je však také to, aby využití práva petičního nestanovilo jinému újmu. „*Překročením smyslu petičního práva do chráněných sfér lze vyvolat občanskoprávní, správní nebo trestní odpovědnost.*“²⁰³

Každá petice musí splňovat určité náležitosti, do nichž patří písemnost, musí informovat o tom, kdo ji podává a měla by obsahovat také určitý požadavek, kterého se petice dovolává. Pokud petici podává fyzická osoba, mezi nezbytné informace patří jméno, příjmení a bydliště všech členů výboru a také stejné informace toho, kdo je oprávněn členy výboru v této věci zastupovat.²⁰⁴ Zákon přímo neupravuje, jaké náležitosti musí obsahovat petice, kterou podává právnická osoba. Panuje shoda, že petice nesmí postrádat údaje o názvu, sídlu, IČO a také jméno, příjmení a bydliště osoby oprávněné jednat za tuto právnickou osobu. Pod petici jsou sbírány podpisy, které patří do tzv. podpisových archů, kde osoba uvede jméno, příjmení, bydliště a také svůj podpis.²⁰⁵

Předtím než lidé podpoří znění petice připojením podpisu, musí jim být umožněno seznámit se s obsahem petice. Jakákoliv forma donucení je nepřijatelná. Ve srovnání se striktní úpravou referenda je skutečnost, že součástí podpisových archů nemusí být text petice poněkud zvláštní.²⁰⁶ Vystavit podpisové archy lze na všech veřejně přístupných místech. Není třeba žádné speciální povolení státního orgánu. Jedinou podmínkou je, aby nedocházelo k omezení provozu motorových vozidel a k narušování veřejného pořádku.²⁰⁷

Pokud je petice kompletní, splňuje všechny náležitosti, vzniká jejím doručením státnímu orgánu povinnost vyřízení petice. Její obsah musí posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal. Případně tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. V odpovědi nesmí opomenout stanovisko a případný způsob jejího vyřízení.²⁰⁸ Může se stát, že orgán, který petici přijal, není věcně příslušný

²⁰³ KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 344.

²⁰⁴ § 5 odst. 1 Zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

²⁰⁵ § 4 odst. 1 Zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

²⁰⁶ § 4 odst. 2 Zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

²⁰⁷ § 4 odst. 3 Zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

²⁰⁸ § 5 Zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

k jejímu vyřízení. V takovém případě musí do 5 dnů petici podstoupit příslušnému orgánu a uvědomit o tom toho, kdo petici podal.²⁰⁹

Na závěr je nutné podotknout, že je petice svou jednoduchou formou velmi oblíbeným nástrojem na působení orgánů státní správy. Ve většině případů, kdy jsou státní orgány proti peticím nečinné má spíše politické, než právně sankční důsledky. Velkou podobu petice lze shledat u místního referenda iniciovaného občany, kteří musí doložit podpisové listiny s návrhem na jeho konání. Petice jsou něčím, co tvoří nedílnou součást právního řádu České republiky již několik let. Jejich zakotvení a především užívání lidem tvoří jeden ze znaků demokratického právního státu.²¹⁰

3.2.5 Neúspěšné pokusy o zavedení přímé demokracie

Tuto část chci věnovat několika zásadním pokusům o zavedení více prvků do přímé demokracie v České republice. Jednotlivé zpracování se budou lišit kvalitou i obsahem v závislosti na jednotlivých návrzích. V následující části bude pojednáno o návrzích v té podobě, jaké byly předloženy Parlamentu. Pokud to bude žádoucí, pokusím se také upozornit na tehdejší politickou situaci.

Historicky prvním pokusem na schválení ústavního zákona o referendu byl sněmovní tisk č. 494. V tomto návrhu lze spatřit pozitivní vymezení předmětu referenda, jímž mohly být otázky zahraniční a vnitřní politiky státu a také zavedení či zrušení zákona. Negativně vymezeny byly oblasti základních lidských práv a svobod a také oblast daní a státního rozpočtu. Podle tohoto návrhu by mohl vyhlásit referendum jedině prezident na návrh oprávněné osoby. Oprávněnou osobou byla myšlena Poslanecká sněmovna, Vláda a také lid. Další konkrétní úpravu netřeba rozebírat, neboť návrh vykazoval hodně nedostatků a proto byl na 16. schůzi Poslanecké sněmovny zamítnut.²¹¹

Dalším pokusem, který se uskutečnil ve stejném volebním období, r. 1995, byl podán skupinou v čele se Stanislavem Grossem. Návrh zcela odlišně upravoval iniciaci referenda v případě hlasování o ústavních zákonech, které byly již přijaty Parlamentem. Mělo stačit 70 poslanců ke schválení již přijatého ústavního zákona

²⁰⁹ HENDRYCH, D. et al.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 685.

²¹⁰ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s 90-91.

²¹¹ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu (PSP Č tisk č. 494, r. 1993), Obecná část.

v referendu.²¹² Nyní bych přeskočila až k novodobějším návrhům, konkrétně z roku 2000. Tento návrh měl být vnímán jako doplnění zastupitelské demokracie. Návrh se ve většině shodoval s minulými, rozdílem bylo například, že k vyhlášení referenda potřeboval prezident souhlas vlády, alespoň jedné komory nebo souhlas lidu. Nově zde byla zakotvena možnost prezidenta odmítnout vyhlášení z důvodů nepřípustnosti nebo značné nesrozumitelnosti. Měl právo požádat o pomoc Ústavní soud. Ani tento návrh nebyl dne 25. ledna 2001 schválen, když se pro něj vyslovilo 98 poslanců a 68 hlasovalo proti.²¹³ Pavel Rychetský byl tehdy velkým propagátorem, jako místopředseda vlády a ministr spravedlnosti.²¹⁴

Rok 2010 a opět skupina poslanců v čele s Bohuslavem Sobotkou vydávají návrh případného obecného referenda. Aktivně legitimovanými byli poslanci v počtu 80 a 33 senátorů. V dalším byl návrh zcela totožný s ostatními.

Posledním pokusem na schválení zákona o obecném referendu, který se v současné době dostal do Poslanecké sněmovny, byl návrh Hnutí Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury. Z mého pohledu není zatím nutné rozebírat konkrétní navrhované ustanovení. Spíše bych jen dodala, že lídr zmiňovaného hnutí požádal předsedy koaličních stran, aby se k tomuto návrhu vyjádřili a podpořili jej, neboť se od toho bude odvíjet jejich hlasování na důvěře vládě.²¹⁵ Bohužel se ani tento návrh nesetkal s podporou a mnozí ho nazývají jakýmsi „právním paskvilem“, konkrétně např. Jiří Dientsbier (ČSSD) nebo Jiří Pospíšil (ODS).²¹⁶

Zůstává otázkou, nakolik všechny návrhy nesplňují požadavky na úpravu obecného referenda a natolik se politici zbavují odpovědnosti. Neboť je až zarážející, že za více než 10 let nebyl přijat zákon, kterému se téměř nikdo nebrání.

²¹² Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu (PSP ČR tisk č. 1874, r. 1995), Obecná část.

²¹³ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu (PSP ČR tisk č. 695, r. 2001), Obecná část.

²¹⁴ PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s.110.

²¹⁵ www.hnutiusvit.cz

²¹⁶ Živé vysílání. *Česká televize* [online].[2013], 15.1.2014 [cit. 26.2.2014]. Dostupné z <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/258381-okamura-chce-zabranit-excesum-dle-ostatnich-jde-o-paskvil/>

4 KOMPARACE S VYBRANÝMI STÁTY

Tato část bude zaměřena na přímou demokracii ve státech Visegrádské čtyřky. Pro srovnání jsem si vybrala právě tyto státy, neboť jsou České republice blízké jak geografickou polohou, tak historickým propojením. Důležitým mezníkem byl rok 1989, státy se postupně transformovaly do demokratických režimů. Tyto státy tedy řešily stejně jako Česká republika problematiku relace mezi přímou a zastupitelskou demokracií.

Ve své práci pohlížím na přímou demokracii v rovině substátní i celostátní. Úpravu celostátní budu dále komentovat v úvahách de lege ferenda, jelikož na ni pohlížím jako na nedostatečnou. To je také důvodem proč bych se u těchto států převážně zaměřila právě na jejich celostátní úpravu a zakotvení nejdůležitějších prvků přímé demokracie v jejich ústavách.

Aliance V4 byla založena r. 1991 a patří zde Slovensko, Polsko a Maďarsko.

4.1 Slovensko

Po zhodnocení Ústavy Slovenska lze bez pochyby konstatovat, že je zde ústavodárce nakloněn přímému výkonu občany. Usuzuji tak především podle počtu institutů přímé demokracie zakotvených v ústavním pořádku. Důležité je podotknout, že je to myšleno jak v substátní, tak v celostátní úrovni. Slovenská republika má ve svém systému zavedeno referendum celostátní²¹⁷, místní a také regionální referendum.²¹⁸ K odvolání prezidenta Slovenské republiky²¹⁹, ale také k samotnému odvolání starostů²²⁰ lze uplatnit institut recall. Další institut přímé

²¹⁷ čl. 7 Slovenské ústavy.

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²¹⁸ čl. 63, 93 – 100 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²¹⁹ čl. 106 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²²⁰ čl. 69 odst. 3 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

demokracie, který upravuje Slovenská ústava je nazýván institutem shromáždění obyvatel obce.²²¹

Zakotvení přímého institutu ustanovuje čl. 2 odst. 1 Slovenské ústavy: „*Státní moc pochází od občanů, kteří ji vykonávají prostřednictvím svých volených zástupců anebo přímo.*“²²² Základní články dále nijak neupřesňují funkci přímé demokracie.

Slovenská úprava rozlišuje referendum obligatorní a fakultativní. Rozhodování občanů o vstupu/výstupu z různých svazků s jinými státy je předmětem ratifikačního obligatorního referenda.²²³ Na základě problematiky rozdělení Československa bylo do ústavy Slovenska zavedeno také obligatorní referendum, které mělo splnit tento účel. Vyhlášení samostatného Slovenského státu mělo být potvrzeno právě obligatorním lidovým hlasováním.²²⁴ Jak již bylo řečeno ve vztahu k České republice. Rozdělení proběhlo dohodou elit a zánik Československa se uskutečnil bez ohledu na hlasování lidu.

Referendum fakultativní lze použít na rozhodování o otázkách veřejného zájmu. Naopak nelze uskutečnit referendum o základních právech a svobodách, nebo také o daních a státním rozpočtu.²²⁵ V této souvislosti bych upozornila na názor Krunkové, která tvrdí, že toto je velmi těžko dosažitelné. Neboť se domnívá, že jen těžko dosáhnout toho, aby nebylo rozhodováno o základních právech a svobodách ať už přímo či nepřímo. Dle ní takové souvislosti se základními právy a svobodami (podle Hlavy II Ústavy), lze spatřit pokaždé.²²⁶

Fakultativní referendum lze zahájit na podnět občanů nebo Národní rady Slovenské republiky. K tomu, aby referendum mohli iniciovat občané, musí

²²¹ čl. 67 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²²² čl. 2 odst. 1 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²²³ čl. 7 a čl. 93 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²²⁴ BELKO, Marián. KOPEČEK, Lubomír. Referendum a výsledky jeho používání. In KOPEČEK, Lubomír (Ed.). *Od Mečiarů k Dzuríndovi. Slovenská politika a politický systém v prvním desetiletí samostatnosti*. Brno: MPÚ, 2003, s. 85.

²²⁵ čl. 93 odst. 2, 3 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²²⁶ KRUNKOVÁ, Alena. Efektivnost priamej demokracie v Slovenskej republike. *Právnik*, 2010, č. 9, s. 909.

doložit petici s 350 tisíci podpisy. V porovnání s Maďarskem, kde postačí 100 tisíc podpisů, jde o poněkud vysoké kvorum. Ovšem jak již mohlo dokázat několik pokusů, nejedná se o nesplnitelnou podmínku.²²⁷ Mnohem těžší je pak posuzování platnosti referenda, k němuž je nutné zúčastnění nadpoloviční většiny oprávněných osob.

V praxi se tedy ze sedmi hlasování na celostátní úrovni Slovenské republiky považovalo za platné pouze lidové hlasování o vstupu Slovenské republiky do Evropské unie. Návrhy přijaté v referendu se vyhlašují stejným způsobem jako běžné zákony. Velmi specifickým se pak jeví šance parlamentu po třech letech rozhodnutí lidu změnit nebo zrušit, ústavním zákonem.²²⁸

Již sedmkrát se mohli občané Slovenské republiky zúčastnit lidového hlasování. Referendová otázka řešila nejrůznější témata, od vstupu do Evropské unie (2003), do Severoatlantické aliance (1997) až po rozhodování o předčasných volbách, rozhodování o privatizaci státních podniků, ale také o koncesionářských poplatcích za veřejnoprávní média. Na první pohled se zdá, že mají občané Slovenské republiky možnost svými hlasy rozhodovat o nejrůznějších důležitých otázkách. Výsledek referenda však hraje spíše druhořadou roli než řešení samotného problému. Hlasování lidu nejčastěji podněcují nově vzniklé politické strany, které tak mají možnost na sebe upozornit. Lze tedy přímou demokracii považovat za nástroj politického boje.²²⁹

Slovenská ústava jako jediná ze všech států V4 upravuje také institut recall. Do Ústavy byl tento institut zaveden v roce 1999, dosud však nebylo jeho využití uplatněno. Pravděpodobnost využití tohoto institutu je velice malá, neboť v případě neodvolání prezidenta je Národní rada, jako jediný možný iniciátor, postížena vysokou sankcí nebo případným rozpuštěním. Na odvolání prezidenta je opět potřebná nadpoloviční většina všech oprávněných osob. V takovémto případně mluvíme o tzv. smíšeném recallu, neboť se jedná o kompetence

²²⁷ čl. 95 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²²⁸ čl. 99 Slovenské ústavy

Dostupné:http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

²²⁹ SPÁČ, Peter. Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989. Brno: CDK, 2010, s. 254 – 255.

odlišných subjektů. Nejdříve iniciuje Národní rada a posléze se vyjadřují občané.²³⁰

Substátní referendum upravuje zákon č. 369/1990 Sb., o obecnom zriadení a zákon č. 302/2001 Sb., o samospráve vyšších uzemných celkov. Tyto zákony upřesňují problematiku místních a krajských referend, které lze uskutečnit na základě zastupitelstev nebo lidovou iniciativou.²³¹ Jak již bylo řečeno v úvodu, slovenská úprava také umožňuje odvolat starostu nebo předsedu kraje. Starostu obce je možné odvolat referendem, které vyhlásilo zastupitelstvo obce. V případě, že o referendum požádá 30% obyvatel obce, má zastupitelstvo povinnost vyhlášení referenda. Dalším případem nutnosti vyhlášení je také hrubé porušení povinností starosty. Dále může zastupitelstvo vyhlásit referendum, pokud je starost nezpůsobilý nebo nepřítomný k výkonu své funkce po dobu delší než šest měsíců. V případě krajů platí stejná úprava, pouze s tím rozdílem, že ve všech předchozích důvodech zastupitelstvo musí referendum vyhlásit a není možná žádná úvaha, pokud je starosta nepřítomen nebo nezpůsobilý k výkonu funkce.²³²

4.2 Polsko

Aktuální Ústava v Polsku platí od roku 1997. Z hlediska přímé demokracie je důležitý čl. 4 Ústavy, který stanoví: „*státní moc v Polské republice vychází z lidu a lid tuto moc vykonává prostřednictvím svých zástupců anebo bezprostředním způsobem.*“²³³

Celostátní referendum v Polsku je pouze fakultativní. Předmět, o kterém lze v referendu rozhodovat je dán velice obecně. Ústava pozitivně vymezuje, že občané mohou referendem rozhodovat „*v případech zvláštního významu pro stát.*“²³⁴ Referendum v těchto otázkách vyhláší Sejm (Dolní komora Parlamentu), prezident na základě souhlasu Senátu. Výsledek je závazný při nadpoloviční účasti oprávněných voličů.²³⁵ V tomto režimu se rozhoduje také

²³⁰ BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 114 – 117.

²³¹ Zákon č. 369/1990 Sb., o obecnom zriadení a Zákon č. 302/2001 Sb., o samospráve vyšších uzemných celkov

²³² LÁŠTIC, E. *Územná samospráva*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010, s. 47 – 48. Dostupné: http://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikace/2010_ucebny_t_ext.pdf

²³³ čl. 4 Polské Ústavy. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

²³⁴ čl. 125 Polské Ústavy. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

²³⁵ http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_pol_cs.htm

o mezinárodních otázkách, kdy na základě lidového hlasování dochází k přesunu pravomocí orgánů státní moci na mezinárodní organizaci.²³⁶

Dalším typem v celostátní působnosti je referendum ratifikační, neboli o změně Ústavy. V takovém případě lze hlasovat pouze o změnách určitých částí, jako jsou např. ustanovení základního charakteru státu nebo základních práv a svobod. Takové hlasování podněcuje 1/5 zákonného počtu poslanců, Senát nebo také prezident. Pro tento případ Ústava nestanovuje žádné minimální kvorum, určující platnost hlasování.²³⁷

Dosud se v Polsku uskutečnilo trojí hlasování na celostátní úrovni. Prvním případem bylo rozhodování o privatizaci, v roce 1996. Hned o rok později přišlo na lidové hlasování o přijetí současné Ústavy Polské republiky. Posledním bylo hlasování o přístupu k Evropské unii, které se konalo r. 2003. Pouze poslední hlasování proběhlo podle ustanovení nové současné Ústavy.²³⁸

Další institut přímé demokracie, který lze v této Ústavě spatřit je lidová iniciativa. S tímto institutem se v Polsku setkáváme od r. 1997. Celková úprava tohoto institutu je velice střídá. Ústavní zákon hovoří pouze o 100 tisících podpisech občanů, kteří mají právo předložit návrh.²³⁹ Další upřesnění musíme hledat v běžném zákoně, který byl přijat o dva roky později. Z nějž blíže vyplývají dvě oblasti, na které se lidová iniciativa nesmí vztahovat. První takovou oblastí je rozhodování o finančních zákonech a druhou o změně ústavy.²⁴⁰

Lidová iniciativa musí být předložena výborem, který tvoří 15 občanů. Návrh musí splňovat úplné zpracování včetně prohlášení, objasňujícího sociální a hospodářské dopady připravovaného zákona. Iniciativa musí být dále registrována, k čemuž je třeba 1000 podpisů pod návrhem zákona. Jen v případě, že je tato hranice splněna, pošle se takový návrh včetně podpisů maršálkovi Sejmu (předsedovi dolní komory parlamentu). Jestliže jsou všechny povinnosti splněny, vyrozumí maršálek výbor o splnění těchto povinností a určení právní

²³⁶ čl. 90 odst. 3 Polské Ústavy.

Dostupné z: http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_pol_cs.htm

²³⁷ SOKOLEWICZ, Wojciech. Spojování zastupitelské a přímé demokracie v polském ústavním právu. *Právník*, 2011, č. 8, s. 795.

²³⁸ PŘIKRYL, Ivo. Polsko. In FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta (eds.) *Evropská referenda*. BRNO: CDK, 2005, s. 134 - 135.

²³⁹ čl. 118 odst. 2. Polské ústavy.

Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

²⁴⁰ BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 90.

subjektivity. Následuje kampaň na podporu iniciativy v některém z celostátních deníků. V této chvíli běží tři měsíce, lhůta ke splnění požadovaného počtu podpisů – 100 tisíc. Pokud není dodržena tato norma, následuje ukončení iniciativy a rozpouští se výbor. Po splnění všech požadavků následuje projednání v parlamentu.²⁴¹

Voliči o tomto návrhu nemají oprávnění rozhodovat, mají pouze právo zákonodárné iniciativy, proto mluvíme v případě Polska o slabším způsobu lidové iniciativy. I přesto je tento institut hojně využíván a je důležitým prostředkem pro občany jak se podílet na legislativním procesu. V praxi lze poukázat na 45 návrhů, které splnily normu 1000 podpisů. Z toho další část, čili 100 000 podpisů splnilo 20 návrhů, které byly projednány a přijaty avšak v pozměněné úpravě.²⁴²

Polská konstituce obsahuje ke dvěma celostátně upraveným institutům přímé demokracie také úpravu místního referenda. Místním referendem mohou dále uskutečnit další institut a to recall. Přímo čl. 170 hovoří o tom, „že záležitosti týkající se obce, odvolání místní samosprávy volené přímou volbou lze rozhodnout prostřednictvím místního referenda.“²⁴³ Zákon o místním referendu v Polsku platí od roku 2000, zvláštností oproti jiným zemím V4 je, že se polská samospráva uskutečňuje na třech úrovních (místní, okresní, vojvodské). Tento zákon upravuje podmínky pro místní referendum, ale také pro samotný institut recall, který je v Polsku nejvyužívanějším institutem přímé demokracie. Lidová iniciativa rozhodovala v 85 % o různých odvoláních starostů nebo zastupitelů.²⁴⁴

4.3 Maďarsko

Nakonec jsem si pro porovnání nechala Maďarsko, neboť disponuje nejmladší ústavou, která je platná od roku 2012. Mnohem zajímavější je ovšem rozhořčení, které přijetí této ústavy vyvolalo. Nejvíce kontroverzní se jevíly Ústavní dodatky a zákony, které vyvolaly kritiku nejen maďarské opozice, ale i Evropské komise

²⁴¹ RYTEL, Anna. Popular initiative in Poland. Bethesda: Democracy International, 1996, s. 3- 5. Dostupné z: http://www.democracy-international.org/sites/default/files/PDF/Publications/2006-05-08_polandpopularinitiative.pdf

²⁴² BERAMENDI, Virginia, et al. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008, s. 90.

²⁴³ čl. 170 Polské ústavy

Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

²⁴⁴ PIASECKI, K. Andrej. Twenty years of Polish direct democracy at the local level. In SCHILLER, Theo. (ed). *Local Direct Democracy in Modern Europe*: Wiebaden: VS Springer, 2011, s. 129.

nebo ministryně zahraničí USA Hillary Clintonové. Brusel kritizoval především ústavní dodatky týkající se ekonomiky včetně omezení nezávislosti centrální banky. Mým úkolem však není hodnotit celkový dojem z nové Ústavy a proto teď přistoupím přímo k hodnocení institutů přímé demokracie v Maďarsku.

Také v Maďarsku vychází veškerá moc z lidu, jenž ji vykonávána prostřednictvím volených zástupců nebo přímo. Základní princip demokracie zakotvuje čl. B odst. 4: „*Moc vykonává lid prostřednictvím volených zástupců nebo, ve výjimečných případech, přímo.*“²⁴⁵ Nová ústava tak zdůrazňuje využití přímé demokracie, jako doplňkový institut, aplikovatelný pouze ve zvláštních případech.

Celostátní referendum upravuje čl. 8 Ústavy, který patří do kapitoly třetí „Stát.“ Iniciovat referendum lze pouze na základě podnětu oprávněných občanů, vlády nebo prezidenta. Jedině zákonodárny sbor má pak právo takové referendum vyhlásit. Aby mohlo být referendum vyhlášeno, je počet oprávněných osob stanoven na 100 a 200 tisíc. Pokud návrh obsahuje vyšší počet oprávněných osob, je v takovém případě zákonodárny sbor povinen referendum vyhlásit. Jestliže je splněna pouze nižší hranice, nastává úvaha zákonodárného orgánu, zda bude lidové hlasování vyhlášeno. Pokud se tak uskuteční, výsledek referenda je závazný.²⁴⁶

V případě, že je referendum vyhlášeno z iniciativy vlády nebo prezidenta, platí pro něj stejné podmínky jako pro referendum vyvolané občany. Požadavek na 100 tisíc občanů, tak dává jednokomorovému parlamentu možnost ovlivnit využití přímé demokracie na celostátní úrovni. Velmi ojedinělým případem je pak fakt, že parlament zde není subjektem, který by mohl vyvolat lidové hlasování.²⁴⁷

Další odstavec vymezuje otázky, o kterých lze konat referendum. Jsou vymezeny jak pozitivně, tak negativně. Konkrétně je zde stanoveno: „*referendum je možné konat o jakýchkoliv záležitostech v rámci úkolů a kompetencí parlamentu.*“ Následuje negativní vymezení otázek, o kterých referendum konat nelze. Konkrétně se jedná o případy: změny základního zákona, obsahu fiskálních

²⁴⁵ čl. B odst. 3 a 4 Maďarské ústavy

Dostupné z: http://tasz.hu/files/tasz/imce/alternative_translation_of_the_draft_constituion.pdf

²⁴⁶ čl. 8 odst. 1 Maďarské ústavy

Dostupný z: http://tasz.hu/files/tasz/imce/alternative_translation_of_the_draft_constituion.pdf

²⁴⁷ čl. 8 odst. 2 Maďarské ústavy

Dostupný z: http://tasz.hu/files/tasz/imce/alternative_translation_of_the_draft_constituion.pdf

zákonů, obsahu volebních zákonů, závazcích vyplývajících z mezinárodních smluv, rozpuštění parlamentu nebo zastupitelstva místní samosprávy, o personálních a organizačních otázkách, spadajících do kompetencí parlamentu a také nelze konat referendum ve věcech všeobecné amnestie.²⁴⁸

Účinky referenda jsou novou ústavou změněny tak, že způsobují platnost a závaznost v případě, že nadpoloviční většina hlasovala platně. Ovšem to platí jen za předpokladu, že více než polovina se vyslovila alespoň pro jednu variantu.²⁴⁹

Stará ústava z r. 1989 podmiňovala platnost hranicí ¼ oprávněných osob. Rozdíl mezi novou a starou úpravou lze spatřovat také v oblasti lidového hlasování. Jak jsem již zmiňovala u Polska, kde mají také tzv. „slabé lidové hlasování“, tento institut již nová ústava neuvádí. Dříve byl podmíněn 50 tisíci podpisy, které byly nutné opatřit za dva měsíce. V takovém případě pak zákonodárnému orgánu vznikala povinnost, aby otázku spadající do jeho kompetencí projednal.²⁵⁰

Konkrétní využívání institutů přímé demokracie řadí Maďarsko mezi státy s vyšším výskytem lidových hlasování. V zemi se uskutečnilo 6 referend, z toho 4 byly považovány za platné. Prvním referendem souviselo ještě s autoritářským režimem a jeho dekonstrukcí, což bylo v roce 1989. O rok později se rozhodovalo o způsobu volby prezidenta, a v dalších letech logicky docházelo k hlasování o vstupu do Severoatlantické aliance (rok 1997) a do Evropské unie (2003). Je důležité si uvědomit, že ani referendum rozhodující o vstupu do Evropské unie nebylo pro politickou reprezentaci závazné.²⁵¹

Na rozdíl od České republiky Maďarská ústava zakotvuje samotnou existenci lokálního referenda. Připouští konání takového referenda v případech odpovědnosti a pravomoci místní samosprávy, jak definuje zákon o místní

²⁴⁸ čl. 8 odst. 3 Maďarské ústavy

Dostupný z: http://tasz.hu/files/tasz/imce/alternative_translation_of_the_draft_constituion.pdf

²⁴⁹ čl. 8 odst. 4 Maďarské ústavy

Dostupný z: http://tasz.hu/files/tasz/imce/alternative_translation_of_the_draft_constituion.pdf

²⁵⁰ BEST, E., AUGUSTYN, M., LAMBERMONT, F. *Direct and Partipatory Democracy at Grassroots Level: Levers for forging EU citizenship and identity?* Maastricht: EIPA, 2011, s. 45.

Dostupné z: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/direct-participatory-democracy.pdf>.

²⁵¹ Ilonszki, G & Kurtàn, S. 2004. Hungary. *European Journal of Political Research*, Volume 43: 1018-1023. Dostupné:

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/hungary/eu_related_referendums.html

samosprávě.²⁵² V této úpravě jsou stanoveny podmínky konání referenda (lokálního, regionálního). Z toho tedy vyplývá, že samotná úprava místního referenda neexistuje. V současné době již parlament projednává zákon, který bude tuto problematiku souhrnně upravovat.

4.4 Komparace

Předešlá část stručně hodnotila instituty přímé demokracie ve státech Slovensko, Polsko a Maďarsko. Na úvod hned první rozdíl, který tyto státy pojí, a Českou republiku od nich rozděluje, je samotná celostátní úprava některého z institutů, kterou my postrádáme.

Ústavy všech tří států zakotvují obecný institut – fakultativní referendum. Pouze Slovensko může využít také obligatorní referendum, a to v případě vstoupení či vystoupení z mezinárodní organizace nebo svazu států.

Co se týká institutu lidové iniciativy, její využití umožňuje opět Slovensko a také Maďarsko. Polsko lidovou iniciativu nabízí v omezené formě, jedná se o slabou lidovou iniciativu. Jak již bylo řečeno, v takovém případě smí občané zahájit pouze legislativní proces. Institut přímé demokracie musí způsobovat přímý účinek, čili být závazným, což taková forma lidové iniciativy nesplňuje a proto nelze v užším slova smyslu hovořit o institutu přímé demokracie.

Z hlediska hodnocení úpravy předmětu referenda dle mého názoru nejvíce uspělo Maďarsko. Jejich úprava je precizně zpracována, nejhůře bych naopak hodnotila Polsko, neboť zde není žádné negativní vymezení, žádné oblasti, kterých se nesmí referendum dotýkat. Nejspíše se tak dělo právě z důvodu, že sami občané nemohou referendum vyvolat.

Za zmínku stojí také předmět referenda, týkající se změny ústavy. Úprava maďarská přímo takový krok zakazuje, proti tomu slovenská úprava mlčí a polská úprava takovou možnost připouští fakultativním referendem.

Význam referend je v jejich závaznosti, proto bych dále zhodnotila právě tuto oblast. V Polsku i Slovensku je k závaznosti nutné, aby se hlasování zúčastnilo více než polovina oprávněných voličů. Původní úprava Maďarska zaváděla 25 %

²⁵² čl. 31 Maďarské ústavy

Dostupné z: http://tasz.hu/files/tasz/imce/alternative_translation_of_the_draft_constituion.pdf

oprávněných voličů pro závaznost referenda. Nová úprava nyní sjednotila hranici na 50% a zpřísnila tak uplatnění přímé demokracie na celostátní úrovni.

Velmi populární recall, prostřednictvím něhož lze odvolat např. starostu nebo celé zastupitelstvo lze uplatnit v Polsku a Slovensku. Slovenská úprava má však mnohem odvážnější verzi tohoto institutu, protože působí na celostátní úrovni a lze prostřednictvím tohoto institutu odvolat samotnou hlavu státu.

Nakonec této kapitoly si nemohu odpustit pár dalších poznámek výhradně ke Slovensku. Přestože jsme s touto republikou tvořili federaci a několik let jsme sdíleli podobnou historii, instituty přímé demokracie se za několik málo let prosadili v těchto zemích naprosto odlišně. Právní řád Slovenska je těmto institutům mnohem více nakloněn, než je tomu v právním řádu České republiky. Oceňuji především zavedení institutu recall, prostřednictvím kterého lze odvolat některé zvolené zástupce. I přes milné zdání, že je Slovensko nakloněno přímé demokracii více než ostatní státy V4, nesmíme zapomenout na možnost Národní rady po třech letech zrušit rozhodnutí přijaté referendem. Dalším přísným kritériem je také 30 % hranice oprávněných voličů, kteří musí podpořit petici, aby mohlo být místní referendum uskutečněno iniciativou lidu. Alespoň v tomto ohledu je naše úprava místního referenda přívětivější. O dalším bude pojednáno v kapitole klady a zápory přímé demokracie.

5 PŘÍMÁ DEMOKRACIE V ČR *de lege ferenda*

5.1 Referendum

Hlavní účel této kapitoly nebude ve vytýkání chyb a nedostatků, ale pokusím se poskytnout návrhy, které by dle mého mohly rozšířit ústavní rámec tak, aby bylo využití přímé demokracie na celostátní úrovni pokročilejší.

Začala bych hned čl. 2 odst. 2 Ústavy. Dle mého názoru je nutné tento prostor vyplnit přijetím ústavního zákona, jenž bude upravovat referendum na celostátní úrovni, ale především by mělo jít o referendum decisní. Neboť jestliže má jít o přímý výkon státní moci, nelze uvažovat v rovině konzultativního referenda.

Dle mého názoru, pokud si sami občané rozhodují o vstupu do Evropské unie, měli by mít také právo stejným způsobem hlasovat o případném vystoupení z této mezinárodní organizace. Pro tyto případy by bylo vhodné ukotvení obligatorního referenda *sui generis*. Využití referenda fakultativního považuji za vhodné především v oblasti zákonodárné. Oprávněné subjekty by měly mít právo hlasovat o zrušení platných a účinných právních norem. Vyvolat takové rozhodování musí být určeno legislativní menšinou, ale také určité skupině občanů České republiky.

Dalo by se uvažovat např. o třetině zástupců Poslanecké sněmovny, polovině Parlamentu a o zhruba 200 tisících občanech. Pochopitelně musí být stanoven počet občanů přísněji než by tomu bylo u lidové iniciativy, ale obávám se, že 350 tisíc občanů jako mají na Slovensku je vzhledem k lidnatosti příliš vysoké kvorum.

K takové úpravě by bylo přímo nezbytné přijmout negativní výčet oblastí, kterých se nesmí předmět referenda dotýkat. Jako důvodné se jeví vynětí oblasti fiskální. Je zcela nepřijatelné, aby bylo možné hlasovat o výši daní nebo o státním rozpočtu. V takovém případě bych se obávala samotné stability státu.

Další otázkou je samotná platnost referenda. Rada Evropy vydala doporučení, která nabádají k upuštění od požadavku kvora.²⁵³ S tímto názorem se až tolik neztotožňuji. Pro mne zachování kvora znamená jakousi záruku, že nebude tohoto

²⁵³ Vyjádření výboru ministrů Rady Evropy k doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy- Referendms: towards good practies in Europe. (2005). [vid. 5.12.2013]. Dostupné na: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=1107&Language=EN>.

institutu zneužíváno. Zvláště pak nové politické strany nebudou tento institut vyvolávat příliš často, neboť k tomu bude potřeba početného souhlasu zastupitelského sboru.

Je určitě více možností jak docílit širšího využití přímé demokracie v České republice. Mnou navrhovaný postup, je jen jednou z mnoha možností. Myslím, že by nebylo od věci zvážit také určitou formu konzultativního referenda. Z tohoto důvodu by měl být již předvídaný ústavní zákon „nadčasový“ a mohl by zvažovat více forem referend.

5.2 Lidová iniciativa

Tento institut v našem právním řádu opravdu postrádám. Český ústavodárce by se mohl inspirovat například v Polsku, neboť by tak poskytl svým občanům možnost podílet se na zákonodárném procesu. Jednalo by se tak o rozšíření čl. 41 odst. 2 Ústavy, kde by k poslanci, skupině poslanců, Senátu, Vládě a zastupitelstvu vyššího územně samosprávného celku přibyl také občané České republiky. Návrh by se současně s peticí předkládal Poslanecké sněmovně. Takovou petici by musel podpořit dostatečný počet podpisů.

Právě počet potřebných podpisů je velkým otazníkem. Je třeba si uvědomit, že vysoko nastavená hranice může ve velké míře úspěchy tohoto institutu limitovat. Pokud se zaměříme na ostatní státy Evropy, je hranice opravdu různorodá. Již zmiňované Polsko stanovuje 100 tisíc podpisů, naopak taková Litva pouze 50 tisíc a 5 tisíc je to ve Slovinsku.²⁵⁴ Zůstává tedy zapeklitou otázkou, jaká je vhodná hranice pro naši republiku. Z geografického hodnocení země se domnívám, že by byl optimální počet kolem 40-50 tisíc. Právo občanů a potřebnou výši občanů musí zakotvit samotná Ústava, další konkretizace by mohla být přenechána samotnému zákonu.

Samotná zákonná úprava by měla upravovat základní požadavky, ale také formu samotného návrhu. Podle mého by byl dostačující samotný podnět, nemuselo by se jednat přímo o návrh zákona v paragrafovém znění. Tento návrh by mohl být později dopracován příslušným orgánem, k tomu pravomocným. Opakem je právě Polská úprava, která vyžaduje přímo formulovaný návrh.

²⁵⁴ KLOKOČKA, V.: Ústavy států Evropské unie. Praha: Linde, 2005.

V úvahu přichází také úprava registrace takové iniciativy, časové rozmezí pro sběr podpisů a také okruh otázek, který by byl z lidové iniciativy vyloučen.

Pojetí tohoto institutu vnímám jako možnost dát podnět k přijetí zákona. To je také důvodem proč si myslím, že se Česká republika nemusí k takovému institutu stavět skepticky. Jediné důsledky, které by vyvolal, je nutnost projednání Parlamentem. Nevzniká zde žádná povinnost zákon přijmout. Tyto důvody mne vedly ke stanovení nízké hranice počtu podpisů pro případný návrh. Lidová iniciativa je pro mne další zajímavou možností, jak umožnit občanům podíl na výkonu státní moci.

5.3 Recall

Jak jsem již zmínila u problematiky referend. Pokud nám byla dána možnost hlasovat o vstupu do Evropské unie, měli bychom mít také právo hlasovat o případném vystoupení. Stejně to vnímám také u tohoto institutu. Jestliže si můžeme od r. 2012 volit hlavu státu, měli bychom mít možnost ji také odvolat. Důvodová zpráva k zákonu o přímé volbě prezidenta mluví jasně: *„je to snaha o prohloubení účasti občanů na správě věcí veřejných jejich přímým rozhodováním“*²⁵⁵

Tento institut je všeobecně málo používaný. Evropské státy jej zavedly také v souvislosti s přímou volbou prezidenta. Konkrétně se jedná o státy Rakousko, Slovensko a Rumunsko. V těchto případech se zavádí recall smíšený, což znamená, že odvolání iniciuje zastupitelský sbor, ale následně se vyhlásí lidové hlasování o odvolání hlavy státu.

Tento model by dle mého vyhovoval i našim podmínkám. Existují také státy, kde mají poněkud tvrdá pravidla. Aby nedocházelo k zneužívání tohoto institutu, dochází při neodvolání hlavy státu k rozpuštění zákonodárského sboru, který recall navrhoval. Lid má pak v rukou osud hlavy státu nebo zákonodárského sboru. Domnívám se, že by v takovém případě tento institut nebyl využíván. Zákonodárský sbor by se obával případných tvrdých sankcí.

Lepší řešení proti zneužívání tohoto institutu vidím ve stanovení dostatečně vysokého kvora pro jeho vyhlášení. K odvolání prezidenta by měly být kompetentní obě komory parlamentu.

²⁵⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 71/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky

Důvody pro odvolání by měly být stanoveny obecně. Myslím, že by se nemělo jednat o taxativní výčet, nýbrž o ústavou stanovené povinnosti a pravomoci, které prezident buď nesplnil, nebo zneužil. O zneužití pravomocí mluvím v souvislosti s kontroverzní amnestií, kterou udělil již bývalý prezident Václav Klaus. Tento případ se však odehrál při jeho odchodu z funkce. Zůstává tedy otázkou, jak by se stejná situace vyvíjela, kdyby se tak stalo uprostřed funkčního období a v našem právním systému byl institut odvolání zakotven.

5.4 Substátní úroveň

Ve srovnání celostátní úrovně s úrovní substátní je tato úprava vstřícnější. Na této úrovni mají občané mnohem větší příležitost účastnit se přímo na výkonu věcí veřejných. Čímž se naplňuje právo dané čl. 21 LZPS.

Výtkou zůstává například fakt, že samotná úprava není zohledněna v ústavním pořádku ČR. Místní ani krajské referendum nemá ústavní oporu. Všechny státy, které byly v komparativní kapitole zmíněny, tuto oporu v ústavách mají. Netřeba tedy dodávat, že by se tak mohlo stát i u nás.

Novější judikatura Ústavního soudu podporuje referendum nejen z hlediska hlasování, ale také poskytuje ústavní ochranu ve smyslu vyvolání hlasování. Takové právo odkazuje na čl. 36 LZPS. Z toho tedy vyplývá, že se není třeba normu implementovat, aby byla zajištěna ústavní ochrana i právo referendum vyvolat. Myslím však, že Ústava by měla být kompletní a měl by z ní vyplývat jasný podíl mezi přímou a zastupitelskou demokracií. Proto bych navrhovala výslovné zakotvení v Hlavě VII. – Územní samospráva.

Další úprava, které by měla být věnována pozornost je platnost a závaznost rozhodnutí z referenda. Hranice pro závaznost činí 25%, což je odpovídající. Zabránilo to případům, kdy se k určité otázce vyjádří malé množství občanů. Otázka platnosti je složitější, přestože je současná úprava vlídnější než minulá, mám stále pocit, že není brán dostatečný zřetel na počet obyvatel, kteří mají zájem ovlivnit obecní politiku. Tady se ztotožňuji s názorem Rigela, jenž se domnívá, že by zákon mohl obsahovat 35 % hranici pro platnost, ovšem v případě nedosažení této

hranice by stačilo dosažení hranice procentuálního počtu oprávněných osob, které se zúčastnili posledních voleb do zastupitelstva obce.²⁵⁶

K tomu bych navázala dalším nedostatkem, který spatřuji v možnosti zastupitelstev vyhlásit referendum v určitý (jakýkoliv) den a čas. Uvědomme si, že je doba konání referenda zcela v rukou zastupitelstev. Není pak problém takového práva zneužít a vyhlásit referendum v nevhodnou dobu. Proto by mohl být stanoven konkrétní den a čas jako je tomu u voleb. Ze zákona o volbách bych si vzala také příklad v tom, že by se hlasování konalo ve dvou dnech. Nemuselo by jít přímo o povinnost, ale zastupitelstvo by mohlo mít možnost rozhodnout, zda se bude hlasovat oba dny.

Jako velký krok zpět spatřuji vynětí možnosti podílet se na normotvorbě. Stará úprava poskytovala občanům možnost podílet se na přijímání, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky. Dalo by se polemizovat, zda tímto nevzniká nad míru nutné omezení přímé demokracie. Další vynětí souvisí s personálními otázkami, čili je výslovně zakázán institut recall. Voliči nemají možnost odvolat zvolené zástupce, což je nepřípustné. Slovensko i Polsko toto umožňují. Nicméně je důležité dodat, že tuto možnost zavedli obě země ve chvíli, kdy bylo možné přímo volit starosty. Proto bych celý problém shrnula do jednoho. Bylo by vhodné zvážit také přímou volbu starostů a s tím související možnost jejich odvolání.

V současné době se nespokojenost lidí s volenými zástupci v průběhu trvání jejich funkce zvyšuje. Neodpustím si proto poznámku ke staršímu zákonu o místním referendu. Proč by i nadále nemohlo být rozpuštěno zastupitelstvo, které nerespektovalo výsledky referenda? Pokud se na tento problém díváme z hlediska státu, který by zasahoval do oblasti samosprávy, pak dobře. Ale jen v případě, že přijmeme náhradu v podobě institutu recall. Jestliže zastupitelstvo nebude respektovat výsledky referenda, tak je přece nutné, aby byl zákonem upravený postup jak tento zvolený orgán odvolat.

Pokud se ještě vrátím k možnosti odvolat samotného starostu, je nutné dodat, že by tomu musely být přizpůsobeny podmínky odvolání. Bylo by nutné upřesnit přísné nároky na sběr podpisů pro zahájení samotného referenda. Vyžadujících 30% oprávněných voličů pro zahájení a 50% oprávněných voličů pro platnost

²⁵⁶ RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011, s. 196

a závaznost považuji za odpovídající. Jedná se o vysokou hranici, ale mohlo by to mít za následek větší zájem voličů o lokální politiku.

Nakonec bych se vyjádřila k celkovému pojetí otázek a odpovědí kladených v referendu. Otázka je položena tak, aby mohla být odpověď ano/ne. Proč by tomu nemohlo být jinak a nemohli bychom mít více alternativ? Opět bych hledala inspiraci ve volebním zákoně. Stejně jako mají hlasovací lístky několik alternativ, kde si každý kandidát volí podle preferencí, mohlo by tak být i u referenda. Stejným přístupem by se rozhodovalo o věcných otázkách. Rozhodnutím by se stala varianta, která získala největší preference.

6 POZITIVA A NEGATIVA PŘÍMÉ DEMOKRACIE

Přímá demokracie je způsobem účasti lidu na výkonu státní moci, druhým způsobem je demokracie reprezentativní.²⁵⁷ Přímá demokracie je často vymezována jako politický systém, v němž může lid vykonávat politickou moc přímo. Může mít více forem, přímá demokracie tak odkazuje na původní význam demokracie jako vlády lidu. Kolébkou takového pojetí byly Athény. Jedná se o začlenění jednotlivých prvků do rozhodovacího mechanismu, reprezentativní demokracie.²⁵⁸ Přímá demokracie tedy demokracii reprezentativní nevyklučuje, nýbrž ji doplňuje.

Přímá demokracie má své zastánce i odpůrce. Pro některé znamená konec nedůvěry ve zvolené zástupce, jiní vidí spíše hrozby, např. zneužití politickými subjekty. Tuto kapitolu chci věnovat právě základním argumentům, které nejčastěji zaznívají ve prospěch i proti přímé demokracii.

Zneužití politickými subjekty je jedním z nejčastějších argumentů, které proti této formě zaznívají. Myšleny jsou tím především referenda o nové podobě ústavy, jako tomu bylo např. ve Venezuele, Barmě nebo Tádžikistánu. Je jistě nezpochybnitelné, že mohou autoritářské režimy zneužívat referenda k posílení své moci. Na druhou stranu, k zneužití politického systému může dojít rovněž u zastupitelské demokracie.

Dalším tvrzením proti přímé demokracii bývá fakt, že lze výsledky hlasování zfalšovat politickou elitou. Existují také názory, podle kterých jsou všechny volby zfalšované.

Přímá demokracie má zvýšit zájem občanů o správu věcí veřejných. K tomu, aby mohl občan hlasovat, musí mít dostatek informací. Můžeme tedy hovořit o výhodě, že v rámci volební kampaně nabude občan zásadních informací. Celkově se tedy zvýší podvědomí o důležité problematice.

Další výhodou může být pomoc při rozhodování v případech, kdy nelze uzavřít dohodu na parlamentní půdě. Lid by tak měl jakýsi poradní hlas.

²⁵⁷ KLÍMA, K.: *Ústavní právo*, 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 199.

²⁵⁸ KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, 2003, s. 42.

Argumentů proti přímé demokracii je bezesporu více. Hlavní obavou kritiků přímé demokracie je kompetentnost voličů. Převládá skepse, že nebudou voliči dostatečně obeznámeni s danou problematikou, nebudou srozuměni s otázkami a v konečném důsledku to bude mít pouze negativní dopad na právní řád. Na ochranu takového stanoviska bych dodala, že pokud je volič dostatečně kompetentní k volbě zastupitelů, disponuje dostatečným rozumem také k rozhodování ostatních otázek.²⁵⁹

Nelze podat jiný příklad než Švýcarsko. Pokud bychom připustili, že jsou občané nekompetentní k rozhodování, jak bychom si racionálně vysvětlili, že Švýcarsko funguje na základě přímé demokracie už desítky let? David Altman k tomuto tématu dodává: Když se ve Švýcarsku začaly rozvíjet nástroje přímé demokracie, byla tato země jednou z nejchudších v Evropě. Nelze tedy argumentovat tím, že by Švýcarsko fungovalo jen díky národnímu bohatství. V současné době vykazuje Švýcarsko výborné výsledky ve výši hrubého domácího produktu, nezaměstnanosti a dalších ukazatelů.²⁶⁰ Tím samozřejmě netvrdí, že je to příčinou aplikace přímé demokracie. Spíše dokazuje fakt, že nemusí mít přímá demokracie rozkladné účinky.

Další kritika se objevuje také k zodpovědnosti občanů. Bývá často spojována s tím, že občané mohou v přímé demokracii odmítnout důležité reformy. Není to tak dávno, co se tento případ odehrál v Maďarsku, r. 2008. Proběhlo celostátní referendum, ve kterém občané odmítli zavedení poplatků v nemocnicích, odmítli také zavedení školného na vysokých školách.²⁶¹ V takovém případě může rozhodnutí znamenat velké riziko. Mohlo by se stát, že žádná další vláda nebude chtít prosazovat reformy.

Je nutné si uvědomit, že také změny přijaté zastupitelskou demokracií mnohdy nejsou společností vítány a tak později dochází k jejich rušení. Nejčastěji se tak děje s nástupem nové vlády, kdy dochází ke změně politických subjektů. Také tady si je nutné uvědomit, že k rušení reformních zákonů nedochází jen za pomoci přímé demokracie.

²⁵⁹ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy. The Politics of Initiative. Referendum and Recall*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990, s. 60.

²⁶⁰ ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 56.

²⁶¹ PAŽITNÝ, P. Referendum v Maďarsku stop štrukturálním reformám. *HPI* [online]. 2008 [cit. 2014-3-15] Dostupné z: <http://www.hpi.sk/hpi/sk/view/2471/referendum-v-madarsku-predstavuje-stop-strukturalnym-reformam.html>

K tomuto tématu si dovolím ještě jednu malou poznámku. Hodně obav z přímé demokracie panuje především v oblasti fiskální politiky. Mnohé obavy vznikají z případného využívání občany, kteří by dle některých snižovali např. daně apod. Ano, jsou potvrzeny případy, kde se tak skutečně dělo. V Kalifornii nesouhlas společnosti s daněmi vyvolal řadu referend, které omezily např. daně z nemovitostí.²⁶²

Domnívám se, že tento příklad nemusí být platný na všechny ostatní. Také v zastupitelské demokracii můžeme spatřit řadu nesmyslných výdajů, které prohlubují deficit státního rozpočtu. Nakládání s veřejnými prostředky je nepochybně jedna z nejdůležitějších oblastí o které lze rozhodovat. Souhlasím s tím, že nelze svěřit výhradní pravomoc občanům, ale dle mého názoru by nebylo od věci zavedení určité míry přímé demokracie také do této oblasti. Možná, kdyby byla svěřena alespoň kontrolní pravomoc s nakládáním veřejných prostředků, nedocházelo by tak často k úniku finančních prostředků neznámo kam.

Nyní bych přešla k další často zmiňované výtce týkající se přímé demokracie. Často je jí vyčítáno, že při ní může docházet k utlačování práv menšin. Tato myšlenka pramení již z historického hlediska, kdy bylo rozhodováno o právech žen. Na jedné straně tak stojí příklad hlasování ze Švýcarska a Lichtejnštejska, kde bylo v referendu rozhodováno pouze muži, kteří zavedení volebního práva pro ženy odmítli. Je nutné dodat, že se tak dělo ve druhé polovině 20. stol. Hlasovací právo žen se zavedlo r. 1971 ve Švýcarsku a až r. 1984 v Lichtejnštejsku.²⁶³ Oopakem je zase příklad v některých státech USA. Ještě než byl přijat 19. dodatek ústavy, byly v lidovém hlasování garantovány volební práva také ženám.²⁶⁴ Čímž se vyvrátil argument, že mají voliči tendence bránit inovacím.

Řada empirických výzkumů dokazuje, že přímá demokracie nemá ve výsledku negativní vliv na menšiny. Naopak dochází k závěrům, že je ve většině případů hlasováno právě ve prospěch těchto práv.²⁶⁵

²⁶² SMITH, M. *Občané v politice: Studie k participování a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, s. 25.

²⁶³ ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 56.

²⁶⁴ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy. The Politics of Initiative. Referendum and Recall*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990, s. 60.

²⁶⁵ Např. Bruno S. Fey, Lorenc Goette zkoumali výsledky hlasování ve Švýcarsku

V soudobé demokracii je na místě zaobírat se spíše východisky zneužívání přímé demokracie mocenskými skupinami. Nejvíce diskutovanými jsou opět země USA, kde není přijata žádná legislativa upravující finanční prostředky na volební kampaň. Vznikají pak situace, kdy silnější ekonomické státy vynakládají značně větší prostředky na ovlivňování názoru občanů.²⁶⁶ Příznivci demokracie pak zase odůvodňují tím, že skupina politiků bude mnohem snáze ovlivnitelná než celá populace.

Nakonec se pak dostáváme k celkovým výdajům spojeným se zaváděním různých prvků přímé demokracie do právního řádu. Bezpochyby se tím zvýší vynaložené náklady státu. Myslím, že by měl být tento argument používán především v těch případech, kdy hraje přímá demokracie zásadní roli. Pokud však myslíme pouze její roli doplňkovou, nevidím tento argument jako příliš podstatný.

Tímto byly shrnuty hlavní argumenty, které nejčastěji zaznívají v otázce přímé demokracie. Je zřejmé, že větší část se týká obavy z této formy. Nejčastější jsou tedy zneužití této formy, využívání ve prospěch většiny a nekompetentnost voličů. Tento výčet není kompletní, dalo by se diskutovat o dalších rizicích. Také v České republice zaznívají různé stanoviska ve prospěch i proti posílení prvků přímé demokracie.

S ohledem na ústavní pojetí právního řádu České republiky není v zásadě žádná překážka toho, aby mohla být zastupitelská demokracie rozšířena doplňkovým způsobem. Naopak to činí systém dělby moci úplným.

²⁶⁶ ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 53 - 55.

ZÁVĚR

Počátky přímé demokracie v právní úpravě sahají až do poloviny devatenáctého století. Velkým posunem bylo přijetí zákona o místním a krajském referendu. Historicky největší přímé hlasování bylo při uskutečnění celostátního referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

Ikdyž se trend přímé demokracie rozvíjel řadu desetiletí a rozvíjí se i dále, je stále patrné, že bude mít pouze doplňkovou funkci. Žádné demokratické státy se neobejdou bez zastupitelského principu. Přímá demokracie se nejčastěji využívá na lokální úrovni, kde má mnohem větší tendence se prosadit. Výjimkou není ani využití na celostátní úrovni, které se týká rozhodnutí zásadní povahy. V této souvislosti musíme rozlišovat odlišnost úprav v jednotlivých státech. Podle mnohých se na tomto prvku promítlo právě historické hledisko. Nejznámějšími státy, které mají více než doplňkovou formu přímé demokracie mají s tímto přístupem kladné zkušenosti již z dob minulých. Častým příkladem takových států je Švýcarsko a Lichtejnštejnsko.

Pokud se podíváme na Českou republiku, jasně vidíme, že nás k této formě nepojí hluboké tradice. Můžeme se tak domnívat, že i toto je jedním z důvodů proč naše Ústava dosud nezakotvila žádný obecný institut přímé demokracie. Ústavodárce nemá v celostátním měřítku sklony umožnit občanům přímý výkon státní moci. Tady se opět dostáváme ke vztahu přímé a zastupitelské demokracie. Zpravidla všechny demokratické státy mají ve svých konstitucích vyjádření o přístupu mezi přímou a zastupitelskou demokracií. Jak je patrné z komparativní kapitoly, všechny státy Visegrádské čtyřky považují lid za suveréna moci. Lid je podle nich vykonavatelem moci prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

V této souvislosti je pro nás směrodatný čl. 2 odst. 2 Ústavy, který zcela zřetelně upřednostňuje formu zastupitelskou. K přímému výkonu moci je nutné přijetí konkrétního zákona, jenž upraví podmínky. Tento článek často vede k odlišným výkladům. Lze se z něj domnívat, že přímo vyžaduje přijetí ústavního zákona, který bude zavádět obecný institut přímé povahy. Tyto úvahy byly zohledněny v kapitole de lege ferenda.

Nejvýznamnějším institutem přímé demokracie v České republice je zcela určitě referendum. Podle mého hodnocení je právní úprava místního i krajského referenda kvalitní a umožňuje tak jeho bezproblémový výkon. Určité nedostatky nicméně spatřuji v možnosti inicializace referenda pouze zastupitelským sborem a jeho platností/závazností. To jsou pro mne největší nedostatky jinak zdařilé úpravy.

Problém spatřuji v inicializaci referenda, které může vyhlásit zastupitelstvo nebo přípravný výbor. Nezpůsobnou považuji úpravu právě přípravného sboru, který tvoří 3 osoby oprávněné volit do zastupitelstva, jenž musí sehnat dostatečný počet podpisů jako podporu. Dle mého názoru je hranice nevhodně stanovena. Myslím, že by zde měla být konkrétnější úprava podle počtu obyvatel. Vyzkoušela jsem jednoduchý příklad, kdy jsem si zvolila jednu obec s 2900 obyvateli, kteří tedy museli poskytnout 870 hlasů (30 %), aby mohlo být referendum vůbec uskutečněno. Jako druhou jsem si stanovila obec s 3100 obyvateli, tedy jen o 200 obyvatel více, pro kterou však platilo 20% oprávněných osob. Této obci stačilo k podpoření referenda o 250 hlasů méně, přitom měla o 200 občanů více. Tento rozdíl není až tolik markantní, ale když si uvědomíme jaké rozdíly vznikají u obcí s vyšším počtem obyvatel, domnívám se, že je úprava v tomto ohledu zcela nedostačující. Snažila bych se vytvořit více jednotlivých skupin, čímž by vznikly spravedlivější požadavky na procento oprávněných osob v obcích s podobným počtem obyvatel.

Jak jsem již ve své práci několikrát zmiňovala, jako nejzávažnější důsledky plynoucí z hlasování v referendu považuji platnost a závaznost. Cílem každého referenda by mělo být platné a závazné rozhodnutí. K tomu, aby se tak stalo je třeba alespoň 35 % oprávněných osob, zapsaných v seznamech oprávněných osob. Závazným se však může stát pouze rozhodnutí, pro nějž hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, což však musí být minimálně 25 % osob oprávněných. Jsem si vědoma, že je tato úprava přívětivější než předchozí, stále zde však nedochází k zohledňování těch občanů, kteří se chtějí aktivně podílet na místní politice, ale tuto možnost nemají kvůli občanům, kteří zase naopak nejeví o tyto záležitosti zájem žádný. Řešení takové situace není snadné, hranice pro závaznost by se tak mohla odvíjet případně od celkového zájmu občanů na správě věcí veřejných. Pokud by nebyla dosažena potřebná 35 % hranice, mohlo by se zohlednit např. procento účasti do posledních voleb zastupitelstva obce.

Právní řád České republiky upravuje také další možnost přímé demokracie a to institut petice. Hlavním nedostatkem je její nezávaznost. Jediný účinek, který je schopna vyvolat je její projednání. Samozřejmě ji nelze zpochybnit, svůj význam plní v oblasti orgánů veřejné správy, které je možné ovlivnit ve svůj prospěch. Také tímto lze ovlivnit názor a proto petice do přímé demokracie zařazují. Jedinou výtku, kterou bych v oblasti petičního práva měla jsou nedostatečné sankce za případný únik informací, jako jsou osobní údaje apod.

Další část práce jsem věnovala komparaci se státy Visegrádské čtyřky. Dospěla jsem k závěru, který mne překvapil. Přímá demokracie v těchto státech je na zcela jiné úrovni jako u nás. Je řada zemí, kde se tato forma dostala do popředí, ale je překvapivé, že i státy jako Maďarsko, Polsko a Slovensko jsou přímé demokracii daleko více nakloněny než samotná Česká republika. V těchto státech mají instituty přímé demokracie přímo chráněny Ústavou. Ústavy všech tří států zakotvují obecný institut – fakultativní referendum. Pouze Slovensko může využít také obligatorní referendum, a to v případě vstoupení či vystoupení z mezinárodní organizace nebo svazu států.

Z hlediska hodnocení úpravy předmětu referenda dle mého názoru nejvíce uspělo Maďarsko. Velmi populární recall, prostřednictvím něhož lze odvolat např. starostu nebo celé zastupitelstvo lze uplatnit v Polsku a Slovensku. Slovenská úprava má však mnohem odvážnější verzi tohoto institutu, protože působí na celostátní úrovni a lze prostřednictvím tohoto institutu odvolat samotnou hlavu státu.

Mám pocit, že u nás se přímé demokracii nikdo zcela nebrání, všichni by si přáli využití na celostátní úrovni, ale v konečném důsledku se o takové prosazení snaží málokdo. Krátce jsem ve své práci nastínila i návrhy, které byly v této souvislosti neúspěšné. Řada těchto návrhů jsou pouze kompilací předešlých. Při hlasování se každý odvolává na nedostačující zpracování, někteří je dokonce nazývají paskvilem, ale nikdo už neřekne co konkrétně je potřeba změnit, aby se po tolika letech mohl zákon skutečně prosadit. Dostávám se tedy k přesvědčení, zda u politiků nebude spíše problém s uzurpací moci.

Závěrem bych shrnula, že přímá demokracie v České republice je spíše limitována. Její uskutečnění se děje na lokální či regionální úrovni. Rozhodovat lze o všech oblastech, které spadají do působnosti obcí nebo krajů. Institut, který

by umožnil rozhodování občanů na celostátní úrovni stále zakotven nebyl. Ústavodárce dokazuje nedůvěru k takové formě jako je přímá demokracie na celostátní úrovni. Mým názorem zůstává, že rizika z takového zakotvení plynoucí jsou zanedbatelná a proto jej v našem právním řádu postrádám.

RESUMÉ

The subject of my thesis deals with the topic of direct democracy in the Czech Republic. Direct democracy means a government in which decisions are implemented directly by people vote. Right from the beginning is well aware that this form of government is only a supplement to representative democracy.

This theses shall also preview the institutes that enshrined in the legal system we do not have, but which are classified into direct democracy. On this basis, make proposals, as they could be existing institutes altered or completely changed or newly introduced.

The first chapter is devoted to the actual forms of direct democracy. They are mentioned here all institutes which are classified into direct democracy. Large space was dedicated to institutes that Czech legal system does. I have made it especially for better comparison in the next chapter.

The next chapter is followed by treatment institutes in Czech republic. This chapter considered one of the most important. The chapter is divided according to the framework, which is anchored Institute. Therefore, each divided into subsections Constitution, the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and the constitutional laws. It has been discussed here ad hoc referendum, which was the first and last opportunity for citizens to vote at the national level.

In the first half of the thesis focuses on the legal order of the Czech Republic, the fourth chapter is mapped direct democracy in the Visegrad countries. There evaluated direct democracy in the Constitution of Slovakia, Poland and Hungary.

Chapter Five, or direct democracy *de lege ferenda*, gives the possibility to supplement the law of the Czech Republic. The theses ended with a discussion of the advantages and disadvantages of direct democracy, which mentions the main objections of opponents of direct democracy.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Knižní zdroje

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

ANTOŠ, M., WINTER, J.: *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 312.

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

BELKO, Marián. KOPEČEK, Lubomír. Referendum a výsledky jeho používání. In KOPEČEK, Lubomír (Ed.). *Od Mečiara k Dzuríndovi. Slovenská politika a politický systém v prvém desetiletí samostatnosti*. Brno: MPÚ, 2003, s. 85.

BŘEŇ, J., JEMELKA, L.: *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 1180.

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

FIALA, P., PITROVÁ, M.: *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005., s. 311.

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

GALANDAUER, J.: *Vznik československé republiky 1918: programy, projekty, perspektivy*. Praha: Svoboda, 1988., s. 344.

GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektrum, 2002, s. 568.

HENDRYCH, D. et al. *Právníký slovník*. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 1459.

KLÍMA, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1448.

- KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2 vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 311.
- KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 759.
- KLOKOČKA, V.: *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 2005, s. 335.
- KOPEČEK, L., HLOUŠEK, V.: *Demokracie- teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: 2005, s. 379.
- LIJPHART, A.: *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984, s. 229.
- MALÝ, K. et al. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2 vyd. Praha: Linde, 1999, s. 640.
- NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice, Zákon o místním referendu s poznámkami*, Praha: Linde, 2004, s. 141.
- PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. 2 vyd. Praha: Linde, 2008., s. 366.
- PAVLÍČEK, V.: *O české státnosti. Úvahy a polemiky*. Praha: Karolinum, 2002, s. 285.
- PAVLÍČEK, V.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl 2. Lidská práva a základní svobody*. Praha: Linde, 2002., s. 975.
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl: Ústavní systém*. 2.vyd. Praha: Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 772.
- PECHANEC, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011., s. 196.
- PIASECKI, K. Andrej. Twenty years of Polish direct democracy at the local level. In SCHILLER, Theo. (ed). *Local Direct Democracy in Modern Europe*: Wiebaden: VS Springer, 2011, s. 129.
- PŘIKRYL, Ivo. Polsko. In FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta (eds.) *Evropská referenda*. BRNO: CDK, 2005, s. 312.
- Příručka k evropské občanské iniciativě. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, s. 21.
- RIGEL, F.: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011, s. 485.

ROSSEAU, J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Praha: V.Linhart, 1949, s. 157.

SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, s. 238.

SMITH, M.: *Občané v politice: Studie k participování a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, s. 169.

SMITH, M.: *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1.vyd. Praha: AV ČR. Sociologický ústav, 2007, s. 101.

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. čl. 2, s. 946.

SPÁČ, P.: *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno: CDK, 2010, s. 278.

Odborné články

FILIP, J.: Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2003, č.7.

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

NĚMEC, J.: *Švýcarsko: Veřejná správa skutečně zdola*. Listy: časopis pro politickou kulturu a dialog. Praha: Práce, 2011, č. 5.

MALENOVSKÝ, J.: K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu. *Právnik*, 2005, č. 4, s. 346.

MATES, P.: *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2/2007, IV, s. 55.

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

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

VARVAŘOVSKÝ, P.: Místní referendum v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*, č. 7, 2007, s. 118.

Elektronické zdroje

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

EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA. *Evropská komise* [online]. [2011], 17.1.2014 [cit. 6.2.2014]. Dostupné z <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

ILONZSKI, G & KURTÁN, S. 2004. Hungary. *European Journal of Political Research*, Volume 43: 1018-1023. Dostupné: http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/hungary/eu_related_referendums.html

JUSTICE CZ. *Ministerstvo spravedlnosti ČR*. Legislativní rada vlády [online]. 2011 [cit. 17.2.2014]. Dostupné: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=2375&d=315063>

LÁŠTIC, E. *Územná samospráva*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010, s. 47 – 48. Dostupné: http://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikace/2010_ucebny_text.pdf

NEUMAN, J.: *Přímá demokracie – politický systém pro 21. století*. Diplomová práce, s. 37. Dostupné z: <http://www.scribd.com/doc/174729034/16/Postup-implementace-p%C5%99ime-demokracie#page=44>

OTÁZKY A ODPOVĚDI. *Strana svobodných občanů*. Svobodní [online]. 2012 [cit. 6.2.2014]. Dostupné z: <http://www.svobodni.cz/9-program/50-otazky-a-odpovedi/>

PAŽITNÝ, P. Referendum v Maďarsku stop štrukturálnym reformám. *HPI* [online]. 2008 [cit. 2014-3-15] Dostupné z: <http://www.hpi.sk/hpi/sk/view/2471/referendum-v-madarsku-predstavuje-stop-strukturalnym-reformam.html>

PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA. *Vláda České republiky*. Přímá volba prezidenta [online]. 2011[cit.17.2.2014].Dostupné:<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/prima-volba-prezidenta--78534>

PŘEHLED O PŘÍMÉ DEMOKRACII na úrovni jednotlivých spolkových zemí viz EPPE, Rainer. Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990. *Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung*. 2002, NR. 90, s. 44. Dostupný z WWW: <<http://www.kas.de/wf/de/71.4388/>>

VENEZUELAN REFERENDUM, 2004 [online], Český rozhlas. [citováno 6.2.2014]< http://www.rozhlas.cz/cro6/stop/_zprava/551371>

POLITIKA A SPOLEČNOST. *Rozhlas*. Přímá volba prezidenta [online]. 2010 [cit.17.2.2014].Dostupné: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/prima-volba-prezidenta-ma-byt-dvoukolova-shodly-se-strany—858845

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

VYJÁDŘENÍ VÝBORU MINISTRŮ Rady Evropy k doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy- Referendms: towards good practies in Europe. (2005). [vid. 5.12.2013]. Dostupné na: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=1107&Language=EN>.

ŽIVÉ VYSÍLÁNÍ. *Česká televize* [online],[2013], 15.1.2014 [cit. 26.2.2014]. Dostupnéz <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/258381-okamura-chce-zabranit-excesum-dle-ostatnich-jde-o-paskvil/>

Právní předpisy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod

Zákon č. 515/2002 Sb., Ústavní zákon o referendu o přistoupení k Evropské unii

Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků

Zákon č. 121/1920 Sb. Národního shromáždění, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

Zákon o obcích, č. 128/2000 Sb

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii

Zákon č. 298/1992 Sb. zákon o volbách do zastupitelstev obcí a místním referendu

Zákon č. 294/1990 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

Zákon č. 181/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Zákon č. 369/1990 Sb., o obecnom zriadení

Zákon č. 302/2001 Sb., o samosprávě vyšších územných celkov

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě

Ústavy:

Venezuelská ústava Dostupné:

http://www.analitica.com/bitblioteca/venezuela/constitucion_ingles.pdf

Slovenská ústava: Dostupné:

http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

Polská ústava: Dostupné:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Maďarská ústava Dostupné:

http://tasz.hu/files/tasz/imce/alternative_translation_of_the_draft_constituion.pdf

Judikatura

Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 21/94 ze dne 23. 6. 1994

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. 263/09 ze dne 9. 2. 2012.

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 29.06.1998 sp. zn. II. ÚS 272/98

Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004 sp. zn. II. ÚS 350/04

Usnesení Krajské soudu v Ostravě ze dne 9.2. 2012 sp. zn. 22 Ca 309/2008-17

Usnesení Krajského soudu v Plzni, 30 A 6/2013 - 144,

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, ze dne 2.8.2006, sp. zn. 52 Ca 47/2006.

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

Rozsudek NSS ze dne 2.7.2004, sp. zn. Vol 6/2004