

# **Západočeská univerzita v Plzni**

## **Fakulta právnická**



### **Diplomová práce**

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

**Zpracoval: Petr Kopačka**

**Plzeň 2015**

***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 26. března 2015

### ***Poděkování***

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

## Obsah

Úvod.....	5
1 Demokracie.....	7
1.1 Autokratické formy vládnutí.....	7
1.2 Definice demokracie.....	8
1.3 Teoretické koncepce demokracie.....	11
1.3.1 Koncepce nepřímé demokracie.....	12
1.3.2 Koncepce participační demokracie.....	14
1.3.3 Moderní teoretické koncepce demokracie.....	16
2 Základy přímé a zastupitelské demokracie.....	20
2.1 Zastupitelská demokracie.....	20
2.1.1 Parlament.....	21
2.1.2 Volební proces.....	23
2.2 Přímá demokracie.....	28
2.2.1 Lidová iniciativa.....	29
2.2.2 Lidové veto.....	31
2.2.3 Plebiscit.....	32
2.2.4 Imperativní lidové hlasování.....	32
2.2.5 Lidová konzultace.....	33
2.2.6 Referendum.....	33
3 Uplatnění přímé demokracie v modelu české zastupitelské demokracie.....	39
3.1 Historie přímé demokracie v Čechách.....	39
3.1.1 Období do roku 1948.....	39
3.1.2 Období 1948 až 1989.....	40
3.1.3 Období od roku 1989.....	42
3.2 Přímá demokracie v současném právním řádu.....	43
3.2.1 Ústava.....	44
3.2.2 Listina základních práv a svobod.....	46
3.2.3 Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU.....	46
3.2.4 Zákonné normy.....	47
3.2.5 Přímá volba prezidenta.....	50
3.3 Obecné referendum.....	51
4 Přímá a nepřímá demokracie de lege ferenda.....	59
4.1 Námitky vůči zvyšování poměru přímé demokracie.....	59
4.2 Přímá demokracie ve vztahu k tripartitě moci.....	69
4.2.1 Vztah k moci zákonodárné.....	69
4.2.2 Vztah k moci výkonné.....	71
4.2.3 Vztah k moci soudní.....	73
Závěr.....	78
Summary.....	80
Seznam použité literatury.....	82

## Úvod

Česká republika je stát s ústavně zakotvenou zastupitelskou formou demokracie, kdy je státní moc vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, avšak ve stejném článku Ústavy je také uvedeno, že lid může vykonávat státní moc přímo. Občané České republiky se tedy mohou na vládě v této zemi podílet nejen svým hlasem, který odevzdají ve volbách a jímž legitimizují své zástupce, ale mohou použít i vybrané instituty přímé demokracie.

Existuje zde tedy určitý poměr mezi přímou a zastupitelskou demokracií. Nabízí se zde otázka, jaký je tento poměr? Uvažujeme-li však nad poměrem v jeho matematickém významu, je téměř nemožné tento poměr přesně stanovit, neboť bychom museli zajistit nějaká kvantifikovatelná data. V této práci je tedy na poměr mezi přímou a zastupitelskou demokracií nahlíženo spíše ve významu určitého vztahu mezi přímou a nepřímou demokracií. Hlavní ambicí této práce není ani hodnocení, zda je tento poměr dobrý, či špatný, neboť toto je velice subjektivní. Cílem této práce je představit principy a instituty přímé demokracie, zjistit, které jsou v České republice uplatňovány. Hlavním cílem je pak zjistit, zda je možné stávající poměr přímé a zastupitelské demokracie změnit ve prospěch přímé demokracie při dodržení zásadních ústavních kautel a uplatnění institutů přímé demokracie ve vztahu k tripartitě moci.

Samotná práce je rozdělena na několik částí, kdy v části první se bude snažit o základní vymezení demokratické formy vládnutí vůči autokratické formě. Pokusí se definovat samotný pojem demokracie a uvést vybrané teoretické koncepce přímé a zastupitelské demokracie. Ve druhé části se práce bude věnovat atributům zastupitelské a přímé demokracie, přičemž uvede základní instituty. Uvedeny budou také příklady z České republiky, případně uvede příklady ze zahraničí.

Za nejdůležitější kapitoly a těžiště této práce by měly být považovány kapitoly tři a čtyři. Kapitola třetí se bude věnovat uplatnění přímé demokracie v současném právním řádu České republiky, ale bude proveden i historický exkurz. O něco více se hodlám věnovat přímé demokracii a jejím institutům a to nejen v této kapitole, ale celé práci, neboť mne tato koncepce a její uplatnění více zajímá. Zdá se mi také, že v posledních letech dochází k častějším celospolečenským diskuzím na toto téma a na téma jejího možného posílení, a to i přestože v politických kruzích se téma přímé demokracie poměrně pravidelně objevuje. Během celé nedlouhé historie České

republiky se téma přímé demokracie objevuje především v souvislosti s referendem, kterému se tedy bude tato část také věnovat. Práce poukazuje na stále chybějící ústavní úpravu obecného referenda, přestože pokusů bylo několik. Některé z těchto předložených návrhů budou v práci blíže představeny a zhodnoceny.

Poslední čtvrtá část, jež je nejdůležitější, se pokusí upozornit na některé zásadní myšlenky, nad kterými je potřeba se zamyslet před případnou snahou o zvýšení podílu přímé demokracie tím, že budeme více uplatňovat její instituty, nebo dokonce zavádět nové. Nejprve se pokusíme vypořádat s nejčastějšími námitkami, které se mezi odpůrci zvyšování podílu přímé demokracie objevují. Druhá část bude věnována vztahu přímé demokracie vůči moci zákonodárné, výkonné a soudní, přičemž největší komplikace jsou očekávány ve vztahu k moci soudní.

K dosažení vytyčených cílů práce bude využíváno především odborné literatury, normativní právní úpravy, ale i vybraných návrhů ústavních zákonů o obecném referendu. Ve vybraných částech práce bude použito srovnání s právní úpravou a praxí v dalších evropských státech. Využít lze i metodu analogie při zjišťování případných výhod a nevýhod například ve vztahu obecného a místního referenda, které je již v našem právním řádu zakotveno. Především ve vztahu přímé demokracie a tripartity státní moci bude provedena analýza vhodnosti a možnosti uplatnění jednotlivých institutů přímé demokracie.

# 1 Demokracie

Jak již bylo uvedeno, v této kapitole se pokusíme o vymezení demokratické formy vládnutí vůči autokratické formě, definici demokracie a zmíníme vybrané teoretické koncepce demokracie. 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>1</sup> Jedním z nich je například i filosof a sociolog Václav Bělohradský, který to uvádí v rozhovorech s novinářem Karlem Hvizďalou.<sup>2</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.

## 1.1 Autokratické formy vládnutí

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>3</sup>

Pro zachování komplexnosti rozdělení zmíníme pouze okrajově význam autokratické formy vládnutí, která není založena na suverenitě lidu. 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 samoúčelným konstrukčním systémem zaměřeným k ovládnutí obyvatelstva a k udržení (totalitarizaci moci).<sup>4</sup> Politika státu je často spojena s jedinou

<sup>1</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>2</sup> Bělohradský: Demokracie je překonaná forma vládnutí. Dostupné 15. 10. 2014 z <http://aktualne.centrum.cz/rozhovory/clanek.phtml?id=738682>

<sup>3</sup> Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 80

<sup>4</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 186

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 případě o volby svobodné, ale pouze o určitou formalitu, neboť výsledek voleb ve prospěch vládnoucí moci je již předem jasný. 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.<sup>5</sup> Tímto bychom tento drobný exkurz o autokratickém systému ukončili a dále se budeme věnovat pouze demokracii

## 1.2 Definice demokracie

Samotný pojem demokracie<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> 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 mohou být následující zřízení. Jednou z neznámějších forem vlády je monarchie s neomezenou a nekontrolovanou mocí, tedy absolutní monarchie, kde je v čele panovník, jenž není vázán žádným právním systémem. Z minulosti lze uvést jako příklad Francii za vlády Ludvíka XIV, v současnosti je jednou z mála Brunej. Írán v 80. letech v čele s Ajatolláhem Chomejním představuje teokratickou hierarchii založenou na vládě náboženského fundamentalismu, kdy jednotlivé rozdělení vládnoucích funkcí je totožné s funkcemi v hierarchii dané církve. Další mocenskou formou je vláda jediné politické strany, 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. (K tomu srov. Říchová B. Přehled moderních politologických teorií. Praha: Portál, 2000. str. 225) Vládu jedné strany lze ještě rozdělit z hlediska ideologického na ideologie nacionálně socialistická (fašistická), zastupovaná jedinou bezkonkurenční vládnoucí stranou (je důležité upozornit, že fašismus a nacismus není jedno a to samé. Nacismus přebírá principy fašistického státu, ale přidává myšlenky rasismu a antisemitismu) a ideologie totalitárního socialismu, jejímž cílem je zánik kapitalismu. Nejvyšší státní funkce jsou obsazovány lidmi, jež zastávají vysoké funkce ve vládnoucí straně. Hlavním a oficiálním cílem se pak stává dosažení komunismu. (SSSR, KLDK) Jako v pořadí třetí můžeme zmínit neomezenou prezidentskou moc nebo také prezidentskou diktaturu, 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.) (Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 40) V neposlední řadě do výčtu patří i vojenská junta, 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.) 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. Nežádka kdy také dochází v průběhu času k přechodu od jedné formy ke druhé.

<sup>6</sup> Samotné slovo demokracie pochází z řeckého výrazu *démokratiá*, který vznikl spojením dvou řeckých slov, a to slova *démos* (lid) a *kratein* (vládnout).



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>7</sup> Lišily se také jednotlivé úhly pohledu, pod kterými bylo na demokracii nahlíženo ve snaze vytvořit její přesnou definici. Pravděpodobně nejslavnější a nejvíce používanou definici demokracie pronesl americký prezident Abraham Lincoln, který demokracii vymezil jako *vládu lidu, prostřednictvím lidu a pro lid*.<sup>8</sup> Tuto definici podrobil kritické analýze politolog G. Sartori, který jejím rozbořením upozornil na různé možnosti chápání pojmu demokracie, upozornil na jeho významovou šíři a také na to, že obecná shoda ohledně výkladu tohoto pojmu je v podstatě nemožná.<sup>9</sup>

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>10</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>11</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

<sup>7</sup> Hart H. L. A. Pojem práva. Praha: Prostor, 2004. str. 29

<sup>8</sup> Toto lze rozvést tak, že *vláda lidu* je mocí lidu, protože zahrnuje celý lid, ale zároveň také proto, že získává legitimitu díky podpoře lidu, tedy jde o vládu se souhlasem lidu. *Vládu prostřednictvím lidu* je možné chápat ve smyslu výkonu moci lidem, tedy účasti lidu na procesu vládnutí. A pod pojmem *vláda pro lid* rozumíme snahu o společné blaho všech lidí a zajištění práv jednotlivců. (Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 16)

<sup>9</sup> „Až do 40. let lidé věděli, co je demokracie, a buď se jim líbila, nebo ji odmítali. Od 40. let všichni tvrdíme, že demokracii přijímáme, ale už se neshodujeme v tom, čím je. Žijeme v časech, které je možné příznačně charakterizovat jako věk konfúze v chápání demokracie.“ (Sartori G. Teória demokracie. Bratislava: Archa, 1993. str. 8)

<sup>10</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 177

<sup>11</sup> Kunc J., Dvořáková V. O přechodech k demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994. str.

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 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>12</sup>

S tímto řízením země státním aparátem je neodmyslitelně spojen termín byrokracie. Samotný termín byrokracie má několik různých významů. Jedním z nich může být označení administrativního systému, kde dochází k trvalému jednání vyškolených profesionálů podle předem daných pravidel. Byrokracie může také označovat systém vlády, kdy dochází k obsazování hlavních exekutivních funkcí profesionálními úředníky místo volenými zástupci. Termín byrokracie je však také užíván v poněkud pejorativním označení fungování úřednického aparátu, který trpí nejrůznějšími vadami, jako jsou například průtahy.

Samotnou definici byrokracie jako administrativního systému prvně uvedl Max Weber. Weber si všiml, že ve většině politických systémů převládá správa profesionálních odborníků, kdy nejvíce viditelné je to hlavně v organizacích s rozsáhlými a složitými administrativními úkoly, jako jsou například politické strany, odbory, velké koncerny. Max Weber nakonec své poznatky shrnul a byrokracii definoval jako systém administrativy, který je charakterizován: hierarchií, neosobností, kontinuitou a odborností. Díky těmto charakteristikám dochází k maximální administrativní výkonnosti a byrokracie se stává ve složité industriální společnosti nepostradatelnou.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 83

<sup>13</sup> Blackwell B. Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno: Barrister & Principal, 2003.

Úřednictvo v demokratické občanské společnosti svými organizačními strukturami a kontrolními mechanismy formálně naplňuje obsahové vymezení byrokracie, ale pružností a často i svým osobním tvůrčím přístupem jednotlivých úředníků spíše podporují hanlivý význam pojmu byrokracie.<sup>14</sup> Osobní rozhodnutí učiněná jednotlivci nemají stejnou hodnotu jako rozhodnutí učiněná a prosazovaná orgány státní moci.<sup>15</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>16</sup>

### 1.3 Teoretické koncepce demokracie

V průběhu času se nad výše uvedenými pojmy, jako je například lid, vláda nebo vláda lidu zamýšlel každý autor, který se zabýval demokracií. Mnoho z nich bylo ovlivněno prostředím, historickými prameny nebo vlastními zkušenostmi odvíjejícími se od dané doby, hodnot a samotného fungování společnosti a politiky. Existuje tedy mnoho odlišných názorů na to, jak demokracie a demokratická společnost funguje, ale i na to, jak by v ideálním případě fungovat měla. Proto je poněkud přesnější hovořit spíše o teoriích demokracie než pouze o teorii jediné. Tyto teorie je tedy možné rozdělit podle jednotlivých znaků na určité typy.

Normativně zaměřené teorie demokracie se snaží odpovědět na otázky, jaké jsou cíle a ideály, ke kterým směřují. Například určují, co všechno musí společnost splnit, aby mohla být považována za demokratickou. Stanoví, co je ideál demokracie. Empiricky orientované teorie demokracie zase zkoumají existující formy demokracie v daném politickém systému a tyto demokracie porovnává mezi sebou. Zkoumají je z hlediska společenského vývoje, ale i v průběhu času. Toto rozdělení není zcela bezproblémové, neboť většina demokratických teorií obsahuje v různém poměru prvky normativní i empirické.

Rozdělit teorie demokracie můžeme také z hlediska výkonu vlády lidu na dvě

---

str. 48

<sup>14</sup> Adamová K., Křížkovský L., Šouša J., Šoušová J. Politologický slovník. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 16

<sup>15</sup> Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. str. 68

<sup>16</sup> Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. str. 43

základní skupiny, a to na demokracii přímou a demokracii nepřímou.<sup>17</sup> Toto rozdělení je poměrně zjednodušené, přesto mu však nelze upřít výstižnost a přehlednost, dostačující pro účely této práce.

### 1.3.1 Koncepce nepřímé demokracie

Koncepce nepřímé demokracie vychází z presumpce, že „občané nevykonávají moc přímo, ale prostřednictvím volených zástupců, kteří reprezentují jejich zájmy“.<sup>18</sup> Její základy pocházejí už od Aristotela, který se věnuje zkoumání různých způsobů vlády, neboť připouští existenci více druhů vhodné vlády, přičemž se zaměřuje hlavně na rozdíl mezi oligarchií a demokracií. Podle Aristotelovy Politiky<sup>19</sup> by nejlepší typ státu měl mít takovou formu vlády, kde by všichni občané měli přístup do některých úřadů, kterými vládou a které naopak vládou jim.

Dalšího rozvoje tato koncepce dosáhla v politickém myšlení, které vychází z liberalismu<sup>20</sup> a postupným spojováním s demokratickými myšlenkami vznikla koncepce liberální demokracie. Ta se s ohledem na novodobé politické myšlení často rozděluje na dvě hlavní varianty, a to protektivní demokracii<sup>21</sup> a vývojovou demokracii. Koncepce vývojové demokracie navíc přidává důraz na rovnost občanů, která má být zajištěna aktivní činností státu. Jedním z nejznámějších představitelů této koncepce je John Stuart Mill, který ve svém učení trvale spojil myšlenky politického liberalismu a zastupitelské demokracie. Ostatně zastupitelskou demokracii považuje za jedinou vhodnou volbu pro velké státní útvary. „*Je patrné, že jediná vláda, která může vyhovět všem nezbytnostem společenského stavu, je ta vláda, na které se podílí veškerý lid, že účast i v nejnepatrnější veřejné funkci je*

<sup>17</sup> Toto rozdělení ve své práci používá i Prof. David Held, který uplatňuje i další rozdělení teorií demokracie na čtyři hlavní klasické modely, kam patří demokracie starověkých Atén, rozvojová demokracie, protektivní demokracie a marxistická koncepce přímé demokracie, a na čtyři současné modely, kde vymezuje kompetitivní elitistickou demokracii, participační demokracii, legální demokracii a pluralismus. (Held D. Models of Democracy. Oxford: Blackwell Publishers, 2006)

<sup>18</sup> Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 25

<sup>19</sup> Aristoteles. Politika. Praha: OIKOYMENH, 1999.

<sup>20</sup> „Způsob myšlení o člověku a politice, který inspiroval během posledních čtyř století několik politických hnutí v Evropě a v zemích ovlivněných evropskou kulturou. Problém jeho vymezení ztěžuje skutečnost, že nejsilnější konzervativní a radikální rivalové liberalismu často dospěli ke svým neliberálním postojům z liberálních premis; konzervativci liberalismu konzervují a radikálové radikalizují. Základním principem moderního liberalismu je názor, že politika je něco umělého. Vláda je nutná, ale není přirozená. Přirozeným stavem člověka je volnost.“ (Blackwell B. Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno: Barrister & Principal, 2003. str. 238)

<sup>21</sup> Navazuje na základní myšlenky J. Locka o zajištění svobody člověka a odpovědnosti vlády za ochranu přirozených práv občanů. Objevují se zde myšlenky dělby moci, zaručení občanských práv občanů, oddělení státu a občanské společnosti založené na soukromém vlastnictví a tržní ekonomice. (Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 25)

*užitečná, že tato účast měla by být všude tak velká, jak jen to úroveň všeobecného rozvoje společnosti dovoluje, a že nakonec nemůže být nic žádoucnějšího, než aby se mohli všichni podílet na suverénní moci státu. Protože se však ve státě, vyjma jednotlivé malé obce, mohou všichni osobně podílet jen na určité velmi malé části veřejných úkolů, vyplývá z toho, že ideálním typem dokonalé vlády je zastupitelská vláda.“<sup>22</sup>*

Výše uvedené koncepce musely čelit silící kritice z více směrů. Jedním byl elitismus<sup>23</sup>, který upozorňoval na skutečnost, že faktickou moc nad společností má vždy menšina, která rozhoduje. V díle G. Moscy se objevuje tvrzení, že „*lidská nerovnost je přirozenou a nepřekonatelnou záležitostí, a že ani demokracie ji nedokáže v jakékoliv podobě změnit. I v zastupitelské demokracii vládne menšina vlivných a mocných. Přestože jsou volby svobodné, vládnoucí elita si trvale udržuje moc pod svou kontrolou.*“<sup>24</sup> Zakladatelé teorie elitismu považují rozdělení společnosti na politicky a mocensky bezmocnou většinu a vládnoucí menšinu za nezměnitelnou skutečnost. Z toho vyplývá i neexistence skutečné rovnosti a ne zcela jasný rozdíl v demokratickém a nedemokratickém systému vlády. Další rozvoj této teorie však přinesl určitý posun k demokracii. Klíčovou roli zde sehrála osoba rakouského ekonoma Josepha A. Shumpetera a jeho koncepce demokracie. Ten si je stejně jako klasičtí elitisté vědom zásadního vlivu mocné menšiny na fungování politického systému, ale na rozdíl od nich zastává názor, že demokratický model vlády není vyloučený, a upozorňuje na zásadní prvek, kterým je trvalá konkurence mezi jednotlivými skupinami elit.<sup>25</sup> Je tak předchůdcem ekonomických teorií demokracie.<sup>26</sup> Kritika liberalismu stavěla hlavně na teoriích demokracie, které se vyznačují silnými participačními znaky. Jako nejdůležitější zástupce lze uvést teoretické konstrukce J. J. Rousseaua a také marxistické chápání demokracie.

<sup>22</sup> Mill J. S. Úvahy o vládě ústavní. Praha: Svoboda – Libertas, 1992. str. 52

<sup>23</sup> Tento termín v politickém myšlení zavedli italští sociologové Gaetano Mosca a Vilfredo Pareto

<sup>24</sup> Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 154

<sup>25</sup> Podle Shumpetera je „*demokratická metoda metodou institučního zabezpečení politického rozhodování, ve kterém získávají jednotlivci moc rozhodovat prostřednictvím konkurenčního boje o hlasy ve volbách. Politický proces je považován za tržní proces, v němž voliči jsou zákazníci a politikové a byrokrati dodavatelé.*“ (Blackwell B. Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno: Barrister & Principal, 2003. str. 443)

<sup>26</sup> Demokratické teorie lze rozčlenit také podle oblasti, které se věnují. Oblastí teorií ekonomické demokracie je demokracie jako přibližná rovnost ekonomických podmínek jedinců ve společnosti nebo jako demokracie, ve které existuje demokratická účast pracovníků na řízení podniků. 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.

### 1.3.2 Koncepce participační demokracie

V participační demokracii je snaha o to, aby se co nejvíce jedinců podílelo na co možná největším množství rozhodnutí. Tyto myšlenky sahají až do starověku, kdy je za klasický příklad přímé demokracie považován athénský model, na který různí autoři později navazují. Jedním z autorů, který výrazně přispěl k oživení této koncepce, je Jean Jacques Rousseau, jenž se sice nachází někde na pomezí zastupitelské a přímé demokracie, ale přece jen se více kloní k poslední jmenované, přestože to podle některých jeho výroků nevypadá.<sup>27</sup> I když zaujímá poměrně kritický pohled na athénskou demokracii, v jeho myšlenkách lze nalézt z ní vycházející inspiraci stejně tak jako inspiraci římskou republikou. Rousseau tvrdí, že politická obec vzniká společenskou smlouvou, kterou převede jednotlivec svá přirozená práva na společenství. Tím, že tento převod uskuteční všichni jednotlivci ve stejném rozsahu, nedochází k podřízení se libovůli druhých, ale „*zůstávají svobodní, neboť když se každý dává všem, nedává se nikomu, a když jeden nezískává nad druhým jiné právo, než jaké on sám nad sebou postoupil, získá člověk náhradu za vše, co ztrácí, a více síly k tomu, aby si zachoval to, co má. Nikdo se tak nepoddává druhému, ale podřizuje se kolektivu všech.*“<sup>28</sup> Jednotlivci uzavřením společenské smlouvy vytvářejí lid. Lid je tedy jednotný na základě svého společného zájmu, kterým jsou obecně přijatelná pravidla společného soužití ve státě. Tato pravidla nebo chceme-li zákony představují všeobecnou vůli lidu, lid se stává suverénem. Suverenita lidu<sup>29</sup> se stává hlavní myšlenkou Rousseauovy filosofie státu. Stejně tak jako nemůže jednotlivec předat svou vůli druhému, není možné, aby svoji vůli předal lid. Z této myšlenky učinil Rousseau důležitý závěr a to takový, že svrchovaná moc, tedy lid, se nemůže nechat zastupovat. „*Zákony jsou vyjádřením obecné vůle, a vydávat zákony tedy může pouze lid. Zastoupení parlamentem, jaké známe z moderních reprezentativních demokracií, není možné, na zákonech se musí lid usnášet přímo. Každý zákon, který lid osobně neschválil, je neplatný; není to zákon.*“<sup>30</sup> Teorie společenské smlouvy položila základy pro vytvoření demokratické vlády a navzdory odmítla legitimitu

<sup>27</sup> „*Bereme-li výraz demokracie v přísném slova smyslu, pak nikdy pravá demokracie neexistovala a nikdy nebude existovat, protože je proti přirozenému řádu, aby velký počet vládl a malý počet byl ovládán.*“ (Rousseau J. J. Rozpravy. Praha: Svoboda, 1978. str. 273)

<sup>28</sup> Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřítelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 94

<sup>29</sup> Suverenita lidu musí být vykonávána přímo lidem. Podle Rousseaua je jediná a nedělitelná a její uskutečnitelnost je možná pouze v případě, že se na ní může podílet skutečně celý lid.

<sup>30</sup> Cabada L., Kubát M. a kol. Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. str. 354

královlády jako přirozeného a nesporného bohem či dědičností zaručeného privilegia.

Výrazná kritika konceptu liberální demokracie přichází také od levicově orientovaných autorů. Jedním z nejvýznamnějších je bezesporu Karel Marx, jehož kritická analýza kapitalistické společnosti položila teoretické základy pro politické hnutí nesoucí jeho jméno.<sup>31</sup> Samotný Marx dokonce popisoval „*koncept liberální demokracie za podvod, který má maskovat fakt, že ve společnosti probíhá neustálý třídní boj. Každý stát je přitom primárně nástrojem utlačování jedné třídy druhou, a to včetně státu liberálně demokratického.*“<sup>32</sup> Marxismus vidí revoluci jako jediné východisko k osvobození dělnické třídy a nastolení vlády proletariátu. Tuto vládu označuje jako skutečnou demokracii, která nese silné participační znaky. Tato teoretická koncepce ideální společnosti a vlády se podstatně odlišovala od známých zastupitelských modelů vlády, ale jak se později ukázalo v Sovětském svazu, praxe byla zcela odlišná a tato koncepce se dalším rozvojem přeměnila do jedné z nejstrašnějších totalitních diktatur.

Na marxistické myšlenky participační demokracie se pokoušelo navázat několik jejich zastánců, kterým však bránila určitá nejednotnost názorů. Jistou výjimku představovala skupina radikálních myslitelů označovaných jako *nová levice*<sup>33</sup>, která kritizovala jak koncepce západní liberální demokracie, tak komunistického východního bloku. Vizí nové levice je demokratická společnost založená na myšlence samosprávného společenství, kde na řízení jeho klíčových sociálních institucí se občané přímo podílejí.

### 1.3.3 Moderní teoretické koncepce demokracie

Rozdělení teorií demokracie je možné také z hlediska zájmů ve společnosti, neboť role různých zájmových skupin je častým tématem diskuzí o demokracii. Podrobně studován je hlavně jejich vliv na politický proces a zejména vztah ke společnosti a státu samotnému. Nejvýznamnější jsou dvě teorie, které byly utvořeny v průběhu

<sup>31</sup> Marxismus je ekonomická, společenská a politická teorie a praxe, která má základ v díle Karla Marxe a Bedřicha Engelse a je dále rozvíjena dalšími autory. Přesné vymezení tohoto pojmu není snadné, neboť je zde velké množství teorií, které ho využívají a definují poněkud odlišně. (Blackwell B. Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno: Barrister & Principal, 2003. str. 283)

<sup>32</sup> Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 35

<sup>33</sup> Nová levice je souhrnný termín pro skupinu radikálních myslitelů, která se v období od konce padesátých let do začátku sedmdesátých pokoušela o oživení socialistického myšlení a propojení některých marxistických ideí s myšlenkou participační demokracie. (Blackwell B. Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno: Barrister & Principal, 2003. str. 324)

dvacátého století, a to teorie pluralismu<sup>34</sup> a teorie korporatismu<sup>35</sup>, respektive neokorporatismu<sup>36</sup>.

Teorie neokorporativní demokracie je založena na vzájemném propojení státu a zájmových skupin, stát je identifikován jako hlavní činitel, který zájmy utváří. Počet skupin je omezen na reprezentanty nejdůležitějších ekonomických, ale i společenských zájmů. Naopak pluralitní demokracie je založena na vzájemném soutěžení velkého množství přesně určených skupin zastávajících partikulární zájmy a jsou oddělené od státu. Vztahu těchto dvou koncepcí se blíže věnuje také B. Říchová, která jako hlavní protiklady uvádí, že „*korporativní model posiluje a utváří koordinaci mezi zájmovými skupinami a státem, naproti tomu pluralismus posiluje soutěživost. V případě korporatismu se jedná o takovou techniku zprostředkování zájmů, která zdůrazňuje řád, strnulost, nerovnost v přístupech a hierarchii, na rozdíl od pluralismu, v němž hrají nejdůležitější roli takové prvky jako spontánnost, soutěživost, rovnost v přístupu a demokracie.*“<sup>37</sup>

Koncepce pluralitní demokracie je koncepcí, která převládá. Pluralismem je také nazýván politický systém, jenž je založený na principu existence několika rovnoprávných politických subjektů, což je esenciální podmínkou demokracie.

Blahož<sup>38</sup> uvádí několik nejvýznamnějších hodnot pluralitní demokracie, je však nutné

<sup>34</sup> Pluralismus se definuje různě, například jako „*ideál dobrého života, jako charakteristický rys politiky v západních kapitalistických demokraciích, jako teorie etiky vztahující se k politice liberálních společností a jako doktrína kulturní rozmanitosti, která neschvaluje ani relativistické, ani monistické hodnocení alternativních kultur.*“ (Blackwell B. Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno: Barrister & Principal, 2003. str. 348)

<sup>35</sup> Existuje několik definic tohoto pojmu, jednou z nich je tato sestavená na základě moderního užití: „*Korporatismus je specifický společensko-politický proces, v němž omezený počet monopolních organizací reprezentujících funkční zájmy jedná se státem o státní politice. Výměnou za vyhovující politiku se vůdci zájmových skupin zavazují k tomu, že budou prostřednictvím svých členů tuto politiku realizovat.*“ (Blackwell B. Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno: Barrister & Principal, 2003. str. 224)

<sup>36</sup> Za použitím názvu neokorporatismus (neokorporativismus) stojí snaha o odlišení tohoto pojmu od dříve užívaného korporatismu (korporativismu) v souvislosti se stavovským státem.

<sup>37</sup> Říchová B. Přehled moderních politologických teorií. Praha: Portál, 2000. str. 183

<sup>38</sup> 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 vzájemně 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. Dochází také ke zvyšování potřeby moci a skutečné



poznámenat, že uvedené hodnoty pluralitní demokracie mohou být vnímány jak pozitivně, tak i negativně. Vždy záleží na konkrétním úhlu pohledu. 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>39</sup>

Pokud zmiňujeme různé demokratické teorie a koncepce, nelze opomenout moderní teorii tzv. konsociační demokracie, jejímž hlavním představitelem je Arend Lijphart<sup>40</sup>, který tuto koncepci nadále rozvíjí. Lijphart označil s ohledem na stupeň kulturní fragmentace a soudržnost politické elity čtyři typy demokracií: odstředivou, dostředivou, konsociační a depolitizovanou, přičemž hlavní pozornost pak věnuje konsociační demokracii, kterou propracoval na základě analýzy vybraných zemí.<sup>41</sup> Ve svých počátcích byla konsociační teorie formulována jako systém, díky kterému nedochází k vyostřování konfliktů mezi jednotlivými zájmy pluralitní společnosti, které mohou být náboženské, sociální nebo třeba jazykové, mající za následek přechod demokratického systému na nedemokratický. Ke konfliktům údajně nedochází proto, že existuje pevné rozdělení společnosti, elity jsou přístupné dohodě a také kvůli existenci politické kultury a tradice. Tato teorie byla samotným Lijphartem opakovaně upravována až do podoby, kterou nazývá konsensuální demokracií a proti ní staví většinový (westminsterský) model. Rozdíly těchto dvou modelů názorně ukazuje následující tabulka.

---

moci těch, kteří mají mimořádný politický talent. (Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. str. 28)

<sup>39</sup> Říchová B. Přehled moderních politologických teorií. Praha: Portál, 2000. str. 156

<sup>40</sup> Politolog narozený v roce 1936 v Nizozemsku.

<sup>41</sup> Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 204

<b>Konsensuální model</b>	<b>Westminsterský model</b>
Sdílení exekutivní moci, velké koalice	Koncentrace výkonné moci v rukou jedné strany, „jednobarevná“ vláda
Formální a neformální rozptýlení moci	Fúze moci, převaha vlády nad parlamentem
Vyvážený (symetrický) bikameralismus	Nevyvážený (asymetrický) bikameralismus
Multipartismus	Bipartismus
Vícerozměrný stranický systém	Jednorozměrný stranický systém
Poměrný volební systém	Většinový volební systém
Teritoriální i neteritoriální federalismus, vysoký stupeň decentralizace	Unitární a centralizovaná vláda
Psaná ústava a menšinové veto	Nepsaná ústava a neohrazená suverenity parlamentu – neomezuje ji ani přímá demokracie
Korporativismus	Pluralismus
Nezávislost centrální banky	Závislost centrální banky

*Zdroj:* Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 216

Toto rozdělení je však nutné chápat pouze jako teoretické. Jde o jakési vymezení krajních bodů, mezi nimiž se nachází skutečné politické systémy, které nikdy zcela nenaplnují podmínky daného modelu. Existují tak země, které se více blíží konsensuálnímu modelu<sup>42</sup>, země, které se blíží westminsterskému modelu<sup>43</sup>, ale i země obsahující znaky obou modelů<sup>44</sup>.

Zde se nabízí otázka, jaké znaky nese aktuální česká demokracie? Přestože došlo k výraznému posílení samosprávy, je Česká republika bezpochyby unitárním státem, kde rozhodující kompetence má stát. Jsou zde dvě komory Parlamentu České republiky, ale Senát nemá tak silnou pozici jako dolní komora, která může jeho rozhodnutí přehlasovat. Navíc do Poslanecké sněmovny je voleno *podle zásad poměrného zastoupení*<sup>45</sup> a do Senátu *podle zásad většinového zastoupení*<sup>46</sup>. Hloušek k tomu dodává, že „*způsob volby do horní komory a ústavní vymezení jejich kompetencí se v žádném případě neblíží ideálu vyváženého bikameralismu v konsensuálních demokraciích.*“<sup>47</sup> Stále zde chybí nástroje přímé demokracie, použitelné na celostátní úrovni. Naopak konsensuální demokracii odpovídá poměrně vysoká nezávislost České národní banky na vládě. Odpovídá tomu také existence

<sup>42</sup> Belgie, Nizozemsko, Rakousko, Švédsko

<sup>43</sup> Francie, Irsko, Itálie, Velká Británie

<sup>44</sup> Dánsko, Finsko, Německo, Švýcarsko

<sup>45</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18 ods. 1

<sup>46</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18 ods. 2

<sup>47</sup> Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova universita v Brně, 2007. str. 226

psané ústavy a vícestranické uspořádání, které často směřuje k nutnosti uzavřít povolební koalici pro tvorbu a podporu vlády. Jak je vidět z tohoto základního posouzení, demokracii České republiky není možné jednoznačně zařadit, neboť obsahuje poněkud nesystémově prvky z obou Lijphartových modelů. Tento stav je dozajista zapříčiněn také tím, že zde byl přirozený historický vývoj demokracie narušen komunistickým režimem, který zcela změnil fungování politických stran a zájmových skupin.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Došlo k naprostému rozvrácení vazeb mezi politickými stranami a voliči, které byly v ČSR, a to následkem výrazných společensko-politických změn. Po roce 1989 se proto prvorepublikovým stranám nepodařilo obnovit tradiční pozice.

## 2 Základy přímé a zastupitelské demokracie

Základem demokratické formy vlády je 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. 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>49</sup> Největší problém je samozřejmě poslední uvedená podmínka, vzhledem k současné velikosti států a počtu jejich obyvatel.

### 2.1 Zastupitelská demokracie

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>50</sup> Proto se demokracie reprezentativní nazývá také demokracií zastupitelskou, což z filosofického hlediska není totéž, ale v této práci to rozlišováno není.

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>51</sup>

Zastupitelská demokracie je tou nejtypičtější formou demokracie vůbec. Objevuje se již v římském právu, ale za počátky moderní zastupitelské demokracie je

<sup>49</sup> Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. str. 39

<sup>50</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 180

<sup>51</sup> Rakušanová Guasti P. Konceptuální zarámování reprezentace. Dostupné 6. 5. 2014 z <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=414&lst=103>

považována francouzská Ústava z roku 1791.<sup>52</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.

### 2.1.1 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>53</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>54</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>55</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>56</sup>

Funkce kontrolní a rozpočtová patří také mezi ústavní funkce parlamentu, kdy

<sup>52</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 63

<sup>53</sup> K tomu srov. Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 88

<sup>54</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 63

<sup>55</sup> Hloušek V., Kopeček L. Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. str. 31

<sup>56</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 170

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>57</sup>

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 dělené moci a vzájemné kontroly.<sup>58</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 nepřipustné 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>59</sup> To, že se daná politická strana dostane

<sup>57</sup> Klíma K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, 2006. str. 65

<sup>58</sup> Kohák E. *Průvodce po demokracii*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 91

<sup>59</sup> Klíma K. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 171

do parlamentu, ale ještě nutně nemusí znamenat, že získá podíl na politické moci.<sup>60</sup>

### 2.1.2 Volební proces

V ústavních systémech demokratických států není volbami ustavován pouze parlament, ale i další orgány veřejné moci.<sup>61</sup> 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>62</sup>

<sup>60</sup> Hloušek V., Kopeček L. Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. str. 31

<sup>61</sup> V prezidentských či tzv. poloprezidentských systémech se přímo volí prezidenti, tak je tomu například v USA, Francii, Polsku. Běžně se přímo či nepřímo volí územní zastupitelské orgány veřejné moci například tzv. obecní rady – SRN, Rakousko, Francie. V USA či Velké Británii mohou být voleni taktéž vyšší úředníci či soudci. (Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 172)

<sup>62</sup> Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. str. 256

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>63</sup> V České republice je toto právo uvedeno v článku 18.<sup>64</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>65</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, cenzus státního občanství, cenzus morálky.<sup>66</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

<sup>63</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 80

<sup>64</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18

<sup>65</sup> Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. str. 257

<sup>66</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 80



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>67</sup>

Samotná organizace voleb je především založena na teritoriálním principu, tedy na rozdělení území na menší části, z nichž vzhází 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.<sup>68</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>69</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>70</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>71</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 mandátů či stranám v závislosti na počtu obdržených hlasů. V této souvislosti se hovoří o dvou typech volebního systému, a to systému většinovém a systému poměrného zastoupení, o kterém

<sup>67</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 102

<sup>68</sup> 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 se stanoví buď ze zákona, nebo akty centrální moci či místní správy. (Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 175)

<sup>69</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 82

<sup>70</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 176

<sup>71</sup> Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. str. 259

například Kohák mluví jako o systému, který nabízí voliči spíše volbu názoru než konkrétní osobnosti.<sup>72</sup> V systému většinovém mandát obsadí kandidát, který obdržel absolutní nebo relativní většinu hlasů. V tomto systému hlasy pro 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>73</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>74</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>75</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

<sup>72</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 75

<sup>73</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 83

<sup>74</sup> Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 126

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

oběma vítěznými kandidáty.

Proporcionální systém znamená možnost poměrného zastoupení členů 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>76</sup>

Podle článku 18 odst. 3 Ústavy České republiky má právo volit každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let.<sup>77</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. Přibáň k pokusu o odpověď na otázku: „Kdo je lid?“ uvádí, že tato odpověď nemůže mít konkrétní podobu, obdobně jako starozákonní Jahve.<sup>78</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>79</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>80</sup>

<sup>76</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 84

<sup>77</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18 odst. 3

<sup>78</sup> Přibáň J. Disidenti práva. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. str. 27

<sup>79</sup> Filip J. Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR. Brno: Doplněk, 2003. str. 198

<sup>80</sup> Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28.05. - 29.05.2010. Praha: ČSÚ, 2010. str. 2

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.

## 2.2 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>81</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 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

<sup>81</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 56

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,
- referendum jako konzultace voličů o otázce nebo o návrhu textu, eventuálně přímé rozhodnutí ve věci.<sup>82</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>83</sup>

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. V následujícím textu se některé nejdůležitější pokusíme popsat, případně uvést vhodné příklady.

### 2.2.1 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>84</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>85</sup> V případě, že návrh nebyl přijat státním orgánem, následuje většinou vypsání referenda, kdy se předkladatelé návrhu obrazejí 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

<sup>82</sup> Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 167

<sup>83</sup> Klíma K. A kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 86

<sup>84</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 185

<sup>85</sup> Filip J. Ústavní právo České republiky. Brno: MU v Brně, 2003. str. 384

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 (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>86</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>87</sup>

Lidová iniciativa umožňuje přímou aktivitu občanů a jejich vliv na znění textu například zákona nebo vyhlášky. Jako příklad lze uvést Švýcarsko, kde 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>88</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

<sup>86</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, § 8

<sup>87</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>88</sup> Dvořáková V. Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica, 2008. str. 240

návrh dosáhl většiny hlasů obyvatel i většinu hlasů jednotlivých kantonů, tzv. stavovskou většinu. Za výsledný hlas kantonu je považován vítězný 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>89</sup>

### 2.2.2 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.

### 2.2.3 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

<sup>89</sup> Dvořáková V. Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica, 2008. str. 243

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 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>90</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>91</sup>

#### 2.2.4 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 řádech jednotlivých zemí není zcela obvyklý.<sup>92</sup> Jedním z příkladů, kde se tento institut objevuje, může být Slovensko. Ve skutečnosti je samotné odvolání prezidenta poměrně obtížně realizovatelné, protože je zde stanoveno poměrně vysoké kvórum.

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

<sup>90</sup> Důvodová zpráva zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu

<sup>91</sup> Mírová smlouva č. 507/1921 Sb. mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Rakouskem, čl. 79

<sup>92</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 185



okamžitého odvolání jako pověstný Damoklův meč.

### 2.2.5 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>93</sup> Ani tento institut přímé demokracie není samostatně zaveden v právním řádu České republiky.

### 2.2.6 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>94</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 samosprávního 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.

<sup>93</sup> Filip J. Ústavní právo České republiky. Brno: MU v Brně, 2003. str. 385

<sup>94</sup> Filip J. Ústavní právo České republiky. Brno: MU v Brně, 2003. str. 388

### 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),

### 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>95</sup> Naopak slovenská ústava má kворum 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>96</sup>

### c) Z hlediska povinnosti konání

- referendum iniciované peticemi občanů, kdy iniciativa k vypsání referenda je na vůli občanů a záleží na dosaženém počtu podpisů pod peticemi.<sup>97</sup>
- Referendum povinné neboli obligatorní je vyhlášováno ve všech

<sup>95</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>96</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, čl 98 odst. 1

<sup>97</sup> Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. str. 59

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>98</sup> Naopak fakultativní referendum se koná pouze v případě, že k jeho konání vyzve oprávněný subjekt, který má toto právo 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.<sup>99</sup>

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>100</sup>

Jak je vidět, předměty referenda mohou být různé a jejich specifikace poměrně obtížná. Většinou je proto užíváno negativního vymezení, kdy je konkrétně

<sup>98</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, čl 93 odst. 1

<sup>99</sup> 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).

<sup>100</sup> Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 87

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>101</sup> Zde se nachází určitý rozpor, který je ale spíše filozofický než 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>102</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.

<sup>101</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, čl 93 odst. 3

<sup>102</sup> Rousseau J. J. O společenské smlouvě. Praha: V. Linhart, 1949. str. 115

Častým nástrojem předznamenávajícím použití referenda je petice.<sup>103</sup> Přestože se nejedná o tradiční institut přímé demokracie, jde o její historicky nejbližší formu. Peticí se totiž rozumí neformální vyjádření názorů obyvatelstva a stanovenou povinností orgánů státní moci je petici se zabývat a reagovat na ni. 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.<sup>104</sup> 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>105</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. Ve své podstatě jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.<sup>106</sup>

Z obsahu petice, jak je již uvedeno výše, neplyne pro státní orgán žádná závaznost a tím je tento institut přímé demokracie poněkud znehodnocen. 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

<sup>103</sup> Výraz petice je odvozený z latinského slova *petitio*, které znamená žádost, prosbu, a to zvláště k panovníkovi, parlamentu nebo úřadům. (Otto J. Ottův slovník naučný 19. díl. Praha: J. Otto, 1902. str. 605) S požadavky a prosbami se na panovníka obracely nejrůznější zájmové skupiny, jako například šlechta, měšťané nebo zástupci cechů, již od pradávna. (Malý K. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Linde, 1999. str. 193) 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.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České Republiky, čl. 18 odst. 1

<sup>106</sup> Nález I.ÚS 21/94, Institut petice. N 35/1 SbNU 255

alespoň částečně závazná.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Konkrétním příkladem může být petice připojená k občanskému návrhu kandidáta na prezidenta, kde je stanoven minimální počet 50 000 podpisů občanů České republiky oprávněných k volbě. (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 58 odst. 5)

### **3 Uplatnění přímé demokracie v modelu české zastupitelské demokracie.**

Tato kapitola se bude věnovat znakům a institutům přímé demokracie, které lze najít v současném právním řádu České republiky, ale i v právních řádech, které na dnešním území platily v minulosti, neboť jak již bylo řečeno, přímá demokracie není pouze fenoménem posledních let.

#### **3.1 Historie přímé demokracie v Čechách**

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

##### **3.1.1 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>108</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>109</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

<sup>108</sup> Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou.

Dostupné 8. 9. 2014 z <http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/washingtonska-deklarace-18-10-1918/>

<sup>109</sup> Zákon Národního výboru československého č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

stát zákonem.<sup>110</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>111</sup>

Ve čtvrtém odstavci § 46 zákona č. 121/1920, kde je uvedeno, že hlasování lidu je nepřijatelné o vládních návrzích zákonů, kterými má být měněna nebo doplněna ústavní listina, je odkaz na prováděcí zákon.<sup>112</sup> Tento zákon ale nebyl nikdy přijat. I přes tuto skutečnost je zde jasně patrná snaha o umožnění přímé 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>113</sup>

Faktický konec první republiky znamenal 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.

### 3.1.2 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>114</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

<sup>110</sup> Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, § 46 odst. 1

<sup>111</sup> Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, § 46 odst. 2 a § 9

<sup>112</sup> Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, § 46 odst. 4

<sup>113</sup> Pavlíček V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář II. Praha: Linde, 2002. str. 191

<sup>114</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda. Praha: Linde, 2008. str. 188



lidově demokratický, v němž si lid svými zástupci zákony nejen dává, nýbrž je svými zástupci také sám vykonává.<sup>115</sup> Teoreticky zachovaným institutem přímé demokracie byla petice, neboť § 23 uvádí, že každý má právo předkládat petice kterémukoli veřejnému orgánu.<sup>116</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>117</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 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>118</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>119</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>120</sup> Ve skutečnosti však tento kvazi-institut přímé demokracie nebyl používán.<sup>121</sup>

<sup>115</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, Prohlášení

<sup>116</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, § 23

<sup>117</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 31

<sup>118</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, čl 2 odst. 1 a 2

<sup>119</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda. Praha: Linde, 2008. str. 365

<sup>120</sup> Zákon č. 37/1960 Sb., kterým se mění zákon o volbách do Národního shromáždění, § 51 odst. 2

<sup>121</sup> Jirásková V., Suchánek R. Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004. str. 344

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>122</sup> Již oficiálně chápaným prováděcím předpisem se stala stále platná vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1.<sup>123</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>124</sup>

### 3.1.3 Období od roku 1989

Listopadová revoluce v roce 1989 neznamenalá 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>125</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>126</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>127</sup>

<sup>122</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, čl. 29

<sup>123</sup> Pavlíček V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář II. Praha: Linde, 2002. str. 191

<sup>124</sup> Pavlíček V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář II. Praha: Linde, 2002. str. 240

<sup>125</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 35

<sup>126</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 1 odst. 1 a 2

<sup>127</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 8 odst. 2

Právo hlasovat měl každý, kdo byl oprávněný k hlasování do České nebo Slovenské národní rady.<sup>128</sup> Referendum vyhlašoval 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>129</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>130</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>131</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>132</sup>

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.

### **3.2 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>133</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>134</sup> Nejdůležitější ústavní normy z hlediska

<sup>128</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 1 odst. 3

<sup>129</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 3 odst. 1 a 2

<sup>130</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 5 odst. 1 a 2

<sup>131</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu, čl. 6 odst. 1 a 2

<sup>132</sup> Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V. Ústavní systém České republiky. Praha: Prospektum, 1994. str. 44

<sup>133</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 112 odst. 1

<sup>134</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda. Praha: Linde, 2008. str. 241

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.

### 3.2.1 Ústava

V článku 2 je uvedeno, že lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.<sup>135</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>136</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>137</sup> Z tohoto ustanovení je zřejmá existence možnosti, že lid může rozhodovat sám. Je zde však stanovena podmínka, že tento institut přímé demokracie musí být založen ústavním zákonem.<sup>138</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>139</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>140</sup> V článku 101 je navíc uvedeno, že územně samosprávný celek je zastupován zastupitelstvem.<sup>141</sup> Žádné instituty přímé demokracie nejsou s ohledem na územní samosprávu přímo zmiňovány.<sup>142</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>143</sup> Z

<sup>135</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 1

<sup>136</sup> Sládeček V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 18

<sup>137</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 2

<sup>138</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 46

<sup>139</sup> Pavlíček V., Hřebejk J. Ústava a ústavní řád České republiky. Praha: Linde, 1998. str. 60

<sup>140</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 8

<sup>141</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 101 odst. 1 a 2

<sup>142</sup> Sládeček V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 855

<sup>143</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 44

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>144</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>145</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>146</sup>

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 států a přenos některých pravomocí států 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>147</sup>

<sup>144</sup> Evropská charta místní samosprávy. Preambule. Dostupné 12. 9. 2014 z <http://myop.wz.cz/pdf/evropska.pdf>

<sup>145</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 10a odst. 2

<sup>146</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 108

<sup>147</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

### 3.2.2 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>148</sup>

Článek 21 Listiny říká, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.<sup>149</sup> Tento článek tvoří občanský základ přímé a nepřímé demokracie. Pod správou 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>150</sup>

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>151</sup>

### 3.2.3 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

<sup>148</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 747

<sup>149</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>150</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 765

<sup>151</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 49

například občané Velké Británie, Irsko, Francie, Norsko, Švédsko nebo Finsko.<sup>152</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>153</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, jenž předpokládá referendum obecné, ale jde o ústavní zákon sui generis ve smyslu ustanovení článku 10a Ústavy.<sup>154</sup>

### 3.2.4 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>155</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>156</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

<sup>152</sup> Fiala P., Pitrová M. Evropská referenda. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. str. 311

<sup>153</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>154</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 51

<sup>155</sup> Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů

<sup>156</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 46

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>157</sup> Samospráva územních samosprávných celků je zaručena článkem 8 Ústavy.<sup>158</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 místní<sup>159</sup> a krajské<sup>160</sup> referenda konat nemohou.

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 upozorňuje na výklad Ústavního soudu.<sup>161</sup> Ústavní soud ve svém rozhodnutí vyslovil názor, že hlasovací právo v místním referendu nemůže požívat stejné ochrany jako právo

<sup>157</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 100 odst. 1

<sup>158</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 8

<sup>159</sup> 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, 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 (Definice „zvláštního řízení“ vychází ze soudní praxe, blíže například náleží I. ÚS 101/05), 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. (Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, § 7)

<sup>160</sup> Podle paragrafu 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. (Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, § 7)

<sup>161</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



volební, protože jeho vypsání není ústavním pořádkem výslovně předpokládáno, a to i přesto, že jejich rovnocennost vychází z čl. 21 odstavce 1 LSPZ.<sup>162</sup> Právo vyvolat konání místního referenda představuje pouze veřejné subjektivní právo, bez ochrany článku 21. S takto restriktivním výkladem nesouhlasí například Vedral<sup>163</sup>, ale i někteří ústavní soudci například soudkyně Wagnerová<sup>164</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 chybující politik sám odstoupil. Je tedy na občanovi, aby z jednání politika vyvodil důsledky při následných volbách.

### 3.2.5 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

<sup>162</sup> Usnesení II. ÚS 706/2004

<sup>163</sup> Vedral J. a kol. Zákon o obcích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008. str. 323

<sup>164</sup> Nález IV. ÚS 223/04, Návrh na vyhlášení referenda ve Vysokém Mýtě. N 27/36 SbNU 319

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>165</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.<sup>166</sup>

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>167</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.

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

<sup>165</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>166</sup> 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. (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>167</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

ohledu na parlament, protože přímou volbou získal silný mandát.

### 3.3 Obecné referendum

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>168</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>169</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>170</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>171</sup>

V právním řádu České republiky je již jeden zákon o celostátním referendu obsažen, ale nesplňuje 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>168</sup> Syllová J., Šteigerová S., Vaculová L., Viklický R. Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. Parlamentní institut, 2013. Dostupné 25. 10. 2014 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20544%3E>

<sup>169</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 2

<sup>170</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 10a odst. 2

<sup>171</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>172</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 nejvážnější 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>173</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>174</sup> Opět bylo navrhováno velmi vysoké kvórum.

Velice propracovaný návrh na rozdíl od předchozích předložila skupina kolem

---

<sup>172</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu. Tisk 494/1993 PSP ČR

<sup>173</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu. Tisk 2096/1993-1996 PČR

<sup>174</sup> Tato petice se měla řídit zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním

poslance profesora Z. Jičínského. Tento návrh také odlišoval pojem přímá 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>175</sup> Tento návrh počítá se třemi druhy referend, která byla vyhlašována 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>176</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 referendum.

<sup>175</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování a o lidové zákonodárné iniciativě. Tisk 149/1996-1998 PČR

<sup>176</sup> K tomu srov. čl. 139 odst. 4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

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>177</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>178</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>179</sup> V návrhu je uvedena tato věta, na kterou měli občané odpovídat: „Souhlasíte, aby

<sup>177</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>178</sup> Syllová J., Šteigerová S., Vaculová L., Viklický R. Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. Parlamentní institut, 2013. Dostupné 25. 10. 2014 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20544%3E>

<sup>179</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

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

V jednom z posledních návrhů ústavního zákona z března 2012, který schválila vláda a předložila ho Parlamentu se jedná 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.<sup>180</sup>

Další návrh z ledna 2014 pochází od poslanců v čele s Tomio Okamurou.<sup>181</sup>

Zatím každý předkládaný návrh se pokoušel ať už pozitivně, nebo negativně vymezit předmět hlasování. 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 období. Samozřejmě zde není brána v úvahu případná trestní odpovědnost, která však nezáleží na formě

<sup>180</sup> 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. (Návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 1 odst. 2)

<sup>181</sup> Návrh uvádí, že otázky v referendu nemohou směřovat ke zrušení nebo omezení ústavně zarušených práv a svobod, k rozhodnutí které by bylo v rozporu se závazky vyplývající z mezinárodního práva a k zásahu do výkonu moci soudní. (Návrh ústavního zákona z 28. ledna 2014)

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. Je však nepochybné, že určité omezení oblastí, ve kterých může lid rozhodovat, je určitě nutné. Nutné ale není, aby se omezení neúměrně rozšiřovala mimo základní rámec, který předpokládá ústava.<sup>182</sup>

Na podzim roku 2014 se objevil také návrh ústavního zákona z rukou Jiřího Dienstbiera, který počítá s tím, že 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. 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.

---

<sup>182</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



Počty voličů, kteří mohou požádat o vyhlášení referenda, se celkem liší.<sup>183</sup> 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>184</sup>

V názoru na výši kvora se rozcházejí i sami zastánci přímé demokracie. Například Hnutí za přímou demokracii požaduje platnost referenda bez ohledu na

<sup>183</sup> Pro srovnání je možné uvést podmínky a počty občanů, které stanovují ústavy několika evropských zemí pro vyhlášení referenda. Litva: Referendum vyhláší Seimas, tedy parlament, jestliže o to požádá nejméně jedna čtvrtina jeho členů nebo 300 000 voličů. (Klokočka V. Ústavy států Evropské unie, 2. díl. Praha: Linde, 2005. str. 95) 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. (Tamtéž str. 152) Slovensko: V článku 95 slovenské ústavy je uvedeno, že referendum je vyhlášováno prezidentem, když o to peticí požádá minimálně 350 000 občanů nebo pokud se na tom usnese Národní rada Slovenské republiky. (Tamtéž str. 268) Slovinsko: Státní shromáždění musí vyhlásit referendum, pokud o to požádá nejméně jedna třetina poslanců, Státní rada nebo 40 000 oprávněných voličů. 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. (Tamtéž str. 316) Malta: Konání referenda je přípustné, pokud o něj požádá jedna desetina oprávněných voličů nebo o jeho konání rozhodne parlament.

<sup>184</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 154

celkový počet odevzdaných hlasů.<sup>185</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>186</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>187</sup>

---

<sup>185</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. 2014 z <http://www.blisty.cz/art/70404.html>

<sup>186</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 16

<sup>187</sup> Pomahač R. Průvodce veřejnou správou. Praha: ISV, 1999. str. 100

## 4 Přímá a nepřímá demokracie *de lege ferenda*

Následující kapitola se pokusí upozornit na některé zásadní myšlenky, nad kterými je potřeba se zamyslet před případnou snahou o zvýšení podílu přímé demokracie tím, že budeme více uplatňovat její instituty, nebo dokonce zavádět nové. Nejprve se pokusíme vypořádat s nejčastějšími námitkami, které se mezi odpůrci zvyšování podílu přímé demokracie objevují. Budeme přitom vycházet z námitek proti přímé demokracii, které formulují ve svých knihách Verhulst, Nijeboer a Behrouzi, ale i další. Druhá část bude věnována vztahu přímé demokracie vůči tripartitě moci. Budeme přitom vycházet z klasického pojetí, tedy že tripartita moci představuje moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní.<sup>188</sup>

### 4.1 Námitky vůči zvyšování poměru přímé demokracie

V moderní společnosti se velice často objevují problémy, jejichž řešení vyžaduje rozhodnutí, které by měl udělat odborník a nikoliv běžný občan.<sup>189</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

<sup>188</sup> „*Ústava totiž vedle kapitol o mocích zákonodárné, výkonné a soudní samostatně pojednává o Nejvyšším kontrolním úřadu, České národní bance a územní samosprávě. Vzhledem k tomu, že těmto institucím Ústavy uděluje samostatné ústavní úlohy s řadou vztahů k jiným mocem, nebo je nepodřazuje kontrole a odpovědnosti, či mají jinak autonomní postavení, lze de facto hovořit o samostatných mocech.*“ (Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 339)

<sup>189</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 64

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>190</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 by naprosto nekorespondovaly se státním rozpočtem. Samotní politici jsou za svá rozhodnutí zodpovědní, ale nikdo není zodpovědný za rozhodnutí, které učiní v referendu.<sup>191</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>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. 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 veliká, 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

<sup>190</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 180

<sup>191</sup> Verhulst J., Nijboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 65

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

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>193</sup>

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>194</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>195</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>196</sup> Ve skutečnosti

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

<sup>195</sup> Jaspers K. Otázka viny: Příspěvek k německé otázce. Praha: Academia, 2009. str. 64

<sup>196</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books,

dává více příležitostí nejrůznějším 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>197</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 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>198</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>199</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>200</sup>

Dalším argumentem odpůrců přímé demokracie je to, že zájmy, které jsou dostatečně financované, v diskuzi převládají a využívají referendum k vlastním

---

2005. str. 153

<sup>197</sup> O přímé demokracii. Dostupné 10. 11. 2014 z <http://www.hnutiusvit.cz/o-prime-demokracii/>

<sup>198</sup> Verhulst J., Nijboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 68

<sup>199</sup> Kysela J. Zákonodárství bez parlamentů (Prameny 36). Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. str. 75

<sup>200</sup> Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. str. 144

záměrům.<sup>201</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 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.

Námitkou, 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>202</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 změní své programové prohlášení a uzavře koaliční dohodu, ve které je donucena ustoupit třeba v případě atomové elektrárny.

To, co mají kritici přímé demokracie touto námitkou na mysli, je fakt, že

<sup>201</sup> Verhulst J., Nijboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 69

<sup>202</sup> Verhulst J., Nijboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 64

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.

Námítkou, která se občas objevuje, je také to, že používáním referend dochází ke snižování autority parlamentu a je ohroženo výsostné postavení politiky.<sup>203</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>204</sup> a zdrojem veškeré státní moci je lid.<sup>205</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>206</sup> Právě proto by lidé měli mít možnost zasáhnout, když jejich zástupci jednájí 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 jednájí 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>207</sup> Běžní občané neprojevují zájem o politiku, raději zodpovědnost a starost o ni přenechávají profesionálním politikům, než aby se museli sami angažovat.<sup>208</sup> To, že v systému, který kromě řádných voleb téměř neumožňuje občanům, aby do politiky zasáhli, není nezájem

<sup>203</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 72

<sup>204</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 1 odst. 1

<sup>205</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 1

<sup>206</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 143

<sup>207</sup> Verhulst J., Nijeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 64

<sup>208</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. str. 153



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 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>209</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 přemoc demokracii.<sup>210</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

<sup>209</sup> Verhulst J., Nijjeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 74

<sup>210</sup> Verhulst J., Nijjeboer A. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda. Brusel: Democracy International, 2007. str. 74

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 rovnoměrně legitimní.<sup>211</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>212</sup> Tento argument odpůrců přímé demokracie je možné považovat za opodstatněný, ale určitě ne jako

<sup>211</sup> Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. str. 140

<sup>212</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. str. 152

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 a tím rostoucích nákladech. 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>213</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>214</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

<sup>213</sup> O přímé demokracii. Dostupné 12. 11. 2014 z <http://www.hnutiusvit.cz/o-prime-demokracii/>

<sup>214</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. str. 152

demokracie, je neschopnost občanů rozpoznat své vlastní pravé zájmy a pravé 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>215</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.

## 4.2 Přímá demokracie ve vztahu k tripartitě moci

V případě, že se dokážeme vypořádat s výše uvedenými námitkami proti přímé demokracii a rozhodneme se zvýšit její poměr na úkor zastupitelské demokracie, je nezbytné zamyšlení, které její instituty a jakým způsobem integrovat do našeho právního řádu. Samým základem institutů přímé demokracie je to, že nerozhodují volení zástupci, ale sám lid. Ten samý lid, jenž je „*zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní*“<sup>216</sup>, jak už

<sup>215</sup> Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. str. 152

<sup>216</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 1

bylo výše uvedeno. Lid jako nositel tedy svoji univerzální moc rozděluje a postupuje této tripartitě moci a jejím zástupcům. Není tedy možné, aby některý z těchto zástupců byl zdrojem univerzální státní moci, jakým může být výhradně sám lid, ale pouze vybrané části této moci. Lze tedy vyslovit myšlenku, že je-li rozhodování zástupců vybrané moci nahrazováno přímo lidem<sup>217</sup>, bude lid svoji moc uskutečňovat ve vztahu k dané moci. Moc zákonodárná, moc výkonná a moc soudní jsou však výrazně diferencovány a zavedení institutů přímé demokracie nemůže být řešeno plošně, ale je potřeba vždy vybrat vhodný institut, případně instituty s ohledem na konkrétní moc. Uplatnění přímé demokracie ve vztahu k soudní moci bude pravděpodobně mnohem náročnější, než ve vztahu k moci zákonodárné, přestože prvotním zdrojem moci je lid. Pokusíme se tedy zamyslet nad možnou aplikací přímé demokracie ve vztahu k těmto třem pilířům moci.

#### 4.2.1 Vztah k moci zákonodárné

Uplatnění přímé demokracie v souvislosti s mocí zákonodárnou je nejnázne proveditelné, na rozdíl od moci výkonné a soudní a jejich poněkud speciální funkci. Zjednodušeně lze říci, a vyplývá to i ze samotného pojmenování, že moc zákonodárná utváří určitý právní rámec, ve kterém je činná moc výkonná a nad jehož dodržováním bdí moc soudní. Někteří učenci považují ve svých dílech moc zákonodárnou za nadřazenou, privilegovanou.<sup>218</sup> Nelze ji však považovat za neomezitelnou. „*Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu*“<sup>219</sup>, kde při jejím vykonávání také fungují určitá omezení.<sup>220</sup> Na tato omezení bude muset být brán zřetel i v případě, že se lid rozhodne vykonávat zákonodárnou moc sám. Je potřeba vypořádat se i se skutečností, že „*Parlament ČR vystupuje v tvorbě práva ve dvojí kvalitě: jako zákonodárce a jako ústavodárce*“<sup>221</sup>. V případě Parlamentu je tento rozdíl upraven v článku 39 Ústavy.<sup>222</sup> Zákonodárcem a ústavodárcem jsou vždy

<sup>217</sup> Za pomoci vhodných institutů přímé demokracie.

<sup>218</sup> Rousseau J. J. O společenské smlouvě. Praha: V. Linhart, 1949. str. 34

<sup>219</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 15 odst. 1

<sup>220</sup> „*Parlament sice je výlučným zákonodárcem, pomineme-li vázanost přírodními zákony a antropologickými konstantami práva, je ale omezen ústavním pořádkem, včetně jím garantovaných základních lidských práv a dělby moci, a kompetencí nezávislých ústavních orgánů a územní samosprávy, jakož i mezinárodními závazky a kogentními pravidly mezinárodního práva veřejného.*“ (Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 133)

<sup>221</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 133

<sup>222</sup> „*K přijetí usnesení komory je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů, nestanoví-li Ústava jinak.*“ a „*K přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny všech přítomných senátorů.*“ (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 39 odst. 2 a 4)

členové Parlamentu, ale jsou dány různé podmínky pro přijetí norem odlišné právní síly. Je tedy na zvážení, jak toto upravit v případě, že se bude aplikovat některý z institutů přímé demokracie. Nerozlišení způsobu přijetí zákona od přijetí ústavního zákona by bylo zřejmě velmi problematické. V případě uplatnění přímé demokracie v moci zákonodárné může lid nahradit své zástupce a stát se jediným zákonodárcem, respektive ústavodárcem. Tato situace ostatně v České republice již nastala a to v případě našeho vstupu do Evropské unie, kdy rozhodoval lid.<sup>223</sup> Občané zde hlasovali přímo a bez použití svých zástupců v Parlamentu. Je však důležité poznamenat, že aby k tomu mohlo dojít, musel Parlament přijmout ústavní zákon č. 512/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, který je v podstatě jednorázový. Situace, že lid se stane výlučným zákonodárcem, jsou však poměrně vzácné a také obtížně proveditelné.

Častější je uplatnění lidu jako jedné ze součástí legislativního procesu, a to buď jako povinné, nebo dobrovolné.<sup>224</sup> Obligatorně by to mělo být například při změně ústavy, lid by tedy vykonával svoji ústavodárnou moc. Fakultativní všelidové hlasování (referendum) by přicházelo v úvahu v případech, že legislativní změny přinášejí nějaké závažnější důsledky. Možnostem jeho vyvolání se již tato práce věnovala výše.

Mimo referenda by ve vztahu k zákonodárné moci byl velice dobře využitelný institut lidové iniciativy. Jak již bylo uvedeno v charakteristice, prvotní podnět k jejímu konání pochází vždy zdola, tedy od lidu, který tímto způsobem může usilovat o přijetí příslušného zákona. Je však potřeba zajistit, aby také iniciativa byla v souladu s možnými omezeními, jako například lidských práv. Pozornost by měla být věnována i vlastní formě dané iniciativy, neboť zde nelze počítat se skutečností, že i když tato iniciativa může mít vliv na znění textu například zákona, bude již v takové formě, jaké bude mít konečné znění, nikoliv v obecném návrhu. Postup by měl být tedy zjednodušeně následující. Pokud bude návrh splňovat všechny požadavky, měl by být zpracován příslušným parlamentním výborem do zákonné podoby a projít běžným legislativním procesem, případně by mělo proběhnout opětovné hlasování lidu.

V případě vztahu přímé demokracie a zákonodárné moci se přímo nabízí institut imperativního lidového hlasování (odvolání, recall). Jak je uvedeno výše,

<sup>223</sup> „*O přistoupení České republiky k Evropské unii lze rozhodnout pouze referendem.*“ (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. 1)

<sup>224</sup> Tím, že o zákoně hlasuje lid a ne jen Parlament, není pochyb o jeho legitimitě.

proti uplatnění institutu odvolání stojí článek 26 Ústavy a bez jeho změny ho nelze aplikovat a v případě fungujícího institutu referenda se stává odvolání zbytečné. Za pomoci referenda se může lid postavit do role negativního zákonodárce<sup>225</sup> a zrušit rovnou celé rozhodnutí místo odvolávání zvolených zástupců.

Je tedy patrné, že v případě moci zákonodárné by použití vybraných institutů přímé demokracie našlo mnohé uplatnění.

#### 4.2.2 Vztah k moci výkonné

Jedním z článků tripartity moci je moc výkonná, která je upravena v hlavě třetí Ústavy. Za nejdůležitější orgán je považována vláda<sup>226</sup>, která „je odpovědná Poslanecké sněmovně“<sup>227</sup>. Orgánům moci výkonné a tedy i vykonávání státní moci v podstatě určuje hranice moc zákonodárná, neboť státní moc je vykonávána prostřednictvím zákonů.<sup>228</sup> Platí tedy zásada *secundum legem*. Rozhodnutí moci výkonné je navíc možné přezkoumat ústavním a správním soudnictvím. Ukazuje se tedy, že nějaké větší využití přímé demokracie v souvislosti s mocí výkonnou lze jen těžko uplatnit. Hlavní funkcí moci výkonné je vykonávat státní správu a lze si velmi těžko představit, že by tuto činnost vykonával sám lid. Neulehčuje to ani skutečnost, že samotnou státní správu je poměrně složité definovat a používá se spíše negativní vymezení.<sup>229</sup> Můžeme se pokusit označit jednotlivé úkoly, které má na starost moc výkonná, ale narazíme na problém jakési neuzavřené množiny, protože se objevují stále nové a nové úkoly. Velice důležitým problémem z hlediska přímé demokracie a uplatnění jejích institutů by byl nedostatek odbornosti, která je v případě plnění vybraných úkolů moci výkonné nepostradatelná. Požadavek odbornosti je v podstatě stejný, jako je v případě rozhodování moci soudní (viz níže). S tím rozdílem, že „soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je

<sup>225</sup> Za negativního zákonodárce se často označuje Ústavní soud, který může zrušit zákon přijatý Parlamentem, pokud dojde k závěru, že není v souladu s ústavním pořádkem. Ústavní soud však nebere v potaz veřejné mínění.

<sup>226</sup> Z pohledu systému parlamentní demokracie uplatňovaném v České republice. V případě systému prezidentské demokracie nikoliv.

<sup>227</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 68 odst. 1

<sup>228</sup> Judikatura ÚS k tomu říká, že „dle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Splnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování.“ (Nález ÚS č. 114/1996 k pojmu státní moc, sp. zn. Pl. ÚS 14/96)

<sup>229</sup> „Nedostatky všech pozitivních definic možno shrnout takto: jsou všeobecné, abstraktní nebo dílčí a popisné a tím jen málo použitelné.“ (Hendrych D. Právní slovník. Praha: C. H. Beck, 2009. str. 174)

*součástí právního řádu*“<sup>230</sup>, ale moc výkonná se musí řídit i předpisy podzákonnými. Mezi zástupci moci výkonné pak také funguje silný vztah podřízenosti a nadřízenosti, který ovlivňuje jejich nezávislost. Absurdně působí představa, že by například o vydání stavebního povolení pro Pana Nováka ze Lhotky rozhodoval lid v referendu.

Odvolání jako institut přímé demokracie nemá vhodné uplatnění ve vztahu k moci zákonodárné, ale v případě moci výkonné je situace odlišná. Jak již bylo řečeno, recall vychází z premisy, že lid, jakožto nejvyšší suverén, legitimuje nositele státní moci, má mít také právo na to, aby je odvolal. Odvolání by v případě ztráty důvěry mohli být jednotlivci, ale i celé instituce, kterým je tato část moci svěřena, a to bez ohledu na to, zda tomu předcházela přímá volba lidu.<sup>231</sup> Je zde určité riziko zneužití, které je však srovnatelné s volbami. Ve volbách se lid vyslovuje pro zvolení a zde pro odvolání, takže by se dalo říci, že základní princip je stejný. I zde existuje možnost, že rozhodování lidu bude ovlivněno nějakým druhem kampaně. V případě institutu odvolání je však jednodušší zabránit tomuto zneužití, například možností soudního přezkoumání rozhodnutí. Bylo by i možné stanovit určitý počet hlasů, který by byl k odvolání zapotřebí, jako je to uvedeno v článku 106 Ústavy Slovenskej republiky.<sup>232</sup> Zde je jisté úskalí ve stanovení minimálního počtu hlasů. Za nejlepší lze považovat řešení, kdy počet hlasů potřebných k odvolání vychází z počtu hlasů, kterými byla funkce obsazena. Tento způsob je uplatňován například v Kalifornii při odvolávání guvernéra, kdy je stanoveno, že pro odvolání se musí vyjádřit 12% z hlasujících, jež odevzdali hlas při volbě.<sup>233</sup>

Budeme-li tedy uvažovat o posílení přímé demokracie ve vztahu k moci výkonné, zřejmě nejvhodnější by byl institut odvolání. Uplatnění lidového hlasování by naopak bylo velice složité a výměna rozhodnutí orgánu výkonné moci za rozhodování referendem takřka nemožná a v podstatě i zbytečná, neboť moc výkonná je vymezena *secundum legem*.

<sup>230</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 95 odst. 1

<sup>231</sup> Pavlíček však tvrdí, že lze odvolat pouze nositele voleného úřadu. (Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 185)

<sup>232</sup> „Prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia ľudovým hlasovaním. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky prijatého najmenej trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, a to do 30 dní od prijatia uznesenia tak, aby sa ľudové hlasovanie vykonalo do 60 dní od jeho vyhlásenia. Prezident je odvolaný, ak za jeho odvolanie v ľudovom hlasovaní hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov.“ (Klokočka V. Ústavy států Evropské unie, 2. díl. Praha: Linde, 2005. str. 274)

<sup>233</sup> Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. str. 185



### 4.2.3 Vztah k moci soudní

Zřejmě nejkomplicovanější vztah zaujímá přímá demokracie k moci soudní, jež je konána jménem státu a slouží k nalézání práva. Moc soudní upravuje hlava čtvrtá Ústavy České republiky. Hned první článek této hlavy uvádí, že „*soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy*“<sup>234</sup>. Tyto soudy lze rozčlenit na soudy obecné a soud ústavní<sup>235</sup>, jehož funkcí je ochrana ústavnosti<sup>236</sup>. V článku 87 Ústavy České republiky je pak vyjmenováno, v jakých případech Ústavní soud rozhoduje. Zde je také uvedeno, že Ústavní soud je věcně příslušný k rozhodování v otázkách mandátu poslance a senátora a také o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky.<sup>237</sup> Ustanovení ústavního článku 87 tedy umožňují zásah do moci zákonodárné i do moci výkonné. Klíma uvádí ještě jeden případ, kdy „*Ústavní soud může působit ve vztahu k výkonné moci tím, že může zrušit podzákonný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem*“<sup>238</sup>. Jak již bylo řečeno, hlavním úkolem moci soudní je nalézání práva. To je často velmi složité, je potřeba zjistit skutkovou podstatu a poté na ni aplikovat vhodnou právní normu. Ne vždy se to podaří, ať už kvůli nemožnosti zjištění pravdy, či proto, že i v právu existují mezery. Avšak i v této situaci musí být rozhodnuto, neboť „*je zakázáno odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae)*“<sup>239</sup>. Listina základních práv a svobod v hlavě páté zaručuje právo na soudní ochranu, když uvádí, že „*každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*“<sup>240</sup>. Soudní ochrana subjektivních práv se řídí obecnými zásadami, které jsou uvedeny v procesních řádech. Ne všechny zásady jsou použitelné ve více typech řízení (*denegatio*

<sup>234</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 81

<sup>235</sup> „*Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.*“ (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 81)

<sup>236</sup> „*Pod pojmem ochrana ústavnosti lze ve smyslu Ústavy ČR a zákona o ÚS chápat jednak právní prostor (okruh věcí), v nichž Ústavní soud rozhoduje, a jednak souhrn prostředků, jimiž Ústavní soud rozhoduje k dodržování práv a působnosti subjektů ústavněprávních (či dalších vyjmenovaných norem). Ústavní soud chrání nejenom ústavnost, ale i zákonnost, tj. Soulad s obyčejnými zákony.*“ (Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 399)

<sup>237</sup> „*Ústavní soud rozhoduje v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25, o ústavní žalobě senátu proti prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2.*“ (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 87 odst. 1 f, g)

<sup>238</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 399

<sup>239</sup> Gerloch A. Teorie Práva. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2001. str. 183

<sup>240</sup> Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, čl. 36

*iusstitiae*<sup>241</sup>), ale třeba pouze v případě řízení trestního, jako například *in dubio pro reo*<sup>242</sup>. Procesní řády také obsahují požadavky na nezávislost, náležité projednání věci a odbornost. Požadavek odbornosti byl již zmiňován výše, stejně tak jako fakt, že soudce je při rozhodování vázán jen zákonem a mezinárodní smlouvou.

Stručným seznámením se skutečností o náročnosti soudního rozhodování či zjišťováním skutkové podstaty byl sledován jediný cíl, a to upozornit na nereálnost zavedení institutů přímé demokracie do samotného základu soudní moci, kterým je rozhodnutí v jádru věci. Je zřejmé, že k činnosti, jakou je souzení, je potřeba nejen znalost věci, ale i postupů, které povedou k nalezení práva. A je zřejmé i to, že není možné, aby lid sám rozhodoval civilní spory či v případě trestního řízení rozhodoval o vině a případném trestu.

De facto nemožnost nahrazení či zastoupení soudce, jakožto představitele moci soudní v případě nalézání práva, ještě ale neznamená naprosté vyloučení uplatnění přímé demokracie ve vztahu k této moci. Je však potřeba upozornit, že se objevují i názory, které aplikaci přímé demokracie vylučují.<sup>243</sup> Přikloňme se však k názoru, že i ve vztahu k moci soudní lze prvky přímé demokracie uplatnit a pokusme se níže dokázat správnost této myšlenky.

Jak již bylo několikrát uvedeno, v České republice funguje model zastupitelské demokracie, kdy státní moc vykonává lid prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, respektive svými zástupci. V případě moci zákonodárné je to poměrně jednoduché, neboť lid si své reprezentanty volí v pravidelně se opakujících<sup>244</sup> volbách.<sup>245</sup> Parlament pak ústavní většinou dává důvěru vládě a fiktivně legitimováni jsou i další nositelé státní moci.<sup>246</sup> Je zde tedy

<sup>241</sup> „Tato zásada byla poprvé stanovena v čl. 4 francouzského občanského zákoníku z roku 1804 a formulována tak, že soudce, který by odmítl rozhodnutí o věci, k jejímuž rozhodnutí je příslušný, z důvodu mlčení, nejasnosti nebo neúplnosti zákona, se dopouští odmítnutí spravedlnosti.“ (Knapp V. *Teorie Práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. str. 216)

<sup>242</sup> Pokud je soudce na pochybách, musí rozhodnout ve prospěch obžalovaného.

<sup>243</sup> Sládeček V., Mikule V., Syllová J. *Ústava České republiky*. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 19

<sup>244</sup> „Stanovení délky volebního období přímo v Ústavě odpovídá požadavkům pravidelných voleb ve smyslu čl. 25 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Někteří autoři (J. Filip) spatřují v garanci délky volebního období rovněž souvislost s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) a z těchto pozic odmítají jednorázové zkrácení volebního období, byť provedené ústavním zákonem.“ (Klíma K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 140)

<sup>245</sup> „Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let. Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Každé dva roky se volí třetina senátorů.“ (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, čl. 16 odst. 1 a 2)

<sup>246</sup> „Z hlediska možnosti ovlivňovat složení i pravomoci představitelů veřejné moci lze hovořit o legitimitě veřejné moci, respektive o způsobech, jimiž je tato legitimita konstruována. Historická, sociologická, státoprávní učení zejména užívají jako nositele veřejné moci pojem lid, jímž je tato reálně či fiktivně legitimována.“ (Klíma K. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. str. 83)

poměrně dobře zřejmá jakási legitimizační linie začínající lidem, která vede až k přesně určenému nositeli státní moci.

V případě moci soudní tato skutečnost tak jasná není. Nositelem soudní moci je soudce, o tom není pochybností, ale jak se konkrétní soudce tímto nositelem stane, jaká je jeho legitimizační linie, která je vidět u ostatních nositelů moci. „*Soudce je do funkce jmenován prezidentem republiky*“<sup>247</sup>, ale to je vlastně až takové završení celého procesu jmenování, do kterého zasahuje ministerstvo spravedlnosti, ale hlavně také jednotlivci, kterými jsou předsedové krajských a okresních soudů.<sup>248</sup> Tato situace není zcela ideální, neboť i soudce jakožto hlavní zástupce moci soudní by měl být lidem jasně legitimován jako je tomu u reprezentantů moci zákonodárné a moci výkonné. A právě při výběru nebo při navrhování vhodných osob na pozice soudců by instituty přímé demokracie našly své uplatnění. Například lid by sám vyslovil, zda si přeje, aby se navržený kandidát stal soudcem. Legitimita takto vybraného nejvyššího reprezentanta moci soudní by byla naprosto nevyvratitelná.

Jak již bylo výše uvedeno, soudy nezávisle vykonávají soudní moc. Lze dovést, že jestliže tato nezávislost náleží celému systému, pak jsou nezávislé i jednotlivé části, tedy konkrétní soudy. Navíc článek 82 Ústavy České republiky nezávislost autoritativně stanovuje i jednotlivým soudcům.<sup>249</sup> Komentář k tomu uvádí, že „*nezávislost soudce a potažmo i soudnictví je ochraňována jednak způsobem výstavby justice, jednak možností se takové kvality individuálně domáhat. Odpovídajícím ustanovením je čl. 36 odst. 1 (právo na spravedlivý proces) a čl. 38 odst. 1 LZPS (právo na zákonného soudce).*“<sup>250</sup> Pokud se nechalo uvažovat o uplatnění přímé demokracie při výběru vhodného soudce, pak její použití k ovlivnění jeho činnosti je ve světle atributu nezávislosti naprosto vyloučené. Článek

<sup>247</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 93 odst. 1

<sup>248</sup> Podrobněji se této skutečnosti věnují například Kühn a Kosař, kteří tvrdí, že „*v současné době není jasné, kdo provádí "pozitivní selekci" ani kdo skutečně rozhoduje o tom, kdo bude jmenován soudcem. Celý proces jmenování je totiž velmi neprůhledný. De iure předkládá soubor kandidátů ke jmenování do funkce soudců prezidentovi vláda (bližší viz rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007, bod VI.1). De facto je ale situace jiná. Prezident i vláda hrají marginální roli. Podle našich zkušeností dokonce i MSp hraje relativně marginální roli. MSp sice dodává vládě seznam kandidátů, ale na to, kdo se na tomto seznamu objeví, tak velký vliv nemá. Kdo tedy "pozitivně selektuje" kandidáty na funkci soudce a drží tak v ruce skutečnou moc při jmenování soudců? Jsou to předsedové KS. Jsou to předsedové KS, kteří vybírají konkrétní jména a dávají mašinerii do pohybu. Bez toho, aniž by Vaše jméno navrhl předseda KS, jsou Vaše šance na jmenování soudcem zcela mizivé. Jinak řečeno, pokud je někdo odpovědný za složení dnešní justice (je na čtenáři, zda považuje dnešní justici za dobrou, průměrnou nebo tristní), jsou to soudní funkcionáři!“ (Kühn Z., Kosař D. Jmenování soudců v ČR. Dostupné 21. 2. 2015 z <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/03/jmenovani-soudcu-v-cr-i.html>)*

<sup>249</sup> „*Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.*“ (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 82 odst. 1)

<sup>250</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. str. 383

82 v odstavci 2 také říká, že „*soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu*“. Je zde v podstatě přímo vyloučeno uplatnění institutu přímé demokracie, kterým je recall.

Je však možné, v případech kárného provinění<sup>251</sup>, aby bylo s dotyčným soudcem zahájeno kárné řízení, které je upraveno v zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Kárné opatření se zahajuje na návrh, který jsou oprávněny podat osoby uvedené taktéž v zákoně č. 7/2002. Tady by se myšlenka přímé demokracie opět nechala uplatnit, protože když je k podání návrhu aktivně legitimován například ministr spravedlnosti, proč by zahajovací návrh nemohl podat přímo lid, obzvláště v situaci, kdy podstata kárného provinění je poměrně jasně popsána. Jako vhodný institut se zde nabízí například petice. V praxi by to fungovalo tak, že při dosažení potřebného počtu podpisů by byl podán návrh k zahájení kárného řízení Nejvyššímu správnímu soudu, který je k rozhodnutí oprávněný<sup>252</sup>.

Jak je uvedeno výše, moci soudní je vytykána nedostatečně jasná legitimita oproti moci zákonné a výkonné. Je však potřeba uvést, že i zde existuje prvek, který legitimitu moci soudní podporuje. Tímto prvkem je účast přisedících<sup>253</sup> při rozhodování soudu ve vybraných soudních senátech.<sup>254</sup> Stále se však objevují hlasy, že by funkce přisedících měla být zrušena, což by samozřejmě mělo negativní dopad na legitimitu soudní moci.

Pokud se tedy pokusíme o jakési shrnutí vztahu přímé demokracie a moci soudní, je možné konstatovat, že i zde by našly některé její instituty uplatnění, které je navíc z pohledu podpory její legitimacy výhodné. Využito by mohlo být referenda při volbě soudců a také při podání návrhu na zahájení kárného řízení. Je však naprosto nepřijatelné, aby instituty přímé demokracie zasahovaly do zjišťování skutkové podstaty a rozhodování v meritu věci.

<sup>251</sup> „*Kárným proviněním soudce je zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. Kárným proviněním předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedy kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu je též zaviněné porušení povinností spojených s funkcí předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedy kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu.*“ (Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) § 87 odst. 1 a 2)

<sup>252</sup> Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů § 3

<sup>253</sup> Přisedící jsou vybraní zástupci veřejnosti, tedy v podstatě lid, jehož účast při rozhodování byla vždy určitým symbolem demokracie.

<sup>254</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)



## Závěr

Kořeny demokracie sahají až do starověkých Atén, kde představovala politický systém vlády lidu. Byla považována však pouze za jeden z možných politických systémů. Až během posledních dvou set let je na demokracii pohlíženo jako na hlavní normu při posuzování systému vládnutí. Jak je popsáno v první části této práce, výkon moci v demokratické formě vládnutí je bezpodmínečně postaven na účasti člověka a občana. Právě podle způsobu zapojení občana na rozhodování lze demokracii rozdělit na přímou a nepřímou, neboli zastupitelskou. Ve většině moderních států převládá forma zastupitelské demokracie a jinak tomu není ani v České republice, kde je v Ústavě zakotveno, že lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústava však také může stanovit, kdy lid vykonává moc přímo. K výkonu přímé demokracie pak mohou být využívány různé její instituty, které mají doporučující nebo rozhodovací charakter. 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 je spatřován 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. 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. Pokusy o integraci institutů 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 nedobrým zvykem, není stanovena jasná koncepce. Neustále je politiky a dalšími zastánci zastupitelské demokracie občanům zdůrazňováno množství argumentů proti zvyšování poměru

přímé demokracie, kde se jako tenká linka spojující většinu námitek proti samotné přímé demokracii objevuje myšlenka, že lidé jsou pouze hloupý dav. Jak se však ukazuje ve čtvrté kapitole této práce, lze se s většinou námitek celkem dobře vypořádat.

Hlavním cílem bylo zjistit, zda je možné stávající poměr přímé a zastupitelské demokracie změnit ve prospěch přímé demokracie při dodržení zásadních ústavních kautel a uplatnění institutů přímé demokracie ve vztahu k tripartitě moci. Odpověď na tuto otázku je kladná, ale je potřeba zdůraznit, že vzhledem k odlišnostem moci zákonodárné, výkonné a soudní, které jsou analyzovány v poslední kapitole této práce, je velice důležité si uvědomit, jaký institut použít a k čemu je dobrý. Například budeme-li uvažovat o posílení přímé demokracie ve vztahu k moci výkonné, zřejmě nejvhodněji by byl použit institut odvolání. Uplatnění lidového hlasování by naopak bylo velice složité a výměna rozhodnutí orgánu výkonné moci za rozhodování referendem takřka nemožná a v podstatě i zbytečná, neboť moc výkonná je vymezena *secundum legem*.

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.

## 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

- 1) Adamová K., Křížkovský L., Šouša J., Šoušová J. Politologický slovník. Praha: C. H. Beck, 2001, 293 s.
- 2) Aristoteles. Politika. Praha: OIKOYMENH, 1999. s. 160
- 3) Behrouzi M. Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. USA: Lexington Books, 2005. 226 s.
- 4) Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI, 2003. s. 648
- 5) Blackwell B. Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno: Barrister & Principal, 2003. 560 s.
- 6) Cabada L., Kubát M. a kol. Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 494 s.
- 7) Cihelková E. a kol. Měníci se uspořádání světa a měnící se formy vládnutí. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2011. 262 s.
- 8) Dahl R. O demokracii. Praha: Portál, 2001. 191 s.
- 9) Dohnal V. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. Právní rozhledy, 2007, č. 17
- 10) Dvořáková V. Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica, 2008. 255 s.
- 11) Fiala P., Pitrová M. Evropská referenda. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. 311 s.
- 12) Filip J. Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR. Brno: Doplněk, 2003. 556 s.
- 13) Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V. Ústavní systém České republiky. Praha: Prospektum, 1994. 240 s.
- 14) Gerloch A. Teorie Práva. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2001. 299 s.
- 15) Hart H. L. A. Pojem práva. Praha: Prostor, 2004. 302 s.
- 16) Held D. Models of Democracy. Oxford: Blackwell Publishers, 2006. 408 s.
- 17) Hendrych D. Právníký slovník. Praha: C. H. Beck, 2009. 226 s.
- 18) Hloušek V., Kopeček L. Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřítelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. 379 s.
- 19) Hloušek V., Kopeček L. Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 224 s.
- 20) Jaspers K. Otázka viny: Příspěvek k německé otázce. Praha: Academia, 2009. 143 s.
- 21) Jellinek J. Všeobecná státověda. Praha: Jan Laichter, 1906, 866 s.
- 22) Jirásková V., Suchánek R. Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004. 614 s.
- 23) Klíma K. A kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 415 s.
- 24) Klíma K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2006. 424 s.
- 25) Klíma K. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 782 s.
- 26) Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. 1019 s.
- 27) Klokočka V. Ústavy států Evropské unie, 2. díl. Praha: Linde, 2005. 335 s.
- 28) Knapp V. Teorie Práva. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.
- 29) Kohák E. Průvodce po demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. 160 s.
- 30) Kunc J., Dvořáková V. O přechodech k demokracii. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994. 156 s.
- 31) Kysela J. Zákonodárství bez parlamentů (Prameny 36). Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. 169 s.
- 32) Malý K. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Linde, 1999. 572 s.
- 33) Mill J. S. Úvahy o vládě ústavní. Praha: Svoboda – Libertas, 1992. 239 s.
- 34) Otto J. Ottův slovník naučný 19. díl. Praha: J. Otto, 1902. 1051 s.
- 35) Pavlíček V. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. 366 s.
- 36) Pavlíček V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář II. Praha: Linde, 2002. 1164 s.
- 37) Pavlíček V., Hřebejk J. Ústava a ústavní řád České republiky. Praha: Linde, 1998. 722 s.
- 38) Pechanec P. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 175 s.

- 39) Pomahač R. Průvodce veřejnou správou. Praha: ISV, 1999. 246 s.
- 40) Příbáň J. Disidenti práva. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. 284 s.
- 41) Rousseau J. J. O společenské smlouvě. Praha: V. Linhart, 1949. 157 s.
- 42) Rousseau J. J. Rozpravy. Praha: Svoboda, 1978. 282 s.
- 43) Řichová B. Přehled moderních politologických teorií. Praha: Portál, 2000. 303 s.
- 44) Sartori G. Teória demokracie. Bratislava: Archa, 1993. 512 s.
- 45) Sládeček V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.
- 46) Vedral J. a kol. Zákon o obcích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008. 864 s.
- 47) 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**

- 1) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 2) 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
- 3) Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., o zavedení přímé volby prezidenta, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 4) Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- 5) Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
- 6) Zákon č. 85/1994 Sb., o právu petičním
- 7) Zákon č. 37/1960 Sb., kterým se mění zákon o volbách do Národního shromáždění
- 8) Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)
- 9) Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů
- 10) Důvodová zpráva zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu
- 11) 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
- 12) 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
- 13) Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu. Tisk 494/1993 PSP ČR
- 14) Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu. Tisk 2096/1993-1996 PČR
- 15) Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování a o lidové zákonodárné iniciativě. Tisk 149/1996-1998 PČR
- 16) 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
- 17) Zákon Národního výboru československého č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.
- 18) Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České Republiky
- 19) Usnesení II.ÚS 20/98, Petiční právo a jeho meze. U 33/10 SbNU 463
- 20) Nález I.ÚS 21/94, Institut petice. N 35/1 SbNU 255
- 21) Nález IV. ÚS 223/04, Návrh na vyhlášení referenda ve Vysokém Mýtě. N 27/36 SbNU 319
- 22) Nález ÚS č. 114/1996 k pojmu státní moc, sp. zn. Pl. ÚS 14/96
- 23) Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu,
- 24) Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky
- 25) Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- 26) Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- 27) Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky
- 28) Mírová smlouva č. 507/1921 Sb. mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Rakouskem,
- 29) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
- 30) Návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 31) Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28.05. - 29.05.2010. Praha: ČSÚ, 2010.

**Elektronické zdroje**

- 1) Bělohradský: Demokracie je překonaná forma vládnutí. Dostupné 15. 10. 2014 z <http://aktualne.centrum.cz/rozhovory/clanek.phtml?id=738682>
- 2) Evropská charta místní samosprávy. Preambule. Dostupné 12. 9. 2014 z <http://myop.wz.cz/pdf/evropska.pdf>
- 3) Jeník P. Parametry zákona o referendu jsou zásadní, pane Okamuro, aneb aby se pojem přímá demokracie nezdiskreditoval stejně jako Věci veřejné. Dostupné 25. 11. 2014 z <http://www.blisty.cz/art/70404.html>
- 4) Kühn Z., Kosář D. Jmenování soudců v ČR. Dostupné 21. 2. 2015 z <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/03/jmenovani-soudcu-v-cr-i.html>
- 5) O přímé demokracii. Dostupné 10. 11. 2014 z <http://www.hnutiusvit.cz/o-prime-demokracii/>
- 6) Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou. Dostupné 8. 9. 2014 z <http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/washingtonska-deklarace-18-10-1918/>
- 7) Rakušanová Guasti P. Konceptuální zářímování reprezentace. Dostupné 6. 5. 2014 z <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=414&lst=103>
- 8) Syllová J., Šteigerová S., Vaculová L., Viklický R. Přehled návrhů ústavních zákonů od roku 1993 do současnosti. Parlamentní institut, 2013. Dostupné 25. 10. 2014 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20544%3E>