

Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Veřejná správa



**PROBLEMATIKA ZAVEDENÍ
ÚSTAVNÍHO REFERENDA V ČR**

diplomová práce

Autor: Bc. Lukáš Skřivan

Vedoucí práce: PhDr. JUDr. Jaroslav Kuba, CSc.

Rok: 2018

Čestné prohlášení řešitele

Prohlašuji, a to na svou čest, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně s použitím literatury a dalších materiálů řádně uvedených ve zdrojích a v souladu s platnými normami.

Bc. Lukáš Skřivan

V Praze, dne 9. prosince 2018

Poděkování

Rád bych na těchto řádcích poděkoval zejména svému vedoucímu diplomové práce, panu PhDr. JUDr. Jaroslavu Kubovi CSc. za jeho konstruktivní vhled a zažehnutí mého zájmu o problematiku demokracie a také jeho schopnost přimět mě, abych nad důležitými tématy uvažoval více kriticky a „vlastní hlavou“.



ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Zpracovatel : **Bc. Lukáš Skřivan**
Studijní program: **Ekonomie a hospodářská správa**
Obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Problematika zavedení ústavního referenda v ČR**

Zásady pro vypracování:

1. Cíl práce
Základním cílem autora diplomové práce je s využitím historické a komparativní analýzy posoudit aspekty vývoje demokracie elitní a participativní v české ústavnosti a co nejvýstižněji rozebrat argumentaci strany prosazující právní úpravu přímé demokracie a její zakotvení do českého ústavního pořádku a současně tuto podrobit porovnání s nejčastějšími názory jejích odpůrců. Tato analýza autorovi poslouží pro formulaci odpovědi na hlavní otázku, jež zní: „Má lid právo, aby ses jej politická reprezentace dotazovala na jeho názor v otázkách zásadního charakteru?“
2. Význam, aktuálnost nebo očekávaný přínos zvoleného tématu
Téma práce je aktuální a autor mu přisuzuje vysoký význam vzhledem k tomu, že návrhy právní úpravy celostátního ústavního referenda v ČR byly a jsou častým tématem předvolebních deklamací a slibů politických stran, načež po volbách je téma, vždy spolu s další diskuzí s potenciálním legislativním dopadem, bez výraznějšího zájmu občanů opuštěno.
3. Charakteristika teoretické části práce
V rámci teoretické části práce se autor zaměří na popsání hlavních způsobů uplatnění nástrojů přímé demokracie a míru jejich zahrnutí do české ústavnosti. Autor také zmapuje její zakotvení v ústavních systémech ve vybraných státech a popíše tendence dosavadního ústavního vývoje ve vztahu k přímé a zastupitelské demokracii v ČR, počínaje přijetím ústavní listiny z roku 1920.
4. Charakteristika praktické části práce
Hlavními prvky praktické části jsou zejména hlubší analýza vybraných legislativních návrhů úpravy obecného celostátního referenda, jejich vzájemná komparace, komparace s platnou právní úpravou v zahraničí a analýza související argumentace a odborné diskuze. Na základě analýzy autor poté zformuluje odpovědi na zásadní otázky práce a shrne důvody, které stojí za absencí ústavní přímé demokracie v ČR.

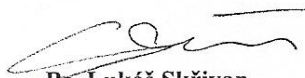
Rozsah práce: 75

Seznam odborné literatury:

1. BALÍK, Stanislav, Michal PINK, Andrew Lawrence ROBERTS, Marek RYBÁŘ, Peter SPÁČ, Petra SVAČINOVÁ a Petr VODA, Kvalita demokracie v České republice, 2016, Brno: CDK, 223 s.
2. KLÍMA, Karel, Státověda, 2006, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk
3. PAVLÍČEK, Václav, Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda, 1998, Praha: Linde
4. PECHANEC, Pavel, Přímá demokracie v České republice, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika
5. SPÁČ, Peter, Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989, 2010, Brno: CDK.

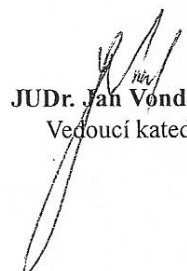
Datum zadání diplomové práce: září 2018

Termín odevzdání diplomové práce: prosinec 2018



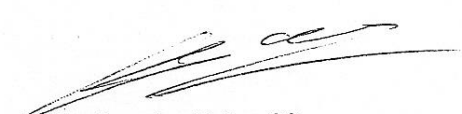
Bc. Lukáš Skřivan

Řešitel



JUDr. Jan Vondráček

Vedoucí katedry



PhDr. JUDr. Jaroslav Kuba, CSc.

Vedoucí práce



prof. Ing. Zdeněk Chytil, CSc.

Děkan NF VŠE

Abstrakt

Tato diplomová práce posuzuje a popisuje aspekty zastupitelské a přímé demokracie v české ústavnosti a tyto porovnává se specifickými charakteristikami přístupu k instrumentům přímé demokracie ve vybraných zemích Evropy. Práce analyzuje současný stav zastupitelské demokracie v České republice, snaží se charakterizovat její současný nestabilní politický status a prostřednictvím historického rozboru popisuje dosavadní průběh, od přijetí ústavní listiny v roce 1920, v problematice zakotvení celostátního referenda do české ústavnosti. Na základě detailního rozboru legislativních návrhů úpravy celostátního referenda v 7. a 8. volebním období a argumentace příznivců a odpůrců přímé demokracie práce přibližuje nejdůležitější prvky parametrizace přímé demokracie způsobující prodlení a rozpory mezi zákonodárci a nastiňuje výraznou opatrnost, která hraničí s účelovým odpíráním práva občanů podílet se na správě věcí veřejných.

Abstract

This diploma thesis is assessing characteristics and aspects of representative and direct democracy in Czech constitutionality and presents a comparison with different constitutional approaches considering variability of statutory regulation of direct democracy among particular states of Europe. It brings an analysis of present unstable political status of the Czech republic as a representative democracy and presents a historical analysis of legislative statutory proposals for incorporation of direct democracy as a citizen's right to decide in significant problems, from adoption of a Constitutional document of 1920 up to now. The thesis shows, in detailed analysis of legislative statutory proposals focusing on the 7th and 8th parliamentary terms, the most significant parameters causing delay and disagreement among lawmakers and outlines considerable hesitation bordering with intentional denial of citizen's right to participate in decision-making in public administration.

klíčová slova: právo, ústavní systém, Česká republika, zastupitelská demokracie, přímá demokracie, referendum, veřejné mínění

keywords: law, constitutional system, Czech republic, representative democracy, direct democracy, referendum, public opinion

JEL classification: K10, N40, D73

Obsah

Úvod.....	1
1. Materiálová studie	4
1.1 Výběr materiálů.....	4
1.2 Vybrané definice základních pojmů.....	8
2. Praxe přímé demokracie v Evropě.....	14
2.1 Švýcarsko	15
2.2 Slovenská republika	18
2.3 Rakousko.....	21
2.4 Německo	23
2.5 Polsko.....	27
3. Analýza přímé demokracie v České republice	31
3.1 Úvodem o funkci zastupitelské demokracie	31
3.1.1 Veřejné mínění v ČR.....	32
3.1.2 Krize zastupitelské demokracie?	36
3.1.3 K vývoji demokracie v postkomunistické ČR.....	39
3.1.4 Vliv organizovaných zájmových skupin na politiku	40
3.2 Přímá demokracie v ČR	43
3.2.1 Vývoj do vzniku samostatné ČR	43
3.2.2 Od vzniku samostatné ČR po současnost	48
3.2.3 Sedmé volební období (2013 - 2017)	52
3.2.4 Osmé volební období (2017 - současnost)	63
3.2.5 Další argumentace v odborném diskurzu	80
4. Syntéza a závěr	88
5. Seznam objektů.....	93
6. Zdroje.....	94

Úvod

*„Liberální demokracie je ten nejhorší způsob vlády, jaký znám. Až na to, že neexistuje žádný lepší.“*¹ Tímto populárním citátem W. Churchilla z roku 1947 bych rád uvedl svou diplomovou práci na téma úvahy nad vývojem a budoucností přímé demokracie v ústavnosti České republiky.

Jak dokazují výsledky opakujících se šetření nezávislých agentur zabývajících se průzkumy veřejného mínění², nálada a důvěra společnosti k české politické reprezentaci je kolísavá a dlouhodobě spíše nízká. Za zjevné důvody lze považovat určité vystřízlivění porevoluční demokratické euforie, medializované, opakující se kauzy neehospodárného nakládání s veřejnými prostředky ve státní správě (nezřídka kdy i v samosprávě), obvinění z korupčního, či podvodného jednání, dlouhodobé neúspěšné snahy o sestavení skutečně stabilních vlád s podporou silné většiny parlamentu, zklamání voličů nenaplněním předvolebních slibů politiků ve volebních programech a v neposlední řadě zejména stavem a úrovní současné politické kultury. Typickými projevy nízké důvěry v politickou reprezentaci mohou být, naneštěstí, otupění, rostoucí nezájem o volby a veřejnou diskuzi, radikalizace názorů, ale také zintenzivnění kritické diskuze o funkčnosti a robustnosti zastupitelské demokracie.

Obecně se zastupitelská (v ryzí formě parlamentní) demokracie v průběhu historie vyvinula z rozličných režimů organizace společnosti. Z hlediska státovědy je vnímána jako vrcholná forma státního a mocenského uspořádání ve vztahu k respektování lidských práv a svobod, společenského statutu, náboženského přesvědčení, politických názorů apod. V současné době lze zaznamenat diskuzi nad tím, zda se současný přístup k demokracii „nepřežil“ a neodcizil principům, na kterých stály jeho základy. Možnou alternativní cestou, která získává rostoucí počet příznivců je koncept tzv. přímé demokracie, která usiluje o bezprostřední přenesení přímé, ryzí vůle lidu do politických rozhodnutí a je tudíž institucionalizovanou formou participace občanů na vytváření a aplikaci státní moci prostřednictvím lidového hlasování a to iniciací „zdola“ (tedy na základě organizované iniciativy občanů k problémům, které dle určité

¹ CHURCHILL, W., *The worst form of government* [online], 1947, citováno dne 29. 08. 2018, dostupné z: <https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government>

² ČTK, *Češi věří více youtuberům než politikům* [online], 2017, citováno dne 29. 08. 2018, dostupné z <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/cesi-veri-vice-youtuberum-nez-politikum-nejvetsi-duveru-maji/r~37464672e3ed11e794dbac1f6b220ee8/>

determinované části společnosti potřebují řešení), či „shora“ (na základě možnosti, či povinnosti stanovené v Ústavě České republiky, která by přesně definovala v jakých případech a s jakými důsledky by lidové hlasování probíhalo).

Jak uvádí současná platná Ústava České republiky³ v Hlavě první, čl. 2, odst. 1: *„Lid je zdrojem veškeré státní moci, vykonává ji prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní.“*⁴ Toto vymezení státní moci v sobě ukrývá významnou deklaraci demokratického zřízení suverénního státu, která stanovuje, že stát a státní moc je tu v první řadě pro občana a obecně, pro lid. Lze říci, že odst. 1 státní moc institucionalizuje, ale zcela jasně nedefinuje, zda je bezpodmínečně vykonávána pouze reprezentativním způsobem, či zda se na její tvorbě podílí, či mají podílet i přímo občané. Teprve druhý, navazující odstavec čl. 2 připojuje podmínku: *„Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“* Právě tato věta předestírá potenciál budoucího využití nástrojů tzv. přímé demokracie a zároveň je plně v souladu s čl. 21, odst. 1 Listiny, který zní: *„Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“* a čl. 2, odst. 2: *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“*

Česká republika, ve srovnání se Slovenskou republikou, se ve své relativně krátké historii od rozdělení Československa vydala cestou ryze reprezentativní demokracie. Touto cestou směřuje nekompromisně i nadále, ačkoli výše zmíněné pasáže Ústavy ukazují, že se zapojení občanů při výkonu státní moci v české ústavnosti nevyklučuje, ba naopak, předpokládá. Podmínkou využití nástrojů přímé demokracie při participaci na výkonu státní moci je ovšem kodifikace právního předpisu neboli v dnešní době často diskutovaný a medializovaný „zákon o obecném/celostátním referendu“, který od vzniku samostatné České republiky do současnosti, i přes perzistentní aktivitu jeho podporovatelů, v českém právním řádu chybí.⁵

Hlavním cílem této diplomové práce je posoudit aspekty vývoje demokracie elitní a participativní v české ústavnosti a co nejvýstižněji přiblížit opakující se argumenty zástupců veřejnosti prosazující přímou demokracii, kteří zastupitelskou

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ V čl. 3 se Ústava odkazuje na Listinu základních práv a svobod, jež je součástí ústavního pořádku ČR a byla vyhlášena Usnesením č. 2/1993 Sb, předsednictva České národní rady (dále také jako „Listina“). Listina výčet demokratických principů významně doplňuje.

⁵ Opakující se snahu o přijetí zákona o celostátním referendu dokládá fakt, že v minulém i v současném volební období jsou v Poslanecké sněmovně projednávány 3 návrhy zákona o celostátním referendu, a to z pera strany SPD, ČSSD a KSČM (stav v prosinci 2018).

demokracii považují za samoúčelnou, naplňující zejména individuální ekonomické zájmy. Vidí ji jako degenerující živnou půdu klientelismu a korupce a za přežitků záměrně a dlouhodobě odnímající skutečnou vládu z rukou lidu. Tyto názory je třeba podrobit porovnání s neoblomnými postoji jejich odpůrců, kteří vytýkají nástrojům přímé demokracie jejich nepředvídatelnost a účelovou zneužitelnost.

Má lid, nebo nemá lid právo, aby se jej politická reprezentace dotazovala na jeho názor v otázkách zásadního charakteru? Jaké jsou hlavní důvody neustávajícího zájmu určité části veřejnosti o téma přímé demokracie? Je česká společnost dostatečně vyspělá a připravená na takové otázky odpovídat? Hlavním cílem práce je posoudit a odpovědět na tyto otázky a na základě analýzy dostupných zdrojů rozhodnout, zda o sobě lid, jakožto základní stavební prvek demokratického státu, může samostatně a zodpovědně rozhodovat prostřednictvím některých z nástrojů přímé demokracie a pokud ano, jaké jsou parametry a kritéria, na jejichž základech by tyto nástroje⁶ v české ústavnosti měly být postaveny.

Zvolené téma diplomové práce je v současné době velmi aktuální, a to nejen na poli Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, ale i v prostředí veřejné diskuze.⁷ Zájem o téma přímé demokracie je saturováno neustále narůstajícími možnostmi v komunikaci a získávání informací, ve sdílení názorů, ale také sdílení nespokojenosti. Od vzniku České republiky došlo k výrazným proměnám v dynamice společnosti, ke změnám v potenciálu vlivu jednotlivce a schopnosti aktivizace stakeholderů za konkrétními cíli. Lze říci, že právě instrumenty přímé demokracie působí, vzhledem k výše uvedenému, jako možný nadějný příslib prosazení konkrétních požadavků občanů na výkon státní moci a také příslib skutečného potenciálu ovlivnit v reálném čase způsob řešení závažných otázek, které se jej bezprostředně týkají. Názory na téma jsou všeobecně velmi různorodé, a to nejen mezi odborníky, ale napříč celou společností, bez ohledu na věk, společenský status, či míru dosaženého vzdělání.

⁶ V kontextu diplomové práce je ústředním nástrojem přímé demokracie uvažováno ústavní, celostátní/obecné referendum.

⁷ Pozn.: Bohužel je tomu tak nejvíce před parlamentními volbami a následně veřejná diskuze poněkud uvadá.

1. Materiálová studie

1.1 Výběr materiálů

Na základě stanoveného cíle této diplomové práce jsem sestavil strukturu dostupných zdrojů informací, které považuji na základě rekognoskace tuzemských materiálů v současnosti ve vztahu k tématu v českém prostředí za neopomenutelné a lze je považovat za bázi znalosti pro problematiku přímé demokracie v České republice. Tyto zdroje jsem následně doplnil výběrem zahraničních materiálů, které odpovídaly intencím diplomové práce. Hlavní zdroje pro analýzu problematiky přímé demokracie v České republice (a komparativně v dalších vybraných státech Evropy) jsem spatřoval v oblasti ústavních textů, v navrhované, či platné legislativě, v příslušných důvodových zprávách, ve výkladových komentářích, volně dostupných zdrojích Parlamentu ČR (např. sněmovní tisky, stenoprotokoly apod.) a v odborných studiích, kterých je ovšem v českém prostředí relativně poskrovnu.

Uvedené zdroje⁸, s ohledem na stanovený cíl práce, v textu dále podrobuji analýze z hlediska deskriptivní metody ve vazbě na historický rozbor a zkoumání státovědných, společenských a politických souvislostí. V textu rovněž využívám komparativní metody, vzhledem k tomu, že je zapotřebí představit zavedenou praxi a v současnosti fungující prvky přímé demokracie ve vybraných zemích Evropy.

Základní zdroje pro analýzu přímé demokracie v ČR a vybraných státech Evropy:

a) Legislativa:

- ústavní zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky,
- ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky,
- ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky,
- ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci,
- zákon č. 1/1993, Ústava České republiky,
- zákon č. 2/1993, Listina základních práv a svobod,
- ústavní zákon č. 327/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina zákl. práv a svobod,

⁸ Uvedené zdroje nejsou vyčerpávajícím výčtem citovaných zdrojů v této diplomové práci. Veškeré zdroje a jejich citace jsou v souladu s uznávanými citačními normami uvedeny v závěrečné části diplomové práce.

- Ústava Švýcarské konfederace z 18. dubna 1999,
- zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky,
- Ústava Rakouské republiky z 10. listopadu 1920,
- Ústava Výmarské republiky z 11. srpna 1919,
- Ústava Polské republiky ze dne 17. října 1997,
- Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. května 1949,
- ústavní zákon č. 515/2002 Sb, (ad hoc) referendum o přistoupení ČR k Evropské unii,
- zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu
- zákon č. 118/2010 Sb. o krajském referendu.

b) Vybrané návrhy zákonů (sněmovní tisky, důvodové zprávy, stanoviska vlády + související projednávání v PS PČR)

Vzhledem k omezenému prostoru a intencím diplomové práce se detailněji věnuji legislativním návrhům VII. volebního období z let 2013-2017 a VIII. volebního období z let 2017 do současnosti. Předcházející období jsou shrnuta a komentována na základě existujících dosavadních studií. Analyzované sněmovní tisky:

VII. volební období:

- sněmovní tisk č. 114 – poslanecký návrh úst. zákona o celostátním referendu,
- sněmovní tisk č. 116 – posl. návrh ústavního zákona o referendu
- sněmovní tisk č. 559 – vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu,

VIII. volební období:

- sněmovní tisk č. 35 – posl. návrh ústavního zákona o celostátním referendu,
- sněmovní tisk. č. 111 – posl. návrh ústavního zákona o celostátním referendu,
- sněmovní tisk č. 117 – posl. návrh ústavního zákona o referendu

c) Odborná literatura:

Je zapotřebí zmínit, že níže uvedený výčet publikací není ve vztahu k tématu diplomové práce výčtem vyčerpávajícím. Vybrané tituly lze zařadit do velmi širokého a obsáhlého pole odborné literatury zabývající se problematikou státovědy, ústavního práva, demokracie, sociologie, filosofie, politologie atd.

Za velmi přínosnou, současnou publikaci, předkládající analýzu oblasti přímé demokracie v České a Slovenské republice, považuji dílo **Přímá demokracie** (V. Šimíček a kol., 2016, Brno: Masarykova univerzita), která sumarizuje příspěvky deseti autorů, akademiků, působících na českých významných univerzitách a činných v oblasti ústavního a správního práva. Kniha přináší odborný vhled a diskutuje, zda má přímá demokracie v české ústavnosti své místo a opodstatnění, či zda je hlavním motorem její podpory v současnosti populismus. Dále se táže, jaká by měla být v případě praxe referenda právní síla jeho výsledků. Uvažuje formulaci přípustných otázek v referendu a také přidává pohled za hranice České republiky (v samostatných kapitolách zabývajících se přímou demokracií na Slovensku a ve vybraných státech Evropy).

Dalším významným souborem textů, věnujícím se teorii demokracie, ze kterého těží tato diplomová práce je **Kvalita demokracie v České republice** (S. Balík a kol., 2016, Brno: Masarykova univerzita). Za neopomenutelné bych označil zejména příspěvky zabývajících se obecným referendem, vnímáním kvality české demokracie politology (vyzdvihují aktuálnost publikace) a dále také kapitolu o míře politické participace.

Právní monografie **Přímá demokracie v České republice** (P. Pechanec, 2011, Praha: Wolters Kluwer ČR) se věnuje podrobnému popisu vývoje institutů přímé demokracie na území České republiky od roku 1920.⁹ Významný přínos této publikace spatřuji v detailním zpracování legislativních pokusů o zavedení přímé demokracie do roku 2010 a současně také v úvahách autora o přímé demokracii *de lege ferenda*¹⁰.

Za velmi kvalitní publikaci, která mi poskytla pevnou bázi v orientaci v oblasti ústavní problematiky České republiky, považuji trojdílný soubor **Ústavní právo a státověda** (V. Pavlíček, Edice vysokoškolské právnické učebnice). Jedná se komplexní dílo věnující se historii ústavního vývoje od počátku české státnosti, institucionálním uspořádáním státní moci, pojmoslovím v oblasti parlamentní demokracie atd.

⁹ V roce 1920 byl přijat ústavní zákon č. 121/1920 Sb., který upravoval teoretickou možnost využití všelidového hlasování jako nástroje vyvážení státní moci, ovšem bez prováděcího právního předpisu.

¹⁰ Pojem *de lege ferenda* označuje určité představy o vývoji práva, za překlad lze použít „dle budoucího práva“

Sborník **Aktuální problémy demokratizace postkomunistických států střední Evropy** (Gerloch A. a kol., 1995, Česká společnost pro politické vědy při AV ČR), který vznikl u příležitosti vědecké konference v květnu 1994 v Praze, přináší pohled odborníků sociologických, právních a politických věd z období relativně krátce po vzniku samostatné České republiky a popisuje předpovědi vývoje přeměny post-socialistického v moderní demokratický stát. Přes 20 let, jež od vydání sborníku uplynulo je velmi důležitým časovým úsekem nabízejícím odstup a možnost zhodnocení uvedených tezí, kam česká demokracie a společnost měla, dle předpokladů autorů, směřovat.

Pro lepší pochopení současné vůle (či nevůle) zavádění principů přímé demokracie rovněž doporučuji publikaci současného místopředsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky **Umění přímé demokracie** (T. Okamura, 2013, Praha: FRAGMENT), ve které autor okem politika, ale i nespokojeného občana vášnivě shrnuje problémy reprezentativní demokracie a předkládá nejen své argumenty pro zavedení demokracie přímé.

Poslední publikací, kterou bych rád zmínil v této materiálové studii, je kniha **25 let české demokracie očima veřejnosti** (D. Kunštát a kol., 2014, Nakladatelství Academia). Uvažujeme-li přímou demokracii, téma této diplomové práce, jako alternativu k demokracii reprezentativní, je nasnadě se pokusit určitým způsobem zhodnotit stav celospolečenské nálady a postojů k dosavadnímu výkonu a úspěšnosti demokracie v České republice a právě tato publikace takové hodnocení ve svých dlouhodobých výzkumech Sociologického ústavu Akademie věd ČR nabízí. Vyzdvihl bych zejména obsah kapitol 2 - Reflexe demokratického režimu: politický systém v dimenzi historické, systémové, hodnotové a ideologické a 3 – Politická participace a institucionální důvěra.

1.2 Vybrané definice základních pojmů

Některé pojmy oblasti státovědy a práva, které by měly být užívány v ustálených významech, jsou, a ne zřídka, účelově interpretovány dle potřeby, či je jim přisuzován jiný, mnohdy zcela odlišný obsah. V zájmu konzistence dalšího textu považuji za nutné vyjmenovat a představit několik takových pojmů z hlediska významu ve vztahu k tématu zkoumání demokracie zastupitelské a přímé.

Demokracie

Pojem demokracie je možné považovat za jeden z nejobsáhlejších z oblasti státovědné teorie a lze se setkat s četnými definicemi, které demokracii chápou jako pole idejí, představ a vizí o uspořádání vztahů mezi lidmi na straně jedné, a jako konkrétní funkční typ politického systému státu na straně druhé. Tyto rozdíly v definicích si navzájem neodporují, ovšem přináší jisté komplikace a pojem demokracie činí méně uchopitelným.

Osobně se ztotožňuji s volnou definicí demokracie T. G. Masaryka, kterou zachytil K. Čapek. Masaryk, jehož názory je podle mého názoru na místě oživovat, se stavěl za názor, že:

„Demokracie není jen formou státní, není jen tím, co je napsáno v ústavách. Demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry. Řekl jsem jednou, že demokracie je diskuze. Ale pravá diskuze je možná jen tam, kde si lidé navzájem důvěřují a poctivě hledají pravdu. Demokracie, to je hovor mezi rovnými, přemýšlení svobodných občanů před celou veřejností – slovo „parlament“ má krásný smysl, jen je učinit tělem!“¹¹

J. Kapr rozděluje definici demokracie na dvě oblasti pojetí. Prvním je pojetí demokracie jakožto určitého typu institucionálního uspořádání, ve kterém je umožněno, způsobem stanoveným v právních normách, specifickým postupem docházet k rozhodnutí, a to za průběhu kontinuálního konkurenčního boje individuů a organizovaných skupin (politických stran) o hlasy voličů. Druhým pojetím je uvážení demokracie jakožto mechanismu rozhodování. Demokracii lze chápat jako přímý protiklad autokracie (vláda jedince). Typickým pro uvedenou definici je fakt, že proces rozhodování probíhá prostřednictvím diskuze proti sobě stojících stran, která vyvrcholí (v ideálním případě) v konsenzuální řešení. Legitimita tohoto procesu je podmíněna vůlí většiny, lidu. Ve zjednodušené definici tento proces rozhodování

¹¹ ČAPEK, Karel, *Hovory s T.G. Masarykem*, 1990, Praha: Československý spisovatel, s. 328, 1. vyd.

zajišťují vyslanci z řad lidu, kteří lid zastupují, představují jeho práva a zájmy a hájí je.¹²

Je třeba poznamenat, že pojem demokracie je pojmem evolučním a nelze jej uvažovat zcela staticky bez přihlédnutí na stav a vývoj společnosti 21. století. Demokracie se vyvíjí tak, jako se vyvíjí společnost a lid, který ji tvoří. Existují ovšem principy, které zůstávají trvalé a neměnné a pouze garance jejich zachování vytváří pro demokracii a její vývoj legitimní podmínky. Těmito principy jsou zejména: princip svrchovanosti lidu, princip nezadatelnosti základních práv a svobod, princip dělby moci a princip omezenosti zásahů státu do občanské společnosti ústavou a zákony.¹³

Z hlediska přístupu k demokracii je zapotřebí odlišit demokracii zastupitelskou a demokracii přímou:

a) zastupitelská demokracie

- podstatou je výkon státní moci prostřednictvím zastupitelských sborů – tyto moc vykonávají zprostředkovaným způsobem,
- svým složením a obsahem činnosti mají zastupitelské orgány za úkol koncentrovat a vyjadřovat aktuální vůli a zájem lidu jako celku,
- orgány zastupitelské demokracie jsou ustavovány přímou i nepřímou volbou a je jim touto volbou uděleno právo reprezentovat, resp. zastupovat lid (tzv. fikce reprezentace).¹⁴

b) přímá demokracie

- podstatou přímé demokracie je přímé, osobní vyjádření vůle a názorů občanů,
- rozhodnutí vznikají na základě bezprostředního projevu vůle prostřednictvím všeobecně a ústavně uznávaného mechanismu (např. referendum, plebiscit, lidová iniciativa atd.)¹⁵

¹² KAPR, Jaroslav, *Co je to demokracie: učební pomůcka o demokracii jako způsobu rozhodování*, 1991, Praha: Sociologické nakl., 1 vyd., s. 39-41

¹³ GERLOCH, Aleš a kol. autorů, *Aktuální problémy demokratizace postkomunistických států střední Evropy: sborník příspěvků z vědecké konference, uspořádané Českou společností pro politické vědy v květnu 1994 v Praze*, Praha: Česká společnost pro politické vědy při Akademii věd České republiky, s. 92-93

¹⁴ KLÍMA, Karel, *Státověda*, 2006, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 92

¹⁵ Tamtéž, s. 85

Petice

Petice (z lat. *petitio* – „žádost“) je ve své obsahové podstatě vyjádření názoru určité části společnosti adresované zejména orgánům veřejné moci. Tento akt je ve své nejjednodušší formě stvrzen a prezentován podpisem každého jednotlivce, který se s názorem ztotožňuje. Historicky lze tento instrument spojit již s dobou feudální, kdy se konkrétní skupiny lidu organizovaně obracely s konkrétními požadavky na panovníka. Adresát petice ovšem nebyl povinen tyto požadavky reflektovat a petice tedy nemohla být považována za plnohodnotný prvek zajištění práv lidu ve vztahu k panovníkovi. Jak uvádí Pechanec, v nejstarších dobách „...lze tak oprávněně hovořit pouze o jakési jednostranné „milosti“, či „velkorysosti“ vrchnosti směrem k poddaným.“¹⁶

Petiční právo je v současnosti cenným nástrojem osobních a politických svobod občanů moderních demokratických států a je zahrnuto v jejich ústavách. V České republice je petiční právo garantováno Listinou základních práv a svobod a zákonem č. 85/1990 Sb. o právu petičním. Zákon stanoví, v jakých případech lze institutu petice využít a jaké formální požadavky jsou na její realizaci kladeny. Existují oblasti, do kterých je zásah petice nepřípustný ze zákona. Petice nesmí zasahovat do nezávislosti soudní moci, nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírat, či omezovat osobní, politická a jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, náboženské přesvědčení, rasu, původ apod.¹⁷

Lze říci, že míra závaznosti a povinnosti zabývat se peticí pro jejího adresáta historicky relativně roste, a tudíž se jedná o funkční demokratický prvek, který bývá často zahrnován mezi instrumenty přímé demokracie.¹⁸

Referendum

Pojem vychází z latinského *ad referendum* neboli „k podání zprávy“ a zjednodušeně charakterizuje lidové hlasování. Formálně se toto hlasování průběhem velmi podobá volbám. Rozdílem je, že referendum je výzvou občanům (oprávněným voličům) k hlasování ve věci zásadní otázky oblasti vnitřní, či mezinárodní politiky. Zemí původu referenda je Švýcarsko období 15. století a do současnosti se považuje za vlnkovou loď praxe tohoto instrumentu a přímé demokracie jako celku.

¹⁶ PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, s. 15-16

¹⁷ Zákon č. 85/1990 Sb. o právu petičním, §1, odst. 1-4

¹⁸ PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, s. 16

Druhy referend jsou dále v odborných textech kategorizovány a to např.^{19,20}:

- dle výsledku na potvrzující (konfirmační, resp. ratifikační) a odmítající,
- dle závaznosti výsledku na referendum závazné a konzultativní,
- dle zákonem stanovené míry nutnosti/povinnosti uspořádání referenda v případě konkrétního tématu na povinné (obligatorní) a fakultativní,
- dle možnosti iniciace referenda lidem na aktivní a pasivní,
- dle územní charakteristiky na celostátní a místní apod.

Praxe ústavního práva a státovědy referendum užívajících zemí dokládá různorodost otázek, které jsou v referendu pokládány. Dle Klímy je možné je seskupit takto:

- a) referendum týkající se plné, či částečné změny ústavy; přijetí, změny nebo zrušení zákona;
- b) referendum k vyjádření důvěry orgánu nebo funkcionáři;
- c) referendum k řešení rozporů mezi ústavními orgány;
- d) referendum k řešení celospolečenské otázky významné pro společnost;
- e) referendum k významným otázkám mezinárodního práva.

Referendum je v různé míře upraveno ve většině současných demokratických států, a to, doposud, čistě jako více, či méně užívaný doplněk reprezentativní demokracie.²¹

Institut odvolání/recall

Jedná se o nástroj přímé demokracie, kterým je možné transformovat vůli lidu v personálních otázkách mocenské reprezentace. Na základě petice voličů lze během funkčního období odvolat voleného zástupce z jeho úřadu. Jedná se tedy, z hlediska podobnosti znaků, o petici s výsledkem opačným, než mají volby. Institut vychází z předpokladu, že pokud je lid nejvyšším suverénem, jenž legitimuje reprezentanty státní moci na základě své volby, měl by mít také právo je odvolat. Jak dokazuje Pechanec, nejedná se o často využívaný instrument, jako příklad zemí Evropy, které jej

¹⁹ PAVLÍČEK, Václav, Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda, 1998, Praha: Linde, 1 vydání, s. 182-185

²⁰ HENDRYCH, Dušan, ed., *Právníký slovník*, Praha: C.H. Beck. Beckovy odborné slovníky, 3. rozšířené vyd., s. 913-914

²¹ KLÍMA, Karel, *Státověda*, 2006, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 87-88

mají zakotveny v ústavách (v případě odvolání prezidenta) uvádí Švýcarsko, Rakousko a Slovensko. V případě Slovenska ovšem argumentuje jeho takřka nerealizovatelné parametry (požadavek na minimální počet poslanců schvalující výsledek hlasování).²²

Studie Direct Democracy: International IDEA Handbook uvádí dva typy recallů, v závislosti na míře zapojení občanů do procesu, a to:

- a) plný recall – vyžaduje zapojení občanů ve fázi iniciace a také ve fázi schválení, resp. zamítnutí
- b) smíšený recall – vyžaduje zapojení občanů buď ve fázi iniciace, nebo ve fázi schválení, resp. zamítnutí.

Recall lze dále rozdělit také dle úrovně na národní, regionální a lokální, případně dle užití pro odvolání zástupců výkonné, případně zákonodárné moci. Institut odvolání je někdy považován za legitimní právo občanů ukončit mandát voleného zástupce státní moci, v případě že dojde např. k jeho diskreditaci, či je u něj riziko prosazování ekonomických zájmů partikulárních organizovaných skupin apod. Rovněž je ale recall uvažován jako velmi kontroverzní instrument přímé demokracie, který polarizuje společnost a vytváří nestabilní prostředí narušující práci volených zástupců.²³

Plebiscit

Pojem, původně vycházející z latinského *plebiscitum*, neboli usnesení lidu. Jedná se o typ lidového hlasování, které má na rozdíl od referenda zpravidla konzultativní charakter. Bývá použito před rozhodnutím parlamentu o otázkách státního území, úředního jazyka apod. Plebiscit lze uvažovat také jako specifický výzkum veřejného mínění s tím, že získané údaje vstupují přímo do procesu rozhodování o státních záležitostech.²⁴ Pojmy plebiscit a referendum se často zaměňují, např. v USA se používá označení plebiscit i pro právně závazná lidová hlasování, nebo jsou tyto

²² PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, s. 25-26

²³ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, Virginia BERAMENDI a Andrew ELLIS, ed. *Direct Democracy: the International IDEA handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008. Handbook Series., s. 109-114

²⁴ HERZMANN Jan, NEHNĚVAJSA Jiří, Sociologický ústav AV ČR, *Sociologická encyklopedie*, [online], citováno dne 10. 4. 2018, dostupné z <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Plebiscit>

pojmy charakterizovány jako synonyma, s tím rozdílem, že referendum je vyvoláno tzv. zdola (na základě iniciativy občanů) a plebiscit tzv. shora (ad hoc ze strany státního orgánu, v okamžiku, který on považuje za výhodný).²⁵

Lidová iniciativa

Tento pojem Pavlíček označuje jako požadavek, založený na aktivní nespokojenosti občanů s partikulárním problémem, např. s konkrétní legislativní úpravou. Na základě splnění podmínek stanovených zákonem (např. minimální počet podpisů pod iniciativu v konkrétně stanoveném období, předepsaná forma apod.) je umožněno občanům obrátit se na orgán státní moci s návrhem řešení tohoto problému. Důsledkem je následně povinnost zákonodárného sboru problém projednat a zabývat se jím.²⁶

Studie Direct Democracy: International IDEA Handbook uvádí několik typů iniciativ lidu, kterými dochází k zapojení občanů prostřednictvím zajištění dostatečného počtu podpisů iniciační petice. Jsou jimi:

- a) iniciativa lidu vedoucí k vyhlášení referenda (podpisová iniciativa směřuje v obecné rovině k přesvědčení zákonodárce, aby se u konkrétní otázky uspořádalo referendum, ve kterém rozhodne lid),
- b) převzatá iniciativa lidu politickou autoritou vedoucí k vypracování určitého legislativního návrhu ve věci, jejíž řešení iniciativa požadovala (podpisová iniciativa prezentuje určitý koncentrovaný zájem společnosti, který následně převezme určitá politická autorita a pokračuje v jejích intencích v zájmu zajištění legislativní úpravy u předmětu podpisové iniciativy),
- c) iniciativa směřující ke konkrétní agendě (jejím cílem je vytvoření tlaku na zastupitelský orgán, který k partikulární věci musí zaujmout stanovisko a např. ji řádně projednat ve svém zastupitelském sboru).²⁷

²⁵ KLÍMA, Karel, *Státověda*, 2006, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 87-88

²⁶ PAVLÍČEK, Václav, *Ústavní právo a státověda*, I. díl Obecná státověda, 1998, Praha: Linde, 1 vydání, s. 182-185

²⁷ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, Virginia BERAMENDI a Andrew ELLIS, ed. *Direct Democracy: the International IDEA handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008. Handbook Series, s. 61

2. Praxe přímé demokracie v Evropě

Stejně tak, jako je zapotřebí v každé vědní disciplíně doplnit teorii empirickými daty a praktickými poznatky, je třeba doplnit představení nástrojů přímé demokracie stručně a věcně příklady jejich praxe v konkrétních státech. Za „vlajkovou loď“ a velice specifický vzor uplatňování principů přímé demokracie je v Evropě i z globálního pohledu považováno Švýcarsko, proto jej nelze v textu opomenout. Dalšími státy, jejichž praxi využívání přímé demokracie na celostátní úrovni přiblížím detailněji, jsou vzhledem ke společnému historickému vývoji a faktu, že se jedná o sousední státy Slovenská republika, Německo, Rakousko a Polsko.

Antoš ve své studii z roku 2015 uvádí, že Česká republika je jednou ze 3 zemí v EU, která postrádá obecnou úpravu celostátního referenda. Mimo ČR se jedná o Kypr a Belgii. V případě Kypru je možné uspořádat referendum pouze na základě ad hoc právního předpisu. V Belgii je důvodem absence referenda, jak uvádí Antoš, problematika nacionálního a socio-ekonomického charakteru mezi vlámským a valonským obyvatelstvem. Jak autor pokračuje, ve 12 zemích²⁸ je referendum (obligatorní) předepsáno ústavou – zejména ve vztahu k ústavním změnám, schvalování mezinárodních smluv, či v otázce federalismu (Německo, Slovensko). Zajímavostí je ustanovení dánské ústavy, kde je referendum obligatorní v případě návrhu změny věkové hranice volebního práva.

Z hlediska fakultativních referend je přístup k přímé demokracii různorodý a závěr lze shrnout tak, že neexistuje jednotný model, který by byl využíván. V praxi se napříč státy vyskytují fakultativní referenda konzultativní i závazná. Lze pozorovat požadavek na minimální kvorum, ale také jeho absenci. Rovněž neexistuje jednotný přístup k výlukám, konstrukci kvalifikované většiny, ale také k iniciativě návrhu referenda.²⁹

Jistou pravidelnost Antoš vidí ve faktu, že: „Při pohledu na údaje o jednotlivých zemích přitom nelze přehlédnout, že větší otevřenost přímé demokracii se uplatňuje v zemích, jež bývají označovány jako nové demokracie, konkrétně zejména v Bulharsku, Litvě, Lotyšsku, Maďarsku a na Slovensku. Naopak „starší demokracie“,

²⁸ Jak Antoš uvádí, jedná se o: Estonsko, Litvu, Lotyšsko, Německo, Rakousko, Španělsko, Dánsko, Irsko a Rumunsko.

²⁹ ANTOŠ Marek, *Referenda v Evropě: Když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž*, In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, s. 35-50

reprezentované zejména Spojeným královstvím, Irskem, Francií, Německem, státy Beneluxu a skandinávskými státy, ale i Španělskem a Portugalskem, mají restriktivnější přístup, zejména pokud jde o to, kdo má určovat agendu, o které se bude v případném referendu hlasovat.“³⁰

Závěrem rovněž zmíněné studie o přístupu k celostátnímu referendu v Evropě J. Syllové je, že: „...většina států omezuje referenda na záležitosti schválení nebo neschválení zákona. Neomezené všeobecné referendum v Evropě neexistuje. Výrazně omezeno je obvykle také rozhodování ve finanční a rozpočtové oblasti.“³¹

2.1 Švýcarsko

Úvodem této sekce uvedu citát současného švýcarského federálního kancléře Waltera Thurnherra, který, dle mého názoru, přesně vystihuje postoj Švýcarska k procesu tvorby práva a rozvoje demokracie: „Přímá demokracie znamená mnohem více, než jen příležitostnou konzultaci s občany.“³²

Švýcarská konfederace je, z hlediska typu politického systému, ve své podstatě polopřímou demokracií. Uplatňuje dvě formy přímé demokracie – referendum a lidovou iniciativu. Nástroje referenda a lidové iniciativy jsou zakotveny v Ústavě Švýcarské konfederace z 18. dubna 1999, a to v hlavě čtvrté, v člancích 138-142.

Prvním významným nástrojem přímé demokracie ve Švýcarsku, upraveným ve čl. 138 a 139 ústavy je lidová iniciativa. Ta je podmíněna iniciační podpisovou aktivitou a týká se návrhu úplné nebo částečné revize federální ústavy. Iniciační výbor musí ke svému návrhu sesbírat alespoň 100 000 podpisů, a to nejdéle do doby 18 měsíců. Federální rada a parlament se následně vyjádří, zdali by návrh měl být přijat či zamítnut. Aby byl návrh přijat, musí získat dvojí většinu (volba lidu a volba v rámci kantonů). Lidová iniciativa se zavedla ve Švýcarsku v roce 1891 a od té doby bylo

³⁰ Tamtéž, s. 50

³¹ SYLLOVÁ, Jindřiška, *Všeobecná referenda ve státech Evropské unie, srovnávací studie č. 1.229* [online], Parlamentní institut PSP ČR, 2017, s. 3, citováno dne 06. 10. 2018, dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=6>

³² SWISS CONFEDERATION: FEDERAL CHANCELLERY, *The Swiss Confederation: Brief Guide 2018* [online], 2018, str. 3, citováno dne 22. 10. 2018, s. 3, dostupné z: <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/dokumentation/the-swiss-confederation--a-brief-guide.html>

hlasováno celkem ve 209 případech. Pouze 22 iniciativ však bylo přijatých, což vyjadřuje určitou míru konzervativnosti švýcarské společnosti.³³

Referendum lze ve Švýcarsku nalézt ve dvou rozměrech. Tzv. fakultativní referendum mohou dle čl. 141 vyvolat sami voliči a v praxi funguje tak, že po schválení nové legislativy parlamentem mají voliči možnost reagovat požadováním referenda k přijetí, či odmítnutí lidem, týkajícího se nových federálních zákonů, federálních usnesení ke změně ústavy, či mezinárodních smluv. Podmínkou k uskutečnění referenda je, aby ho požadovalo alespoň 8 kantonů, nebo musí být iniciačním výborem sesbíráno 50 000 voličských podpisů v časové lhůtě 100 dní od publikace předmětného zákona ve sbírce zákonů.³⁴ Od roku 1874, kdy bylo fakultativní referendum ve Švýcarsku zavedeno, proběhlo ve 185 případech. Z těchto bylo celkem 80 neúspěšných z hlediska lidové iniciativy.³⁵

Druhým typem je obligatorní (mandatorní) referendum, ve kterém občané a kantony hlasují o obsahu, který určí sám státní orgán a je pro určité případy předepsané samotnou ústavou. Upraveno je ve čl. 140 švýcarské ústavy a pro toto referendum není zapotřebí zajišťovat podpisy k jeho iniciaci. Povinně je obligatorní referendum prováděno v případě změn, či dodatků ústavy, vstupu Švýcarska do mezinárodně-bezpečnostních organizací nebo supra-nacionálních společenství a v některých případech u federálních zákonů. Ústava v čl. 140 rozlišuje, zda je obligatorní referendum předloženo pouze lidu (odst. 2) či lidu a kantonům (odst. 1). V případě tohoto dvojího rozhodování je zapotřebí, aby se pro návrh rozhodla nadpoloviční většina hlasujících a nadpoloviční většina kantonů.

Shrnutí

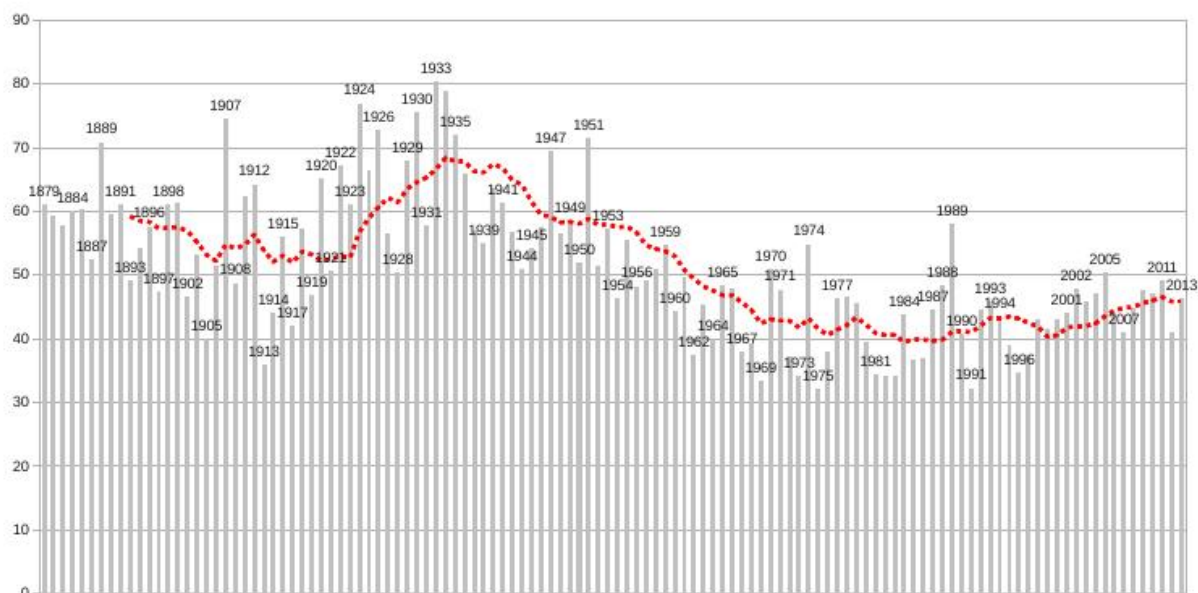
Lze konstatovat, že referendum je ve Švýcarsku specifickou podmínkou záruky dlouhodobé politické stability. Mým názorem je, že díky institutu referenda a lidové iniciativy mají občané Švýcarska možnost zviditelnit kontroverzní legislativní iniciativu, zmobilizovat a díky institutům přímé demokracie tyto legislativní návrhy blokovat. Toto zároveň nutí politické strany schopněji a zodpovědněji vyjednávat.

³³ Tamtéž, str. 19

³⁴ *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Ústava Švýcarské konfederace), kapitola 2, článek 138-142

³⁵ SWISS CONFEDERATION: FEDERAL CHANCELLERY, *The Swiss Confederation: Brief Guide 2018* [online]., 2018, str. 19, citováno dne 08. 10. 2018, s. 19 dostupné z: <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/dokumentation/the-swiss-confederation--a-brief-guide.html>

Voliči ve Švýcarsku obecně méně inklinují k fundamentálním změnám. Dlouhodobá účast voličů v referendech mezi lety 1879-2013, dle statistických údajů, se v průměru pohybovala na úrovni okolo 50 %. Témata, která nadprůměrně zvyšují účast v referendu, jsou vztah Švýcarska k Evropě a EU a imigrační politika.³⁶



Graf č. 1 - Voličská účast při referendu (Švýcarsko)

(Pozn.: účast je vyjádřena v % oprávněných voličů, červená linie určuje plovoucí průměr za 10 let)

Zdroj: <https://uweserdult.wordpress.com/2012/10/31/average-annual-turnout-for-swiss-referendum-votes-1879-2011>

Jak uvádí Bartáková, je zajímavým faktem, že i přesto, že Švýcarsko využívá nástrojů přímé demokracie ve srovnání s jinými zeměmi velmi často, agenda, která je v referendu rozhodována tvoří pouze 5 % celkového objemu rozhodování o veřejných záležitostech.³⁷ Je tedy evidentní, že Švýcarsko je i přes významné místo přímé demokracie v jeho ústavě nutně pokládat za zastupitelskou demokracii.

³⁶ SERDÜLT, Uwe, *Average Annual Turnout for Swiss Referendum Votes (1879-2013)* [online], 2014, Ritsumeikan University & University of Zurich, citováno dne 03. 10. 2018, dostupné z: <https://uweserdult.wordpress.com/2012/10/31/average-annual-turnout-for-swiss-referendum-votes-1879-2011>

³⁷ BARTÁKOVÁ, Petra. *Referenda ve vybraných zemích. Srovnávací studie č. 1.178* [online], 2006, Parlamentní institut, s. 4, citováno dne 05. 10. 2018, dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/02/05/00020542.pdf>

2.2 Slovenská republika

Již v úvodu jsem předestřel, že Slovenská republika se po rozpadu Československa vydala, na rozdíl od ČR, směrem zahrnutí (respektive zachování) přímé demokracie ve své ústavnosti. Jak již bylo zmíněno v úvodu, Ústava ČR v čl. 2, odst. 1 stanoví, že: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“³⁸ V odst. 2 připojuje ustanovení: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“³⁹ Ústava SR v čl. 2, odst. 1 zní co do obsahu téměř shodně, a to: „Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“⁴⁰ Výrazným faktorem, který činí přímou demokracii funkčním prvkem Ústavy SR je poté úprava referenda ve člancích 93 až 100 druhého oddílu, hlavy páté a také to byla, do roku 2014, úprava způsobu vykonávání referenda v prováděcím Zákonu Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o způsobu vykonávání referenda. Od roku 2014 je ústřední prováděcím právním předpisem zákon č. 180/2017 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva.⁴¹

Text Ústavy rozlišuje v čl. 93 referendum obligatorní a fakultativní. Obligatorní referendum, které je upravené v odst. 1, je prováděno výhradně v otázce vstupu či výstupu Slovenska ze státního svazku s jinými státy. Fakultativní referendum, jak uvádí odstavce 2, je prováděno v jiných důležitých otázkách veřejného zájmu.⁴² Předmětem referenda nesmí být, dle odstavce 3, problematika základních práv a svobod, daní, odvodů a státního rozpočtu. Článek 94 stanoví, že hlasovat v referendu může každý občan Slovenské republiky, který je oprávněn volit do Národní rady Slovenské republiky (parlament), nachází se na území SR a jeho volební právo není nijak omezeno.

Jak uvádí čl. 95 Ústavy, referendum je vyhlášeno prezidentem v případě, že je o to požádán na základě petiční iniciativy alespoň 350 000 občanů, nebo v případě

³⁸ Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava České republiky, čl. 2, odst. 1

³⁹ Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava České republiky, čl. 2, odst. 2

⁴⁰ Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, čl. 2, odst. 1

⁴¹ KRESÁK, Peter, *Uplatňovanie priamej demokracie v SR, cesta plná ústavných prekážok...*, In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, s.168

⁴² Tuto formulaci považuji za problematickou a nedokonalou, protože není zcela jasným ohraničením okruhu potenciálních otázek, které lze v referendu klást a nabízí prostor pro širší interpretaci, která je v ústavním právu přinejmenším prvkem nejistoty.

usnesení Národní rady Slovenské republiky. Referendum musí být, dle odst. 1, vyhlášeno do 30 dnů od usnesení, či od přijetí iniciační petice.

Prezident Slovenské republiky, je na základě znění odst. 2, čl. 95 oprávněn podat návrh na rozhodnutí Ústavního soudu SR, který posoudí, zda je předmět referenda, které se má konat na základě rozhodnutí Národní rady, či iniciativy občanů, v souladu s Ústavou SR nebo s ústavními zákony.

Články 96 a 97 uvádí, že referendum se koná do 90 dnů od vyhlášení prezidentem a může se konat souběžně s volbami do Národní rady, ale nesmí zasahovat do období 90 dnů před těmito volbami. Dle čl. 98 jsou výsledky referenda platné, pokud se zúčastnila alespoň nadpoloviční většina oprávněných voličů. Korum je poté stanoveno nadpoloviční většinou zúčastněných. Návrh přijatý v referendu je vyhlášen jako zákon.

Ref/rok	Téma	% účasti	výsledek
1994	Či má NR SR prijať zákon, ktorý by prikázal preveriť povod peňazí použitých v privatizácii	20%	neplatné
1997	Vstup do NATO, rozmiestnenie jadrových zbraní, rozmiestnenie vojenských základní + vypísanie referenda o priamej voľbe hlavy štátu. Distribuované bez otázky o priamej voľbe.		zmarené
1998	Neprivatizovaní odvetví energetiky a plynu. Zároveň s voľbami.	44,06 %	neplatné
1999	Nebolo vypísané ref. o používaní jazykov národnostných menšín v úradnom styku a neprivatizácii strategických podnikov		nevypísané
2000	Ref. o predčasných voľbách	20,03 %	neplatné
2002	Či sa má privatizovať 49-percentný balík Slovenského plynárenského priemyslu (SPP)		nevypísané
2003	Referendum o vstupe Slovenska do NATO		nevypísané
2003	„Súhlasíte s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie?“	52,15%	PRO 92,46 %
2004	„Ste za to, aby poslanci Národnej rady Slovenskej republiky prijali ústavný zákon o skrátaní III. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky konali v roku 2004?“	35,86 %	neplatné
2010	Referendum: 6 otázok: zrušenie koncesionárskych poplatkov obmedzenie poslaneckej imunity zníženie počtu poslancov stanovenie maximálnej ceny vládnych limuzín voľby cez internet změna v tlačovom zákone	22,84%	neplatné
2015	Souhlasíte, že pouze svazek mezi mužem a ženou se může nazývat manželstvím? Souhlasíte, že páry stejného pohlaví nesmí adoptovat a vychovávat děti? Souhlasíte s tím, že děti ve školách nemusí být povinny zúčastnit se vzdělání týkající se sexuální výchovy nebo eutanázie pokud si to jejich rodiče nepřejí?	21,4%	neplatné

Tabulka č. 1 - Převažuje neplatnost slovenských referend

Zdroj: SYLLOVÁ, Jindřiška, Všeobecná referenda ve státech Evropské unie, srovnávací studie č. 1.229, s. 26-27

Klíčovou podmínkou platnosti výsledku referenda je tedy kvorum nadpoloviční většiny oprávněných voličů. Druhá, neméně důležitá podmínka je uvedena ve článku 99 Ústavy, který stanoví, že výsledek referenda může být změněn, nebo zrušen přijetím ústavního zákona Národní radou Slovenské republiky, a to po uplynutí tří let od účinnosti výsledku referenda. Účinek referenda je, podle mého názoru, tímto omezen ve prospěch zákonodárné moci parlamentu a ovlivňuje míru legitimacy, se kterou se přijímá rozhodnutí vycházející z výsledku referenda. Rozhodnutí lidu může být, dle čl. 99, *de facto* odstraněno ústavním zákonem. Čl. 99 dále stanoví, že ve stejné otázce je možné rozhodnout prostřednictvím referenda po uplynutí tří let od konání referenda původního.

Jak uvádí Spáč a studie Parlamentního institutu, referendum bylo v podmínkách samostatné Slovenské republiky využito hned několikrát. Od roku 1993 proběhlo celkem 8 lidových hlasování, z nichž bylo úspěšné pouze jediné – referendum o přístupu Slovenské republiky k EU z roku 2003. Spáč rovněž poznamenává, že iniciátorem jednotlivých referend (s výjimkou toho z roku 2003) byly politické strany čili iniciativa nepřicházela přímo z lidu. Příčinou neplatnosti 6 z 8 uskutečněných referend bylo zjevně povinné minimální kvorum ve výši 50 % oprávněných voličů.⁴³ Této úrovni se přiblížilo pouze referendum z roku 1998, týkající se privatizace slovenských státních podniků a referendum z roku 2004 o vyvolání předčasných parlamentních voleb.⁴⁴

Shrnutí

Slovensko má ve své ústavnosti zahrnuto obligatorní referendum pouze v případě vstupu země do svazku s jiným státem (resp. v případě výstupu). Předmět fakultativního referenda je vymezen relativně vágně. Referendum nesmí být konáno v otázkách základních práv a svobod, daní, odvodů a státního rozpočtu. Možností vyvolat fakultativní referendum je lidová iniciativa v počtu 350 000 podpisů občanů

⁴³ Důvodem neplatnosti referenda z roku 1997 byly širší politické souvislosti hraničící s krizovým stavem, kdy probíhal vážný konflikt prezidenta republiky Kováče s vládoucí stranou HZDS. Docházelo k výrazným rozporům směřování politiky ve vztahu k integraci (NATO), umístění jaderných zbraní na slovenském území a zejména ve vztahu k přímé volbě prezidenta. Referendum bylo uskutečněné, ale všeobecně se považuje za tzv. „zmařené“ jelikož voličská účast nedosahovala (z důvodů, které obsáhle popisuje ve své publikaci P. Spáč) více než 10 %.

⁴⁴ SPÁČ, Peter, *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989*, 2010, Brno: CDK, 1. vydání, s. 254-259

oprávněných volit do parlamentu SR. Parametrem, který výrazně oklešťuje přímou demokracii ve slovenském provedení je požadavek minimálního kvora ve výši 50 % oprávněných voličů a možnost zrušení výsledku referenda přijetím ústavního zákona Národní radou SR.

2.3 Rakousko

Rakouská republika je zemí, kde je přímá demokracie uplatňována jako doplněk zastupitelského modelu a rozhodně nedochází na celostátní úrovni k pravidelné praxi jejího využívání. Ovšem i přesto, že se praxe přímé demokracie objevuje spíše sporadicky, Rakousko má pevně stanovený její ústavní základ a prováděcí právní úpravu.

Rakouská ústava⁴⁵ v úvodních člancích definuje Rakousko jako demokratickou republiku, ve které moc vychází přímo z lidu.⁴⁶ Ústava upravuje přímou demokracii ve člancích 41, 43, 44, 49 a 60. a rozeznává tři typy jejích nástrojů. Prvním je lidové hlasování (*Volksabstimmung*), kdy je lidu předkládáno schválení celkové, či částečné revize ústavy (obligatorní referendum), či zákon z rozhodnutí většiny členů Národní rady (fakultativní referendum). V krajním případě je rovněž prostřednictvím lidového hlasování možné rozhodnout o osudu setrvání ve funkci pro spolkového prezidenta (dle článku 60, odst. 6 Ústavy) Zajímavostí je, že lidové hlasování nemá zakotvenou povinnost splnit minimální nutné kvorum pro zajištění platnosti výsledku hlasování. O výsledku je tedy rozhodnuto pouze absolutní většinou odevzdaných platných hlasů. Výsledek lidového hlasování je závazný.

Typ referenda	Zákon	Iniciativa
Ústavní povinné referendum (v případě celkové změny ústavy)	Čl. 44, odst. 3 Ústavy	–
Ústavní nepovinné referendum (v případě částečné změny ústavy)	Čl. 44, odst. 3 Ústavy	1/3 členů Národní rady nebo Spolkové rady
Legislativní nepovinné referendum (v případě jakéhokoli zákona)	Čl. 43 Ústavy	Většina Národní rady
Referendum o odvolání prezidenta	Čl. 60, odst. 6 Ústavy	Spolkové shromáždění

Tabulka č. 2 - Typové rozdělení referend v Rakousku

Zdroj: Bohdálík M., In: *Evropská referenda* (2005), s. 118

⁴⁵ Ústava Rakouské republiky z 10. listopadu 1920, V originále „*Bundes-Verfassungsgesetz*“

⁴⁶ Ústava Rakouské republiky z 10. listopadu 1920, Hlava I, písm. A, odst. 1

Druhým typem je tzv. dotázání lidu v otázce celorakouského významu (*Volksbefragung*), které lze nejlépe popsat jako celostátní referendum. Lidé v tomto případě rozhodují ze dvou alternativ před přijetím zákona v parlamentu. Výsledek dotázání lidu není závazný. Je nutno poznamenat, že tohoto institutu nebylo na celorakouské úrovni ještě ani jednou využito.

Posledním způsobem uplatňování přímé demokracie v Rakousku je, dle Ústavy Rakouské republiky, lidová iniciativa (*Volksbegehren*), která umožňuje při dostatečné podpoře (jedná se o 100 000 oprávněných voličů do Národní rady, či jednu šestinu oprávněných voličů nejméně ze tří spolkových zemí Rakouska) podat návrh, který se musí týkat věci upravené ve spolkovém právním předpisu a může mít přímo podobu návrhu zákona. Je-li tento návrh podpořen dle výše uvedených požadavků, vzniká povinnost Národní radě se tímto návrhem zabývat a projednat jej. Pro Českou republiku citlivé a velmi blízké byly okolnosti lidové iniciativy z roku 2002, na jejímž základě získala zhruba 900 000 podpisů petiční iniciativa proti výstavbě a uvedení do provozu jaderné elektrárny Temelín.⁴⁷

V minulosti se v Rakousku uspořádala tři celostátní obligatorní lidová hlasování (*Volksabstimmung*). Citlivé (vzhledem ke svým historickým okolnostem) referendum z roku 1938 rozhodlo kladnými hlasy naprosté většiny občanů o připojení Rakouska k Německé říši a došlo tak k významnému vyjádření podpory německé nacistické ideologie. Nutno podotknout, že tehdejší referendum bylo uspořádáno za probíhajícího procesu vojenského obsazení Rakouska německou armádou a jeho výsledek tak v podstatě znamenal propagandistický nástroj, který legitimizoval průběh tzv. „anšlusu“.^{48,49}

Všelidové hlasování z 5. listopadu 1978, kdy občané rozhodovali o tom, zda se uvede do provozu již postavená a k fungování připravená jaderná elektrárna Zwentendorf nedaleko Vídně. V tehdejší velice politizovaném referendu, rozhodujícím o projektu z konce 60. let, se velmi těsná většina (50,47 %) veřejnosti vyslovila proti uvedení do provozu, a tak se elektrárna Zwentendorf stala pomníkem

⁴⁷ Tehdejší vážný mezinárodně-politický konflikt založený na odporu Rakouska (státu směřujícího se cestou environmentálně příznivé energetiky v relativně krátké době po katastrofálních událostech v ukrajinském Černobylu) k jaderné energii lze v souhrnu považovat ze strany Rakouska za pokus o zásah do svrchovanosti České republiky, kdy na základě vlastního politizovaného nástroje přímé demokracie usilovalo o ztížení pozice České republiky ve vztahu k integraci v EU.

⁴⁸ Pozn.: Historicky vžitý výraz pochází z Německého „*Der Anschluss*“ (v překladu „připojení“)

⁴⁹ PECHANEC, Pavel a VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE, *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*, Praha: Oeconomica, 2010, str. 7.

jaderné energie v Rakousku a zároveň mementem toho, že rozhodnutí občanů v referendu má své závazné a velmi reálné dopady.⁵⁰ Doposud posledním referendem, uspořádaným v Rakousku se týkalo evropské integrace a přistoupení Rakouska do EU 12 června v roce 1994, které vyšlo kladným výsledkem (66,6 % voličů se vyslovilo pro přistoupení) a vyznačovalo se relativně vysokou účastí voličů, která dosahovala 82,3 %.⁵¹

Shrnutí

Rakousko lze ve vztahu k přímé demokracii charakterizovat umírněným přístupem s možností vyhlášení obligatorního a fakultativního referenda a se zakotvením lidové iniciativy v počtu 100 000 podpisů k vyvolání fakultativního (povahou konzultativního) referenda, která musí být zároveň návrhem zákona. Oblasti a tematika rozhodování výše uvedenými instrumenty nejsou výrazně omezeny, předmětem nesmí být pouze věci týkající se voleb a rozhodování soudů a správních orgánů.

Instrumentem, který lze povahou nazvat „recall“ je možnost odvolání spolkového prezidenta před uplynutím funkčního období na základě lidového hlasování vyvolaném Spolkovým shromážděním.

2.4 Německo

Spolková republika Německo (dále také SRN) je státem, který ve své ústavnosti přepokládá v současnosti instrumenty přímé demokracie takřka zcela na úrovni jednotlivých spolkových republik ve vztahu k místním/regionálním rozhodnutím.

Důvodem jsou, jak uvádí Pechanec, negativní zkušenosti s manipulovatelností a populismem z dob předcházejících II. světové válce. Již ale i demokratická ústava Výmarské republiky⁵², platná mezi roky 1919 a 1933 (formálně byla včetně změn

⁵⁰ POLÁK Pavel, *Drahé rakouské referendum o jaderné energii* [online], 2018, citováno dne: 09. 12. 2018, dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/pavel-polak-drahe-rakouske-referendum-o-jaderne-energii>

⁵¹ CENTRE FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY, *Accession to the European Union* [online], citováno dne: 09. 12. 2018, dostupné z: <http://c2d.ch/referendum/AT/5bbbf50592a21351232e2c93>

⁵² V originále *Die Verfassung des Deutschen Reichs* – „Ústava Německé říše“ (Výmarská ústava) z 11. 8. 1919

ústavními zákony platná až do přijetí tzv. „Základního zákona“⁵³ v roce 1949) zahrnovala prvky přímé demokracie. Čl. 1 uvádí, že Německá říše je republikou, kde státní moc vychází z lidu. Čl. 73-76 následně upravují funkci a využití referenda a plebiscitu. Lidu měly být ke schválení předkládány návrhy zákonů v případě, že tak stanovil prezident, případně na návrh říšského sněmu. Čl. 73 rovněž upravuje parametry lidové iniciativy, která v případě, že zajistila podporu 10 % oprávněných voličů měla možnost předložit návrh zákona říšskému sněmu. Takový návrh se mohl týkat rozpočtové a daňové problematiky, případně platových podmínek a řádů ve státní službě, ale pouze za předpokladu, že tak připustil prezident republiky. Jak uvádí čl. 74, prezident rovněž mohl uspořádat plebiscit v případě, že došlo k rozporu mezi říšským sněmem a říšskou radou o návrhu zákona. Zásadním parametrem, dle čl. 75 hlasování v referendu a plebiscitu byla nutnost nadpolovičního kvora všech oprávněných voličů Výmarské republiky.⁵⁴

20. června 1926 proběhlo hlasování o návrhu komunistů a socialistů o vyvlastnění knížecího majetku (*Enteignung der Fürstenvermögen*) ve Výmarské republice, který měl obrovskou podporu veřejnosti, ale jeho výsledek byl prohlášen za neplatný kvůli nesplnění povinného kvora nadpoloviční většiny celkového elektorátu. Účast byla na úrovni bezmála 37 % a z toho 96 % hlasů bylo pro návrh.⁵⁵ Nezajištění nutné úrovně požadovaných parametrů pro lidovou iniciativu (10 % podpisů oprávněných voličů) bylo důvodem neúspěchu dalšího hlasování, a to v roce 1928 proti stavbě říšské vojenské bitevní lodi.⁵⁶ Dalším takovým bylo všelidové hlasování ze dne 22. prosince 2018 o zrušení povinnosti splácení poválečných reparací na základě tzv. Youngova plánu. Tato iniciativa se nazývala tzv. návrh zákona o svobodě⁵⁷ a byla odsouzena k nezdaru, kdy bylo v referendu na základě iniciativy odevzdáno pouze 15 % oprávněných hlasů. I přesto nutno poznamenat, že z těchto 15 % bylo zhruba 94 %

⁵³ Tzv. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* ze dne 23. května 1949, neboli „základní zákon“

⁵⁴ Ústava Výmarské republiky z 11. srpna 1919 – čl. 73-76

⁵⁵ CENTRE FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY, *Expropriation of Ruler's Assets* [online], citováno dne: 12. 12. 2018, dostupné z: <http://c2d.ch/referendum/DE/5bbb28e92a21351232de1a1>

⁵⁶ Tato iniciativa vzešla ve známost jako „Jídlo dětem místo křižníků“ neboli „Kinderspeisung statt Panzerkreuzerbau!“

⁵⁷ Neboli také „zákon proti zotročování německého lidu“, v originále „*gegen die Versklavung des Deutschen Volkes (Freiheitsgesetz)*“

hlasů pro přijetí návrhu.⁵⁸ Tato hlasování jasně ukázala úroveň celospolečenské nálady a předurčovala další historicko-politický vývoj.

Politický vzestup tehdejšího ambiciózního lídra národních socialistů, Adolfa Hitlera, byl v průběhu 30. let 20. století doprovázen propagandistickým důrazem na legitimizaci jeho rozhodnutí prostřednictvím lidových hlasování. Silná rétorika, směřovaná proti podmínkám poválečných kompenzací z konce I. světové války a celonárodní pocit ponížení dala prostor pro manipulativní konstrukci lidových hlasování pod kontrolou nacistů, jako bylo první z 12. listopadu roku 1933 o vystoupení ze Společnosti národů a upuštění od plnění závazků vyplývajících z podmínek odzbrojovací ženevské konference nebo následující hlasování o sjednocení úřadu říšského kancléře a prezidenta ze srpna 1934, či hlasování o podpoře „anšlusu Rakouska“ v roce 1938. Všechna tato hlasování se vyznačovala obrovskou účastí a podporou ze strany elektorátu.^{59,60}

Jediné celonárodní rozhodnutí, které v současné době lze činit prostřednictvím všelidového hlasování je o navrhované změně hranic SRN, či o změně národního uspořádání. Povinnost uspořádat v těchto případech referendum je podloženo čl. 29, odst. 2 německého základního zákona, který v překladu stanovuje, že: „*Opatření o novém členění spolkového území je možné provést spolkovým zákonem, který musí být schválen přímým rozhodnutím lidu.*“⁶¹ K tomuto rozhodnutí dochází na základě volby občanů ve spolkových zemích, kterých se změna území týká. Čl. 29, odst. 4 upravuje podmínky lidové iniciativy. Ta, v případě podpory 10 % voličů (z afektované spolkové země) oprávněných volit do parlamentu, zajistí lidové hlasování ve věci stanovení společné příslušnosti k jedné spolkové zemi. Spolkový zákon poté v průběhu dvou let stanoví, zda dojde ke změně zemské příslušnosti.

⁵⁸ CENTRE FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY, *Law against the enslavement of the German people* [online], citováno dne: 12. 12. 2018, dostupné z: <http://c2d.ch/referendum/DE/5bbbe29492a21351232de303>

⁵⁹ PECHANEC, Pavel a VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE, *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*, Praha: Oeconomica, 2010, str. 17-19

⁶⁰ Detailní údaje o hlasováních v CENTRE FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY: viz např. *Anschluss of Austria, Reichtagsliste*, dostupné z: <http://c2d.ch/referendum/DE/5bbbe2a492a21351232de70b> a *Adolf Hitler as President and Chancellor of the Reich*, dostupné z: <http://c2d.ch/referendum/DE/5bbbe29d92a21351232de555>

⁶¹ SYLLOVÁ, Jindřiška, *Všeobecná referenda ve státech Evropské unie, srovnávací studie č. 1.229* [online], Parlamentní institut PSP ČR, 2017, str. 19, citováno dne 13. 12. 2018, dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=6>

Do současného dne moderní Německo na využití instrumentů přímé demokracie na spolkové úrovni čeká a budoucnost ukáže, zda a do jaké míry politický a ekonomický lídr Evropy přímou demokracií (která má mezi německými občany i přes svou konzervativnost početnou skupinu podporovatelů^{62,63}) do svého zákonodárství zahrne. Je nasnadě, že hlavním argumentem, který převládá u odpůrců přímé demokracie je v případě Německa ponurá minulost a obavy z manipulace s elektorátem a formulace sugestivních a radikálních myšlenek⁶⁴, nelze než ovšem podotknout, že tehdejšímu nešťastnému vývoji velmi přispěly širší socio-ekonomické a geo-politické souvislosti a vzestup podpory extrémních myšlenek a politik nelze plně vkládat za vinu přímé demokracii. Ta, dle mého názoru, posloužila jako nástroj prezentace nevyhnutelných celospolečenských nálad, k jejichž zmírnění mělo dojít cestou diplomacie, širší osvěty a větší iniciativy respektovaných elit.

Je třeba ještě zmínit, že i přes absenci přímé demokracie na celostátní, spolkové úrovni jsou referenda relativně často využívaným instrumentem, a to na regionální a lokální úrovni, zejména např. v Bavorsku a v Hamburku.⁶⁵ Podmínky jejich průběhu se napříč spolkovými zeměmi velice liší, a to jak v počtu nutných podpisů v případě lidové iniciativy, tak ve vztahu k počtu oprávněných hlasů a požadovaného kvora.⁶⁶

Shrnutí

Spolková republika Německo je státem, u kterého nelze považovat přímou demokracii na celostátní úrovni za běžný prvek tvorby práva a rozhodování věcí veřejných. V současnosti německý základní zákon předpokládá uspořádání referenda na základě návrhu na změnu hranic či územního uspořádání, ve kterém hlasují dle zákonných podmínek pouze občané dotčených spolkových zemí. Lze říci, že přímé

⁶² Nejvýraznější institucí bojující za přímou demokracii je hnutí Mehr Demokratie (viz <https://www.mehr-demokratie.de>), informace o existenci petiční iniciativy na podporu přímé demokracie podává také např. článek Deutsche Welle (dostupné viz: <https://www.dw.com/en/new-direct-democracy-campaign-launched-in-germany/a-36253418>)

⁶³ O aktuálním vzestupu podpory přímé demokracie ze strany veřejnosti v SRN informovala i česká média v roce 2016, např.: https://www.tyden.cz/rubriky/zahranici/evropa/jak-napravit-chyby-politiku-nemci-chteji-referendum_402100.html

⁶⁴ Např. článek <https://www.telegraph.co.uk/business/2016/05/31/just-look-at-germanys-troubled-past-to-see-the-damage-referendum/>

⁶⁵ KAMPWIRTH, Ralph, *Direct Democracy in Germany* [online], 2004, citováno dne: 15. 12. 2018, dostupné na: <http://www.iniref.org/germany.html>

⁶⁶ Obsáhlou studii regionálního přístupu k referendu v jednotlivých spolkových zemích SRN a výsledky hlasování nabízí například C2D – Centre for Research on Direct Democracy (dostupné z: https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/94811/1/C2D_WP38.pdf)

rozhodování lidu má v současnosti v případě Německa své místo pouze na úrovni regionální a lokální, kde je ovšem relativně často využívaným způsobem rozhodování s velmi odlišnými parametry pro jeho průběh a formální správnost.

2.5 Polsko

Polská republika je státem, u kterého došlo na přelomu milénia k určité renesanci přímé demokracie po letech příslušnosti k socialistickému bloku ve druhé polovině 20. století, kdy byla potlačena podstata projevu přímé vůle lidu. V současnosti v Polsku existují tři způsoby uplatnění přímé demokracie na národní úrovni – celostátní referendum fakultativního charakteru, referendum potvrzující změny ústavy (tzv. konfirmační referendum) a dále také lidová iniciativa.

Právně je zakotveno celostátní referendum v současné, platné polské ústavě z roku 1997.⁶⁷ Článek 4 zahrnuje projev vůle lidu přímým způsobem tak, že stanoví: „Státní moc v Polské republice vychází z lidu a lid tuto moc vykonává prostřednictvím svých zástupců anebo bezprostředním způsobem.“⁶⁸ Ústava dále ve čl. 125, odst. 1 uvádí, že celostátní referendum může být provedeno ve věcech, které mají pro stát zvláštní význam.⁶⁹ Právo na iniciaci referenda má Sejm (dolní komora parlamentu), kdy musí být přítomna nejméně polovina počtu všech poslanců. Druhým způsobem je vyhlášení prezidentem republiky se souhlasem nadpoloviční většiny hlasů všech senátorů. Jak dále čl. 125 v odst. 3 stanovuje, závaznost výsledku referenda je zajištěna povinným minimálním kvorem 50 % oprávněných voličů a o jeho platnosti (odst. 4) rozhoduje Nejvyšší soud. Odst. 5 následně uvozuje, že provádění referenda upravuje zvláštní zákon.⁷⁰ Čl. 90 zároveň stanovuje, že obdobným způsobem může být požadováno také schválení (ratifikace) mezinárodního smluvního vztahu, a to dle podmínek čl. 125.⁷¹

Posledním článkem, který se úpravou celostátního referenda zabývá, je čl. 235, který do ústavního textu zakotvuje podmínky konfirmačního referenda v případech

⁶⁷ V originále „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*“ ze dne 17. října 1997

⁶⁸ Ústava Polské republiky, čl. 4, odst. 2

⁶⁹ Lze poznamenat, že se jedná opět o relativně vágní vymezení předmětu lidového hlasování, jako např. v případě Slovenska (viz čl. 93, odst. 2 Ústavy SR).

⁷⁰ Ústava Polské republiky čl. 123, odst. 1-5

⁷¹ Ústava Polské republiky čl. 90, odst. 3

změny Ústavy (přesněji částí Ústavy č. I, II a XII⁷²). Referendum může být iniciováno 1/5 poslanců, případně Senátem a také prezidentem republiky. Návrh na iniciaci referenda je dle odst. 6 doručen maršálovi Sejmu do 45 dnů od přijetí změny ústavy Senátem. Konfirmační referendum musí být uspořádáno do 60 dnů od přijetí iniciačního návrhu maršálem a má konfirmační, závazný výsledek v případě, že se pro něj vysloví nejméně 50 % všech hlasujících voličů (není stanoveno minimální kvorum⁷³). Prováděcí zákon určuje také možnost uspořádání celostátního referenda ve věcech zvláštního významu pro stát, pokud se netýká oblasti státních výdajů, oblasti obrany či amnestie. Požadovaným prahem počtu podpisů iniciativy je 500 000. Následně je umožněno uspořádání referenda dle požadavků příslušných článků Ústavy, zejména je nutnou podmínkou pro závaznost výsledku splnění minimálního 50 % kvora⁷⁴.

Od přijetí Ústavy v roce 1997 byla uspořádána referenda⁷⁵ v roce 1996 (bylo uspořádáno ještě podle předcházející ústavní úpravy a týkalo se volebních práv občanů, využívání státního majetku a privatizace), v roce 1997 (potvrzující text nové, stávající Ústavy), v roce 2003 (konfirmační referendum o přístupu Polska do EU) a v poslední řadě v roce 2015 (financování politických stran a revize volebního systému do Sejmu). Za platné bylo ovšem prohlášeno pouze referendum týkající se přístupu do EU a konfirmační referendum o nové Ústavě.⁷⁶

Lidová iniciativa je v ústavním pořádku zachycena článkem 118 Ústavy, který poměrně velmi stručně stanovuje, že legislativa může být navrhována nejen poslanci, senátory, prezidentem a Radou ministrů, ale také na základě iniciativy občanů, která je podpořena nejméně 100 000 podpisů oprávněných voličů do Sejmu a uvádí, že je dále

⁷² Jedná se o část I – Republika, část II – Základní svobody, práva a povinnosti občanů, část XII – Změny Ústavy

⁷³ Tento fakt považují za zajímavý tím, že v případě změny fundamentálních právních ustanovení, týkajících se základních lidských práv a svobod a principů politického zřízení republiky není vyžadováno minimální kvorum účasti voličů.

⁷⁴ GRABOWSKA, Marta, *Polish National Referendum Act. The accession referenda* [online], In: Yearbook of Polish European Studies, 6/2002, citováno dne: 11. 12. 2018, s. 189-197, dostupné z: https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y6-2002_Grabowska.pdf

⁷⁵ Studie rozhodování v referendu v Polsku a výsledky hlasování nabízí například C2D – Centre for Research on Direct Democracy (dostupné z: <http://c2d.ch/country/PL>)

⁷⁶ TURSKA-KAWA, Agnieszka, WOJTASIK, Waldemar, *Direct democracy in Poland. Between democratic centralism and civic localism* [online], In: Journal of Comparative Politics, citováno dne: 11. 12. 2018, str. 22, dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Waldemar_Wojtasik/publication/326230579_Direct_democracy_in_Poland_Between_democratic_centralism_and_civic_localism/links/5b3f5db00f7e9b0df5ffc215/Direct-democracy-in-Poland-Between-democratic-centralism-and-civic-localism.pdf?origin=publication_detail

lidová iniciativa upravena v běžném prováděcím zákoně.⁷⁷ Tento byl přijat v roce 1999. Návrh lidové iniciativy se nesmí týkat rozpočtových záležitostí, ani změn Ústavy, musí mít podobu návrhu zákona včetně důvodové zprávy obsahující studii sociálních, hospodářských a ekonomických dopadů. Dalším požadavkem je povinná registrace této iniciativy, kde je uvedeno 15 členů tzv. iniciační komise s podpisy nejméně 1 000 podporovatelů návrhu. Teprve poté je možné iniciační návrh doručit maršálovi Sejmu a dále zajistit požadovaných 100 000 petičních podpisů v průběhu 3 měsíců. Jak uvádí studie v *Journal of Comparative Politics*, od roku 1997 do roku 2015 bylo uskutečněno téměř 143 lidových iniciativ, z nich bylo 53 přijato se splněnými formálními požadavky. Z těch, které následně dosáhly potřebné hranice 100 000 podpisů, jich celkem 11 bylo nakonec projednáváno v parlamentu a přijato v původní, či v pozměněné podobě.⁷⁸ Tematicky se týkaly např. zvyšování kvalifikace učitelů, snahy o zabránění zobrazování násilí v masových médiích, posílení zákonů na ochranu životního prostředí, nebo např. finanční podpory samozvinitelů s dětmi.⁷⁹

Je třeba zmínit, že Polsko má ve své ústavnosti upraveno také využívání přímé demokracie na místní úrovni, a to na základě článku 170 Ústavy, který stanoví že členové samospráv mohou na základě referenda rozhodnout o věcech týkajících se jejich komunity, a to i ve věci odvolání orgánu místní samosprávy (tzv. recall) ustanoveného přímou volbou.⁸⁰

Shrnutí

Polsko je státem, kde je přímá demokracie postavena do pozice doplňku zastupitelského demokratického aparátu. Celostátní referendum může být vyhlášeno v případě otázek zvláštního významu pro stát, případně v otázce konfirmace změn Ústavy a mezinárodních smluv. Má fakultativní povahu a stanovené výjimky pro předmět otázek. Zároveň také významnou podmínku účasti minimálního kvora 50 %

⁷⁷ Ústava Polské republiky, čl. 118, odst. 2

⁷⁸ TURSKA-KAWA, Agnieszka, WOJTASIK, Waldemar, *Direct democracy in Poland. Between democratic centralism and civic localism* [online], In: *Journal of Comparative Politics*, citováno dne: 11. 12. 2018, str. 23, dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Waldemar_Wojtasik/publication/326230579_Direct_democracy_in_Poland_Between_democratic_centralism_and_civic_localism/links/5b3f5db00f7e9b0df5ffc215/Direct-democracy-in-Poland-Between-democratic-centralism-and-civic-localism.pdf?origin=publication_detail

⁷⁹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, Virginia BERAMENDI a Andrew ELLIS, ed. *Direct Democracy: the International IDEA handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008. Handbook Series,, s. 90

⁸⁰ Ústava Polské republiky, čl. 170, odst. 1

oprávněných voličů (toto kvorum neplatí v případě konfirmačního referenda pro změny Ústavy). Iniciativa pro referendum vychází z řad poslanců, či prezidenta republiky s podporou Senátu, případně z iniciativy 500 000 oprávněných voličů. Lidová iniciativa je druhým instrumentem, kterým je zajištěna možnost spoluúčasti veřejnosti na tvorbě právních předpisů a prahem pro projednávání v parlamentu je 100 000 podpisů. Lze říci, že prvky přímé demokracie mají v polské ústavnosti zcela jistě své místo a mohou být způsobem, kterým občané vyjádří svou vůli, pokud jsou schopni se zmobilizovat v dostatečném počtu k zajištění právní závaznosti dle požadavků Ústavy a prováděcích právních předpisů.

3. Analýza přímé demokracie v České republice

3.1 Úvodem o funkci zastupitelské demokracie

Cílem této diplomové práce je zvážit argumentaci z řad příznivců a odpůrců zavedení institutů přímé demokracie v české ústavnosti, a to není tak úplně možné bez následující vsuvky a úvahy – proč se myšlenka přímé demokracie opakovaně objevuje ve veřejné diskuzi a má stálou a znatelnou podporu?⁸¹ Odpovědí může být, podle mého názoru, fakt, že zastupitelská demokracie jakožto politické uspořádání společenských poměrů se nachází na předělu, a to hned z několika důvodů, které jsou ve společnosti vnímány a je nutné je okomentovat.

V České republice uvažujeme zastupitelskou demokracii jako systém, ve kterém je občan především voličem a nemá doposud přímou možnost⁸² se vyjádřit k důležitým celospolečenským tématům jinak než právě u voleb. Občan je tedy dlouhodobě součástí prostoru ohraničeného mantinely opakujících se volebních cyklů, kde v ideálním případě jako zodpovědný volič:

- 1) Vybírá z volebních programů politických stran a volí v souladu se svými požadavky a dle osobního ideologicky-politického přesvědčení,
- 2) V závislosti na výsledku voleb sleduje aktivitu směřující k naplnění volebního programu zástupci volené strany,
- 3) Reflektuje informace o aktivitě zástupců volené strany a dosažených cílech v uplynulém volebním období a případně modifikuje své požadavky pro nadcházející volby, čímž se cyklus uzavírá.

V průběhu volebního cyklu volič obohacuje své povědomí o politické situaci a o řešení důležitých otázek a jako součást politického prostoru sleduje, vnímá a tvoří tzv. veřejné mínění. Právě veřejné mínění může být uvažováno jako zajímavý ukazatel, který je schopen podat relativně objektivní hodnocení nálad a názorů na fungování českého politického systému (a jdeme-li ještě dále – na fungování demokracie). Nástroji, které veřejné mínění dlouhodobě monitorují a interpretují jsou např.

⁸¹ Stálá, přetrvávající podpora přímé demokracie je charakterizována aktuálním množstvím návrhů (SPD, KSČM, ČSSD) legislativní úpravy ústavního celostátního referenda.

⁸² Záměrně uvádím slovní spojení „celospolečenským tématům“ v zájmu oddělení od témat „lokálních“, ke kterým se občan má možnost vyjádřit při uspořádání místního referenda v souladu se zákonem o místním referendu č. 22/2004 Sb. a rovněž abstrahuji od možnosti přímé volby prezidenta na základě zákona č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky a od petičního práva upraveného zákonem č. 85/1990 Sb. o právu petičním.

dlouhodobé výzkumné programy veřejného mínění. Jak volně uvádí Kunštát: „Zdrojem demokratické legitimacy je spontánně utvářené veřejné mínění oddělené od samotného demokratického (v úzkém smyslu volebního) procesu...“⁸³ Politická reprezentace by tedy měla při utváření společenských pravidel názor občanů reflektovat. Veřejné mínění lze tedy považovat za významný prvek a „barometr spokojenosti“ společnosti se stávajícím uspořádáním věcí veřejných.

3.1.1 Veřejné mínění v ČR

Dlouhodobé sběry dat Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM) Sociologického ústavu Akademie věd ČR⁸⁴ jsou kontinuálními výzkumy reprezentativně pokrývajícími názory občanů České republiky a dovoluji si v bodech zmínit některé ze závěrů ve snaze identifikovat a akcentovat relevantní důvody podpory konceptu přímé demokracie jako možné alternativy k současnému čistě zastupitelskému rozhodování o celonárodních otázkách v ČR.

Hodnocení české demokracie

- 1) Lze sledovat dlouhodobý trend nespokojenosti občanů s politickou situací a nízkou důvěrou v ústavní instituce (vláda, parlament). Naproti tomu obecní a krajská zastupitelstva vycházejí v hodnocení podstatně lépe. Velmi dobře je hodnocen v dlouhodobém trendu rovněž prezident ČR.⁸⁵
- 2) V názoru na spokojenost s fungováním demokracie v ČR je veřejnost dlouhodobě rozpolcena a lze pozorovat destabilizační vlivy významných a známých politických otřesů (např. sklonek vlády P. Nečase).⁸⁶

⁸³ KUNŠTÁT, Daniel, *Reflexe demokratického režimu: Politický systém v dimenzi historické systémové, hodnotové a ideologické*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014. Edice Společnost, sv. 9., s. 44

⁸⁴ Jedná se o projekt, který ve své kontinuitě sahá až do roku 1946, jeho členové jsou akademičtí odborníci, kteří úzce spolupracují například s Filosofickou fakultou, či Fakultou sociálních věd Univerzity Karlovy (pro obsáhlejší informace doporučuji navštívit <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/>)

⁸⁵ KUNŠTÁT, Daniel, *Reflexe demokratického režimu: Politický systém v dimenzi historické systémové, hodnotové a ideologické*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014. Edice Společnost, sv. 9., s. 42

⁸⁶ Tamtéž s. 47

- 3) S výrokem, že politické strany se zajímají pouze o volební hlasy, a to právě v období voleb a nikoli o jejich názory, dlouhodobě souhlasí více než osm z deseti lidí.⁸⁷
- 4) Společnost v komparativní perspektivě hodnotí nejpozitivněji politický systém 90. let 20. století (čemuž nasvědčuje období porevoluční euforie a očekávání z demokratických reforem), naopak nejhůře je vnímán současný politický systém. Nelze tvrdit, že by společnost očekávala, že v průběhu 10 let se situace zlepší.
Studie uvádí, že hlavními zastánci negativního postoje k současnému politickému systému jsou senioři nad 60 let, méně kvalifikovaní lidé průměrné, či nižší životní úrovně a spíše příznivci levice (KSČM a ČSSD). Naopak pozitivní názor zastávají spíše lidé mladší s vyšším vzděláním a voliči pravice a politického středu (ANO, TOP 09, ODS). Nejmladší generace (mladší než 29 let) ovšem v nejvyšší míře uznává, že na problematiku nemá jasný názor.⁸⁸
- 5) Vrcholná politika je úzce spojována s vnímáním korupce veřejných činitelů. Dlouhodobě je o jejich aktivním zapojení do korupčních aktivit přesvědčena většina (více než dvě třetiny) občanů ČR a lze pozorovat rostoucí trend.⁸⁹

Politická participace

- 1) Další z výsledků citované studie např. uvádí, že občané jsou v podstatné většině přesvědčeni, že by mělo být lidu dáno co nejvíce svobody v jednání a zároveň, že je velmi důležité, aby stát vytvářel podmínky pro to, aby lidé mohli uplatnit svá práva a svobody, pokud dojde k jejich porušení.⁹⁰ U

⁸⁷ KUNŠTÁT, Daniel, *Reflexe demokratického režimu: Politický systém v dimenzi historické systémové, hodnotové a ideologické*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014. Edice Společnost, sv. 9., s. 55

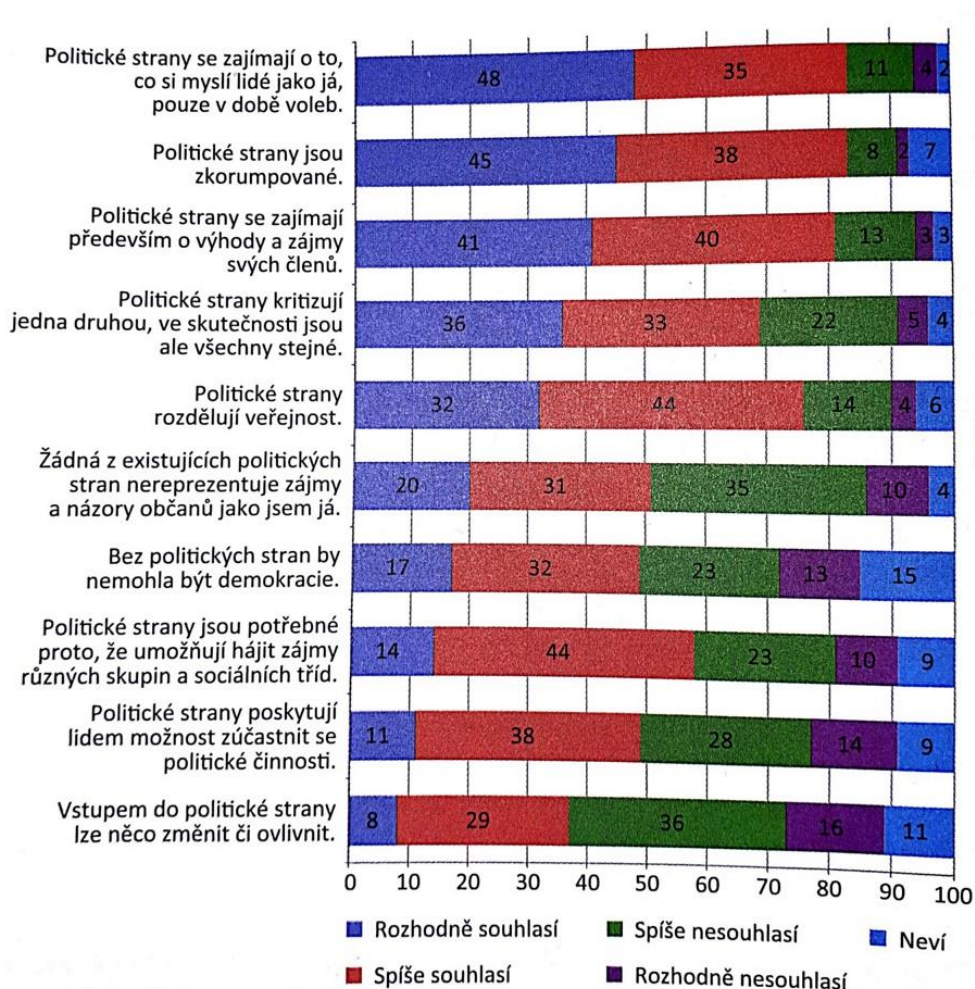
⁸⁸ Tamtéž s. 59-62

⁸⁹ ĎURDOVIČ, Martin, *Politická participace a institucionální důvěra*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014., Edice Společnost, sv. 9, s. 163

⁹⁰ Tuto větu si dovoluji spojit s myšlenkou, že přímá demokracie a zejména možnost iniciovat referendum na základě lidové petiční iniciativy je způsobem, jak uplatňovat svá práva a svobody, pokud lid cítí, že je na těchto ze strany zákonodárce krácen.

souhlasného postoje k tomuto výroku lze rovněž deklarovat rostoucí trend podpory.⁹¹

- 2) Velmi významná většina dotazovaných vyslovuje přesvědčení o zkorumpovanosti politiky a zájmu politiků zejména o výhody a zájmy svých členů. Z hlediska vývoje je zjevný pozorovatelný trend mírného nárůstu skepse ve vztahu ke korupci v politice a vlivu politiky na rozdělování společnosti.⁹²



Graf č. 2 - Postoj občanů k politickým stranám

Zdroj: Kunštát a kol., 25 let české demokracie očima veřejnosti, 2014, str. 106

⁹¹ KUNŠTÁT, Daniel, *Reflexe demokratického režimu: Politický systém v dimenzi historické systémové, hodnotové a ideologické*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., 25 let české demokracie očima veřejnosti, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014. Edice Společnost, sv. 9., s. 103

⁹² Tamtéž s. 105-108

- 3) Zajímavé je srovnání pohledu na občanů na to, z jakých důvodů by člověk měl vstupovat do aktivního politického života a jakých důvodů do něj ale ve skutečnosti vstupuje. Jako důvody, které občané vidí a schvalují v případě vstupu do politiky lze vyjmenovat snahu o změnu situace k lepšímu, podílení se na plnění programu strany, se kterou se politik ztotožňuje a podílení se na aktivitě určité společenské skupiny (neboli „někam patřit“). Hlavní motivy reálného vstupu do politiky občané ovšem vidí v možnosti získávat kontakty, generovat finanční zisk, ovlivňovat veřejné mínění a docílit výhodné pozice a funkce v budoucnu.⁹³

Sebevědomí občanské společnosti

- 1) Více než dvě třetiny dotazovaných si myslí, že jsou o politice informováni tak jako většina ostatních lidí a zhruba polovina se odvažuje tvrdit, že docela dobře rozumí důležitým problémům naší země. Za dostatečně způsobilého aktivní účasti v politickém dění se ovšem považuje jen zhruba třetina dotazovaných. Dle CVVM v těchto ukazatelích nelze vyzorovat jasný dlouhodobý trend růstu či poklesu.⁹⁴
- 2) Data z roku 2012 ukazují, že lidé jsou relativně aktivní ve sledování informací o politice v médiích (34 % dotázaných uvedlo, že tak činí často a 37 %, že někdy), ovšem nižší už je míra diskutování o politice s přáteli (9 % uvedlo, že tak činí často, 32 % uvedlo, že někdy). Markantně nižší jsou míry zapojení do řešení veřejných problémů, setkávání s politiky, či účast na politických shromážděních.⁹⁵

⁹³ KUNŠTÁT, Daniel, *Reflexe demokratického režimu: Politický systém v dimenzi historické systémové, hodnotové a ideologické*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014. Edice Společnost, sv. 9., s. 109-114

⁹⁴ ĎURDOVIČ, Martin, *Politická participace a institucionální důvěra*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014., Edice Společnost, sv. 9, s. 129-132

⁹⁵ Tamtéž s. 132-134

Přímá demokracie

- 1) Sběr dat v roce 2010 a 2011 ukázal, že s vyhlašování obecných, celonárodních referend u společensky významných otázek souhlasí zhruba tři pětiny dotázaných.
- 2) Je zjevné, že neexistuje jasný celospolečenský odpor k zapojení přímé demokracie do systému rozhodování o věcech veřejných v České republice. Nejistota je zřetelná pouze v rozsahu otázek, které by prostřednictvím referenda měly být rozhodovány. Ve významných místních otázkách by dle 84 % dotázaných měli rozhodovat přímo občané.⁹⁶ U významných celospolečenských otázek je již poměr nižší – výsledky z roku 2012 uvádí, že 59 % dotázaných si myslí, že by měli rozhodovat přímo občané, 36 % uvádí, že by měli rozhodovat volení politici.⁹⁷
- 3) Např. v letech 2006 - 2008, kdy docházelo k vyjednávání s americkou administrativou ve věci umístění protiraketové radarové základny na českém území se vyslovilo v kontinuálních průzkumech v průměru přes 70 % dotazovaných pro fakt, že by občané měli o této věci mít možnost rozhodovat v referendu.⁹⁸

3.1.2 Krize zastupitelské demokracie?

Výše zmíněné výsledky výzkumu CVVM při Sociologickém ústavu AV ČR vytváří jistý obraz o vnímání současné politické situace v ČR, které naznačují stav, jež si dovolím zobecnit jako stav nejistoty a použiji obecný, částečně převzatý termín – „krize demokracie“, nebo také „krize legitimacy“. Ďurďovič např. charakterizuje „krizi legitimacy“ jako stav, kdy vlády, které vzešly z voleb ztrácejí legitimitu, protože nedokážou přesvědčit širší veřejnost o tom, že zastupují zájmy občanů, že respektují jejich názory a že chtějí veřejně ospravedlnovat svá rozhodnutí a nést odpovědnost za

⁹⁶ V tomto ohledu lze poptávku po instrumentech přímé demokracie na místní a regionální úrovni považovat za uspokojenou prostřednictvím zákonů č. 22/2004 Sb. o místním referendu a č. 118/2010 Sb. o krajském referendu. Pro analýzu míry a efektivity jejich využívání doporučuji např. studii Transparency International z roku 2015 (dostupné na: <https://www.transparency.cz/analyza-mistnich-referend-2014/>)

⁹⁷ ĎURĎOVIČ, Martin, *Politická participace a institucionální důvěra*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014., Edice Společnost, sv. 9, s. 136-138

⁹⁸ Tento příklad uvádím z toho důvodu, že jej považuji za typický projev společenské poptávky po možnosti uplatnit své právo na vyjádření názoru prostřednictvím přímé demokracie.

neúspěchy a selhání. Problematické je, když se tento stav prohloubí natolik, že přetrvává bez ohledu na personální zastoupení měnících se vlád a eskaluje ve frustraci občanů ze selhávající funkčnosti demokratického systému jako takového.⁹⁹ „Krizi demokracie“ velmi věcně komentoval ve svém díle např. F. A. Hayek v 70. letech 20. století. Ve své podstatě tento problém Hayek shrnuje jako odcizení demokracie od jejího úkolu zajišťování potřeb a zájmů většiny a rovněž vyjadřuje poznatek, že činnost vlád (a společenských uskupení s reálnou rozhodovací a normotvornou pravomocí) se nezabývá zajišťováním tvorby obecných pravidel, které budou v zájmu většiny občanů, nýbrž tvorbou konkrétních partikulárních opatření, která jsou ovlivňována potřebami konkrétních skupinových zájmů.^{100,101}

Způsobem, který poukazuje na problematiku individuálních zájmů (v kontrastu k zájmu občanů) politických stran argumentuje také například Pomahač, který o reprezentativní demokracii tvrdí, že: „...má v moderním státě své nezastupitelné místo...je nepochybně nutným minimem demokracie; problém však nastává, inklinuje-li stát k tomu, aby převažující a rozhodující formou participace (lidu) bylo právě jen volení zástupců lidu v mantinelech určovaných lidry politických stran.“¹⁰²

Jak uvádí také Pinz: „...demokracie pouze politická, byť je jádrem demokratického právního společenství, je demokracií neplnohodnotnou, tedy nedospělou. Teprve demokracie plnohodnotná, která je politickou formou lidství spojenou s kategorií hodnot v právním i společenském systému, je demokracií dospělou. Základními hodnotami této úplné demokracie jsou poté svoboda a rovnost.“¹⁰³ Dále připojuje myšlenku, že: „Liberalistická víra 19. století, že stačí ponechat svobodu lidskému egoismu, aby svět automaticky dospěl k blahobytu národů, ztroskotala na domněnce, že mezi zájmy jednotlivce a zájmy společenského celku není žádného

⁹⁹ ĎURĐOVIČ, Martin, *Politická participace a institucionální důvěra*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014., Edice Společnost, sv. 9, s. 132

¹⁰⁰ F. A. Hayek se ve své publikaci *Právo, zákonodárství a svoboda* z roku 1973 zabývá fungováním státu, mocí a politickou ekonomikou; téma „krize demokracie“ lze zaznamenat zejména v pasážích na str. 273-303, 348-370, 379-390.

¹⁰¹ HAYEK, Friedrich A. von, *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha: Academia, 1991, 367-388

¹⁰² POMAHAČ, Richard, *Průvodce veřejnou správou*, 1999, Praha: ISV, 1. vydání, s. 83

¹⁰³ GERLOCH, Aleš a kol. autorů, *Aktuální problémy demokratizace postkomunistických států střední Evropy: sborník příspěvků z vědecké konference, uspořádané Českou společností pro politické vědy v květnu 1994 v Praze*, Praha: Česká společnost pro politické vědy při Akademii věd České republiky, s. 97

rozporu.“¹⁰⁴ Otázkou je, zda výše popisovaný stav krize demokracie má svůj původ v několika dekádách socialistické totality a jejímu přetvoření vnímání společenských hodnot. Např. Kunštát poukazuje na fakt, že v nedávné době došlo k vyprchání původní polistopadové důvěry v demokratický proces a systém politických stran, která byla vystřídána nedůvěrou a kritičností k politické elitě a politice obecně. Uvádí: „Vysoká míra skepse je také jednou z příčin minimální ochoty k politické participaci, což negativně ovlivňuje legitimitu celého demokratického systému.“ Dochází k tomu, že lidé politiku nepovažují za věc, která se jich bezprostředně týká, a tudíž nejsou ochotni se jí zúčastňovat.¹⁰⁵ V zájmu demonstrace četnosti komentářů o současném stavu demokracie v ČR doplním ještě příspěvek Druláka z roku 2012, který tvrdí, že: „...z morální krize vychází i krize institucionální rozkládající základní instituce české demokracie. Vláda, parlament, justice a další orgány demokracie, které mají formulovat a uskutečňovat veřejný zájem, se za jeho absence stávají zajatci soukromých zájmů. V českém kapitalismu se nejúspěšnějšími nositeli těchto zájmů stávají ti, kteří akumulují ekonomické zdroje moci, jimiž pak legálně (nákupem médií, financováním polit. stran) či nelegálně (korupcí) nabývají zdroje ostatní.“¹⁰⁶

Výše zmiňované příznaky krize lze pozorovat i ve vyjádření Wintra, který poukazuje na současný stav a situaci v instituci Poslanecké sněmovny z hlediska jejího fungování: „Domnívám se, že Poslanecká sněmovna je v poměrně vážné krizi. Nedostatky lze vidět v legislativní, kreační i legitimizační funkci parlamentu. Nízká kvalita českých zákonů je dlouhodobě kritizována a Ústavní soud čas od času konstatuje též porušení ústavy v proceduře přijímání zákona.“ A doplňuje: „Vládní většiny se snaží přeměnit Poslaneckou sněmovnu v hlasovací stroj...a vládní poslanci se jen sporadicky účastní některých významných debat.“¹⁰⁷

Je zjevné, že současný stav demokracie, resp. politického systému je často komentovaným problémem, u kterého je zapotřebí hlubších úvah a snahy o realizaci

¹⁰⁴ GERLOCH, Aleš a kol. autorů, *Aktuální problémy demokratizace postkomunistických států střední Evropy: sborník příspěvků z vědecké konference, uspořádané Českou společností pro politické vědy v květnu 1994 v Praze*, Praha: Česká společnost pro politické vědy při Akademii věd České republiky, s. 96

¹⁰⁵ KUNŠTÁT, Daniel, *Reflexe demokratického režimu: Politický systém v dimenzi historické systémové, hodnotové a ideologické*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2014. Edice Společnost, sv. 9., s. 42

¹⁰⁶ DRULÁK, Petr, *Politika nezájmu: Česko a Západ v krizi*, 2012, s. 249-250

¹⁰⁷ GERLOCH, A. a Jan KYSELA, ed. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s.262-263

řešení, která zvýší důvěru občanů v politiku jako takovou a v širším smyslu navrátí důvěru v demokratické instituce.

3.1.3 K vývoji demokracie v postkomunistické ČR

Vývoj demokracie v Československu, resp. v České republice byl specifický (stejně tak jako v případě dalších postkomunistických států), ve srovnání s tradičními demokraciemi států západní Evropy, vzhledem k břemeni vyrovnávání se s desetiletími totalitárního komunistického režimu, kde demokracie ve své podstatě absentovala. Po období svrchovanosti hospodářsky silného právního státu založeného na základech kultivované participativní demokracie¹⁰⁸ přinesl nový režim enormní změny ve společnosti a úpadek právního vědomí, a to zejména v době normalizační. Těchto dvacet let v období 1968-1989, jak uvádí Jičínský „...bylo dobou hluboké devastace a demoralizace české společnosti, která velmi nepříznivě poznamenala nejen právní řád, ale i právní vědomí širokých vrstev společnosti. Už tu lze připomenout, že v tomto období hlubokého úpadku českého národního života vyrůstaly a byly vychovávány ty generace, z nichž vyšla většina nové vládnoucí garnitury z polistopadového vývoje, zvláště po volbách v roce 1992.“¹⁰⁹

S důsledky výše zmíněného vývoje se, podle mého názoru, potýká česká společnost ještě v současnosti, a to i přes nevyhnutelnou generační obměnu. Názory, vnímání hodnot a vzorce chování, které se v tomto období utvořily a zakotvily ve společnosti, se přenesly také do „polistopadového“ období změn, kde se transformovaly v „panský“ postoj nadřazenosti velké části politické sféry sledující spíše vlastní než veřejný zájem.

Jičínský dále pokračuje: „Generace vyrůstající, či začínající působit v období normalizace neuznávaly vyšší hodnoty. Na prvním místě byl egoistický zájem, jemuž se ostatní podřizovalo. Z toho vyrůstal i postoj k politice a právu. Postupy vládnoucí moci, která práva využívala zcela utilitárně, se měnily ve stereotypy myšlení a chování širších

¹⁰⁸ Popisováno je samozřejmě relativně krátké období „první republiky“.

¹⁰⁹ GERLOCH, Aleš a kol. autorů, *Aktuální problémy demokratizace postkomunistických států střední Evropy: sborník příspěvků z vědecké konference, uspořádané Českou společností pro politické vědy v květnu 1994 v Praze, Praha: Česká společnost pro politické vědy při Akademii věd České republiky*, str. 61-68

vrstev, které se k právu, pokud mohly, chovaly analogicky.“¹¹⁰ Právě v tomto období spatřuji kořeny současné absence silného právního vědomí, občanské odpovědnosti a osvojení pocitu sounáležitosti k základním demokratickým hodnotám. Jak uvádí k tomuto období např. Pehe: „Vezmeme-li v úvahu, že česká společnost, která je značně sekularizovaná a jejíž hodnotový systém byl zdecimován dobou normalizace, neměla žádnou hodnotovou vertikálu, s níž by mohla pracovat, není divu, že smysl získané svobody se u většiny populace přetavil spíše do materiálně-konzumních požitků, které si lidé nemohli dovolit před rokem 1989.“¹¹¹

Spontánní geneze způsobu myšlení, který upřednostňoval vlastní zájem, stavěl do protikladu zájem soukromý a veřejný a zakořenil despekt k právu, zapříčinila jistou „sociální schizofrenii“, jež společnost v průběhu polistopadového vývoje opouštěla jen velmi pomalu a ovlivnila vztah občana k právu, politice a dění ve veřejné sféře. Mým názorem je, že s procesem obměny politických struktur, které v období uplynulých téměř třiceti let tvořily a ovlivňovaly fungování státní moci a se změnou způsobu myšlení přichází i nové pohledy na stav české demokracie, které otvírají prostor pro diskuzi o přímé demokracii.

3.1.4 Vliv organizovaných zájmových skupin na politiku¹¹²

Za původce nárůstu veřejného zájmu o přímou demokracii považuji také společenské vnímání politických „kmetrovských“ struktur ovlivňujících stávající systém politických stran. Jak dokládají pravidelné poznatky z publikovaných zpráv mezinárodní organizace Transparency International a Bezpečnostní informační služby (BIS), český politický prostor je pod významným tlakem neoficiálních zájmových struktur se znaky organizovaného zločinu. V žebříčku indexu vnímání korupce¹¹³ se v roce 2016 umístila ČR na 47. příčce ze 176 zemí a jak uvádí Ministerstvo vnitra: „Provázanost skupin organizovaného zločinu do všech stupňů politického života i do

¹¹⁰ Tamtéž, str. 62

¹¹¹ PEHE, Jiří, *Demokracie bez demokratů, úvahy o společnosti a politice*, Praha: Prostor, 2010, s. 56

¹¹² Tuto podkapitolu jsem se rozhodl do diplomové práce zahrnout čistě na základě intuice, osobních pocitů a dojmů ze současného politického prostoru. Považuji za zajímavé, že až v průběhu bližšího seznamování s problematikou jsem zjistil, že je zcela v intencích Hayekovy myšlenky o vlivu konkrétních skupinových zájmů (viz podkapitola 3.1.2).

¹¹³ Pozn.: Index vnímání korupce - Corruption Perception Index (CPI)

státních úřadů nabyla obrovských rozměrů a jednoznačně je možno hovořit o výrazných prvcích šedé ekonomiky a získávání politického vlivu.“¹¹⁴

Jedna ze zpravodajských zpráv také uvedla: „...jedním z charakteristických znaků představitelů těchto subjektů bylo jejich společenské postavení a konexe. Vazby na představitele české justice nebo politické, ekonomické a společenské elity jejich případnou represi ze strany příslušných orgánů dále ztěžovaly.“^{115,116}

Nález Ústavního soudu z roku 2011 ve věci rozporu v Občanské demokratické straně toto potvrzuje, jelikož jeho závěry uvádí, že v současnosti dochází k postupnému odklonu politických stran od svých původních funkcí ve společnosti, tj. prostředku k artikulaci a agregaci společenských zájmů, mobilizaci a socializaci společnosti a případně participaci na správě věcí veřejných.¹¹⁷ K tomuto uvádí Klíma: „Politické strany jako privilegované organizace s přístupem ke státu a k veřejným zdrojům si přivykly obsadit stát a chovat se k němu jako k dobytému území, jako ke kořisti, kterou je třeba si rychle rozdělit za pomoci nových klientů.“¹¹⁸

Problémem je, když nastane situace, kdy určité nové politické uskupení či hnutí¹¹⁹ deklaruje, že bude bojovat proti korupci a nastane situace, kterou charakterizuje Příbáň: „Pod záminkou boje proti korupci a za očistu politiky se k moci dostávají i lidé, jejichž politické motivy jsou v lepším případě pochybné a v horším ponuré, ne-li přímo temné.“¹²⁰

Zastávám názor, že většina občanské společnosti výše uvedené problémy politické reprezentace, ve vztahu ke korupci a klientelismu, které se opakovaně objevují v médiích vnímá jako velmi závažné. Je zřejmé, že společnost se staví nedůvěřivě

¹¹⁴ MAZANCOVÁ, Hana, *Provázanost organizovaného zločinu a politiky dosahuje „obřích rozměrů“*, stojí ve zprávě vnitra [online], citováno dne 24. 9. 2018, dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zprava-o-vnitri-bezpecnosti-v-roce-2016-organizovany-zlocin-v-politice-a-seda_1705260600_hm

¹¹⁵ ČTK, *BIS: Česko ovládá organizovaný zločin. Ovlivňuje rozhodování zastupitelstev i soudců* [online], citováno dne: 10. 09. 2018, dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-57125750-bis-cesko-ovlada-organizovany-zlocin-ovlivnuje-rozhodovani-zastupitelstev-i-soudcu>

¹¹⁶ Pro příklad např. kauza ROP Severozápad, iRozhlas, 2016, dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/o-dotacnich-miliardach-na-severu-rozhodovali-novak-s-jezkem-oslovovali-je-kapitan-a-pan-velkomozny-pise-policie_201612161826_ogolis

¹¹⁷ Nález Ústavního soudu II. ÚS 1969/10 z 27. prosince 2011. Dostupné na: <http://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=72560>, (cit. dne. 10. 11. 2018)

¹¹⁸ GERLOCH, A. a Jan KYSELA, ed. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 270

¹¹⁹ Typickým příkladem byl například politický projekt Věci veřejné.

¹²⁰ PŘIBÁŇ, Jiří. *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postnacionální Evropě*, 1. vyd., Brno: Sociologické Nakl. (SLON), 2014. Knižnice Sociologické aktuality, s. 44

k zákulisním jednáním mezi politickou reprezentací a sférou miliardářských mecenášů, lobbyistů, investorů apod., o kterých neexistuje dostatek veřejně dostupných informací a o kterých se domnívají, že mají významný vliv na rozhodování vlády a dalších institucí. Hledajíc možné alternativy veřejnost zjišťuje, že právě cesta přímé demokracie se může do určité míry jevit jako případná možnost, kudy demokratický vývoj v ČR dále směřovat a vložit některá důležitá rozhodnutí přímo do rukou lidu, kterého se týkají.

Blíží se soumrak současné zastupitelské demokracie?

Rád bych uvedl několik (je na každém občanovi, aby posoudil, do jaké míry utopistických) teoretických myšlenek česko-švédského politologa J. Poláka ve vztahu k budoucímu trendu vývoje demokracie. Jeho výhledy (u kterých ovšem nespecifikuje konkrétní časový horizont) deklarují jistou míru nevyhnutelnosti rozpadu klasického systému politických stran a cestu narovnání současné krize zastupitelské demokracie a legitimacy. Jsou jimi např.:

- 1) Poslanci i jiní reprezentanti budou voleni nikoli na základě politických stran, nýbrž na základě jednomandátových volebních obvodů.
- 2) Všichni volení reprezentanti budou odvolatelní, bude-li to požadovat většina občanů v příslušném obvodu.
- 3) Bude existovat právo na iniciativu a referendum na všech úrovních.
- 4) Bude existovat nezávislý úřad pro občanskou deliberaci, kompetentní rozhodovat ad hoc deliberativní skupiny, které budou moci diskutovat jakékoli otázky, a to včetně mezinárodní a obranné politiky. Tyto budou přinášet vyhodnocení a doporučení pro rozhodovací orgány – referenda a parlament.¹²¹

¹²¹ POLÁK, Jiří, *Texty o přímé demokracii: praktická příručka pro stoupence skutečné demokracie*, Krásná Líba: Marek Belza, 2013, s. 108-110

3.2 Přímá demokracie v ČR

3.2.1 Vývoj do vzniku samostatné ČR

Ústava 1920

V historii české ústavnosti se v právním řádu objevuje institut přímé demokracie „plnohodnotně“ v roce 1920, kdy byl přijat ústavní zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. V §46, v odstavci 1 listina uvádí: „Zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státí zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné.“¹²² Právo hlasovat, dle odst. 2 měl každý občan oprávněný volit zástupce do poslanecké sněmovny, což na základě §9 byli: „...všichni státní občané Československé republiky, bez rozdílu pohlaví, kteří dovršili 21 let věku.“¹²³ Formulace v odst. 1 tedy nahlíží na lid jako na vrcholného arbitra s pravomocí rozhodnout ve fakultativním referendu z iniciativy vlády v případě rozporu názoru vlády a Národní rady. Nepřípustné, dle odst. 4, mělo být rozhodování v referendu o vládních návrzích zákonů, kterými se měla měnit, či doplnit ústavní listina, či její součásti.¹²⁴

Ačkoli text Ústavy hlasování lidu za jistých okolností přímo předpokládal, jak uvádí Pavlíček: „Vzhledem k tomu, že ústavní listinou předpokládaný prováděcí zákon nebyl nikdy schválen, nemohl být ani uvedený institut v této podobě za první republiky realizován.“¹²⁵ Výše uvedené mělo za příčinu reálnou absenci participace občanů cestou institutů přímé demokracie, a to i přes její zakotvení v ústavní listině.

Období protektorátu a druhé světové války se nevyznačovalo posunem směrem k přímé demokracii. Jak uvádí Pechanec, toto období žádnou normotvorbu na poli přímé demokracie nepřineslo.^{126,127}

¹²² Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, §46, odst. 1

¹²³ Tamtéž, §9

¹²⁴ Tamtéž, §46, odst. 4

¹²⁵ PAVLÍČEK, Václav, *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky (Část I)*, 2001, Praha: Linde, 1. vydání, s. 216

¹²⁶ PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, s. 29

¹²⁷ Velmi zajímavou publikací nastiňující problematiku právní nauky v období od vzestupu nacionalismu až po konec II. světové války je kniha *Problém nacistické právní filosofie* autora V. Knappa (nakl. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2002, 239 s.)

Ústava 1948

V ústavně-právním vývoji navazoval v poválečném období ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky. Úvodní Prohlášení v sobě nese určení systému reprezentativní státní moci: „...stát lidové demokracie, v němž si lid svými zástupci zákony nejen dává, nýbrž je svými zástupci také sám vykonává.“ Ve čl. 1, odst. 2 text uvádí, že: „Lid je jediným zdrojem veškeré moci ve státě“, čímž volené zástupce legitimizuje k výkonu státní moci. I přes znění odst. 1, že: „Československý stát je lidově demokratická republika“ je nasnadě, že demokratické principy byly v tomto období výrazně upozaděny a jak vysvětluje Pechanec: „Nejužší vedení komunistické strany odebralo moc z rukou lidu a soustředilo ji v neprůhledné mašinerii státního aparátu a stranických orgánů.“¹²⁸ Došlo k výraznému rozporu mezi ústavou de iure a ústavou de facto, kdy, jak dokládá argumentace Pavlíčka: „Podstatné bylo, že Ústava byla především omezováním a hrubým zasahováním do občanských práv a svobod, odbouráváním demokratických pravidel občanského života, degradací parlamentu a faktickým odstraněním nezávislé justice v masovém měřítku soustavně obcházena, porušována a svévolně interpretována.“¹²⁹

V období 1949-1950 došlo k přijetí několika zákonů, zasahujících do oblasti rodinného, trestního a občanského práva a také do oblasti procesních právních předpisů (tzv. právnícká dvouletka). Jak uvádí Pavlíček: „Série zákonů fakticky likvidovala ústavně zaručené osobní svobody a politická práva občanů a vytvořila systém jakési legalizované represe a nezákonnosti.“¹³⁰ Tato věta, dle mého názoru, nekompromisně stvrzuje poznatky o vývoji a degradaci demokracie v socialistickém Československu. Bližší analýza prokazuje, že jediný prvek přímé demokracie zmiňovaný v textu ústavní listiny je upravený v §23 a je jím právo každého občana předkládat petice kterémukoli veřejnému orgánu. Jak k tomuto ale uvádí Pechanec: „Neoficiálním prováděcím předpisem se za dobu platnosti ústavy stala vyhláška č. 150/1958 Ú. L., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Jak je z názvu patrné, právo podávat oznámení a podněty již „každému“ nenáleželo.“¹³¹ Vzhledem k výše zmíněným

¹²⁸ PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, s. 31

¹²⁹ PAVLÍČEK, Václav, *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky (Část I)*, 2001, Praha: Linde, 1. vydání, s. 68

¹³⁰ Tamtéž, s. 69

¹³¹ PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, s. 31

poznatkům o degradaci demokratických principů a všeobecně známém stavu společenských poměrů si dovolím o skutečné funkčnosti petičního práva přinejmenším pochybovat.

Ústava 1960

Dalším významným momentem ve vývoji českého ústavního pořádku (nikoli ovšem v rozvoji přímé demokracie) je přijetí ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky. Ústava ve svém znění vycházela z předpokladu lidu, jako nejvyššího suveréna, kde dle čl. 2, odstavce 1: „Veškerá moc v Československé socialistické republice patří pracujícímu lidu.“ Dále v odst. 2: „Státní moc vykonává pracující lid zastupitelskými sbory, které jsou jím voleny, jím kontrolovány a jemu odpovědny.“ Jak ovšem konstatuje Pavlíček: „O politických právech a osobních svobodách pojednávalo pouhých pět článků. Některé (v demokratických státech zcela samozřejmé) základní principy postavení člověka a občana ve společnosti a státě Ústava zcela ignorovala. Zmínku o institutu připomínajícím alespoň částečně přímou demokracii nalezneme ve čl. 39, odst. 2, který stanovuje, že „Národní shromáždění má 300 poslanců, kteří jsou lidem voleni, lidu odpovědni a mohou být lidem odvoláni.“ Na toto navazuje odst. 4, který zní: „Podmínky výkonu volebního práva do Národního shromáždění i způsob provádění voleb a odvolávání poslanců stanoví zákon.“ Prováděcím předpisem byl zákon č. 27/1954 Sb. o volbách do Národního shromáždění. §51 zmíněného zákona v odst. 1 stanovuje, že: „Každý poslanec Národního shromáždění může být kdykoli odvolán, jestliže zklamal důvěru svých voličů nebo jestliže se dopustil činu nedůstojného funkce poslance Národního shromáždění. O odvolání rozhodují voliči jeho volebního obvodu.“ Ze znění dalších odstavců je zřejmé, že o návrhu na odvolání poslance rozhodují voliči v jeho volebním obvodu prostřednictvím veřejných schůzí a při veřejném hlasování. Pechanec k tomuto uvádí, že v praxi ovšem k naplňování tohoto institutu nedocházelo.¹³²

Za zmínku stojí fakt, že Ústava z roku 1960 upravovala právo petiční v čl. 29, který deklaruje, že: „Občané a organizace mají právo obracet se k zastupitelským sborům a k ostatním státním orgánům s návrhy, podněty a stížnostmi; státní orgány jsou

¹³² Tamtéž, s. 33

povinný je odpovědně a včas vyřizovat.“ Tento článek se, spolu s čl. 28, odst. 2¹³³, jeví jako záruka lidu, že budou reflektovány jeho základní svobody, reálná ovšem byla skutečnost, že signatáři politických petic dovolávající se politických práv (manifest Dva tisíce slov, Charta 77, petice Deset bodů apod.) byli politickou mocí tvrdě postihováni.¹³⁴

Ústavní zákon 1968

K období po roce 1968 je třeba zmínit, že politická práva a svobody se rozhodně nevyvíjely směrem k většímu zapojení lidu. Hlava I., článek 1, odst. 2 Ústavy uvádí, že státní moc vykonává pracující lid svými zastupitelskými sbory, jimiž jsou Federální shromáždění, Česká národní rada, Slovenská národní rada a národní výbory.¹³⁵

V tomto ponurém období, z hlediska práv občanů na projev své vůle, jak uvádí Pavlíček: „Byly provedeny nejrůznější zásahy do práva shromažďovacího a spolčovacího.“ A dále: „...každý, kdo svou činností narušuje socialistický společenský řád a ztrácí tím důvěru potřebnou k zastávání dosavadní funkce nebo svého dosavadního pracovního místa mohl být bez ohledu na všechny platné normy okamžitě propuštěn, vyloučen ze studia apod.“¹³⁶ Jak je historicky o tomto období známo, „normalizace“ měla za důsledek výraznou degradaci již tak narušených principů běžných v demokratickém státě.

Období „na přelomu“

Jak uvádí Kysela, v období 1988-1989 se objevila možnost uskutečnění lidového hlasování v čl. 5 pracovního návrhu Ústavy ČSSR, který stanovil: „...že nejdůležitější otázky celospolečenského významu mohou být předloženy k lidovému hlasování, jehož výsledky měly být závazné.“¹³⁷

¹³³ Čl. 28, odst. 1 stanoví, že: „V souladu se zájmy pracujícího lidu je všem občanům zaručena svoboda projevu ve všech oborech života společnosti, zejména také svoboda slova a tisku. Těchto svobod občané užívají jak v zájmu rozvoje své osobnosti a svého tvůrčího úsilí, tak k uplatňování své aktivní účasti na správě státu a na hospodářské a kulturní výstavbě země. K těmto cílům se zaručuje svoboda shromažďovací a svoboda pouličních průvodů a manifestací.“

¹³⁴ PECHANEC, Pavel, *Prima demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, str. 34

¹³⁵ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci, Hlava I, článek I, odst. 2

¹³⁶ PAVLÍČEK, Václav, *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky (Část I)*, 2001, Praha: Linde, 1. vydání, s. 110

¹³⁷ KYSELA Jan, *Referendum jako součást české ústavní politiky*, v: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Prima demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání s. 63

Po období již zmíněného odklonu od demokratických zásad a respektování legitimizace státní moci lidem byla prvním ústavně-právním dokumentem, v němž se institut referenda objevuje, jak uvádí Balík, Listina základních práv a svobod (ústavní zákon č. 23/1991), která v čl. 21, odst. 1 stanovuje, že: „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo, nebo svobodnou volbou svých zástupců.“ Toto ustanovení bylo dále zohledněno a rozpracováno samostatným ústavním zákonem č. 327/1991 Sb. o referendu. Ten v čl. 1, odst. 1 uváděl, že: „V referendu mohou být předloženy občanům České a Slovenské Federativní Republiky k rozhodnutí zásadní otázky formy státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky.“ Toto ustanovení naznačuje možnost využití fakultativního referenda, naproti tomu v odstavci 2 bylo definováno referendum mandatorní: „O návrhu na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky z České a Slovenské Federativní Republiky lze rozhodnout jen referendem.“ Je zjevné, že okruh potenciálních otázek byl velmi omezený. Prováděcím zákonem byl, jak uvádí Pechanec, zákon č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda. Ke skutečnému použití referenda ovšem nikdy nedošlo a ústavní zákon č. 327/1991 Sb. byl derogován ústavním zákonem č. 1/1993 Sb. Ústavou České republiky, resp. zánikem České a Slovenské federativní republiky.¹³⁸ Rozhodnutí o zániku ČSFR bylo z mnoha stran kritizováno. Napříč společností se do dnešní doby¹³⁹ přenesl pocit určité křivdy, že lidu nebylo umožněno se vyjádřit k tak zásadní otázce, jako je rozdělení federace. Příbáň doslova tvrdí, že si občanské většiny české i slovenské rozdělení nepřály, takže „...nakonec povolební ústavní krizi nebylo možné rozhodnout v referendech, ale prostřednictvím ústavně řízeného a zákony provedeného rozpadu federace.“¹⁴⁰ Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu lze tak považovat za neblahou vzpomínku pro mnohé z občanů, kteří sdíleli po léta pracně budovanou ideu československého státu a kteří opakovaně kritizovali nedostatek legitimacy tak zásadního státoprávního rozhodnutí reprezentantů lidu, jakým zánik společného federativního státu bezesporu byl.¹⁴¹

¹³⁸ PECHANEC Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011, Praha: Wolters Kluwer ČR, 1. vydání, s. 37

¹³⁹ Dovolím si tuto větu opřít o zkušenosti z vlastního blízkého okolí, o názory a vzpomínky příbuzných a známých, kteří jsou schopni nezávisle na sobě okomentovat tehdejší poměry.

¹⁴⁰ PŘIBÁŇ, Jiří. *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postnacionální Evropě*, 1. vyd., Brno: Sociologické Nakl. (SLON), 2014. Knižnice Sociologické aktuality, s. 23

¹⁴¹ PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011, Praha: Wolters Kluwer ČR, 1. vydání, s. 37

Připojuji zajímavou myšlenku Pavlíčka shrnující způsob tehdejšího rozdělení federace a komentující odklon od česko-slovenské historie, že způsob, jakým došlo k likvidaci společného státu, vypovídal mnoho o úrovni motivací, politické vyspělosti a absenci odpovědnosti a došlo k opomenutí národních priorit jimiž byli vedeni zakladatelé československé státnosti při vzniku Československa.¹⁴²

3.2.2 Od vzniku samostatné ČR po současnost

Jak je zřejmé ze stavu ústavního pořádku, Česká republika v současnosti instituty přímé demokracie v ústavním zákonodárství nedisponuje. Výjimkou je, v oblasti běžných zákonů úprava referenda na lokální úrovni na základě zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu. Je zajímavostí, že absence právní úpravy celostátního referenda je zdůrazňována i ve zprávě Evropské komise z roku 2005. V této zprávě uvedená výtku doslova říká, že: „V České republice musí být přijat ústavní zákon umožňující konání celostátního referenda tak, jak vyžaduje znění Ústavy.“¹⁴³

Někteří odborníci v oblasti ústavního práva, jak už jsem zmínil a ztotožňují se s tímto názorem, zahrnují do institutů přímé demokracie i právo petiční (které je zárukou práva lidu na participaci při správě věcí veřejných a je v české ústavnosti upraven zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním) nebo přímou volbu prezidenta republiky (na základě zákona č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky).

Celostátní referendum v České republice proběhlo pouze jednou, a to na základě přijatého ústavního zákona 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 zákonů¹⁴⁴. Jednalo se o tzv. *ad hoc referendum*, které lze uspořádat pouze za předpokladu přijetí příslušného ústavního zákona k vykonání partikulárního referenda. Důvodem pro jeho uspořádání byla snaha vlády ČR zajistit vstupu do Evropské unie podporu a zejména potřebnou míru legitimacy na základě

¹⁴² GERLOCH, A. a Jan KYSELA, ed. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 62

¹⁴³ EUROPEAN COMMISSION, *Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states* [online], Strasbourg: Venice Commission (Council of Europe), 2005, citováno dne: 05. 10. 2018, s. 42, dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e)

¹⁴⁴ Prováděcím předpisem byl č. 114/2003 Sb. Zákon o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů.

rozhodnutí občanů.¹⁴⁵ Lze říci, že právě faktor legitimacy zákonodárce uvažoval při tak historickém rozhodnutí o otázce vstupu do integračního uskupení. Legitimita rozhodnutí je totiž klíčovým prvkem, který je předmětem diskuzí a rozporů o váze a efektivitě v případě referenda. Dle čl. 10a, odst. 2 Ústavy: „K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.“ Je zjevné, že ačkoli zákonodárce nebyl povinen k referendu přistoupit, tak v zájmu celistvosti, a právě legitimacy referendum uspořádal a v příslušném zákoně v čl. 1, odst. 1 stanovil, že: „O přistoupení ČR k Evropské unii lze rozhodnout jen referendem.“ Na základě přijetí zmíněné legislativy se ve dnech 13. a 14. června 2003 konalo první a prozatím také poslední celostátní referendum v historii České republiky.

Vývoj legislativy v oblasti celostátního referenda je poznamenán řadou pokusů, návrhů, diskuzí, argumentací, ale doposud všechny iniciativy k přijetí zákona upravujícího referendum na celostátní úrovni vyšly neúspěšně. Z důvodu omezeného prostoru v rámci této diplomové práce není možné se zabývat všemi legislativními návrhy do detailu, proto dosavadní vývoj v 1. - 6. volebním období stručně shrnu na základě předchozí analýzy.¹⁴⁶ Podrobněji se v následující podkapitole věnuji legislativními návrhy v 7. volebním období a také zejména současnému 8. volebnímu období, tedy třem současným „živým“ návrhům o úpravu celostátního referenda (návrhy SPD, KSČM a ČSSD).

Jak uvádí Balík, počáteční iniciativu k přijetí ústavního zákona o celostátním referendu lze dohledat již od roku 1992. Nejčastějším původcem legislativních návrhů byla Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) a Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM). Referendum ve svém volebním programu měla také strana Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa (SPR-RSČ), Strana zelených (SZ), politický projekt strany Věci veřejné (VV) a Úsvit přímé demokracie, resp. z něj vzešlé SPD. Jednalo se tedy převážně o strany s levicovým, či středově-levicovým zaměřením.

¹⁴⁵ Věcné poznámky k problematice původu zákona č. 515/2002 Sb. uvádí např. PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 1. vydání, 2011, s. 50-56

¹⁴⁶ K této problematice např. BALÍK, Stanislav, Michal PINK, Andrew Lawrence ROBERTS, Marek RYBÁŘ, Peter SPÁČ, Petra SVAČINOVÁ a Petr VODA, *Kvalita demokracie v České republice*, 2016, Brno: CDK, 223 s., 1. vyd., str.58-61 nebo PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer ČR, 1. vydání, (str. 93-123), ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, str.68-83

Kysela ve své studii s věcným komentářem shrnuje veškeré návrhy úpravy zavedení celostátního referenda do českého práva od vzniku samostatné České republiky. Z těchto je patrné, že do konce 7. volebního období proběhlo celkem 36 pokusů, které byly až na výjimku ad hoc referenda o vstupu do EU neúspěšné¹⁴⁷. Ve stručnosti lze poznamenat, že návrhy zpravidla obsahují v různých variacích tyto zásadní parametry, okolo kterých se rozpoutávají nejvýraznější diskuze a rozpory:

- a) Předmět referenda (výčet témat, která lze rozhodovat v referendu),
- b) Výluky (témata, která nelze rozhodovat v referendu),
- c) Způsob iniciace referenda (iniciace vlády, poslanecké sněmovny, petice),
- d) Počet podpisů iniciační petice,
- e) Lhůta, ve které lze iniciační podpisy zajistit,
- f) Přezkum Ústavním soudem,
- g) Účast oprávněných voličů a minimální kvorum,
- h) Závaznost výsledku referenda,
- i) Ochranná lhůta (období, po které nelze změnit/zrušit výsledek referenda),
- j) Argumentace v důvodové zprávě.

Jak rovněž uvádí Kysela: „Poměrně častým jevem je opakované podávání týchž návrhů, někdy i odlišnými subjekty zákonodárné iniciativy, výpůjčky normativního textu i textu důvodových zpráv.“¹⁴⁸

Vzhledem k omezenému prostoru a množství návrhů úpravy celostátního referenda se pokusím, s vypůjčením studie J. Kysely¹⁴⁹, o věcné a stručné shrnutí jeho poznatků.

Abstrahujeme-li od monotematických návrhů úpravy celostátního *ad hoc* referenda (vztah k EU, reforma veřejné správy, problematika jaderné elektrárny Temelín, umístění amerického radarového zařízení na území ČR, církevní restituce atd.), většina návrhů směřuje k úpravě fakultativního referenda (v některých případech i obligatorního), a tedy k úpravě výkonu státní moci prostřednictvím referenda s obecně stanoveným okruhem otázek. Zpravidla je nazíráno jako doplněk reprezentativního

¹⁴⁷ Kysela uvádí nejen návrhy ústavních zákonů, do své analýzy zahrnuje i návrhy běžných zákonů, které se úpravou celostátního referenda (i ad hoc) zabývají.

¹⁴⁸ KYSELA Jan, *Referendum jako součást české ústavní politiky*, obsaženo v: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, str. 82

¹⁴⁹ Jedná se o studii J. Kysely - *Referendum jakou součástí české ústavní politiky*, obsaženou ve sborníku ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, str. 51-84

systemu státní moci. V některých případech návrhy kombinují referendum a lidovou zákonodárnou iniciativu. Otázky jsou definovány ve většině jako důležité otázky vnitřní nebo zahraniční politiky státu, či směřující k úpravě přístupu České republiky ke společenství států, jež by omezovalo její svrchovanost ve věcech zahraniční, obranné, bezpečnostní nebo hospodářské politiky. Předmět referenda se ale, návrh od návrhu, odlišuje. V několika případech zahrnuje referendum o věcném návrhu zákona, či ústavního zákona, o změně ústavního pořádku, či ke zjištění stanoviska občanů v určité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu (jako poradní referendum).

Uvážíme-li uvedené výluky z předmětu referenda, návrhy se nejčastěji shodují na tom, že referendum nesmí směřovat k podstatné změně náležitostí demokratického právního státu a ke zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod člověka a občana. Zároveň je nepřipustné, aby rušilo, či omezovalo povinnosti stanovené zákonem, či přinášelo rozhodnutí, jež by bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR. Častá je rovněž tabuizace otázek směřujících k úpravě veřejných rozpočtů, k ustanovení jednotlivých osob do funkcí a odvolávání z nich a zejména také zásahy do výkonu moci soudní. Již z množství výluk je zjevné, že předmět otázek byl v mnohých případech velmi omezen, což, dle mého názoru, degradovalo již samotný potenciál tohoto instrumentu přímé demokracie.

Z hlediska iniciativy k uspořádání referenda se návrhy přiklánějí ke kombinaci více iniciačních impulzů, většina z nich zahrnuje iniciaci vládou, stanoveným minimálním počtem poslanců, či senátorů, krajským zastupitelstvem¹⁵⁰, iniciační peticí občanů. Je s podivem, že minimální množství podpisů občanů pod iniciační petici se pohybuje mezi 100-500 tis.¹⁵¹ Liší se rovněž období, ve kterém je nutné tyto podpisy shromáždit. Některé návrhy lhůtu pro získání potřebného množství podpisů neuvádí.

Jak je z analýzy Kysely zjevné, liší se rovněž přístup k podmínkám platnosti výsledku referenda. Návrhy zahrnují variace kvora nadpoloviční většiny zúčastněných občanů (oprávněných voličů), ale také požadavky na minimální kvorum ze všech oprávněných voličů, kde měkčí požadavky uváděly úroveň např. 25 % všech

¹⁵⁰ Inicie krajským zastupitelstvem se předpokládala jako výjimečná v případě ad hoc referenda vycházejícího z návrhu uvedeného ve sněmovním tisku č. 147 z roku 2007 k věci umístění amerického radaru na území ČR.

¹⁵¹ Zajímavostí je, že k současným návrhům legislativní úpravy celostátního referenda vydala vláda stanoviska uvádějící v rámci pozměňovacího návrhu minimální počet podpisů iniciační petice na 800 tis. oprávněných voličů, což je výrazné, nejsem si jistý tím, že opodstatněné navýšení.

oprávněných voličů a tvrdší minimum na úrovni 50 %. Některé návrhy minimální kvorum pro zajištění platnosti referenda postrádají.

Zajímavé jsou rovněž rozdíly v přístupu k potenciálnímu způsobu zvrácení výsledku referenda a k jeho ochranné lhůtě. Ta je omezena buď příštím volebním obdobím jedné, či obou komor parlamentu, ve kterém by přijatý zákon byl změněn, či zrušen kvalifikovanou většinou, případně uspořádáním nového referenda o téže otázce v případě negativního původního výsledku (resp. o zrušení v případě původního pozitivního výsledku) po uplynutí stanovené ochranné lhůty.

Napříč návrhy je v několika případech zachycena funkce Ústavního soudu, který před konáním referenda ve stanovené lhůtě na návrh prezidenta republiky obligatorně, či fakultativně přezkoumá přípustnost pokládané otázky v návrhu referenda.

V argumentaci důvodových zpráv návrhů se objevuje nejčastěji, že zavedení celostátního referenda je způsobem řešení neúplnosti demokracie, základem suverenity lidu a zejména legitimacy rozhodování státní moci, doplňkem reprezentativní vlády, či prostředkem zvýšení vlivu veřejného mínění.

I přes snahu se oprostit od kritického subjektivního hodnocení, dovolím si poznamenat, že z hlediska počtu návrhů na úpravu celostátního referenda považuji fakt, že přijat byl jediný (dovolím si říci politicky a společensky nevyhnutelný), a to návrh o ad hoc referendu ve věci přístupu k EU z roku 2002, za projev dlouhodobé tendence nevěle k implementaci prvků přímé demokracie do oblasti rozhodování ve věcech státní moci. Vyčerpávající analýza parametrů veškerých dosavadních legislativních návrhů na úpravu celostátního referenda je spíše samoučelná, jelikož od vzniku ČR k žádnému významnějšímu pokroku k přijetí obecné úpravy referenda nedošlo. Dle mého názoru nadchází spíše čas pro zkoumání tendenční rigidní argumentace proti zavedení přímé demokracie do české ústavnosti.

3.2.3 Sedmé volební období (2013 - 2017)

Volební období 2013-2017 bylo charakterizováno převahou „středo-levice“ s největším počtem zástupců Poslanecké sněmovny z řad ČSSD, ANO a KSČM. Jednalo se o období, kdy bylo přijato, či novelizováno celkem 359 právních předpisů. Vláda (8 ministrů z ČSSD, 6 ministrů z ANO, 3 ministři z KDU-ČSL) iniciovala zhruba 60 % těchto návrhů. Nejaktivnějším uskupením ve sněmovně bylo hnutí Úsvit, které

iniciovalo zhruba 25 % všech poslaneckých návrhů.¹⁵² Ani významná pozice politických uskupení, které jsou v zásadě hlavními podporovateli přímé demokracie, nenapomohla k přijetí zásadní právní úpravy celostátního referenda. V tomto období prošly (ovšem neúspěšně) sněmovnou celkem 3 takové návrhy – 2 poslanecké návrhy ústavního zákona a jeden vládní návrh ústavního zákona.¹⁵³ Vzhledem k tomu, že byly všechny tyto návrhy volebního období 2013-2017 neúspěšné, detailněji se věnuji vybranému návrhu hnutí Úsvit (sněmovní tisk č. 114) a u ostatních návrhů shrnu nejdůležitější související informace.

- **Sněmovní tisk č. 114 (návrh ústavního zákona o celostátním referendu)**

Poslanecký návrh hnutí Úsvit byl sněmovně předložen 29. ledna 2014 a byl projednáván jako sněmovní tisk č. 114/0. Vláda k němu vydala 3. března 2014 nesouhlasné stanovisko jako tisk 114/1. Návrh byl následně určen k projednání v Ústavně právním výboru a na základě hlasování ze dne 25. března byl Poslaneckou sněmovnou v 1. čtení zamítnut.¹⁵⁴

Shrnutí hlavních znaků návrhu¹⁵⁵

Návrh ústavního zákona požadoval rozhodování lidu o všech věcech vnitřní a zahraniční politiky státu, o návrzích běžných i ústavních zákonů a také o ratifikaci, či vypovězení mezinárodní smlouvy. Otázka pro referendum se dle čl. 1, odst. 2 návrhu nesměla týkat změny podstatných náležitostí demokratického státu, základních práv a svobod člověka, závazků ČR vyplývajících z mezinárodního práva a zasahování do výkonu moci soudní. Čl. 3 a 4 obsahovaly iniciativu k návrhu referenda, ke kterému byla oprávněna vláda, skupina nejméně 50 poslanců či 33 senátorů, případně petiční

¹⁵² ČESKÁ TELEVIZE, *Velký přehled končící sněmovny: pět poslanců nikdy nepromluví, ministři zanedbávali účast* [online], citováno dne: 10. 11. 2018, dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/relax/2299516-velky-prehled-poslanecke-snemovny-2013-2017-5-poslancu-nikdy-nepromluví-ministri>

¹⁵³ Mimo tyto 3 zmíněné návrhy ústavního zákona o celostátním referendu byly ve vztahu k přímé demokracii rovněž projednávány 4 neúspěšné návrhy, týkající se *ad hoc* referenda (ve věci majetkového vyrovnání s církvemi, vystoupení ČR z EU, odmítnutí imigračních kvót a vypovězení Severoatlantické smlouvy). Rovněž byly neúspěšně projednávány 3 návrhy novely zákona o místním referendu a zákona o obcích, které se rovněž částečně zabývaly úpravou místního referenda.

¹⁵⁴ Historie a okolnosti projednávání návrhu ústavního zákona jsou dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=114>

¹⁵⁵ Jedná se o shrnutí návrhu ústavního zákona a důvodové zprávy uvedených ve sněmovním tisku č. 114/0, který je dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=114&ct1=0>

iniciativa oprávněných voličů, a to v počtu 100 000 podpisů¹⁵⁶ v období dvou let od zahájení petiční iniciativy. Návrh obsahoval, ve čl. 5 ustanovení o rozhodnutí Ústavního soudu o přípustnosti předmětu referenda a jeho otázek. Návrh zákona neobsahoval povinné kvorum. Rozhodnutí mělo být přijato, pokud se pro ně vyslovila nadpoloviční většina hlasujících oprávněných voličů a měla být závazná pro všechny osoby a orgány. V případě rozporu mezi zákonem schváleným v referendu a jinými zákon se mělo postupovat podle zákona vycházejícího z výsledku referenda. Jediným způsobem, jakým bylo možné měnit, či rušit zákon schválený v referendu mělo být opět referendem.

V rámci důvodové zprávy předkladatelé argumentují snahou o zvýšení kvality demokracie v ČR. Obhajují tím velmi nízká omezení předmětu referenda a nízkého počtu petentů v případě lidové iniciativy. Rovněž je znatelný důraz na argumentaci ve prospěch absence kvora, která vysvětluje, že v případě volební účasti u voleb neexistuje žádné omezení pro kvorum a že obzvláště v senátních volbách je účast dlouhodobě nízká, čímž je zřejmé že absentující voliči přenechávají svou neúčastí rozhodnutí ostatním občanům, čímž je zajištěna legitimita.

Shrnutí hlavních znaků stanoviska vlády¹⁵⁷

Vláda vyjádřila k návrhu ústavního zákona nesouhlas postavený na argumentaci rozporu návrhu s principem zastupitelské demokracie, kterou ústavodárce mínil jako primární systém rozhodování o věcech veřejných v ČR. Zpochybňuje nadřazení zákona přijatého v referendu nad ostatními zákony s odkazem na Ústavu ČR, která pojem „zákon přijatý v referendu“ nezná a rozlišuje pouze zákony a ústavní zákony a varuje před rizikem významné rigidity pro případ snahy o změnu, či zrušení v referendu přijatého zákona. Dalším bodem kritiky je širě předmětu referenda, který zasahuje i do otázek daňových a rozpočtových, které zasahují do úkolů fiskální politiky, která je nástrojem výkonné moci – vlády. V neposlední řadě stanovisko vyjadřuje negativní postoj k absenci minimálního kvora v kombinaci s nízkým počtem petentů a varuje před vznikem nerovnováhy v případě rozhodování o zásadních věcech

¹⁵⁶ V případě zhruba 8,5 milionu voličů, které uvádí důvodová zpráva k návrhu č. 114/0 se jedná o zhruba 1 % oprávněných voličů.

¹⁵⁷ Jedná se o shrnutí textu stanoviska vlády publikovaného ve sněmovním tisku č. 114/1, který je dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=114&ct1=1>

Vybrané argumenty z projednávání dne 25. března 2014¹⁵⁸

Posl. T. Okamura (předkladatel) k právu lidu na referendum: „Zastánci čistě zastupitelského systému tvrdí, že občané odevzdali dobrovolně mandát svým zastupitelům, a ti proto mají právo rozhodovat. Ignorují ovšem skutečnost, že tento druh mandátu vytváří vnitřní rozpor. Legitimní mandát je jako legitimní dar. Je možné ho darovat pouze dobrovolně. Dobrovolnost znamená, že občan musí mít možnost mandát nedarovat, ale zvolit si možnost přímo rozhodnout prostřednictvím referenda.“

Posl. T. Okamura k možnosti odvolávání orgánů prostřednictvím referenda: „Dalším argumentem proti našemu návrhu zákona o referendu je, že politici odmítají, aby lidé hlasovali o odvolávání politiků nebo o zrušení Senátu, ale i to je princip, který je v souladu se skutečnou demokracií. Každý politik je zaměstnancem svých voličů. A pokud svoje voliče zklame, podvede je, stane se nepotřebným nebo nepracuje tak, jak má, pak občan musí mít jako každý jiný zaměstnavatel právo svého zaměstnance odvolat.“

Posl. T. Okamura k absenci kvora: „Voleb do kraje před rokem se zúčastnilo 40 % voličů, senátních voleb se běžně účastní ve druhém kole 15 % voličů a problém to není. Takže nechápu, proč je to problém teď, když vlastně ti lidé, co se voleb neúčastní, dávají automaticky mandát těm, co se voleb účastní, aby rozhodli za ně. To je tady přece běžný princip.“

Posl. T. Okamura k počtu podpisů petiční iniciativy: „Sto tisíc podpisů! To znamená, že v té realitě je to podobné jako v těch mnoha západních zemích, kde to bývá 1 až 2 % oprávněných voličů. A 100 tisíc podpisů sesbírají občané možná jednou za rok, možná jednou za dva roky na nějaké téma typu církevní restituce, možná euro, možná nějaké razantní téma. To znamená, náš návrh zákona není tím, že by se měla Česká republika řídit referendy.“

Poslanec T. Okamura – apel na možnost úpravy parametrů návrhu ústavního zákona: „Takže já vám tady předem veřejně říkám, jestli to myslíte s referendem vážně, jestli nechcete politikařit, to se dneska ukáže, propusťte to do druhého čtení a pojďme to upravit tak, ať konečně po dvaceti letech naplníme článek 2 Ústavy, že lid může vykonávat moc přímo. Říkám to tady na rovinu. Netrváme na tomto návrhu. Propusťte

¹⁵⁸ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu, dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/007schuz/s007158.htm#r1>

ho do druhého čtení. Pojd'me ho upravit tak, aby si klidně vláda, protože má většinu, upravila parametry podle svého, nebo pojd'me o tom diskutovat.“

Poslanec J. Pospíšil k nedostatečné propracovanosti návrhu: „*Ten návrh zákona, jak byl předložen, je opravdu legislativním zmetkem. A ten, kdo bude hlasovat pro jeho zamítnutí, tak to neznamená, že je odpůrcem přímé demokracie. Takže prosím, neříkejme zde, kdo je proti tomuto návrhu zákona, tak je odpůrcem přímé demokracie. Ten návrh, kdyby prošel, jak je připraven, tak by nevedl k zavedení přímé demokracie, ale k rozvratu státu jako takového, protože pak by zde nefungovala demokracie žádná. Ani zastupitelská ani přímá.“*

Poslanec R. Fiala k vůli sněmovny propustit návrh zákona do II. čtení: „*Ten zákon není žádný složitý zákon, nemá ani sto stran, nemá ani padesát stran, nemá ani dvacet stran, nemá ani deset stran, podle mého názoru má dvě strany. Tak to prostě, jestli ho chcete, tak ho pojd'me změnit, nebo na rovinu řekněte, že ho nechcete, protože ta přímá demokracie a to, aby o něčem rozhodovali lidé, se vám zrovna nehodí.“*

Poslanec A. Sed'a: „*Osobně jsem vždy podporoval a podporuji obecné referendum, které by mělo dotvářet, nikoliv tvořit ústavní pořádek naší země. Tak jako vláda jsem přesvědčen, že zákon přijatý v referendu nemůže být nadřazen jiným zákonům, zejména těm ústavním. Předložený návrh zároveň není provázán se současnou Ústavou a svou konstrukcí by přispěl k právní nejistotě, k destabilizaci politického systému v zemi a mohl by dokonce ohrozit práva menšin. Chci také upozornit, že významnou částí politiky každé demokraticky zvolené vlády je mimo jiné její fiskální politika, která by neměla být předmětem referenda.“*

Poslanec S. Polčák o faktu, že návrh hnutí Úsvit je převzatým textem návrhu ústavního zákona z dílny ČSSD¹⁵⁹: „*... jako zpravodaj si pamatuji, že ten návrh zákona, který tehdy předkládali, je skutečně totožný s tím, co předložili ted' zástupci hnutí Úsvit. Tak mě zajímá, kolegové ze sociální demokracie, jak se s tímto vypořádáte. Je to docela dobrý nápad ze strany hnutí Úsvit, ale já pro referendum v této podobě ani tehdy ani dnes hlasovat nebudu.“*

Poslanec J. Lobkowicz o nevyzrálosti lidu: „*Myslím, že u nás bychom měli též zavést referendum. Ale tážu se - jsme na to již zralí? Švýcarsko má demokracii, jak jsem říkal,*

¹⁵⁹ Poslanci z řad ČSSD v hlasování o zamítnutí, které navazovalo na I. čtení vyjádřili tomuto návrhu podporu v počtu 32 z 36 přítomných přihlášených poslanců (Informace o hlasování viz: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=58818>)

170 let. U nás máme trvalou demokracii - protože byla válka, bylo všechno možné, kdy demokracie nebyla - řekněme od roku 1990, tj. teprve 24 let. Nechci čekat 160 let jako Švýcaři, protože dnes jde čas rychleji. A kdybychom řekli, že zákon začne platit až, řekněme, v roce 2060, 2070, tak by to asi bylo v pořádku. Do té doby lidé dospějí a myslím, že si budou i vážit referenda. “

Poslanec M. Lank k pozitivním efektům zavedení referenda: „*To referendum беру jako nástroj, který je svým způsobem pro občany i výchovný, protože mají najednou důvod se zajímat o politiku. Doted' těch důvodů příliš mnoho neměli, protože něco si navolili, nějak se pak rozhodlo a jim nezbylo nic jiného, než se s tím smířit. To znamená, pokud chceme jednou dosáhnout kvalit švýcarské společnosti, tak jednou s tím musíme začít!*“

Ministr J. Dientsbier k rizikům návrhu: „*Tento návrh ústavního zákona je zásadním ohrožením ústavnosti a troufám si říct, že demokracie v České republice, protože klidně v případě, že by byl schválen, je možno okamžitě vyvolat hlasování například o zrušení Poslanecké sněmovny. O zrušení vlády jako ústavní instituce. Tento návrh zákona umožňuje přenést zákonodárnou anebo exekutivní pravomoc na kterýkoliv jiný orgán. Jediný limit je to tzv. ústavní jádro, které je nezrušitelné. Otázka, co to je, to může být velmi volný výklad. To znamená, že stejně jako některé jiné návrhy, které jsou předkládány panem Okamurou a spol., tak tady se jedná o zásadní ohrožení demokratického právního státu v České republice. A prosil bych, aby nikdo netvrdil, že to je totéž, co tady kdy v minulosti předkládala sociální demokracie. “*

Poslanec F. Laudát ve věci opatrnosti: „*Takže bych poprosil, než sem přijde zákon, který předloží asi koalice, abyste velice důkladně vážili, co tam bude. Já se nebráním v nějaké omezené míře nebo přesně taxativně vymezení, jakým způsobem budou ta referenda probíhat, zda budou před, nebo po, jestli se občané budou moci na základě nějaké petice, podpisu občanů vyjádřit ke chválenému zákonu a de facto ho smést, nebo zda budou moct fungovat dopředu ta referenda. Ale to, co tady máme dneska, považuji za minu pod stabilitou naší republiky. “*

Na základě hlasování o návrhu na zamítnutí byl dne 25. 3. 2018 návrh zamítnut.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Rozložení hlasů v případě hlasování o zamítnutí návrhu v I. čtení je dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=58818>

- **Sněmovní tisk č. 116 (návrh ústavního zákona o referendu)**

Poslanecký návrh KSČM byl Poslanecké sněmovně předložen 5. února 2014 (čili zhruba týden po návrhu ústavního zákona předloženého hnutím Úsvit – sněmovní tisk č. 114/0) a byl projednáván jako sněmovní tisk č. 116/0. Vláda k němu vydala 6. března 2014 nesouhlasné stanovisko jako tisk 116/1. Návrh byl následně určen k projednání v Ústavně právním výboru a na základě hlasování ze dne 26. března byl Poslaneckou sněmovnou, takřka identicky jako návrh předchozí, v 1. čtení zamítnut.

Shrnutí hlavních znaků návrhu¹⁶¹

Ve srovnání s návrhem hnutí Úsvit se jednalo v případě návrhu KSČM o relativně okleštění okruhu předmětu otázek, které lze v referendu podávat. Výluky jsou výslovně obsaženy ve čl. 2, odst. 2 a 3 a zahrnovaly ústavně zaručená základní práva a svobody, daně, odvody nebo jiné platební povinnosti k veřejným rozpočtům a státní rozpočet, výkon moci soudní, ustavování jednotlivých osob do funkcí a jejich odvolávání z funkcí vyjma prezidenta republiky, změny podstatných náležitostí demokratického právního státu a jakékoli otázky, které by znamenaly porušení závazků vyplývajících pro ČR z mezinárodního práva. Návrh ve čl. 5, odst. 2 uvádí, že návrh na vyhlášení referenda smí být iniciován vládou, skupinou 101 poslanců, či 41 senátorů, případně iniciační peticí s nejméně 100 000 podpisy. Rovněž jako návrh hnutí Úsvit je zde prostor pro posouzení přípustnosti referenda Ústavním soudem, obrátí-li se na něj prezident republiky.

Čl. 7 ovšem vnáší do návrhu prvek, kterým se od předchozího návrhu výrazně liší, a to povinnost vyhlásit (obligatorní) referendum v případě přijetí, změny ústavy, případně přijetí ústavního zákona a ratifikaci mezinárodní smlouvy převádějící pravomoci ČR (omezení svrchovanosti) na mezinárodní uskupení. Rovněž ve věci vstupu do eurozóny, či vystoupení z EU a to bez nutnosti podání návrhu dle čl. 5. Shodně s návrhem hnutí Úsvit nepožaduje návrh nadpoloviční kvorum všech oprávněných voličů, za dostačující považuje nadpoloviční většinu hlasujících. Návrh KSČM rovněž upouští od nutnosti schválit zrušení zákona přijatého v referendu pouze novým referendem, ale uvádí ve čl. 13, odst. 2, že tak lze učinit ústavním zákonem, a to ve lhůtě tří let od účinnosti výsledku a zároveň v následujícím volebním období.

¹⁶¹ Jedná se o shrnutí obsahu návrhu ústavního zákona a důvodové zprávy uvedených ve sněmovním tisku č. 116/0, který je dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=116&ct1=0>

Důvodová zpráva stručně shrnuje historii absence prvků přímé demokracie na celostátní úrovni od přijetí Ústavy v roce 1920 a uvádí, že referendum v očích předkladatele návrhu nemá za svůj cíl nahradit princip zastupitelské demokracie, ale pouze doplnit její nedostatky naplněním legitimní vůle lidu prostřednictvím přímého rozhodnutí v zásadních otázkách. Text také obhajuje absenci minimální kvora s odkazem na fakt, že ani ve většině evropských zemí tato podmínka není předpokladem platnosti výsledku referenda.

Shrnutí hlavních znaků stanoviska vlády¹⁶²

Významnou kritikou návrhu ústavního zákona byla dle stanoviska vlády neprovázanost s textem Ústavy ČR v případě schvalování návrhů zákonů a zejména také „obcházení“ souhlasu kvalifikovaných většin obou komor Parlamentu v případě změny, či rušení výsledku referenda ústavním zákonem. Možnost odvolání prezidenta republiky cestou referenda bylo dle stanoviska prohlášeno za protiústavní a hraničící se zásahem do základních politických práv dle čl. 21 odst. 4 Listiny zákl. práv a svobod.¹⁶³ Kritika, podobně jako v předchozích návrzích směřovala proti absenci minimální kvora účasti v referendu a proti nízkému minimálnímu počtu petentů. V bodě 7 stanovisko vlády proklamovalo, že do konce roku bude předložen vládou její vlastní návrh ústavního zákona o celostátním referendu.

Vybrané argumenty z projednávání dne 25. března 2014¹⁶⁴

Jelikož po nastudování usuzuji, že argumentace předkladatele a zpravodaje (poslanec M. Benda) zachycená ve stenoprotokolu z I. čtení návrhu tohoto ústavního zákona je v podstatě velice podobná argumentaci I. čtení návrhu ústavního zákona hnutí Úsvit (sněmovní tisk č. 114/0), uvádím pouze velice stručný výběr.

Místopředseda PSP V. Filip (předkladatel): „*Nedostatky ústavního systému, který předpokládá Ústava České republiky, už jsou jenom dva, a to je zákon o styku obou komor, který tady pořád nemáme, a všeobecné referendum. To jsou dva kroky,*

¹⁶² Jedná se o shrnutí textu stanoviska vlády publikovaného ve sněmovním tisku č. 116/1, který je dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=116&ct1=1>

¹⁶³ Čl. 21 odst. 4 Listiny zákl. práv a svobod stanoví, že: „Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“

¹⁶⁴ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu z jednání dne 26. března 2014, dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/007schuz/7-6.html#q869>

teré nám chybí k tomu, abychom naplnili to, co tady ústavodárce v roce 1992 zamýšlel a předpokládal, přestože se tomu kladly kdykoli po roce 1993 určité překážky, dokonce se snižovala úroveň některých právních norem.“

Poslanec M. Benda: „Jsem přesvědčen, že Ústava České republiky nestanoví povinnost přijmout obecný zákon o referendu a stanoví pouze povinnost ústavním zákonem upravit podmínky případného výkonu moci všemi občany a že mají být přijímány, tak jak jsme to říkali mnohokrát v minulosti, jenom speciální ústavní zákony k provedení referenda, tak jak se to stalo při přistoupení k Evropské unii a jak by třeba bylo rozumné postupovat dále v případě, že bychom chtěli přijmout například euro.“

Poslanec R. Fiala: „Vy víte, že referendum je pro nás prvek přímé demokracie, který prosazujeme a budeme prosazovat. Platí v tomto smyslu to stejné, což jsme už říkali, když se projednával náš zákon o referendu. Hnutí Úsvit i v tomto případě bude hlasovat pro a vyzýváme vás, abyste se připojili, s tím, že ve druhém čtení můžeme parametry i tohoto návrhu zákona měnit. Děkuji.“

Na základě hlasování o návrhu na zamítnutí byl dne 26. 3. 2018 návrh zamítnut.¹⁶⁵

- **Sněmovní tisk č. 559 (vládní návrh úst. zákona o celostátním referendu)**

Vládní návrh ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, Jiřího Dientsbiera byl Poslanecké sněmovně předložen 28. července 2015¹⁶⁶ a byl projednáván jako sněmovní tisk č. 559/0. Návrh byl následně určen k projednání v Ústavně právním výboru a proběhlo u něj I. čtení dne 11. března 2016. Projednávání bylo následně přerušeno a bylo ukončeno s koncem volebního období.

Shrnutí hlavních znaků návrhu¹⁶⁷

¹⁶⁵ Rozložení hlasů v případě hlasování o zamítnutí návrhu v I. čtení je dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=58869>

¹⁶⁶ Dovolím si uvést poznámku, že návrh zákona byl předložen v časovém nesouladu s proklamací uvedenému ve stanovisku vlády k návrhu ústavního zákona KSČM (sněmovní tisk č. 116/0), kde se vláda zavázala, že do konce roku 2014 předloží vlastní návrh ústavního zákona upravující celostátní referendum.

¹⁶⁷ Jedná se o shrnutí obsahu návrhu ústavního zákona a důvodové zprávy uvedených ve sněmovním tisku č. 559/0, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=559&CT1=0>

V úvodu, v čl. 1 návrh ústavního zákona stanovuje, že návrh neupravuje konání referenda podle čl. 10a odst. 2¹⁶⁸, což představuje ve své podstatě výluk, která říká, že referendum nelze konat v otázce ratifikace mezinárodních smluv, či přenesení pravomocí orgánů ČR na mezinárodní uskupení. Předmět referenda je dále vymezen negativně, kdy čl. 2, odst. 1, písm. a) až e) z otázek vylučuje základní práva a svobody, rozhodování o státním rozpočtu (právní úpravu, správu daní a poplatků a jiných peněžitých plnění), o věci, ze které by mohlo vyplývat porušení závazků ČR v mezinárodním právu, o ustanovování osob do funkcí a jejich odvolávání, individuálních právech a povinnostech. Poslední podmínkou předmětu referenda je znění čl. 2, odst. 2, která vylučuje schvalování právních předpisů. Zajímavostí tohoto návrhu, je absence výluky předmětu referenda zasahujícího do činnosti moci soudní (což je podmínka v předchozích návrzích veskrze obvyklá).

Vládní návrh, ve srovnání s předchozími návrhy 7. volebního období navýšil požadovaný počet podpisů v iniciační petici na 250 000¹⁶⁹ občanů. Tyto podpisy musely být shromážděny do 6 měsíců od zahájení petice. Návrh obsahoval v čl. 5 úpravu návrhu na posouzení přípustnosti referenda a jeho otázek Ústavním soudem po posouzení vládou. Návrh Ústavnímu soudu mohl být iniciován vládou, skupinou 25 poslanců, či 10 senátorů, případně občanem, či skupinou občanů ČR v případě, že bylo referendum vládou posouzeno jako nepřípustné.

Čl. 8 uvádí podmínky kvora zajišťujícího platnost výsledku, a to na úrovni nadpoloviční většiny 25 % všech oprávněných voličů. Tím je v tomto případě myšlena ne účast, ale procento hlasů, které se vysloví „pro“ nebo „proti“ návrhu. Což v podstatě znamená, že v případě, že by vyjádření bylo 25 % oprávněných voličů „pro“ a 24 % oprávněných voličů „proti“, celková účast voličů bude muset být na 49 %.

¹⁶⁸ Čl. 10a Ústavy ČR uvádí:“

1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.“

¹⁶⁹ Což dle uváděného počtu 8,5 mil. oprávněných voličů je zhruba 3 % celkového elektorátu ČR.

Vybrané argumenty z projednávání dne 11. března 2016¹⁷⁰

Jednání Poslanecké sněmovny ve věci I. čtení vládního návrhu ústavního zákona o referendu se zúčastnil i prezident republiky, Miloš Zeman, který přímé demokracii vyjádřil podporu a je dlouhodobým kritikem politicky-kulturního úpadku.

Prezident M. Zeman o úpadku důvěry občanů v politiky a potenciálu přímé demokracie: „*Tento problém nás všechny, kdo se zabývají politickou činností, musí znepokojovat. Nikdo není rád, jestliže prestiž jeho profese bez ohledu na konkrétní osoby klesá. A dnes jsme se tady sešli, abychom probírali jeden ze zákonů, který alespoň částečně může politikům jejich prestiž vrátit tím, že jim umožní, aby se překonala bariéra odcizení mezi nimi a občany a občané byli více vtaženi do procesu rozhodování.*“

Prezident M. Zeman k nejasnosti čl. 2, odst. 2 návrhu: „*Je samozřejmé, že z otázek, které mohou být předmětem referenda, se vylučuje státní rozpočet, daně nebo lidská práva. Ale pak je tam takový nenápadný bod, že předmětem referenda nemůže být právní předpis. A v důvodové zprávě se jasně říká, že právním předpisem je samozřejmě i zákon, nikoli jenom podzákonná norma. Z toho logicky vyplývá, že sensu stricto¹⁷¹ by se občané nemohli vyjádřit k jakémukoli návrhu zákona. A zde vzniká konfuze.*“

Prezident M. Zeman k nutnosti doplnit přímou demokracii povinnou volební účastí: „*Přímá demokracie je i povinnost. A už asi tušíte, kam mířím - k povinné volební účasti. Povinná volební účast je v Belgii, v Lucembursku, v Austrálii a v dalších zemích. Díval jsem se na výsledky turnoutů v Belgii - devadesát procent. Devadesát procent! Nu a bohužel už tady asi není nikdo, kdo by pamatoval první republiku. Chtěl bych připomenout, že povinná volební účast byla i za Masarykovy první republiky.*“

Poslanec J. Tejc ve věci kvora: „*Pětadvacet procent ze všech voličů pro danou otázku si myslím, že je dostatečná záruka legitimacy. Musíme si také uvědomit, že např. volby do Senátu mnohdy probíhají s účastí deseti, patnácti procent voličů a také nikdo nezneplatní daného senátora. To znamená, v tomto případě si myslím, že hranice 25 procent pro danou otázku je dostatečně reprezentativní.*“

¹⁷⁰ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu z jednání dne 11. března 2016, dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/42-8.html#q1022>

¹⁷¹ Pozn. latinský obrat „sensu stricto“ lze přeložit jako „v přesném smyslu“

Poslanec J. Tejc k ústavním „dluhu“: „*Pokud se týká zákona jako celku, nezbyvá než konstatovat, než že se jedná o dluh, který máme nejen vůči našim občanům, ale především vůči Ústavě. Anebo naopak, možná především právě vůči voličům. Dluh nemáme jen my po listopadu 1989. I Ústava z roku 1920 institut referenda předpokládala, ale obecní zákon o referendu, který byl navržen, nebyl přijat Národním shromážděním. A ani za první republiky se žádné referendum nekonalo. Pokusů je samozřejmě mnoho. Věřím, že tento bude úspěšný.*“

Nelze říci více, než, že stejně jako všechny návrhy předchozí, ani tento úspěšný nebyl. V rámci projednávání v Poslanecké sněmovně po 11. březnu 2016 již návrh zákona nepřišel na program jednání a s koncem volebního období tak skončilo i jeho projednávání.

3.2.4 Osmé volební období (2017 - současnost)

V současném 8. volebním období jsou aktuálně „živé“ 3 návrhy zákona o celostátním referendu. Do prosince roku 2018 nebyl žádný z nich zamítnut, v současnosti jsou všechny tyto návrhy určeny k projednání garančním ústavně-právním výborem PSP ČR, ale z informací o historii a legislativním procesu k těmto návrhům je zjevné, že návrhy projednány nebyly (alespoň o tom neinformují obecně dostupné zdroje). Dne 25. dubna 2018 se k problematice celostátního referenda uskutečnil seminář, kde měla proběhnout odborná diskuze ve věci ústavnosti referenda, jeho potenciálu, rizik atd.¹⁷² Na základě skutečnosti, že diskuze na téma ústavního zákona o celostátním referendu se týká tří legislativních návrhů, bylo dne 25. května 2018 navrženo sloučení projednávání k těmto třem návrhům a pokračování v obecné rozpravě v zájmu porovnání jednotlivých návrhů a jejich parametrů. Všechny tři návrhy mají být dále projednávány dne 9. ledna 2019 na schůzi ústavně-právního výboru, kde zřejmě dojde k odborné diskuzi předkladatelů, zpravodajů a opozice.¹⁷³

¹⁷² Celý obsah semináře a výstupy jednotlivých vystupujících (např. prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. - prorektor Univerzity Karlovy a vedoucí ústavního práva PF UK; JUDr. Jiří Hřebejk, Ph.D. – člen katedry ústavního práva PF UK, JUDr. PhDr. Jaroslav Kuba, CSc. – odborník na ústavní právo a další) na tomto semináři se mi přes veškerou snahu nepodařilo dohledat.

¹⁷³ Informace o jednání ústavně-právního výboru dne 9. 1. 2019 je dostupná na: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=153755>

- **Sněmovní tisk č. 35 (návrh zákona o celostátním referendu)**

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně Ústavy, uvedený ve sněmovním tisku č. 35/0 byl předložen skupinou poslanců, T. Okamurou, R. Fialou a dalšími a rozeslán byl dne 18. prosince 2017. Dne 18. ledna k němu vláda vydala stanovisko v rámci sněmovního tisku č. 35/1.

Celý sněmovní tisk má 16 stran, zahrnuje znění návrhu zákona, důvodovou zprávu, zvláštní část a dotčená ustanovení Ústavy s návrhy změn. Ačkoli je tento návrh v podstatě totožný s návrhem uvedeným ve sněmovním tisku č. 114/0 v VII. volebním období, dovolím si jej přiblížit detailněji.

Shrnutí hlavních znaků návrhu¹⁷⁴

V čl. 1 návrhu je definován okruh a způsob pokládání otázek, kde v odst. 1 je stanoveno, že: „V celostátním referendu lid České republiky rozhoduje: a) o všech věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu, b) o návrhu zákona, včetně ústavního, nebo c) o souhlasu k ratifikaci nebo výpovědi mezinárodní smlouvy.“ Jak uvádí zvláštní část, ve srovnání s jinými osnovami předchozích návrhů tento návrh vypouští ze čl. 1, odst. 1, písm. a) „...o všech zásadních věcech...“, čímž stanovuje, že v uvedené oblasti lze uspořádat referendum o čemkoli, je-li v souladu s odst. 2, který upravuje výluky: „Otázka pro referendum nesmí směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani a) ke zrušení nebo omezení ústavně zaručených základních práv a svobod, b) k rozhodnutí, které by bylo v rozporu se závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva, nebo c) k zásahu do výkonu moci soudní.“ Ve srovnání s minulými návrhy považují úpravu předmětu referenda vzhledem k výše uvedenému za velice smělou a ambiciózní. Návrh vypouští v předchozích návrzích „nedotknutelnou“ podmínku zákazu referenda ve věcech daňových, poplatkových a v ostatních povinnostech ve vztahu k veřejným rozpočtům a také návrh nově připouští možnost hlasovat v referendu o ustanovování osob do funkcí a jejich odvolávání. Odst. 3 článku 1 připojuje podmínku srozumitelnosti a jednoznačnosti formulace otázky, na kterou lze odpovědět pouze „ano“ či „ne“. Rovněž formulace připojuje možnost většího počtu pokládaných otázek v jednom referendu.

Čl. 2 návrhu definuje oprávněnost voliče a neliší se od dřívějších návrhů (požadavek zletilosti ke dni referenda, konání referenda pouze na území ČR). Ve čl. 3

¹⁷⁴ Jedná se o shrnutí obsahu návrhu ústavního zákona a důvodové zprávy uvedených ve sněmovním tisku č. 35/0, dostupném na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=35&CT1=0>

následuje popis iniciativy zdola prostřednictvím iniciační petice, kterou zastupuje petiční výbor. V odst. 3 a 4 článek stanoví, že zahájení sběru podpisů pro návrh referenda musí být oznámeno v Ústředním věstníku ČR a že minimální počet shromážděných podpisů je 100 000 v období 2 let od zahájení podpisové petice. Ve srovnání s předchozími návrhy se jedná o relativně mírné podmínky pro vyhlášení referenda. Článek 4 stanoví, že návrh na vyhlášení referenda je předán prezidentu republiky, a to vládou nebo iniciativou. Je zjevné, že tento návrh opouští možnost podání návrhu určitým počtem poslanců. Čl. 5 uvádí podmínku, že v případě splnění požadavků článku 3 a článku 4, odst. 1, do 1 měsíce od doručení návrhu referenda prezident republiky navrhne Ústavnímu soudu, aby ve lhůtě 1 měsíce posoudil, zda otázka referenda není v rozporu s ustanoveními čl. 1 návrhu ústavního zákona. V případě kladného posouzení je ve lhůtě do 14 dnů, dle odst. 3, vyhlášen termín konání referenda. V opačném případě referendum vyhlášeno není. Odst. 4 stanoví, že opatření prezidenta republiky o vyhlášení a konání referenda se vyhlašuje obdobným způsobem jako zákon.

Dle čl. 6, odst. 1 se referendum koná ve lhůtě 6-12 měsíců od vyhlášení prezidentem s podmínkou v odst. 2, že, v případě dodržení lhůty, zasahuje-li referendum do posledních 6 měsíců volebního období Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu, prezidenta republiky či územních samosprávných celků – je termín referenda stanoven tak, aby se konalo v den příslušných voleb. Odst. 3 připojuje podmínku krizových stavů, kde stanoví, že: „...nevykoná se po dobu, po kterou je vyhlášen stav ohrožení státu, nouzový stav nebo válečný stav. V takových případech se referendum vyhlásí nebo vykoná do 60 dnů poté, co byl takový stav ukončen.“

Velmi zajímavý je požadavek čl. 7, který určí povinnou prezentaci navrhovatele a oponenta ve veřejnoprávních médiích (pro tento požadavek se také někdy užívá termín „informační kampaň“). Článek uvádí: „V době začínající 60 dnů a končící 48 hodin před zahájením hlasování se vyhradí pro referendum v Českém rozhlase minimálně celkem 5 hodin a v České televizi minimálně celkem 5 hodin vysílacího času, který se bezplatně rozdělí rovným dílem mezi navrhovatele a oponenty.“ I přes mediální nápor, který se odehrává pravidelně v období voleb považuji tento požadavek v návrhu ústavního zákona za pozitivní, a to z důvodu nabídky určité osvěty v oblasti problematiky vyhlášeného referenda.

Dalším podstatným parametrem je absence minimálního kvora. Čl. 8, odst. 1 jednoduše stanoví, že: „Rozhodnutí v referendu je přijato, jestliže se pro ně v hlasování

vyslovila nadpoloviční většina hlasujících.“ Tento návrh tedy evidentně opouští přísnější režim požadavku na minimální účast oprávněných voličů. Rozhodnutí je, dle odst. 2 oznámeno prezidentem ve Sbírce zákonů ve lhůtě stanovené zákonem. Pro přijetí výsledku referenda postačuje prostá většina zúčastněných voličů. Ochrannou lhůtu pro opakování referenda v téže otázce definuje odst. 3 v délce 2 let ode dne oznámení rozhodnutí přijatého v referendu. Naproti tomu referendum, v němž souhlas s přijetím návrhu zákona vysloven nebyl, jak určuje odst. 4, se smí opakovat v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny.

Za velice důležité považuji podmínky ustanovení čl. 10, počínaje odst. 1, který zní: „Rozhodnutí přijatá v referendu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.“ Odst. 2 dále uvádí, že v případě rozporu zákona schváleného v referendu a jiným zákonem se postupuje dle zákona schváleného v referendu. V tomto lze nalézt nadřazenost rozhodnutí, které bylo přijato přímo lidem nad rozhodnutím volených zástupců. Odst. 3 připojuje, že: „Zákon schválený v referendu smí být změněn nebo zrušen pouze zákonem schváleným v referendu.“ Tuto podmínku považuji za další důkaz toho, že referendum je nazíráno jako legitimní rozhodnutí občanů, které by nemělo být zvrátitelné rozhodnutím volených zástupců. Posledním ustanovením čl. 10 je, v odst. 5, že koná-li se referendum k vyslovení souhlasu k ratifikaci, či vypovězení mezinárodní smlouvy dle čl. 1, odst. 1, písm c), nahrazuje souhlas v referendu výslovný souhlas Parlamentu.

Čl. 11 uvádí, že běžný zákon (prováděcí) následně upraví další podmínky tohoto ústavního zákona.

Důvodová zpráva uvádí, že přijetí zákona o celostátním referendu je cestou ke zkvalitnění demokracie v ČR, a to za podmínky co nejširších možností rozhodování občanů. Jak je zjevné z důvodové zprávy a z povahy návrhu ústavního zákona – předkladatel se snaží klást přímé demokracii co nejmenší překážky (nízký počet petentů, neexistence minimálního kvora oprávněných voličů, nemožnost zvrátit výsledek referenda Parlamentem). Jak předkladatel předjímá, jeho návrh zákona se významně liší od předchozích, zejména tím, že předmětem je referendum a nikoli plebiscit, který se, dle názoru předkladatele, omezuje pouze na zásadní otázky výkonu státní moci jako je ústava, či suverenita.

Za klíčovou podmínku, se kterou se ztotožňuji, považuji následující citaci argumentace z důvodové zprávy: „Zastánci „čistě“ zastupitelského systému tvrdí, že

občané odevzdali dobrovolně mandát svým zastupitelům a ti proto mají právo rozhodovat. Ignorují ovšem skutečnost, že tento druh mandátu vytváří vnitřní rozpor. Legitimní mandát je jako legitimní dar, je možné ho darovat pouze dobrovolně. Dobrovolnost znamená, že občan musí mít možnost mandát nedarovat, ale zvolit si možnost přímo rozhodnout prostřednictvím referenda.“

Připojím ještě argument týkající se vysvětlení absence kvora. Důvodová zpráva vysvětluje, že návrh ústavního zákona vychází z principů „...které platí pro všechny další volby v ČR, a které platily pro dosud jediné referendum konané v ČR – referendum o vstupu do EU. Tedy, že stejně jako u voleb parlamentních, komunálních a krajských, není třeba žádné kvorum účasti voličů potřebné k tomu, aby referendum bylo platné.“ Jak argumentace dále uvádí, navrhovatel vychází mimo jiné i z „principu tzv. mandátového pravidla – tedy, že ti, kdo se hlasování nezúčastní, dávají tak mandát ostatním, aby hlasovali za ně.“ Tento argument považuji za velice důležitý, neboť v případě, že se referendum stane součástí českého právního řádu, je důležité, aby bylo funkční. Jak je zjevné, právě problematika kvora byla katem většiny referend v sousední Slovenské republice, kde je kvorum ústavně stanovené na minimální účast 50 % oprávněných voličů. Jak uvádí Spáč: „Súčasná existencia (akejkoľvek, nielen 50-percentnej) povinnej hranice účasti navyše vytvára priestor pre taktický prístup skupiny voličov nesúhlasiacich s obsahom referendovej otázky, pre ktorých sa jako optimálny variant javí ignorovanie celého aktu, a tým prispieva k jeho neplatnosti, k čomu v slovenských podmienkach preukázateľne došlo.“¹⁷⁵ I přes žádoucí požadavek legitimacy rozhodnutí v referendu osobně považuji 50 % kvorum za výrazný blok tomu, aby referendum bylo funkčním nástrojem demokratického státu.

Navrhovatelé dále uvádí, že zavedení referenda s sebou nese pozitiva v podobě efektivnějšího a hospodárnějšího spravování země, což z dlouhodobého hlediska ušetří větší peněžní prostředky, než je výše vynaložených prostředků na uspořádání referenda. Toto prohlášení považuji z pohledu navrhovatele za účelové, ale pochopitelné. Nese s sebou samozřejmě potřebu hlubší analýzy, ale zároveň nutí k zamyšlení. Každý občan, podporovatel, či odpůrce referenda je nucen si uvědomit, že referendum není darem z nebe, ale nese své náklady. Toto si musí uvědomit již v počátku podpisové iniciativy každý, kdo uvažuje o podpoře vyhlášení referenda, protože, i když implicitně, každé vyhlášené referendum přinese požadavek na zdroje ze státního rozpočtu.

¹⁷⁵ SPÁČ, Peter, *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a referendá po roku 1989*, 2010, Brno: CDK, 1. vydání, str. 255

Shrnutí hlavních znaků stanoviska vlády¹⁷⁶

Dne 17. ledna 2018 vydala vláda ČR stanovisko ve věci návrhu ústavního zákona uvedeného ve sněmovním tisku č. 35/1. V první řadě lze poznamenat, že v úvodu se zdá, že stanovisko není v celém svém obsahu odmítavé. Jak uvádí v bodě 1: „Vláda zakotvení úpravy všeobecného referenda do právního řádu České republiky a naplnění možností předpokládané čl. 2, odst. 2 Ústava obecně podporuje, přičemž jde dokonce o jeden z cílů uvedených v jejím programovém prohlášení.“ Následuje několik vybraných navrhovaných změn parametrů úpravy návrhu.

Jak uvádí bod 2, za velice problematický vidí stanovisko fakt, že zákon přijatý v referendu je nadřazen ostatním zákonům a jeho rigidita, neumožňující změnu tohoto zákona Parlamentem narušuje současný systém hierarchizace právních předpisů na základě jejich právní síly. Dle stanoviska toto nelze akceptovat z důvodu nárůstu míry právní nejistoty. Dále bod 4 návrhu vytýká, že nestanovuje „žádný zvláštní postup pro přijetí ústavního zákona v referendu, čímž popírá princip rigidity ústavy opírající se o kvalifikované většiny předepsané v čl. 39, odst. 4 Ústavy ČR...a neřeší rozpor s čl. 40 či 42 Ústavy ČR, které upravují schvalování určitých návrhů výhradně vládou.“ Jak uvádí bod 5: „...vláda zastává názor, že v referendu by neměly být schvalovány právní předpisy.“

Dalším předmětem zájmu je, v bodě 6, přílišná šíře potenciálních otázek referenda. Stanovisko vytýká, že referendum se podle návrhu může konat prakticky „v jakékoli záležitosti, a to i k otázkám daňovým nebo rozpočtovým...“ Podle názoru vlády tyto nemohou ze své podstaty být předmětem referenda, neboť fiskální politika patří mezi základní kompetence státu. Výtku rovněž směřuje, v bodě 7, k ustanovení článku 1, odst. 1, písm. c), které upravuje možnost rozhodovat v referendu o souhlasu k ratifikaci nebo výpovědi mezinárodní smlouvy. Stanovisko uvádí, že toto ustanovení je již upraveno čl. 10a Ústavy ČR.¹⁷⁷

Za poslední, velmi výraznou výtku, kterou ovšem považuji za přinejmenším diskutabilní, je výtku nízkého počtu petentů iniciační petice. Bod 9 uvádí, že kombinace absence minimálního kvora oprávněných hlasujících občanů s nízkým počtem petentů

¹⁷⁶ Jedná se o shrnutí textu stanoviska vlády publikovaného ve sněmovním tisku č. 35/1, který je dostupný na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=35&CT1=1>

¹⁷⁷ Čl. 10a Ústavy ČR v odst. 2 uvádí: „K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 2 je třeba souhlasu parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu“

vede k „nežádoucí praxi, kdy by o zásadních věcech výkonu státní moci mohla rozhodnout výrazná menšina oprávněných osob.“ Dále stanovisko připojuje požadavek změny – stanovení minimálního kvora nadpoloviční většiny oprávněných hlasujících občanů spolu s požadavkem na minimální počet iniciačních podpisů v počtu 800 tis.

Vybrané argumenty z projednávání¹⁷⁸

Dne 27. 2. 2018 proběhlo na půdě Poslanecké sněmovny první čtení, které přineslo několik argumentů, které je třeba poznamenat. Např. poslanec R. Fiala, zástupce navrhovatele uvádí: „*Jediný důvod, proč systémově obecné referendum odmítat, je obava, že lidé mohou v některých případech hlasovat jinak, než je k tomu manipulují politické elity a média.*“ Dále připojuje: „*...jsme připraveni trpělivě jednat o jeho podobě a parametrech. Jsme připraveni konstruktivně pracovat na jeho podobě, která by byla skutečně funkční, a hlavně plně demokratická. Takový postup nemůže děsit nikoho jiného než politické lobbisty, kteří si kupují stranické sekretariáty anebo manipulátory nadnárodního řízení, kteří si myslí, že si s národy mohou dělat, co chtějí.*“ Osobně jsem toho názoru, že právě entuziasmus, na kterém je vyjádření poslance Fialy postaven je hlasem všech příznivců přímé demokracie v ČR.

Určený zpravodaj, poslanec M Ferjenčík toto kvituje s poznámkou, že ústavní většina Sněmovny měla ve svých programových prohlášeních před volbami iniciativu k přijetí zákona o obecném referendu a pokračuje: „*Podle mě tento stav znamená, že Sněmovna by měla skutečně ten zákon přijmout. Společenská shoda na tom, že ten zákon má existovat, podle mě je značná. Na čem shoda není, jsou parametry zákona.*“ Za problematiku uvádí absenci min. kvora oprávněných hlasujících a nízký počet podpisů iniciační petice ke změně Ústavy. Druhým problémovým místem návrhu je dle Ferjenčíka umožnění vládnutí vládě, které nebyla vyslovena důvěra, a to právě prostřednictvím referend, které vláda může vypsát bez souhlasu Sněmovny a bez nutnosti iniciační petice. Mým osobním názorem je, že bude-li existovat konsenzuální shoda na tom, že občan má právo v referendu rozhodovat a jeho rozhodnutí je legitimní, jako výrazné riziko tento fakt nevidím a nelze automaticky přistupovat k závěru, že

¹⁷⁸ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu z jednání dne 27. února a 25. května, dostupné z : <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/007schuz/s007011.htm#r2>

účast v takovém referendu bude výrazně podprůměrná, ergo že rozhodnutí nebude legitimní.

Navazuje propracovaný příspěvek místopředsedy PSP ČR, T. Okamury, který v úvodu vysvětluje, že návrh zákona nemíří k iniciaci referenda o vystoupení z EU, jak je prezentováno v médiích, ale že je nutné, aby taková možnost iniciovat takové referendum existovala. Prezentuje mně zajímavou myšlenku: „*Odmítat demokracii jen proto, že by si lidé odhlasovali vystoupení z Unie, je argument hodně tristní a deklasuje samotný Brusel.*“ Na což navazuje: „*Pokud budu zastáncem Bruselu, tak ho bráním nikoliv tím, že zakážu občanům vystoupit z Unie, ale tím, že udělám maximum pro to, aby lidé z tohoto spolku vystoupit nechtěli.*“ Argumentuje také tím, že referendum z roku 2003 o tak zásadní otázce, jako bylo přistoupení k EU nemělo stanovené žádné kvorum a rozhodla o něm pouze prostá většina zúčastněných. Navíc, jak Okamura argumentuje, otázka byla o věci, kterou do důsledku nemohl s jistotou posoudit, jak tvrdí: „...snad nikdo v republice.“, vzhledem k objemnosti textu přístupové smlouvy.¹⁷⁹

Po shrnutí masarykovské myšlenky, která se projevila v Ústavě roku 1920 Okamura dodává silné prohlášení, „...*ještě při schvalování Ústavy ČR v roce 1991 se o referendu zcela vážně uvažovalo, a Ústava proto jasně říká, že lid rozhoduje i přímo. Bohužel za téměř tři desetiletí se podařilo mainstreamovým politikům, stranickým oligarchiím, kmotrům a partajím přístup občanů k demokracii zablokovat.*“ Okamura rovněž vyzdvihl podstatnou vlastnost návrhu ústavního zákona, a to neexistenci časové lhůty pro projednání zákona a tvrdí: „...*nebudeme pod časovým tlakem, když ukážeme teď v prvním čtení vůli, že zákon o referendu chceme, a následně na sněmovní půdě budeme bez časového tlaku, zcela v souladu s jednacím řádem o zákonu diskutovat, ladit parametry, hledat vzájemné kompromisy.*“

Za velmi zajímavé považuji Okamurovu komparaci voleb a referenda s nulovým minimálním kvorem. Argumentuje, jako mnoho odpůrců přímé demokracie, že velmi nízká volební účast u senátních voleb nebrání akceptaci mandátu a že se předpokládá, že občan je schopen si svědomitě a informovaně vybrat z balíku programových prohlášení většího počtu politických stran a nikdo nerozporuje, zda si je občan přečetl, či ne. Naproti tomu ovšem k tomuto přirovnává argumenty odpůrců přímé demokracie, že „...*občané prý nejsou schopni rozhodnout o jednom jediném programovém bodu...*“

¹⁷⁹ Text přístupové smlouvy, podepsané dne 16. 4. 2003 je dostupný zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT>

Okamura ovšem opět upozorňuje, že v zájmu přijetí zákona je otevřen kompromisnímu jednání o stanovení minimálního kvora.

Okamurova argumentace se rovněž opírá o zmínění nesouhlasných argumentů, které upozorňují, že švýcarský model nelze aplikovat vzhledem k větší společenské vyzrálosti a angažovanosti. Na toto odpovídá: *„Je to přece až neuvěřitelně jednoduché. Pokud nemáte na dění vliv, tak nakonec rezignujete. Pokud ale máte možnost do řešení problémů mluvit a reálně je ovlivnit, pak se o ně obvykle začnete i zajímat. Znamená to také, že občané v zemích s prvky přímé demokracie jsou nejen angažovanější, ale daleko vyzrálější a zodpovědnější. Vědí, že jednotlivé problémy je třeba nazírat z mnoha rovin. Jsou zvyklí, že hlasování v referendu předchází společenská diskuse, že se objevují paralelní řešení a návrhy.“* K tomu připojuje ještě argument o ekonomické efektivitě, kterou lze docílit cestou využívání instrumentů přímé demokracie. Vyzdvihuje vliv na nižší rozpočtové schodky, nižší daňové úniky, levnější a kvalitnější veřejné služby apod.¹⁸⁰

Zajímává je reakce místopředsedy PSP P. Fialy, politika pravicového bloku, který, jak se dá předpokládat, vystupuje jako odpůrce přímé demokracie. Zdůrazňuje, že právě volební právo bylo umožněno např. ženám ve Švýcarsku až v roce 1971. Dále tvrdí, že ekonomická vyspělost nemá s využíváním přímé demokracie žádnou spojitost a uvádí příklad Bavorska, které funguje na čistě zastupitelském modelu demokracie. A svou argumentaci uzavírá poznámkou o kvalitě demokracie, kterou lze zestručnit: *„Kvalita demokracie nezávisí vůbec na tom, jestli je systém utvářen především na základě zastupitelské demokracie, anebo obsahuje silnější prvky přímé demokracie. Závisí na tom, nakolik jsou lidé v té zemi sami přesvědčenými demokraty, nakolik jsou přesvědčeni o tom, že demokratické postupy, ať už zastupitelské, či přímo demokratické se mají dodržovat, uplatňovat a respektovat.“* A rovněž zmiňuje Masaryka: *„Pro Masaryka byla demokracie morálním postojem, světovým názorem, vnitřním uspořádáním.“* Upozorňuje, že Masaryk netvrdil, že demokracii lze zlepšit novými instituty demokracie, ale že se jedná o otázku mravnosti.

¹⁸⁰ Pozitivní vliv přímé demokracie na ekonomické ukazatele potřebuje jistě další zkoumání, příkladem studie, která pozitivní efekty naznačuje, ovšem zároveň upozorňuje na nevýraznou úroveň významnosti dosažených výsledků je např. studie autorů: Blume L., Müller J., Voigt S. - *THE ECONOMIC EFFECTS OF DIRECT DEMOCRACY – A FIRST GLOBAL ASSESSMENT* z roku 2007, dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-009-9429-8>

Za hlavní argument poslance Z. Stanjury byl fakt, že ačkoli je snaha o přiblížení české ústavnosti vzoru ústavnosti slovenské, tak referendum, které je v SR umožněno zákonem mělo platný výsledek pouze jednou, a to v případě referenda o vstupu SR do EU v roce 2003. Upozorňuje, že dojde-li k přijetí zákona, ve kterém, na rozdíl od slovenského modelu, nebude obsažen požadavek minimálního kvora, bude se jednat o „diktát menšiny“. Na toto reaguje zpravodaj, poslanec M. Ferjenčík, který tvrdí, že právě problematika platnosti výsledku referenda je důležitým prvkem z hlediska konstrukce minimálního kvora a že právě 50 % kvorum, které je přítomné ve slovenském modelu přináší důsledky v nasazování anti-kampaní, které motivují občany v referendu vůbec nehlasovat. Opět zdůrazňuje, že tento parametr je věcí jednání.

I. čtení bylo ukončeno se závěrem jeho přerušení, během kterého bude uspořádán seminář Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury. Tento se konal 25. dubna. 2018 a jeho cílem bylo projednat ústavně-právní aspekty možné podoby úpravy obecného referenda.¹⁸¹ Jak jsem již zmínil, dne 25. května 2018 bylo navrženo a schváleno sloučení projednávání tří návrhů a víceméně se o návrzích již dále hovořilo v podstatě jako o sloučené agendě, kterou je nutno řešit jako jeden celek (z hlediska parametrizace a argumentace).

V rámci I. čtení probíhalo projednávání ve sloučeném režimu ještě 25. května a dále 26. a 27. června (vybraná argumentace v závěru podkapitoly). Sloučení bylo vysvětleno zájmem o porovnání jednotlivých návrhů a jejich parametrů do konání semináře ústavně-právního výboru dne 9. ledna 2018.

- **Sněmovní tisk č. 111 (návrh ústavního zákona o celostátním referendu)**

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu, uvedený ve sněmovním tisku č. 111/0 byl předložen skupinou poslanců strany ČSSD – J. Hamáčkem, L. Zaorálkem, K. Valachovou a dalšími a rozeslán byl dne 2. března 2018. Dne 28. března k němu vláda vydala stanovisko v rámci sněmovního tisku č. 111/1.

Celý sněmovní tisk má 28 stran, zahrnuje znění návrhu zákona, návrhy změn Ústavy ČR, důvodovou zprávu a zvláštní část. Opět je třeba zmínit, že tento návrh je

¹⁸¹ Celý program a obsah agendy semináře ze dne 25. dubna 2018 a bohužel není veřejně, dostupně (www.senat.cz, www.psp.cz) k dispozici a proto je nutné se bez jeho závěrů v textu diplomové práce obejít.

v podstatě totožný (s několika změnami – viz níže) s vládním návrhem uvedeným ve sněmovním tisku č. 559/0 v VII. volebním období.

Shrnutí hlavních znaků návrhu¹⁸²

Tento poslanecký návrh vychází velmi zřetelně z vládního návrhu VII. volebního období (sněmovní tisk č. 559/0). Dovolím si, z důvodu omezeného prostoru v rámci diplomové práce dále přiblížit pouze rozdíly mezi těmito návrhy.

Oproti vládnímu návrhu z minulého volebního období došlo k rozšíření výluk z předmětu referenda. Prvním bodem je rozšíření výluky ve čl. 2, odst. 1, písm. a) kde jsou i v původním návrhu vyloučeny základní práva a svobody zaručené ústavním pořádkem nebo mezinárodními smlouvami. Další výluka, o kterou se jejich rozsah rozšířil je vyloučení rozhodování o členství ČR v mezinárodních organizacích nebo institucích. Další podmínky jsou se zmíněným vládním návrhem totožné. Nelze tedy rozhodovat o věcech státního rozpočtu, správy daní, porušení závazků vyplývajících pro ČR z mezinárodního práva, ustanovování osob do funkcí a jejich odvolávání a rovněž o individuálních právech a povinnostech.

Výrazným rozdílem je navýšení množství požadovaných podpisů v iniciační petici občanů. Z původních 250 000 tento návrh předpokládá 850 000 podpisů (zhruba 10 % celkového počtu oprávněných voličů), a to shodně v období 6 měsíců od zahájení petiční iniciativy. Návrh nadále nepředpokládá iniciaci referenda jiným způsobem než z iniciativy občanů.

Další výraznou změnou, kterou lze ve srovnání dvou návrhů v VII. a VIII. volebním období vyzorovat je přijetí rozhodnutí a nutné kvorum. Současný návrh předpokládá platnost výsledku v případě, že se pro, nebo proti otázce v referendu vyjádří nadpoloviční většina všech oprávněných voličů. 50 % celkového elektorátu se tedy musí vyslovit „pro“ nebo „proti“, aby bylo v konečných důsledcích takové rozhodnutí přijato. Je zjevné, že došlo ke zpřísnění původních podmínek nadpoloviční většiny minimálně 25 % všech oprávněných voličů.

¹⁸² Jedná se o shrnutí obsahu návrhu zákona a důvodové zprávy uvedených ve sněmovním tisku č. 111/0, dostupném na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=111&CT1=0>

Shrnutí hlavních znaků stanoviska vlády¹⁸³

Dne 28. března 2018 vydala vláda stanovisko ve věci návrhu ústavního zákona uvedeného ve sněmovním tisku č. 111/1. Na základě uvedených argumentů stanovisko vyjadřuje s návrhem ČSSD souhlas a doporučení zohlednění dílčích úprav. Jedním z doporučení je návrh na doplnění výluk o otázky mezinárodních smluv, jejich ratifikace, či výpovědi. Důvodem je komplexní složitost mezinárodní práva a mezinárodních vztahů, zejména také zahraničně-politické a bezpečnostní zájmy ČR. Následně také doporučuje proporcionální prodloužení lhůty pro ověření platnosti podpisů vzhledem k navýšení potřebného množství získaných podpisů z 250 000 na 850 000. Stanovisko dále zmiňuje výčet faktických a legislativně-technických chyb a doporučuje jejich nápravu pro případ přijetí návrhu.

Vybrané argumenty z projednávání¹⁸⁴

Dne 17. dubna proběhlo v rámci návrhu ČSSD k zahájení I. čtení a to bylo přerušeno s odkazem na odborný seminář, který proběhl 25. dubna 2018. Vzhledem k tomu, že projednávání bylo přerušeno před vystoupením navrhovatele a zpravodaje, k jejich vystoupení došlo 25. května, kdy byl návrh ČSSD stručně představen poslancem O. Veselým a byl stručně porovnán z hlediska parametrů s návrhy SPD a KSČM. Shrnutím lze říci, že poslanec Veselý tyto rozdíly shrnul takto: „*Náš návrh je podstatně užší, řekněme sešněrovanější, a vychází z jasné myšlenky, že celostátní referendum by neměla být věc, kterou je nahrazována zastupitelská demokracie nějakým běžným způsobem, jako to mají zbylé dva návrhy, ale naopak by to měla být věc, kdy se rozhoduje otázka celospolečenského významu, o kterou je velký zájem mezi voliči a která je velmi zásadní.*“

Posl. M. Ferjenčík vyzdvihl, že návrh ČSSD je z hlediska rozsahu otázek nejméně rizikový z hlediska destabilizace ústavního prostředí, ale zároveň poznamenal, že: „*Já si myslím, že je rozumné při přijímání zákona o referendu být opatrný, zohlednit rizika a zavádět ho postupně, nicméně to řešení, kde ČSSD navrhuje 800 tisíc podpisů, které je nutné sebrat pro to, aby referendum mohlo být vyhlášeno, to je prostě tak*

¹⁸³ Jedná se o shrnutí textu stanoviska vlády publikovaného ve sněmovním tisku č. 111/1, který je dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=111&ct1=1>

¹⁸⁴ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu z jednání dne 17. dubna a 25. května, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=111>

extrémní počet, že mi to nepřipadá realistické, že se vůbec někdy nějaké referendum podle toho zákona v České republice uskuteční.“

V rámci I. čtení probíhalo další projednávání, ale již ve sloučeném režimu 25. května a dále 26. a 27. června (vybraná argumentace v závěru podkapitoly). Tímto způsobem projednávání pokračuje i nadále v zájmu porovnání jednotlivých návrhů a jejich parametrů do konání semináře ústavně-právního výboru dne 9. ledna 2018.

- **Sněmovní tisk č. 117 (návrh ústavního zákona o referendu)**

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu, uvedený ve sněmovním tisku č. 117/0 byl předložen skupinou poslanců strany KSČM – V. Filipem, P. Kováčkem, S. Grospičem a dalšími a rozeslán byl dne 7. března 2018. Dne 4. dubna k němu vláda vydala stanovisko v rámci sněmovního tisku č. 117/1.

Sněmovní tisk má 12 stran, zahrnuje znění návrhu zákona, důvodovou zprávu a zvláštní část. Porovnáním je zjevné, že tento návrh je totožný s návrhem strany KSČM uvedeným ve sněmovním tisku č. 116/0 v VII. volebním období.

Shrnutí hlavních znaků návrhu¹⁸⁵

Vzhledem k výše uvedenému odkazuji na předchozí podkapitolu shrnující legislativní návrhy VII. volebního období a shrnutí hlavních znaků u návrhu ústavního zákona KSČM uvedeného ve sněmovním tisku č. 116/0.

Shrnutí hlavních znaků stanoviska vlády¹⁸⁶

Dne 4. dubna 2018 vydala vláda k tomuto návrhu své stanovisko. Na základě uvedených argumentů stanovisko vyjadřuje nesouhlas, a to zejména vzhledem k širokému vymezení předmětu referenda. Stanovisko upozorňuje na fakt, že možnost iniciace referenda ve věci mezinárodních smluv a členství v mezinárodních organizacích není v souladu s úkolem činnosti moci výkonné, kdy rozhodování o klíčových zahraničně politických otázkách není možné bez znalosti mezinárodního

¹⁸⁵ Návrh zákona a důvodovou zprávu lze nalézt ve sněmovním tisku č. 117/0, dostupném na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=117&CT1=0>

¹⁸⁶ Jedná se o shrnutí textu stanoviska vlády publikovaného ve sněmovním tisku č. 117/1, který je dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=117&ct1=1>

práva a politiky. Rozhodování o těchto otázkách cestou referenda by, dle názoru vlády, mohlo vést např. až k bezpečnostním hrozbám.

V dalších bodech je již vzhledem souhrn výtek zcela totožný se stanoviskem vlády v VII. volebním období.

Vybrané argumenty z projednávání¹⁸⁷

Předkladatel a místopředseda PSP V. Filip ve věci vysvětlení širší rozsahu předmětu referenda: „*My máme i jako iniciátora referenda vládu České republiky, z jednoho prostého důvodu. Může se stát v průběhu volebního období, což je velmi vážná věc, že žádná z politických stran, která tvoří vládu, nebo žádná z politických stran, která vůbec vstoupila do Sněmovny, bude muset řešit problém, který nastává uvnitř toho volebního období. Ten mandát, který vzchází z voleb, vzchází také z volebních programů. A jestliže žádná politická strana, která je ve vládě nebo v Poslanecké sněmovně, neměla ten problém řešen ve svém volebním programu a má rozhodnout, tak samozřejmě vystupuje v rámci svého rozhodování mimo legitimitu těch volebních programů.*“

Dále se vyjádřil poslanec M. Ferjenčík, zpravodaj návrhu, který poukázal zejména na fakt širšího okruhu možných iniciátorů referenda, kde je zahrnuta i vláda a varuje před situací, kdy by vláda mohla vypisovat referenda bez souhlasu Poslanecké sněmovny a senátu, např. v situaci, kdy vláda nemá důvěru.

Další vystoupení již uvádím dále, kdy byly všechny tři návrhy zákonů o celostátním referendu projednávány v režimu sloučení.

Argumentace v rámci projednávání sněmovních tisků č. 35, 111 a 117 v režimu sloučení

V rámci I. čtení probíhalo projednávání všech tří návrhů ve sloučeném režimu v zájmu odstranění duplicity. V tomto režimu prozatím proběhlo ve dnech 25. května (projednávání probíhalo velmi krátce) a také 26. a 27. června. Pokusím se dále uvést ty nejzásadnější příspěvky.

¹⁸⁷ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu z jednání dne 25. května, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=117>

Ze dne 25. května 2018¹⁸⁸:

Poslankyně H. Válková: „...ani jeden z těch návrhů, které leží teď ve Sněmovně, takto by nebyl optimálním výsledkem legislativního procesu. Ani jeden z nich není prost dost zásadních problémů, nedostatků, které musíme odstranit v rámci legislativního procesu v druhém čtení.“

Poslankyně A. Gajdůšková: „...v moderní sofistikované společnosti by pravidelnou formou výkonu státní moci měla být zastupitelská demokracie, zatímco přímá demokracie v podobě referenda by měla být formou výjimečnou, doplňkovou v zastupitelské demokracii, a měla by tedy být užívána jako šafránu, ale se vši vážností býti respektována.“

Ze dne 26. června 2018:¹⁸⁹

Argumentaci zahájil svým příspěvkem poslanec D. Feri, který v podstatě shrnul svůj dojem z dosavadních vyjednávání o způsobu parametrické úpravy referenda. Uvedl, že je zjevné, že návrh, u kterého nebude stanovené určité minimální kvorum (jež bude předmětem dalších jednání), zřejmě nebude úspěšný. Ve vztahu k počtu petentů iniciační petice dále shrnul, že navrhovaných 100 000 podpisů v případě návrhů SPD a KSČM se většině zákonodárského sboru jeví jako velmi málo a že z toho důvodu nebude možné takovému návrhu zajistit dostatečnou podporu. Na druhou stranu požadovaných 850 000 podpisů v šesti měsících, jak požaduje vládní stanovisko, považuje za relativně přísný, ale odpovídající vážnosti důsledků celospolečenských témat, v jakých se má v referendu rozhodovat. Poslanec Feri se pozastavuje nad faktem, že návrhy KSČM a ČSSD ve své podstatě vylučují možnost hlasovat ze zahraničí a uvádí, že by mělo být úkolem prováděcího zákona toto upravit. V dalším příspěvku D. Feri uvádí fakt, že hlavním společenským prostorem, kde je v současnosti možné principy přímé demokracie uplatňovat jsou kraje a obce a že k tomuto příliš nedochází. S jistou dávkou skepse tedy vyslovuje polemiku nad tím, zda se v otázkách celospolečenských zájem o referendum zvýší, když její lidé neprojeví ve svém nejbližším prostředí.

¹⁸⁸ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu z jednání dne 25. května, dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/013schuz/s013137.htm>

¹⁸⁹ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu z jednání dne 26. června, dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/016schuz/s016023.htm#r4>

Poslanec M. Výborný poukázal na fakt, že nejdůležitějším úkolem současného zákonodárného sboru je definovat o jakém typu referenda by se v případě ČR mělo diskutovat. Uvádí, že, povahou iniciační referendum, které je předmětem všech tří současných návrhů, není typem, který by měl v ústavních systémech Evropy časté zastoupení. Uvádí rovněž státy, které tento typ v ústavách mají: Bulharsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko a Slovensko. Připojuje myšlenku, že nelze říct, že by se tento typ ve zmíněných státech příliš osvědčil. Uvádí tedy, že typově je častějším např. referendum konfirmační, ratifikační a participační a že by se úprava měla ubírat spíše tímto směrem.

Poslanec V. Rakušan se vyjadřuje kladně k opatrnějšímu návrhu ČSSD a vyslovuje pochybnost nad intencích návrhů SPD a KSČM: „*Já se obávám, že v případě návrhu SPD a v případě návrhu KSČM se skutečně jedná o návrhy nebezpečné, které vedou k tomu, že může být zásadním způsobem pozměněno na základě různých dezinformačních kampaní, kterých jsme si v posledních dobách užili až přespříliš, zahraničněpolitické směřování České republiky, a měli bychom prostě přiznat, že tyto dva návrhy k těmto otázkám a právě k referendu o těchto otázkách jistě směřují a jsou i s tímto úmyslem připravovány.*“

Zajímavý je příspěvek poslance R. Rozvorala deklarující, že motivace strany SPD se velmi liší od rozšířených obav z radikalistické politiky směřující k rozvratu demokracie: „*Návrh předkládaného zákona vychází z přirozeného práva i z ústavního principu, že suverénem v České republice, jako i v každé demokracii, jsou občané, kteří mají právo podílet se na řízení státu a měli by mít možnost rozhodovat o zásadních otázkách. Stávající systém to dnes občanům neumožňuje. Za naše hnutí SPD mohu sdělit, že tento nástroj nebude sloužit k tomu, abychom hned ke všemu vyhlášovali referenda a rychle sbírali podpisy, jak si to ostatně myslí většina našich oponentů a dává to všemi možnými způsoby najevo. V současné době není naší prioritou podněcovat k využití tohoto navrhovaného zákona k vyhlášení referenda k vystoupení naší země z EU nebo Severoatlantické aliance.*“

Poslanec M. Ferjenčík o reálnosti požadavků na parametry referenda: „*Těch 850 tisíc podpisů a ta kvora, jak jsou nastavená v návrhu sociální demokracie, jsou prostě extrémně vysoká. A pokud by byl ten návrh skutečně přijat tak, jak je navržen, tak nebude možné v České republice závazné referendum uskutečnit. To je prostě fakt.*“

Poslanec S. Grospič se vyjádřil k možnosti kompromisní úpravy požadovaného počtu podpisů iniciační petice: „*...myslíme si však, že by tento návrh neměl být*

nepřiměřeně vysoký, tak jak už jsem tady uvedl u návrhu sociální demokracie, který počítá s počtem 800 tisíc občanů. Naše hranice, kterou si myslíme, o které je možné diskutovat, se pohybuje ve výši maximálně 250 až 300 tisíc občanů.“

Poslankyně H. Válková ve své řeči vyjádřila své přesvědčení, že se v žádném z předkládaných návrhů nejedná o ideální a bezchybný legislativní text. Jako východisko vidí fakt, že: „...*by nebylo od věci se zamyslet nad tím a podpořit všechny tři návrhy svými hlasy tak, aby mohly být projednány v příslušných, výborech a v rámci komplexního pozměňovacího návrhu z nich dotvořit společný kvalitní návrh ústavního zákona o celostátním referendu.*“

Ze dne 27. června 2018¹⁹⁰

Poslankyně H. Válková v úvodu jednání dne 27. června 2018 ve svém propracovaném příspěvku uvedla, že je vůlí strany ANO spolupracovat na dosažení kompromisu ve věci nastavení realistických podmínek pro konání referenda. Jedním z nich je uvedení kompromisního počtu podpisů iniciační petice na úrovni 400 000 - 500 000 podpisů s vyjádřením obav z toho, že za podmínek uvedených v návrhu ČSSD bude referendum nerealizovatelné. Rovněž zmiňuje požadavek na počítání lhůty pro sbírání podpisů až od posouzení návrhu na referendum Ústavním soudem, čímž bude zajištěno, že podpisy nejsou sbírány pod návrh s rizikem následné diskvalifikace. Rovněž připojuje, diskutovatelný, návrh na minimální účast voličů na úrovni alespoň jedné třetiny všech oprávněných voličů.

Poslankyně K. Valachová, předsedkyně stálé komise pro Ústavu PSP ČR, vysvětlila shrnující stanovisko komise, že: „...*principy celostátního všeobecného referenda by měly vzejít především z návrhu sociální demokracie a měly by být doplněny o pozměňovací návrhy v dalším legislativním procesu v Poslanecké sněmovně ve smyslu rozpravy odborníků, profesních zástupců, ale i zástupců politických stran, podotýkám všech politických stran v Poslanecké sněmovně.*“ A připojuje důvod: „*Jedná se o ústavní zákon, je to složitá materie a návrh, který předložila sociální demokracie, vychází z předchozího legislativního procesu vládního návrhu předchozí vlády, a tím pádem má odpovídající kvalitu, včetně toho, že byl projednán Legislativní radou vlády, tzn. je to text, se kterým můžeme z toho odborného ústavního hlediska platně a bezpečně*

¹⁹⁰ V zájmu zachování autenticity jsou vybrané argumenty uvedené jako přímé citace ze stenoprotokolu z jednání dne 27. června, dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/016schuz/16-2.html>

počítat.“ Jak dále Valachová uvádí, a jeví se to jako výrazný problém, za současného obsazení Senátu lze předpokládat výraznou neochotu podpory navrhovaných textů.

V závěru posledního dosavadního projednávání dne 27. června 2018 došlo k hlasování o vrácení navrhovateli k přepracování a následně i k hlasování o zamítnutí u všech tří návrhů. Žádný z návrhů zamítnut nebyl. Za garanční výbor byl stanoven ústavně-právní výbor. Jak jsem již předeslal, bylo rozhodnuto o projednání návrhů v tomto výboru a poslankyně K. Valachová upřesnila, že návrhy bude dále projednávat i stálá komise pro Ústavu. Všechny tři návrhy mají být dále projednávány dne 9. ledna 2019 na schůzi ústavně-právního výboru, kde zřejmě dojde k odborné diskuzi předkladatelů, zpravodajů a opozice. Toliko k nejaktuálnějšímu legislativnímu vývoji v oblasti přímé demokracie.¹⁹¹

3.2.5 Další argumentace v odborném diskurzu

Argumenty, které zaznívají na půdě Poslanecké sněmovny se opakují. Typická je opatrnost, skepse, nedůvěra zákonodárce k potenciálu přímé demokracie a prohlášení naznačující stav ohrožení českého ústavního systému. Opakují se i hlavní rysy dosavadního procesu ve věci přijetí právní úpravy celostátního referenda. Návrhy jsou buď deklasovány vládními stanovisky, které v rámci pozměňovacích návrhů uloží předkladateli přísnější podmínky a parametry celostátního referenda, návrhy jsou zamítnuty již v prvním čtení, projednávání návrhů je ukončeno vzhledem ke konci volebního období a mandátu zákonodárců. V zájmu zachycení co nejširšího spektra argumentů je zapotřebí zachytit hlasy odborného diskurzu, který je třeba rozčlenit do jednotlivých problematických oblastí.

Demokratický deficit

Současní předkladatelé návrhů úpravy celostátního referenda argumentují tím, že její dosavadní absence v české ústavnosti je krácením práva lidu na správu věcí veřejných podle toho, jak již bylo zmíněno, jak je definuje ústava v článku 2, odst. 1 a 2. Je zjevné, že v tomto případě dochází k rozporu i mezi ústavními právníky, jelikož např. Kysela tvrdí, že konstrukce ústavního textu nestanovuje povinnost, ale pouze stanovuje právo zákonodárce na úpravu celostátního referenda. Tvrdí, že jediný význam

¹⁹¹ Stav v polovině prosince roku 2018

ustanovení Ústavy ve vztahu k celostátnímu referendu je takový, že: „Budete-li chtít mít právní úpravu referenda, musí mít povahu ústavního zákona.“ a zároveň upozorňuje na fakt, že současné právo umožňuje zákonodárcům, v signifikantních otázkách, přijmout ústavní zákon, který zajistí u takových otázek konání celostátního referenda ad hoc. Za hlavní rozdíl mezi rozhodováním v referendu a ve standardním zákonodárném procesu považuje zejména procedurální rozdíly. Rozhodování v parlamentu je dle něj dlouhodobý proces poměřující argumenty, dopady rozhodnutí, je možné jej připomínkovat, tvořit pozměňovací návrhy a dochází u něj k vyvažování věcné a politické složky. Naproti tomu namítá, že referendum tvoří důraz zejména na složku emocionální, a to prostřednictvím rizika nevyvážených informačních kampaní. Další argument proti referendu, který Kysela namítá je podle něj problematika formulace otázky, která má zachytit v celém významu problému určitý komplexní, složitý problém a odpověď na tuto otázku má být pouze „ano“ či „ne“.¹⁹² Jak dále Kysela uvádí, prostor, ve kterém by považoval celostátní referendum za legitimní je oblast změn Ústavy. V případě, že by došlo k přijetí ústavních zákonů, měnících Ústavu, hlasování občanů v referendu by tuto změnu muselo potvrdit, čímž by byla zajištěna rigidita a stabilita ústavního systému ve vztahu k občanům.“¹⁹³ K tomuto se svou argumentací přidává i Mlsna, který doslova tvrdí: „Přímá demokracie, potažmo referendum jsou navíc postaveny na reakci na položenou otázku pouze dvojím možným způsobem - pozitivní nebo negativní. Přímá účast na správě věcí veřejných je tak vlastně zastíněna zprostředkováním otázky, o níž se koná referendum. Klíčovou roli navíc mají subjekty, které danou otázku formulují. Formulace otázky je podstatnou skutečností, neboť může předesítní již finální odpověď. Nelze vyloučit navíc ani otázky kapciózní nebo sugestivní, což nutně ovlivňuje i demokratičnost takového hlasování a závaznost takto přijatého rozhodnutí.“¹⁹⁴

¹⁹² DVTV – AKTUÁLNĚ.CZ, *Referendum může rozbít ústavní systém, neumožňuje kompromis, jde v něm o emoce, říká Kysela* [online], 2018, citováno dne: 15. 12. 2018, dostupné z: <https://video.aktualne.cz/dvtv/referendum-muze-rozbit-ustavni-system-neumoznuje-kompromis-j/r~444c47da0db511e894960cc47ab5f122/>

¹⁹³ JANUŠ, Jan, *Neomezené referendum? Nedávejme odpůrcům dosavadního řádu vidle, varuje Jan Kysela* [online], 2018, citováno dne: 16. 12. 2018., dostupné z: <https://www.info.cz/pravo/neomezene-referendum-nedavejme-odpurcum-dosavadniho-radu-vidle-varuje-jan-kysela-24092.html>

¹⁹⁴ MLSNA, Petr, *Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku*, PF UK v Praze, citováno dne: 13. 12. 2018, s. 12, dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/ustava/Mlsna.pdf>

Rizika zneužití

Pechanec vyjmenovává několik argumentů, které opakovaně zaznívají z řad odpůrců přímé demokracie. Tyto staví v první řadě na riziku její zneužitelnosti. Jako nejvýznamnější příklad uvádí již zmiňovaná všelidová hlasování v roce 1933 a 1934 v Německu, kterými lid, tedy rozhodnutím s maximální legitimitou, determinoval vývoj Evropy v nadcházející dekádě. Jako další takový příklad z nedávné minulosti popisuje Pechanec hlasování z let 1996 a 2004 v Bělorusku, kterými si prezident Alexandr Lukašenko zajistil pozici takřka neomezené autority. Nástrojem zneužití je v takových případech umění přesvědčit, zmanipulovat propagandistickými hesly, sugestivně formulovat otázky. Jako protiargument lze namítnout, a Pechanec tak činí, že uvedená manipulace by nebyla možná v případě, že by zafungovala funkce politických a jiných osobnostních elit.¹⁹⁵ S tímto názorem se naprosto ztotožňuji, jelikož jsem za to, že představa nutnosti občana/voliče „ochraňovat“ vyšší mocí před záměrnou fabulací a manipulací „zlořádů“ podřívá svébytnost a přijetí zodpovědnosti každého z občanů ČR.

Referendum jako „živá voda“ pro voliče?

Je třeba rovněž zauvažovat nad názorem Kokeše, který tvrdí, že pokud je poptávka po instrumentech přímé demokracie založena na „kognitivní mobilizaci voličů“, ze které plyne potřeba projevu politických názorů, tak ovšem nelze dokázat vyšším zájmem o politiku jako takovou, ani úrovní politického diskurzu, či intenzitou reakcí veřejnosti na politické otázky. Naopak, jak tvrdí, lze pozorovat jistou míru „politického autismu, či apatie“, která nutí voliče zvyšovat zájem o lokální dění, kde je schopen bezprostřední vývoj ovlivnit svým rozhodováním.¹⁹⁶

Určitým destabilizujícím prvkem, ze kterého mají zákonodárci obavy je četnost referend, která by mohla nastat. K tomu dodává politolog L. Kopeček: „Mohly by rozklížit křehce fungující systém. Navíc i na příkladech jiných zemí vidíme, že referendum není aktivizačním prvkem. Když musí voliči v důsledku referend častěji hlasovat, dochází k inflaci hlasování a participace se spíše snižuje.“¹⁹⁷

¹⁹⁵ PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, str. 133-135

¹⁹⁶ KOKEŠ Marian, *Referendum v ČR: Nástroj posílení demokracie, anebo populismu?*, obsaženo v: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, str. 99-100

¹⁹⁷ FOJTŮ, Martina, *Co (ne)umí přímá demokracie* [online], Masarykova univerzita, 2018, citováno dne: 15. 12. 2018, dostupné z: <https://www.online.muni.cz/tema/10448-co-ne-umi-prima-demokracie>

Já sám jsem toho názoru, že je úkolem zákonodárce, aby nastavil konsenzuálně parametry případného celostátního referenda tak, aby se v něm rozhodovalo skutečně o otázkách, které jsou pro občany signifikantní a pozoruje u nich velmi intenzivní diskuzi. Pokud se k takovému problému referendum následně uskuteční, nesouhlasím s tím, že by se o něj občané nezajímali.

Populismus aneb jak (ne)mít referendum

Veškerá argumentace, se kterou jsem se v průběhu studia problematiky přímé demokracie naznačuje, že existuje určité riziko, že bude přijata úprava celostátního referenda, která ovšem bude mít nastaveny takové parametry, které jej učiní naprosto nefunkčním a (je nutné říci) elity neohrožujícím instrumentem. Kokeš toto do jisté míry potvrzuje vyjádřením, že ačkoli se referendum může jevit jako prostředek rozhodnutí z vůle lidu, jedná se o vůli formovanou, a to už z povahy vládnoucí reprezentativní elity. Jak uvádí: „Lze si stěží představit situaci, že by kupříkladu vládnoucí většina dopustila konání referenda, které by negovalo či významně ovlivňovalo její vládnoucí program a směr.“¹⁹⁸ Navazuje názorem, že toto ovlivnění spočívá již např. v přísném nastavení parametrů pro jeho vyhlášení, formulací otázek, načasováním, informační kampaní, či formulací podmínek pro jeho platnost a závaznost. Ve své argumentaci jde Kokeš až tak daleko, kdy připouští tvrzení, že: „Pokud je politickou reprezentací fakticky připuštěno konání referenda, pak zásadně pouze tehdy, kdy je jistý výsledek hlasování.“¹⁹⁹

Boyd ve své studii shrnuje způsoby, kterými zákonodárce při nastavení parametrů právní úpravy referenda může výrazně ovlivnit jeho funkčnost, a to až do té míry, že jeho konání, či závazné výsledky vyplývající z jeho konání v podstatě vyloučí. V současném projednávání aktuálních návrhů úpravy celostátního referenda lze pozorovat jistou provázanost pozměňovacích návrhů s těmito metodami. Jsou to např. výluky z předmětu referenda, vysoký počet podpisů iniciační petice, čas stanovený pro sběr podpisů, závaznost výsledku referenda, posuzování předmětu referenda vládou, možnost derogace výsledného právního předpisu vzniklého z výsledku referenda atd.²⁰⁰

¹⁹⁸ Tamtéž s. 103

¹⁹⁹ Tamtéž s. 103

²⁰⁰ BOYD, Ovid, *Referenda around the world: History and status of direct democracy* [online], In: 6th Annual Southern California Graduate Student Conference, 2010, citováno dne: 11. 12. 2018, s. 3-4, dostupné z:

Tabulka č. 3 – Vybrané oblasti ztížení podmínek funkčního referenda	
Oblast	Způsob
Témata referenda	Velké množství výluk a omezení pro otázky
Způsob zahájení petice	Registrace petice, finanční podmínky (depozita), omezení místa sběru podpisů
Počet podpisů iniciační petice	Neúměrně vysoký počet signatářů
Čas určený pro sběr podpisů	Krátký čas pro sběr podpisů
Účast voličů a kvorum	Vysoký počet oprávněných voličů, kvorum
Závaznost	Výsledek referenda má pouze doporučující/konzultativní charakter
Možnost derogace	Zákonodárce zajistí (implicitně) možnost právní úpravu referenda derogovat
Legislativní deficit	Přijetí ústavního zákona a dlouhodobá absence prováděcího právního předpisu
<i>Zdroj: BOYD, Ovid, Referenda around the world – History and status of direct democracy, 2010, s. 4 vlastní úprava</i>	

Studie C2D – Centre for Research on Direct Democracy poukazuje na fakt, že žádný instrument přímé demokracie nebude nikdy plnohodnotným, funkčním doplňkem zastupitelské demokracie v případě, že nebude doprovázen konsenzuálně přijatým, skutečně funkčním souborem pravidel pro její využívání. Přímá demokracie je, dle Somera tedy více než pouhý soubor uzákoněných nástrojů. Vyžaduje dostatečný čas, věcnou veřejnou diskuzi při probíhajících kampaních, vzdělávání občanů ve věci předmětů potenciálních otázek. Pokud se k přímé demokracii přistupuje tímto způsobem, poté nelze pochybovat nad legitimitou rozhodnutí v referendu. Je-li legitimní a transparentní celý průběh procesu přímé demokracie (od iniciace, přes veřejnou diskuzi, až po samotné hlasování), není důvod pochybovat o legitimitě jeho výsledku.²⁰¹ Kuba například doporučuje, aby se čeští zákonodárci inspirovali fungující, platnou základní úpravou referenda na Slovensku, tj. čl. 93, odst. 1-3 Ústavy SR a uvádí, že období od vzniku samostatné České republiky, je obdobím, kdy ústavnost zaznamenává dlouhodobý deficit, a to právě v absenci úpravy celostátního referenda, které by mělo naplnit význam čl. 2, odst. 1 a 2 Ústavy. Dále zdůrazňuje fakt, že pro okamžiky fatálních rozhodnutí je právě celostátní referendum nástrojem, který činí demokracii

https://www.democracy.uci.edu/files/docs/conferences/grad/Boyd_Referenda%20around%20the%20World.pdf

²⁰¹ SOMER, Evren, *Direct Democracy in the Baltic States* [online], C2D Working Paper Series 42/2012, 2012, C2D – Centre for Research on Direct Democracy, citováno dne: 18. 12. 2018, s. 98-100, dostupné z: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/95339/>

demokracií a umožňuje lidu rozhodnout tak, aby byla zajištěna nejvyšší míra legitimacy.²⁰²

Gerloch se vyjadřuje k rizikům zneužití referenda, ale zároveň k jeho potenciálu. Mluví o něm jako o mobilizačním prvku přinášejícím občanům nový pohled na zodpovědnost a doplňuje: „Musíme vést občany ke vzdělání, aby byli schopni rozlišit informace nejenom jako pravdivé, nepravdivé, což je složitější, ale zejména podstatné a nepodstatné a umět je kriticky hodnotit. To беру jako součást demokracie. Ostatně samo rozhodování, resp. podílení se na něm je školou demokracie.“²⁰³

Jako významný popisuje Pechanec problém limit moci lidu. Ve stručnosti se jedná o argument, který nemůže vyvrátit fakt, že rozhodnutí všelidového hlasování může do jisté míry změnit základní prvky státu (např. v daňové oblasti), čímž by došlo k jeho destabilizaci a dekonstrukci.²⁰⁴

Bude to drahé

V neposlední řadě je třeba zmínit argument finanční náročnosti, který vidí referendum jako nadbytečný výdaj nad rámec plánovaných výdajů státního rozpočtu v případě vyšší frekvence využívání, a to v jiném období než v období plánovaných řádných voleb do zastupitelských sborů.

Okamura k tomuto uvádí, že v případě, že by došlo k tak již nevyhnutelnému pokroku ve směru elektronizace veřejné správy a zejména voleb, tento argument je bezpředmětný.²⁰⁵ Samozřejmě je zapotřebí hlubší analýzy dlouhodobých ekonomických dopadů přímé demokracie v závislosti na frekvenci a typu instrumentů.

Česká společnost není připravena?

Předposledním argumentem, který zmíním je velmi frekventovaný argument nepřipravenosti a nevyzrálosti české společnosti, která se za svou krátkou demokratickou historii nebyla schopna s prvkem přímé demokracie seznámit a jeho

²⁰² KUBA, Jaroslav, *Referendum není protiústavní* [online], Odborný seminář PS PČR 25. dubna 2018, citováno dne: 15. 12. 2018, dostupné z: <http://www.ceskenarodnilisty.cz/clanky2/Referendum-neni-protiustavni-180522.htm>

²⁰³ PASEKOVÁ Eva, DIMUN Petr, *Kandidát do Senátu Aleš Gerloch: Možné zneužití referenda je rizikem demokracie* [online], Česká justice, 2018, citováno dne: 19. 12. 2018, dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2018/06/kandidat-senatu-ales-gerloch-mozne-zneuzeni-referenda-rizikem-demokracie/>

²⁰⁴ PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011 Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, str. 139-144

²⁰⁵ OKAMURA, Tomio a Jaroslav N. VEČERNÍČEK, *Umění přímé demokracie: kam dál, Česko?*, 2013, Praha: Nakladatelství FRAGMENT s. r. o., s. 41

existenci si osvojit. Tento do jisté míry podporuje i Kysela, který tvrdí: „Referendum jistě může být součástí výchovy k aktivnímu občanství, k umocnění pocitu, že v demokracii jde o nás a sami se máme angažovat. Otázkou však je, zda nepostupovat ve směru od věcí se nás bezprostředně týkajících... Možná bychom tedy měli být méně opatrní u obecních a krajských referend, abychom získali zkušenost využitelnou u referend celostátních.“ Připojuje nutný požadavek na možnou realizaci ad hoc referenda v případě zásadních otázek.²⁰⁶

Rychetský k této otázce tvrdí, že nepřipravenost není způsobena nevyzrálostí občanů, ale nedostatečnou diskuzí na odborné úrovni ve věci stanovit, k čemu skutečně referendum v České republice potřebujeme a k čemu chceme, aby sloužilo. Zdůrazňuje, že i ve Švýcarsku je referendum využíváno v případech, kdy dochází ke kolizi ústavních institucí a vrcholným arbitrem je stanoven lid. Zároveň uvádí, že jednou z nejdůležitějších otázek je stanovit, zda by (vzhledem k tomu, že doposud má ČR zkušenosti s referendem velmi malé) se v případě ústavního zákona jednalo o referendum rozhodovací, či pouze konzultativní.²⁰⁷ Důraz na širší odbornou diskuzi ve věci identifikace hlavních motivů zavedení celostátního referenda do české ústavnosti řeší také Mlsna, který se doslova táže: „Nezbytné a klíčové je ovšem definování cíle, kterého se má takovou výraznou modifikací reprezentativní demokracie dosáhnout. Je-li cílem přiblížení rozhodovacích procesů veřejnosti, má snad závaznost referenda být projevem nedůvěry vůči státním orgánům?“²⁰⁸

Referendum není všelékem, ale...

V závěru uvedu myšlenku Pitrové a Fialy, která do jisté míry odráží názor, který jsem si studiem problematiky přímé demokracie osvojil: „Četnost, či úplná absence prvků přímé demokracie včetně referend není měřítkem demokratičnosti politického systému. Nebyla prokázána žádná přímá vazba mezi možností uplatňovat nástroj referenda a kvalitou demokracie stejně jako četnost aplikace přímých demokratických postupů nezvyšuje demokratickou legitimitu politických rozhodnutí, i když uplatnění

²⁰⁶ KYSELA Jan, *Referendum jako součást české ústavní politiky*, v: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání str.83)

²⁰⁷ DRAGOUN, Radek, *Česko zatím není způsobilé k zavedení přímé demokracie. Referendum o trestu smrti by bylo zhoubné, říká Rychetský* [online], ČTK, 2017, citováno dne: 13. 12. 2018, dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-65940080-cesko-zatim-neni-zpusobile-k-zavedeni-prime-demokracie-referendum-o-trestu-smrti-by-bylo-zhoubne-rika-rychetsky>

²⁰⁸ MLSNA, Petr, *Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku*, PF UK v Praze, citováno dne: 13. 12. 2018, s. 20, dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/ustava/Mlsna.pdf>

konkrétního referenda může tento cíl v jednotlivém případě naplnit.“ Stejně tak ale autoři připojují myšlenku, se kterou se ztotožňují a která shrnuje význam samotné přítomnosti právní úpravy přímé demokracie: „Mnohem významnější než to, zda jsou referenda skutečně vypisována a realizována je skutečnost, zda v politickém systému existuje možnost referendum vyhlásit, protože tento fakt nutí politickou reprezentaci k určitému typu politického jednání.“²⁰⁹ Tento typ politického jednání bych nazval „obežřetnou důsledností“.

Výzvu k opatrnosti při zavádění přímé demokracie a její parametrizaci zdůrazňuje i švýcarský ministr zahraničí I. Cassis. Upozorňuje, že zastupitelskou demokracii nelze v přímou změnit impulzivně, ze dne na den a pod tlakem veřejného mínění. Uvádí, že přímá demokracie představuje určitou revoluci v myšlení, že její rizika si musí uvědomit nejenom zákonodárci, ale převážně občané. Teprve poté mohou za svá rozhodnutí přijmout zodpovědnost. Doporučuje postupné přibližování ke švýcarskému modelu prostřednictvím spolurozhodování lidu o vybraných tématech, aby se předešlo tak radikálnímu rozhodnutí, jako byl např. nedávný Brexit.²¹⁰ Gerloch vidí referendum jako efektivní prostředek průzkumu veřejného mínění v některých oblastech, souhlasí například s tím, aby existovala možnost pro občany vyjádřit se k tématům jako je otevírací doba v obchodech, povolení kouření v restauracích, dále také uvažuje o možnosti, že by veřejnost hlasovala o zpřísnění trestních sazeb za některé majetkové a násilné trestné činy, případně o snížení trestní odpovědnosti pod 15 let věku. Dalším takovým příkladem je problematika eutanázie.²¹¹

Naprosto souhlasím s tím, že existuje riziko. Riziko, že může docházet k záměrným dezinformačním kampaním v případě kontroverzních otázek. Z hlediska legitimacy rozhodnutí jsem ovšem přesvědčen, že byl-li například přístup do EU legitimizován cestou referenda, taktéž by měla teoreticky existovat tato možnost v případě výstupu z tohoto uskupení, je-li to vůlí lidu (i přesto, že jsem zastáncem setrvání v EU) a je úkolem společenských autorit, vůdců, politických elit, aby

²⁰⁹ FIALA, Petr, PITROVÁ Markéta a ed., *Evropská referenda*, 2005, Brno: CDK, 1. vyd., s. 5-6

²¹⁰ ČTK, *Přímá demokracie není dětská hra. Nelze na ni přejít ze dne na den, varuje švýcarský ministr* [online], ČTK, 2017, citováno dne: 13. 12. 2018, dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/prima-demokracie-neni-detska-hra-nelze-na-ni-prejit-ze-dne-n/r~b8f3b7ecdb8f11e7be860cc47ab5f122/?redirected=1546867850>

²¹¹ PASEKOVÁ Eva, DIMUN Petr, *Kandidát do Senátu Aleš Gerloch: Možné zneužití referenda je rizikem demokracie* [online], Česká justice, 2018, citováno dne: 19. 12. 2018, dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2018/06/kandidat-senatu-ales-gerloch-mozne-zneuzeni-referenda-rizikem-demokracie/>

přesvědčili občany a byli schopni jim podat skutečná, pravdivá a relevantní fakta v zájmu informované volby.

4. Syntéza a závěr

Na základě předchozích kapitol je namístě shrnout dosažené poznatky a pokusit se zodpovědět položené otázky z úvodu diplomové práce. Mimo cílů, které jsou stanovené v úvodu textu, jsem si rovněž stanovil cíl osobní, který jsem ovšem v úvodu nikterak nepředestřel, a to snažit se udělat si v názoru na téma přímé demokracie do budoucna jasno. Prohlédnout mlhou, která se kolem tohoto fenoménu tvoří v českých médiích, na půdě Poslanecké sněmovny, ale také v běžné konverzaci mezi běžnými občany²¹², kterých se právě tato problematika týká nejvíce. Rád bych se vyjádřil tak, že jsem svůj osobní cíl splnil a mám o svém názoru zcela jasno, ale bohužel tomu tak není. I přesto, že je v současnosti téma přímé demokracie opět zdůrazňováno a má na politické scéně svou podporu, nelze říci, že by občané byli o jejích přínosech nějak cíleně a důvěryhodně informováni a že by existovalo větší množství jednoduchých materiálů, se kterými by byl běžný občan ochoten se zabývat a které by byly schopny problematiku přímé demokracie, jejích přínosů i rizik, srozumitelně vysvětlit.

Lze tvrdit, že přístup k demokracii se v Evropě, v průběhu moderní historie velmi rozhodně přiklání k modelu reprezentativní demokracie, i přesto, že v ústavách se prvky přímé demokracie objevují čím dál více. Jejich využívání má povahu komplementární ve vztahu k zastupitelské demokracii a nelze říci, že existuje jednotný model, který by bylo možné považovat za univerzální. Důvodem je, mimo jiné, specifický vývoj ústavnosti v jednotlivých státech, rozdíly v postojích společnosti i politické reprezentace, kulturní odlišnosti atd. I přesto se nástroje přímé demokracie v různých variantách staly součástí právních řádů v mnoha moderních demokratických státech.

²¹² Je zapotřebí poznamenat, že věcná diskuze na osobní bázi, jak rovněž dokládají výsledky výzkumu CVVM (viz kapitola 3.1.1) je spíše výjimkou a díky digitálnímu prostoru se (ve vztahu k věcnosti jejího obsahu lze říci, že „bohužel“) v současné době nahrazena spíše excitovanými příspěvky na sociálních sítích, kde dochází jednoznačně k vyprazdňování předmětu diskuze.

V případě obecného, celostátního referenda lze pozorovat napříč státy Evropy různé parametrické obměny. Liší se přístup k předmětu otázek, které lze v referendu pokládat, a naopak k tématům, ve kterých nesmí být v referendu rozhodováno. Iniciativa k vyvolání referenda, závaznost jeho výsledku, minimální požadavek účasti pro jeho platnost, definice kvalifikovanosti většiny. K jednotlivým parametrům přistupují státy specificky ve svých ústavách a prováděcích právních předpisech. Neexistuje univerzální model, který by pokrýval tuto problematiku nějak jednotně.

Snažíme-li se o konkrétní porovnání české a slovenské ústavy, vidíme, že již od vzniku samostatné Slovenské republiky je referendum ve slovenské ústavě zakotveno, a to v článcích 93 až 100. Oba ústavní texty mají ovšem základní ustanovení o možnosti výkonu státní moci přímo zahrnutý již v čl. 2 a to téměř shodně. Referendum je ve Slovenské republice ústavně zakotveným, funkčním (vzhledem k přísným podmínkám úpravy ovšem spíše teoreticky, což dokládá počet realizovaných referend, které měly platný výsledek) nástrojem přes 25 let. Ani, do dnešní doby, 8 volebních období nebylo dostatečně dlouhým časovým úsekem, aby stejnému cíli došla úprava Ústavy ČR.

Ve dvou relativně krátkých obdobích české historie měl lid v ústavě zakotvenou možnost se prostřednictvím referenda přímo vyjádřit (k čemuž ovšem nikdy nedošlo) a v jednom případě se skutečně vyjádřil (*ad hoc* referendum z roku 2003 ke vstupu ČR do EU). Celostátní referendum garantoval ústavní zákon č. 121/1920 Sb. (i přesto, že nebyl přijat prováděcí zákon), a také samostatný ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu. Přímá demokracie tedy není konceptem, který by pro české právní prostředí byl zcela neznámý. Je zjevné, že se k němu ovšem přistupuje s výraznou rezervovaností a opatrností, která může na občana působit více, či méně účelově.

Budu-li se snažit odpovědět na otázku z úvodu, zda lid má právo, aby se jej politická reprezentace dotazovala v referendu na jeho názor, odpovím jednoduše. I přes mnohé argumenty odpůrců přímé demokracie nevidím důvod, proč by lid právo mít, již z principu, neměl. Jsem přesvědčen (a seznamování se s argumenty „pro“ i „proti“, s příklady legislativních návrhů na zakotvení referenda a obecně s vývojem ústavnosti v oblastí přímé demokracie můj názor nevyvrací), že vzhledem k textu platné Ústavy ČR je lid zákonodárcem dlouhodobě krácen na tomto právu. Ústava jasně stanovuje, že státní moc může být vykonávána reprezentativně, ale také přímo. Přímou – lidem. Vychází-li legitimita státní moci z lidu, čím je referendum než právě přímým legitimním vyjádřením názoru lidu ke konkrétní otázce. Otázkou je, a ta podle mého názoru potřebuje svou hlubší úvahu a nalezení odpovědi ještě před samotným

zakotvením přímé demokracie v Ústavě, jaká je v České republice po celostátním referendu skutečná, společenská poptávka. Jsem přesvědčen, že na tuto otázku není zcela možné nalézt odpověď jinak než sběrem relevantních dat o veřejném mínění. Druhá možnost, která se nabízí, je poněkud nezvyklá a radikálnější. Jedná se o dotázání se přímo občanů, tedy uspořádání *ad hoc* fakultativního (použiji názvu „poradního“) „referenda o referendu“, kde by občané odpověděli na otázku ve smyslu: „Souhlasíte, aby občan měl možnost rozhodovat v celostátním referendu o otázkách celospolečenského významu?“ Pevně věřím, že by toto referendum dokázalo (způsobem, který by nebylo možné bagatelizovat tím, že agenturní průzkumy institucí jako je CVVM jsou zavádějící) zodpovědět, do jaké míry je lid odhodlán a jaký je jeho zájem mít možnost převzít odpovědnost za rozhodnutí v určitých zásadních otázkách. Samozřejmě by takovému „průzkumnému referendu“ musela předcházet potřebná osvěta s co nejširším dosahem v mediálních prostředcích. Nepopírám, že je problematické najít správnou formulaci otázek, aby bylo možné učinit závěry pro stanovení parametrů případného ústavního zákona, ale k tomu, aby zákonodárce zjistil, jak moc je lid odhodlán převzít za rozhodování zodpovědnost (což považuji za podmínku zakotvení referenda v českém právu) a do jaké míry poptává tento instrument přímé demokracie by ovšem dle mého názoru „referendum o referendu“ poskytlo nepochybně užitečnou informaci.²¹³

V otázce připravenosti a vyzrálosti českého lidu lze narazit na řadu tvrzení, že absence zkušeností s přímou demokracií je rizikem, že se občané, neznalí problematiky nechají zmanipulovat populistickými kampaněmi, že nebudou rozhodovat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Mým názorem je, že pokud někdo argumentuje takto, je s podivem, že může opomenout akt voleb do zákonodárského sboru, kdy se od občana očekává, že se vědomě seznámí s předvolebními programy hned několika stran a v desítkách bodů. Odpovědí může být také jednoduše komparace ke Slovensku a k dalším státům, kde je již v ústavě možnost vyvolat obecné referendum na základě iniciativ zakotvena. Je-li připravena společnost na Slovensku, v Polsku, v Rakousku a v jiných zemích, neexistuje v tomto ohledu vzhledem k velmi podobnému historickému vývoji jasný argument, který by dokázal obhájit nevyzrálost občanů/voličů v Česku. Takový argument je, dle mého názoru, neobhajitelný.

²¹³ Nehledě na to, že jak je zřejmé ze současného obsazení Parlamentu, významná část politických stran ve Sněmovně měla cíl zakotvení přímé demokracie v českém právním řádu ve svých předvolebních programech.

Je zapotřebí se vyjádřit k otázce parametrizace přímé demokracie v Česku. Rozhodně není mou ambicí se pokoušet o představení komplexního modelu. Existuje ale několik faktorů, které bych chtěl zmínit, a které zjevně i v případě přijetí právního předpisu umožňujícího uspořádání referenda již z podstaty jeho funkčnost znemožňují. Důkazem je např. slovenské minimální kvorum 50 % oprávněných voličů, které zneplatnilo 7 z 8 uspořádaných referend ve slovenské historii. Souhlasím s názorem, že vyjádření se k otázce v referendu má stejnou povahu, jako vyjádření se ve volbách. Občan, který z nějakého důvodu v referendu svůj názor volbou nevyjádří dává prostor ostatním voličům a předává své rozhodnutí do jejich rukou. Z tohoto důvodu zdůrazňuji např. „rakouský model“ či „polský model“ v případě konfirmačního referenda změn ústavy, kdy není stanoveno minimální kvorum pro platnost výsledku referenda. Chápu všeobecné obavy z legitimacy výsledků a uvědomuji si, že případná účast ve výši 20 % je z pohledu většinové povahy demokratického rozhodování nízká. Zároveň jsem ale přesvědčen, že vyšší, než 50% účast všech oprávněných voličů je přinejmenším problematicky dosažitelná, vzhledem k poměrně nízké účasti u voleb v uplynulých volebních obdobích.

Ve vztahu k podmínkám iniciace referenda způsobem petice je problematickým parametrem množství podpisů pod iniciativou k návrhu na referendum. Vládní stanovisko vyjádřilo svůj požadavek na minimum 800 000 podpisů iniciační petice občanů. Srovnáme-li tento počet s jinými státy, nelze k návrhu naší vlády přistupovat jinak než skepticky. Považuji toto vládou stanovené minimum za velmi přísné a dovolím si uvést svůj názor, že i přesto, že stanovisko vlády v úvodu deklaruje všeobecnou podporu přímé demokracii, tak tato podmínka vyjadřuje spíše opak.

Jsem přesvědčen, že parametry právní úpravy celostátního referenda vyžadují vážnou diskuzi s odbornou veřejností a že je zapotřebí zkoumat zejména pozorováním jeho praxe v zahraničí jaký vliv na jeho funkčnost mají omezení, výluky témat apod. Tato diskuze ovšem nesmí být samoúčelným (a zdržujícím) dohadováním se nad návrhy, u kterých tak jako tak není vůle, aby byly realizovány. Dojde-li totiž ke přijetí právní úpravy, která bude už ze své podstaty nerealizovatelná, pozbývá zcela smysl.

V závěru bych rád uvedl citát současného bojovníka za přímou demokracii, místopředsedy Poslanecké sněmovny, Tomia Okamury, který do jisté míry velice jednoduše vysvětluje důvod velkého počtu dosavadních návrhů na kodifikaci přímé demokracie v České republice a zároveň i důvod, proč tyto nebyly přijaty: „Vztah profesionálních politiků k demokracii je, slušně řečeno velmi vrtkavý...ať stojí napravo,

či nalevo, když je strana v opozici, volá po posílení přímé demokracie, a v momentě, když vládne, je automaticky proti.“²¹⁴

Jsem přesvědčen, že pokud je napříč většinou politických stran rozšířena podpora myšlenky přímé demokracie, měli by sami politici na otázku (zda má právo občan rozhodovat přímým vyjádřením v referendu) odpovědět kladně a následně již pouze hledat způsoby, jak občanům toto umožnit a to cestou, která nijak neohrozí ústavní pořádek, stabilitu demokratického systému, jeho institucí atd. Najít takovou cestu by mělo být úkolem odborníků, ústavních právníků, historiků, ekonomů atd. Je jejich úkolem, aby veškeré aspekty uvážili a vytvořili spolu návrh právní úpravy referenda (případně jiných nástrojů přímé demokracie), která bude mít podporu napříč politickým spektrem. Je tedy namístě opatrnost, ovšem ne aktivní snaha o diskvalifikaci přímé demokracie. Jak uvádí Mlsna: „Ústavněprávní debata se nemůže omezovat na otázku, zda referendum „ano či ne“, ale na otázky, zda nejsou s výkonem přímé demokracie v českých „luzích a hájích“ spojeny také některé ústavní externality. Vyvolání této debaty je více než žádoucí.“²¹⁵

²¹⁴ OKAMURA, Tomio a Jaroslav N. VEČERNÍČEK, *Umění přímé demokracie: kam dál, Česko?*, 2013, Praha: Nakladatelství FRAGMENT s. r. o., s. 35

²¹⁵ MLSNA, Petr, *Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku*, PF UK v Praze, citováno dne: 16. 12. 2018, s. 21, dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/ustava/Mlsna.pdf>

5. Seznam objektů

Grafy:

Graf č. 1 - Voličská účast při referendech (Švýcarsko)

Graf č. 2 - Postoj občanů k politickým stranám

Tabulky:

Tabulka č. 1 - Převažuje neplatnost slovenských referend

Tabulka č. 2 - Typové rozdělení referend v Rakousku

Tabulka č. 3 – Vybrané oblasti ztížení podmínek funkčního referenda

6. Zdroje

Bibliografie:

ANTOŠ Marek, *Referenda v Evropě: Když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž*, In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, 16 s., ISBN 978-80-210-8351-6

BALÍK, Stanislav, Michal PINK, Andrew Lawrence ROBERTS, Marek RYBÁŘ, Peter SPÁČ, Petra SVAČINOVÁ a Petr VODA, *Kvalita demokracie v České republice*, 2016, Brno: CDK, 223 s., 1. vyd., ISBN 978-80-7325-417-9

BOHDÁLEK, Miroslav, Rakousko, In: FIALA, Petr, PITROVÁ Markéta a ed., *Evropská referenda*, 2005, Brno: CDK, 1. vyd., 12 s., ISBN 978-80-7325-051-5

ČAPEK, Karel, *Hovory s T.G. Masarykem*, 1990, Praha: Československý spisovatel, 558 s., 1. vyd., ISBN 978-80-202-0170-6

DRULÁK, Petr, *Politika nezájmu: Česko a Západ v krizi*, 2012, 323 s., ISBN 978-80-7419-115-2

ĐURĐOVIČ, Martin, *Politická participace a institucionální důvěra*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014., Edice Společnost, sv. 9, 50 s., ISBN 978-80-200-2465-7

FIALA, Petr, PITROVÁ Markéta a ed., *Evropská referenda*, 2005, Brno: CDK, 1. vyd., 311 s., ISBN 978-80-7325-051-5

GERLOCH, Aleš a kol. autorů, *Aktuální problémy demokratizace postkomunistických států střední Evropy: sborník příspěvků z vědecké konference, uspořádané Českou společností pro politické vědy v květnu 1994 v Praze*, Praha: Česká společnost pro politické vědy při Akademii věd České republiky

GERLOCH, A. a Jan KYSELA, ed. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2013, 391 s., ISBN 978-80-7380-448-0.

HAYEK, Friedrich A. von, *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*, 1991, Praha: Academia, 1. vyd., 413 s., ISBN 978-80-200-0278-5

HENDRYCH, Dušan, ed., *Právníkový slovník*, Praha: C.H. Beck. Beckovy odborné slovníky, 3. rozšířené vyd., 1459 s., ISBN 978-80-7400-059-1

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, Virginia BERAMENDI a Andrew ELLIS, ed. *Direct Democracy: the International IDEA handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008. Handbook Series,, 241 s., ISBN: 978-91-85724-50-5

KAPR, Jaroslav, *Co je to demokracie: učební pomůcka o demokracii jako způsobu rozhodování*, 1991, Praha: Sociologické nakl, 1 vyd., 97 s., ISBN 978-80-901059-2-8

KOKEŠ Marian, *Referendum v ČR: Nástroj posílení demokracie, anebo populismu?*, In: ŠIMÍČEK Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, 21 s., ISBN 978-80-210-8351-6

KLÍMA, Karel, *Státověda*, 2006, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 415 s., ISBN 978-80-86898-98-8

KRESÁK, Peter, *Uplatňovanie priamej demokracie v SR, cesta plná ústavných prekážok...*, In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, 36 s., ISBN 978-80-210-8351-6

KUNŠTÁT, Daniel, *Reflexe demokratického režimu: Politický systém v dimenzi historické systémové, hodnotové a ideologické*, In: KUNŠTÁT, Daniel a kol., *25 let české demokracie očima veřejnosti*, Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2014. Edice Společnost, sv. 9., 71 s., ISBN 978-80-200-2465-7

KYSELA Jan, *Referendum jako součást české ústavní politiky*, In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, 34 s., ISBN 978-80-210-8351-6

OKAMURA, Tomio a Jaroslav N. VEČERNÍČEK, *Umění přímé demokracie: kam dál, Česko?*, 2013, Praha: Nakladatelství FRAGMENT s. r. o., 111 s., ISBN 978-80-253-1963-5

PAVLÍČEK, Václav, *Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda*, 1998, Praha: Linde, 1 vydání, 365 s., ISBN 80-7201-141-3

PAVLÍČEK, Václav, *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky (Část I)*, 2001, Praha: Linde, 1. vydání, 551 s., ISBN 80-7201-273-8.

PAVLÍČEK, Václav, *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky (Část II)*, 2004, Praha: Linde, 1. vydání, 241 s., ISBN 80-7201-472-2.

PECHANEC, Pavel, *Přímá demokracie v České republice*, 2011, Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 1. vydání, 182 s., ISBN 978-80-7357-700-1.

PECHANEC, Pavel a VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE, *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*, 2010, Praha: Oeconomica, 25 s., ISBN 978-80-245-1677-6

PEHE, Jiří, *Demokracie bez demokratů, úvahy o společnosti a politice*, Praha: Prostor, 2010, 295 s., ISBN 978-80-7260-234-6

POLÁK, Jiří, *Texty o přímé demokracii: praktická příručka pro stoupence skutečné demokracie*, Krásná Lípa: Marek Belza, 2013, 119 s., ISBN 978-80-87116-29-6

POMAHAČ, Richard, *Průvodce veřejnou správou*, 1999, Praha: ISV, 1. vydání, 246 s., ISBN 978-80-85866-42-1

PŘIBÁŇ, Jiří. *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postnacionální Evropě*, 1. vyd., Brno: Sociologické Nakl. (SLON), 2014. Knižnice Sociologické aktuality, 266 s., ISBN 978-80-7419-175-6

SPÁČ, Peter, *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: volebné reformy a*

referendá po roku 1989, 2010, Brno: CDK, 1. vydání, 278 s., ISBN 978-80-7325-238-0.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Přímá demokracie*, 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 1. vydání, 215 s., ISBN 978-80-210-8351-6

Legislativa:

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu – VII. volební období (sněmovní tisk č. 114/0), a vládní stanovisko (sněm. tisk 114/1), dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=114>

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu – VII. volební období (sněmovní tisk č. 116/0), a vládní stanovisko (sněm. tisk 116/1), dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=116>

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu – VII. volební období (sněmovní tisk č. 559/0), dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=116>

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu – VIII. volební období (sněmovní tisk č. 35/0), a vládní stanovisko (sněm. tisk 35/1), dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=35>

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu – VIII. volební období (sněmovní tisk č. 111/0), a vládní stanovisko (sněm. tisk 111/1), dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=111>

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu – VIII. volební období (sněmovní tisk č. 117/0), a vládní stanovisko (sněm. tisk 117/1),
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=117>

Stenoprotokoly k předloženým návrhům VII. volebního období všeobecně dostupné na:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/index.htm>

Stenoprotokoly k předloženým návrhům VIII. volebního období všeobecně dostupné na:
<http://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/index.htm>

Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

Ústavní zákon č. 2/1993, Listina základních práv a svobod,

Ústava Švýcarské konfederace z 18. dubna 1999

Ústavní zákon č. 327/1991 Sb. o referendu

Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky

Ústavy Rakouské republiky z 10. listopadu 1920

Ústava Výmarské republiky z 11. srpna 1919

Ústava Polské republiky ze 17. října 1997

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb, o referendu o přistoupení ČR k Evropské unii
Zákon č. 27/1954 Sb. o volbách do Národního shromáždění
Zákon č. 85/1990 Sb. o právu petičním

Judikatura:

Nález Ústavního soudu II. ÚS 1969/10 z 27. prosince 2011. Dostupné na:
<http://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=72560>, (cit. dne. 10.12.2018)

Internetové články, studie a ostatní zdroje:

BARTÁKOVÁ, Petra. *Referenda ve vybraných zemích. Srovnávací studie č. 1.* 178 [online], 2006, Parlamentní institut, citováno dne 05. 10. 2018, 28 s., dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/02/05/00020542.pdf>

BOYD, Ovid, *Referenda around the world: History and status of direct democracy* [online], In: 6th Annual Southern California Graduate Student Conference, 2010, citováno dne: 11. 12. 2018, 17 s., dostupné z: https://www.democracy.uci.edu/files/docs/conferences/grad/Boyd_Referenda%20around%20the%20World.pdf

BLUME L., MÜLLER J., VOIGT S. – *The Economic Effects of Direct Democracy – A First Global Assessment*, 2007, citováno dne: 05. 10. 2018, dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-009-9429-8>

CENTRE FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY, *Accession to the European Union* [online], citováno dne: 09. 12. 2018, dostupné z: <http://c2d.ch/referendum/AT/5bbbf50592a21351232e2c93>

CENTRE FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY, *Expropriation of Ruler's Assets* [online], citováno dne: 12. 12. 2018, dostupné z: <http://c2d.ch/referendum/DE/5bbbe28e92a21351232de1a1>

CENTRE FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY, *Law against the enslavement of the German people* [online], citováno dne: 12. 12. 2018, dostupné z: <http://c2d.ch/referendum/DE/5bbbe29492a21351232de303>

ČESKÁ TELEVIZE, *Velký přehled končící sněmovny: pět poslanců nikdy nepromluví, ministři zanedbávali účast* [online], citováno dne: 10. 11. 2018, dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/relax/2299516-velky-prehled-poslanecke-snemovny-2013-2017-5-poslancu-nikdy-nepromluví-ministři>

ČTK, *BIS: Česko ovládá organizovaný zločin. Ovlivňuje rozhodování zastupitelstev i soudců* [online], 2018, citováno dne: 10. 10. 2018, dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-57125750-bis-cesko-ovlada-organizovany-zlocin-ovlivnuje-rozhodovani-zastupitelstev-i-soudcu>

ČTK, *Češi věří více youtuberům než politikům* [online], 2017, citováno dne: 29. 08. 2018, dostupné z <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/cesi-veri-vice-youtuberum-nez-politikum-nejvetsi-duveru-maji/r~37464672e3ed11e794dbac1f6b220ee8/>

ČTK, *Přímá demokracie není dětská hra. Nelze na ni přejít ze dne na den, varuje švýcarský ministr* [online], ČTK, 2017, citováno dne: 13. 12. 2018, dostupné z:

<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/prima-demokracie-neni-detska-hra-nelze-na-ni-prejit-ze-dne-n/r~b8f3b7ecdb8f11e7be860cc47ab5f122/?redirected=1546867850>

DRAGOUN, Radek, *Česko zatím není způsobilé k zavedení přímé demokracie. Referendum o trestu smrti by bylo zhoubné, říká Rychetský* [online], ČTK, 2017, citováno dne: 13. 12. 2018, dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-65940080-cesko-zatim-neni-zpusobile-k-zavedeni-prime-demokracie-referendum-o-trestu-smrti-by-bylo-zhoubne-rika-rychetsky>

DVTV – AKTUÁLNĚ.CZ, *Referendum může rozbit ústavní systém, neumožňuje kompromis, jde v něm o emoce, říká Kysela* [online], 2018, citováno dne: 15. 12. 2018, dostupné z: <https://video.aktualne.cz/dvtv/referendum-muze-rozbit-ustavni-system-neumoznuje-kompromis-j/r~444c47da0db511e894960cc47ab5f122/>

EUROPEAN COMMISSION, *Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states* [online], Strasbourg: Venice Commission (Council of Europe), 2005, citováno dne: 05. 10. 2018, 43 s., dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e)

FOJTŮ, Martina, *Co (ne)umí přímá demokracie* [online], Masarykova univerzita, 2018, citováno dne: 15. 12. 2018, dostupné z: <https://www.online.muni.cz/tema/10448-co-ne-umi-prima-demokracie>

GRABOWSKA, Marta, *Polish National Referendum Act. The accession referenda* [online], In: Yearbook of Polish European Studies, 6/2002, citováno dne: 11. 12. 2018, 26 s., dostupné z: https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y6-2002_Grabowska.pdf

HERZMANN Jan, NEHNĚVAJSA Jiří, *Sociologická encyklopedie* [online], Sociologický ústav AV ČR, citováno dne 10. 4. 2018, dostupné z <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Plebiscit>

CHURCHILL, W., *The worst form of government* [online], 1947, citováno dne 29. 08. 2018, dostupné z: <https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government>

JANUŠ, Jan, *Neomezené referendum? Nedávejme odpůrcům dosavadního řádu vidle, varuje Jan Kysela* [online], 2018, citováno dne: 16. 12. 2018., dostupné z: <https://www.info.cz/pravo/neomezene-referendum-nedavejme-odpurcum-dosavadniho-radu-vidle-varuje-jan-kysela-24092.html>

KAMPWIRTH, Ralph, *Direct Democracy in Germany* [online], 2004, citováno dne: 15. 12. 2018, dostupné na: <http://www.iniref.org/germany.html>

KUBA, Jaroslav, *Referendum není protiústavní* [online], Odborný seminář PS PČR 25. dubna 2018, citováno dne: 15. 12. 2018, dostupné z: <http://www.ceskenarodnilisty.cz/clanky2/Referendum-neni-protiustavni-180522.htm>

MAZANCOVÁ, Hana, *Provázanost organizovaného zločinu a politiky dosahuje „obřích rozměrů“, stojí ve zprávě vnitra* [online], 2018, citováno dne 24. 08. 2018, dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zprava-o-vnitri-bezpecnosti-v-roce-2016-organizovany-zlocin-v-politice-a-seda_1705260600_hm

MLSNA, Petr, *Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku*, PF UK v Praze, citováno dne: 13. 12. 2018, 21 s., dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/ustava/Mlsna.pdf>

PASEKOVÁ Eva, DIMUN Petr, *Kandidát do Senátu Aleš Gerloch: Možné zneužití referenda je rizikem demokracie* [online], Česká justice, 2018, citováno dne: 19. 12. 2018, dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2018/06/kandidat-senatu-ales-gerloch-mozne-zneuzeni-referenda-rizikem-demokracie/>

POLÁK Pavel, *Drahé rakouské referendum o jaderné energii* [online], 2018, citováno dne: 09. 12. 2018, dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/pavel-polak-drahe-rakouske-referendum-o-jaderne-energii>

SERDÜLT, Uwe, *Average Annual Turnout for Swiss Referendum Votes (1879-2013)* [online]., 2014, Ritsumeikan University & University of Zurich, citováno dne 03.05.2018, dostupné z: <https://uweserdult.wordpress.com/2012/10/31/average-annual-turnout-for-swiss-referendum-votes-1879-2011/>

SOMER, Evren, *Direct Democracy in the Baltic States* [online], C2D Working Paper Series 42/2012, 2012, C2D – Centre for Research on Direct Democracy, citováno dne: 18. 12. 2018, 113 s., dostupné z: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/95339/>

SWISS CONFEDERATION: FEDERAL CHANCELLERY, *The Swiss Confederation: A Brief Guide 2018* [online], 2018, citováno dne: 22. 10. 2018, 84 s., dostupné z: <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/dokumentation/the-swiss-confederation--a-brief-guide.html>

SYLLOVÁ, Jindřiška, *Všeobecná referenda ve státech Evropské unie* [online], Parlamentní institut PSP ČR, 2017, citováno dne 03. 10. 2018, 32 s., dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=6>

TURSKA-KAWA, Agnieszka, WOJTASIK, Waldemar, *Direct democracy in Poland. Between democratic centralism and civic localism* [online], In: Journal of Comparative Politics, citováno dne: 11. 12. 2018, 103 s., dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Waldemar_Wojtasik/publication/326230579_Direct_democracy_in_Poland_Between_democratic_centralism_and_civic_localism/links/5b3f5db00f7e9b0df5ffc215/Direct-democracy-in-Poland-Between-democratic-centralism-and-civic-localism.pdf?origin=publication_detail