

# **Západočeská univerzita v Plzni**

## **Fakulta právnická**



### **Diplomová práce**

**Poměr přímé a zastupitelské demokracie v ústavním systému ČR**

**Zpracoval: Petr Kopačka**

**Plzeň 2013**

***Prohlášení***

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

V Klatovech dne 27. prosince 2013

### ***Poděkování***

Děkuji vedoucí diplomové práce JUDr. Zuzaně Vostré, PhD. za její ochotu při poskytování cenných rad a připomínek.  
Děkuji také JUDr. Richardovi Pokornému.





# Obsah

Úvod.....	7
1 Druhy forem vládnutí.....	9
1.1 Autokracie.....	9
1.2 Demokracie.....	12
1.2.1 Teorie demokracie.....	13
1.2.2 Výhody demokracie.....	16
2 Demokracie reprezentativní.....	17
2.1 Parlament.....	18
2.1.1 Volební proces.....	20
3 Přímá demokracie.....	25
3.1 Formy přímé demokracie.....	26
3.1.1 Lidová iniciativa.....	26
3.1.2 Lidové veto.....	28
3.1.3 Plebiscit.....	28
3.1.4 Imperativní lidové hlasování.....	29
3.1.5 Lidová konzultace.....	30
3.1.6 Petice.....	30
3.1.7 Referendum.....	32
3.2 Historie přímé demokracie v Čechách.....	36
3.2.1 Období do roku 1948.....	37
3.2.2 Období 1948 až 1989.....	38
3.2.3 Období od roku 1989.....	40
3.3 Přímá demokracie v současném právním řádu.....	41
3.3.1 Ústava.....	41
3.3.2 Listina základních práv a svobod.....	43
3.3.3 Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU.....	44
3.3.4 Zákonné normy.....	45
3.3.5 Přímá volba prezidenta.....	48
4 Argumenty pro a proti přímé a nepřímé demokracii.....	50
5 Minulost a budoucnost obecného referenda.....	60
Závěr.....	68
Summary.....	70
Seznam použité literatury.....	72

## Úvod

Občané České republiky se mohou na vládě v této zemi podílet nejen svým hlasem, který odevzdají ve volbách, ale mohou použít i některé instituty přímé demokracie. Diplomová práce se tedy zabývá tímto poměrem přímé a zastupitelské demokracie v České republice.

Práce je rozdělena na několik částí a přináší základní pojmové vymezení, klasifikaci demokratického mechanismu, jeho charakteristiku a jeho diferenciaci od mechanismu autokratického. Charakterizuje zastupitelskou a přímou demokracii a jejich různé formy. Práce se také věnuje významu a výhodám demokracie obecně a jejím modelům z hlediska účasti obyvatelstva na výkonné moci.

O něco podrobněji se práce ve své další části věnuje demokracii přímé a to z toho důvodu, že ačkoliv se diskuze na téma přímé demokracie a jejích institutů objevují v politických kruzích poměrně pravidelně během celé historie České republiky, zdá se mi, že opravdový celospolečenský zájem o tento demokratický model a jeho fungování přichází až v několika posledních letech. Což lze vyvozovat i z toho, že v posledních parlamentních volbách relativně úspěšly i politické strany, jejichž hlavním programovým bodem je prosazování přímé demokracie a zvýšení jejího poměru vůči nepřímé.

Česká republika je zemí, která funguje na principech zastupitelské demokracie, ale již od vzniku samostatného českého státu se v ústavách objevují prvky přímé demokracie. Jedním z dílčích cílů této práce, je tyto prvky zachytit a porovnat nejen jejich historický vývoj, ale i jejich případnou zahraniční úpravu.

Neméně důležitým cílem práce je zhodnocení možných výhod a nevýhod přímé a nepřímé demokracie, stejně tak jako jednotlivých institutů. Práce poukazuje na stále chybějící ústavní úpravu obecného referenda, přestože pokusů bylo několik. Některé z těchto předložených návrhů jsou v práci blíže představeny a zhodnoceny.

K dosažení jednotlivých cílů práce je využíváno především teoretických metod a postupů a to hlavně metody analýzy a komparace. Analyzována je nejenom odborná literatura, normativní právní úprava, ale i vybrané návrhy ústavních zákonů o obecném referendu. Ve vybraných částech práce je použita i metoda komparace, s odkazem na právní úpravu a praxi v dalších evropských státech, zejména s právním stavem a vývojem v České republice. Využita je i metoda analogie, kterou lze uplatnit například při zjišťování výhod a nevýhod

zavedení celostátního referenda, ve vztahu k referendu místnímu, které je již v našem právním řádu zakotveno.

Jsem si vědom i vzhledem k rozsahu práce nemožnosti podrobného prozkoumání všech otázek souvisejících s touto problematikou a ani to není mojí ambicí. Zde si dovolím vypůjčit slova J. Jellineka „...úplný výklad nějakého jednotlivého předmětu ... jest a zůstane ideálem, k němuž se nelze ani přiblížiti ... proto také výklad izolující, jenž si běře na mušku jenom určité, předem ohraničené stránky předmětu zkoumaného, jest jediný výklad, který se může vykázati přesnými výsledky. Avšak takové izolující pozorování jest nutně jednostranné ... poněvadž musí zanedbávati celé řady jevů, jaké mu jeho předmět podává.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jellinek J. Všeobecná státověda. Praha: Jan Laichter, 1906, str. 75



## 1 Druhy forem vládnutí

Předem je potřeba upozornit na skutečnost, že pojmy forma vlády a forma vládnutí nemají zcela totožný význam a to i přes to, že je část autorů používá jako synonyma.<sup>2</sup> Jedním z nich je například i filosof a sociolog Václav Bělohradský, který to uvádí v rozhovorech s novinářem Karlem Hvižd'alou.<sup>3</sup> Pro potřeby této práce postačuje upozornění na tuto odlišnost a uvedení základní definice těchto pojmů a to tak, že pod pojmem forma vlády rozumíme vnitřní politické uspořádání státu, tedy to, kdo je nositelem státní moci. Pod formou vládnutí rozumíme způsob, jakým je státní moc uplatňována.

Při posuzování jednotlivých forem vládnutí vycházíme ze způsobu, jakým se lid, občané, obyvatelstvo, národy, regiony, obce nebo jiné územně samosprávné celky podílejí na mocenském rozhodování. Během vývoje lidské společnosti docházelo i k vývoji a změnám jednotlivých forem vládnutí. Některé formy zanikly poměrně rychle, zatímco jiné přetrvaly až do současnosti. Jednotlivé formy vlády pak tedy rozdělujeme podle toho, kdo vládne.

V závislosti na tom, jaké orgány státní moci rozhodují ve státě a společnosti, jaké metody uplatňují, jakým způsobem jsou ustavovány; dále v závislosti na tom, jaký je vztah k principu suverenity lidu, jak jsou upravována lidská a politická práva a jak jsou reálně chráněna, lze formy vládnutí rozdělit na totalitární (autokratické) a demokratické.<sup>4</sup> Demokratická forma vládnutí je založena na suverenitě lidu, nedemokratická nikoliv.

### 1.1 Autokracie

Autokratické systémy velice často k prosazení a udržení své moci využívají metody donucení, represí a nezřídka kdy i přímého násilí. Jakákoli autokratická (totalitární) koncepce vlády je nanejvýš samoučelným konstrukčním systémem zaměřeným k ovládnutí obyvatelstva a k udržení (totalitarizaci moci).<sup>5</sup> Politika státu je často spojena s jedinou stranou, ideologií nebo náboženstvím a státní orgány pracují na základě jejich vůle. Vládnoucí režim neumožňuje činnost své politické opozici a hlavní představitelé odporu proti stávajícímu režimu jsou perzekuováni. Pokud v daném státě dochází k volbám, nejedná se v žádném

<sup>2</sup> K tomu srov. Cihelková E. a kol. Měnící se uspořádání světa a měnící se formy vládnutí. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2011. str. 12

<sup>3</sup> Bělohradský: Demokracie je překonaná forma vládnutí. Dostupné 15. 10. 2013 z <http://aktualne.centrum.cz/rozhovory/clanek.phtml?id=738682>

<sup>4</sup> Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 80

<sup>5</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 186

případě o volby svobodné, ale pouze o určitou formalitu, neboť výsledek voleb ve prospěch vládnoucí moci je již předem jasný. V takto konaných volbách není v žádném případě možné, aby došlo ke změně vládnoucí strany. Možnost občanů účastnit se na rozhodování státu v podstatě neexistuje. V autokratickém systému většinou převládá výkon moci exekutivní, zatímco moc zákonodárná a moc soudní je značně omezena a zbavena své nezávislosti. Tímto způsobem je v podstatě vládnoucí režim bez jakékoliv kontroly.

K ovládnutí státu a prosazování autokratické formy vlády může dojít na základě několika různých situací. Existuje několik základních variant podle toho, kdo je dominujícím subjektem, jehož vůle je prosazována.

Touto mocenskou formou vlády může být:

- monarchie s neomezenou a nekontrolovanou mocí – absolutní monarchie<sup>6</sup>, v čele je panovník, jenž není vázán žádným právním systémem. Panovník sám vydává zákony, kterým nepodléhá a je jim tedy nadřazen. Může jím být císař, král, případně šejk, s nímž je spojen vládnoucí rod,
- teokratická hierarchie<sup>7</sup> – založena na vládě náboženského fundamentalismu (např. islámský fundamentalismus), kdy jednotlivé rozdělení vládnoucích funkcí je totožné s funkcemi v hierarchii dané církve,
- vláda jediné politické strany je formou, kdy v čele společnosti stojí pouze jedna strana, která řídí veškerý chod společnosti. Existence jiných politických stran je možná, avšak vládnoucí strana má zcela dominantní postavení. Tuto formu vlády lze nazývat diktaturou a v případě, že dochází k zásahům do veřejného i soukromého života, lze mluvit o totalitě.<sup>8</sup> Vládu jedné strany lze ještě rozdělit z hlediska ideologického. Ideologie<sup>9</sup> nacionálně socialistická (fašistická), zastupovaná jedinou bezkonkurenční vládnoucí stranou. Členové této strany chtějí nastolit nový pořádek, který odpovídá principům fašistické ideologie a to za pomoci získání kontroly všech podstatných složek, které jsou propojeny ve struktury fungující podle pravidel úřednickovojenského charakteru. Fašismus je nejčastěji spojován s hitlerovským Německem a Mussoliniho Itálií. Ideologie totalitárního socialismu, jejímž cílem je zánik kapitalismu. Konce kapitalismu má být

<sup>6</sup> Nejznámější absolutní monarchií byla Francie za vlády Ludvíka XIV. Jako jeden z mála příkladů v současnosti lze uvést Brunej.

<sup>7</sup> Írán v 80. letech v čele s Ajatolláhem Chomejním

<sup>8</sup> K tomu srov. Říchová B. Přehled moderních politologických teorií. Praha: Portál, 2000. str. 225

<sup>9</sup> Je důležité upozornit, že fašismus a nacismus není jedno a to samé. Nacismus přebírá principy fašistického státu, ale přidává myšlenky rasismu a antisemitismu.

dosaženo za pomoci zániku volného trhu, likvidace opozice a absencí svobodných voleb. Nejvyšší státní funkce jsou obsazovány lidmi, jež zastávají vysoké funkce ve vládnoucí straně. Hlavním a oficiálním cílem se pak stává dosažení komunismu. Myšlenka komunismu expanduje po první a druhé světové válce, a to především v oblasti střední a východní Evropy a v Asii. Totalitární socialismus je z historického hlediska nejvíce spojován se SSSR. V současnosti by se pak s touto ideologií nechala spojit Čínská lidová republika nebo KLR, kde lze však uvažovat i o vojenské diktatuře.

- neomezená prezidentská moc nebo také prezidentská diktatura, kdy je moc soustředěna v rukou prezidenta, který s ní může nekontrolovatelně nakládat, přičemž jeho výměna za pomoci voleb je nemožná. Prezidentská diktatura se objevovala převážně v malých státech Afriky, Střední Asie a Latinské Ameriky. V dané zemi často existuje zdánlivě demokratická ústava, která prohlašuje určité minimum lidských práv a svobod. Dominuje však výkonná moc nad zákonodárnou. Velkou roli plní byrokracie, která prakticky získává neomezenou moc, zejména však politický vůdce. V osobě politického vůdce jsou sdružovány funkce stranické a státní a je také hlavním ideologem režimu,<sup>10</sup>
- vojenskou juntou<sup>11</sup> – forma, kdy se státní moci uchopí vojenští představitelé, většinou ambiciózní generálové a často postupují v zájmu válečného mechanismu. Tato vláda je fenoménem 20. století, teritoriálně zejména v Africe, Latinské Americe a v části Asie. Vojenské vlády většinou byly velmi kruté a likvidační. Systémy jsou charakterizovány militarizací státního aparátu, vlivem vojenského průmyslového komplexu na směry vnitřní a zahraniční politiky. Stát na sebe vztahuje řízení ekonomiky, striktně podřizuje duchovní život společnosti reglementaci řídicí politiky, vměšuje se do soukromého života občanů. Občanská byrokracie si v podmínkách tohoto režimu zachovává své pozice.<sup>12</sup>

Ve skutečnosti je často poměrně složité jednoznačně určit, o kterou formu se v daném státě jedná, neboť v mnoha případech dochází k jejich vzájemnému prolínání, a lze tedy objevit znaky více forem. Nezřídka kdy také dochází v průběhu času k přechodu od jedné formy ke druhé.

<sup>10</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 40

<sup>11</sup> Nigérie 1966-1979

<sup>12</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 39

## 1.2 Demokracie

Samotný pojem demokracie je poměrně těžce definovatelný, stejně jako například pojem právo, krása nebo čas. O přesné definice těchto pojmů se pokouší a pokoušely zástupy vědců, filozofů a myslitelů, ale je potřeba přiznat, že přesná definice vybraných pojmů je nemožná, přestože jsou permanentně používány. Poměrně výstižně tuto situaci komentuje Hart, který ji vysvětluje na příkladu člověka, jenž prohlašuje, že pozná slona, když ho vidí, ale neumí ho definovat. Hartův příklad je analogií problému, nad kterým se zamýšlel již svatý Augustin při snaze definovat pojem čas a došel k závěru, že ví, co je čas, když se ho naň nikdo netáže, ale má-li to vysvětlit, tak neví.<sup>13</sup> Lišily se také jednotlivé úhly pohledu, pod kterými bylo na demokracii nahlíženo ve snaze vytvořit její přesnou definici.

Lze konstatovat, že s ohledem na historii, během které si demokracie prošla stádii, kdy byla považována za špatnou, ale i nejlepší, od vlády lůzy po ideál, měnily se i představy o její definici. V současnosti je všeobecně přijímaný názor, že demokracie je zjednodušeně forma vlády, kdy je politická moc odvozena od lidu. Ostatně i samotný pojem lid přináší určité potíže v jeho přesné definici, přičemž dříve byla za lid považována mnohem užší skupina, než je tomu dnes. Teoretická konstrukce, že všechna moc vychází z lidu, je tedy určitou abstrakcí, která musí nutně mít i praktické provedení.<sup>14</sup>

Výkon moci v demokratické formě vládnutí je bezpodmínečně založen na účasti člověka a občana. Samotné změně nedemokratického režimu v demokracii, kterou známe dnes, se ve své práci blíže věnují například Kunc a Dvořáková.<sup>15</sup> V klasickém demokratickém pojetí státu si určuje státní politiku, způsob vlády sám lid. Nastává tedy tzv. moc lidu, přičemž výraz lid zastupuje v širším slova smyslu většinu obyvatelstva. V současném demokratickém státě je přijata koncepce vlády většiny, ale zároveň ochrany práv menšiny. Existuje zde právo k vyjádření vlastních názorů, možnost kritiky vlády a státních orgánů, stejně tak jako možnost založení politické strany nebo jiného typu sdružení, se kterým je možnost vytvořit opozici. V případě politické strany se za předpokladu splnění stanovených podmínek nabízí i možnost podílu na vedení státu. V užším slova smyslu si lze pod pojmem lid představit voliče, tedy množinu občanů daného

<sup>13</sup> Hart H. L. A. Pojem práva. Praha: Prostor, 2004. str. 29

<sup>14</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 177

<sup>15</sup> Kunc J., Dvořáková V. O přechodech k demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994. str. 74

státu, kteří splnili zákonem stanovené podmínky a mají volební právo. Od tohoto práva se odvíjí možnost určovat, které politické strany a osoby se mají podílet na sestavení demokratické vlády a vedení země.

Vláda demokratická, tedy vláda ve prospěch lidu, znamená, že orgány moci (zákonodárné a výkonné moci) musejí uskutečňovat takovou politiku, která reprezentuje většinu obyvatelstva a současně i plnit funkce veřejného zájmu v (zájmu) celé společnosti. Vláda prostřednictvím lidu především znamená, že lid (sbor voličů) na základě hlasování určuje strany a osoby, které povedou zemi. Voleným orgánům je podřazen státní aparát, který přímo řídí zemi (rozhoduje o konkrétních otázkách).<sup>16</sup>

Osobní rozhodnutí učiněná jednotlivci nemají stejnou hodnotu jako rozhodnutí učiněná a prosazovaná orgány státní moci.<sup>17</sup> Navíc se lze domnívat, že i sledované zájmy se budou poněkud odlišovat. Vždy bude existovat někdo, kdo nebude spokojen s rozhodnutím, a to i přesto, že se k tomuto rozhodnutí dospělo za použití demokratických principů. V žádném dosud existujícím sdružení, a tedy ani v žádném státě nedošlo k vytvoření takového systému vládnutí, který by beze zbytku vyhověl všem kritériím demokratického procesu, a pravděpodobně se tak ani nestane.<sup>18</sup>

### 1.2.1 Teorie demokracie

Poněkud přesnější je hovořit spíše o teoriích demokracie než pouze o teorii jedné. Jen pro představu je níže uvedeno několikero rozdělení podle vybraných znaků a hledisek. Blíže se tomuto rozdělení, charakteristice a klasifikaci věnuje například Cabada<sup>19</sup> a Sartori<sup>20</sup>. Tyto teorie je tedy možné rozdělit podle jednotlivých znaků na určité typy.

Normativní teorie demokracie například určuje, co všechno musí společnost splnit, aby mohla být považována za demokratickou. Stanoví, co je ideál demokracie. Empirická teorie demokracie zase zkoumá existující formy demokracie a tyto demokracie porovnává mezi sebou. Zkoumá je z hlediska společenského vývoje, ale i v průběhu času. Někdy bývá nazývána také realistickou teorií demokracie.

<sup>16</sup> Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 83

<sup>17</sup> Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. str. 68

<sup>18</sup> Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. str. 43

<sup>19</sup> Cabada L., Kubát M. a kol. Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia, 2004

<sup>20</sup> Sartori G. Teória demokracie. Bratislava: Archa, 1993

Někde mezi normativní a empirickou teorií demokracie stojí funkční teorie demokracie, která se věnuje zkoumání možného uplatnění demokratických ideálů v praxi.

Rozdělit teorie demokracie můžeme také z hlediska výkonu vlády lidu, a to na demokracii přímou a demokracii nepřímou. Tomuto rozdělení bude věnována větší pozornost v následujících částech práce.

Rozdělení teorií demokracie lze uskutečnit také podle toho, jakou část zastupitelského procesu upřednostňují. Pokud zkoumá procedury a vstupy, kterými lze naplnit ideál vlády lidu, pak se jedná o procesní teorie demokracie. Zabývají-li se demokratičností výsledného stavu, výstupů, politického procesu, pak je možné mluvit o výsledkových teoriích demokracie.

Demokratické teorie lze rozčlenit také podle oblasti, které se věnují. Jak už sám název napovídá, politická demokracie se věnuje demokracii v oblasti politického rozhodování a to převážně na úrovni státu. Sociální demokracie zase demokracii ve sféře sociálního postavení jednotlivců, jejich sociálním statusu a postavení jedince v podmínkách společnosti. Oblastí teorií ekonomické demokracie je zase demokracie jako přibližná rovnost ekonomických podmínek jedinců ve společnosti nebo jako demokracie, ve které existuje demokratická účast pracovníků na řízení podniků.

Teorie demokracie jsou také velmi často rozdělovány podle míry zapojení občanů, kdy lze mluvit o participační demokracii, kde je snaha o to, aby se co nejvíce jedinců podílelo na co možná největším množství rozhodnutí. Opakem participační demokracie je elitní demokracie.

Podle teorie elitní demokracie se podíl jedinců na vládě omezuje pouze na samotné politické volby, veškerá další rozhodnutí jsou v rukách zvolených politických elit.

Rozdělení teorií demokracie je možné také z hlediska zájmů ve společnosti. Teorie neokorporativní demokracie je založena na vzájemném propojení státu a zájmových skupin a naopak pluralitní demokracie je založena na vzájemném soutěžení velkého množství přesně určených skupin zastávajících partikulární zájmy a které jsou oddělené od státu.

Koncepce pluralitní demokracie je koncepcí, která převládá. Výraz pluralita je sice překládán jako mnohost, mnohota, ale je užíván spíše jako jejich synonymum. Pluralismem je také nazýván politický systém, jenž je založený na

principu existence několika rovnoprávných politických subjektů, což je esenciální podmínkou demokracie. Podle Blahože<sup>21</sup> je možné uvést několik nejvýznamnějších hodnot pluralitní demokracie.

Pluralizace znamená vnitřní posílení systému, neboť již samo zřízení nové jednotky, centra, organizace atd. znamená, že bude zaměřena pozornost na nové problémy, a zároveň znamená vzrůst vazeb posilujících systém mezi ostatními již existujícími jednotkami. Pluralizace zvyšuje projevení konfliktů v daném systému a zároveň snižuje intenzitu těchto konfliktů. Pluralizace zvětšuje počet vznesených návrhů a zároveň snižuje počet přijatých návrhů a také zvětšuje pravděpodobnost, že návrhy budou přijaty, jestliže byly přijaty v dané jednotce. Jako výhodu lze uvést, že ačkoliv pluralizace bezprostředně zvyšuje radikálnost vznášených návrhů, tak z komplexního hlediska dlouhodobější perspektivy posiluje spíše konzervatismus vznášených a přijímaných návrhů, neboť vzájemné opakující se interakce mezi jednotkami vedou ke zkušenostnímu účelnému poznání, jaké návrhy a projekty se vůbec mohou prosadit. Naopak nevýhodou může být to, že pluralizace zvyšuje počet a složitost formálních pravidel, neboť interakce mezi vzrůstajícím počtem jednotek vyžadují stále složitější formální úpravu. Je možné uvést i několik dalších významných hodnot pluralitní demokracie, například to, že pluralizace podporuje relativní moc mohutných, trvalých a vysoce organizovaných zájmů ve společnosti, pluralizace zvyšuje potřebu a cirkulaci elit. Zvyšuje také úlohu právníků a profesionálně vzdělaného úřednického aparátu, který zajišťuje vzájemné vztahy a uplatňování zájmů jednotek pluralitního uspořádání. Dochází také ke zvyšování potřeby moci a skutečné moci těch, kteří mají mimořádný politický talent.

Je nutné poznamenat, že výše uvedené hodnoty pluralitní demokracie mohou být vnímány jak pozitivně, tak i negativně. Například Říchová ve své knize upozorňuje na fakt, že moderní společnost se rozděluje na mnoho různých skupin, jež se liší nejen svými prosazovanými zájmy, ale také v přístupu ke zdrojům, který k jejich prosazení mohou využít.<sup>22</sup> Vždy záleží na úhlu pohledu, stejně tak jako při snaze o zachycení níže uvedených výhod demokracie.

<sup>21</sup> Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. str. 28

<sup>22</sup> Říchová B. Přehled moderních politologických teorií. Praha: Portál, 2000. str. 156

### 1.2.2 Výhody demokracie

Často se nechá diskutovat o tom, zda je ona výhoda opravdu výhodou, nebo je význam uvedené teze poněkud sporný. Demokracie nedokáže zajistit, aby všichni občané, kteří v ní žijí, byli šťastní, zdraví a měli vše, po čem touží. Ostatně tuto vlastnost nemá žádný režim, ať už se jedná o autokratický, nebo demokratický. I přes to, že moderní demokracie trpí mnoha nedostatky a ke svému ideálu má poměrně daleko, neexistuje žádná její alternativa, která by poskytovala větší výhody.

Například Robert Dahl<sup>23</sup> uvádí jako jedny z hlavních výhod demokracie skutečnosti, že demokracie pomáhá zabránit nadvládě krutých a mravně zvrácených autokratů a že demokracie zajišťuje občanům řadu základních práv, která státy nedemokratické nezajišťují ani zajišťovat nemohou. Demokracie také poskytuje občanům mnohem širší rozsah osobní svobody než jakýkoli jiný režim a pomáhá lidem chránit jejich vlastní základní zájmy. Jen demokratický způsob vládnutí může zajistit v maximální míře možnosti využití svobody sebeurčení, což znamená žít podle zákonů, jež si člověk sám zvolí. Pouze v demokracii je možné získat maximum příležitostí k uplatnění mravní odpovědnosti a demokracie také ve srovnání s jakoukoli svou proveditelnou alternativou mnohem více pečuje o rozvoj lidské osobnosti. Dahl také zastává názor, že jen tehdy, když se vládne demokraticky, je možno dosáhnout relativně vysokého stupně politické rovnosti a že země s demokratickým způsobem vlády bývají bohatší a úspěšnější než země, kde se vládne nedemokraticky. Díky všem těmto výhodám je demokracie pro většinu z nás mnohem lepší volbou než jakýkoliv jiný dosažitelný systém.<sup>24</sup>

Základem demokratické formy vlády je tedy systém, který umožňuje obyvatelstvu, aby vlastní činností utvářelo a ovlivňovalo veřejnou moc. Obyvatelstvo tedy vládne ve spolupráci se státními orgány a zajišťuje kontrolu moci. Během dosavadního vývoje došlo k utvoření určitých modelů, které ustálily způsob účasti obyvatelstva na moci výkonné. Existují dva hlavní modely demokracie z hlediska osobní účasti obyvatelstva na výkonné moci, a to demokracie nepřímá či reprezentativní a demokracie přímá.

<sup>23</sup> Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. str. 59

<sup>24</sup> Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. str. 59



## 2 Demokracie reprezentativní

Většina moderních států upřednostňuje před přímou demokracií demokracii reprezentativní. Robert Dahl ve svém díle stanovil pět základních podmínek, které je potřeba splnit, aby byl k účasti na rozhodování zaručen všem rovný přístup. Těmito podmínkami je volební rovnost, poučené porozumění, kontrola nad nastolováním témat k projednávání, zapojení všech dospělých a účinná participace.<sup>25</sup> Největší problém je samozřejmě poslední uvedená podmínka, vzhledem k současné velikosti států a počtu jejich obyvatel.

V případě reprezentativní demokracie nedochází k přímému projevu občanů, jako je tomu u demokracie přímé. Občané v podstatě delegují svoji rozhodovací pravomoc na své zástupce, kteří jsou vybráni na základě daného volebního systému. Tito zástupci a orgány státu odvozují moc právě od lidu, jakožto nejvyššího suveréna a jsou legitimováni na základě volby lidem.<sup>26</sup> Proto se demokracie reprezentativní nazývá také demokracií zastupitelskou, což však z filosofického hlediska není totéž.

Jsou vedeny diskuze, vycházející především z myšlenek amerických politických filosofů Jamese Madisona a Edmunda Burkeho, kteří mají na lidem volené zástupce odlišný pohled. Madison považuje voleného zástupce za delegáta, jenž následuje co možná nejpřesněji preference voličů, zatímco Burke má pohled odlišný. Podle něj je volený zástupce nezávislý a koná svoji funkci pouze podle toho, co sám považuje v dané situaci za nejvhodnější řešení.<sup>27</sup>

Zastupitelská demokracie je tou nejtypičtější formou demokracie vůbec. Objevuje se již v římském právu, ale za počátky moderní zastupitelské demokracie je považována francouzská Ústava z roku 1791.<sup>28</sup> Zde se objevuje myšlenka národní suverenity. Předpokladem zastupitelské demokracie je myšlenka, že lid si jako takový nemůže ve skutečnosti vládnout, ale musí vybrat své zástupce, kteří budou jednat za něj v jeho prospěch. V souvislosti s touto myšlenkou se objevuje pojem mandát. Mandát představuje oprávnění a pravomoc toho, komu byl udělen, k tomu, aby jednal vlastním jménem v zájmu vůle lidu.

Jedním z hlavních znaků reprezentativní demokracie je tvorba orgánů, které mají rozmanité zastupitelské funkce.

<sup>25</sup> Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. str. 39

<sup>26</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 180

<sup>27</sup> Rakušanová Guasti P. Konceptuální zarámování reprezentace. Dostupné 6. 5. 2013 z <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=414&lst=103>

<sup>28</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 63

## 2.1 Parlament

Nejdůležitějším orgánem složeným z volených zástupců je parlament. Parlament plní množství ústavních funkcí, které jsou ovlivňovány například formou vlády a jednotlivými vztahy v dělbě moci.

Klíma za ústavní funkce parlamentů považuje funkci reprezentativní, jako institucionální vyjádření celkové vůle lidu, projevující se v konkrétních pravomocech parlamentu. Reprezentativní funkce je v zásadě idealistickým ztělesněním jednoty a zastoupením rozmanitosti ve společnosti.<sup>29</sup> Tato funkce samozřejmě závisí na struktuře parlamentu, jeho pravomocech, jeho stranickém složení. Závisí taktéž na typu volebního systému, zdali jde o systém většinový, nebo o systém poměrného zastoupení.<sup>30</sup> Nové strany, které reprezentují skupiny občanů, se většinou snaží zajistit si adekvátní zastoupení v parlamentu pomocí úprav volebního systému, kdy například systém poměrného zastoupení má za úkol odstranit překážky bránící adekvátní reprezentaci nových politických proudů.<sup>31</sup>

Funkci ústavodárnou, respektive zákonodárnou, (a to v systému jak psaného, tak nepsaného práva) spočívající ve zpravidla výlučné možnosti formulovat vůli lidu v závazných normách práva. Tato funkce může být modifikována pouze souběžnými možnostmi referenda nebo také právem veta jinými orgány státu (hlavou státu), tak případně rozhodovací činností ústavních soudů v systému kontroly ústavnosti. Dále funkci kreativní (ustavovací), vycházející z možností v rámci dělby moci ustavovat nebo se podílet na ustavování jiných nejvyšších ústavních orgánů. Tato funkce vzhledem k dělbě moci nebývá tudíž výlučná.<sup>32</sup>

Funkce kontrolní a rozpočtová patří také mezi ústavní funkce parlamentu, kdy kontrolní funkce spočívá v případné odpovědnosti jiných nejvyšších orgánů parlamentu a možnosti parlamentu vyslovovat důvěru či nedůvěru, odvolávat nebo dávat popud k případnému odvolání. Ani tato funkce vzhledem k dělbě moci nemusí být výlučnou. Rozpočtová pak spočívá v pravomoci parlamentů schvalovat (zákonem) strukturu příjmů a výdajů státu, čili rozhodovat o závaznosti státního rozpočtu (každoročně), součástí této funkce je i schvalování závěrečného účtu jako výsledku ročního hospodaření.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> K tomu srov. Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 88

<sup>30</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 63

<sup>31</sup> Hloušek V., Kopeček L. Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. str. 31

<sup>32</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 170

<sup>33</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 65

Parlament je jeden z nejdůležitějších orgánů v zemi a jeho vznik a základy jeho fungování jsou obvykle obsaženy v ústavách jednotlivých zemí. Jednotlivé modely, jako například anglosaský, se samozřejmě liší, ale přesto existují určité, všem moderním demokratickým zemím společné zásady, jako třeba zásada dělení moci a vzájemné kontroly.<sup>34</sup> Ústava upravuje například složení parlamentu, způsob volby zástupců, jejich práva a povinnosti, ale také jednotlivá jednání a způsob usnášení se. Vnitřní fungování parlamentu pak převážně zajišťují jednotlivé jednací řády, případně zvyklosti anebo jiné dohody členů parlamentu, za tímto účelem vytvořené.

Parlament je volen na předem stanovenou dobu, která se nazývá volební období. To v podstatě znamená, že výkon pravomocí je omezen délkou volebního období. Tento systém umožňuje voličům obměňovat své volené zástupce podle toho, zda si udrželi jejich důvěru, či nikoliv. Prodlužování volebního období je ve většině případů nepřijatelné a existuje pouze několik výjimek, které jsou stanovené ústavou, případně zákonem, například pro případ válečného stavu. Oproti tomu zkrácení volebního období je celkem běžné a to většinou ve spojení s rozpuštěním parlamentu, které ve většině demokratických zemí formálně zajišťuje hlava státu. V případě, že došlo k rozpuštění parlamentu před skončením standardního volebního období, následují mimořádné volby.

Během stanovené časové periody se v parlamentu konají zasedání a během nich jednotlivé schůze. Hlavní vliv na činnost parlamentu mají jeho vnitřní orgány, kde jako hlavní lze jmenovat plénum, výbory a podvýbory. Do jednotlivých orgánů jsou členové voleni, stejně tak jsou voleni i samotní předsedové parlamentů.

Jako odraz politické kultury společnosti se v parlamentech vytvářejí kluby (frakce). Jejich činnost směřuje ke koordinaci a prosazování většinové podpory projednávaných usnesení (právních norem).<sup>35</sup> To, že se daná politická strana dostane do parlamentu, ale ještě nutně nemusí znamenat, že získá podíl na politické moci.<sup>36</sup>

V ústavních systémech demokratických států není volbami ustavován pouze parlament, ale i další orgány veřejné moci. V prezidentských či tzv. poloprezidentských systémech se přímo volí prezidenti (USA, Francie, Polsko), běžně se přímo či nepřímo volí územní zastupitelské orgány veřejné moci

<sup>34</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 91

<sup>35</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 171

<sup>36</sup> Hloušek V., Kopeček L. Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. str. 31

(například tzv. obecní rady – SRN, Rakousko, Francie), mohou být voleni taktéž vyšší úředníci či soudci (USA, Velká Británie).<sup>37</sup>

### 2.1.1 Volební proces

Volební proces jako takový je založen na souboru norem, které upravují a organizují samotné volby. Tyto normy v podstatě představují objektivní volební právo. Druhou částí volebního procesu je účast samotných občanů na volbách, která představuje subjektivní volební právo. Subjektivní volební právo je rozdělováno ještě na následující dva případy podle toho, zda občan má právo volit, což je aktivní volební právo, nebo zda má právo být volen, které je právem pasivním.

Základní principy jak objektivního, tak subjektivního volebního práva jsou většinou zachyceny v jednotlivých ústavách. Přesná podoba pak ve volebních zákonech, volebních zvyklostech anebo dohodách politických stran.

Možnost být zvolen za poslance (pasivní volební právo) se zakládá na právně vyjádřených podmínkách nazývaných volitelností. Volitelnost vychází ze svobody možností kandidovat, omezené pouze případně předchozí zaznamenanou trestnou činností, věkem, cizím občanstvím (překážka tzv. absolutní), respektive výkonem jiné státní funkce (překážka relativní, též neslučitelnost). Faktické možnosti kandidovat jsou však vázány na dominantní úlohu politických stran při organizaci voleb nebo dokonce vázány na stranické listiny. Přístup ke kandidatuře může být spojován se složením tzv. volební kauce.<sup>38</sup>

Volby se konají v konkrétních společenských podmínkách dané země, její politické struktury a kultury a tradicích. Jsou předznamenávány volební kampaní, která je vedena za účelem podpory jednotlivých politických stran, kandidujících politiků, ale často i různých zájmových skupin stojících v pozadí. Volební kampaň probíhá hlavně za pomoci masmédií a je částečně regulována. K této regulaci slouží volební zákony a zákony o politických stranách. Upravováno je financování politických stran ze státního rozpočtu, ale i ze soukromých zdrojů, kdy je zveřejňován poskytovatel daru a jeho výše. Na základě politického konsenzu bývá nastaven i horní strop financí, které mohou strany vynaložit na volební kampaň.

Volební právo občanů (tedy subjektivní) je ústavami založeno jako všeobecné, rovné, s tajným hlasováním.<sup>39</sup> V České republice je toto právo

<sup>37</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 172

<sup>38</sup> Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. str. 256

<sup>39</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 80

uvedeno v článku 18.<sup>40</sup> Všeobecnost volebního práva jako princip i politický programový prvek stran, hnutí i jednotlivců prošla vývojovými etapami co do svých obsahových aspektů. Záleželo na národních, politických, rasových či jiných důvodech, aby se vývoj všeobecnosti volebního práva realizoval zejména postupným uznáním volebního práva žen a v mnohorasových státech uskutečněním rasové rovnoprávnosti. Z ústav zpravidla vychází tzv. volební zletilost, tedy dosažení věku možnosti volit. Tato hranice zpravidla činí 18 let a je totožná se zletilostí občanskoprávní a trestněprávní.<sup>41</sup>

V různých etapách liberalizace ústavních systémů se uplatňovaly a v současnosti v míře již omezené mohou uplatňovat další podmínky určující přístup k volebnímu právu, tzv. cenzy. V tom smyslu je znám například majetkový cenzus (požadavek mít určité vlastnictví), cenzus vzdělání (gramotnosti), cenzus pobytu (požadavek žít určitou dobu v místě), cenzus státního občanství, cenzus morálky.<sup>42</sup>

Ve většině demokratických zemí je na občanovi, který má volební právo, zda ho využije, nebo ne, tedy bude-li se účastnit voleb, nebo nebude. Existují však i země, kde je povinností dostavit se k volbám a to i v případě, že volič využije možnosti vhození prázdného volebního lístku. Nedostavení se k volbám může být i trestáno. Tato opatření jsou prováděna proto, aby se zajistila potřebná volební účast. Občané s volebním právem jsou evidováni ve voličských seznamech. Registrace ve voličských seznamech je buďto povinná, kdy zajištění této registrace všech možných voličů mají na starost místní státní orgány, nebo nepovinná a voliči jsou sami povinni starat se o to, aby byli zapsáni do voličských seznamů. Pokud je účast nepovinná, je na zvážení každého voliče, zda se chce, nebo nechce účastnit. Přikláním se však k názoru, že účast ve volbách je ve své podstatě občanskou povinností. A to i přesto, že volby bývají často vydávány za výzvu k participaci, která ale nakonec končí zklamáním či rozčarováním ze skutečně provedených změn, které byly ve volbách slibovány.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18

<sup>41</sup> Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. str. 257

<sup>42</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 80

<sup>43</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 102

Samotná organizace voleb je především založena na teritoriálním principu, tedy na rozdělení území na menší části, z nichž vzchází reprezentant (poslanec) tohoto vzorku obyvatelstva a celek zástupců teritoria tvoří volební korpus. V tom smyslu se vytvářejí speciální obvody – volební obvody, jež se mohou a nemusí krýt s administrativně územními jednotkami. Rozlišují se 3 typy volebních obvodů: jeden celostátní, více mnohmandátových nebo více jednomandátových. Z hlediska techniky vytváření volebních obvodů se hovoří o tzv. volební geografii, respektive volební geometrii. Volební obvody (či dále i okrsky) se stanoví buď ze zákona, nebo akty centrální moci (vláda, ministerstva vnitra) či místní správy (guvernér, prefekt, apod.).<sup>44</sup>

Souhrn voličů celé země nebo teritoriálních jednotek tvoří tzv. volební korpus (též elektorát). Rozlišují se na zákonný volební korpus jako souhrn voličů zaregistrovaných do seznamu voličů, faktický volební korpus jako souhrn hlasujících voličů a potencionální volební korpus jako souhrn všech voličů, jak zaregistrovaných, tak z různého důvodu nezaregistrovaných.<sup>45</sup>

Volby mohou být organizovány jako přímé, či nepřímé. Přímé volební právo znamená, že voliči hlasují přímo pro kandidáty, kteří se po zvolení stávají poslanci (uplatňuje se ve většině států). Nepřímé volební právo znamená, že volba korpusu je zprostředkovaná přes tzv. elektory (sbor volitelů). Nepřímé volby mohou mít dva, tři i více stupňů.<sup>46</sup>

Z hlediska časového mohou být volby řádnými, mimořádnými nebo doplňovacími. Záleží na tom, zda se konají po uplynutí časové lhůty předvídané ústavou či zákonem (řádne), nebo před jejím uplynutím (mimořádné). V případě doplňkových voleb se volbou doplňuje uprázdněné místo v parlamentu.<sup>47</sup> Pokud jsou z nějakého důvodu volby prohlášené za neplatné, konají se volby nové.

Pro celkový charakter reprezentativního systému má podstatný význam ústavní a zákonné vymezení způsobu přidělování mandátům či stranám v závislosti na počtu obdržovaných hlasů. V této souvislosti se hovoří o dvou typech volebního systému, a to systému většinovém a systému poměrného zastoupení, o kterém například Kohák mluví jako o systému, který nabízí voliči spíše volbu názoru než konkrétní osobnosti.<sup>48</sup> V systému většinovém mandát obsadí kandidát, který obdržel absolutní nebo relativní většinu hlasů. V tomto systému hlasy pro

<sup>44</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 175

<sup>45</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 82

<sup>46</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 176

<sup>47</sup> Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. str. 259

<sup>48</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 75

menšinové strany ztrácejí váhu zastoupení. Tento systém může být dvoukolový, kdy v prvním kole se ke zvolení vyžaduje absolutní většina hlasů, a pokud jí někdo nedosáhne, ve druhém konaném kole již stačí většina relativní. Systém relativní většiny je založen na tom, že zvolen je ten kandidát, který získal největší počet hlasů, tedy více než jeho kterýkoli soupeř. Většinový systém absolutní většiny ke zvolení vyžaduje více než polovinu hlasů ze všech hlasujících.<sup>49</sup>

Druhým systémem je systém poměrného zastoupení, který je na rozdíl od většinového založen na respektování vzájemného poměru odevzdaných hlasů jednotlivým kandidátkám. Poměrný volební systém je bytostně spjat s kandidátními listinami, kdy v daném volebním obvodu kandidují proti sobě sbory kandidátů sdružených na kandidátních listinách. Principem poměrnosti je to, že počet mandátů, jež každá kandidátní listina obdrží, je dán poměrem hlasů, jež získala, k celkovému počtu hlasů odevzdaných ve volbách, respektive v daném volebním obvodu. Konkrétní úspěšní kandidáti jsou nakonec určeni tak, že získané mandáty jsou přidělovány kandidátům dle jejich pořadí na kandidátní listině. Systém poměrného zastoupení je výhradně aplikován na volby do kolektivních orgánů, tedy na volby parlamentní či volby zastupitelstev různých forem samospráv.<sup>50</sup> V praxi to většinou funguje tak, že si jednotlivé strany sestaví kandidátní listinu, kde je pevně dané pořadí věrných straníků, kteří chtějí kandidovat do parlamentu.<sup>51</sup>

Volební systém je v zásadě souhrnem pravidel, jimiž se volby řídí. V zásadě jde o pravidla, jejichž pomocí se přeměňují hlasy v křesla, tedy o model zastoupení vzhledem k počtu obdržených hlasů. Klíčový rozdíl je mezi neproporčním zastoupením a proporčním zastoupením. Neproporcionální systém se uplatňuje ve dvou formách:

- pluralitní, kdy vítězným kandidátem je pouze jeden, a tedy ten, kdo získá nejvíce hlasů v územní jednotce (většinou není nutná),
- většinový, kdy je třeba získat většinu hlasů pro vítězného kandidáta, čehož se dosahuje až ve druhém kole voleb, druhé kolo volby je tedy střetnutím mezi oběma vítěznými kandidáty.

Proporcionální systém znamená možnost poměrného zastoupení členů

<sup>49</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 83

<sup>50</sup> Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 126

<sup>51</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 75

z kandidátních listin podle počtu obdržených hlasů. Preferuje zastoupení stran, nikoli zastoupení území a jednotlivých kandidátů. Pozici kandidátů v zásadě určuje politická strana na odpovídající listině, neboť určuje jejich pořadí. Volič pak více méně dává hlas politické straně, i když tzv. preferenčním hlasováním může potenciálně přispět (nikoli přímo rozhodnout) o možnosti posunu na kandidátní listině strany.<sup>52</sup>

Podle článku 18 odst. 3 Ústavy České republiky má právo volit každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let.<sup>53</sup> Pokud se teď vrátíme k pojmu lid, který je zmiňován výše, aniž by byl dostatečně definován, je nutné upozornit na to, že i definice tohoto pojmu v sobě nese určitou nedokonalost. Přibán k pokusu o odpověď na otázku: „Kdo je lid?“ uvádí, že tato odpověď nemůže mít konkrétní podobu, obdobně jako starozákonní Jahve.<sup>54</sup> Pokud vyjdeme z ústavního pořádku České republiky, lze konstatovat, že pojem lid představuje subjekt, který rozhoduje o mocenských poměrech a postavení jednotlivce na území České republiky.<sup>55</sup> Z již výše uvedené myšlenky, že v demokratickém státě je moc odvozena od lidu, pak vyplývá, že pod pojmem lid bude v České republice brán souhrn občanů, oprávněných k aktivní účasti, obecně tedy občané starší osmnáct let.

Je jasné, že pod pojmem lid v moderním demokratickém státě vidíme mnohem více subjektů, než kolik jich bylo v minulosti například v Athénách nebo v Rakousko-Uhersku před zavedením všeobecného volebního práva. Jak víme, v minulosti často nemohli volit ženy nebo třeba příslušníci armády, případně chudina. Oproti tomu voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se v roce 2010 mohlo účastnit 8 415 892 oprávněných voličů z celkového počtu 10 515 818 obyvatel, což je 80% všech obyvatel České republiky.<sup>56</sup>

S ohledem na uvedené skutečnosti mnozí docházejí k závěru, že volba reprezentantů v zastupitelské demokracii zajišťuje suverenitě lidu dostatečné naplnění a případná přímá demokracie je pouze určitá nadstavba nebo ještě přesněji řečeno určitý nadstandard, jenž není nutný k dobrému fungování demokratického státu.

<sup>52</sup> Klíma K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, 2006. str. 84

<sup>53</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18 odst. 3

<sup>54</sup> Přibán J. *Disidenti práva*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. str. 27

<sup>55</sup> Filip J. *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Brno: Doplněk, 2003. str. 198

<sup>56</sup> Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28.05. - 29.05.2010. Praha: ČSÚ, 2010. str. 2



### 3 Přímá demokracie

Demokracie přímá je teoretický systém, ve kterém občané svůj názor vykonávají osobně přímo, tedy výsledné rozhodnutí je založeno na bezprostředním projevu vůle a výkon státní moci se tak neomezuje pouze na volby zástupců. Tento projev vůle odpovídá konkrétnímu ústavnímu mechanismu.

Za přímou demokracii lze považovat každou organizační formu, v níž lid (obyvatelstvo) jako základní činitel univerzální státnosti, v níž rozhodování přenesl na své představitele, je současně sám činný při rozhodování.<sup>57</sup>

Mnoho autorů vidí přímou demokracii v moderním státě pouze jako nedosažitelný ideál, který mohl být poměrně úspěšně realizován pouze na malém území athénské polis. Athénskou polis tedy můžeme považovat za čistou formu přímé demokracie, kde, jak je uvedeno, výše politická rozhodnutí patřila lidovému shromáždění a nikoliv vybrané skupině privilegovaných jedinců. Je však zcela nezpochybnitelné, že přímou demokracii v takto ryzí podobě nelze použít na řízení státního útvaru, který je větší než městský stát. V moderní státnosti se neuplatňuje jako výlučná forma, vždy jako součást reprezentativního systému. Na přímou demokracii je tedy možné nahlížet jako na soubor prostředků, který zastupitelskou demokracii doplňuje a nemá snahu, aby ji zcela nahradil. Voličům je dána tímto způsobem možnost vyjádřit se k politické situaci, zasáhnout do politického rozhodovacího procesu, přijmout či odmítnout politická rozhodnutí a to bez ohledu na výsledek voleb. Ani v samotném Švýcarsku, které je často uváděno jako vzor fungování přímé demokracie, se nejedná o její ryzí formu, ale o kombinaci přímé a zastupitelské demokracie.

Za ústavní formy přímé demokracie se považují:

- lidové veto (čl. 75 Italské ústavy), jež dovolují lidu vyjádřit se po přijetí zákona parlamentem,
- odvolání poslance voliči jako výraz imperativního mandátu (bylo upraveno v socialistických státech jako způsob odpovědnosti poslance vůči voličům – reálně užíváno pouze v některých zemích, např. v Polsku, SSSR na místní úrovni),
- lidová iniciativa (Švýcarsko), umožňující lidu navrhnout, či odmítnout ústavní, či právní úpravu, vyjádřit konstitutivní názor,

<sup>57</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 56

- referendum jako konzultace voličů o otázce nebo o návrhu textu, eventuálně přímé rozhodnutí ve věci.<sup>58</sup>

Podle toho, jak je s názorem občanů naloženo, lze metody přímé demokracie rozdělit na rozhodovací a konzultativní. Hlavním rozdílem mezi demokracií přímou rozhodovací a konzultativní je, zda při použití vybraného ústavního prostředku tento ústavní prostředek má bezodkladné účinky rozhodnutí nebo zda pouze zastupuje názor obyvatelstva před samotným rozhodnutím. Konzultativní demokracie se zakládá na metodách, kdy lid posuzuje návrhy státních rozhodnutí před jejich vlastním vydáním.<sup>59</sup>

### 3.1 Formy přímé demokracie

Jak je uvedeno výše, přímá demokracie je souborem, který obsahuje množství pojmů, jež vystupují v různých podobách. V moderních demokratických státech se přímá demokracie objevuje v nejrůznějších formách. Některé nejdůležitější se pokusí popsat následující text.

#### 3.1.1 Lidová iniciativa

Lidová iniciativa má jeden důležitý aspekt, kterým se odlišuje od ostatních forem přímé demokracie. Tím je to, že prvotní podnět pro její konání vychází vždy zdola, od lidu.<sup>60</sup> Lidová iniciativa je formou přímé demokracie, jejíž uplatnění je podmíněno podporou určitého, předem stanoveného množství nebo procenta oprávněných osob, které sestaví návrh, o kterém se má hlasovat. Následně o tomto návrhu může rozhodnout lid nebo zastupitelský orgán. Pokud rozhoduje státní orgán, nejedná se o výkon státní moci, ale pouze o realizaci oprávnění, nikoliv pravomocí.<sup>61</sup> V případě, že návrh nebyl přijat státním orgánem, následuje většinou vypsání referenda, kdy se předkladatelé návrhu obracejí na lid. Lidové referendum je tak často považováno za synonymum referenda, i když to není pravda. Liší se také od petice a to především tím, že pokud je v právním řádu zakotvena, stává se obdobou zákonodárné iniciativy. V České republice možnost lidové iniciativy zatím neexistuje, neboť stále chybí obecná úprava o referendu. Existuje pouze Návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

<sup>58</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 167

<sup>59</sup> Klíma K. A kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 86

<sup>60</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 185

<sup>61</sup> Filip J. Ústavní právo České republiky. Brno: MU v Brně, 2003. str. 384

(ústavní zákon o celostátním referendu), viz níže. Někteří autoři vidí náznak lidové iniciativy v právním řádu České republiky například v zákoně č. 22/2004 Sb. odst. 2, kde je v § 8 uvedeno, jaký je počet obyvatel obce, který je oprávněn požadovat konání místního referenda.<sup>62</sup> Tento pohled ovšem nesdílí Ústavní soud, který se k tomu blíže vyjadřuje v odůvodnění svého rozhodnutí: *Nepřípustnost tzv. actio popularis. Rozhodnutí o vyhlášení místního referenda. Právo občanů podílet se na správě veřejných věcí.*(spis. zn. I.ÚS 641/2000).<sup>63</sup>

Lidová iniciativa umožňuje přímou aktivitu občanů a jejich vliv na znění textu například zákona nebo vyhlášky. Ve Švýcarsku se mohou občané formou iniciativy na spolkové úrovni dožadovat změny ústavy. V článku 138 Spolkové ústavy Švýcarska je zakotveno právo podat návrh ústavní změny Národní radě za předpokladu, že návrh získá podporu minimálně 100 000 voličů.<sup>64</sup> Pokud dojde k nasbírání dostatečného počtu podpisů pro podporu návrhu, začne se jím parlament a vláda zabývat. V případě Švýcarska je stanovena lhůta tří let, během kterých je návrh Spolkovým shromážděním povinně projednán.

Lidovou iniciativu využívají občané v případě, že požadují vytvoření nových článků ústavy, případně zrušení stávajících. Návrh je předkládán parlamentu, který v případě nesouhlasu může vytvořit vlastní verzi. Pokud tato možnost nastane, pak se za pomoci lidového hlasování rozhoduje zároveň o obou návrzích. Je na voliči, kterému z konkurenčních návrhů dá přednost a svůj hlas. Iniciátoři mohou svůj návrh odvolat a to do doby, než je stanoven závazný termín hlasování. Stane-li se tak, pak je hlasováno pouze o návrhu, který byl předložen Spolkovým shromážděním, a ve většině případů je určitým kompromisem mezi parlamentním návrhem a prvotní iniciativou.

Při hlasování o změně ústavy vyvolané zdola nebo v obligatorním referendu potvrzujícím ústavní změnu navrženou shora vládou a parlamentem je nutné, aby návrh dosáhl většiny hlasů obyvatel i většinu hlasů jednotlivých kantonů, tzv. stavovskou většinu. Za výsledný hlas kantonu je považován vítězný

<sup>62</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, § 8

<sup>63</sup> Ústavní soud pro úplnost na vysvětlenou (obiter dictum) uvádí, že je sice pravdou, že čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (a obdobně i čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součástí výkonu práva na samosprávu. Citované ustanovení však nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda. Z toho plyne, že i v případě, že by Ústavní soud neodmítl návrh z důvodu své nepřislusnosti, musel by jej odmítnout jako zjevně neopodstatněný.

<sup>64</sup> Dvořáková V. Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica, 2008. str. 240

názor obyvatel, kteří hlasovali v lidovém hlasování. Nutnost souhlasu většiny lidu a většiny kantonů se změnou ústavy je jedním ze základních pilířů federálního uspořádání a brání tomu, aby výsledek hlasování zvýhodnil jednu jazykovou skupinu. Od roku 1891 do ústavní revize roku 1999 bylo podáno celkem asi 245 iniciativ ke změně ústavy, hlasováno bylo pouze o polovině těchto návrhů a nakonec bylo pouze dvanáct návrhů úspěšných.<sup>65</sup>

### 3.1.2 Lidové veto

Opakem lidové iniciativy je lidové veto. Uplatnění přímé demokracie, kde však lid nevyvolává rozhodnutí, ale dané rozhodnutí může vetovat. Lid vlastně vyjadřuje svůj názor na rozhodnutí, které bylo přijato zákonodárci. Pro větší názornost lze uvést příklad, na kterém je vidět odlišnost lidového veta a referenda, kterým mohou být rozhodovány veřejné záležitosti. Vláda chce například rozhodnout o možné výstavbě úložiště radioaktivního materiálu, ale pro takto významné rozhodnutí musí být vypsáno referendum, kde obyvatelstvo vyjádří svůj souhlas, či nesouhlas. Kdežto k použití lidového veta dochází v případě, že rozhodnutí o výstavbě úložiště již bylo politicky schváleno, ale občané si nepřejí, aby nabylo platnosti, ale došlo k jeho zrušení například před podpisem prezidenta. Smyslem lidového veta tedy není navrhování zákonů, ale pouze blokování těch, u kterých není obyvatelstvo přesvědčeno o jejich správnosti.

Jak je uvedeno výše, objevuje se lidové veto v italské ústavě, kde je však částečně omezené. Ústavní soud rozhoduje, zda je vůbec přípustné, neboť je možné pouze v politicky vybraných oblastech. V České republice neexistuje a zavedení tohoto prvku přímé demokracie je vzhledem k nulové politické vůli velice nepravděpodobné.

### 3.1.3 Plebiscit

Je otázkou, zda plebiscit vůbec řadit mezi moderní nástroje přímé demokracie. Již samotné definování tohoto termínu je poměrně složité a to především ze dvou důvodů. Prvním důvodem je neexistence ustálené terminologie, dalším pak mnohost významů termínu plebiscit. Často je tento pojem používán jako synonymum pojmu referendum. To lze ostatně spatřit i v důvodové zprávě dnes již neúčinného zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu, kde je plebiscit popsán jako hlasování na základě orgánem podaného návrhu, který by normálně

<sup>65</sup> Dvořáková V. Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica, 2008. str. 243

byl kompetentní věc rozhodnout, ale z nějakých důvodů necítí dostatečné oprávnění. Výsledek hlasování v plebiscitu může být pro příslušný orgán závazný a nahrazuje tedy jeho rozhodnutí, nebo má doporučující charakter a jde tedy o určitý druh kvalifikovaného průzkumu veřejného mínění.<sup>66</sup> Nahrazování termínu plebiscit termínem referendum má zcela jistě na svědomí také jeho základ ve slově plebs. Použití původem latinského slova plebs, označující prostý lid a chudinu, v současnosti vzbuzuje převážně záporné reakce.

Pojem plebiscit je navíc z historického kontextu používán spíše jako pojmenování hlasování obyvatelstva vybraného území, kdy cílem tohoto hlasování je rozhodnutí, k jaké zemi bude území v budoucnu připojeno. Jako příklad tohoto tvrzení lze uvést mírové smlouvy podepsané po 1. světové válce, přesněji článek 79 mírové smlouvy č. 507/1921 Sb., kde je uvedeno, že občané krajiny, kteří se účastnili některého plebiscitu smlouvou stanoveného, mohou do šesti měsíců od jeho konání optovat pro stát, jemuž dané území nebylo přiřčeno.<sup>67</sup>

### 3.1.4 Imperativní lidové hlasování

Dalším z institutů přímé demokracie, který není zakotven v právním řádu České republiky, je imperativní lidové hlasování. Často je pojmenován také jako institut *odvolání*, případně anglickým výrazem *recall*. Odvolání nese určité znaky petice, a jak již plyne ze samotného názvu, jedná se o jakýsi opak voleb. Tento institut slouží například k odvolání poslanců, senátorů, zastupitelských orgánů, ale i samotné hlavy státu. Jde v podstatě o doplňkový institut přímé demokracie, kterým je rozhodováno o personálních otázkách, ale jeho výskyt v právních rádech jednotlivých zemí není zcela obvyklý.<sup>68</sup>

Jedním z příkladů, kde se tento institut objevuje, může být Slovensko. Slovenská ústava ve svém článku č. 106 uvádí, že prezident může být odvolán ze své funkce před skončením volebního období lidovým hlasováním, jež vyhláší předseda Národní rady Slovenské republiky na základě usnesení Národní rady přijatého nejméně třipětinovou většinou všech poslanců Národní rady.<sup>69</sup> Ve skutečnosti je samotné odvolání prezidenta poměrně obtížně realizovatelné, protože je zde stanoveno poměrně vysoké kvórum. K odvolání prezidenta dojde v případě, že pro jeho odvolání hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných

<sup>66</sup> Důvodová zpráva zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu

<sup>67</sup> Mírová smlouva č. 507/1921 Sb. mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Rakouskem, čl. 79

<sup>68</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 185

<sup>69</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenské republiky, čl 106 odst. 1

voličů.<sup>70</sup> Institut odvolání vyplývá z premisy, že lid, jakožto nejvyšší suverén, legitimuje nositele státní moci, má mít také právo na to, aby je odvolal. Nejenže může odvolat jednotlivce, ale může odvolat celé instituce. Avšak pokud jsou ve státě uplatňovány instituty přímé demokracie, stává se odvolání poněkud nadbytečné, neboť lid může změnit veškerá rozhodnutí zástupců legislativy za pomoci referenda. Užití odvolání je tedy aktuální spíše v případě zástupců moci výkonné.

V případě České republiky toto možné není, neboť Ústava jasně uvádí, že poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.<sup>71</sup> Jde tedy o jasnou snahu upřednostnění nezávislosti nositelů státní moci. Zajisté je to však velice zajímavý prvek přímé demokracie, jehož vliv na jednotlivé volené osoby by byl značný, zvláště pokud by celá procedura byla rychlá. Osoby zvolené do jednotlivých funkcí by pravděpodobně mnohem více prosazovaly zájmy společnosti než své vlastní, kdyby se nad jejich hlavou vznášela možnost okamžitého odvolání jako pověstný Damoklův meč.

### 3.1.5 Lidová konzultace

Zařazení lidové konzultace mezi samostatné formy přímé demokracie je poněkud diskutabilní, protože zde nerozhoduje lid, ale lid se pouze vyjadřuje k nastolené otázce. Dalo by se říci, že jde o určitou obměnu petice. V této formě přímé demokracie lid nevykonává státní moc, ale svým postojem sděluje názor na určitý problém. Toto stanovisko není právně závazné, je však politicky velice obtížné jej nerespektovat.<sup>72</sup> Ani tento institut přímé demokracie není samostatně zaveden v právním řádu České republiky.

### 3.1.6 Petice

Jde o historicky nejbližší institut k formě přímé demokracie. Výraz petice je odvozený z latinského slova *petitio*, které znamená žádost, prosbu, a to zvláště k panovníkovi, parlamentu nebo úřadům.<sup>73</sup> S požadavky a prosbami se na panovníka obracely nejrůznější zájmové skupiny, jako například šlechta, měšťané

<sup>70</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, čl 106 odst. 2

<sup>71</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 26

<sup>72</sup> Filip J. Ústavní právo České republiky. Brno: MU v Brně, 2003. str. 385

<sup>73</sup> Otto J. Ottův slovník naučný 19. díl. Praha: J. Otto, 1902. str. 605

nebo zástupci cechů, již od pradávna.<sup>74</sup> V těchto dobách se v případě vyhovění jednalo pouze o určitou milost, či velkorysost ze strany panovníka, neboť on k vyhovění žádosti nemohl být nijak přinucen. Zlom nastal až v době, kdy bylo zrušeno poddanství, a z této jednostranné milosti se stal oprávněný nárok, který vyústil v jasně stanovený nárok občana vůči vládnoucí moci s přesně určenými vzájemnými právy a povinnostmi. Ústavní soud v odůvodnění usnesení II.ÚS 20/98 definuje petici jako zvláštní kvalifikovaný projev svobody projevu, který je spjat s povinností orgánu veřejné moci na obsah petice reagovat. Petent musí počítat s tím, že orgán veřejné moci je povinen petici nejen přijmout, ale i posoudit její obsah a písemně na ni odpovědět, případně ji postoupit k vyřízení příslušnému orgánu.<sup>75</sup> Ze subjektivního práva na podání petice však nevyplývá právo na to, že jí musí být z obsahové stránky vyhověno.<sup>76</sup>

V Českém právním řádu je stejně jako ve většině moderních států právo petiční zaručeno v Ústavě. Dále je tento institut přímé demokracie obsažen a upraven v Zákoně č. 85/1990 Sb. o právu petičním. Z historického hlediska bylo právo petiční na našem území zavedeno už v době Rakouska-Uherska a bylo obsaženo i v Ústavách z let 1920 a 1948. Pouze v Ústavě z roku 1960 není termín petice přesně uveden, ale i přesto je zde formálně zaručena možnost podat státnímu orgánu podnět, stížnost či návrh.

V současnosti je samotné petiční právo zaručeno Listinou základních práv a svobod v článku 18, kde je každému zaručeno právo obracet se ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.<sup>77</sup> Nález Ústavního soudu I.ÚS 21/94 k tomu uvádí, že každému se tedy zaručuje nerušený, nikým neztěžovaný výkon petičního práva ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, pokud se však nepřekračují hranice Listinou stanovené v čl. 18 odst. 2 a 3. Ústavní úprava nicméně nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného *meritorního vyřízení* věci, dokonce ani reakce příslušného orgánu.

Subjektivní právo na *vyřízení* petice není ústavně založeno a z práva podat petici neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, tedy ji přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné.

<sup>74</sup> Malý K. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Linde, 1999. str. 193

<sup>75</sup> Usnesení II.ÚS 20/98, Petiční právo a jeho meze. U 33/10 SbNU 463

<sup>76</sup> Hendrych D. Právní slovník. Praha: C. H. Beck, 2009. str. 685

<sup>77</sup> Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, čl. 18 odst. 1

Ve své podstatě jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.<sup>78</sup>

Petice je poměrně často využívaný prostředek, který dává občanům možnost obrátit se na státní orgán se stížností, dotazem nebo návrhem. Jak je uvedeno výše, státní orgán je povinen petici přijmout a zákon 85/1990 Sb. v § 5 uvádí, že je ve stanovené lhůtě 30 dnů od doručení povinen se k ní také vyjádřit a poskytnout stanovisko k jejímu obsahu.<sup>79</sup> Ústavní soud k této lhůtě uvádí, že má pouze pořádkový charakter, neboť zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, který předcházel samotnému řádnému ústavnímu zakotvení petičního práva, přímo obsahově souvisí pouze s úpravou provedenou v ustanovení čl. 1–4 Listiny základních práv a svobod, například když v § 2 stanoví, že nikomu nesmí být ve výkonu petičního práva bráněno, ale lhůtu uvedenou v § 5 již nelze podřadit ústavní dikci.<sup>80</sup>

Z obsahu petice, jak je již uvedeno výše, však neplyne pro státní orgán žádná závaznost a tím je tento institut přímé demokracie poněkud znehodnocen. Jde pouze o jakési neformální sdělení názoru obyvatelstva orgánům státní moci. Jednou z možností, jak z petice udělat efektivnější nástroj přímé demokracie, je například stanovení určitého počtu podpisů. V případě dosažení tohoto počtu se petice stane alespoň částečně závazná. V podstatě stejně jako je tomu v případě petice připojené k občanskému návrhu kandidáta na prezidenta, kde je stanoven minimální počet 50 000 podpisů občanů České republiky oprávněných k volbě.<sup>81</sup> Samotná petice jako nástroj přímé demokracie často předznamenává použití další formy přímé demokracie a to referenda.

<sup>78</sup> Nález I.ÚS 21/94, Institut petice. N 35/1 SbNU 255

<sup>79</sup> Zákon 85/1994 Sb., o právu petičním, § 5 odst. 3

<sup>80</sup> Nález I.ÚS 21/94, Institut petice. N 35/1 SbNU 255

<sup>81</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 58 odst. 5



### 3.1.7 Referendum

Institutem přímé demokracie, který je s touto formou demokracie neodmyslitelně spjatý, je referendum. Referendum lze také označit za její nejdůležitější institut. A v České republice také zatím za jediný institut přímé demokracie, který má rozhodovací formu a každému, kdo splňuje zákonem stanovené podmínky, dává možnost podílet se svým vlastním hlasem na řešení nastolené otázky. Referendum je tedy přímou formou výkonu státní moci lidem, kdy se formou odpovědi ANO, nebo NE řeší odpověď na konkrétně formulovanou otázku, jež spadá do působnosti státních orgánů.<sup>82</sup>

Ve většině zemí se samotné hlasování v průběhu referenda řídí alespoň podpůrně volebními zákony, neboť se volbám velice podobá. Je zde oproti volbám však naprosto zásadní rozdíl. Občané nevolí své zástupce, ale přímo rozhodují ve věci samé. Nejčastěji proto, že k tomu jsou legitimováni nebo si toto rozhodování vyžadají. Samotné konání referenda, pokud není vyvoláno samotnými občany, může tedy být iniciováno například vládou, parlamentem, či dokonce prezidentem, ale také může jeho konání vyplývat z právního řádu. Referendum je považováno za rozhodnutí lidu, přičemž jeho právní síla je často vyšší než zákony. Může probíhat na úrovni celostátní, ale i místní v případě, že jsou řešeny otázky samosprávného charakteru.

V referendu může být rozhodováno o jakékoliv otázce státního života, která je natolik důležitá, že je k rozhodnutí potřeba znát názor obyvatelstva. Formy referenda se rozlišují z mnoha různých hledisek, kdy ta nejčastější jsou uvedena níže.

#### a) Z hlediska jeho zasazení v konkrétní formě vlády

- Referendum vyhlášené výkonnou mocí, tedy vládou nebo prezidentem, kdy má exekutiva možnost rozhodnout, zda se referendum bude konat, určuje dobu, předmět a formulaci návrhu,
- referendum *ex constitutione* (vyžadované ústavou), kdy je třeba referenda použít v případě některých závažných změn ústavní nebo právní úpravy. Nejvyšší ústavní orgány mají přitom možnost určit, kdy se bude referendum konat (jde o tzv. ústavní referendum),
- referendum iniciované peticemi občanů, kdy iniciativa k vypsání referenda je na vůli občanů a záleží na dosaženém počtu podpisů pod peticemi.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Filip J. Ústavní právo České republiky. Brno: MU v Brně, 2003. str. 388

<sup>83</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 59

### **b) Z hlediska závaznosti**

- Závazné referendum je přímou participací lidu na státní moci, kdy jeho výsledek je přinejmenším tak závazný jako rozhodnutí volených zástupců lidu a má bezprostřední právní účinky.
- Konzultativní referendum naopak žádné bezprostřední právní účinky nemá a jeho vliv je spíše politického rázu. Orgány státní moci jím nejsou nijak vázány a jeho použití nese spíše znaky určitého kvalifikovaného průzkumu veřejného mínění, který bude téměř vždy iniciován orgány veřejné moci. Sami občané nebudou mít s největší pravděpodobností snahu nezávazné referendum vyvolávat, neboť z jejich pohledu stejný účel splní petice, jejíž formální příprava je o poznání jednodušší.

V případě referenda hraje značnou roli také stanovení kvora. Pokud má být výsledek referenda závazný, je ve většině případů stanovena minimální účast. Ale i zde jsou určité rozdíly, které většinou vycházejí z politické kultury dané země. Příkladem může být švýcarská ústava, která stanovuje, že v případě, je-li potřeba pouze hlasování lidu, stačí, aby se kladně vyjádřila většina účastníků referenda.<sup>84</sup> Naopak slovenská ústava má kvorum stanovené, protože požaduje pro platnost a přijetí návrhu referenda, aby se ho zúčastnila nadpoloviční většina oprávněných voličů a jejich nadpoloviční většina se vyslovila pro.<sup>85</sup>

### **c) Z hlediska povinnosti konání**

- Referendum povinné neboli obligatorní je vyhlášováno ve všech případech, které jsou uvedeny v ústavě nebo v zákoně a toto referendum musí být vyhlášeno vždy.
- Referendum fakultativní je naopak pouze určitým doplněním probíhajícího schvalovacího procesu.

Často bývá povinnost vyhlášení referenda zakotvena v právním řádu, pokud se jedná o provádění změn ústavy nebo jedná-li se o přijetí mezinárodní smlouvy, která může mít zásadní vliv na suverenitu státu. Například Ústava Slovenské republiky stanovuje povinné konání referenda pro potvrzení ústavního zákona o vstupu Slovenska do státního svazku s jiným státem a případné vystoupení z tohoto svazku.<sup>86</sup> Naopak fakultativní referendum se koná pouze v případě, že k jeho konání vyzve oprávněný subjekt, který má toto právo

<sup>84</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, čl. 142 odst. 1  
*Die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden sich dafür ausspricht.*

<sup>85</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, čl 98 odst. 1

<sup>86</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, čl 93 odst. 1

zakotveno v právním řádu. Oprávnění mohou samozřejmě být i sami občané, tedy lid. S tímto úzce souvisí další rozdělení.

#### **d) Z hlediska možného vyvolání referenda lidem**

Z hlediska možného vyvolání referenda lidem se může jednat o referendum aktivní, nebo pasivní. U tohoto rozdělení je na první pohled jasné, o co se jedná. Lid buď k iniciaci referenda je, nebo není oprávněn. Pokud není oprávněn přímo lid, pak je tato možnost dána jeho zástupcům, kterými může být například parlament, vláda či jiní ústavní činitelé.

#### **e) Z hlediska předmětu**

Předmětem referenda se již v státní a ústavní praxi jednotlivých zemí stalo množství otázek, které lze rozdělit do jednotlivých typových podmnožin.

Referendum je často přijímáno jako způsob přijetí nové ústavy. Ústavy řady evropských zemí předvídají možnost ústavního referenda k úplné, či částečné změně ústavy. Ústavní referendum bývá závěrečnou etapou v procesu ústavních změn. Referendum k přijetí, změně nebo zrušení zákona předpokládá klíčovou úlohu parlamentu v procesu jeho vyhlášení. Jedná se zpravidla o potvrzující referendum, kdy je po provedení obvyklé zákonodárné procedury zahrnující provedení referenda návrh vyhlášen jako zákon. Může se také konat za účelem vyjádření důvěry orgánu nebo funkcionáři. Touto formou se například na základě hlasování odvolává prezident republiky (příklad Rakouska, Slovenska). Jde v podstatě o institut odvolání, který byl již představen výše.

Za pomoci referenda dochází k řešení rozporů mezi ústavními orgány. Příklad Švýcarska, kdy se rozpor mezi komorami parlamentu o přijetí nové ústavy předkládá lidu. Referendum také často probíhá k významným mezinárodněprávním otázkám. Jedná se o schvalování mezinárodních smluv (zejména týkajících se lidských práv), vstupování do mezinárodních paktů nadstátního charakteru.<sup>87</sup>

Jak je vidět, předměty referenda mohou být různé a jejich specifikace poměrně obtížná. Většinou je proto užíváno negativního vymezení, kdy je konkrétně uvedeno, co předmětem hlasování být nemůže. Stejně je tomu i v České republice, kde je uvedeno, o čem nelze konat místní, případně krajské referendum, viz část Místní a krajské referendum. V článku 93 slovenské ústavy je uvedeno, že předmětem referenda nemůžou být základní práva a svobody, daně, odvody a státní rozpočet.<sup>88</sup> Zde se nachází určitý rozpor, který je ale spíše filozofický než

<sup>87</sup> Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 87

<sup>88</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, čl 93 odst. 3

praktický. Jak je možné, že je-li lid zdrojem moci, může existovat něco, o čem lid nemůže přímo rozhodovat? Každý si snad dokáže představit, jak by dopadlo například referendum s otázkou, zda platit daně, či nikoliv. S tímto názorem by určitě nesouhlasil Rousseau, neboť ve svém díle předkládá myšlenku, že ve státě neexistuje žádný základní zákon, který by nebylo možné odvolat, a to včetně samotné společenské smlouvy, protože v případě, že se shromáždí všichni občané a společně ji zruší, není možné pochybovat o tom, že byla zrušena podle zákona.<sup>89</sup>

#### **f) Z hlediska uplatnění**

Celostátní referendum, kdy se jedná o formu výkonu státní moci, kdy je lidem závazně a přímo rozhodováno o veřejných otázkách, jejichž řešení náleží státu. Za lid jsou považováni občané, kteří mají zákonem stanovené hlasovací právo. Právě toto hlasování je předpokladem myšlenky, že lid je nejvyšší suverén a nositel veškeré státní moci.

Používá se také místní referendum, které je přímým výkonem práva na samosprávu v oblasti, kde určitému společenství občanů toto právo náleží. Většinou se jedná například o obec nebo vyšší územně samosprávný celek.

V ústavním pořádku České republiky zatím stále chybí zakotvení institutu celostátního referenda. Tím je myšlen především zákon o obecném referendu, který by zastřešoval jednotlivé speciální zákony, které jsou potřebné k provedení konkrétního referenda. To, že tento zákon o obecném referendu není zakotven v našem právním řádu, řadí Českou republiku do malé skupinky evropských států, které tak také ještě neučinily. V České republice je zákonem upraveno místní referendum a krajské referendum, zatímco ústavní zákon o celostátním referendu je neustále přepracováván a jeho schválení provází a brzdí různé politické machinace a neshody. Referendu obecnému, krajskému i místnímu je věnována pozornost v dalších částech práce.

### **3.2 Historie přímé demokracie v Čechách**

Jak již bylo řečeno, přímá demokracie není pouze fenoménem posledních let, ale různé její znaky a instituty lze najít i v právních rádech, které na území dnešní České republiky platily v minulosti. Z historického hlediska a také pro přehlednost lze tuto část rozdělit na tři hlavní období, která byla pro samostatné československé a české dějiny zásadní. Za první lze považovat etapu do roku 1948, dále následuje období do roku 1989 a na něj navazuje poslední, které trvá

<sup>89</sup> Rousseau J. J. O společenské smlouvě. Praha: V. Linhart, 1949. str. 115

do rozdělení republiky. Během těchto období došlo na území republiky k mnoha změnám, a to jak politickým, územním, tak i změnám právních řádů.

### 3.2.1 Období do roku 1948

Československá republika vznikla po první světové válce na území, které předtím patřilo Rakousko-Uhersku. Její samostatnost byla vyhlášena 28. října 1918. Tomu předcházelo Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou, které předal T. G. Masaryk americké vládě a prezidentovi Wilsonovi. Toto prohlášení známé jako tzv. Washingtonská deklarace obsahuje hlavní zásady ústavy československého národa. Jednou z nich je zásada, že vláda bude mít formu parlamentární a bude uznávat zásady iniciativy a referenda.<sup>90</sup> Podle zákona Národního výboru československého č. 11/1918 Sb. však v prozatímní platnosti v nově vzniklé Československé republice ještě zůstávaly veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení proto, aby nenastaly zmatky a byl zajištěn nerušený přechod k novému státnímu životu.<sup>91</sup>

První instituty přímé demokracie se objevují až v roce 1920, kdy byla přijata nová ústavní listina. V ústavním zákoně č. 121/1920 Sb., kterým se listina uvozuje, je uvedeno, že pokud Národní shromáždění zamítne vládní návrh zákona, může se vláda jednomyslně usnést, že bude hlasováním lidu rozhodnuto, zda se má zamítnutý návrh stát zákonem.<sup>92</sup> V podstatě se jednalo o fakultativní referendum se závazným výsledkem, jehož konání vyvolala vláda svým jednomyslným usnesením. Právo vyjádřit svůj názor v referendu mělo stejné podmínky jako účast na volbách do poslanecké sněmovny, což tedy znamenalo dosažení jednadvaceti let, bez ohledu na pohlaví.<sup>93</sup>

Ve čtvrtém odstavci § 46 zákona č. 121/1920, kde je uvedeno, že hlasování lidu je nepřipustné o vládních návrzích zákonů, kterými má být měněna nebo doplněna ústavní listina, je odkaz na prováděcí zákon.<sup>94</sup> Tento zákon ale nebyl nikdy přijat. I přes tuto skutečnost je zde jasně patrná snaha o umožnění přímé

<sup>90</sup> Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou. Dostupné 8. 9. 2013 z <http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/washingtonska-deklarace-18-10-1918/>

<sup>91</sup> Zákon Národního výboru československého č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

<sup>92</sup> Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, § 46 odst. 1

<sup>93</sup> Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, § 46 odst. 2 a § 9

<sup>94</sup> Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, § 46 odst. 4

účasti lidu na výkonu státní moci. V Ústavě nebyla v rozporu s Washingtonskou deklarací zachycena slíbená lidová iniciativa. Bylo zde právo petiční, které bylo přiznáno každému a osobám právnickým a sdružením jen v mezích jejich působnosti, na rozdíl od předchozí rakousko-uherské úpravy, která toto právo přiznávala pouze korporacím nebo spolkům státem uznaným.<sup>95</sup>

Faktický konec první republiky znamenalo podepsání Mnichovské dohody v září roku 1938, následované 16. března 1939 vyhlášením Protektorátu Čechy a Morava, který trval až do skončení války. V tomto období se z pochopitelných důvodů žádný vývoj přímé demokracie neodehrál. Po druhé světové válce byl dekretem prezidenta republiky obnoven právní pořádek, který navázal na předválečný stav. První poválečné volby v květnu roku 1946 vyhrála Komunistická strana Československa, která obsadila důležité posty. Komunisté nadále posilovali svoji moc, kterou po únorovém puči v roce 1948 udrželi až do listopadu 1989.

### 3.2.2 Období 1948 až 1989

Komunistická strana Československa tedy získala převahu a zásadní vliv na další politický a historický vývoj země. Došlo k nastolení vlády proletariátu a přijetí nové ústavy, jež je známá jako tzv. Ústava 9. května.<sup>96</sup> V ústavním zákoně č. 150/1948 Sb. veškeré znaky přímé demokracie v podstatě chyběly a není možné je odvodit ani z části úvodního prohlášení, kde je uvedeno, že lid československý chce, aby byl stát lidově demokratický, v němž si lid svými zástupci zákony nejen dává, nýbrž je svými zástupci také sám vykonává.<sup>97</sup> Teoreticky zachovaným institutem přímé demokracie byla petice, neboť § 23 uvádí, že každý má právo předkládat petice kterémukoli veřejnému orgánu.<sup>98</sup> Neoficiálním prováděcím předpisem se stala vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, kde je již z názvu okamžitě jasné, že právo podávat oznámení a podněty každý neměl.<sup>99</sup> I zde byl vidět značný nesoulad mezi psanou teorií a naprosto odlišnou praxí ve skutečném životě.

V roce 1960 byla přijata nová ústava, která měla zdůraznit konečné vítězství socialismu a další směřování země k dosažení komunismu. Tento ústavní zákon č. 106/1960 Sb. v podstatě zúžil pojem lid, když nadále používá spojení pracující lid. Je tomu tak hned v úvodním prohlášení a pak v samotných člancích

<sup>95</sup> Pavlíček V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář II. Praha: Linde, 2002. str. 191

<sup>96</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda. Praha: Linde, 2008. str. 188

<sup>97</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, Prohlášení

<sup>98</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, § 23

<sup>99</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 31

ústavy, kde je v článku 2 uvedeno, že veškerá moc v Československé socialistické republice patří pracujícímu lidu a že státní moc vykonává pracující lid zastupitelskými sbory, které si volí, kontroluje a jsou mu odpovědné.<sup>100</sup> Ve stejném článku je také uvedeno, že pravomoc ostatních orgánů státu je odvozena od zastupitelských sborů, z čehož lze usuzovat, že lid tedy nebyl jediným nositelem veřejné moci.

V druhém odstavci článku 39 je uvedeno, že Národní shromáždění má 300 poslanců, kteří jsou lidem voleni, lidu odpovědni a mohou být lidem odvoláni, což lze považovat za imperativní mandát poslance.<sup>101</sup> Podmínky a způsob odvolání poslance Národního shromáždění byly blíže specifikovány v zákoně č 37/1960 Sb., kde bylo také uvedeno, že na rozdíl od předchozí úpravy, kdy návrh na odvolání poslance podávali občané, nyní musí návrh na odvolání podat Národní fronta.<sup>102</sup> Ve skutečnosti však tento kvazi-institut přímé demokracie nebyl používán.<sup>103</sup>

I nadále je článkem 29 upraveno právo petiční, které dává občanům a organizacím právo obracet se k zastupitelským sborům a k ostatním státním orgánům s návrhy, podněty a stížnostmi.<sup>104</sup> Již oficiálně chápaným prováděcím předpisem se stala stále platná vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l.<sup>105</sup> Skutečnost však byla od deklarovaných práv velice odlišná a lidé, kteří iniciovali, případně podepsali petici, jež se neshodovala s představami vládnoucího režimu, byli pronásledováni a postihováni.

Následující léta žádné změny z pohledu přímé demokracie a jejích institutů nepřinesla. Určitá změna tohoto stavu nastala až na konci osmdesátých let, kdy byl rozpracován návrh nové ústavy, který byl představen v roce 1989. Byl zde zakomponován i návrh referenda, kdy se hlasováním všeho lidu mělo rozhodovat o přijetí zákonů, ale vzhledem ke změně politického režimu nebyla tato ústava nikdy přijata.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, čl 2 odst. 1 a 2

<sup>101</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda. Praha: Linde, 2008. str. 365

<sup>102</sup> Zákon č. 37/1960 Sb., kterým se mění zákon o volbách do Národního shromáždění, § 51 odst. 2

<sup>103</sup> Jirásková V., Suchánek R. Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004. str. 344

<sup>104</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, čl 29

<sup>105</sup> Pavlíček V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář II. Praha: Linde, 2002. str. 191

<sup>106</sup> Pavlíček V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář II. Praha: Linde, 2002. str. 240

### 3.2.3 Období od roku 1989

Listopadová revoluce v roce 1989 neznamenal zásadní změnu pouze ve společnosti, ale přinesla i významné změny normotvorby. Polistopadová novelizace Ústavy z roku 1960 přinesla do právního řádu pojem referendum, když je v článku 86 odst. 3 uvedeno, že občanům obce je garantováno právo na referendum ve věcech místní samosprávy.<sup>107</sup>

Další novelizace proběhla ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu, jenž byl odpovědí na neklidnou situaci v otázce budoucího státního uspořádání Československa. Ústavní zákon o referendu hned v prvním článku stanovil, že občanům České a Slovenské Federativní republiky mohou být v referendu předloženy k rozhodnutí otázky ohledně formy jejího státoprávního uspořádání a také, že pouze referendem může být rozhodnuto o návrhu na vystoupení země z federace.<sup>108</sup> Stejný ústavní zákon pak tomuto ustanovení poskytuje ústavní oporu změnou Ústavy z roku 1960, když do článku 2 odst. 2 přidává místo tečky za slovem voleny čárku a doplňuje slova *a lidovým hlasováním (referendem)*.<sup>109</sup>

Právo hlasovat měl každý, kdo byl oprávněný k hlasování do České nebo Slovenské národní rady.<sup>110</sup> Referendum vyhlášoval prezident oznámením ve Sbírce zákonů na návrh České nebo Slovenské národní rady v případě, že se jednalo o referendum pouze v dané zemi nebo na návrh Federálního shromáždění po vyjádření obou národních rad, pokud šlo o referendum společné.<sup>111</sup> K přijetí návrhu došlo, vyslovila-li se pro něj nadpoloviční většina oprávněných voličů republiky, ve které se konalo, případně nadpoloviční většina v obou státech, bylo-li referendum společné.<sup>112</sup> V čl. 6 je uvedeno, že výsledek referenda má závaznost ústavního zákona, a dále pak, že v případě přijetí návrhu alespoň v jedné zemi zaniká Česká a Slovenská Federativní republika po uplynutí jednoho roku od vyhlášení výsledku referenda.<sup>113</sup> V čl. 6 je upraven i ústavní rámec zákona pro přechod společného majetku na nově vzniklé státy, což poměrně jistě předpokládá rozpad federace. Tento ústavní zákon nikdy nebyl použit, neboť o rozdělení nakonec nerozhodlo žádné referendum. Byla použita poměrně diskutabilní konstrukce, že federace nezaniká na základě vystoupení jedné z republik.<sup>114</sup>

<sup>107</sup> Pechanec P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 35

<sup>108</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 1 odst. 1 a 2

<sup>109</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 8 odst. 2

<sup>110</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 1 odst. 3

<sup>111</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 3 odst. 1 a 2

<sup>112</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 5 odst. 1 a 2

<sup>113</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 6 odst. 1 a 2

<sup>114</sup> Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V. *Ústavní systém České republiky*. Praha: Prospektum, 1994. str. 44



Ke zrušení ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu oficiálně nikdy nedošlo, ale de facto byl zrušen ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky a ústavním zákonem č. 460/1992 Zb., Ústavou Slovenskej republiky.

### 3.3 Přímá demokracie v současném právním řádu

Českou republiku lze zjednodušeně popsat jako parlamentní demokracii, ve které se instituty přímé demokracie prosazují velmi pozvolně. Jak již bylo uvedeno, parlament je nadán zákonodárnou mocí, ke které ho legitimuje lid. Tato skutečnost je uvedena v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který nabyl účinnosti 1. ledna 1993. Tato norma také ve svém čl. 112 stanovuje, že není jedinou ústavní normou, ale že právní řád obsahuje i další ústavní zákony.<sup>115</sup> Jejich výsledný soubor lze označit za ústavu nebo ústavní pořádek. Pavlíček k pojmu ústavní pořádek uvádí, že jde o neuzavřený soubor všech platných ústavních zákonů, jenž společně tvoří Ústavu České republiky v širším smyslu.<sup>116</sup> Nejdůležitější ústavní normy z hlediska přímé demokracie jsou Ústava, Listina základních práv a svobod, Ústavní zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a také mezinárodní smlouvy, k jejichž dodržování se Česká republika zavázala.<sup>117</sup>

#### 3.3.1 Ústava

V článku 2 je uvedeno, že lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.<sup>118</sup> Je zde patrný jasný předpoklad, že tripartita moci v reprezentativní demokracii je dostatečnou zárukou suverenity lidu, a není proto nezbytně nutné, aby se suverenita lidu realizovala prostřednictvím institutů přímé demokracie.<sup>119</sup> S přímou demokracií je počítáno pouze jako s možným doplněním demokracie nepřímé. Ve druhém odstavci čl. 2 je uvedeno, že přímý výkon státní moci může být stanoven ústavním zákonem.<sup>120</sup> Z tohoto ustanovení je zřejmá existence možnosti, že lid může rozhodovat sám. Je zde však stanovena podmínka, že tento institut přímé

<sup>115</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 112 odst. 1

<sup>116</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda. Praha: Linde, 2008. str. 241

<sup>117</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 38

<sup>118</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 1

<sup>119</sup> Sládeček V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 18

<sup>120</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 2

demokracie musí být založen ústavním zákonem.<sup>121</sup> Pavlíček a někteří další autoři zastávají názor, že není možné vyloučit možnost výkladu, že výraz *ústavní zákon může stanovit* znamená, že i běžný zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.<sup>122</sup>

Je tedy zřejmé, že Ústava zavedení institutů přímé demokracie nepožaduje, ale ani nezakazuje. Pouze žádá formu ústavní normy a jasné stanovení, v jakém případě k použití tohoto institutu dojde.

Ústava zaručuje článkem 8 také právo na územní samosprávu, které je dále upraveno v článku 99 a následujících. Toto právo není výslovně přiznáno občanům, ale krajům a obcím.<sup>123</sup> V článku 101 je navíc uvedeno, že územně samosprávný celek je zastupován zastupitelstvem.<sup>124</sup> Žádné instituty přímé demokracie nejsou s ohledem na územní samosprávu přímo zmiňovány.<sup>125</sup> Jak je však uvedeno výše, je nutné nahlížet na Ústavu v jejím širším smyslu. Hlavně pak brát zřetel na Listinu základních práv a svobod a také na skutečnost, že Evropská charta místní samosprávy vidí místní samosprávu jako nejlepší místo pro přímý výkon moci lidem.<sup>126</sup> Z preambule této charty vyplývá, že členské státy Rady Evropy, které ji podepsaly, jsou si vědomy skutečnosti, že právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy a že toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni.<sup>127</sup> V chartě je také počítáno s existencí referenda nebo jinou formou přímé demokracie. Ústava České republiky neobsahuje přesné stanovení práva občanů na přímý výkon samosprávy, ale existuje zde zákonný rámec, který upravuje krajské a místní referendum (viz výše).

Pojem referendum se ve spojitosti s Ústavou objevuje také v článku 10a, kde je uvedena podmínka konání referenda k ratifikaci mezinárodní smlouvy, pokud to vyžaduje ústavní zákon.<sup>128</sup> Ústava automaticky nepředpokládá vypsání referenda k přijetí mezinárodní smlouvy, ale naopak stanovuje k přijetí podle článku 49 podmínku souhlasu Parlamentu, který lze na základě ústavního zákona nahradit souhlasem daného v referendu.<sup>129</sup>

<sup>121</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 46

<sup>122</sup> Pavlíček V., Hřebejk J. Ústava a ústavní řád České republiky. Praha: Linde, 1998. str. 60

<sup>123</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 8

<sup>124</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 101 odst. 1 a 2

<sup>125</sup> Sládeček V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 855

<sup>126</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 44

<sup>127</sup> Evropská charta místní samosprávy. Preambule. Dostupné 12. 9. 2013 z <http://myop.wz.cz/pdf/evropska.pdf>

<sup>128</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 10a odst. 2

<sup>129</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 108

Článek 10a byl do Ústavy zařazen na základě ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a to ve snaze vytvořit ústavní rámec pro předpokládanou vyšší integraci státu a přenos některých pravomocí státu do mezinárodních institucí. Důvodová zpráva tohoto zákona uvádí, že vstup do mezinárodní instituce přináší bezprostřední důsledky pro život občanů, a proto toto rozhodnutí vyžaduje vysokou míru legitimacy. Stejný požadavek platí i pro rozhodování o dalších mezinárodních smlouvách, kterými budou přenášeny některé pravomoci ústavních orgánů. Právě proto je zde požadavek souhlasu ústavní většiny v Parlamentu, nebo pokud stanoví ústavní zákon, je potřeba souhlas občanů v referendu.<sup>130</sup>

### 3.3.2 Listina základních práv a svobod

Jak již bylo uvedeno v části charakterizující jednotlivé instituty přímé demokracie, je petiční právo neodmyslitelnou součástí ústavního pořádku, kde je zakotveno v článku 18 Listiny základních práv a svobod. Na rozdíl od starších úprav petičního práva, kdy bylo omezeno například na pracující lid (viz výše), současná úprava nic takového neříká. Subjektem petičního práva je každý jednotlivec, bez dalších podmínek týkajících se například občanství, věku, právní způsobilosti a tak podobně.<sup>131</sup>

Článek 21 Listiny říká, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.<sup>132</sup> Tento článek tvoří občanský základ přímé a nepřímé demokracie. Pod správu věcí veřejných spadá podíl na politickém životě státu, což je možnost spolurozhodování, konzultace a vyjadřování se k věcem souvisejícím s výkonem státní moci. Toto právo náleží každému občanovi bez rozdílu národnosti, pohlaví, vyznání, politické nebo jiné příslušnosti, je tedy právem univerzálním a neomezitelným.<sup>133</sup>

<sup>130</sup> Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>131</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 747

<sup>132</sup> Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České Republiky, čl. 21 odst. 1

<sup>133</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 765

Listina základních práv a svobod neudává, jak přesně má být právo zaručené v článku 21 provedeno, zda má být použit ústavní, či běžný zákon. Důležité však je, že v tomto článku mají oporu referenda místní, která se provádějí na základě příslušného zákona, tak i celostátní referendum, které je provedeno na základě ústavního zákona.<sup>134</sup>

### 3.3.3 Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU

Druhá polovina 20. století se v západní Evropě nesla ve znamení prohlubování hospodářské spolupráce, jež nakonec přerostla v integraci i na poli politickém. Došlo k založení Evropského společenství a později pak Evropské unie. V devadesátých letech zahájila i Česká republika přístupová jednání, která vyústila 1. května 2004 vstupem České republiky do Evropské unie. Rozhodnutí o vstupu do EU mělo dalekosáhlé následky na samotnou suverenitu České republiky, a proto bylo nutné, aby toto rozhodnutí bylo dostatečně legitimní. To vedlo české zákonodárce ke stejnému řešení, jaké z tohoto důvodu zvolily další evropské země. Tímto řešením bylo referendum, kterým o integraci své země do Evropské unie rozhodovali například občané Velké Británie, Irska, Francie, Norska, Švédska nebo Finska.<sup>135</sup>

Parlament České republiky tedy přijal s ohledem na článek 10a Ústavy ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Otázka pro referendum zněla: *Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?*<sup>136</sup>

Je nutné upozornit na skutečnost, že se jedná o referendum ad hoc, které rozhodovalo pouze o vstupu České republiky do Evropské unie, a nejde o referendum obecné. Nejde tedy o aplikaci článku 2 odstavce 2 Ústavy, jež předpokládá referendum obecné, ale jde o ústavní zákon sui generis ve smyslu ustanovení článku 10a Ústavy.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 49

<sup>135</sup> Fiala P., Pitrová M. Evropská referenda. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. str. 311

<sup>136</sup> Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 1 odst. 2

<sup>137</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 51

### 3.3.4 Zákonné normy

Instituty přímé demokracie se neobjevují pouze v ústavním pořádku, ale jsou obsaženy, respektive upraveny i zákonem, neboť je velice častým případem, že vybraná ustanovení ústavy odkazují na prováděcí normu, tedy normu s nižší právní silou. Příkladem může být například zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.<sup>138</sup> Tento zákon však nemůže být považován za obecnou normu, ale zákon monotematický a to s ohledem na skutečnost, že byl vydán pouze jako prováděcí norma ústavního zákona č. 515/2002 Sb., který je normou sui generis, jak je uvedeno výše.

Ústava neurčuje pro přímý výkon moci v rámci systému územní samosprávy formu ústavního zákona, protože v případě územní samosprávy obcí a krajů nejde o výkon státní moci.<sup>139</sup>

Místní i krajské referendum je tedy upraveno normou, která má právní sílu běžného zákona. Místní referendum upravuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Krajské referendum pak zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Ústava České republiky místní ani krajské referendum nijak neupravuje a samotné pojmy místní a krajské referendum se v ní vůbec neobjevují. Obě tato referenda jsou výsledkem uplatnění práva na samosprávu podle článku 100 odstavce 1 Ústavy České republiky, který stanovuje, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.<sup>140</sup> Samospráva územních samosprávných celků je zaručena článkem 8 Ústavy.<sup>141</sup>

Výše zmíněné zákony stanoví, že v místním referendu je rozhodováno o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, a v krajském referendu o věcech, které patří do samostatné působnosti kraje. Důležitější je však zákonné vymezení otázek a případů, kdy se tato referenda konat nemohou.

Podle paragrafu 7 zákona o místním referendu toto referendum nelze konat:

- o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,
- o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,

<sup>138</sup> Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů

<sup>139</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 46

<sup>140</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 100 odst. 1

<sup>141</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 8

- o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,
- jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení<sup>142</sup>,
- o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,
- jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.<sup>143</sup>

Podle paragraphu 7 zákona o krajském referendu toto referendum nelze konat:

- o ukládání pokut a o rozpočtu kraje,
- o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání,
- o volbě a odvolání hejtmána, jeho náměstků a členů rady kraje, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje,
- jestliže by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje,
- jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.<sup>144</sup>

Samotná procedura referenda se velice podobá procesu voleb s tím, že neobsahuje jejich nejsložitější část, a to výběr kandidátů a následnou kandidaturu. Jinak je to velice podobné. Je nutné sestavit komise, které organizují a zajišťují průběh referenda, sestavení seznamů oprávněných voličů nebo spíše hlasujících. Dále je nutné provést vyhodnocení výsledků, jejich kontrolu a zajistit možnost případného soudního přezkumu. Přípravné fáze voleb a místního referenda však nemají stejnou ústavní ochranu. Tuto skutečnost uvádí Dohnal a ve svém článku

<sup>142</sup> Definice „zvláštního řízení“ vychází ze soudní praxe, blíže například náleží I. ÚS 101/05

<sup>143</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, § 7

<sup>144</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, § 7

upozorňuje na výklad Ústavního soudu.<sup>145</sup> Ústavní soud ve svém rozhodnutí vyslovil názor, že hlasovací právo v místním referendu nemůže požívat stejné ochrany jako právo volební, protože jeho vypsání není ústavním pořádkem výslovně předpokládáno, a to i přesto, že jejich rovnocennost vychází z čl. 21 odstavce 1 LSPZ.<sup>146</sup> Právo vyvolat konání místního referenda představuje pouze veřejné subjektivní právo, bez ochrany článku 21. S takto restriktivním výkladem nesouhlasí například Vedral<sup>147</sup>, ale i někteří ústavní soudci například soudkyně Wagnerová<sup>148</sup>, jejíž odlišné stanovisko je uvedeno v nálezu IV. ÚS 223/04.

Rozhodování za pomoci referenda má své výhody a samozřejmě i nevýhody, ostatně jako téměř vše. Mezi pozitiva můžeme zařadit kladný vliv referenda na růst zájmu občanů o politické dění, informovanost a možnosti řešení daných problémů. Výsledky uskutečněného referenda slouží také jako velice přesné údaje o současném názoru veřejnosti v prostoru, kde bylo vyhlášeno. Odpůrci referenda naopak namítají, že za pomoci referenda není možné dojít při řešení problému k nějakému kompromisu, neboť jeho účastníci dávají přesnou odpověď na konkrétně stanovenou a jasnou otázku.

Další negativum, na které odpůrci referenda upozorňují, je to, že hlasující občan nenese za své rozhodnutí žádnou odpovědnost a není možné ho nějak trestat, případně vyvodit politickou odpovědnost. Nad tímto negativem by se však dalo polemizovat. Výsledek referenda následně ovlivní život společnosti ať už pozitivně, nebo negativně a každý občan je její součástí, tedy má podíl na výsledku a je za něj odpovědný. Navíc pokud rozhodl špatně, pocítí to sám, což lze v podstatě považovat za sankci. Je ale velice pravděpodobné, že bude-li vyhlášeno referendum, kde bude na výběr přijetí, či nepřijetí rozhodnutí, které je sice nepopulární, ale potřebné, pak se lidé vysloví proti přijetí. Ostatně sankcionován za špatné rozhodnutí není ani poslanec, nebo senátor, protože podle článku 27 Ústavy České republiky nelze poslance nebo senátora postihnout za to, jak hlasoval v Parlamentu. Existuje zde pouze politická odpovědnost. Bohužel politická praxe v České republice není nijak zvlášť nakloněna tomu, aby chybní politik sám odstoupil. Je tedy na občanovi, aby z jednání politika vyvodil důsledky při následných volbách.

<sup>145</sup> Dohnal V. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. Právní rozhledy, 2007, č. 17, s. 624

<sup>146</sup> Usnesení II. ÚS 706/2004

<sup>147</sup> Vedral J. a kol. Zákon o obcích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008. str. 323

<sup>148</sup> Nález IV. ÚS 223/04, Návrh na vyhlášení referenda ve Vysokém Mýtě. N 27/36 SbNU 319

### 3.3.5 Přímá volba prezidenta

Poměrně novinkou v právním řádu je institut přímé volby prezidenta. Je však hned na úvod nutné předeslat, že tento institut není jednoznačným institutem přímé demokracie, i když s tím někteří autoři nesouhlasí. Není však cílem této práce podrobněji polemizovat nad touto otázkou. Sám se přikláním k názoru, že přímá volba prezidenta není žádným zásadním bodem ve snaze změnit poměr přímé a nepřímé demokracie. Jedná se pouze o institut, který se stal nástrojem politických stran, jehož prosazení má dát občanům pocit, že mohou něco ovlivnit tím, že volí svého nejvyššího ústavního činitele. V minulosti bylo již několik podobných návrhů předloženo, ale žádný z nich se nepodařilo prosadit. Tento institut byl implementován na základě ústavního zákona č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta. Záměrem tohoto zákona je prohloubení účasti občanů na správě věcí veřejných.<sup>149</sup> Důvodová zpráva k tomuto ústavnímu zákonu také upozorňuje na skutečnost, že podle dlouhodobých výsledků průzkumů veřejného mínění si většina občanů České republiky přeje volit svého prezidenta přímo.

Tato novela ruší volbu prezidenta na společné chůzi obou komor Parlamentu a nahrazuje ji v článku 54 odst. 2 skutečností, že prezident republiky je volen v přímých volbách.<sup>150</sup> Schválený ústavní zákon upravuje v souvislosti se zavedením přímé volby i další články Ústavy, kde například stanovuje zásady a samotný průběh této volby. Jednou z důležitých změn je úprava odpovědnosti prezidenta. Nyní je rozšířena možnost tzv. impeachmentu (viz výše), jenž umožňuje podat žalobu proti prezidentu republiky pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku a nikoliv pouze pro velezradu, jak tomu bylo doposud. Nově je také v druhém odstavci článku 65 stanoveno, jaké jednání prezidenta republiky je považováno za velezradu.

Podobně jako v České republice, ale dříve, došlo k zavedení přímé volby prezidenta v zemích, jejichž ústavní zřízení bylo uspořádání ve formě parlamentní republiky, jako například v Rakousku, Irsku, Finsku, Portugalsku. Během 90. let 20. století zavedla institut přímé volby prezidenta do svého právního řádu velká většina států střední a východní Evropy, mezi které patří i Slovensko, Polsko, Litva, Chorvatsko nebo Rumunsko.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>150</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 54 odst. 2

<sup>151</sup> Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta,



Podle současné situace v České republice je poněkud diskutabilní, zda zavedení přímé volby prezidenta opravdu přineslo prohloubení účasti občanů na rozhodování, jak uvádí důvodová zpráva tohoto zákon, nebo zda to vedlo k posílení autoritativnosti politického systému. V současném pojetí systému parlamentní republiky, kdy pravomoci prezidenta jsou poměrně malé, je na rozdíl od prezidentské republiky poněkud kontraproduktivní, aby se prezident snažil o vlastní politiku bez ohledu na parlament, protože přímou volbou získal silný mandát.

## 4 Argumenty pro a proti přímé a nepřímé demokracii

Následující část se pokusí upozornit na některé zásadní myšlenky, nad kterými je potřeba se zamyslet před případným zavedením přímé demokracie. Nejčastější námitky proti přímé demokracii, které se mezi jejími odpůrci objevují, zachycují ve svých knihách Verhulst, Nijeboer a Behrouzi.

V moderní společnosti se velice často objevují problémy, jejichž řešení vyžaduje rozhodnutí, které by měl udělat odborník a nikoliv běžný občan.<sup>152</sup> Je velice zajímavé, jak je tato námitka oblíbená a velice často používána, ale vždy až po volbách. Během volební kampaně je občanům zdůrazňováno, jak jsou rozumní, když dají svůj hlas vybrané politické straně, a ihned po volbách se občan mění v nekompetentní bytost, která může být ráda, že má svého politika, který vše odborně vyřeší. Samozřejmě, že oprávnění voliči nejsou odborníci na všechno, ale to nejsou ani zvolení členové poslanecké sněmovny. Proto existují různé výbory a komise, stejně tak jako zástupy nejrůznějších poradců, kteří mají za úkol seznámit daného poslance nebo senátora s problémem a jeho možnými řešeními. Ten by se potom měl, v ideálním případě podle vlastního uvážení, rozhodnout pro řešení, které podpoří svým hlasem. Skutečnost je však poněkud odlišná a na jeho rozhodnutí mají často vliv různé mocenské zájmy a nejrůznější lobbisté. Když budou rozhodovat sami občané, tak za podmínky, že budou dostatečně informováni, lze předpokládat výběr řešení, které bude v zájmu většiny a nikoliv úzkého kruhu vyvolených, jako se to často děje nyní.

Samotná námitka nekompetentnosti občanů se navíc staví proti demokracii obecně, nikoliv pouze proti její přímé formě. Pokud by volič byl tak neschopný se rozhodnout pro vhodné řešení dané otázky, tak jak může být kompetentní k rozhodnutí, kterou stranu a jí prezentovaný volební program podpoří svým hlasem ve volbách. Samotná státní moc je přece odvozena od lidu, který ji voleným osobám propůjčuje. Lid legitimizuje své zástupce na základě své volby.<sup>153</sup> Není to tak, že v případě přímé demokracie se zvolení zástupci lidu vzdávají části své moci ve prospěch lidu.

Dalším argumentem odpůrců přímé demokracie je to, že se lidé starají pouze o sebe a o své vlastní zájmy. Kdyby záleželo pouze na nich, tak jejich požadavkem bude například zrušení daní, protože si neuvědomují, jaké následky toto rozhodnutí přinese. Případně by požadovali nepřiměřené státní výdaje, které

<sup>152</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 64

<sup>153</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 180

by naprosto nekorespondovaly se státním rozpočtem. Samotní politici jsou za svá rozhodnutí zodpovědní, ale nikdo není zodpovědný za rozhodnutí, které učiní v referendu.<sup>154</sup>

Toto je další z námitek, která stojí na principu, že občané jsou pouze hloupé stádo. Zatím každý předkládaný návrh se pokoušel ať už pozitivně, nebo negativně vymezit předmět hlasování.<sup>155</sup> Převládá názor, že každý myslí pouze na sebe a je mu úplně jedno, co se stane se zbytkem společnosti. Jak se však již mnohokrát ukázalo, není to pravda. Naprostá většina lidí si uvědomuje, k čemu slouží daně, které odvádějí do státního rozpočtu, a jsou s jejich placením smířeni, takže nějaké snahy o jejich zrušení nejsou moc pravděpodobné. To, co lidem vadí, je částečně jejich výše, ale v naprosté většině to, jak je s penězi, které odvedou státu, nakládáno.

To už je však poněkud mimo námitku nezodpovědnosti. Vždyť i v případě zastupitelské demokracie je možné, aby například ke zrušení daní došlo. Stačí, aby voliči dali své hlasy straně, která má na tomto bodě založený program. To, že zde taková strana ještě není u moci je jasným důkazem toho, že lidé se nestarají pouze o sebe, ale jsou dostatečně zodpovědní i za společnost jako celek. Navíc, jak už bylo uvedeno výše, každý občan je zodpovědný za své rozhodnutí a jeho následky si ponese on sám, neboť právě jeho samotného se týká. Naproti tomu předkládaná odpovědnost politiků není zas tak velká, jak se snaží občanům tvrdit. Vždyť to nejhorší, co se politikovi může stát, je, že nebude v příštím volebním období zvolen. Pokud politik prosazuje zájmy, které vyhovují pouze několika vyvoleným, tak usilovně, že se o jeho snaze voliči dozví, je však již poměrně dobře zajištěn i pro případ, že by nastala ta nejhorší varianta a voliči mu nedali nový mandát. Pokud by se jednalo o přímou demokracii a byla zde možnost okamžitého odvolání politika, bylo by možné dovést jeho odpovědnost velice brzo, bez ohledu na to, kolik mu ještě zbývá ze čtyřletého volebního období. Samozřejmě zde není brána v úvahu případná trestní odpovědnost, která však nezáleží na formě demokracie. Určité omezení oblastí, ve kterých může lid rozhodovat, je však určitě nutné. Nutné ale není, aby se omezení neúměrně rozšiřovala mimo základní rámec, který předpokládá ústava.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 65

<sup>155</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 139

<sup>156</sup> K tomu srov. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 a Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České Republiky, čl. 2

Přímá demokracie by mohla posloužit také jako nástroj, který by schválil návrhy, jež by porušovaly lidská práva a základní svobody. A nejvíce ohrožené by se staly menšiny.<sup>157</sup> Tento argument je namířen v podstatě proti demokracii samotné a nejen proti demokracii, ale úplně každému politickému systému, kde je možná svobodná volba. Menšiny mohou být ohroženy i v případě zastupitelského systému, který proti nim může vystupovat. Jako nejznámější příklad lze uvést převzetí moci nacisty v Německu. Všichni vědí, jaké hrůzy poté následovaly. Navíc občané zvyklí na to, že je někdo zastupuje a rozhoduje v podstatě za ně, více inklinují k autoritě a autoritativním rozhodnutím, kdy často ztrácí zájem daná rozhodnutí kontrolovat. Pokud zůstaneme u Německa, je možné uvést jako příklad skutečnost, kterou blíže rozebírá například Jaspers.<sup>158</sup> Ten popisuje stav, kdy mnoho německých obyvatel bylo zděšeno a pobouřeno činy, jež nacisté prováděli, ale většina obyvatel pokračovala ve svých běžných činnostech, jako by se nic nedělo.

Je to však naopak a přímá demokracie může menšinám ve výsledku nabídnout více možností, jak se prosadit. Pokud je správně nastaven počet podpisů, který iniciuje referendum, pak mají menšiny velice dobrou možnost, jak prosadit své návrhy nebo alespoň vyvolat hlasování, kdy jejich oponenti musí jasně formulovat, proč jsou proti jejich návrhu.

Existuje také obava z náchylnosti neinformovaných občanů k oblíbení si demagogů a strach z nestability. Systém založený na přímé demokracii by byl ovládán a narušován rozmary a předsudky běžných občanů, z čehož by vycházela jeho naprostá nestabilita, anebo by se dostal do rukou demagogů.<sup>159</sup> Ve skutečnosti dává více příležitostí nejrozumnějším demagogům zastupitelský systém, kde poměrně malá skupina politické elity určuje, co se bude dít, a lidé jsou odstaveni na vedlejší kolej. Hnutí Úsvit přímé demokracie k tomu uvádí, že problémem zastupitelského systému je to, že se k rozhodování dostanou prospěcháři, kteří se na kandidátních listinách schovávají za ty schopnější.<sup>160</sup> Toto jednání samozřejmě způsobuje nespokojenost, která vede k podpoře populistických politiků, kteří ve svých vystoupeních emotivně slibují, že jakmile získají dostatečnou podporu a budou zvoleni, tak skončí se všemi těmito

<sup>157</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 66

<sup>158</sup> Jaspers K. Otázka viny: Příspěvek k německé otázce. Praha: Academia, 2009. str. 64

<sup>159</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. str. 153

<sup>160</sup> O přímé demokracii. Dostupné 10. 11. 2013 z <http://www.hnutiusvit.cz/o-prime-demokracii/>

nepravostmi a zjednájí v zemi pořádek. Zastupitelská demokracie je mnohem více orientována na osoby, zatímco přímá demokracie se více zaměřuje na problémy. V přímé demokracii se lidé více soustředí na jednotlivé problémy, protože za pomoci občanských iniciativ a referend mají možnost navrhnout vlastní řešení daného problému a nemusí se tolik spoléhat na silné politické vůdce.<sup>161</sup>

To, že by v případě přímé účasti občanů na rozhodování vznikala nějaká nestabilita z důvodu rychlé změny názorů, je také poněkud lichý argument, který opět odkazuje na premisu hloupého davu, který není schopný vybrat správné řešení. Navíc způsobů řešení může být více, a to, že nějaké vyberou zvolení zástupci, z něj ještě nedělá to jediné správné. Vždyť to by bylo možné pouze v situaci, kdyby v parlamentu a dalších zastupitelských sborech seděli pouze odborníci, navíc naprosto neomylní a nestranní. Tato podmínka je samozřejmě nesplnitelná, volení zástupci jsou většinou poměrně vzdělaní, ale v žádném případě experti na všechno a navíc jejich rozhodnutí je často ovlivněno politickou příslušností, a jak bylo uvedeno výše, různým lobby. I v současném systému funguje, že zákonodárci svoji pravomoc delegují na vybrané státní orgány, které jsou dokonaleji seznámeny s danou problematikou a samy se zabývají spíše tvorbou obecných pravidel.<sup>162</sup> Nelze tedy očekávat, že v případě přímé demokracie budou předmětem hlasování občanů, které si sami vyžádají, otázky, které jsou vysoce odborné, ale s největší pravděpodobností budou tématem věci obecně známé.<sup>163</sup>

Dalším argumentem odpůrců přímé demokracie je to, že zájmy, které jsou dostatečně financované, v diskuzi převládají a využívají referendum k vlastním záměrům.<sup>164</sup> Každý, kdo má dostatečný kapitál k tomu, aby mohl zaplatit mediální a marketingové poradce a uskutečnit rozsáhlou mediální kampaň, může ovlivnit veřejné mínění a tím ovlivnit výsledek referenda. Tuto námitku také nelze považovat za zásadní argument proti zavedení přímé demokracie. Vždyť v zastupitelském systému tento způsob funguje také. Různé zájmové skupiny to mají o to snazší, že jim stačí ovlivnit pouze politiky a nikoliv všechny voliče. Jednotlivé politické strany investují do volební kampaně obrovské sumy peněz

<sup>161</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 68

<sup>162</sup> Kysela J. Zákonodárství bez parlamentů (Prameny 36). Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. str. 75

<sup>163</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 144

<sup>164</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 69

soukromých subjektů, kdy je často značně netransparentní, kolik reálně volební kampaň stála a jaký byl skutečný původ použitých peněz. Nastavení pevného stropu, který by jasně stanovil, kolik peněz a jakým způsobem může být ve volební kampani využito, by mělo být samozřejmostí jak přímé, tak zastupitelské demokracie. Navíc pro systém přímé demokracie hovoří i fakt, že je možné relativně rychle odvolat zvoleného zástupce, který neplní své sliby z drahé kampaně, ale v případě zastupitelské demokracie nezbyvá než čekat na konec volebního období.

Námítkou, se kterou nelze nic jiného než souhlasit, je, že voliči můžou na návrh v referendu odpovědět pouze ANO, nebo NE a není zde prostor pro větší rozlišení a případné nuance.<sup>165</sup> Tato námitka je zcela jasná a nelze nic jiného než s ní souhlasit. Je však otázkou, zda formulace otázky tak, aby se na ni dalo odpovědět ano, či ne, působí při řešení problému, kvůli kterému bylo referendum vyhlášeno, natolik zásadní vadu, že může ovlivnit jeho vyřešení. Například v otázce dostavby atomové elektrárny má volič větší šanci ovlivnit výsledek za pomoci referenda. V referendu se vysloví buď pro dostavbu, anebo zastavení projektu a záleží pouze na jeho vlastním uvážení. Zatímco v systému čistě zastupitelském takto jednoznačnou volbu nemá. Volič si ve volbách vybere z několika politických stran tu, která je mu programově a názorově nejbližší. Už zde může nastat rozpor, kdy se volič ztotožňuje s programem strany, ale na dostavbu atomové elektrárny má opačný názor a musí se rozhodnout, zda má upřednostnit například důchodovou reformu, nebo elektrárnu. V případě, že volič toto své vnitřní dilema vyřeší, stále nemá jistotu, že strana nakonec nezmění svůj program. Vždyť v praxi jsme byli již tolikrát svědky, že strana po volbách změnila své programové prohlášení a uzavřela koaliční dohodu, ve které je donucena ustoupit třeba v případě atomové elektrárny.

To, co mají kritici přímé demokracie touto námítkou na mysli, je fakt, že připomínkový proces skončí dříve než při parlamentním rozhodování, což nemusí být vždy přínosem ke zvolení vhodného řešení. V parlamentu mohou být navrhovány změny a doplňky často až do závěrečného hlasování, zatímco v referendu nikoliv. Iničiátoři referenda předloží vytvořený návrh a pak většinou nastane společenská diskuze. Sám volič však nemůže návrh pozměňovat a upravovat, ale pouze s ním souhlasit, nebo nesouhlasit.

<sup>165</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 64

Námitkou, která se občas objevuje, je také to, že používáním referend dochází ke snižování autority parlamentu a je ohroženo výsostné postavení politiky.<sup>166</sup> Mezi lidmi panuje poněkud mylná představa, že demokracie rovná se zastupitelská demokracie a zastupování je jejím základem. Tak to ale není, protože základem demokracie je suverenita lidu. To je jasně uvedeno i v Ústavě České republiky, kde je napsáno, že Česká republika je demokratický právní stát<sup>167</sup> a zdrojem veškeré státní moci je lid.<sup>168</sup> Demokracie zde není pro parlament, ale parlament je zde pro demokracii a pro voliče, to oni volí a platí poslance a senátory, kteří rozhodují. Vyspělý občan demokracie je ten, který žije s vědomím, že nikdo nerozhoduje a nežije za něj.<sup>169</sup> Právě proto by lidé měli mít možnost zasáhnout, když jejich zástupci jednají proti jejich vůli. Využití institutů přímé demokracie umožňuje provést tento zásah mnohem efektivněji. Na samotné zvolené zástupce bude tímto způsobem vyvíjen větší tlak, aby přijaté zákony odpovídaly vůli lidu. Zavedení tohoto systému by naopak vedlo k posílení autority parlamentu a pomohlo obnovit ztracenou důvěru voličů v to, že poslanci a senátoři jednají v jejich zájmu a nestarají se pouze o vlastní prospěch.

Zavedením přímé demokracie má docházet k přílišnému zatěžování voličů, kteří jsou navíc politicky lhostejní. Voliči nechtějí žádná referenda, chtějí mít klid a už vůbec netouží po tom, aby museli chodit hlasovat.<sup>170</sup> Běžní občané neprojevují zájem o politiku, raději zodpovědnost a starost o ni přenechávají profesionálním politikům, než aby se museli sami angažovat.<sup>171</sup> To, že v systému, který kromě řádných voleb téměř neumožňuje občanům, aby do politiky zasáhli, není nezájem o politiku ničím vzácným. Přitom zavedení prvků přímé demokracie by mohlo tento trend změnit. Pokud bude občanovi umožněno, aby se vyjádřil k řešené otázce, jež se ho týká a zajímá ho, zajisté tuto nabízenou možnost využije. Zcela jistě nemůže dojít ke zhoršení situace, která panuje v současném systému. Pokud občan nenabude přesvědčení, že se musí o politiku zajímat a vyhovuje mu představa, že volení zástupci se řídí jeho nejlepšími zájmy, pak nemusí nabízené možnosti využít a bude zachován status quo. Pro tuto variantu

<sup>166</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 72

<sup>167</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 1 odst. 1

<sup>168</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 1

<sup>169</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 143

<sup>170</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 64

<sup>171</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. str. 153

však hovoří velmi malá pravděpodobnost. Navíc nikde, kde v praxi přímá demokracie funguje, neměl případný návrh na omezení referend jako jejího institutu šanci na úspěch. Největší důvod případné neúčasti je vždy dojem voliče, že nemá dostatek informací.

V případě České republiky občané o politiku zájem mají stále, ale spíše se objevuje určitá rezignovanost na možnost pozitivní změny, kterou nemá za následek politika jako taková, ale lidé, kteří se v politice angažují. Jak se ukázalo v posledních volbách, je zde jasný zájem o změny, slibované hlavně novými politickými stranami, které však po volbách rychle přebírají zavedené zvyky politických matadorů a sledují pouze svůj prospěch.

Odpůrci přímé demokracie také namítají, že lze položením zavádějící otázky způsobit, že volič bude nakonec hlasovat jinak, než je jeho skutečné přesvědčení.<sup>172</sup> Tato možnost zde samozřejmě existuje, ale při dodržení základních pravidel při sestavování otázky nehrozí. Otázka musí být jednoduchá, nezaujatá a nestranně formulovaná. A samozřejmě, jak je již uvedeno výše, musí odpovídat platné legislativě. V případě, že o tom někdo není přesvědčen, má možnost požádat soud, aby rozhodl. Největší nebezpečí manipulace otázky hrozí při plebiscitu. Tedy při lidovém hlasování, kdy otázku koncipují vládnoucí politici a často v ní spojí více problémů, případně ještě upraví další podmínky platnosti. Spojovat však přímou demokracii pouze s plebiscity je však sotva možné.

Podle některých odpůrců systém referend brzdí rozvoj, neboť většina veřejnosti inklinuje k zachování status quo a druzí namítají přesný opak. Argumentují tím, že oddaní aktivisté mohou za pomoci referenda využít toho, že většina občanů je pasivní a neúčastní se hlasování, a přemoci demokracii.<sup>173</sup> Ne každá změna znamená rozvoj, a pokud něco funguje, není potřeba to zásadně měnit, ale spíše vylepšovat. To, že jsou lidé konzervativní, nemusí být v tomto případě na škodu, spíše naopak. Při pohledu do historie je zřejmé, že převážná část důležitých změn, u kterých čas potvrdil jejich správnost, vyžadovala postupné úpravy. K těmto úpravám vedou dlouhé diskuze, zhodnocení možných variant a zhodnocení různých pro a proti. Nejedná se o rozhodnutí buď, a nebo, ačkoliv jsou zájmy a možná rozhodnutí často protichůdné a neslučitelné, vždy jsou

<sup>172</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 74

<sup>173</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 74



rovnoměrně legitimní.<sup>174</sup> Navíc, bude-li se jednat o rozhodnutí, které prokazatelně pozitivně ovlivní obecné blaho, není třeba se obávat toho, že by lidé změnu nepřijali.

Zde je možná hlavní důvod zastánců zastupitelské demokracie, který je skrytý za touto námitkou. Je totiž nepoměrně složitější a samozřejmě i nákladnější přesvědčit běžné voliče, aby řekli své ano například výstavbě spalovny odpadů, než pro její podporu získat úzký okruh zvolených zástupců a politických stran. Občan by měl mít možnost svobodně se rozhodnout na základě poskytnutých informací a ne čekat, zda se zastupitelé rozhodnou v souladu s veřejným míněním, nebo na základě peněz, které v lepším případě přibudou v rozpočtu, nebo v jejich kapsách.

Opačné tvrzení, že extrémisté mohou snáze prosadit své návrhy, také není ničím podložené. Vždyť ani švýcarská a americká praxe nic podobného neukázala. Pokud se aktivisté pokusí prosadit nějaký kontroverzní návrh, musí jít cestou občanské iniciativy a získat dostatečnou podporu a následně přesvědčit účastníky referenda, aby pro jejich návrh hlasovali. To však nebude snadné, protože voliči jsou v takovýchto případech velice obezřetní a konzervativní, jak je uvedeno výše. Čím kontroverznější návrh, tím větší diskuze, do které se zapojují i občané, kteří jsou jinak pasivní. Nastane-li situace, že návrh získá i díky neúčasti vysokého počtu voličů dostatečnou podporu, bude přijat a to vše v souladu s legislativou, pak lze konstatovat, že lidé dostali, co chtěli. Lze pouze doufat, že ti, kteří se referenda neúčastnili a nejsou s výsledkem spokojeni, budou příště k odevzdání svého hlasu přistupovat zodpovědněji. Ostatně naprosto stejná situace se odehrává v systému zastupitelském, kdy se voleb účastní extremistické strany a malá volební účast jim výrazně pomáhá k lepšímu volebnímu výsledku.

Odpůrci často argumentují také tím, že přímá vláda lidu je neefektivní a logisticky nepraktická. Že velikost moderního státu způsobuje obrovské komplikace při shromažďování obyvatel za účelem politického rozhodování.<sup>175</sup> Tento argument odpůrců přímé demokracie je možné považovat za opodstatněný, ale určitě ne jako důvod pro to, aby tento systém byl zaveden. Vždyť praktičnost a efektivnost referenda je naprosto stejná jako u jakýchkoliv voleb běžně konaných. Z ekonomického hlediska je zde samozřejmě rozdíl v četnosti konání

<sup>174</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 140

<sup>175</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. str. 152

a tím rostoucími náklady. Pokud by však v systému vlády šlo pouze o ekonomickou stránku věci, bylo by nejlepší pro co nejnižší náklady na rozhodování zavést diktaturu. Výdaje je však možné zavedením vhodného systému hlasování udržet na přijatelné úrovni. V dnešní době se přímo nabízí využití internetové sítě, která již byla v zahraničí k hlasování použita. V České republice úspěšně využívá internetové hlasování ke svým interním rozhodnutím strana Věci veřejné. Se zavedením elektronického hlasování počítá i politická strana Úsvit přímé demokracie, která má prosazení přímé demokracie jako hlavní cíl svého programu.<sup>176</sup> Nelze brát na lehkou váhu námitky spojené s tímto způsobem hlasování, jako je například bezpečnost a zajištění i dostupnost, avšak jde pouze o překážky, které lze překonat. Vždyť jsou technická řešení zabezpečující internetové bankovníctví, všemožné dálkové přístupy a elektronické podpisy. Navíc počítačová gramotnost obyvatel stále roste a ubývá občanů, pro které by internetové hlasování byl problém. Tomuto stále se zmenšujícímu počtu voličů by se umožnilo hlasování jiným způsobem.

Odpůrci přímé demokracie také argumentují politickou nepraktičností a neefektivností přímé vlády lidu. Rozdílnost občanů, rozmanitost názorů a různorodost zájmů s mnohdy protichůdnými cíli uskutečňování myšlenek přímé demokracie v moderním státě značně ztěžuje, ne-li skoro znemožňuje.<sup>177</sup> Tento argument v podstatě předpokládá existenci jediné správné cesty a jediného dobra. Existence různých názorů je však spojena s lidskou společností od počátku a má nepopíratelnou zásluhu na jejím rozvoji. Vždyť samotný život jedince je neustálé rozhodování mezi jednotlivými možnostmi, mezi kterými se člověk rozhoduje podle získaných informací a zkušeností. Demokracie není nic jiného, než snaha společnosti vybrat nejlepší rozhodnutí z variant, které jsou možné, tak, aby s jeho výběrem nakonec souhlasila většina občanů. Často navíc neexistuje pouze jedno správné řešení a je potřeba přistoupit na kompromis. Tato námitka odpůrců přímé demokracie je tedy naprosto neakceptovatelná a zcela proti principům demokratického rozhodování jako takového.

Oblíbeným argumentem, který podporuje setrvání systému nepřímé demokracie, je neschopnost občanů rozpoznat své vlastní pravé zájmy a pravé

<sup>176</sup> O přímé demokracii. Dostupné 12. 11. 2013 z <http://www.hnutiusvit.cz/o-prime-demokracii/>

<sup>177</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. str. 152

zájmy komunity. Běžným občanům chybí zdravé myšlení, odvaha a ostatní vlastnosti nutné k tomu, aby získali nadhled nad vlastním okamžitým prospěchem a zájmem a uvědomili si zájmy prospěšné dlouhodobě jim samotným i celé společnosti.<sup>178</sup> Je poměrně obtížné posoudit, zda politici a další občany volení zástupci jsou dostatečně rozumní a schopní k tomu, aby posoudili a rozhodli, co je pro občany nejlepší. Je možné, aby to věděl někdo jiný než sám lid? Vždyť historie jasně ukazuje, že vždy, když tohle někdo tvrdil, následovalo období totality. To je samozřejmě extrémní příklad. Ano, rozhodování, na kterém se podílí celá společnost, je složitější, než když rozhoduje malá skupina zvolených zástupců, ale stejně tak složitější je jejich ovlivňování. Argument, že pokud by se na rozhodování podíleli běžní občané, mělo by to na společnost negativní vliv, není ničím podložený. Naopak jako příklad lze uvést již mnohokrát zmiňované Švýcarsko, kde instituty přímé demokracie fungují více jak sto let, a zcela jistě nelze říct, že by tento stát a jeho občané nějak strádali.

Jako tenká linka spojující většinu námitek proti přímé demokracii se objevuje myšlenka, že lidé jsou pouze hloupý dav. Ano, občas se tak opravdu chovají, ale nezbyvá než doufat, že se poučí z historie a svých chyb. Snaha o zavedení přímé demokracie nepramení z ničeho jiného, než z nespokojenosti občanů s tím, jak jimi volení zástupci hospodaří pouze v zájmu svém a podle toho, která zájmová skupina má šikovnějšího lobbistu a stojí za ní více peněz. Přímá demokracie není lékem na všechny problémy, ale kdyby jejím přínosem bylo pouze to, že by si politici uvědomili, že jsou pod neustálým dohledem voličů, kteří mohou kdykoliv zasáhnout, bylo by to bezpochyby značné pozitivum pro celou společnost.

---

<sup>178</sup> Behrouzi M. *Democracy as the Political Empowerment of the Citizen*. USA: Lexington Books, 2005. str. 152

## 5 Minulost a budoucnost obecného referenda

Jak již bylo uvedeno výše, celostátní referendum stále není v České republice součástí právního řádu. Na celostátní úrovni existuje pouze ústavní zákon o přistoupení České republiky k Evropské unii, který je však pouze zákonem ad hoc, jak už bylo uvedeno výše. Bylo však již předloženo několik návrhů, které se snažily o uskutečnění ustanovení Ústavy a doplnění tohoto institutu.<sup>179</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje hlavně principy zastupitelské demokracie. Zároveň však je v článku 2 odstavci 2 uvedeno, že je možné, aby ústavní zákon stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo.<sup>180</sup> Výslovně je referendum zmiňováno v článku 10a odstavci 2, který uvádí, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je zapotřebí souhlasu daného v referendu, pokud tak stanoví ústavní zákon.<sup>181</sup>

Ústava automaticky nepředpokládá vypsání referenda k ratifikaci mezinárodní smlouvy, ale naopak stanovuje, že k ratifikaci mezinárodních smluv podle článku 49 je potřeba souhlas obou komor Parlamentu. Navíc v článku 39 odstavci 4 je uvedeno, že pro ratifikaci mezinárodní smlouvy podle článku 10a odstavce 1 je potřeba, aby svůj souhlas vyjádřily tři pětiny všech poslanců a tři pětiny přítomných senátorů, tedy kvalifikovaná ústavní většina, potřebná ke schválení ústavního zákona. Ústavním zákonem je možné stanovit, že místo souhlasu Parlamentu je k ratifikaci vyžadován souhlas za pomoci referenda.<sup>182</sup>

V právním řádu České republiky je již jeden zákon o celostátním referendu obsažen, ale nespĺňuje podmínku, aby bylo možné jeho univerzální použití. Tímto předpisem je Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, jenž řeší, jak je z jeho názvu patrné, pouze jednorázové referendum. Je tedy jasné, že je třeba vytvořit nový ústavní zákon, který by odpovídal ústavním principům a upravoval celostátní referendum. Zákonů za tímto účelem již bylo navrženo několik a o některých je stručně pojednáno níže.

<sup>179</sup> Syllová J., Šteigerová S., Vaculová L., Viklický R. Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. Parlamentní institut, 2013. Dostupné 25. 10. 2013 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20544%3E>

<sup>180</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 2

<sup>181</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 10a odst. 2

<sup>182</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 108

V porevoluční historii se prvním návrhem ústavního zákona o obecném referendu, který byl předložen, stal návrh poslance Kryčery. Tento návrh upozorňoval na skutečnost, že Ústava České republiky v článku 2 počítá s aplikací referenda a je tedy nutné, aby bylo její znění naplněno. Důvodová zpráva uvádí, že princip svrchovanosti občanské společnosti jako zdroje veškeré moci ve státě se uskutečňuje nejen za pomoci institutů reprezentativní demokracie, ale také za pomoci přímé demokracie, jejímž hlavním prostředkem je všelidové hlasování, tedy referendum.<sup>183</sup> V referendu nemělo být možné hlasovat o daních, poplatcích a státním rozpočtu a také o základních lidských právech a svobodách uvedených v LZPS. Naopak uskutečnění hlasování se předpokládalo v případě důležité otázky vnitřní nebo zahraniční politiky nebo o přijetí, či zrušení zákona. Pokud by byly navrženy otázky v referendu nesrozumitelné nebo nejednoznačné, mohl prezident republiky tento předložený návrh referenda odmítnout a předložit ho Ústavnímu soudu České republiky, který by závazně rozhodl. Všelidového hlasování se mohl účastnit každý, kdo má právo volit Parlament. Návrh poslance Kryčery měl poměrně značné množství chyb a to i přesto, že měl být tvořen s ohledem na zkušenosti vyspělých demokratických států. Snad nejvýznamnější chybou bylo stanovení kvóra, které by zajistilo platnost rozhodnutí, o kterém bylo hlasováno. Návrh stanovoval, že pro přijetí by se musela vyslovit nadpoloviční většina všech oprávněných voličů, anebo uváděl o něco mírnější variantu, že by stačila nadpoloviční většina zúčastněných voličů.

Během prvního volebního období poslanecké sněmovny se objevily ještě dva návrhy ústavních zákonů o referendu, které však institut referenda považovaly pouze za něco výjimečného a mimořádného. K referendu se mělo přistoupit pouze v případě, že se jedná o nejzásadnější rozhodnutí, týkající se českého státu a jeho občanů.<sup>184</sup> První z těchto návrhů předpokládal, že vyhlášení referenda bude v kompetenci prezidenta, a druhý, že bude v kompetenci předsedy Poslanecké sněmovny. Tento návrh také předpokládal, že občané budou moci vypsání referenda požadovat peticí, kterou podepíše více než 250 000 občanů.<sup>185</sup> Opět bylo navrhováno velmi vysoké kvórum.

Velice propracovaný návrh na rozdíl od předchozích předložila skupina kolem poslance profesora Z. Jičínského. Tento návrh také odlišoval pojem přímá

<sup>183</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu. Tisk 494/1993 PSP ČR

<sup>184</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu. Tisk 2096/1993-1996 PČR

<sup>185</sup> Tato petice se měla řídit zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním

demokracie od pojmu referendum. Čerpal ze zahraničních úprav a počítal i se zavedením lidové iniciativy. Podle důvodové zprávy chápal zavedení lidového hlasování a lidové iniciativy pouze jako doplnění Ústavy, které ona sama předpokládá, a ne jako její změnu.<sup>186</sup> Tento návrh počítá se třemi druhy referend, která byla vyhlášována prezidentem, a hlasovat mohl každý volič, který měl oprávnění volit Parlament. Prvním druhem bylo referendum o návrhu zákona, které by navrhla vláda, případně dvě pětiny poslanců. Návrh nemohl podat Senát a ani občané. Ke schválení zákona došlo v případě, že se zúčastnila minimálně třetina registrovaných voličů a kladně se vyjádřila nadpoloviční většina. Návrh počítal i s referendem o změně nebo doplnění ústavního pořádku České republiky. Návrh mohla podat vláda nebo dvě pětiny poslanců. Opět k tomu nebyl legitimován Senát, což tomuto Jičínského návrhu zcela jistě ubralo naději, že bude legislativním procesem schválen.

Kvórum nutné pro přijetí bylo stanoveno na nadpoloviční účast všech voličů a jejich většinový souhlas. To, že je kvórum vyšší než u běžného referenda, bylo odůvodněno tím, že je hlasováno o ústavním zákoně. Posledním druhem referenda, o kterém návrh uvažoval, bylo referendum konzultativní. Podmínky jeho vyhlášení byly stejné jako v předchozích dvou případech, ale zásadní rozdíl byl v kvóru. Jelikož referendum mělo mít pouze poradní funkci a výsledek nebyl závazný, nebyla stanovena žádná minimální účast, což je rozumné. Tak rozumně už ale nevypadá požadavek na opakování referenda až v dalším volebním období, pokud by byl výsledek negativní. Jak už bylo uvedeno výše, návrh profesora Jičínského obsahoval i ustanovení týkající se lidové zákonodárné iniciativy. Občané mohli podat návrh zákona nebo ústavního zákona za pomoci petice, pod kterou se podepsalo minimálně 350 tisíc oprávněných voličů, a Parlamentu byla stanovena povinnost tento návrh projednat. Na rozdíl od této úpravy Švýcarská úprava počítá i s variantou, že lidovou iniciativou bude podán návrh, který nebude mít konkrétní podobu, ale pouze určitou myšlenku.<sup>187</sup> Byl zde také negativně vymezen předmět návrhu. Nebylo například možné měnit podstatné náležitosti demokratického právního státu a další. Návrh profesora Jičínského byl zamítnut ve třetím čtení.

Jičínský se podílel i na následujícím návrhu, který byl také zamítnut. Stejný konec čekalo několik dalších návrhů ústavních zákonů na téma obecné

<sup>186</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování a o lidové zákonodárné iniciativě. Tisk 149/1996-1998 PČR

<sup>187</sup> K tomu srov. čl. 139 odst. 4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

referendum. Jejich hlavními nedostatky stále zůstávalo velmi vysoko nastavené kvórum a pak také přetrvávající přehlížení druhé komory Parlamentu, když senátoři neměli právo iniciovat referendum.

Snaha o nápravu těchto nedostatků se objevuje v návrhu, který předložila vláda v březnu 2005, ale hlavním tématem tohoto návrhu byla úprava obecného referenda. Důvodová zpráva k tomuto návrhu ústavního zákona uvádí, že referendum je bráno jako obecný prvek přímé demokracie u nás, přestože pouze v relativně úzkém rozsahu. Návrh předpokládal větší pravomoc prezidenta, který rozhodne o návrhu na vyhlášení referenda, pokud ho předloží 80 poslanců nebo 33 senátorů, vláda anebo za pomoci petice 300 tisíc občanů České republiky.<sup>188</sup> Na to, aby bylo rozhodnutí přijato, měl stačit nadpoloviční souhlas všech zúčastněných voličů. To je oproti předchozím návrhům výrazná změna, kterou navrhovatel vysvětluje v důvodové zprávě. Vláda nestanovuje závazné kvorum, protože tato podmínka není ve většině demokratických zemí Evropy, a ponechává na občanovi, zda uplatní své právo zúčastnit se referenda a tím ovlivnit řešení položených otázek. Ostatně i neúčast lze považovat za vyjádření názoru a postoje, který značí nezájem o věci veřejné. Tento návrh prošel Poslaneckou sněmovnou, ale byl zamítnut Senátem.

Zamítnuto bylo i několik následujících návrhů z volebního období 2006-2010<sup>189</sup>, které převážně pocházely z rukou poslanců ČSSD a hlavního tvůrce profesora Jičínského. Je tedy vzhledem k autorovi celkem logické, že tyto návrhy nepřinesly žádné podstatnější změny. Nejčastěji je měněno ustanovení, které určuje minimální kvorum, jež je potřebné pro schválení předkládaného návrhu. V tomto volebním období byl zamítnutý také návrh ústavního zákona o referendu o umístění prvků zařízení protiraketové obrany Spojených států amerických na území České republiky, který předpokládal obligatorní referendum. Jednalo se pouze o úpravu referenda ad hoc a nikoliv o úpravu obecnou. Důvodová zpráva vysvětluje, že motivací pro tento návrh je zvýšení bezpečnostního rizika pro občany České republiky tím, že na jejím území bude vybudováno vojenské zařízení cizího státu.<sup>190</sup> V návrhu je uvedena tato věta, na kterou měli občané odpovídat: „Souhlasíte, aby Česká republika umožnila Spojeným státům

<sup>188</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Tisk 914/2002-2006 PČR

<sup>189</sup> Syllová J., Šteigerová S., Vaculová L., Viklický R. Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. Parlamentní institut, 2013. Dostupné 25. 10. 2013 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20544%3E>

<sup>190</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu o umístění prvků zařízení protiraketové obrany Spojených států amerických na území České republiky. Tisk 147/2006-2010 PČR

americkým vybudovat a provozovat na území České republiky zařízení protiraketové obrany a aby umožnila ozbrojeným silám Spojených států amerických, v rozsahu k této činnosti nezbytném, pobývat na území České republiky?“

V současnosti poslední návrh ústavního zákona, který schválila vláda a předložila ho Parlamentu, je z března roku 2012. Jedná se o návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, jenž obecně stanovuje, kdy je možné rozhodovat v celostátním referendu. To je možné pouze v případech, kdy se jedná o rozhodnutí v zásadních věcech výkonu státní moci. Naopak jsou zde taxativně vyjmenovány případy, kdy v celostátním referendu rozhodovat nelze. V celostátním referendu nelze rozhodnout o:

- změně podstatných náležitostí demokratického právního státu,
- bezpečnostních otázkách státu,
- státním rozpočtu a ve věcech znamenajících zásah do právní úpravy nebo správy daní, poplatků nebo jiných obdobných peněžitých plnění.<sup>191</sup>

Zatím každý předkládaný návrh se pokoušel ať už pozitivně, nebo negativně vymezit předmět hlasování.<sup>192</sup> Převládá názor, že každý myslí pouze na sebe a je mu úplně jedno, co se stane se zbytkem společnosti. Jak se však již mnohokrát ukázalo, není to pravda. Naprostá většina lidí si uvědomuje, k čemu slouží daně, které odvádějí do státního rozpočtu, a jsou s jejich placením smířeni, takže nějaké snahy o jejich zrušení nejsou moc pravděpodobné. Vždyť i v případě zastupitelské demokracie je možné, aby například ke zrušení daní došlo. Stačí, aby voliči dali své hlasy straně, která má na tomto bodě založený program. To, že zde taková strana ještě není u moci, je jasným důkazem toho, že lidé se nestarají pouze o sebe, ale jsou dostatečně zodpovědní i za společnost jako celek. Navíc, jak už bylo uvedeno výše, každý občan je zodpovědný za své rozhodnutí a jeho následky si ponese on sám, neboť právě jeho samotného se týká.

Naproti tomu předkládaná odpovědnost politiků není zas tak veliká, jak se snaží občanům tvrdit. Pokud by se jednalo o přímou demokracii a byla zde možnost okamžitého odvolání politika, bylo by možné dovést jeho odpovědnost velice brzo, bez ohledu na to, kolik mu ještě zbývá ze čtyřletého volebního

<sup>191</sup> Návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 1 odst. 2

<sup>192</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 139



období. Samozřejmě zde není brána v úvahu případná trestní odpovědnost, která však nezáleží na formě demokracie. Podle výše uvedených návrhů je možné dojít k závěru, že většina politických reprezentantů vidí přímou demokracii pouze jako referendum. Pouze občas byla zmíněna lidová iniciativa, ale institut odvolání se neobjevuje vůbec. Vypadá to, že tradiční politické strany považují možnou odvolatelnost volených zástupců lidu za něco téměř neslušného. Relativně nově vzniklé politické strany se ke zvýšení podílu přímé demokracie a k rozhodování lidu o všech nastolených otázkách staví poněkud přívětivěji, ale zatím nejsou žádné konkrétní návrhy, ale spíše obecná prohlášení. Je otázkou, zda se nebude jednat o druhý extrém. Určité omezení oblastí, ve kterých může lid rozhodovat, je však určitě nutné. Nutné ale není, aby se omezení neúměrně rozšiřovala mimo základní rámec, který předpokládá ústava.<sup>193</sup>

Návrh na konání referenda může podat vláda a také každý občan, který se ho může účastnit, tj. dosáhl věku 18 let a jehož návrh podpoří petice s podpisy nejméně 250 000 občanů České republiky. Návrh referenda musí také obsahovat jasnou otázku, na kterou je možné odpovědět slovem ANO, či NE. Poměrně vysoký počet občanů, kteří musí připojit své podpisy k návrhu, by měl zajistit, že tento institut přímé demokracie nebude nepřiměřeně využíván, a bude hlasováno pouze o otázkách, o které mají občané skutečný zájem. Pro srovnání je možné uvést podmínky a počty občanů, které stanovují ústavy několika evropských zemí pro vyhlášení referenda.

- Litva: Referendum vyhlašuje Seimas, tedy parlament, jestliže o to požádá nejméně jedna čtvrtina jeho členů nebo 300 000 voličů.<sup>194</sup>
- Maďarsko: Celostátní referendum se musí konat, pokud o to požádá nejméně 200 000 občanů s volebním právem. Parlament může o konání celostátního referenda rozhodnout na návrh prezidenta republiky, vlády, třetiny poslanců nebo po podnětu 100 000 občanů s volebním právem.<sup>195</sup>
- Slovensko: V článku 95 slovenské ústavy je uvedeno, že referendum je vyhlašováno prezidentem, když o to peticí požádá minimálně 350 000 občanů nebo pokud se na tom usnese Národní rada Slovenské republiky.<sup>196</sup>

<sup>193</sup> K tomu srov. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 a Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České Republiky, čl. 2

<sup>194</sup> Klokočka V. Ústavy států Evropské unie, 2. díl. Praha: Linde, 2005. str. 95

<sup>195</sup> Klokočka V. Ústavy států Evropské unie, 2. díl. Praha: Linde, 2005. str. 152

<sup>196</sup> Klokočka V. Ústavy států Evropské unie, 2. díl. Praha: Linde, 2005. str. 268

- Slovinsko: Státní shromáždění musí vyhlásit referendum, pokud o to požádá nejméně jedna třetina poslanců, Státní rada nebo 40 000 oprávněných voličů.<sup>197</sup>
- Švýcarsko: Zde referendum slouží jako negativní instrument, kdy je hlasováno o právě vydaném zákonu, se kterým nesouhlasí. Požadovat hlasování může osm kantonů nebo svými podpisy 50 000 občanů, což přibližně odpovídá pouze 1,1 % oprávněných voličů.<sup>198</sup>
- Malta: Konání referenda je přípustné, pokud o něj požádá jedna desetina oprávněných voličů nebo o jeho konání rozhodne parlament.

Z výše uvedených příkladů je jasné, že počty voličů, kteří mohou požádat o vyhlášení referenda, se celkem liší. Zjednodušeně lze tyto země rozdělit na dva tábory, kdy jeden požaduje poměrně vysoký počet podpisů voličů pod návrhem na vyhlášení referenda a druhému stačí počty v řádu procent. Toto rozdělení v podstatě odpovídá tomu, které země používají celostátní referendum jako běžnou součást rozhodování o podstatných otázkách a které státy mají referendum pouze jako méně využívaný doplněk.

Česká republika se podle návrhu zákona o celostátním referendu řadí do skupiny států, které mají relativně vysoký počet podpisů pod návrhem. Jak již bylo uvedeno, hlavním důvodem pro tento vysoký počet je snaha zamezit nadměrnému využívání tohoto institutu přímé demokracie v případech, kdy to není nezbytné. Nelze se však ubránit dojmu, že ze strany zákonodárců jde o určitý alibismus a pokrytectví v duchu pravidla „vlk se nažral, koza zůstala celá“. Zákonodárci naplní ústavní myšlenku na přímý výkon státní moci, ale zároveň nastaví takové podmínky, aby k tomuto způsobu nedocházelo nijak zvlášť často.

Další takovou překážkou je stanovení minimálního počtu oprávněných voličů, kteří se musí referenda zúčastnit. Pro platnost referenda podle posledního návrhu je podstatné, aby se ho zúčastnilo nejméně 50% oprávněných voličů. Stejný požadavek existuje i na Slovensku a tam se jasně ukázalo, že tento požadavek není zcela ideální. Tedy alespoň pro běžné občany, protože politikům může naopak velice vyhovovat. Na Slovensku se v letech 1994 až 2011 uskutečnilo sedm referend, přičemž úspěšné bylo jen jedno, u ostatních se nepodařilo dosáhnout minimální účasti 50% všech oprávněných voličů.<sup>199</sup>

<sup>197</sup> Klokočka V. Ústavy států Evropské unie, 2. díl. Praha: Linde, 2005. str. 316

<sup>198</sup> Dvořáková V. Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica, 2008. str. 243

<sup>199</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 154

V názoru na výši kvora se rozcházejí i dva v současnosti asi nejsilnější zastánci přímé demokracie. Strana Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury mluví o minimálním kvoru mezi třiceti až padesáti procenty, zatímco Hnutí za přímou demokracii požaduje platnost referenda bez ohledu na celkový počet odevzdaných hlasů.<sup>200</sup>

Odpůrci stanovování minimálního počtu oprávněných voličů uvádějí předpoklad, že lidé, kteří se nezúčastní hlasování v referendu, dávají svůj mandát těm, kteří se na hlasování podíleli. Pokud k zavedení minimálního počtu dojde, existuje riziko bojkotu akcí vyvolaných minoritami. To je snadno představitelné například v případě, že je zavedené minimální procento účasti 40% a hlasovat se chystá 60% oprávněných voličů. Z těchto voličů se 55% chystá podpořit návrh, o kterém je hlasováno, a zbylých 45% je proti návrhu. Ti, jež jsou proti návrhu, nemají šanci uspět, protože jim chybí potřebná většina. Pokud ale zvolí strategii, že se referenda nakonec nezúčastní, může to být strategie vítězná, neboť celková účast v referendu nedosáhla potřebných 40% a návrh nebude přijat, a to i přesto, že pro něj byla většina.<sup>201</sup> Nelze než souhlasit s profesorem Pomahačem, který ke konkrétní úpravě počtu hlasujících uvádí, že tato otázka by měla být řešena až poté, co bude znám osud zavedení institutů přímé demokracie do právního řádu České republiky. Výsledné řešení by pak mělo být takové, aby neumožňovalo vznik situace, kdy je referendum snazší zmařit než uskutečnit.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Jeník P. Parametry zákona o referendu jsou zásadní, pane Okamuro, aneb aby se pojem přímá demokracie nezdiskreditoval stejně jako Věci veřejné. Dostupné 25. 11. 2013 z <http://www.blisty.cz/art/70404.html>

<sup>201</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 16

<sup>202</sup> Pomahač R. Průvodce veřejnou správou. Praha: ISV, 1999. str. 100

## Závěr

Ve většině zemí převládá forma zastupitelské demokracie a jinak tomu není ani v České republice. Přes některé nepopiratelné výhody přímé demokracie stále existuje velice silná podpora zastupitelského systému a to především ze strany velkých politických stran a jejich zástupců. Ti si tímto způsobem kontrolují moc mnohem snadněji, než by se jim to dařilo v podmínkách přímé demokracie.

I přes tuto skutečnost pokusy o integraci přímé demokracie do právního řádu stále pokračují a jsou na toto téma vedeny diskuze, které se z parlamentní půdy přesouvají na celospolečenskou úroveň. Jak je však v této zemi nedobrym zvykem, není stanovena jasná koncepce.

Základním cílem práce bylo zjistit poměr přímé a zastupitelské demokracie. Je možné tedy dojít k závěru, že poměr nepřímé demokracie je stále vyšší, než demokracie přímé, ale neustále pozvolna dochází ke snižování tohoto rozdílu. Přímá demokracie je však velkou částí politiků, ale i občanů vnímána a v podstatě zužována pouze na institut referenda. Naopak je za ni vydávána možnost přímé volby prezidenta, která mezi instituty přímé demokracie nepatří. Zavedení samotného institutu přímé volby prezidenta do parlamentní demokracie vyvolává spoustu dalších otázek. Lze říci, že Česká republika již není čistou formou parlamentní demokracie, ale ocitá se někde na pomezí.

Zásadní problém z hlediska přímé demokracie spatřuji v tom, že v ústavním pořádku České republiky zatím stále chybí zakotvení institutu celostátního referenda. Tím je myšlen především zákon o obecném referendu, který by zastřešoval jednotlivé speciální zákony, které jsou potřebné k provedení konkrétního referenda. To, že tento zákon o obecném referendu není zakotven v našem právním řádu, řadí Českou republiku do malé skupinky evropských států, které tak také ještě neučinily. V České republice je zákonem upraveno místní referendum a krajské referendum, zatímco ústavní zákon o celostátním referendu je neustále přepracováván a jeho schválení provází a brzdí různé politické machinace a neshody. Navíc, jak je z provedeného srovnání vybraných návrhů zřejmé, značně kolísá i jejich kvalita.

Je otázkou k zamyšlení, zda je žádoucí současný stav, kdy jsou přijímány tyto monotematické normy, které nemají obecnou platnost a po svém použití pouze zneřehledňují právní řád. Řešením této situace je přijetí ústavního zákona o obecném referendu, který by společně s obecnou prováděcí normou stanovil, jak se má postupovat v obdobných případech, jako byl vstup České republiky do Evropské unie.

Nejde nesouhlasit s názorem profesora Knappa, že případný budoucí legislativní proces je potřeba provádět také s vědomím, že zde existuje i sociální rozměr, a je tedy nutné provést výzkum těchto sociálních potřeb a analýzu tohoto celospolečenského vlivu nové právní regulace.<sup>203</sup> Toto řešení je obecně platné a aplikovatelné i na případné další instituty přímé, ale i nepřímé demokracie. Je zcela nepochybné, že pro možné zavádění institutů přímé demokracie a tím zvyšování jejího poměru, je inspirace v zahraničí velice důležitá, ale nemělo by docházet k pouhému kopírování. Vždyť například tolikrát uváděný švýcarský model by beze změn u nás nemohl fungovat a to s ohledem na jinou mentalitu, ale i historické konsekvence.

Neustále je občanům zdůrazňováno množství argumentů proti zvyšování poměru přímé demokracie. Jako tenká linka spojující většinu námitek proti samotné přímé demokracii se objevuje myšlenka, že lidé jsou pouze hloupý dav. Ano, občas se tak opravdu chovají, ale nezbývá než doufat, že se poučí z historie a svých chyb. Snaha o zvýšení poměru přímé demokracie vůči zastupitelské demokracii nepramení z ničeho jiného, než z nespokojenosti občanů s tím, jak jimi volení zástupci hospodaří pouze v zájmu svém a podle toho, která zájmová skupina má šikovnějšího lobbistu a stojí za ní více peněz.

Zvýšení poměru přímé demokracie není lékem na všechny problémy, ale kdyby jejím přínosem bylo pouze to, že by si politici uvědomili, že jsou pod neustálým dohledem voličů, kteří mohou kdykoliv zasáhnout, bylo by to bezpochyby značné pozitivum pro celou společnost.

---

<sup>203</sup> Knapp V. Teorie Práva. Praha: C. H. Beck, 1995. str. 109

## Summary

This thesis contains basic definition and classification of democratic mechanism, his characteristics and differentiation from the mechanism of autocracy. It deals with the meaning and advantage of democracy in general, and its models with regards to participation of citizens in executive. It characterizes representative and direct democracy and their various forms. It focuses more in detail on direct democracy, mainly because the interest of the society in this model of democracy and its function has been increasing over the past few years. It has been shown by the result of recent parliamentary election, which was relatively successful for parties that built their program on promoting direct democracy and increasing its ratio against indirect democracy.

The Czech Republic is a country functioning on principles of representative democracy, but already since the foundation of an independent Czech state, elements of direct democracy can be found in constitution laws. These elements are being studied in this thesis, with regards to their historical development and consequent foreign mutations. Advantages and disadvantages of direct and indirect democracy and their institutions are being compared and evaluated. Attempts at implementation of direct democracy into legislation are still in progress and there are numerous discussions on this topic, that originated on parliamentary ground and now are becoming a public society matter. Direct democracy is perceived by most of the politics as well as society as a synonym to referendum. Moreover, the presidential direct vote is incorrectly considered a direct democracy institution.

The main problem is that the constitution law of The Czech Republic is still missing an establishment of national referendum, specifically a general referendum law that would cover specific single laws necessary for the performance of a particular referendum. The fact that this law is missing in our legal order places The Czech Republic among a small group of European states that haven't made that step yet. The law of The Czech Republic covers local and regional referendum, while the draft of national referendum constitutional law is still being revised and its approval is being delayed due to constant political scheming and disagreement. A solution would be passing of a bill about general referendum that would, along with a general executive norm, determine the procedure in cases such as joining European Union.

The future legislative process must be handled with awareness of a certain social aspect and therefore a research of social needs and analysis of the effect of the new law regulation on society is necessary. This solution is generally valid and applicable on other direct and indirect democracy institutions, as well. Without a doubt, inspiration by foreign countries is very important for implementation and promotion of direct democracy institutions but it should not be simply imitated or copied. E.g. often mentioned Swiss model would never work without adjustments, given the different mentality and historical background.

## Seznam použité literatury

### Monografie

- Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. 226 s.
- Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. s.
- Cabada L., Kubát M. a kol. Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 494 s.
- Cihelková E. a kol. Mění se uspořádání světa a mění se formy vládnutí. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2011. 262 s.
- Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. 191 s.
- Dohnal V. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. Právní rozhledy, 2007, č. 17
- Dvořáková V. Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica, 2008. 255 s.
- Fiala P., Pitrová M. Evropská referenda. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. 311 s.
- Filip J. Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR. Brno: Doplněk, 2003. 556 s.
- Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V. Ústavní systém České republiky. Praha: Prospektum, 1994. 240 s.
- Hart H. L. A. Pojem práva. Praha: Prostor, 2004. 302 s.
- Hendrych D. Právní slovník. Praha: C. H. Beck, 2009. 226 s.
- Hloušek V., Kopeček L. Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 224 s.
- Jaspers K. Otázka viny: Příspěvek k německé otázce. Praha: Academia, 2009. 143 s.
- Jellinek J. Všeobecná státověda. Praha: Jan Laichter, 1906, 866 s.
- Jirásková V., Suchánek R. Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004. 614 s.
- Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 415 s.
- Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. 424 s.
- Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 782 s.
- Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. 1019 s.
- Klokočka V. Ústavy států Evropské unie, 2. díl. Praha: Linde, 2005. 335 s.
- Knapp V. Teorie Práva. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.
- Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. 160 s.
- Kunc J., Dvořáková V. O přechodech k demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994. 156 s.
- Kysela J. Zákonodárství bez parlamentů (Prameny 36). Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. 169 s.
- Malý K. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Linde, 1999. 572 s.
- Otto J. Ottův slovník naučný 19. díl. Praha: J. Otto, 1902. 1051 s.
- Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. 366 s.
- Pavlíček V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář II. Praha: Linde, 2002. 1164 s.
- Pavlíček V., Hřebejk J. Ústava a ústavní řád České republiky. Praha: Linde, 1998. 722 s.
- Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 175 s.
- Pomahač R. Průvodce veřejnou správou. Praha: ISV, 1999. 246 s.
- Příbáň J. Disidenti práva. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. 284 s.
- Rousseau J. J. O společenské smlouvě. Praha: V. Linhart, 1949. 157 s.
- Říchová B. Přehled moderních politologických teorií. Praha: Portál, 2000. 303 s.
- Sartori G. Teória demokracie. Bratislava: Archa, 1993. 512 s.
- Sládeček V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.
- Vedral J. a kol. Zákon o obcích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008. 864 s.
- Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. 85 s.

### Zákony, důvodové zprávy, nálezy ÚS

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18
- Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 1 odst. 2
- Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 54 odst. 2
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, § 8
- Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, § 7



- Zákon 85/1994 Sb., o právu petičním, § 5 odst. 3
- Zákon č. 37/1960 Sb., kterým se mění zákon o volbách do Národního shromáždění, § 51 odst. 2
- Důvodová zpráva zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu
- Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu. Tisk 494/1993 PSP ČR
- Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu. Tisk 2096/1993-1996 PČR
- Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování a o lidové zákonodárné iniciativě. Tisk 149/1996-1998 PČR
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Tisk 914/2002-2006 PČR
- Zákon Národního výboru československého č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.
- Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České Republiky
- Usnesení II.ÚS 20/98, Petiční právo a jeho meze. U 33/10 SbNU 463
- Nález I.ÚS 21/94, Institut petice. N 35/1 SbNU 255
- Nález IV. ÚS 223/04, Návrh na vyhlášení referenda ve Vysokém Mýtě. N 27/36 SbNU 319
- Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu,
- Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, § 46 odst. 1
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, čl 2 odst. 1 a 2
- Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, čl 106 odst. 1
- Mírová smlouva č. 507/1921 Sb. mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Rakouskem, čl. 79 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
- Návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 1 odst. 2
- Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28.05. - 29.05.2010. Praha: ČSÚ, 2010. str. 2

## Elektronické zdroje

- Rakušanová Guasti P. Konceptuální zarámování reprezentace. Dostupné 6. 5. 2013 z <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=414&lst=103>
- Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou. Dostupné 8. 9. 2013 z <http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/washingtonska-deklarace-18-10-1918/>
- Evropská charta místní samosprávy. Preambule. Dostupné 12. 9. 2013 z <http://myop.wz.cz/pdf/evropska.pdf>
- Bělohradský: Demokracie je překonaná forma vládnutí. Dostupné 15. 10. 2013 z <http://aktualne.centrum.cz/rozhovory/clanek.phtml?id=738682>
- O přímé demokracii. Dostupné 10. 11. 2013 z <http://www.hnutiusvit.cz/o-prime-demokracii/>
- Syllová J., Šteigerová S., Vaculová L., Viklický R. Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. Parlamentní institut, 2013. Dostupné 25. 10. 2013 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20544%3E>
- Jeník P. Parametry zákona o referendu jsou zásadní, pane Okamuro, aneb aby se pojem přímá demokracie nezdiskreditoval stejně jako Věci veřejné. Dostupné 25. 11. 2013 z <http://www.blisty.cz/art/70404.html>