

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

PRINCIP SUVERENITY LIDU A ČESKÁ ÚSTAVNOST

Lukáš Jindra

Plzeň, 2013

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra ústavního a evropského práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

PRINCIP SUVERENITY LIDU A ČESKÁ ÚSTAVNOST

Lukáš Jindra

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.,
katedra ústavního a evropského práva,
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň, 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vytvořil zcela samostatně s využitím literatury a zdrojů informací vyjmenovaných v níže uvedeném seznamu.

V Plzni dne 26. března 2013

.....
vlastnoruční podpis

PODĚKOVÁNÍ

V první řadě bych tímto chtěl poděkovat své rodině, za velkou trpělivost a podporu v celém průběhu mého studia a za konzultace týkající se stylistické stránky diplomové práce. Po stránce odborné bych rád poděkoval svému původnímu vedoucímu práce, panu JUDr. Bc. Richardovi Pokornému, Ph.D., za inspiraci a pomoc při volbě tématu a způsobu jeho uchopení, a rovněž pak své stávající vedoucí diplomové práce, paní JUDr. Monice Forejtové, Ph.D., a to za odborné vedení při vypracování práce.

Obsah

| | |
|--|-----------|
| Úvod..... | 1 |
| Část I. Uvedení do problematiky | 3 |
| 1. Princip suverenity lidu | 3 |
| 1.1. Základy a východiska pro princip suverenity lidu, základní pojmy..... | 3 |
| 1.2. Princip suverenity lidu, bližší pohled a zakotvení v ústavním systému České republiky | 6 |
| 1.3. Legalita a legitimita státní moci | 7 |
| 1.4. Státní suverenita, vymezení a poměr k suverenitě lidu | 9 |
| 1.5. Demokracie - formy, rozhodování | 10 |
| 1.5.1. Formy demokracie | 10 |
| 1.5.2. Rozhodování v rámci demokracie..... | 11 |
| 1.5.3. Demokracie pluralitní..... | 12 |
| Část II. Způsoby výkonu suverenity lidu | 13 |
| 2. Zastupitelská demokracie obecně a z hlediska české ústavnosti | 13 |
| 2.1. Zastupitelská demokracie | 13 |
| 2.2. Politické strany | 14 |
| 2.2.1. Původ a funkce | 14 |
| 2.2.2. Politické strany v ústavním systému České republiky..... | 16 |
| 2.3. Volby a volební systém | 18 |
| 2.4. Parlament a parlamentarismus..... | 20 |
| 2.4.1. K pojmu a funkci parlamentu..... | 20 |
| 2.4.2. Parlamentarismus v České republice | 23 |
| 3. Přímá demokracie v ústavním systému České republiky..... | 26 |
| 3.1. Teorie institutů přímé demokracie..... | 26 |
| 3.2. Poměr demokracie přímé a zastupitelské | 26 |
| 3.3. Ústavní vývoj přímé demokracie v ČR mezi lety 1918-1992..... | 27 |
| 3.3.1. Rozpad České a Slovenské federativní republiky..... | 29 |
| 3.4. Zakotvení přímé demokracie v ústavním pořádku ČR..... | 31 |
| 3.5. Místní a krajské referendum..... | 31 |
| 3.6. Přímá demokracie a EU..... | 32 |
| 3.7. Petice | 33 |
| 3.8. Celostátní referendum v České republice..... | 34 |
| 3.8.1. Návrhy na zavedení institutu celostátního referenda | 35 |
| Část III. Vybrané otázky | 38 |
| 4. Přímá volba prezidenta České republiky..... | 38 |
| 4.1. Úvod do přímé volby prezidenta | 38 |
| 4.2. Směřování k zavedení přímé volby na poli ústavních změn..... | 38 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.2.1. | Neúspěšné návrhy ústavních změn pro zavedení přímé volby prezidenta | 39 |
| 4.3. | Jaké změny v ústavě s sebou přímá volba přináší? | 40 |
| 4.4. | Přímá volba ve zvláštním zákoně | 44 |
| 4.5. | Přímá volba a její hodnocení | 46 |
| 5. | Komparace pojetí a institutů realizujících princip suverenity lidu ve vztahu k Polské republice | 48 |
| 5.1. | Česká republika – Polská republika | 48 |
| 5.1.1. | Polská republika a přímá demokracie | 49 |
| 5.1.2. | Komparace hlav obou států | 52 |
| | Závěr | 54 |
| | Resumé | 56 |
| | Seznam literatury | 58 |

Úvod

Zpracování diplomové v oblasti ústavního práva jsem si zvolil vzhledem k dlouhodobému zájmu o tento předmět, který trvá již od začátku mého studia. Podnět k tomuto zájmu mi nepochybně dala jeho výuka, v rámci které mne velice inspirovala osoba JUDr. Bc. Richarada Pokorného, Ph.D., který vedl mé semináře a jeho vysoká odbornost a snaha předat studentům tolik vědomostí, kolik je jen možné mne do ústavního práva doslova vtáhnout. Dalším důvodem výběru této oblasti jako námět mé diplomové práce, je skutečnost, že i po dokončení studia a získání patřičného stupně odbornosti uvažuji, v případě možnosti, o dalším působení na fakultě práva Západočeské univerzity, a to právě v oblasti ústavního práva. Konkrétní výběr tématu pak závisel na dohodě s vedoucím mé diplomové práce, na jehož základě jsem zvolil téma jednak dostatečně široké pro rozpracování institutů realizujících demokratické hodnoty, a jednak umožňující mi do něj zahrnout konkrétní oblasti mého zájmu, ke kterým jsem se chtěl pokusit prostřednictvím své diplomové práce odborně vyjádřit.

Práci budu, z důvodu rozebíraných problematik, dělit do tří celků. V rámci prvního celku se budu v podobě jedné kapitoly zabývat samotným principem suverenity lidu, z hlediska toho jak jej lze chápat, z čeho vychází a o co se opírá. Dále pak rozeberu jeho jednotlivé prvky a budu se věnovat problematice demokracie jako takové.

V druhé části si potom budu klást za úkol rozbor jednotlivých způsobů realizace principu suverenity lidu, a to vždy nejprve z hlediska teoretického, a následně z hlediska recentní právní úpravy v České republice. V případech, kde to považuji za nutné, bych se rovněž rád pokusil o stručný historický exkurz, který umožní lepší a komplexnější náhled na dané otázky v dějinných souvislostech. Tato část bude dělena do dvou kapitol. První z nich bude věnována reprezentativnímu způsobu realizace suverénní moci lidu a to z hlediska důležitých institutů, institucí a postupů. Druhá pak bude pojednávat o bezprostředním výkonu demokracie lidem, coby nejvyšším suverénem.

Třetí část, kterou považuji za těžiště práce, pak bude ve dvou kapitolách podrobněji zkoumat přímou demokracii v České republice. Jednou v podobě rozboru aktuálního tématu přímé volby prezidenta a podruhé ve formě komparace pojetí, přístupu a institutů přímé demokracie s Polskou republikou. V případě přímé volby budu nejprve

věnovat pozornost cestě přímé volby hlavy státu do našeho právního řádu z hlediska jejích legislativních návrhů a následně se budu zabývat již přijatou úpravou tohoto institutu a jeho prováděcím předpisem. V neposlední řadě budu také věnovat pozornost samotnému postavení hlavy státu v souvislosti s novelou. Závěrečná komparativní kapitola bude mít za úkol nejprve vypovědět o obecném pojetí principu suverenity v Polské republice, následně porovnávat instituty přímé demokracie České a Polské republiky a posléze také postavení, způsob volby a pravomoci prezidentů obou zemí. Z hlediska vědeckého přístupu k práci, se budu snažit o kritickou analýzu jednotlivých oblastí a problémů. Ve vybraných případech se rovněž pokusím o zaujetí vlastních stanovisek k daným otázkám. Jako podklad mi bude sloužit jednak odborná literatura z oblasti ústavního práva a oblastí s ústavním právem souvisejících, jednak také v nemalé míře budu svou práci také opírat o recentní či bezprostředně předešlou právní úpravu daných problémů, a současně pak o praxi soudního rozhodování na základě této úpravy.

Část I. Uvedení do problematiky

1. Princip suverenity lidu

V této kapitole se budu zabývat vymezením základních pojmů jako je demokracie, princip suverenity lidu samotný a pojmy s ním souvisejícími či z něj vycházejícími. Dále pak svou pozornost budu směřovat k vymezení forem demokracie a formám rozhodování v jejím rámci.

1.1. Základy a východiska pro princip suverenity lidu, základní pojmy

K tomu, abychom mohli definovat pojem suverenity lidu, musíme nejprve vymežit pojem demokracie jako takové. Původ tohoto pojmu můžeme nalézt zhruba v období 5. století našich dějin, kdy jako forma vlády vznikala demokracie v řeckých městských státech, především pak v Athénách. Dodnes je Athénská demokracie základním kamenem a vzorem pro státoprávní uspořádání moderních státních útvarů. Jejím základním východiskem je rovnost. Ta má své jednotlivé aspekty. Prvním z nich je politická rovnoprávnost, která se projevuje v podobě oné okřídlené definice samotného slova demokracie, coby “vlády lidu“, respektive přesněji “vlády množství“. Dále pak rovnost definují aspekty jako je svoboda slova a vůle většiny. Předpokladem demokracie je jednak následné naplňování této rovnosti v politické praxi a dále samotné pochopení demokracie jako svobody, ať už svobody osobní, nebo svobody slova (projevu). Neboť bez možnosti samostatně řídit svůj život nelze o demokracii hovořit.¹ Z moderního hlediska pak můžeme za východisko demokracie považovat potřebu vykonávání státní moci ve prospěch co nejširšího počtu obyvatel daného státu. V ostatních formách vlády, ať už hovoříme o monokracii či ostatních formách vlády, se totiž dříve či později obrací pozornost k zájmům vládnoucí či úzké skupiny obyvatelstva. Z toho můžeme vyvozovat, že v případě demokracie musí jít o konkurenci různých zájmů, které ovlivňují státní moc, a na základě této konkurence dochází k rozhodování většiny za současné ochrany práv menšiny.² Od pojmu demokracie nyní přejdeme k souvisejícímu pojmu ústavnosti, neboli konstitucionalismu.³ Tyto dva

¹ BLEICKEN, Jochen. *Athénská demokracie*. Praha : OIKOYMENH, 2002, *VII Základy demokratické myšlenky*, s. 346.

² KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2., přepracované a doplněné vydání, Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 41, s. 43.

³ BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přepracované a doplněné vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 51.

pojmy se navzájem z přirozenoprávního hlediska podmiňují, neboť bez demokratického charakteru vlády není možno hovořit o ústavě, a naopak ústava je základním předpokladem pro fungování demokratického státního útvaru. Ústava má vycházet ze základních iusnaturalistických principů, aby zabezpečila možnost faktické realizace demokracie. Z hlediska vůle při tvorbě ústavy se tedy setkáme s jakousi mocí ustavovací, kterou reprezentuje lid, a mocí ustavovanou, kterou je moc státní a která se musí pohybovat v rámci hranic stanovených mocí ustavující. Hovoříme zde o takzvané enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. V souvislosti s ústavou se lid vzdává v menší či větší míře výkonu moci ve prospěch volených orgánů státu. Zůstává zde otázka, zda lid, jako takový, disponuje ústavodárnou mocí zcela neomezenou, nemající vliv na zachování demokratického charakteru svého státního zřízení. Převládajícím názorem dnešní doby, ze kterého vychází i ústava naší země, je, že nikoliv. Jedná se zde o jakési hranice moci založené přirozeným právem, které nelze překročit ani vůlí většiny ustavující moci bez toho, aby stát ztratil svůj demokratický charakter. Tyto hranice jsou souhrnně označovány jako imperativ nezměnitelnosti. Je žádoucí, a pro ústavy demokratických zemí esenciální, aby tento imperativ obsahovaly. Pro účely Ústavy České republiky hovoříme v případě imperativu nezměnitelnosti o materiálním ohnisku ústavnosti, které reprezentuje čl. 9 odst. 2., jenž stanoví, že „*změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná*“, dále pak v odst. 3 stanoví, že „*výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu*“⁴. Smyslem druhého citovaného ustanovení je fakt, že zmiňované demokratické náležitosti jsou formulovány abstraktně, a je tudíž nutný jejich výklad podávaný v souladu s jejich smyslem.⁶ Je tedy vyloučeno jejich výkladem opodstatňovat odstranění či ohrožení demokratických principů.⁷ Dalším souvisejícím ustanovením týkajícím se imperativu nezměnitelnosti v českém ústavním systému je čl. 23 Listiny základních práv a svobod, který přiznává lidu, coby ustavující moci, prostředek krajní kontroly tohoto imperativu ve formě práva na odpor proti komukoliv, „*(...) kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, (...)*“⁸. Obecně můžeme pojem odporu v tomto významu definovat jako „*odvracení útoku směřujícího proti základům demokratického řádu právního státu, který je založen na*

⁴ Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky. čl. 9 odst. 2, 3.

⁵ Nález Pl. ÚS 36/01 (sv. 26, s. 317 a násl.; č. 403/2002 Sb.).

⁶ Nález Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.).

⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka. a Kol. *Ústava České republiky, Komentář*. Praha : Linde 2010, s. 158.

⁸ Zákon č.2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod. čl. 23.

respektu k lidským právům. ⁹ Toto ustanovení je na místě vykládat v tom smyslu, že lid se jako suverén formou “společenské smlouvy“ zřídá části své autonomie ve prospěch státu, za což ale od státu očekává plnění ve formě zabezpečování a ochrany základních demokratických hodnot.¹⁰ Právo odporu pak tedy budeme chápat jako jakousi sebeobranu demokraticky založené občanské společnosti vůči orgánům státu, které se zpronevěřily těmto hodnotám. Ta v případě nutnosti může mít formu pokusu o státní převrat, ať už jakkoliv realizovaný. Toto právo, které může být ve své krajní podobě realizováno i násilnou formou, je však třeba chápat jako jakési ultima ratio pro případy, kdy je použití ostatních zákonných způsobů znemožněno.¹¹ Z hlediska fungování orgánů státu toto právo může být využito v situaci právního znemožnění zákonných prostředků ochrany, které může mít například podobu rozpuštění orgánu, nebo i v případě, že orgány své pravomoci fakticky nevykonávají. Výjimečnost takového odporu je třeba chápat tak, že svými důsledky může realizace tohoto práva vyvolat podstatné a rozsáhlé změny, v některých případech dokonce nové konstituování státoprávního uspořádání a je tak v zájmu kontinuity právního státu a života společnosti, aby k takovéto situaci nedocházelo, pokud to není nezbytné pro zachování demokratičnosti země jako takové. Jednotný uzavřený výčet prostředků výkonu práva na odpor odborná literatura neposkytuje. Obecně můžeme tyto prostředky rozdělit na výrazné, mezi které můžeme řadit právo na revoluci, právo na povstání a právo svrhnout vládu, a na druhé straně méně drastické formy jako jsou právo shromažďovací, právo spolčovací, svoboda projevu, právo kritiky a právo petiční. Na pomezí v rámci tohoto dělení pak stojí občanská neposlušnost, která je institutem, definovatelným dle Mahátmy Gándhího, jednoho z nejvýznamnějších představitelů této formy odporu, jako jednání proti státu/zákonu, který nutí jedince jednat v rozporu s jeho svědomím. Toto jednání musí mít nenásilnou formu, mělo by se uskutečňovat veřejně, a ten kdo takto jedná, by měl být připraven nést sankční následky. Nutno si také uvědomit, kdo je všeobecně k odporu podle čl. 23 Listiny oprávněn. Vzhledem k tomu, že tento článek je zařazen do druhého oddílu hlavy druhé, který zakotvuje práva politická, pokládáme za oprávněné k odporu pouze občany, a to v blíže nespecifikovaném počtu.¹² Jako příklad situace z naší historie, kdy mělo být skutečně coby přirozenoprávní princip realizováno právo na odpor, můžeme považovat výzvu prezidenta republiky z Londýnského exilu

⁹ KYSELA, Jan. *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. Brno: Doplněk, 2001, s. 12.

¹⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka. a kol. *Ústava České republiky, Komentář*. Praha : Linde, 2010, s. 155.

¹¹ KLÍMA, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 776-777.

¹² KYSELA, Jan. *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. Brno: Doplněk, 2001, s. 63-65, 69, 87.

v období 2. Světové války k odporu národa vůči “bezprávnému nacistickému právu“. Jednalo se zde o faktické znemožnění činnosti ústavních orgánů nezákonným obsazením území Československé republiky německými vojsky.¹³

1.2. Princip suverenity lidu, bližší pohled a zakotvení v ústavním systému České republiky

Jedním z výše zmiňovaných principů, představujících jeden ze základních prvků demokratického státu a vyjadřujících jakousi ideovou nadřazenost občana nad státem, a také ztělesňujících materiální ohnisko ústavy, je právě princip suverenity lidu. Princip suverenity lidu vychází z toho, že originálním suverénem v demokratickém státě, je lid. Pod pojmem lid je třeba chápat společenství příslušníků celého státu, nemá tedy v tomto případě význam etnický. Jako lid podílející se na výkonu státní moci je pak třeba přesněji chápat ty z jeho příslušníků, kteří splňují určitá kritéria, respektive mají volební právo.¹⁴

O suverenitě lidu na našem území můžeme poprvé hovořit v souvislosti s kroměřížským návrhem ústavy z let 1848-1849, který plně vycházel z principu suverenity lidu. Za tímto návrhem stál politik F. L. Rieger, který princip vysvětloval jako zásadu lidské svobody a konstitucionalismu, neboť považoval za jediný pramen nejvyšší moci ve státě veškerý lid. Přijetí tohoto principu pokládal za nezbytné pro ústavu, jelikož, dle Riegera, pouze taková ústava respektovala lidskou důstojnost. Při navrhování ústavy vycházel ze základních lidských práv opírajících se o myšlenky, dodnes vlastní všem katalogům lidských práv. Jednalo se například o myšlenku nezadatelnosti některých práv či o myšlenku svobody a nezávislosti. Nutno však dodat, že vzhledem k tomu, že tehdejší konstituční monarchie, která vycházela ze zásady dědičnosti trůnu, nebyla na takovou změnu připravena a návrh se ústavou nestal.¹⁵

V současné Ústavě České republiky je princip suverenity lidu zakotven stylem, který vystihuje myšlenku, že by demokracie měla mít formu vlády lidu, lidem a pro lid.¹⁶ Tuto myšlenku naplňuje ve čl. 2, který výslovně stanoví v odst. 1 že: *„Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a*

¹³ PAVLÍČEK, Václav. a Kol. *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář 2. díl, Práva a svobody*. Praha: Linde 1999, s. 217.

¹⁴ KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 84.

¹⁵ ADAMOVÁ, Karolína. *Úsvit moderního konstitucionalismu*. Havlíček Brain Team, 2007, s. 84.

¹⁶ Dle slov projevu Abrahama Lincolna v Gettysburgu, 1863.

soudní“ To, že má být moc státu vykonávána v zájmu lidu, pak stanoví v odstavci následujícím tím, že zakotvuje již výše zmiňovanou zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Ta znamená omezení pro moc ustavenou, tedy orgány státu, které jsou povinny chovat se tak, jak je jim suverénem výslovně dovoleno. Jakýmsi protipólem této zásady je pak odst. 4, který zakládá zásadu legální licence vztahující se na občany jako na autonomní jednotlivce, kteří se naopak mohou chovat svobodně v mezích toho, co si sami zvolili jako svá omezení.¹⁷ Další myšlenkou, která do našeho prostředí v souvislosti s pojmovými znaky demokracie založené na suverenitě lidu nepochybně patří, je pluralita, kterou představuje požadavek respektování mnohosti názorů a svobodné soutěže politických stran. Pluralitu vymezuje řada principů. Princip většiny je jakýmsi řešením oné plurality názorů vzhledem ke schopnosti společnosti usnášet se. Na tento princip pak v demokratickém státě, logicky navazuje princip ochrany menšiny, realizovaný například formou poměrného zastoupení ve volbách. Idea ochrany menšiny je založena na tezi, že i většina se může mýlit a menšina by tak měla být proti tomuto případnému omylu chráněna. Dalším navazujícím principem je například princip konsensu, který požaduje aby ten, kdo se chce účastnit politické soutěže, souhlasil s jejími základními pravidly.¹⁸

1.3. Legalita a legitimita státní moci

Pojmy bezprostředně související se samotným principem suverenity lidu jsou legalita a legitimita. Jedná se zde o vymezení vztahu mezi občany a státní mocí, nebo by se také daly chápat jako vymezení vztahu mezi suverenitou státu a suverenitou lidu. Pojem legality, nebo přesněji legalizace veřejné moci, představuje skutečnost, že se tyto vztahy realizují prostřednictvím práva.¹⁹ Veřejná moc musí být legalizována a děje se tak formou její konstitucionalizace, tedy jejího právního zakotvení v ústavě.²⁰ Takto je legalizován její původ, dále jsou pak legalizovány její pravomoci, organizace a formy její činnosti. Stejně tak potom činnosti jejich orgánů, prostřednictvím ostatních právních předpisů, nejčastěji prostřednictvím zákonů. V neposlední řadě musí být také stanovena odpovědnost za porušení legality, která musí být právem předvídána, ať už v jakékoliv své podobě.²¹ Obecně legalitu vymezují dva základní aspekty. Prvním z nich je

¹⁷ Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. čl. 2.

¹⁸ FILIP, Jan. SVATOŇ, Jan. ZIMEK, Josef. *Základy státovědy. 3. Opravené a zkrácené vydání.* Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 91.

¹⁹ ADAMOVÁ, Karolína. *Úsvit moderního konstitucionalismu.* Havlíčkův Brain Team 2007, s. 98.

²⁰ KLÍMA, Karel et al. *Státověda.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 32.

²¹ KLÍMA, Karel et al. *Státověda.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 33.

legislativní aspekt, který předpokládá vydávání právních norem pouze orgány k tomu zmocněnými, a následné zachování takovýchto norem i v případě změny orgánu, který ji vydal. Druhým aspektem pak je aplikační stránka zákonnosti, kterou můžeme vysvětlovat jako povinnost všech státních orgánů i jednotlivců právo dodržovat pod hroznou zákonem stanovené sankce.²²

Legalita v souvislosti se státní mocí však nemůže existovat sama, musí existovat v co nejtěsnějším sepětí s legitimitou moci. Neboť to co je legální, mělo by být i legitimní. Nelze však automaticky předpokládat, že veškeré jednání v souladu s právem je zároveň jednáním legitimním. Legitimita proto nemůže záviset jen na formálně-právním aspektu, je třeba ji posuzovat i z pohledu morálky, přirozeného práva a jeho principů a hodnot. Obecně se legalita a legitimita vzájemně rozcházejí v případě politických režimů, které svou legitimitu zakládají na ideologických argumentech. Takovým případem v naší historii byla doba mezi lety 1948 a 1989, kdy sice nastupující režim zachoval právní kontinuitu, ale postupně se více a více vzdaloval od základních demokratických principů a nahrazoval je právě argumenty ideologickými. Z této myšlenky je potřeba vyvozovat závěr, že politický režim tohoto období byl nelegitimní.²³

V porovnání s legalitou, má legitimita povahu faktičtějšího vymezení vztahu lidu a dané moci.²⁴ Jedná se tedy o jakési zdůvodnění této moci a jejího původu, které se pochopitelně v průběhu věků mění a vyvíjí v závislosti na různých formách států a různých představách jejich obyvatel. Vzhledem k těmto různým představám existují rozdílné názory, zakládající různé druhy legitimacy. Zmíním například legitimitu teokratickou, která prosazuje myšlenku vlády panovníka, jemuž byla moc svěřena bohem, či legitimitu tradiční, jež vychází z víry v totéž, v co věřili i předkové, a vede tak k zachování vlády na základě následnictví či majetku. Z dnešního hlediska jsou rozeznávány tři druhy legitimacy: legitimita související s bohem či přírodou, původem nezávislá na lidském konání; legitimita vycházející z racionálního souhlasu občanů se základním ústavním principem ovládajícím stát a třetím druhem je pak předpoklad takového souhlasu s celým způsobem fungování společenského systému. Současný integrační trend, zakládá názor prosazující rozšiřování legitimačních kritérií na takové otázky, které souvisejí s celosvětovým fungováním lidské společnosti, jako je

²² ADAMOVIČ, Karolína. *Úsvit moderního konstitucionalismu*. Havlíčkův Brain Team 2007, s. 98.

²³ Nález Pl. ÚS 19/93 (sv. 1, s. 5-6; č. 14/1994 Sb.).

²⁴ KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 33.

prosazování zdravého životního prostředí, předcházení hladu a boj s terorismem.²⁵ V našich ústavních podmínkách je princip legitimacy spatřován ve faktu, že politický systém je schvalován většinou občanů. To vychází z víry této většiny v to, že je pro ni výhodné nadále takovýto systém podporovat k zachování pořádku ve společnosti. Vzhledem k tomu, že zájmy různých skupin obyvatel nejsou stejné, legitimitu nelze považovat za celospolečenskou. Míra ztotožnění se obyvatelstva se státní mocí se přímo odráží v její autoritě ve společnosti. V případě, že se moc neodvozuje od většiny obyvatel, jedná se o moc uzurpátorskou, která se vyskytuje v totalitních či diktátorských režimech. Nejvýznamnějším legitimačním prostředkem je bezpochyby volba zástupců, kteří následně zprostředkovaně vykonávají suverénní práva svých volitelů. Můžeme rozeznávat dvě stránky legitimacy. Jednak je to stránka procedurální, která odráží legitimitu moci v případě, že pochází ze společensky uznané procedury. Dále se pak jedná o stránku hodnotovou, ta je odrazem toho, zda se moc pohybuje v rámci obecně uznaných hodnot pro ni stanovených.²⁶

1.4. Státní suverenita, vymezení a poměr k suverenitě lidu

Státní suverenitu můžeme chápat jako nezávislost moci státu na jiné autoritě, která by jí byla nadřazená, ať už vně či uvnitř státu. Státní suverenita je tedy nejvyšší mocí ve státě, nepodřízená žádné jiné vnitrostátní organizaci. Součástí státní suverenity je územní svrchovanost. Představuje výlučné vykonávání suverenity státu na určitém území, označovaném jako území státní. Definice suverenity může být jak negativní, tak pozitivní. V negativní definici se jedná právě o nezávislost na jiné moci, ať už uvnitř či mimo hranice státu. Pozitivní pojetí vychází z vymezení jednotlivých prostředků, jimiž je realizována.²⁷ Státní suverenitu můžeme posuzovat z různých hledisek. Z hlediska způsobu jejího výkonu rozeznáváme tři druhy suverenity: suverenitu právní, která náleží zákonodárci a realizuje se prostředky práva, suverenitu donucovací, která je přiznána obecně ozbrojeným silám a funguje ve faktickém donucování, a konečně suverenitu vlivu. Suverenita demokratických států je však limitována ústavou. Realizována je činností orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Uvnitř státu se tak děje vydáváním zákonů, rozhodováním soudů a výsostnými pravomocemi moci výkonné. Navenek pak při mezinárodním styku, při sjednávání mezinárodních smluv či při vyhlášení válečného stavu. Pojítkem mezi státní suverenitou a suverenitou lidu je

²⁵ ADAMOVIČ, Karolína. *Úsvit moderního konstitucionalismu*. Havlíčkův Brod: Brain Team 2007, s. 103.

²⁶ HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 60.

²⁷ HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 81-83.

výše zmiňovaná legitimita, která potvrzuje státní moc na základě vůle většiny občanů. Vzájemný vztah obou suverenit je vlastně vztahem mezi občanskou společností a společností politickou, kdy míra kvality jejich vzájemného vztahu a legitimity závisí na jejich vzájemném názorovém ztotožnění.²⁸

1.5. Demokracie - formy, rozhodování

1.5.1. Formy demokracie

Demokracii jako takové, co se týče její definice, původu, východiskům a základním principům, jsem se věnoval výše, nyní se zaměřím na její kategorizaci, na způsoby rozhodování a na stručný popis demokracie pluralitní. Základní dělbou demokracie je dělba na demokracii přímou a demokracii zastupitelskou. Oběma těmto formám se věnuji podrobně ve zvláštních kapitolách, nyní proto provedu základní shrnutí obou forem a jejich vzájemného působení. Definoval jsem demokracii jako vládu většiny či jako vládu lidu. Takováto definice není pro dnešní praxi dostačující a jeví se jako zastaralá, neboť nejširší společnost se nejeví jako kompetentní vládnout z hlediska velice úzké profesní specializace. Fakticky tak demokracie v dnešní době má být vykonávána politickými elitami, ovšem v tom pravém smyslu z hlediska jejich odbornosti, na jejímž základě by měli být do svých pozic voleni.²⁹ Tato elita by měla být formována z těch nejvzdělanějších členů společnosti, kteří jsou schopni společenské problémy nazírat v souvislostech a navrhnout nejúčelnější řešení. Tak potom bude pochopitelně výchozí výkon demokracie formou zastupitelskou. Širší používání přímé demokracie by mělo být podmíněno vysokou mírou politické informovanosti společnosti. Ta musí být zajišťována sdělovacími prostředky, které musí být nezávislé, a to nikoliv pouze formálně. V opačném případě se pak jedná jen o jakousi demokracii naoko, neboť utváření názorů je úmyslně ovlivňováno ve prospěch politických objednávek, a tyto instituty přímé demokracie jsou fakticky pouze formální legitimací pro přijímání již rozhodnutých otázek. Množství institutů přímé demokracie ve vztahu k institutům demokracie reprezentativní musí tedy reflektovat stupeň společenské vyspělosti dané země a celkové transparentnosti jejího fungování a fungování klíčových informačních kanálů.

²⁸ PAVLÍČEK, Václav, a kol. *Ústavní právo a státověda 1. díl, Obecná státověda*. Praha : Linde a. s., 1998, s. 69 – 74.

²⁹ BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přepracované a doplněné vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 36.

1.5.2. Rozhodování v rámci demokracie

Jedním z důležitých projevů suverenity lidu je jeho demokratické rozhodování. To se může uskutečňovat v několika podobách. Tyto podoby a jejich využívání závisí na povaze rozhodovaných záležitostí z hlediska jejich vhodnosti a účelnosti. První a zároveň nejpoužívanější z nich je rozhodování na základě většiny. To dále může být prováděno ve třech formách. První varianta je rozhodování formou absolutní většiny, která pro přijetí rozhodnutí vyžaduje hlasy nadpolovičního počtu hlasujících. Alternativou je forma rozhodnutí požadující takzvanou většinu kvalifikovanou.³⁰ Tato forma bývá užívána u rozhodování otázek zásadního významu, neboť představuje požadavek většího počtu hlasů oproti většině prosté. Tato zvláštní většina bývá zpravidla vyjadřována zlomkem. Příkladem jsou některá rozhodnutí zákonodárského sboru, která takovouto většinu požadují.³¹ V tomto příkladě se rovněž setkáváme s určením toho, že u rozhodování je také nezřídka určen minimální počet hlasujících, schopných se na rozhodnutí usnést ať už jakoukoliv většinou, který označujeme jako quorum. Třetím druhem většiny je většina relativní. Ta je využívána při hlasování pro více alternativ a vyjadřuje počet hlasů pro jednu z alternativ v poměru k hlasům pro alternativu jinou. Aby si však většinové rozhodování zachovalo demokratický charakter, je zároveň třeba, aby bylo pamatováno na ochranu menšin, která má zajišťovat dodržování jejich základních práv a možnost toho, aby se mohly ony stát následnými většinami. Druhým způsobem rozhodování je rozhodování proporcionalní. Tento způsob může v užívaných případech lépe zohlednit skutečnou proporcii preferencí, jak většiny, tak i menšiny hlasujících. Opětovným příkladem takového rozhodování je rozhodování při volbě do zastupitelských orgánů státu, jako je kupříkladu Poslanecká sněmovna.³² Z méně užívaných forem rozhodování lze zmínit rozhodování na základě jednomyslnosti. To se reálně může uskutečňovat v menším měřítku počtu hlasujících, u kterých lze předpokládat schopnost takového způsobu rozhodování vzhledem k povaze této množiny. Takovéto rozhodování je prováděno dohadováním, které směřuje k jednomyslnému rozhodnutí hlasujících, a vzhledem k povaze rozhodovaných záležitostí se jeví jako účelné. Za jakýsi negativní projev rozhodování formou jednomyslnosti je pak právo veta. Dalším, v dnešní praxi okrajovým způsobem rozhodování, je los. Za základní smysl kterékoliv z výše uvedených forem rozhodování

^{30 30} HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 249, 250.

³¹ Například k přijetí ústavního zákona je potřeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Viz. Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky čl. 39 odst. 4.

³² Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky čl. 18 odst. 1.

je třeba považovat výkon suverenity lidu a legitimize takto ustanovených institutů či přijatých rozhodnutí.³³

1.5.3. Demokracie pluralitní

Zásadně všeobecně uznávaným konceptem či způsobem demokracie je demokracie pluralitní. Pluralitou je zde chápána především pluralita v oblasti politické. Vychází ze zásady konfliktu více názorů a zájmů při utváření politického směřování státu. Tento jev je pro fungování demokracie přínosný z několika příčin. Jako výchozí důvod je třeba shledávat zkvalitnění a větší stabilitu demokracie vzhledem k existenci více proudů, které obsáhnou větší množství celospolečenských problémů.³⁴ Politická pluralita snižuje napětí v občanské společnosti, neboť se zabývá větším množstvím společenských záležitostí, a tak jednotlivé skupiny obyvatel nepodléhají dojmu, že jejich problémy nejsou řešeny. Zároveň pluralita zvyšuje kvalitu a společenskou přijatelnost přijímaných rozhodnutí, neboť jsou vzešlé z více návrhů.

³³ HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 250, 251.

³⁴ BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přepracované a doplněné vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 38-40.

Část II. Způsoby výkonu suverenity lidu

2. Zastupitelská demokracie obecně a z hlediska české ústavnosti

2.1. Zastupitelská demokracie

Demokracii, jak již bylo řečeno, z hlediska způsobu jakým je v jejím rámci realizována suverenity lidu, je tedy možno rozdělit na přímou a zastupitelskou. Rozhodujícím kritériem pro jejich odlišení je způsob, jakým se lid v daném případě na výkonu moci podílí.³⁵ V případě, že je tento výkon realizován zprostředkovaně, prostřednictvím zastupitelských orgánů či institucí, hovoříme o demokracii zastupitelské, reprezentativní.³⁶ Takoví zástupci jsou pojímáni jako reprezentanti společnosti, respektive, vzhledem k principu většiny realizovaném v demokratickém státě, jsou reprezentanty většiny společnosti. Původem je tato forma demokracie nepochybně mladší než výkon demokracie formou přímou a vychází z ní. Můžeme ji nicméně nalézt již ve středověku, v případech, kdy bylo třeba reprezentovat zemi navenek. V moderním pojetí se vyvinula právě v souvislosti se vznikem smíšených systémů propojujících demokracii přímou a nepřímou, a to v 18. století. Znaky reprezentativní demokracie můžeme tedy shrnout takto: vůle lidu je legitimačním předpokladem jejího výkonu; reprezentanti jsou vybíráni na základě pravidelně se opakujících voleb, při kterých mají voliči reálně na vybranou mezi alespoň dvěma variantami; souvisejícím znakem je rovnost jednotlivých občanů z hlediska přístupu k volbám a váhy jejich hlasů, bez ohledu na jejich majetek, vyznání či pohlaví; dodržování zásad většinového rozhodování se současnou ochranou menšinových práv, například ve formě poměrného zastoupení; dodržování základních politických práv ochraňujících pluralitu při jejím výkonu.³⁷ Základem této formy výkonu demokracie je jakási fikce v podobě skutečnosti, že zástupci absorbují vůli lidu, rozhodují jeho jménem a lid je následky takových rozhodnutí vázán, jako by rozhodl on sám a přímo.³⁸ Tato fikce pak zavádí

³⁵ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí). 2., přepracované a doplněné vydání*, Praha : ASPI, a. s., 2006, s. 55.

³⁶ Tyto pojmy jsou považovány za rovnocenné. Viz. BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo. 4., přepracované a doplněné vydání*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 31, 32.

³⁷ PAVLÍČEK, Václav, a kol. *Ústavní právo a státověda 1. díl, Obecná státověda*. Praha : Linde a. s., 1998, s. 182, 183.

³⁸ BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo. 4., přepracované a doplněné vydání*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 31.

jakýsi legitimační řetězec³⁹, ve kterém i další orgány státu volené nepřímou, tedy prostřednictvím přímo zvolených zástupců, rovněž své postavení odvozují od většinové vůle lidu. Výkon zastupitelské demokracie by měl stát na určitých zásadách, které by měly zamezit jeho odčizení vůli většiny obyvatel, jež zastupitele do jejich postů delegovala. Reprezentanti tak musí brát v úvahu aktuální zájmy společnosti, kterými se musí řídit.⁴⁰ Lid obecně nemá možnost své zástupce v případě jejich rozhodování neodpovídajícího většinové vůli usměrňovat. Nemá možnost ani tyto zástupce odvolat. Vzhledem k tomu, že v případě odchylování se od svých původních postojů z doby volby vlastně klesá míra jejich legitimacy vzhledem k těm, které zastupují, soudím, že by zde měla existovat možnost takového zástupce po určitém čase odvolat. Jedinou kontrolou je totiž jinak možnost dalšího nezvolení v řádných volbách, která, dle mého názoru pro zástupce nepředstavuje dostatečnou motivaci držet se svých volebních programů. Vzhledem ke stabilitě politické situace v zemi a k tomu, aby se mohly zastupitelské sbory vůbec reálně usnášet, muselo by být, jako důvod takového odvolání stanoveno zásadní odchýlení se od volebních programů a zároveň by musela být zástupcům dána jakási minimální zkušební doba, po kterou by odvolání být nemohli. Další důležitou zásadou je způsob jejich ustavování, a sice formou voleb, ať už přímých či nepřímých.⁴¹ Obecně můžeme vhodnost vlády pomocí zastupitelské demokracie posuzovat z hlediska společenské vyspělosti té které země vzhledem k tomu, zda je tato společnost schopna a ochotna takovýto způsob vlády přijmout, zajistit jeho přetrvání a reálně zastupitelskou demokracii vykonávat.⁴² V moderní době se jedná o dominantní způsob výkonu moci v demokratických státech.

2.2. Politické strany

2.2.1. Původ a funkce

V souvislosti s výkonem reprezentativní demokracie se ve společnosti vytvářejí skupiny obyvatel, které se sdružují na základě podobných názorů či politických postojů a které jsou právem uznávané. Hovoříme zde o politických stranách. Znakem těchto stran je skutečnost, že usilují o získání politické moci za podpory co nejširší části obyvatelstva, která by sdílela jejich politické postoje. Na základě takovéto podpory svých programů,

³⁹ PAVLÍČEK, Václav, a kol. *Ústavní právo a státověda 1. díl, Obecná státověda*. Praha : Linde a. s., 1998, s. 183.

⁴⁰ KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 92.

⁴¹ KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 92.

⁴² MILL, John, Stuart. *Úvahy o vládě ústavní*. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1992. s. 53.

kandidují ve volbách do zastupitelských sborů a na základě plnění, či neplnění těchto programů, si jejich podporu zajišťují, či naopak ztrácejí ve volbách dalších. Politické strany tak vzájemnou konkurencí v ustavování státních orgánů přispívají k vytváření pluralitního prostředí.⁴³ Politické strany dnešního typu se začaly formovat v první polovině 19. století, v souvislosti s přechodem ke konstitucionalismu a parlamentarismu v jednotlivých státech.⁴⁴ Vyčerpávající definice politické strany neexistuje, definice, které se objevují, se zakládají na shrnutí charakteristických rysů. Tak kupříkladu můžeme v podmínkách našeho státu, politické strany definovat jako „*privilegovaná a trvalá sdružení občanů, která mají právní subjektivitu, podléhají registraci, jsou oddělena od státu, ve své organizaci a činnosti se řídí demokratickými principy a navzájem mezi sebou svobodně soutěží na základě principu rovnosti*“⁴⁵ Co se týče charakteristických rysů v definici, zbývá snad jen ještě dodat, že se tyto strany snaží o kontrolu politické moci a o ovlivňování celkové politiky státu. Pro důležitost těchto sdružení je žádoucí jejich zakotvení v ústavách a zákonech upravujících jejich funkce, podobu a jejich činnost. Politické strany jsou považovány za státotvorný prvek, čímž je také vyjádřena jejich hlavní funkce z ústavního hlediska.⁴⁶ Tato funkce se sestává z několika aspektů. Politické strany jsou spojujícími články mezi občany a státní mocí a fakticky určují obsazení politického personálu. Většinové strany samostatně nebo formou koalic vykonávají státní moc, a naopak menšinové strany pak vytvářejí politickou kontrolu státní moci v podobě opozice.⁴⁷ Na základě těchto aspektů je zřejmé, že politický systém dané země je závislý na způsobu uspořádání postavení politických stran a vztahů mezi nimi. Tato uspořádání označujeme jako politické systémy. Tyto systémy se navzájem od sebe odlišují z různých hledisek jako je jejich ideologie či jejich organizační uspořádání, rozhodující členění politického systému je však založeno na tom, kolik stran je v politickém systému dané země oprávněno získat moc či se na ní podílet. Z tohoto pohledu tedy rozeznáváme jednak systémy jedné politické strany, které se v pluralitních demokraciích nevyskytují, dále pak systémy dvou politických stran, ve kterých mají vzhledem ke svému dominantnímu postavení reálnou možnost získat moc pouze dvě politické strany, a systémy více politických

⁴³ KLÍMA, Karel. *Úvod do státovědy*. Plzeň : ZČU Plzeň, 1994. s. 31- 33.

⁴⁴ HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 157 – 158.

⁴⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Politické strany v právním řádu*. s. 189, in J. Kunc (ed.), *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1999.

⁴⁶ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2., přepracované a doplněné vydání, Praha : ASPI, a. s., 2006, s. 104.

⁴⁷ KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 110, 111.

stran, ve kterých se reálně podílet na moci může větší množství stran.⁴⁸ Cíle, postoje a další důležité informace týkající se jednotných stran tyto strany proklamují ve svých programových dokumentech. Tyto dokumenty slouží jednak jako informace pro občany umožňující jim názorové ztotožnění se s tou či onou stranou a jednak poskytují stranám prostor k vymezení se v rámci politického spektra na strany pravicové a levicové.⁴⁹

2.2.2. Politické strany v ústavním systému České republiky

Zakotvení politických stran v českém ústavním systému se objevuje v čl. 5 Ústavy, což jednak vyjadřuje velký význam politických stran z hlediska formy vlády a jednak vymezuje politický systém v České republice jako systém volné konkurence neomezeného počtu politických stran.⁵⁰ Ústava tak politické strany vnímá jako způsob zapojení občanů do správy veřejných záležitostí, neboť jsou prostředkem institucionalizace jejich politických a společenských postojů. Z hlediska státu je považuje za důležité pro formování zastupitelských orgánů státu. Tyto jejich funkce interpretuje Ústavní soud České republiky, který je shledává nezbytné k reprezentování různorodých a protichůdných společenských názorů na institucionální úrovni a na úrovni podílení se na veřejné moci.⁵¹ Za základní úlohy politických stran v našem ústavním systému lze považovat jejich naplňování demokratických principů. Ve vztahu ke státu jde o princip svobody. Ve vztahu k ostatním politickým stranám pak princip rovnosti a ve vztahu ke společnosti princip transparentnosti.⁵² Čl. 5 pak také považuje za nutné stanovit, že založení politické strany je závislé na zásadě dobrovolnosti a dochází k němu ze svobodné vůle jejich členů. Rovněž nikdo nesmí být k členství v politické straně nucen. Dále se z něj dozvíme, že politické soutěže se mohou účastnit pouze strany dodržující základní zásady demokratismu a jen ty, které splňují Ústavou stanovené podmínky.⁵³ Z hlediska rozsahu je ústavní zakotvení politických stran naprosto kusé. Jako důvod toho můžeme spatřovat nízkou míru jejich institucionální rigidity, a naopak jejich značně dynamický vývoj závislý na aktuální společenské situaci. V Ústavě České republiky se dále setkáváme s politickými stranami v souvislosti s kontrolou zákonnosti a ústavnosti rozhodnutí týkajících se jejich činnosti

⁴⁸ BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přepracované a doplněné vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 263.

⁴⁹ KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 111.

⁵⁰ Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky. čl. 5.

⁵¹ ÚS (IV. ÚS 332/98).

⁵² BAHÝLOVÁ, Lenka. a Kol. *Ústava České republiky, Komentář*. Praha : Linde 2010, s. 97.

⁵³ KLÍMA, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 62.

či jejich zrušení. Tuto kontrolu vykonává na základě stížnosti Ústavní soud České republiky. V ústavním systému je pak důležitým ustanovením týkajícím se činnosti politických stran ustanovení Listiny základních práv a svobod, které coby politické právo zaručuje možnost zakládat politické strany a vstupovat do nich. Toto oprávnění přiznává pouze státním občanům ČR. Zakotvuje tedy vlastně právo občanů se podílet na výkonu státní moci a to prostřednictvím členství v politických stranách či volbou takových stran. V dalším ustanovení pak zdůrazňuje důležitost oddělení politických stran od státu.⁵⁴ Ta vychází z neblahé historické zkušenosti v případech, kdy k jejich vzájemnému propojování docházelo, ať už budeme mluvit o minulosti naší země mezi lety 1948 a 1989, kdy v takovémto propojení se státem byla strana komunistická, nebo o totalitním Německu v souvislosti s fašistickou stranou NSDAP. Zvláštním zákonem podrobněji upravujícím politické strany je v ČR zákon č. 424/1991 Sb. Tento zákon považuje za základní poslání politických stran jejich úlohu při tvorbě státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků.⁵⁵ Za důležité pokládám jeho vymezení osob, jež se mohou členy politické strany stát. Takovou osobou může být pouze občan ČR starší 18 let.⁵⁶ Zákon zároveň stanoví, že každý může být členem pouze jedné politické strany. Dozvíme se z něj také bližší pravidla pro registraci stran v rejstříku stran a hnutí, která je podmínkou jejich účasti v politické soutěži. Zvláštností, kterou se pak politické strany vyznačují ve vztahu k jiným sdružením, je fakt že k návrhu jejich registrace, který podává nejméně tříčlenný přípravný výbor Ministerstvu vnitra, je třeba (mimo jiných náležitostí stanovených tímto zákonem) připojit petici podepsanou jedním tisícem občanů požadujících její vznik.⁵⁷ Tento požadavek si lze vysvětlit tak, že vzhledem k tomu, že strany mají vystupovat jako sdružení zastupující politické postoje, je třeba již při jejich vzniku, respektive registraci, prověřit, zda tyto politické postoje skutečně sdílí relevantní počet občanů. Zvláštností politických stran je také úprava jejich financování. Na tom je zajímavá skutečnost, že mimo financování z vymezených oblastí podnikatelských činností, se na jejich financování podílí i státní rozpočet. Nárok na takovýto příspěvek a jeho výše se odvíjí od úspěchu politické strany ve volbách. Stát pak přispívá jednak na volební nálady a jednak na náklady na činnost politické strany.⁵⁸

⁵⁴ Zákon č.2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod čl. 20, ods. 2, 4.

⁵⁵ Zákon č.424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích, §1.

⁵⁶ Zákon č.424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích, §2 odst. 3.

⁵⁷ Zákon č.424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích, §6 odst 2, 2 a).

⁵⁸ Zákon č.424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích, §20.

2.3. Volby a volební systém

Institutem zásadním z hlediska zastupitelské demokracie je prostředek samotného ustavování zástupců do jejich pozic. Tímto institutem, který je v podstatě jediným kontrolním prostředkem občanů vůči jejich zástupcům v rámci nepřímé demokracie, jsou volby. Je tedy velice důležité, aby byla stanovena pravidla tohoto institutu a aby v jeho rámci byly dodržovány demokratické principy. Za základní prvky, které volby charakterizují, lze považovat 4 znaky. Prvním znakem je dělení voleb na přímé a nepřímé na základě způsobu hlasování o kandidátech, které v prvním případě občané volí přímo, v druhém pak pomocí zprostředkovatelů. Druhým znakem určujícím celkovou podobu daných voleb je použitý volební systém viz. níže. Znakem rozdělovacím území na volební obvody s daným počtem volených kandidátů, je prvek teritoriálního základu. Poslední ze znaků se týká samotného práva volit a být volen, a principů, na nichž je založeno volební právo. Tyto principy jsou všem druhům voleb společné a řadíme mezi ně požadavek na to, aby volby byly všeobecné, rovné, svobodné a tajné.⁵⁹ Tyto principy stráží samotný smysl voleb a postupně se vyvinuly ze všech negativních zkušeností, které se u voleb v průběhu doby jejich užívání společností objevily. Například princip tajnosti je třeba chápat jako naprosto nepostradatelný a to nikoliv jen jako formální pravidlo, ale jako princip, který je třeba důsledně dodržovat, aby nemohlo docházet k jakémukoliv ovlivňování politického přesvědčení voličů jejich okolím a jejich ať už ve smyslu pozitivní, či negativní motivace u odevzdávání hlasů, která by vedla k jejich odchýlení se od svého politického přesvědčení. Volby lze vykonávat několika způsoby. Z tohoto hlediska hovoříme o jednotlivých volebních systémech, vymezených co do pravidel pro vznik reprezentativních sborů, zákony a ústavou.⁶⁰ Volební systémy jsou vymezeny základními znaky, mezi které patří: způsob přepočtu hlasů do následného rozdělení postů v zastupitelském sboru, do něhož jest voleno, či celkový počet zástupců, který má být zvolen. Vzhledem k ostatním způsobům ustavování, jako je například jmenování, má volba jako taková své charakteristické znaky, které ji proti ostatním formám vymezují. Je zde nutná osobní účast volitelů, kteří musí mít možnost rozhodovat se nejméně mezi dvěma pozitivními variantami. Dále jsou zde přesně stanoveny požadavky na ty, kdo chtějí být kandidáty. Volby v ustavování postupují vždy zdola. A konečně, je zde dán přesný postup pro jejich

⁵⁹ KLÍMA, Karel. *Úvod do státovědy*. Plzeň : ZČU Plzeň, 1994. s. 34.

⁶⁰ KLÍMA, Karel. *Úvod do státovědy*. Plzeň : ZČU Plzeň, 1994. s. 33.

provádění a pro následné zjišťování výsledků.⁶¹ Volební systémy zásadně rozeznáváme ve dvou nejčastějších podobách, kterými jsou systémy většinové a systémy poměrného zastoupení. Jako méně užívanou variantu uvedu takzvané systémy polopoměrné.

Většinové systémy jsou charakteristické tím, že v nich dochází na základě většiny hlasů ke zvolení pouze vítězů. Většinové systémy se dále člení na základě toho, o jakou většinu se jedná, na většinové absolutní a většinové relativní. Relativní většinové systémy jsou velice rozšířeným způsobem výkonu voleb. Jedná se o systém, ve kterém je volební území rozčleněno na volební obvody, kdy z každého obvodu je zvolen jeden kandidát, který získá nejvíce hlasů ze všech kandidátů. Tento systém je v řadě zemí využíván pro parlamentní volby. Existují i jeho menší modifikace z hlediska počtu kandidátů volených v jednotlivých obvodech, a tomu úměrnému počtu hlasů, kterými jednotliví voliči disponují, základní princip je však zachován. Absolutně většinové systémy jsou obdobné, základním rozdílem je minimální nutný počet hlasů, který musí kandidát získat. Nepostačuje zde prostá většina oproti ostatním kandidátům, nýbrž je převážně vyžadována většina nadpoloviční z celkového počtu odevzdaných hlasů. Toho se docíluje formou dvoukolové volby či takzvané volby alternativní. Volba dvoukolová pak může mít, jako v případě nedávné volby hlavy státu v České republice, uzavřené druhé kolo v tom smyslu, že do něj mohou postoupit pouze dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů z kola prvního, pokud ani jeden z nich v prvním kole nezískal většinu nadpoloviční, nebo do druhého kola postoupí všichni kandidáti, kteří získali určité požadované procento hlasů a v druhém kole je již požadována pro zvolení pouze většina prostá. Formou alternativní volby se zamezuje tomu, aby voliči museli k volbám dvakrát v případě, že žádný z kandidátů nezíská nadpoloviční většinu. Voliči označí pořadí alternativních kandidátů, na které se jeho hlas bude postupně převádět, vždy v případě, kdy žádný kandidát nebude mít nadpoloviční většinu a kandidát, který aktuálně má hlas daného voliče nemá šanci na zvolení, neboť má nejnižší počet hlasů.⁶²

Druhým volebním systémem je systém poměrného zastoupení. Ten může být opět realizován ve dvou podobách, a to jednak v podobě jednoho z listinných poměrných systémů či ve formě jednojmenného přenosného hlasování. Využití toho či onoho systému poměrného zastoupení se řídí několika hledisky. Nejdůležitějším z nich je

⁶¹ FILIP, Jan. SVATOŇ, Jan. ZIMEK, Josef. *Základy státovědy. 3. Opravené a zkrácené vydání.* Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 100,101.

⁶² FILIP, Jan. SVATOŇ, Jan. ZIMEK, Josef. *Základy státovědy. 3. Opravené a zkrácené vydání.* Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 100,101.

velikost daného volebního obvodu. Vyjadřuje, kolik mandátů bude v daném obvodu rozdělováno. Dalším faktorem je způsob matematického přepočtu hlasů na jednotlivé mandáty, neboli volební formule, které mají podobu matematických vzorců. Podstatným hlediskem je dále takzvaná uzavírací klauzule, která stanoví kolik procent hlasů je minimálně potřeba získat k účasti na poměrném rozdělování mandátů. A konečně systémy polopoměrné jsou ty, které vzhledem ke svým charakteristikám stojí na pomezí mezi systémy většinovými a systémy poměrnými. Patří mezi ně jednak systémy limitovaného a jednojmenného nepřenosného hlasování, a jednak systémy smíšené.⁶³

2.4. Parlament a parlamentarismus

2.4.1. K pojmu a funkci parlamentu

Z hlediska dnešní doby je dominantní formou vlády bezpochyby republika. Tento model v celosvětovém měřítku nahrazuje vývojově starší formu vlády, monarchii. Za rozhodující impuls vedoucí k této změně lze považovat rozvoj přirozenoprávních koncepcí souvisejících s přechodem ke konstitucionalismu a principu svrchovanosti lidu, pro které se tato forma vlády jeví přirozenější nežli monarchie. Za jakýsi mezičlánek dodnes existující lze považovat parlamentní monarchii. Rozlišujícími kritérii jsou postavení hlavy státu a vztahy mezi nejvyššími orgány státu. V republikánské formě vlády plní funkci volené hlavy státu prezident. V závislosti na tom, v jakém je tato hlava státu postavení z hlediska svých pravomocí a vztahu k nejvyšším státním orgánům, můžeme republikánské formy vlád dále rozdělovat. Dominantními jsou dva druhy, a to republika prezidentská, ve které má hlava státu velice silné až rozhodující postavení a je zde kladen důraz na dělbu moci.⁶⁴ Nás, ale pro tuto kapitolu a potažmo pro celou práci bude zajímat forma druhá, a to forma republiky parlamentní, neboť ústavní systém České republiky je právě systémem parlamentním.⁶⁵ Samotný pojem parlamentarismu můžeme chápat nejen jako institucionální vymezení vztahů mezi parlamentem, hlavou státu a vládou, ale též jako základní pravidla politiky státu, jako je například konsenzus o tom, že skutečně realizovaná parlamentní forma vlády je formou nejvhodnější, vycházející z většinové vůle společnosti. Základním

⁶³ NOVÁK, Miroslav., LEBEDA, Tomáš. a kol. *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. s. 22- 39.

⁶⁴ FILIP, Jan. SVATOŇ, Jan. ZIMEK, Josef. *Základy státovědy. 3. Opravené a zkrácené vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 84.

⁶⁵ Podrobněji o českém parlamentarismu, v následující podkapitole.

znakem parlamentarismu je, zaprvé princip kreační závislosti vlády a za druhé princip politické odpovědnosti vlády. Princip kreační závislosti vlády spočívá ve vyslovení důvěry požadovanou většinou parlamentu, jak je tomu v případě zemí, kde parlament vládu sám volí, tak i v zemích, kde ji jmenuje hlava státu, a vláda je pak následně povinna požadovat parlament o vyslovení důvěry. Druhý princip je pak princip politické odpovědnosti vlády. Vláda je i po svém jmenování závislá na vůli parlamentu shodující se s jejím setrváním ve funkci. Parlament má možnost, opět formou požadované většiny, vyzvat vládu k odstoupení a vláda je povinna takovou výzvu uposlechnout. To opět může v různých zemích probíhat různě. Buď parlament jednoduše vyzve vládu či jejího člena k odstoupení a poté opět následuje procedura nového ustavování vlády, nebo je nedůvěra vyslovena volbou vlády nové, která se ujme funkce na úkor vlády stávající.⁶⁶ Z hlediska reprezentativní demokracie je parlament nejdůležitějším zastupitelským sborem. Parlament může být jednokomorový či dvoukomorový, v závislosti na jeho konkrétním postavení a ústavním systému dané země. Převládajícím jevem je parlament dvoukomorový, kterým se také pro účely této práce budu zabývat (opět z důvodu ústavního systému ČR). Dvoukomorovost má své opodstatnění z hlediska stabilizačního a kontrolního. Rozhodující pro posuzování postavení druhé komory je způsob, jakým je obsazována, tedy přímou či nepřímou volbou⁶⁷, dále pak také skutečnost, jaké a čí společenské zájmy reprezentuje a v neposlední řadě také její ústavní funkce. Za obecné ústavní funkce parlamentu, jejichž vyváženost opět závisí na vnitřní formě vlády, můžeme považovat funkci reprezentativní, ústavodárnou, ustavovací, kontrolní, rozpočtovou. Dále funkce ve vztahu k ostatním státům, kterými jsou funkce v mezinárodních smluvních vztazích a funkce v oblasti obrany státu.⁶⁸ Obecné základy právního postavení parlamentu jsou shrnuty v jeho charakteristických znacích. Mezi tyto znaky patří název tohoto zastupitelského sboru, který může být označován jako národní shromáždění, národní rada či samotný parlament. Následně sídlo parlamentu, které je tradičně v hlavním městě státu. Důležitým znakem je vymezení postavení parlamentu ve vztahu k ostatním vrcholným orgánům, to závisí na užívané konkrétní formě vlády. Dále zmíním znaky týkající se zřízení parlamentu, které musí být provedeno na ústavní úrovni, a ustavení parlamentu, které může být provedeno pouze formou volby. Rozhodující je také složení parlamentu, které může být co do celkového počtu poslanců buď pevné, kdy počet poslanců je zákonně stanoven nebo

⁶⁶ HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 314, 315.

⁶⁷ Výjimečně také nevolená vůbec, např. dědičná fce.

⁶⁸ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2., přepracované a doplněné vydání, Praha : ASPI, a. s., 2006, s. 63-66.

pohyblivé, kdy se počet poslanců mění v závislosti na počtu voličů.⁶⁹ Charakterizující pro parlament jako orgán státu je také jeho vnitřní organizace. Parlament si pro své fungování vytváří vlastní orgány, může se jednat o výbory, komise, či kluby. Konkrétně poslanecké kluby například odrážejí skutečnost stranické povahy parlamentů. Jejich předsedové výrazně ovlivňují činnost parlamentu.⁷⁰ Podoba těchto orgánů, coby orgánů pomocných, je kolektivní, naproti tomu řídicí orgány bývají monokratické.⁷¹ Další záležitostí týkající se charakteristiky parlamentu, o níž považuji za důležité pojednat, je pravomoc a působnost parlamentu. Pravomoc parlamentu leží ve vydávání obecně závazných normativních aktů. Působnost pak chápeme, jako uplatňování pravomocí v rámci určitých společenských vztahů a rozeznáváme působnost osobní, časovou, prostorovou a v neposlední řadě působnost věcnou. Tu můžeme rozdělit do tří základních oblastí. Za stěžejní oblast považujeme pravomoci zákonodárné, do kterých spadá jak zákonodárná iniciativa, tak i samotné přijímání zákonů. Druhou oblastí jsou pravomoci výkonné, mezi které patří například výše zmiňované vyslovování důvěry vládě či její povinnost pravidelného informování o plnění státního rozpočtu. Za třetí oblast pak lze považovat pravomoci soudní, v jejichž rámci parlament může podat ústavní žalobu proti hlavě státu.⁷² Posledním charakteristickým znakem parlamentu hodným zmínky je otázka postavení samotných členů tohoto zastupitelského sboru, a to poslanců. Toto postavení se odvíjí od existence mandátu poslance a zahrnuje množinu jeho práv a povinností. Co se týče poslaneckých práv v rámci parlamentu, tak tato vycházejí ze vzájemné rovnosti poslanců a jejich ukázkou je například právo předkládat skupinové návrhy, či práva v souvislosti s vystupováním v parlamentu. Práva poslanců vůči orgánům mimo parlament souvisejí s kontrolními pravomocemi parlamentu, a jsou to například práva na interpelaci vůči vládě či jejím členům. Práva související se samotnou činností poslanců v rámci parlamentu jsou jednak práva týkající se jejich možnosti sdružování se do poslaneckých klubů, a jednak jejich právo na materiální

⁶⁹ FILIP, Jan. SVATOŇ, Jan. ZIMEK, Josef. *Základy státovědy. 3. Opravené a zkrácené vydání.* Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 157- 164.

⁷⁰ HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 318.

⁷¹ FILIP, Jan. SVATOŇ, Jan. ZIMEK, Josef. *Základy státovědy. 3. Opravené a zkrácené vydání.* Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 162.

⁷² HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 316.

zabezpečení⁷³ za jejich činnost. Do povinností poslanců lze zahrnout povinnost účastnit se jednání orgánů, jejichž jsou členy a dále procedurální povinnosti.⁷⁴

2.4.2. Parlamentarismus v České republice

Jak jsem již naznačoval, Česká republika je parlamentní demokracií, ve které je dvoukomorový parlament vrcholným reprezentativním sborem, do jehož obou komor jsou členové voleni přímo. Dolní komora – Poslanecká sněmovna má 200 poslanců volených systémem poměrného zastoupení a horní komora - Senát pak čítá 81 senátorů volených systémem většinovým.⁷⁵ Rozhodující postavení a s ním související množství pravomocí v rámci Parlamentu má poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, Senát pak plní stabilizační funkci v rámci legislativního procesu. Vláda je, například, v České republice odpovědná právě dolní komoře. Za základní pravomoc Parlamentu je potřeba považovat pravomoc zákonodárnou.⁷⁶

Parlamentarismus v České republice, coby systém zásad a institucí, lze vymezit zejména základními požadavky na jeho podobu. Podle nich je Parlament výlučným zákonodárcem, který vyslovuje důvěru a nedůvěru vládě. Tyto požadavky kladou důraz na pluralitu reprezentativní demokracie a na reprezentativní povahu mandátu člena Parlamentu, který není povinen přijímat pokyny k jeho výkonu. Dále se zabývají i postavením hlavy státu, které je vymezeno například jeho pravomocí jmenovat předsedu vlády a její členy či jeho neodpovědností z výkonu funkce.⁷⁷

Z hlediska ústavního zakotvení Parlamentu je mu v Ústavě vyhrazena hlava druhá, týkající se moci zákonodárné. V tomto lze spatřovat jasné oddělení jednotlivých mocí ve státě, které patří k základním myšlenkám demokratickému⁷⁸. Rozdělením na jednotlivé

⁷³ Zde je myšlen zejména jejich nárok na plat a náhradu za využívání některých služeb. viz. zákon č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.

⁷⁴ FILIP, Jan. SVATOŇ, Jan. ZIMEK, Josef. *Základy státovědy. 3. Opravené a zkrácené vydání.* Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 164- 167.

⁷⁵ BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo. 4., přepracované a doplněné vydání.* Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 138, 139.

⁷⁶ BAHÝLOVÁ, Lenka. a Kol. *Ústava České republiky, Komentář.* Praha : Linde 2010, s. 280.

⁷⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka. a Kol. *Ústava České republiky, Komentář.* Praha : Linde 2010, s. 280.

⁷⁸ Zásadní požadavek v souvislosti s principem suverenity lidu Viz. zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky čl. 2 odst. 1.

nezávislé moci, které se vzájemně usměrňují, se zamezuje koncentraci moci a možnosti jejího zneužití. Tato dělba pak dále pokračuje i v rámci jednotlivých mocí formou dělby pravomocí mezi jednotlivé jejich orgány⁷⁹. Za odraz nezávislosti moci zákonodárné v případě Parlamentu můžeme třeba také považovat neodpovědnost poslanců a senátorů za projevy učiněné na parlamentní půdě nebo jejich nestíhatelnost bez souhlasu jejich komory. Parlament je jak výlučným zákonodárcem, tak i ústavodárcem. To lze vykládat opět ve světle principu suverenity lidu jako požadavek, aby právní předpisy nejvyšší právní síly v hierarchii právních norem, tj. zákony a ústavní zákony, byly přijímány vrcholným přímo voleným reprezentantem lidu. Ústava se však neomezuje na pouhé konstatování svěřeni legislativy do rukou Parlamentu, rovněž stanoví postup při výkonu této pravomoci.⁸⁰ Ústavní úprava se dále zabývá postavením obou komor Parlamentu a jejich vzájemným vztahem co do pravomocí a vztahem k ostatním vrcholným orgánům státu. Co se týče vzájemných rozdílů, je z Ústavy patrná snaha od sebe vzájemně komory odlišit řadou prvků, které pak zvyšují demokratický pluralitní ráz Parlamentu z hlediska reprezentace co nejširšího okruhu společenských zájmů a různého časově proměnlivého náhledu na řešení společenských otázek. Mezi ústavní rozdíly obou komor tak Ústava mimo rozdílného počtu jejich členů a rozdílného způsobu volení ještě různá funkční období. Poslanci jsou voleni každé čtyři roky, senátoři pak na dobu šesti let, avšak s tou výjimkou, že nejsou voleni všichni najednou, jako je tomu u poslanců, nýbrž je každé dva roky obměněna jejich třetina. To může pravděpodobně přispívat k větší kontinuitě činnosti Senátu a jeho schopnosti zabývat se otázkami s delším časovým horizontem. Zásadním rozdílem, ve kterém spatřuji různorodost reprezentace v rámci generačním, je skutečnost, že pasivní volební právo do Poslanecké sněmovny svědčí občanům starším 21 let, zatímco pasivní volební právo v případě Senátu se týká pouze občanů starších 40 let. Senát dále oproti Poslanecké sněmovně nelze rozpustit.⁸¹

Vzájemný vztah obou komor je, jak jsem již naznačil, nerovný ve prospěch Poslanecké sněmovny.⁸² V legislativním procesu zastává horní komora funkci korekčního článku, který by měl přispívat ke zkvalitnění přijímaných aktů.⁸³ Výjimku pak zde tvoří tvorba zákonů ústavních. V tomto případě mají obě komory postavení rovné.⁸⁴ Tato skutečnost

⁷⁹ Např. moc výkonná Vláda/ Prezident republiky.

⁸⁰ Viz. zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky čl. 39 odst. 4, čl. 41, čl. 42, čl. 44, čl. 45, čl. 46 a následující v rámci druhé hlavy.

⁸¹ Viz. zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky Hlava II.

⁸² Nález Pl. ÚS 24/07 (sv. 48, s. 303; 88/2008 Sb.).

⁸³ BAHÝLOVÁ, Lenka. a Kol. *Ústava České republiky, Komentář*. Praha : Linde 2010, s. 285.

⁸⁴ Viz. zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky čl. 39 odst. 4.

by v případě běžných zákonů činila jejich přijímání značně obtížným a časově náročným. V případě změn základního právního dokumentu pak v zájmu zachování jeho konzistentnosti, která by měla být narušována pouze v nejnútnejší možné míře, je pak tato nerovnost postavení soudím na místě. Objevuje se i mimo legislativu a to ve vztahu k ostatním vrcholným orgánům. Poslanecká sněmovna tak má dominantní postavení ve vztahu k výkonné moci, neboť vláda je jí odpovědná a je závislá na její důvěře.⁸⁵ V kontextu výkonné moci došlo nedávnou novelou Ústavy, v souvislosti s přímou volbou prezidenta, k dalšímu posílení postavení Poslanecké sněmovny, neboť dříve výlučná pravomoc Senátu podávat ústavní žalobu na prezidenta republiky, nyní patří do pravomocí, při nichž Senát potřebuje souhlasu Poslanecké sněmovny.⁸⁶ Coby výlučnou pravomoc Senátu zmíním například navrhování ústavních soudců prezidentu republiky, který je následně jmenuje. V souvislosti se vzájemným vztahem obou komor je třeba zmínit, že Ústava vylučuje slučitelnost funkcí v obou komorách.⁸⁷ Celkově se dá říci, že Ústava poskytuje celkem dostačující základ pro úpravu Parlamentu, z části však nerozumím onomu trendu oslabování pozice Senátu, který zmiňovanou novelou má o další pravomoci méně. Vzhledem ke značným nákladům na činnost Senátu a jeho malým pravomocem, se dokonce objevují názory příklánějící se k jeho zrušení. Osobně se domnívám, že by se z hlediska demokracie jednalo o krok špatným směrem. Vydal bych se spíše opačným směrem, a to cestou zavádění vyváženějšího vztahu obou komor, který by formou jejich spolupráce a vzájemného ovlivňování přispíval k realizaci reprezentativní demokracie na co nejširším základě.

⁸⁵ Viz. zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky čl. 68 odst. 1, 3.

⁸⁶ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 65 odst. 2.

⁸⁷ Viz. zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky čl. 21.

3. Přímá demokracie v ústavním systému České republiky

V této kapitole bych se chtěl věnovat přímé demokracii v České republice, zejména pak jejímu zakotvení v ústavním systému ČR, mechanismům přímé demokracie v teorii i v praxi jejich využívání, její pozici ve srovnání s demokracií zastupitelskou a jejím historickým vývojem v našem ústavním systému.

3.1. Teorie institutů přímé demokracie

*„Tam, kde lid neomezuje výkon své státní moci pouze na volby zástupců, nýbrž se na ní také sám bezprostředně podílí, hovoříme o přímé demokracii“*⁸⁸ Takto si můžeme představit základní vymezení pojmu přímé demokracie. Obecně k institutům přímé demokracie asi tolik: Vzhledem k tomu, že jsou v různých zemích v závislosti na různém státoprávním uspořádání, různém historickém vývoji způsobů realizování státní moci a náhledů na demokracii jako takovou využívány různé instituty v různých formách, modifikacích a pod různými názvy, není k dispozici v odborné literatuře jejich uzavřený výčet či jednotný pohled na kritéria jejich třídění a systematizace. Jako základní instituty přímé demokracie obecně můžeme jmenovat: referendum, plebiscit, lidovou iniciativu a petici. Navzájem se od sebe odlišují jak formou, tak svými důsledky. Jedná se tak kupříkladu o instituty rozhodovací či konzultativní co do míry své závaznosti či celostátní a místní z hlediska své místní působnosti. Dále pak fakultativní a obligatorní ve vztahu k tomu, zda k vyřešení určité otázky jich může být využito jako jedna z možností, či jich musí být využito vždy.⁸⁹

3.2. Poměr demokracie přímé a zastupitelské

Při uvažování o správném poměru mezi využíváním přímé demokracie a demokracie zastupitelské je třeba mít na zřeteli přednosti i nedostatky obou zmíněných forem. Za přední výhodu institutů přímé demokracie považují bezpochyby vysokou míru legitimacy a následné ztotožnění a jakési „vzetí za své“ takto učiněných kroků ze strany velké části obyvatelstva, které má za důsledek větší pocit osobní vázanosti takto přijatými rozhodnutími. Tomu odpovídá na druhé straně větší míra odcizení v případě rozhodnutí přijatých formou demokracie zastupitelské a větší rezignovanost obyvatel ve snaze na této se podílet. Z výhod institutů zastupitelské demokracie bych zmínil jejich

⁸⁸ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. Přímá demokracie, s. 12.

⁸⁹ KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 84-90. Dále PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. Přímá demokracie, s.12-26.

větší ekonomičnost a rychlost a v neposlední řadě také fakt, že by v ideálním případě měly být vykonávány jakousi ‘elitou národa‘, tj. prostřednictvím zvolených zástupců na základě jejich odbornosti, kvalifikace a vysoké informovanosti v oblasti dané problematiky. Jako hlavní a velice nebezpečnou vadu přímé demokracie vnímám možnost jejího zneužití. Ta spočívá v působení médií ve všech formách na veřejnost a z toho vyplývající možnost zmanipulování této veřejnosti. U státních celků, jaké známe dnes, by dle mého názoru mělo být těžiště rozhodování v institutech demokracie zastupitelské, vhodně a pravidelně však, v přesně stanovených případech, doplňovaných instituty demokracie přímé. Nemělo by se tak jednat o jakýsi souboj mezi oběma způsoby, ba právě naopak o jejich spolupráci a vzájemné doplňování se, vedoucí k posilování národního cítění a důvěry ve státní moc u co největší části obyvatelstva.

3.3. Ústavní vývoj přímé demokracie v ČR mezi lety 1918-1992

Do roku 1920 se dá o institutech přímé demokracie v omezené formě uvažovat v případě práva petičního obsaženého v základním zákoně státním o všeobecných právech občanů z roku 1867.⁹⁰ Toto právo bylo přiznáno pouze korporacím a státem uznaným spolkům.⁹¹ Dále pak v případě „Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou“, známého jako Washingtonská deklarace a prezentovaného T.G. Masarykem, členem exilové vlády v Paříži roku 1918, které vymezovalo základní ústavněprávní principy a směry budoucí Československé republiky. Zde nalezneme i zmínku o úmyslu využít v budoucnu institutů přímé demokracie a to ve formulacích „*Vláda bude mít formu parlamentární a bude uznávat zásady iniciativy a referenda.*“ a také „*Československý stát bude republikou. Ve stálé snaze o pokrok zaručí úplnou svobodu svědomí, náboženství a vědy, literatury a umění, slova, tisku a práva shromažďovacího a petičního.*“⁹² U T.G. Masaryka můžeme vidět myšlenky týkající se přímé demokracie v jeho základních snahách o definování demokracie jako takové.⁹³

⁹⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl 2. Práva a svobody. 2.*, doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. Lidská práva a základní svobody, s 191. Dále srov. HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část. 7. vyd.* Praha : C.H. Beck, 2009. Petice a stížnosti, s. 684-686.

⁹¹ Srov. čl. 11, zákona o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených 142/1867 ř.z.

⁹² PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti. Úvahy a polemiky 2. O právech, svobodách a demokracii.* Praha : Karolinum, 2002, s. 142. Dále pak srov. text *Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou.* Paříž 1918.

⁹³ MASARYK, T.G. *O demokracii.* GAJAN, Koloman *Úvodní poznámka, s. 13.* Praha : Melantrich 1991.

V roce 1920 došlo k přijetí nové ústavy, která zakotvuje institut všelidového hlasování.⁹⁴ Z hlediska dnešních institutů přímé demokracie toto hlasování představovalo formu konzultativního referenda.⁹⁵ Dále pak ústava zakotvovala petiční právo, které přiznává „každému; právnickým osobám a sdružením jen v mezích jejich působnosti.“ Jedná se tedy o odvrát od původní úpravy z roku 1867.

Tzv. doba nesvobody, jak je označováno období mezi lety 1938 až 1945⁹⁶, změny v oblasti přímé demokracie ze zjevných důvodů nepřinesla.⁹⁷ Stejně tak období mezi lety 1948 a 1989 nepřineslo změny k lepšímu, ba naopak. Po vydání ústavy z roku 1948, došlo například k opětovnému „předefinování“ okruhu těch, jimž náleží právo petiční. Tentokrát bylo přiznáno pouze na „pracujícím“⁹⁸. Podobně tak „socialistická ústava“ z roku 1960 nepředstavovala rozvoj přímé demokracie. Ten přišel až po roce 1989, kdy při úvahách o volbě nové hlavy státu prosazovala KSČ její přímou volbu. Nakonec však byla realizována varianta volby prezidenta Federálním shromážděním, idea přímé volby prezidenta nicméně vešla v povědomí.⁹⁹ Významnou novelu představoval zákon č. 327/1991 Sb., jenž do ústavního systému poprvé zakotvil referendum. Referendu by měly náležet dvě možnosti využití. V prvním případě mohlo být fakultativně aplikováno pro rozhodnutí důležité otázky týkající se „formy státoprávního uspořádání České a Slovenské federativní republiky“¹⁰⁰, v případě druhém pak mělo být, tentokrát obligatorně, předloženo k rozhodnutí v otázce vystoupení České nebo Slovenské republiky ze společné federace.¹⁰¹ Nechme prozatím stranou, že v praxi tomu nakonec bylo jinak. Toto referendum mělo mít podobu hlasování všech, kterým náleželo volební právo do národní rady. Hlasování mělo být předkládáno prezidentem České a Slovenské federativní republiky na návrh Federálního shromáždění po vyjádření České a Slovenské národní rady.¹⁰² Zrod této novely můžeme

⁹⁴ Srov §46 odst. 1, zákon č. 121/1920 Sb. „Zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státi zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné.“

⁹⁵ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. *Instituty přímé demokracie do roku 1948*, s. 28.

⁹⁶ PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání*. Praha : Leges, 2011. *Doba nesvobody*, s. 90.

⁹⁷ PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání*. Praha : Leges, 2011. *Dekretální novotvorba v exilu a její obsah*, s.157-188.

⁹⁸ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. *Instituty přímé demokracie od roku 1948 do roku 1989*, s. 31.

⁹⁹ PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání*. Praha : Leges, 2011. *Ústavní poměry Československa po listopadu 1989*, s. 276.

¹⁰⁰ Zákon č.327/1991 Sb.

¹⁰¹ Tamtéž.

¹⁰² Tamtéž.

spatřovat v roce 1990, kdy se prezident Václav Havel pokusit řešit napjatou situaci týkající se rozdílných představ obou republik o státoprávním uspořádání v rámci České a Slovenské Federativní Republiky návrhy dvou ústavních zákonů. Zmíním se pouze o jednom z nich, o tom, který je významný pro tuto kapitolu a sice o návrhu ústavního zákona o referendu. Na základě tohoto zákona by měli v případě potřeby občané přímo rozhodovat o návrhu zákona či ústavního zákona v otázkách týkajících se základních záležitostí vnitřní a vnější politiky (více ohledně případů užití viz. důvodová zpráva).¹⁰³ Za důležitou myšlenku pro budoucnost přímé demokracie považuji větu ze závěru důvodové zprávy a to „*Uzákonění referenda nadto umožní použít této formy přímé demokracie i v dalších případech, ve kterých to bude žádoucí vzhledem k závažnosti otázky, o které se má rozhodnout.*“¹⁰⁴ Nutno dodat, že přijatý zákon byl restriktivní oproti návrhu prezidenta co do rozsahu užití referenda. I tak byl, dle mého názoru, dobrým základem pro vývoj přímé demokracie v budoucí České republice. Ačkoliv bylo využití referenda předpokládáno v důležitých otázkách státoprávního uspořádání, a takovou otázkou rozdělení federace bezpochyby představuje, referendum nakonec využito nebylo.

3.3.1. Rozpad České a Slovenské federativní republiky

Zánik České a Slovenské federativní republiky byl učiněn prostřednictvím ústavního zákona č. 542/1992 sb. Na jejím místě vznikly dva samostatné státní útvary a to Česká republika a Slovenská republika. Poslanec Josef Wagner předložil České národní radě návrh, aby se platnost tohoto zákona vázala na jeho schválení referendem, návrh však pro odpor 105 poslanců neprošel. Rovněž Slovenská národní rada odmítla referendum jako podmínku platnosti tohoto ústavního zákona. Tak byl zákon schválen těsnou většinou Sněmovny lidu a Sněmovny národů.¹⁰⁵ Oficiálním odůvodněním tohoto postupu se stala právní konstrukce, a sice, že referendum by se uplatnilo v případě vystoupení jedné ze zemí ze společného celku a v tomto případě se jednalo o rozdělení a zánik federace.¹⁰⁶ Tato konstrukce měla reálné opodstatnění z hlediska následného řešení nástupnických práv, ve kterém by Slováci měli výhodnější postavení v případě

¹⁰³ CHRASTILOVÁ, B., MIKEŠ, P. *Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha : ASPI Publishing, 2003. 3.3 *Zákon o referendu a ústavním soudu ČSFR*, s. 25-35.

¹⁰⁴ Srov. Federální shromáždění, VI volební období, tisk č 372 Návrh prezidenta ČSFR ústavní zákon o celostátním referendu - dokument F14a.

¹⁰⁵ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV 1989-1992*. Praha : Nakladatelství Karolinum 2007.

¹⁰⁶ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha : Prospektum, 1994, s. 44.

rozdělení a zániku na základě politické dohody, než v případě jejich jednostranného vystoupení prostřednictvím referenda. Za hlavní skutečný důvod toho proč k zániku federace nakonec došlo cestou opomíjející referendum, považují celkový názorový rozkol a silné odstředivé snahy primárně na straně slovenské. Z tohoto vycházela obava předních politiků jak českých tak i slovenských, že referendum v dané situaci postrádá svůj předpokládaný smysl, že by se jím totiž napjatá situace vzájemných vztahů pravděpodobně nevyřešila ani v případě výsledku pro zachování federace.¹⁰⁷ Ze strany slovenských politiků, kteří byli pro samostatnost Slovenska, můžeme důvod rovněž spatřovat v jejich opodstatněné obavě, že by se v referendu většina vyslovila pro zachování federace.¹⁰⁸ Konečně se mohu jen domnívat, zda roli při rozhodování jestli se cestou referenda pro účel případného rozdělení federace vydat či nikoliv, nehrála i otázka vývoje v bývalé Jugoslávii, kde referendum užito bylo, a rozdělování provázely značné komplikace.¹⁰⁹ Skutečnost, že by k rozdělení dříve či později došlo ať již jakoukoliv formou, je dle mého názoru jednoznačné. Důvodem byla zvětšující se nevráživost mezi Čechy a Slováky, ať již v rámci občanské společnosti či na scéně politické, způsobená mnohými rozdílnostmi v názorech a v neposlední řadě jakýmsi negativně vnímaným syndromem mladšího bratra na slovenské straně. Skutečnost, že takto důležitou otázku političtí představitelé obou zemí nesvěřili do rukou lidu ve formě referenda, je však nepříznivá jak pro budoucnost a důvěru v přímou demokracii ve formě referenda, tak i pro vnímání samotného rozdělení federace z hlediska jeho legitimacy, která je tak dodnes mnohými zpochybňována. Hrozila by zde sice možnost nutnosti po několika letech referendum opakovat v případě výsledku příklánějším se pro zachování federace, ale otázka rozdělení by byla vyřešena jednou pro vždy a bez následných polemik. Na druhou stranu je ale třeba uznat, že rozdělení proběhlo poklidně a vcelku šetrně z hlediska vzájemných vztahů obou národů. V případě, že by referendum rozhodlo pro zachování jednotného státního útvaru, situace ve vzájemných vztazích by se patrně dále vyhrocovala a následné rozdělení by mohlo proběhnout za mnohem napjatějších okolností.

¹⁰⁷ STEIN, Eric. *Česko-Slovensko konflikt, roztržka, rozpad*. Praha : Academia 2000, s. 169.

¹⁰⁸ STEIN, Eric. *Česko-Slovensko konflikt, roztržka, rozpad*. Praha : Academia 2000, s. 109.

¹⁰⁹ SMUTNÝ, Martin. *Rozpad Jugoslávie*. 2008. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra ústavního práva a politologie.

3.4. Zakotvení přímé demokracie v ústavním pořádku ČR

V Ústavě České republiky se v čl. 2 odst. 1 píše, že „lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“¹¹⁰. Tím je jednak zdůrazněn jeden ze základních principů legitimacy demokratického státu a jednak dává prostor pro další rozvíjení ideje tohoto principu ve formě přímého podílení se lidu na rozhodování důležitých otázek a správě veřejných záležitostí jinak, než formou demokracie zastupitelské. Konkretizaci toho, zda tato státní moc může být vykonávána přímo a za jakého zmocnění, pak nalezneme v tomtéž článku v odst. 2 a to ve znění: „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“¹¹¹. Tento článek tak dává možnost ústavodárci rozhodnout o zavedení institutu přímé demokracie a ukládá mu povinnost, aby tak učinil formou zákona, dokonce pak formou zákona ústavního. Z hlediska zakotvení přímé demokracie v Ústavě ČR jsou tyto dva články klíčové, podrobnější vymezení přímé demokracie či jejích institutů v ní nenajdeme. Jedná se tak o zakotvení dosti kusé a obecné, které nehovoří o tom kdy a jakých institutů využívat. Ponechává tak na libovůli ústavodárce, zda tohoto zmocnění bude využívat k rozvíjení přímé demokracie v našem právním systému či nikoliv. V Listině základních práv a svobod je pak přímá demokracie zakotvena ve čl. 21 odst. 1. „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo, nebo svobodnou volbou svých zástupců“¹¹². V tomto případě se jedná o zakotvení přímé demokracie na úrovni základního práva příslušejícího bezpodmínečně občanům České republiky. Svou povahou je ještě obecnější nežli ustanovení v čl. 2 odst. 2., jelikož nestanoví jakou formou má být toto právo konzumováno. V každém případě se však jedná o zásadní ustanovení z hlediska přímé demokracie, ve kterém je možno spatřovat základ pro zákony, týkající se provádění referenda v ČR. Více o tomto v podkapitolách o místním referendu a o referendu o přistoupení České republiky k EU.

3.5. Místní a krajské referendum

Čl. 99 Ústavy ČR zakotvuje právo na územní samosprávu, v rámci této samosprávy byly přijaty dva zákony důležité z hlediska přímé demokracie¹¹³. Prvním z nich je zákon č. 22/2004 sb. o místním referendu. Tento zákon umožňuje přímý výkon veřejné správy formou referenda. V takovém referendu mohou být rozhodovány otázky týkající se

¹¹⁰ Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

¹¹¹ Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

¹¹² Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod.

¹¹³ Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

samostatné působnosti obcí či městských částí, popřípadě obvodů územně členěných statutárních měst, na základě hlasování obyvatel obce. Aktivní legitimace pro toto hlasování náleží osobám, kterým svědčí aktivní volební právo do zastupitelstva dané obce. Zákon výslovně vyjmenovává, které otázky jsou pro rozhodování formou referenda nepřipustné. Jsou jimi například otázky místních poplatků, otázky zřizování a rušení orgánů obce v případě, že by položená otázka nebo její rozhodnutí bylo v rozporu s právními předpisy či otázky týkající se změny nebo zrušení obecně závazné vyhlášky. Obligatorně musí být referendum konáno v případě, že je rozhodováno o sloučení obcí¹¹⁴, v případě, že se na tom usnese zastupitelstvo obce, nebo v případě, že byl podán návrh na konání tohoto referenda. Tento návrh může podat dle velikosti obce přesně stanovený počet oprávněných osob. Referendum je pak vyhlášováno zastupitelstvem dané obce. Náklady na konání referenda, vzhledem k tomu, že se týká otázek samostatné působnosti obce, hradí obec ze svého rozpočtu¹¹⁵. Přiměřeně pak výše uvedené platí pro konání referend na půdě vyšších územních samosprávných celků.¹¹⁶

Rozhodování důležitých otázek obcí či krajů formou referend je podle mého soudu velice důležitým projevem přímé demokracie. Zastávám názor, že nejvíce by institutů přímé demokracie mělo být využíváno právě na nejnižší – obecní úrovni, kde se rozhoduje o otázkách často bezprostředně ovlivňujících život těch, kdo v nich rozhodují. Takový postup se mi zdá účelný zejména v obcích s menším počtem obyvatel, které nemají profesionální úřednický aparát. Již původ samotné přímé demokracie v řeckých městských státech dokazuje, že těžiště přímé demokracie by primárně mělo spočívat na místní úrovni.

3.6. Přímá demokracie a EU

Velice důležitým základem pro rozvoj přímé demokracie v České republice bylo přijetí ústavního zákona č. 395/2001 Sb. takzvané euronovely Ústavy, kterým byl do ní přidán článek 10a). Tento článek ustavuje možnost přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci. Hlavně pak ale z hlediska přímé demokracie stanovuje, že k takovému kroku je třeba sjednání mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem, nebo vzhledem k absenci ústavního zákona o obecném referendu, přijetí ústavního zákona, který toto schválení svěří referendu.¹¹⁷ Jedná se tak o podrobnější

¹¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

¹¹⁵ Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu.

¹¹⁶ Zákon č. 118/2010 Sb. o krajském referendu.

¹¹⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka. a Kol. *Ústava České republiky, Komentář*. Praha : Linde 2010, s. 203, s. 217.

vymezení předmětu celostátního referenda než nalezneme ve zmiňovaném čl. 2 odst. 2 Ústavy. Vzhledem k tomu, že procedura zahrnující postup v případě souhlasu k ratifikaci referendem je složitější než v případě ratifikace mezinárodní smlouvy pouze parlamentem,¹¹⁸ je ustáleným názorem, že k využívání tohoto postupu by mělo docházet pouze u ratifikace mimořádně důležitých mezinárodních smluv týkajících se přenosu pravomocí.¹¹⁹ Tento článek se stal podkladem pro konání prvního celostátního referenda v ČR, jehož předmětem bylo rozhodování otázky přístupu České republiky k Evropské unii. Stalo se tak schválením ústavního zákona č. 515/2002 Sb. o přistoupení České republiky k EU, který vyhrazuje otázku přístupu ČR k EU rozhodnutí v referendu. Referendum podle tohoto zákona měl vyhlásit prezident republiky a aktivně legitimováni k hlasování byli občané ČR, kteří dosáhli 18 let. Ke schválení bylo třeba souhlasu nadpoloviční většiny hlasujících. V případě zamítavého stanoviska v referendu si parlament vyhradil možnost toto referendum po dvou letech opakovat, na návrh vlády či společně nejméně dvou pětin poslanců nebo společně nejméně dvou pětin senátorů.¹²⁰ Dohledem nad referendem byl pověřen Ústavní soud ČR. Institut přímé demokracie se tak stal prostředkem pro rozhodnutí jedné z nejdůležitějších otázek z hlediska postavení České republiky v Evropě a z hlediska její integrace v rámci Evropské unie. Lze zde také spatřovat příslib pro budoucí využívání institutů přímé demokracie v České republice a posílení důvěry v ně.

3.7. Petice

Za další institut přímé demokracie lze považovat i právo petiční. Zakotvení tohoto práva nalezneme v článku 18. Listiny základních práv a svobod. Toto právo nenáleží pouze občanům, jako je tomu v případě referenda, nýbrž všem. Zároveň však vyjmenovává omezení tohoto základního práva. Nelze jím zasahovat do nezávislosti soudu. Toto omezení spočívá v tom, že ústavodárce dospěl k názoru, že ačkoliv se jedná o právo základní, je třeba v tomto případě upřednostnit zájem na nezávislém výkonu soudní moci. Druhým a pochopitelným korektivem je ustanovení zakazující vyzývání k porušování základních práv a svobod prostřednictvím petic.¹²¹ V posledním případě je možno petiční právo na základě zákona omezit příslušníkům bezpečnostních a

¹¹⁸ Je totiž nejprve zapotřebí, aby se Parlament usnesl kvalifikovanou většinou na přijetí ústavního zákona o konání takového referenda.

¹¹⁹ MALENOVSKÝ, J. *Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. Právní rozhledy, roč. 15. č. 22/2007.*

¹²⁰ PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání.* Praha : Leges, 2011 *Demokracie reprezentativní a přímá v České republice*, s. 454.

¹²¹ Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod čl. 18.

ozbrojených sil.¹²² Podrobnější vymezení petičního práva pak obsahuje zákon přijatý na základě výše zmíněného zakotvení v Listině základních práv a svobod. Stanovuje náležitosti petic, postup při jejich podávání a vyřizování. Hned v úvodu tento zákon opakuje, že právo obracet se na státní orgány s peticí náleží každému. Petice se musí týkat záležitostí veřejného zájmu, což ji odlišuje od stížnosti v oblasti veřejné správy. Sestavování petice probíhá formou sbírání podpisů těch, kteří ji chtějí podpořit. Následně je petice v písemné formě podána příslušnému orgánu, který je povinen se touto zabývat, do 30 dnů se předkladateli k jejímu obsahu, vyjádřit a sdělit mu případná opatření přijatá na základě této petice. Petice jako taková je sice historicky zavedeným institutem, nicméně coby institut přímé demokracie jako takový ji můžeme chápat jen okrajově. Důvodem je zprvu to, že petice nezakládá sama o sobě jakýkoliv právní nárok na kladné či záporné vyřízení, což nepochybně oslabuje její význam, a zadruhé fakt, že případné nečinnosti orgánu, ke kterému byla petice podána, se nelze účinně bránit soudní cestou.¹²³ Nedomnívám se ale, že se jedná o jev negativní, neboť smyslem petice by mělo být především upozornění na případný problém a ovlivnění veřejného mínění a politické scény v této otázce.

Jako další a velice aktuální institut přímé demokracie je nepochybně přímá volba nástupce Václava Klause v pozici prezidenta ČR. Vzhledem k aktuálnosti tohoto tématu jsem se rozhodl vyhradit mu zvláštní kapitolu a komplexně o něm v této kapitole pojednat. Dále se institutu přímé volby prezidenta také ještě budu věnovat ve smyslu srovnání s jinou zemí ve zvláštní kapitole zaměřené na komparatistiku institutů přímé demokracie.

3.8. Celostátní referendum v České republice

V souvislosti s pojednáním o přímé demokracii v České republice cítím rovněž povinnost pohovořit o institutu celostátního referenda, respektive o jeho absenci v Ústavě ČR. Je tomu tak navzdory faktu, že ideový základ pro tento institut přímé demokracie Ústava v čl. 2 a Listina v čl. 21 obsahují. Rovněž pak navzdory tomu, že z historického hlediska je ve státoprávním vývoji naší země s referendem počítáno již od samotného vzniku v roce 1918 v případě tzv. Washingtonské deklarace.¹²⁴

¹²² Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod čl. 44.

¹²³ Jistou výjimku z tohoto představuje petice v případě návrhu kandidáta pro prezidentku volbu, která při opatření dostatečného počtu podpisů, zakládá nárok na kandidaturu. Viz. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. více o tomto viz kapitola o přímé volbě rezidenta.

¹²⁴ *Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou.* Paříž 1918.

Tak jako v případě vývoje institutu přímé volby prezidenta se můžeme i zde setkat s celkem obsáhlou škálou pokusů o zavedení institutu celostátního referenda, které jsou již od roku 1993 realizovány formou téměř každoročně se objevujících návrhů změn Ústavy, v některých letech pak dokonce ve formě návrhů vícečetných. Celkem se tak počet nepřijatých návrhů na zavedení celostátního referenda pohybuje okolo čísla 15.¹²⁵ V následujícím textu se pokusím těmto návrhům na zavedení celostátního referenda věnovat, nikoliv však rozbořením jednotlivých návrhů, ale pokusím se je vzájemně porovnat z hlediska klíčových znaků a vyzdvihnout přednosti a nedostatky jednotlivých návrhů.

3.8.1. Návrhy na zavedení institutu celostátního referenda

V jednotlivých případech návrhů se setkáváme s obdobnou koncepcí referenda coby všelidového hlasování občanů České republiky, majících volební právo do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Faktorů, které se v průběhu návrhů mění, je několik. První otázkou, kterou je třeba se zabývat v případě celostátního referenda, je stanovení toho čeho se má týkat. Návrhy se v tom od sebe vzájemně různí, když některé se snaží podrobně vyjmenovávat jednotlivé okruhy otázek, o kterých má mít lid možnost rozhodovat v celostátním referendu, a některé naopak toto stanoví pouze velice obecně. Souhrnně lze říci, že z obou uvedených způsobů vyplývá, že obecné referendum se má týkat rozhodování zásadních celospolečenských otázek, ať už se týkají vnitřních či vnějších záležitostí státu. V případě dvou poslaneckých návrhů z let 1998¹²⁶ a 1999¹²⁷, můžeme dokonce vidět vymezení referenda coby formy schválení zákona, ústavního zákona či vstupu země do mezinárodního svazku. Návrhy se až na malou výjimku¹²⁸ shodují v tom, že referendum by měl vyhlášovat prezident republiky, neshodují se však už v tom, kolik podpisů oprávněných voličů musí, v případě návrhu ze strany občanů, čítat petice požadující provedení referenda. Objevují se zde čísla 200, 250, 300 a dokonce v jednom případě i 500¹²⁹ tisíc podpisů. Nedá se zde však hovořit o jednosměrném rostoucím či naopak klesajícím trendu v rámci chronologie jednotlivých návrhů. Tím, kdo dále může podávat návrh na konání celostátního referenda je ve většině případů, skupina poslanců či senátorů a vláda.

¹²⁵ <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?str=1&O=6&PT=U&N=1&F=H&RA=20&et=2966&all=1>.

¹²⁶ Sněmovní tisk č. 18/0; III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

¹²⁷ Sněmovní tisk č. 120/0; III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

¹²⁸ Dva návrhy považují za vhodnější, aby referendum vyhlášoval předseda Poslanecké sněmovny. Viz. Sněmovní tisky č. 2096/0; I. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a č. 104/0; II. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

¹²⁹ Sněmovní tisk č. 914/0; IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Problémem stejně důležitým jako je určení toho, v jakých otázkách má být celostátního referenda využito, je negativní vymezení záležitostí, které rozhodovány být prostřednictvím tohoto institutu nemohou. Nabízí se zde možnost polemiky nad tím, proč by měla Ústava takovéto omezení obsahovat, když sám lid, jako nejvyšší suverén rozhoduje v referendu přímo. Za opodstatnění toho, proč je nutné ústavní omezení otázek, které mohou být předmětem referenda, můžeme považovat přirozenoprávní myšlenku, kterou jsem se obšírněji zabýval v úvodní kapitole této práce a která pokládá za nutné chránit, v demokratické společnosti, základní práva a práva menšin a to i nezávisle na vůli samotného suveréna. Obecně se tedy můžeme znovu podívat na negativní vymezení otázek přípustných pro rozhodování v referendu, v rámci jednotlivých návrhů, které ho opět stanoví více či méně vyčerpávajícím způsobem. Za nepřipustné tak můžeme považovat v první řadě rozhodování o otázkách týkajících se základních lidských práv zaručených Listinou. Rovněž se zákaz vztahuje na rozhodnutí, která by byla v rozporu s mezinárodními závazky, které na sebe Česká republika vzala. Logickým omezením, které nicméně některé návrhy považují za nutné zvlášť zmínit, je pak požadavek, aby referendem nebylo zasahováno do nezávislosti soudní moci. Vyňaty z rozhodování v rámci hlasování lidu jsou také, ze zřejmého důvodu, záležitosti týkající se daňového zatížení obyvatel a další záležitosti týkající se veřejných rozpočtů. Rozhodnutí v referendu přijatá nemohou také být v rozporu s ústavním pořádkem. V případě pochybnosti o tom, zda rozhodnutí v referendu neodporovalo některému z omezení, pak většina návrhů dává prezidentovi republiky možnost, aby podal k Ústavnímu soudu návrh zrušení takového rozhodnutí. Návrhy počítají téměř bez výjimky s referendy, které mají po splnění rádných náležitostí závazný charakter. Za závazná rozhodnutí považují návrhy buďto rozhodnutí, pro která se vyslovila nadpoloviční většina zúčastněných volitelů či nadpoloviční většina všech občanů k volbě oprávněných, bez ohledu na to, zda se volby účastnili či nikoliv. Za vhodnější považují druhý způsob, který k prosazení určitého rozhodnutí požaduje aktivní pozitivní vyjádření většiny oprávněných obyvatel a samotná volební pasivita oprávněných volitelů tak nemůže postačovat k rozhodování záležitostí celospolečenského významu. Návrhy pak také ve většině případů pamatují na to, po jakém čase je možno celostátní referendum týkající se totožné otázky opakovat. Setkáme se jednak s konkrétním časovým vymezením, jako je dva, tři, či pět let a jednak také s vymezením pomocí volebního období Poslanecké sněmovny, v jehož rámci se může o určité otázce rozhodovat pouze jedenkrát. Bohužel žádný z těchto návrhů doposud nebyl natolik

úspěšný, abychom mohli hovořit o institutu celostátního referenda v České republice v praxi.

Krátce pojednám o zatím posledním návrhu na zavedení obecného referenda, a to vládním, z roku 2012, který bude v rámci zákonodárského procesu projednáván. Tento návrh můžeme považovat za jakýsi kompromisní v porovnání s návrhy předešlými, zahrnující to nejlepší z nich. Okruh otázek, které mohou být v rámci celostátního referenda projednávány, stanoví velice obecně, což považuji za vhodné vzhledem k tomu, aby mohlo tohoto institutu být využíváno na co nejširším základě, který by nebyl závislý na podřazení pod konkrétní vyjmenované důvody. Naopak v negativním vymezení je návrh konkrétnější, když zapovídá konání referenda v záležitostech změn základních zásad demokratického státu, ve věcech obrany státu, a konečně v případě již zmiňovaných daňových a rozpočtových záležitostech. Návrh na vyhlášení takového hlasování může podat vládě občan starší 18 let, který k návrhu připojí petici podepsanou 250 000 občanů oprávněných v referendu hlasovat. Vláda se rovněž může usnést na vyhlášení referenda bez návrhu občanů. Referendum následně vyhlašuje prezident republiky. Rozhodnutí v něm přijaté je platné a závazné pro orgány státu v případě, že se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných voličů. Referendum o téže otázce může být opakováno po dvou letech.¹³⁰ Návrh celkově považuji za dobře zpracovaný, do jaké míry jej bude považovat za přijatelný zákonodárský sbor, se teprve ukáže.

¹³⁰ Sněmovní tisk č. 661/0; VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Část III. Vybrané otázky

4. Přímá volba prezidenta České republiky

4.1. Úvod do přímé volby prezidenta

Před nedávnou dobou byl do našeho právního řádu zaveden nový institut přímé demokracie, volba hlavy státu přímou účastí občanů ČR.¹³¹ Vzhledem k jeho aktuálnosti a zásadnímu významu se tomuto institutu v následující kapitole budu podrobněji věnovat. Budu se tímto institutem zabývat prostřednictvím komparatistiky recentního a bezprostředně předešlého ústavního zakotvení volby prezidenta České republiky, včetně kritického hodnocení nové úpravy. Dále se pak pokusím o stručný rozbor zákona vycházejícího z tohoto ústavního zakotvení, který se přímou volbou prezidenta podrobně zabývá. Přímou volbou se budu zabývat v rovině ústavněprávní, nikoliv tedy formou rozebírání průběhu nedávné volby z hlediska jednotlivých konkrétních kandidátů, jejich volebních kampaní a podobně.

4.2. Směřování k zavedení přímé volby na poli ústavních změn

Idea přímé volby hlavy státu již nějaký čas v povědomí naší společnosti je. První vážné úvahy o jejím zavedení lze spatřovat v roce 1989, kdy se po abdikaci G. Husáka na post hlavy státu rozhořely debaty ohledně způsobu volby nového prezidenta. KSČ se vzhledem k tomu, že Václav Havel nebyl veřejně ještě tolik známý, pokusila navrhnout volbu přímou, jelikož věřila, že její kandidát by v ní měl větší šanci na úspěch.¹³² Zástupci Občanského fóra se však postavili proti, a tak byl nakonec v roce 1991 zvolen Federálním shromážděním za českého prezidenta Václav Havel.¹³³ Po opětovném vzniku samostatné České republiky rozpadem společného státu se Slováky, se začalo o zavedení přímé volby prezidenta opět hovořit a postupně se začaly objevovat pokusy zavést tento institut do našeho právního řádu. V této souvislosti již v roce 1992 při přijímání nové ústavy podávali poslanci ČSSD návrh na přímou volbu. Další návrhy ústavního zakotvení přímé volby hlavy státu se objevují až po roce 2000.

¹³¹ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb.

¹³² PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. *Instituty přímé demokracie od roku 1948 do roku 1989*. s. 34.

¹³³ PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání*. Praha : Leges, 2011. *Ústavní poměry Československa po listopadu 1989*. s. 276.

4.2.1. Neúspěšné návrhy ústavních změn pro zavedení přímé volby prezidenta

Počínaje rokem 2001 bylo celkem neúspěšně podáno 9 návrhů novel Ústavy, které se zabývali přímou volbou. Jeden ve III., čtyři ve IV., tři v V. a jeden v VI. volebním období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.¹³⁴ Z drtivé většiny se jednalo o návrhy skupin poslanců, zbytek pak činily návrhy vládní.¹³⁵

Co se týče souhrnného náhledu na všechny návrhy, je zde vidět vývoj některých konkrétních ustanovení od návrhů prvních až po dnešní “finální” verzi. Záležitostí, se kterou se v rámci jednotlivých návrhů dosti hýbalo, je otázka počtu občanů, kteří musí podpořit petici navrhuující kandidáta do prezidentské volby, v případě nominace občany. V procesu od roku 2001 až do roku 2010 se číslo pohybovalo mezi 10 000 a 50 000 podpisů, na kterém se nakonec ustálilo. Další proměnnou byla organizační stránka volby a to kolik kol má v jejím rámci proběhnout. Ta se pohybovala mezi jedním až třemi koly, nakonec se, jak víme, ustálila na počtu kol dvou. Rovněž pak se návrhy různí v tom, zda má volbu vyhlášovat předseda dolní či naopak horní komory Parlamentu České republiky. Obecně lze k návrhům říci, že idea je ve všech víceméně stejná, pouze konkrétní zmíněné otázky jsou nazírány různými navrhovateli nesterjně. Jako důvod toho, že bylo třeba k samotnému zavedení volby takového časového intervalu a tolika návrhů, nepovažují jejich špatnou kvalitu, která by zapříčiňovala jejich zamítání, nýbrž skutečnost, že politická obec si na eventualitu reálného zavedení institutu přímé volby potřebovala do jisté míry zvyknout a ubezpečit samu sebe, že se jedná o trend dlouhodobý, nikoliv přechodného rázu.

Jako první rozeberu vládní návrh z roku 2003, jenž byl posledním návrhem IV. volebního období. Předešlé návrhy se od sebe navzájem a od tohoto návrhu lišily ve dvou základních rysech. Jednak v počtu podpisů potřebných pro kandidaturu a jednak v tom, zda volba má být jednokolová či dvoukolová. Tento vládní návrh zavádí volbu prezidenta lidem ve formě dvoukolové volby. Právo volit v ní přiznává občanům starším 18 let. Pro kandidaturu na post prezidenta požaduje v případě nominace občanem petici podepsanou 10 000 oprávněných voličů. Druhým způsobem je pak nominace skupinou dvaceti poslanců či deseti senátorů.¹³⁶ K jeho schválení nedošlo.

¹³⁴ <http://www.psp.cz/sqw/text/tisky.sqw?str=4&o=5&PT=U&N=1&F=H&RA=20&vr=232&all=1>.

¹³⁵ VACULOVÁ, Lucia. *Přehled návrhů ústavních zákonů na přímou volbu prezidenta od roku 1993 do současnosti. Studie č. 1. 219* Parlamentní institut, 2011, s. 3.

¹³⁶ Sněmovní tisk č. 349/0; IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Coby další zmíním návrh skupiny poslanců Strany zelených z roku 2008, který považoval za vhodné nejprve vyhlásit celostátní referendum, ve kterém by občané rozhodli o tom, zda přímou volbu prezidenta chtějí či nikoliv. Referendum by v tomto případě bylo považováno za platné v případě účasti nadpoloviční většiny oprávněných voličů. Tento návrh uvažoval dokonce o volbě tříkolové u případné rovnosti hlasů v kole druhém.¹³⁷ Požadavek referenda považuji za nelogický ve chvíli, kdy by totiž již došlo ke schválení samotné přímé volby parlamentem. Návrh byl vzat zpět v prvním čtení.

Jako poslední z návrhů zmíním návrh poslanců ČSSD z roku 2010, který se od předešlých pokusů v několika zajímavých případech odlišuje. Zpřísňuje požadavky na navrhování kandidátů, v případě nominace občany je třeba petice podepsané 50 000 občanů jako je tomu i dnes. Rovněž v případě alternativní nominace se zde setkáváme se zvýšením požadavků. Požadovaný počet poslanců byl 40 a senátorů pak 17. Za zmínku rovněž stojí článek navrhuující možnost odvolání prezidenta před koncem jeho volebního období. K odvolání by došlo formou lidového hlasování, které by bylo vyhlášeno usnesením Poslanecké sněmovny a Senátu. K odvolání by pak došlo v případě, že by se pro něj v lidovém hlasování vyslovila nadpoloviční většina občanů starších 18 let. V případě, že by pak na základě tohoto postupu k odvolání prezidenta nedošlo, má dojít k rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem.¹³⁸ Návrh byl rovněž zamítnut v prvním čtení. Jedním z důvodů pro tuto skutečnost mohl být i onen diskutabilní institut odvolání prezidenta.

4.3. Jaké změny v ústavě s sebou přímá volba přináší?

Nyní se ale již přesuňme k návrhu ústavního zákona předloženého Senátem Parlamentu České republiky, který měl novelizovat Ústavu ohledně článků týkajících se prezidenta republiky.¹³⁹ Na základě tohoto návrhu byl přijat ústavní zákon č. 71/2012 Sb., který nabyl účinnosti 1. října 2012.¹⁴⁰ „*Prezident republiky je volen v přímých volbách*“¹⁴¹ toto ustanovení čl. 54 odst. 2 je zásadní změnou, která odebírá pravomoc volit hlavu státu Parlamentu a svěřuje ji občanům. Povaha hlasování odpovídá obecným volbám do

¹³⁷ Sněmovní tisk č. 524/0; V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

¹³⁸ Sněmovní tisk č. 7/0; VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

¹³⁹ Sněmovní tisk č. 415/0; VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

¹⁴⁰ *Většina ustanovení tohoto zákona nabyla účinnosti 1. října 2012, zbylá pak 8. března 2013.* Viz. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb.

¹⁴¹ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 54 odst. 2.

zastupitelstev či do Parlamentu, má tedy formu tajného hlasování. Volba může být a v praxi pravděpodobně v drtivé většině případů bude, stejně jako v případě volby Parlamentem, až dvoukolová. V prvním kole je prezidentem zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu všech hlasů. Pokud takový kandidát není, postupují do druhého kola dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů. Ve druhém kole pak jednomu z kandidátů ke zvolení postačí většina prostá.¹⁴² Zachování tohoto principu považují za moudré vzhledem k tomu, že zvyšuje legitimitu volby prezidenta v případě, že není jeden jasný kandidát, který si získá drtivou většinu hlasů už v kole prvním. Druhé kolo tak dává možnost voličům, jejichž kandidát potřebný počet hlasů pro postup z kola prvního nezískal, přehodnotit svůj postoj a místo negativního dojmu z neúspěchu svého kandidáta pozitivním způsobem ovlivnit další průběh voleb. Významnou změnu přinesla novela z hlediska toho, jak se stát kandidátem v prezidentské volbě. Z předešlé úpravy zůstala možnost být nominován do prezidentské volby jednou z komor Parlamentu. Minimální množství senátorů potřebných pro navržení kandidáta zůstalo zachováno, změnil se však počet poslanců a to z původních deseti na dvacet.¹⁴³ Zákodárce tuto změnu odůvodňuje nutností zohlednění vyššího celkového počtu poslanců vůči celkovému počtu senátorů.¹⁴⁴ Podstatnější změnou způsobu navrhování kandidátů je novela, která logicky vyplývá ze skutečnosti, že občané ve volbě rozhodují a měli by tudíž mít možnost kandidáty rovněž navrhopvat. Při tomto způsobu navrhování se uplatní jeden z dalších institutů přímé demokracie, o kterém se zmiňují v kapitole zabývající se přímou demokracií, a sice v takovém smyslu, že kandidáty mohou navrhopvat plnoletí občané formou petice, pro kterou nasbírají minimálně 50 000 podpisů oprávněných voličů.¹⁴⁵,¹⁴⁶ Toto číslo je dle mého mínění vcelku přijatelné, i když osobně bych se před volbou přikláněl k číslu odpovídajícímu přibližně jeho dvojnásobku, které by ještě více odráželo celospolečenskou důležitost volby. Jak se však ukázalo v nedávné volbě, bylo stanoveno optimálně vzhledem k počtu kandidátů, mezi kterými mohli nakonec občané skutečně v rámci volby samotné vybírat. Naopak se proti mým očekáváním stalo toto číslo pro některé zdánlivě silně podporované potencionální uchazeče o kandidaturu, nedosažitelné. Myslím, že je v zájmu široké veřejnosti i demokracie samotné, aby nebylo nastaveno číslo příliš vysoké, neboť by zaprvé drasticky snížilo počet kandidátů a za druhé by se ustanovení o možnosti

¹⁴² Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 56 odst. 3.

¹⁴³ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 56 odst. 5.

¹⁴⁴ Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., změna Ústavy České republiky. K čl. 1 k bodu 2.

¹⁴⁵ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 56 odst. 5.

¹⁴⁶ Pojem oprávněný volič Viz. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 56 odst. 6.

navrhování kandidátů občany stalo pouze formálním, v praxi se neobjevujícím jevem, a těžiště jejich navrhování by zůstalo u komor Parlamentu. Toto by byl jev směřující proti směru, kterým se dle mého názoru bude více a více přirozenou cestou navrhování ubírat. Svědčí o tom poměr nominací v první proběhnuvší přímé volbě. Šest z celkových devíti kandidátů bylo nominováno formou petic. To může být na jedné straně způsobeno tím, že kandidáti nechtějí být občany považováni za jakési “kandidáty politické“, neboť je v dnešních dnech na politiky obecně pohlíženo negativně, nebo v některých případech tím, že chtějí už formou své kandidatury jaksí zdůrazňovat skutečnost, že prezident je vrcholným reprezentantem lidu. Nechám už na každém posouzení toho, u kterých kandidátů je nebo v případě proběhnuvší volby byla tato pohnutka upřímná a u kterých je pouze populistickým kalkulem. Dále zákonodárce v novele pravděpodobně pamatoval na skutečnost, že podávání kandidátních listin a zkoumání jejich potřebných náležitostí může zabrat větší časový úsek než tomu bývalo v minulosti, a prodlužuje tedy dobu předstihu konání volby před koncem volebního období dosluhujícího prezidenta z 30 na 60 dní¹⁴⁷. V případě uvolnění úřadu pak má volba proběhnout do 90 dnů od této události. Zároveň pak také považuje tento ústavní zákon za nutné poskytnout dostatečně dlouhou dobu pro přípravu volby, ukládá tak předsedovi Senátu, který volbu vyhláší, aby tak učinil s devadesátidenním předstihem před jejím konáním, minimálně s osmdesátidenním v případě uvolněného úřadu prezidenta republiky. Tato kratší lhůta je v případě uvolnění úřadu ve vztahu speciality ke lhůtě obecné delší, která se v takovém případě neaplikuje.¹⁴⁸ Zajímavostí u této změny je, že v důvodové zprávě návrhu ústavního zákona č. 71/2012 Sb. se setkáme mimo pochopitelného odůvodnění tohoto ustanovení přípravou administrativní stránky realizace volby také s podkrytím budoucích plánů na novelizaci průběhu hlasování ve volbách a to konkrétně možností korespondenčního hlasování.¹⁴⁹ Přesto, že tato novinka byla předpokládána v zákoně, který bude volbu na základě ústavního zakotvení provádět, dnes již účinný zákon ji postrádá.¹⁵⁰ Co se týče přímé volby, Ústava tedy coby základní zákon po novelizaci ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. zakotvuje pouze její esenciální základy a podrobnější úpravu v čl. 58 přenechává zvláštnímu zákonu.

¹⁴⁷ „Volba prezidenta republiky se koná v posledních šedesáti dnech volebního období úřadujícího prezidenta republiky, nejpozději však třicet dnů před uplynutím volebního období úřadujícího prezidenta republiky“ Viz. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 56 odst. 7.

¹⁴⁸ Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., změna Ústavy České republiky. K čl. 1 k bodu 2.

¹⁴⁹ Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., změna Ústavy České republiky. K čl. 1 k bodu 2.

¹⁵⁰ Viz. zákon č. 275/2012 Sb. a odůvodnění pak viz. důvodová zpráva, Obecná část, bod 2.

Novela rovněž zavádí některé změny hlavy třetí Ústavy týkající se hlavy státu, které přímo se samotnou volbou nesouvisí. Jedná se zejména o to, do rukou koho skládá čerstvě zvolený kandidát prezidentský slib. Na místo Poslanecké sněmovny to nyní má být na společné schůzi obou komor Senát Parlamentu České republiky.¹⁵¹ Tento krok je v důvodové zprávě zákona č. 71/2012 Sb. vysvětlován institucionální kontinuitou Senátu jako takového. Stejně je tomu i u výše zmiňovaného vyhlášení voleb. V druhém jmenovaném případě můžeme za důvod změny považovat skutečnost, že v situaci rozpuštění Poslanecké sněmovny by byl nežádoucím způsobem oddalován moment vyhlášení voleb. Jakousi pojistkou, zamezující případné ústavní krizi, je za situace neobsazeného úřadu předsedy Senátu možnost vyhlášení volby předsedou poslanecké sněmovny. V případě skládání slibu uvažuji takto: vycházím z faktu, že přímo volený prezident by měl svůj slib vzhledem k jakési morální odpovědnosti, dávat tomu, kdo ho do úřadu zvolil, tedy lidu. Pronášet však slib do televize či rozhlasu se mi samo o sobě jeví jako dosti anonymní. Je tedy účelnější pronášet slib osobně, před někým, kdo lid reprezentuje. Tím je ve státoprávním uspořádání naší země Parlament. U konkrétní změny, která řeší otázku, zda prezidentský slib skládat do rukou předsedy Senátu či Poslanecké sněmovny, spatřuji opodstatnění příklonu zákonodárce ke svěření této pravomoci představiteli horní komory Parlamentu ČR ve skutečnosti, že jediným, kdo může prezidenta postavit před soud je právě Senát, který tak může učinit pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny. Tato úprava je tak novinkou, dle předchozího znění Ústavy její souhlas nepotřeboval. Fakticky se tedy jedná o ztrátu výhradní pravomoci Senátu zvané impeachment. Je zde také pamatováno na případné průtahy s udílením tohoto souhlasu, kterým má předcházet tříměsíční lhůta, jejíž marné uplynutí je spojeno s fikcí negativní odpovědi.¹⁵² Potřebnost souhlasu Poslanecké sněmovny a to souhlasu kvalifikovaného, stejně jako v případě rozhodnutí Senátu o podání žaloby,¹⁵³ je třeba dle tvůrců zákona spatřovat v naprosté výjimečnosti takové žaloby a ve snaze zákonodárce o zamezení jejímu zneužití, které by mělo negativní dopad na pověst České republiky a na stabilitu české společnosti. Na druhé straně je však otázkou, zda se

¹⁵¹ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 59 odst. 1.

¹⁵² „Konstrukce fikce nesouhlasu se jeví jako vhodnější oproti opačné konstrukci fikce souhlasu. Fikce souhlasu nebyla zvolena z důvodu, aby případnými obstrukcemi sněmovní menšiny nebylo možné docílit podání ústavní žaloby proti prezidentu, která by neměla oporu ve vůli sněmovní většiny, a tím destabilizovat politickou situaci uvnitř i navenek České republiky.“ viz. Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., změna Ústavy České republiky. K bodům 6 a 7 (čl. 65 odst. 2 a 3).

¹⁵³ „K přijetí návrhu ústavní žaloby Senátem je třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů. K přijetí souhlasu Poslanecké sněmovny s podáním ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců; nevysloví-li Poslanecká sněmovna souhlas do tří měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal, platí, že souhlas nebyl dán.“ viz. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 65 odstavec 3.

v rovině praktické touto změnou možnost přijetí takové žaloby nestala nemožnou. Přikláním se spíše k názoru, že ano. Nelze si také nepovšimnout, že oproti předešlé ústavní úpravě došlo k rozšíření počtu případů kdy je možno prezidenta republiky soudit. Oproti předešlé solitární možnosti, kterou byla velezrada je nyní možno prezidenta soudit rovněž pro takové jednání, které hrubě porušuje ústavní pořádek. Pojem velezrady zde zůstává zachován také, nadto je do výše zmíněného ustanovení vtažena definice tohoto ústavněprávního deliktu, původně obsažená v zákoně č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu. Novela v podobě podávání rezignace prezidenta republiky do rukou předsedy Senátu na místo předsedy Poslanecké sněmovny je pak jen logickým důsledkem výše zmíněného, tudíž že se rezignace podává do rukou toho, do jehož rukou byl skládán slib. Dle mého názoru by v případě skládání prezidentského slibu nebylo od věci jeho skládání nejprve formou projevu k lidu a poté teprve do rukou jeho představitele, jako se tomu například občas děje ve Spojených státech amerických. V neposlední řadě dochází k drobné úpravě přesunu určitých pravomocí prezidenta republiky v případě, že je tento post neobsazen. Pravomoc vyhlašovat volby do Poslanecké sněmovny nově v takovémto případě nevykonává předseda vlády, nýbrž předseda Senátu, a naopak volby do Senátu má pravomoc vyhlašovat předseda poslanecké sněmovny.¹⁵⁴

4.4. Přímá volba ve zvláštním zákoně

Ve stručnosti bych teď rád navázal na ústavní zakotvení přímé volby prezidenta, zabýval se a zhodnotil nejdůležitější rysy zákona, který byl přijat na jeho základě a byl předvídan v čl. 58. Jeho přijímání se lišilo oproti přijímání ostatních “běžných” zákonů v tom smyslu, že musel být schválen oběma komorami parlamentu, nikoliv tedy přes případný nesouhlas Senátu.¹⁵⁵ Tento zákon se zabývá konkretizací a procedurálními záležitostmi přímé volby.¹⁵⁶ Jako první bych se pozastavil u konkretizace ústavní úpravy kandidátních listin. Zde je potřeba říci, že coby ústřední orgán působící ve věci přímé volby prezidenta vystupuje Ministerstvo vnitra. Je to důsledkem skutečnosti, že vzhledem k povaze volby jediného kandidáta většinovým systémem, „*pro volbu prezidenta tvoří území České republiky jeden volební obvod*“¹⁵⁷. Ministerstvo pak má

¹⁵⁴ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. čl. 65 čl. 12.

¹⁵⁵ „*K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem*“ viz. Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky čl. 40.

¹⁵⁶ Vymezení předmětu úpravy viz. zákon č. 275/2012 Sb. § 1, dále pak důvodová zpráva tohoto zákona, Obecná část, bod 1.

¹⁵⁷ Zákon č. 275/2012 Sb. §3 odst. 2.

v rámci jejího průběhu důležité postavení a vykonává řadu řídicích, organizačních a kontrolních činností. Jako jednu ze základních činností je třeba považovat přijímání kandidátních listin, které jsou potencionální kandidáti povinni Ministerstvu vnitra podávat, a to nejpozději 66 dnů před konáním samotné volby. Poté, co je kandidátní listina podána, informuje ministerstvo toho, kdo ji podal, o zahájení řízení o registraci, a na jeho ukončení ukládá tento zákon ministerstvu lhůtu do 49 dnů před konáním volby. V rámci tohoto řízení je kandidátní listina zkoumána z hlediska svých náležitostí a na jeho konci dochází k registraci kandidátní listiny či k jejímu odmítnutí z taxativně vymezených důvodů.¹⁵⁸ Zastavil bych se zde u jednoho z těchto důvodů, a tím je nedostatečný počet oprávněných voličů podepsaných na petici přikládané ke kandidátní listině navrhované občanem. V praxi se totiž tato náležitost ukázala jako značný redukční faktor počtu kandidátů. Kontrolu potřebného množství podpisů z hlediska požadovaných údajů, které dokládají existenci skutečných oprávněných voličů podporujících danou kandidátní listinu, provádí Ministerstvo vnitra formou namátkového ověřování petic. Jedná se o ověřování správnosti údajů u namátkových vzorků čítajících 8500 podpisů. V případě, že je zjištěna chybovost v takovém vzorku, dané počty podpisů, či počty procent z celkového počtu se do tohoto celkového počtu nezapočítávají.¹⁵⁹ Od přezkoumávání ostatních náležitostí se dále ověřování podpisů na peticích liší tím, že zde v případě zjištění nedostatků není možnost poskytnout tomu, kdo kandidátní listinu podává, lhůtu pro nápravu, jelikož by takovýto postup byl vzhledem k namátkovosti a kontrole pouhých vzorků neúčelný. Další zvláštností tohoto zákona je, že předpokládá a zavádí institut zmocněnce pro účel kandidatury. Tento zmocněnec, na kterého jsou kladeny zákonné požadavky pro výkon této funkce, je oprávněn za kandidáta vystupovat v řízení o registraci kandidátní listiny. K rozhodnutí o odmítnutí registrace připojuje Ministerstvo vnitra poučení o možnosti opravného prostředku. Obecně pak platí, že k přezkumu ve věcech volebních a tím i ve věcech kandidátních listin u přímé volby prezidenta republiky, dochází v rámci správního soudnictví dle zákona č. 150/2002 Sb. I v samotném zákoně č. 275/2012 Sb. je

¹⁵⁸ Náležitosti kandidátní listiny viz. zákon č. 275/2012 Sb. § 23.

¹⁵⁹ „Zjistí-li nesprávné údaje u méně než 3% podepsaných občanů, nezapočítává Ministerstvo vnitra tyto občany celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li (... ..) nesprávné údaje u 3% nebo více než 3% provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3% občanů podepsaných na petici, nezapočítává Ministerstvo vnitra občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3% nebo více než 3% občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou vzorcích“ viz. zákon 275/2012 Sb. § 23 odst. 5, 6.

stanovena příslušnost správních soudů, jak už pro otázky volby či registrace kandidátních listin, konkrétně pak příslušnost Nejvyššího správního soudu.¹⁶⁰

Na závěr této podkapitoly bych rád pojednal o zákonné úpravě volební kampaně v případě přímé volby prezidenta. Zákon uvádí základní charakteristiku a pravidla pro provádění kampaně. To, co je však z hlediska úpravy kampaní prezidentských kandidátů upraveno odlišně, je ustanovení, které kandidátům umožňuje přístup do veřejnoprávních sdělovacích prostředků za účelem jejich kampaně a zároveň pak stanovuje časové úseky, které se v těchto jednotlivých sdělovacích prostředcích pro tyto účely bezplatně poskytují.¹⁶¹

4.5. Přímá volba a její hodnocení

Domnívám se, že zavedení přímé volby prezidenta republiky bylo nevyhnutelné vzhledem k sílícímu tlaku veřejnosti a ke stále častěji se, ve volebních programech politických stran poslední doby, objevujícím slibům jejího prosazování. Zda její zavedení je pro naši zemi přínosem či nikoliv ukáže až čas. Osobně jsem se v případě přímé volby obával jakési státnické obdoby populárních “pěveckých“ televizních soutěží dnešní doby, s groteskními kampaněmi a s všeobecným poblouzněním veřejnosti tím, že nyní mají v rukou naprosto zásadní rozhodnutí, které jim ze dne na den změni každodenní život. K tomu, aby se tak alespoň v malé míře stalo, bych však považoval za nutné, aby se novela Ústavy zavádějící přímou volbu prezidenta republiky mimo jiné věnovala i jeho pravomocem, které by pravděpodobně mělo smysl při uvažovaném přímém volení spíše rozšířit a nikoliv naopak. Za stěžejní bych já však především považoval jejich přesnější vymezení, než je tomu v úpravě před novelou, a to hlavně ve vztahu k vládě. K tomu však novela nepřispěla. Za přínosné v případě rozšiřování prezidentských pravomocí bych pokládal zavedení pravomoci podávat návrhy zákonů. Přínosné proto, že by se tak prezident zapojil do zákonodárského procesu formou konstruktivní, oproti stávajícímu pravomocem v souvislosti s přijímáním zákonů, které jsou svou povahou výhradně negativní. Ať už jde o vetování zákonů či blokování ratifikace mezinárodních smluv, mohou tyto v případě aktivní osoby prezidenta mít za následek značné problémy z hlediska činnosti zákonodárského sboru. V případě, že by tedy prezident disponoval i pravomocí návrhy podávat, mohl by být například zákonodárným sborem vyzván k předložení vlastního návrhu ním vetovaného zákona a

¹⁶⁰ Viz. zákon č. 275/2012 Sb. § 26.

¹⁶¹ Viz. zákon č. 275/2012 Sb. § 35.

tím by se zaprvé procedura přijímání zjednodušila a za druhé by pak prezident pečlivěji vážil používání práva veta apod. Z hlediska omezení jeho pravomocí bych pak zejména uvítal větší omezenost v různých formách jeho vstupování do trestního řízení a výkonu trestu. Záměrně jsem tuto novelu nezmiňoval v podkapitole týkající se ústavních změn a pojednám o ní nyní. Zákon č. 71/2012 Sb. sice obsahuje jistou změnu v tomto směru, neboť v rámci ústavy došlo k přesunutí abolicie, coby původně pravomoci samostatné, mezi pravomoci vyžadující spolupodpis předsedy vlády, já bych však považoval za správné přesunout mezi tyto sdílené pravomoci i rozhodování o odpouštění a zmírňování již uložených trestů. Jednak by se tím mohlo předejít překvapivým rozhodnutím a jednak by za tato rozhodnutí někdo nesl odpovědnost, jako tomu je u sdílených pravomocí v případě vlády. V nedávné praxi se však ukázalo, že ani tato pojistka nemusí vždy být zárukou zamezení překvapivých rozhodnutí prezidenta republiky ohledně amnestie.

5. Komparace pojetí a institutů realizujících princip suverenity lidu ve vztahu k Polské republice

Této komparaci se budu věnovat ve vztahu k zemi, která dle mého názoru má naši právní úpravě co nabídnout. Pro komparaci jsem zvolil Polskou republiku, jednak pro typovost a vysoký stupeň rozvinutosti přímé demokracie a také pro historickou příbuznost k naší zemi, odrážející se v podobných geografických a společenských poměrech. Účelem komparace je poskytnout možný nástin toho, jakým směrem by bylo přínosné se vydat v případě našeho ústavního vývoje.

5.1. Česká republika – Polská republika

V této podkapitole se budu zabývat porovnáním institutů přímé demokracie obou zemí a jejich zakotvení v ústavním systému.

Princip suverenity lidu v Polské republice vychází z Rousseauovského pojetí, kdy za vládu suveréna je nejprve považována vláda obecné vůle a tato suverenita má některé následující vlastnosti. Je nepřenositelná zejména ve vztahu k ústavodárství a je také jednotná a nedělitelná. Takováto idea je však reálná pouze v malých společenstvích a tak vláda přechází na reprezentanty lidu, kteří musí tuto vykonávat v rámci imperativního mandátu uděleného jim volbami. Princip suverenity lidu klade důraz na možnosti suveréna spolurozhodovat určité otázky společně se státními orgány, na povinnost reprezentantů ve své činnosti dbát na dobro všech obyvatel a je považován za základ pro další zásady a ústavní východiska. Na druhé straně pak v polském pojetí suverenity lidu nalezneme jiné ospravedlnění potřeby reprezentace lidu. Tím je teze, že lid jako takový není schopen projevit sám svou vůli a tak potřebuje své reprezentanty, aby tak za něj mohli činit. Vůle projevená těmito reprezentanty je tedy pak považována za vůli samotného lidu, který je tímto projevem sám zavázán. Z toho také dále vyvozuje následnou nezávislost takového reprezentanta na svých volitelích a jeho povinnost zastupovat zájmy všech obyvatel. Co se týče polského pojetí parlamentarismu, parlament je chápán jako reprezentant lidu, který disponuje takovým rozsahem moci, jako žádný další orgán státu, a obyvatelé respektive volitelé nemají přímou možnost zpochybňovat jeho postupy, nýbrž takovým prostředkem jsou jim volby následující. Polské pojetí reprezentativní demokracie potom rovněž klade důraz na význam politických stran, vzhledem k tomu, že do parlamentu jsou vybíráni nejčastěji právě

kandidáti prostřednictvím politických stran a považuje je za podmínku fungování moderní reprezentativní demokracie.¹⁶²

Co se týče ústavního zakotvení, budu si všimnout porovnávání suverenity lidu pouze v oblasti rozdílů týkajících se přímé demokracie a funkce hlavy státu ve vztahu ke kapitole, která se zabývá jeho volbou. Hned úvodem bych se pozastavil nad zakotvením principu suverenity jako takovým. Podobně jako Ústava České republiky i ta polská tento princip zakotvuje ve svém úvodu.

Zvláštností, nad kterou si dovoluji malou úvahu, je však drobný rozdíl ve zdroji ze kterého konkrétně ona moc vychází. Polská ústava totiž používá pojem “národ“ pro stanovení nejvyššího suveréna.¹⁶³ Jedná se o drobnou odchylku od případu Ústavy ČR, která může být považována do jisté míry za pojem totožný. Dokonce i v odborné právní literatuře se k mému velkému překvapení v překladu polské ústavy skutečně objevuje smíšení těchto dvou pojmů. Nemohu se ale s tímto směřováním ztotožnit, neboť zde cítím rozdíl v tom, koho si pod oběma pojmy v roli suveréna představit. Pojem lid užitý v Ústavě ČR se mi jeví jako pojem vhodnější pro svou neutralitu a univerzalitu, neboť vyjadřuje, že suverénem v určitém státě jsou všichni jeho obyvatelé (s požadavkem věku např.). Naproti tomu užití pojmu “národ“ na místo “lid“ jako se tomu tedy děje v případě Ústavy polské, by mohlo být v dnešní době vysoké míry etnického prolínání obyvatel interpretačně zneužito k prosazování zájmů pouze některé skupiny obyvatel – národa s většinovým zastoupením v dané zemi. Jedná se pochopitelně pouze o teoretickou úvahu dovedenou až k závěru ad absurdum, který je v dnešní míře rozvinutosti společnosti na evropském kontinentu krajně nepravděpodobný, nicméně však cítím potřebu se u tohoto pozastavit a termín uvést na pravou míru v rámci překladu a významu obou pojmů.

5.1.1. Polská republika a přímá demokracie

Co se týče přímé demokracie v Polském ústavním systému, je její zakotvení podobně jako v Ústavě naší země, vyjádřeno v souvislosti se samotným stanovením lidu jako suveréna, který si vládne sám, přímo nebo prostřednictvím svých představitelů.¹⁶⁴ Z hlediska Ústavy České republiky není toto zakotvení v zájmu jasného stanovení

¹⁶² SKRZYDLO, Wiesław. a kol. *Polskie Prawo Konstytucyjne*. Lublin : Verba 2006, s. 117- 121.

¹⁶³ Viz. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 4.

¹⁶⁴ Viz. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 4, 2.

postavení a případů využití institutů přímé demokracie dále rozvedeno. Tato skutečnost tak nechává na ústavodárci v jakých případech, a zda vůbec, se přímou demokracií bude snažit provádět. Ústava Polské republiky pak kromě obecného zakotvení hovoří ve svém 125 článku o obecném referendu. Toto referendum se týká jednak rozhodování obecných otázek, majících zvláštní význam pro společnost přímo v tomto článku, a jednak odkazuje na čl. 90, týkající se přenosu některých pravomocí orgánů veřejné moci na mezinárodní organizaci či její orgán. V České republice tato možnost existuje také, ovšem s tím rozdílem, že je zde zapotřebí přijetí ústavního zákona o vyhlášení takového referenda.¹⁶⁵ Tudíž záleží pouze na ústavodárci, zda se rozhodne touto cestou vydat či, bez dalšího, sám mezinárodní smlouvu na půdě Parlamentu ratifikuje. V případě polské úpravy pak v situaci, kdy má dojít k ratifikaci smlouvy dle čl. 90 odst. 1, musí Sejm¹⁶⁶ za přítomnosti nejméně poloviny zákonného počtu svých členů prostou většinou svých hlasů rozhodnout formou usnesení¹⁶⁷ o tom, zda se bude tato smlouva ratifikovat na půdě zákonodárského sboru¹⁶⁸ či bude její ratifikace svěřena obecnému hlasování lidu. V druhém jmenovaném případě pak rovnou dochází k referendu dle čl. 125. Je zde tedy možno spatřovat jednoznačné zjednodušení případného užití institutu přímé demokracie při rozhodování o ratifikaci, neboť i v případě, že se ústavodárce v České republice rozhodne vydat cestou referenda, je k tomu zapotřebí, aby byl přijat zvláštní ústavní zákon pro takové referendum, který musí schválit obě komory Parlamentu kvalifikovanou, třípětinovou většinou.¹⁶⁹ V případě Polska pak postačí rozhodnout o formě ratifikace prostou většinou, a to pouze na půdě Sejmu. Dalším zvláštním případem konání celostátního referenda v Polské republice je referendum týkající se změny některých ústavních zákonů. Tyto ústavní změny jsou přijaty v rámci legislativního procesu vztahujícího se na ostatní ústavní zákony. Je zde však možnost na základě návrhu nejméně 1/5 z celkového počtu poslanců, Senátu, či Prezidenta podaného maršálkovi Sejmu, který referendum následně vyhlásí. Takovéto referendum se konkrétně týká kapitol Ústavy pojednávajících o základech státu jako takového a dále pak kapitoly zabývající se základními právy a svobodami. Výše uvedený postup je možný i při samotném měnění způsobů postupu, kterým může být ústava

¹⁶⁵ Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky, čl. 10a).

¹⁶⁶ Zastupitelský sbor plní v Polské republice funkci PS ČR. Viz. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 95 a násl.

¹⁶⁷ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Nová polská ústava. Právník, roč. 137., č.2/1998.*

¹⁶⁸ V takovém případě je k ratifikaci smlouvy dle čl. 90 odst 1 třeba souhlasu dvoutřetinové většiny Sejmu a dvoutřetinové většiny Senátu, za nejméně poloviční přítomnosti členů každé z komor. Viz. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 90 ust. 2.

¹⁶⁹ Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky, čl. 39 odst. 4.

novelizována.¹⁷⁰ Obecně, je celostátní referendum dle čl. 125 odst. 1 vyhlašováno prostřednictvím Sejmu, který se pro konání referenda vysloví prostou většinou svých členů, či Prezidentem se souhlasem nadpoloviční většiny počtu členů Senátu. V případě vyhlašování referenda týkajícího se obecných otázek zvláštního společenského významu dle čl. 125 pak může Sejm o konání takového referenda rozhodovat z vlastní iniciativy či na návrh Senátu, Rady ministrů a v neposlední řadě mohou tento podnět podat rovněž občané, a to v počtu 500 000 oprávněných k hlasování v takovém referendu.¹⁷¹ Co se týče závaznosti hlasování v celostátním referendu, i na něj pak pamatuje tento článek polské Ústavy když stanoví, že pro to, aby byl výsledek referenda závazný, musí se hlasování účastnit nejméně polovina oprávněných obyvatel.¹⁷² Jako zajímavost, v níž můžeme nepochybně spatřovat vypovídající hodnotu o vztahu Poláků k přímé demokracii, je fakt, že při přijímání aktuální polské Ústavy Národním shromážděním byla následně tato předložena lidovému hlasování v referendu, které ji posvětilo prostou většinou hlasů. Tato skutečnost je jednak velice důležitým legitimačním faktorem přijímané ústavy a jednak podstatným předpokladem pro další užívání institutů přímé demokracie a celkovou důvěru v ně.

Druhým institutem, který můžeme považovat za bezprostřední výkon demokracie na základě polské ústavy je lidová iniciativa. Jedná se o institut zavedený do polského práva ústavou z roku 1997.¹⁷³ Zavedení tohoto institutu vychází z úvahy, že moudrost týkající se zákonodárství, by neměla být monopolizována v rukou zastupitelských sborů, nýbrž by se mělo v legislativě počítat i s nápady obyvatel.¹⁷⁴ Tato iniciativa může být obecně realizována formou lidového veta proti již přijatému právnímu předpisu či formou aktivní legitimize k podávání návrhů právních předpisů. Obě tyto formy pak na druhé straně znamenají povinnost orgánů veřejné moci právně relevantním způsobem jednat. V polské ústavě najdeme zakotvení pro druhý zmiňovaný případ, ze kterého plyne, že v Polské republice mají kromě poslanců, Senátu, Prezidenta republiky a Rady ministrů, legitimaci k podávání návrhů zákonů i obyvatelé Polska. Takové návrhy je oprávněno podávat nejméně 100 000 obyvatel oprávněných volit do Sejmu, kterému tento návrh podávají. Společně s návrhem takového zákona podávaného občany je třeba, stejně jako u návrhů ostatních aktivně legitimovaných navrhovatelů, přiložit

¹⁷⁰ KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 235.

¹⁷¹ SKRZYDLO, Wiesław. a kol. *Polskie Prawo Konstytucyjne*. Lublin : Verba 2006, s. 125.

¹⁷² KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 125 ust. 2, 3.

¹⁷³ SKRZYDLO, Wiesław. a kol. *Polskie Prawo Konstytucyjne*. Lublin : Verba 2006, s. 127.

¹⁷⁴ WANIEK, Danuta. STASZEWSKI, Michał. *Referendum w Polsce współczesnej*. Warszawa : Instytut studiów politycznych PAN 1995.

rozpočet finančních nákladů předpokládaných pro jeho provedení.¹⁷⁵ Podrobnější úpravu tohoto institutu pak obsahuje zvláštní zákon, stanovící mimo jiné i to, pro jaké oblasti návrhů zákonů tento institut využít nelze.¹⁷⁶ Je tak vedle referenda dalším a na vůli veřejné moci nezávislým způsobem, jakým se mohou obyvatelé této země aktivně a bezprostředně podílet na výkonu veřejné moci. Nutno podotknout, že v porovnání s celostátním referendem je tento způsob rovněž způsobem mnohem méně formálně vázaným a rovněž organizačně méně složitým, nemluvě o nákladech na jeho realizaci. Na druhé straně tomu však odpovídá váha obou institutů co do jejich významu v rámci legislativy. Zatímco u lidové iniciativy se jedná pouze o návrh, o kterém se následně rozhoduje v rámci klasického přijímání normativních právních aktů, u referenda se jedná už o postup samotného přijímání takového aktu či rozhodnutí ve věci.

5.1.2. Komparace hlav obou států

Závěrem komparace s Polskou republikou bych se krátce zastavil u postu hlavy státu. Prezident Polské republiky je volen přímou volbou, jejíž ústavní úprava se až na drobné odchylky shoduje s úpravou volby v Ústavě České republiky. Snad jediný rozdíl, který považuji za vhodné zmínit, je skutečnost, že v Polsku je možné se kandidátem prezidentské volby stát pouze na základě nominace 100 000¹⁷⁷ oprávněných voličů.¹⁷⁸ Opominuta je zde tak možnost nominace kandidátů poslanci či senátory. Jak jsem již zmiňoval, domnívám se, že pokud ne v ústavním vývoji, tak v praxi velice pravděpodobně bude tato cesta převládat i v případě navrhování prezidentských kandidátů v České republice. To, že byla možnost navrhování poslanci a senátory v české Ústavě i po novele zavádějící přímou volbu hlavy státu zachována, mohlo být jednak míněno jako jakýsi akt zmírnění dopadu odejmutí pravomoci volby hlavy státu na zákonodárny sbor a jednak považuji zatímní zachování této možnosti v platnosti za skutečnost přínosnou neboť čas ukáže, zda je vůle ji využívat či nikoliv a vypuštěna může být z Ústavy teprve coby možnost obsoletní.

Polská republika je obecně zemí, kde je postavení hlavy státu silné, proto je pochopitelné, že tato hlava disponuje více pravomocemi než je tomu u prezidenta v České republice, která je veskrze parlamentně orientována. Majíce tuto skutečnost na paměti, beze snahy a úmyslu ji jakkoliv měnit, bych ale rád v krátkosti zmínil dvě

¹⁷⁵ KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 118.

¹⁷⁶ Ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 czerwca 1999 r. O WYKONYWANIU INICJATYWY USTAWODAWCZEJ PRZEZ OBYWATELI.

¹⁷⁷ Tento nárok je tak, vzhledem k počtu obyvatel Polska v porovnání s Českou republikou, téměř o polovinu nižší.

¹⁷⁸ KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 127 ust. 3.

záležitosti, které se samotnou volbou prezidenta nespojují, ale mohly by dle mého názoru být vhodným námětem pro budoucí vývoj Ústavy ČR. Obě tyto záležitosti se týkají prezidentských pravomocí v Polské republice. Jako první se pozastavím u prezidentské pravomoci, o které se zmiňuji v souvislosti s kapitolou týkající se přímé volby. Tou je skutečnost, že prezident Polské republiky v souvislosti s tvorbou zákonů nedisponuje negativními pravomocemi, jako je tomu v České republice, ale naopak má v souvislosti s tvorbou zákonů pravomoc podávat jejich návrhy Sejmu. Po tomto vzoru bych považoval za účelnou jakousi kombinaci obou úprav, ve smyslu jak o ní hovořím ve zvláštní kapitole. Druhým případem je pak situace, ve které by bylo potřeba přijmout opatření nutná pro obranu země v případě vnějšího nebezpečí. V Ústavě České republiky je jako vrchní velitel ozbrojených sil uveden prezident republiky, vyhlášení válečného stavu v případě vnějšího napadení země přísluší Parlamentu.¹⁷⁹ Vzhledem k tomu, že v takové situaci je třeba velice rychlého rozhodování a přijímání potřebných opatření, nemohu se zbavit dojmu, že tyto činnosti realizované cestou parlamentní by byly co do účinku dosti opožděné. Bylo by tak dle mého názoru vhodnější, aby buď byla tato pravomoc přenesena na prezidenta republiky ve stávající podobě, nebo aby prezident pouze po konzultaci s ministrem obrany rozhodl o mobilizaci a aktuálním nasazení ozbrojených sil, potřebných k odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí jako je tomu v Ústavě polské¹⁸⁰, a následné vyhlášení válečného stavu jako takového by mohlo být ponecháno Parlamentu, coby podstatné rozhodnutí mající dalekosáhlé následky v mezinárodní oblasti. Závěrem kapitoly bych pak dodal, že další věcí, kterou považuji za pozitivní odchylku ve prospěch polské Ústavy, je existence odpovědnosti prezidenta za porušení ústavy, zákonů či v případě spáchání trestného činu.¹⁸¹ A to z důvodu, že každý orgán, který je nositelem veřejné moci, by dle mého názoru také měl nést odpovědnost.

¹⁷⁹ Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky, čl. 63 odst. 1c), čl. 43 odst. 1.

¹⁸⁰ KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 136.

¹⁸¹ KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 145 ust. 1.

Závěr

V rámci své diplomové práce jsem se pokusil o kritické zhodnocení institutů přímé a zastupitelské demokracie v našem Ústavním systému. Toto jsem provedl v první řadě formou obecných kapitol týkajících se těchto institutů v rovině jejich specifikace, vzájemných vazeb a fungování, dále pak formou kapitol úvahových k daným vybraným tématům, které byly zaměřeny více konkrétním směrem a to především na českou ústavnost. V úvahových kapitolách, které jsou situovány ve třetí části mé práce a jež považuji za kapitoly stěžejní, jsem se snažil o hodnocení a případné úvahy *de lege ferenda*, v oblasti přímé demokracie a jejího budoucího vývoje v České republice.

Zabýval jsem se pochopením nové úpravy volby hlavy státu v Ústavě České republiky jako takové, také však snahou o pochopení toho, co by mohla do naší země přinést za změny, ať už v pozitivním či negativním smyslu. Soudím, že je třeba věnovat vývoji tohoto institutu velkou pozornost i přes skutečnost relativně slabého postavení prezidenta republiky v českém ústavním systému. Vzhledem k aktuálnosti tohoto institutu považuji za nezbytné, aby se k němu odborná literatura v co nejširší míře vyjadřovala a zaujíkala k němu stanoviska, která by pak následně dávala podnět k jeho dalšímu vývoji, pro naši společnost, co nejprospěšnějším směrem. Nemohu se totiž zbavit dojmu, že vývoj hlavy třetí Ústavy České republiky v otázkách týkajících se prezidenta republiky a jeho vztahů s ostatními vrcholnými orgány státu není, ani co do nedaleké budoucnosti, u konce.

Dle mého názoru lze rovněž, vzhledem k četnosti pokusů o jeho zavedení, považovat za neuzavřený vývoj ústavních institutů v otázce přímé demokracie, konkrétně pak v případě obecného celostátního referenda, které stejně jako přímá volba hlavy státu vzhledem k silicím společenskému tlaku na jeho zavedení a jemu odpovídající snaže politických představitelů si zajistit své znovuzvolení, neomylně míří do naší právní úpravy a je jen otázkou času kdy budou tyto faktory dostatečně silné, že se tento institut stane jeho součástí.

Připomínkami k současné právní úpravě a pokusy o náměty pro budoucí vývoj vybraných ústavních institutů jsem se zabýval v kapitole závěrečné. Činil jsem tak za využití příkladu právní úpravy existující v Polské republice. Pro komparaci právě s Polskou republikou jsem se rozhodl vzhledem k poměrně vysoké úrovni kvality

polské ústavy, na které se shoduje odborná veřejnost. Dalším důvodem byla historická příbuznost obou zemí a v neposlední řadě také schopnost pracovat s polskou literaturou v původním znění vzhledem k mé dobré znalosti polského jazyka.

Resumé

The thesis presents a summarized analysis of the ‘Sovereign people principle’, which breaks into a clarification of its particular elements and fundamental ideas in general, and under the current law system of the Czech Republic.

The paper is divided into a three main parts. The first part focusses on basic characterization of the principle’s term itself and its constitutional basis. It then deals with a description of related topics they are: legality and legitimacy of the state authority, state sovereignty and its relation to people’s sovereignty. The rest of the chapter then presents a description of democracy itself: the forms of democracy, systems of democratic decision making and finally specification of pluralistic democracy.

Second part of the thesis, consisting of two chapters is aimed at institutes, with special consideration of the ‘sovereign people principle’. The first chapter is an explanation of general ideas of representative democracy that also provides a detailed discourse of political parties; from a viewpoint of their role and origin to adjustment of elections and systems of election realization. In addition the chapter raises the key issue of ‘parliamentarism’; an important essential premise of functioning modern democratic governments. This is followed by a study of the structure and powers of parliament as a supreme authority of representative democracy - way of people’s implicit participation on controlling public matters.

The second chapter is based on analysis of direct democracy, at first by theoretical characterization and then by concentrating on direct democracy in constitutional environments of the Czech Republic. Attention is focused on the development of ‘direct democracy’: its historical background; looking closely at established institutes of direct democracy in our country - local and regional referendum, petition and one specific referendum from the past with a reference to the European Union.

The final and main part of the thesis is dedicated to institutions that support the direct election of the president of the Czech Republic, a very current issue in the Czech community. Included are the benefits and disadvantages of these institutes for our society, and also to capture what kind of changes it brought in to the balance our constitutional system. The Final chapter attempts to offer new ideas and legal

suggestions to the Czech democratic landscape by using the constitution of Poland for comparison. The Poland constitution has been chosen because of its high standard and also because of the close proximity to the Czech Republic. Issues compared in this case are: 'direct democracy conception' and 'system of presidential election' and 'presidential stand'. As a scientific method of my thesis has been chosen a method of a critical analysis with elements of a descriptive comparative law.

Seznam literatury

Monografie

- ADAMOVIČ, Karolína. *Úsvit moderního konstitucionalismu*. Havlíčkův Brain Team, 2007. ISBN 978-80-903609-8-3.
- ADAMOVIČ, Karolína, KRŽIŽKOVSKÝ, Ladislav. *Základy politologie. 1. vydání*. Praha : C. H. Beck 2000. ISBN 80-7179-315-9.
- BAHÝLOVÁ, Lenka. a kol. *Ústava České republiky, Komentář*. Praha : Linde 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
- BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo. 4.*, přepracované a doplněné vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. ISBN 978-80-7357-629-5.
- BLEICKEN, Jochen. *Athénská demokracie*. Praha : OIKOYMENH, 2002. ISBN 80-7298-055-6.
- DZIALOCHA, Kazimierz, a kol. *KOMENTARZ DO KONSTITUCJI RZECYPOSPOLITEJ POLSKIEJ*. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1995. ISBN 83-7059-207-4.
- FILIP, Jan. SVATOŇ, Jan. ZIMEK, Josef. *Základy státovědy. 3. Opravené a zkrácené vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-3023-2.
- GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha : Prospektum, 1994. ISBN 80-85431-85-8.
- GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV 1989-1992*. Praha : Nakladatelství Karolinum 2007. ISBN 978-80-246-1389-5.
- HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část. 7. Vydání*. Praha : C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HOLLANDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-96-2.
- HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-178-6.
- CHRASTILOVÁ, B., MIKEŠ, P. *Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha : ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-63-4

- KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-9.
- KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí). 2., přepracované a doplněné vydání*, Praha: ASPI, a. s., 2006. ISBN 80-7357-179-X.
- KLÍMA, Karel. *Úvod do státovědy*. Plzeň : ZČU Plzeň, 1994. ISBN 80-7082-141-8.
- KLÍMA, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-44-X.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států. 2. aktualizované a doplněné vydání*. Praha : Linde a. s., 2006. ISBN 80-7201-606-7.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie 2. Díl*. Praha : Linde a. s., 2005. ISBN 80-7201-556-7.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-95-0.
- KYSELA, Jan. *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. Brno: Doplněk, 2001. ISBN 80-7239-078-3.
- MASARYK, T.G. *O demokracii*. GAJAN, Koloman *Úvodní poznámka*, Praha : Melantrich 1991. ISBN 80-7023-110-6.
- MILL, John, Stuart. *Úvahy o vládě ústavní*. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1992. ISBN 80-205-0267-X.
- MLSNA, Petr. e talii: *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha : Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-63-9.
- NOVÁK, Miroslav., LEBEDA, Tomáš. a kol. *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-88-0.
- PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti. Úvahy a polemiky 2. O právech, svobodách a demokracii*. Praha : Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0564-3.
- PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání*. Praha : Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5.
- PAVLÍČEK, Václav, a kol. *Ústavní právo a státověda 1. díl, Obecná státověda*. Praha : Linde a. s., 1998. ISBN 80-7201-141-3.
- PAVLÍČEK, Václav. a Kol. *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář 2. díl, Práva a svobody*. Praha: Linde 1999. ISBN 80-7201-170-7.

- PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl 2. Práva a svobody. 2.*, doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 2002. ISBN 80-7201-391-2.
- PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-700-1.
- RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha : Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-85-1.
- SKRZYDLO, Wieslaw. a kol. *Polskie Prawo Konstytucyjne*. Lublin : Verba 2006. ISBN 978-83-89468-56-7.
- STEIN, Eric. *Česko-Slovensko konflikt, roztržka, rozpad*. Praha : Academia 2000. ISBN 80-200-0752-0.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Politické strany v právním řádu*. s. 189, in J. Kunc (ed.), *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1999. ISBN 80-7184-868-9.
- WANIEK, Danuta. STASZEWSKI, Michal. *Referendum w Polsce wspolczesnej*. Warszawa : Instytut studiow politycznych PAN, 1995. ISBN 83-85479-74-0.

Použité právní předpisy

- Ústavní zákon č. 71/2012 Sb.
- Zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky
- Zákon č.2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod
- Zákon č.424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích
- Zákon č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu
- Zákona o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených 142/1867 ř.z.
- Zákon č. 121/1920 Sb.
- Zákon č. 327/1991 Sb.
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích
- Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu
- Zákon č. 118/2010 Sb. o krajském referendu
- Zákon č. 275/2012 Sb.
- KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r.

- Ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 czerwca 1999 r. O WYKONYWANIU INICJATYWY USTAWODAWCZEJ PRZEZ OBYWATELI

Judikatura

- Nález Pl. ÚS 36/01 (sv. 26, s. 317 a násl.; č. 403/2002 Sb.)
- Nález Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.)
- Nález Pl. ÚS 19/93 (sv. 1, s. 5-6; č. 14/1994 Sb.)
- Nález Pl. ÚS 24/07 (sv. 48, s. 303; 88/2008 Sb.)
- ÚS (IV. ÚS 332/98)

Odborné práce

- SMUTNÝ, Martin. Rozpad Jugoslávie. 2008. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra ústavního práva a politologie
- VACULOVÁ, Lucia. Přehled návrhů ústavních zákonů na přímou volbu prezidenta od roku 1993 do současnosti. Studie č. 1. 219 Parlamentní institut, 2011

Odborná periodika

- MALENOVSKÝ, J. Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. Právní rozhledy, roč. 15. č. 22/2007
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Nová polská ústava. Právník, roč. 137. č.2/1998

Ostatní zdroje

- Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou. Paříž 1918
- Federální shromáždění, VI volební období, tisk č 372 Návrh prezidenta ČSFR ústavní zákon o celostátním referendu - dokument F14a
- Sněmovní tisk č. 349/0; IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 524/0; V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., změna Ústavy České republiky

- Sněmovní tisk č. 7/0; VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 415/0; VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 494; I. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 1874; I. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 2096/0; I. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 104/0; II. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 1/0; III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 18/0; III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 120/0; III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 661/0; VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 695/0; III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 1039/0; III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 914/0; IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 134/0; V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 192/0; V. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 8/0; VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
- Sněmovní tisk č. 520/0; VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

- <http://www.psp.cz/>