

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

Přímá demokracie v České republice

PAVEL PECHANEC



Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. 196 s.

Právní stav publikace je k 1. listopadu 2011.

Lektorovali: JUDr. Věra Jirásková, CSc., prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.

© JUDr. Pavel Pechanec

ISBN 978-80-7357-700-1

Vydává Wolters Kluwer ČR, a. s., U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3, v roce 2011 jako svou 916. publikaci. Odpovědná redaktorka Iva Mrázková. Vydání první. Stran 196. Sazba Monika Svobodová. Tisk Serifa, Jinonická 80, 150 00 Praha 5.

www.wkcr.cz, e-mail: knihy@wkcr.cz, tel.: 246 040 405, 246 040 444, fax: 246 040 401

Mé ženě Vieře

Obsah

Seznam použitých zkratk	XI
Slovo o autorovi	XIII
Úvod	1
1 Demokracie	3
1.1 Pojem demokracie a pokus o definici	3
1.2 Reprezentativní demokracie	9
1.3 Přímá demokracie	12
1.3.1 Formy přímé demokracie	15
1.3.1.1 Petice	15
1.3.1.2 Referendum (všelidové hlasování)	16
1.3.1.3 Lidová iniciativa	23
1.3.1.4 Plebiscit	25
1.3.1.5 Odvolání (Recall)	25
2 Přímá demokracie v České republice	27
2.1 Historie institutů přímé demokracie na území dnešní České republiky	28
2.1.1 Instituty přímé demokracie do roku 1948	28
2.1.2 Instituty přímé demokracie od roku 1948 do roku 1989	31
2.1.3 Instituty přímé demokracie od roku 1989	35
2.2 Úprava institutů přímé demokracie de lege lata	37
2.2.1 Ústavní rámec	38
2.2.1.1 Instituty přímé demokracie v Ústavě České republiky	39
2.2.1.2 Instituty přímé demokracie v Listině základních práv a svobod	46
2.2.1.3 Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii	50
2.2.2 Zákonný rámec	56
2.2.2.1 Zákon o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii	56

2.2.2.2	Zákon o místním referendu	61
2.2.2.3	Zákon o krajském referendu	77
2.2.2.4	Zákon o právu petičním	86
2.2.2.5	Referendum napříč právním řádem České republiky	91

3	Legislativní pokusy o zavedení institutů přímé demokracie	93
3.1	Neúspěšné legislativní pokusy	93
3.1.1	Pokus č. 1	93
3.1.2	Pokus č. 2	96
3.1.3	Pokus č. 3	99
3.1.4	Pokus č. 4	101
3.1.5	Pokus č. 5	102
3.1.5.1	Referendum	103
3.1.5.2	Lidová zákonodárná iniciativa	106
3.1.6	Pokus č. 6	108
3.1.7	Pokus č. 7	109
3.1.8	Pokus č. 8	112
3.1.9	Pokus č. 9	115
3.1.10	Pokus č. 10	117
3.1.11	Pokus č. 11	120
3.1.12	Pokus č. 12	120
3.1.13	Pokus č. 13	123
3.1.14	Pokus o referendum ad hoc	124
3.2	Úspěšné legislativní pokusy	125
3.3	Shrnutí	129
4	Instituty přímé demokracie de lege ferenda	132
4.1	Úvahy nad argumenty pro a proti	132
4.1.1	Zneužitelnost přímé demokracie	133
4.1.2	Limity moci lidu	139
4.1.3	Neinformovaný lid	144
4.1.4	Finanční náročnost	145
4.1.5	Legitimita přímé demokracie jako všelék?	149
4.1.6	Lesk a bída kvora	153
4.2	Úvahy ve vztahu k tripartitě moci	155
4.2.1	Přímá demokracie a moc soudní	156
4.2.2	Přímá demokracie a moc výkonná	162
4.2.3	Přímá demokracie a moc zákonodárná	164

4.2.3.1 Lid jako výlučný zákonodárce/ústavodárce	166
4.2.3.2 Lid jako součást legislativního procesu	167
4.2.3.3 Lid jako negativní zákonodárce	168
4.2.3.4 Lid jako subjekt zákonodárné iniciativy	168

Závěr	171
------------------------	------------

Summary	173
--------------------------	------------

Seznam použité literatury	177
--	------------

Rejstřík	181
---------------------------	------------

Seznam použitých zkratk

BGBI	Bundesgesetzblatt, Spolková sbírka zákonů (pojem používaný v Rakousku i Německu)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBI 1994/1013, Ústava Rakouské republiky
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Ústava Švýcarského spříseženstva, v platném znění
ČNR	Česká národní rada
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika ve smyslu ústavního zákona č. 100/1960 Sb.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Základní zákon Spolkové republiky Německo
GOG-NR	Geschäftsordnung des Nationalrates, 1975 BGBI 410, Jednací řád Národní rady Rakouské republiky
Listina základních práv a svobod / / Listina	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
KSČ	Komunistická strana Československa
KSSS	Komunistická strana Sovětského svazu
NRWO	Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates, Nationalrats-Wahlordnung, BGBI 1992/471, zákon o volbách (do) Národní rady Rakouska
Pl. ÚS	Plénium Ústavního soudu České republiky

ÚS	Ústavní soud České republiky
Ústava České republiky / Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění
VolksbegG	Volksbegehrengesetz, BGBl 1973/344 – Wv, zákon upravující lidovou iniciativu v Rakousku
VolksbefrG	Volksbefragungsgesetz, BGBl 1989/356, zákon upravující lidové dotázání v Rakousku
VolksabstG	Volksabstimmungsgesetz, BGBl 1973/79 – Wv, zákon upravující lidové hlasování v Rakousku
VerfahrenG	Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 6), zákon upravující postup dle čl. 29 odst. 6 Ústavy Spolkové republiky Německo

Slovo o autorovi

JUDr. Pavel Pechanec (1983) je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Během studia absolvoval stipendijní pobyty na univerzitách ve Vídni a Hamburku, kde se věnoval problematice přímé demokracie. Od roku 2008 působil jako asistent předsedy obvodního soudu v Praze, a to na všech úsecích činnosti soudu. V roce 2011 vykonal justiční zkoušku a od tohoto roku působí jako samostatný advokát. V současné době dokončuje na Právnické fakultě UK doktorské studium v oboru veřejné právo.

Úvod

„*Ostych: až někdy, až jindy,
snad někdy později;
až budu vědět ještě něco jiného,
až budu vědět ještě něco víc.*“
Josef Čapek, Kulhavý pouťník

Diskuse o přímé demokracii v České republice patří k běžnému politickému koloritu posledních dvaceti let. Četnost diskusí ovšem není přímo úměrná četnosti institutů přímé demokracie v právním řádu České republiky. Jelikož se jedná o téma bytostně politické, bývají i diskuse často nadmíru ideologické, bez věcného rámce, a omezené pouze na půdu Parlamentu. Legislativní proces jako by v případě přímé demokracie zcela postrádal rozměr sociální – celospolečenský. Poptává snad *lid* přímou demokracii, nebo ji poptávají pouze jeho političtí reprezentanti? Existují opakující se konfliktní situace, které nejsou právem normovány, popř. situace, jejichž dosavadní normativní regulace není dostatečná a na které by přímá demokracie byla lékem?¹

Zavádět do právního řádu instituty, jejichž celospolečenská poptávka není zřejmá, je velmi krátkozraké, a to zejména u institutů přímé demokracie, které jsou přímo závislé na míře identifikace lidu s nimi. Lze pak vůbec přímou demokracii zavádět takto „shora“? Neměl by si její zavedení vyžádat přímo lid tzv. zdola? A má k tomu vůbec legální prostředky, když právě instituty přímé demokracie chybí?

Absence oné celospolečenské diskuse má neblahé následky. Přímá demokracie nezřídka bývá vnímána jako synonymum slova *referendum*, aniž by bylo zdůrazněno, že disponuje širokou paletou různorodých institutů a že i samo referendum je jen množinou více pojmů.

V následujícím textu se nebudeme snažit hodnotit míru vhodnosti či prospěšnosti institutů přímé demokracie, neboť se jedná o téma ryze politické. Je totiž na ústavodárci, tedy na Parlamentu, a tím na politicích, jak se v podmínkách reprezentativní demokracie rozhodnou dostát imperativu dělby státní moci a jak tuto dělbu *legitimizují* ve vztahu k lidu jakožto jedinému zdroji veškeré státní moci. Ať už má politická reprezentace na přímou demokracii negativní, či

¹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1995. Legislativní proces, s. 109.

pozitivní názor, vždy se bude jednat o postoj legitimní s konkrétní politickou odpovědností ve vztahu k voličům.

Následující pojednání bude zaměřeno hlavně na rovinu právní a faktickou. Pojedná o přímé demokracii a jejích institutech obecně i ve vztahu k České republice a jejímu právnímu řádu.

Česká republika se nemůže pochlubit propracovanými instituty přímé demokracie na celostátní úrovni. Její občané nemají k dispozici zákon o *obecném referendu* či snad o *lidové iniciativě*, o institutu *odvolání* ani nemluvě. Některé instituty přímé demokracie však jsou zastoupeny na úrovni místních samospráv. Absence celostátní úpravy obecných institutů přímé demokracie vyvolává další otázky. Je snad demokratickým deficitem? Je přímá demokracie nezbytným atributem moderního demokratického státu? Je doplněním, nebo antitezí demokracie reprezentativní? A podobně.

Přímá demokracie jako ryzí forma vlády dnes není uplatňována v žádném státě na světě. Nelze si ale nepovšimnout, že některé státy přímou demokracii jako doplňkový institut demokracie reprezentativní užívají. Jiné státy, včetně států demokratických a právních s vysokou mírou svobody jednotlivce a vyspělou politickou kulturou, uplatňují pouze model demokracie reprezentativní, aniž by tuto absenci považovaly za jakýkoliv druh demokratického deficitu. Existuje tedy univerzální model?

Proto aby bylo možno dostát cílům tohoto pojednání, bylo nezbytné zabývat se těžko uchopitelnými pojmy jako např. *lid*, *legitimita* či *demokracie*. Ke každé definici bylo přistupováno s pokorou a vědomím, že obstojí snad jen tehdy, je-li sledována optikou přímé demokracie. Tam, kde se kniha nevyhnula zjednodušení, je čtenáři v poznámce pod čarou ozřejmen zdroj, který o pojmu obsáhle (bez zjednodušení) pojednává.

Patrně žádná jiná oblast práva nemusí balancovat tak ostražitě mezi právem a politikou jako právo ústavní. Také následující text se pokusí o hodnotovou neutralitu a ryzí pohled právní. Jak již bylo řečeno, jsou otázky potřebnosti či účelnosti zavedení institutů přímé demokracie otázkami výsostně politickými a nepřísluší autorovi je činit.

Neskromnou ambicí této knihy je poskytnout čtenáři dostatečné množství informací a podnětů k tomu, aby si sám na přímou demokracii učinil názor. Stane-li se pak kniha základem pro diskusi a vyprovokuje-li myšlenky další, bude její poslání zcela naplněno.

Nebylo by možné přistoupit k sepsání této knihy bez konkrétní pomoci lidí, kterým se sluší poděkovat. Děkuji tedy zejména prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., univ. prof. Dr. DDr. h. c. Güntheru Winklerovi, JUDr. Věře Jiráskové, CSc., JUDr. Petru Šustkovi, Ph.D., a Marii Pechancové. V neposlední řadě pak děkuji své ženě Věře za trpělivost, díky které jsem se mohl tématu věnovat.

Demokracie

„*Vláda lidu, lidem a pro lid.*“

Abraham Lincoln, Gettysburg, 1863

1.1 Pojem demokracie a pokus o definici

Pojmy jako *čas*, *spravedlnost*, *právo*, *pravda*, *krása* a mnoho dalších patří do té skupiny pojmů, které jsou běžně používány, ale jejichž definice není jednoduchá. Některé z pojmů ani beze zbytku definovat nelze, přestože se o to pokoušejí generace vědců.²

„V podobných nesnázích se tu a tam ocitáme všichni. Jsou to nesnáze člověka, který prohlašuje: Poznám slona, když ho vidím, ale neumím ho definovat. Stejný problém vyjádřil známými slovy i svatý Augustin, když se zamýšlel nad pojmem času: Co jest vlastně čas? Vím to, když se mě naň nikdo netáže; mám-li to však někomu vysvětlit, nevím.“³

Obdobně je to i s definicí *demokracie*. V průběhu staletí totiž byla různými mysliteli nazírána různým úhlem pohledu jejich zkoumání, byly do ní vkládány odlišné představy, rozličný obsah, zaštiťovali se jí nejrozumnější vládci, i ti vpravdě nedemokratičtí.⁴ Byla vnímána jako nevhodná forma vlády lůzy i jako nejideálnější řešení. Následující text se tedy nebude pošetile pokoušet *demokracii* definovat, ale za účelem menšího exkurzu se přidrží zjednodušujícího, všeobecně akceptovatelného dílčího závěru, že demokracie je *formou vlády*, ve které je politická moc odvozena od *lidu*.

² Ke složitosti vydefinování pojmu *právo* srov. např. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1995. 247 s.

³ HART, H. L. A. *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004. Přetrvávající otázky, s. 29.

⁴ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda. Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. 366 s.

Současné výzkumy naznačují, že již před mnoha tisíci let žila prvotní společenství našich předků ve skupinách, v primitivních demokratických společenstvích, „v nejpřirozenějším politickém systému“.⁵

S následným usazováním obyvatelstva započalo i vytváření hierarchických systémů. Starověkým despociím byl pojem demokracie, resp. jakékoli formy vlády lidu, cizí. Ani nejosvícenější starověcí filosofové s vládou lidu nepracovali a preferovali silného vůdce či panovníka.

„Či K'ang-czi se tázal mistra na vládu, řka: Dejme tomu, že bych měl zabít ty, co porušují Cestu, abych pomohl těm, kdo jdou Cestou, co bys tomu řekl? Mistr odpověděl, řka: Jsi zde, abys vládl, nikoli abys zabíjel. Toužíš-li po Dobru, lid bude dobrý. Podstata urozeného muže je podstata větru. Podstata malého je podstata trávy. A když vítr vane nad trávou, tráva se musí ohnout.“⁶

Podstata silného vůdce lidu, panovníka nadaného neomezenou mocí, se prolíná celým starověkem a zřídka pokusy o náznak demokracie končí neúspěšně.⁷ Rozhodnutí lidu učiněná proti vladaři či vůdci jsou vydávána za příklad neschopnosti lidu vládnout sobě samému.

„I promluvil Hospodin k Mojžíšovi: Sestup dolů. Tvůj lid, který jsi vyvedl z egyptské země, se vrhá do zkázy. Brzy uhnuli z cesty, kterou jsem jim přikázal. Odlili si sochu býčka a klanějí se mu, obětují mu a říkají: Toto je tvůj bůh, Izraeli, který tě vyvedl z egyptské země.“⁸

Jakožto pojem se *demokracie* poprvé objevuje v řeckých městských státech. Původ slova je odvozen z řeckého *demos*, tedy lid, a *kratein* neboli vládnout. Prvotní společnosti vytvářející vědomě demokratické formy vlády nalezneme v řeckých městských státech kolem 6. století př. Kr. Obsah pojmu demokracie zde byl chápán vesměs hodnotově záporně jakožto obec/stát ovládaný masou, popř. jako forma vlády, které „se nepřikládal morální význam“.⁹ Ani ona legendární athénská demokracie by dnes s největší pravděpodobností neobstála a jako demokracie by nazírána nebyla. Podíl na politické moci zde měli pouze svobodní muži – občané obce – schopní vojenské služby, popř. ti z mužů, kteří vojenskou službu již vykonali. Ženy, cizinci, otroci, ale také někteří svobodní

⁵ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Kde a jak vznikla demokracie, s. 16.

⁶ *Hovory Konfuciovy*. Praha : Jan Laichter, 1940. Kniha dvanáctá, s. 120.

⁷ K prvotním snahám o primitivní demokracii v raných sumerských státech či Indii srov. Democracy. In *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. St. Petersburg (Florida) : Wikipedia Foundation, [cit. 2010-10-17]. Dostupné z WWW: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Democracy>>.

⁸ Ex 36, 7–8.

⁹ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 29.

občané muži podíl na politické moci neměli. Pojem *lid*, od kterého se odvozuje státní moc, bychom tak optikou výše uvedeného měli nahradit spíše pojmem *bojeschopní občané* (muži), kteří představovali jen asi 1/7 obyvatel Athén.¹⁰ Ti pak jako jediní měli právo participovat na politické moci, ucházet se o úřady, vydávat zákony a soudit.¹¹

Skutečnost, že formy vlády v řeckých městských státech vyvolávaly mnohé otázky a pochybnosti i mezi současníky, nejlépe dokládá množství spisů o hledání ideální formy vládnutí. Za prvního autora, který začal vědecky nazírat organizaci státu a formy vlády, je považován *Platon*.¹² Poté co se rozešel s domovskými Athénami a ztratil víru v demokratické zřízení, zejména po odsouzení a smrti Sokratově, snaží se ve svém díle *Ústava*, ústy Sokratovými, vystavět spravedlivou společnost na třech třídách, z nichž pouze ti nejlepší mohou vládnout obci. V tomto světle bychom o jeho ideální formě vlády mohli hovořit jako o *aristokracii*. Tam, kde hovoří o demokracii, vytýká jí zejména velkou míru svobody, hraničící s anarchií, a nedostatek řádu, vedoucí nutně k její záhubě.¹³

V řeči o člověku demokratickém: „(...) žije den za dnem hověje takto choutce, která se právě nahodí; jednou se opíjí a dává se ukolébati zvuky hudby, podruhé však pije jen vodu a moří se při hubené stravě, tu zase provozuje tělocvik, druhdy však lenoší a o nic se nestará, jindy však jako by se horlivě zabýval filosofií. Často pak vystupuje v životě politickém a tu vyskakuje ze svého místa, řeční i dělá, cokoli se mu namane; a jestliže ho někdy napadne záviděti některým válečníkům, vrhne se na tuto dráhu, pakli peněžníkům, zase na tento obor. A tak nevládne jeho životem ani žádný řád ani nucená kázeň, nýbrž žije tímto způsobem až do konce a říká tomu příjemný, svobodný a šťastný život.“¹⁴

K obdobným závěrům ostatně ve svém díle dochází i *Aristoteles*, který se však s Platonem rozchází v názoru na společné vlastnictví majetku u vůdčích tříd v obci (včetně žen a dětí) a omezí se na prosté odmítání hamižnosti. Definiuje tři správné formy vlády, které ještě dělí hierarchicky, a z nich vyvozuje jejich negativní protiklady. Nejlepší formou vlády je tak podle Aristotela *monarchie*, kde panovník vládne ku prospěchu poddaným. Opakem je *tyranida*, ve

¹⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. 366 s.

¹¹ Do dějin vešel zejména proces se Sokratem obžalovaným ze zločinu rušení státního náboženství a kažení mládeže (zločin podvracení státu), viz PLATON. *Obrana Sokrata*. Praha : Jan Laichter, 1942. 119 s.

¹² Tím není dotčena skutečnost, že již tzv. předsokratovská filosofie se v obecné rovině vládnutím zabývala. K tomu srov. např. PAPROTNÝ, Thorsten. *Stručné dějiny antické filozofie*. Praha : Portál, 2005. 182 s.

¹³ PLATON. *Ústava*. 4., opravené vydání. Praha : OIKOYMENH, 2005. 427 s.

¹⁴ Tamtéž, s. 325–326.

keré tyran vládne pouze ku prospěchu sobě samému. Jako druhou optimální formu vlády označuje *aristokracii*, ve které ku prospěchu celku vládnou nejlepší. Jejím protikladem je *oligarchie*, kde si úzká skupina osob dělí úřady a touží po zbohatnutí nedbaje obecného blaha. Za poslední z optimálních forem vlády označuje Aristoteles *politeiu* – *timokracii*, kterou přirovnává k bratrům, již jsou si rovni. Jejím opakem je *demokracie*, kde vládne dav. Aristoteles však hierarchicky dělí i ony – podle jeho mínění – neoptimální formy vlády a demokracii označuje za nejméně špatnou.¹⁵

Aristoteles přirovnává formy vlády k poměrům v rodině a k přátelství: „(...) demokracie jest ponejvíce v domácnostech bez pánů – tam totiž jsou všichni rovni –, a v těch, v nichž pán jest slaboch, a kde si každý dělá, co chce.“¹⁶

Po obsazení řeckých států Římany se demokracie na dlouhá staletí až na drobné výjimky (Island, Faerské ostrovy, Švýcarsko apod.) vytrácí.¹⁷ Římané vytvořili jiný systém vládnutí, nazývaný *republika*, tj. pojmenovaný složeninou slov *res* (věc) a *publicus* (veřejný). Vláda zde však zpočátku byla jen v rukou urozených (*patriciové*), až v průběhu vývoje se i lid (*plebs*) mohl po lýtých bojích na moci podílet. Římská republika ale byla nakonec nahrazena diktaturou a vládou císařů.¹⁸

Po celý středověk je suverénem panovník, který se snaží svou moc rozšířit, a myšlenka vlády lidu není na pořadu dne. Pouze v rovině teoretické, v bojích panovníka s církví, je formule *omnis potestas a Deo* (všechna moc pochází od Boha) nahrazována formulí *omnis potestas a populo* (všechna moc pochází od lidu), bez nároku na demokratickou formu vlády.¹⁹ Jisté snahy o demokratické uspořádání lze vypožorovat v některých městech severní Itálie, ale vždy nakonec ustoupily autoritářským režimům.²⁰

Demokracie či jiná forma vlády lidu není vlastní ani utopickému myšlení pozdního středověku a počátku novověku. Tommaso Campanella ve svém díle *Sluneční stát* opět staví utopickou vizi společnosti rovnosti, které vládnou filosofové

¹⁵ ARISTOTELES. *Etika Nikomachova*. Praha : Rezek, 2009. 291 s.

¹⁶ Tamtéž, s. 194.

¹⁷ K tomu srov. např. Democracy; History of democracy. In *Wikipedia : the free encyclopedia* [online]. St. Petersburg (Florida) : Wikipedia Foundation, [cit. 2010-10-17]. Dostupné z WWW: <http://en.wikipedia.org/wiki/Democracy;History_of_democracy>.

¹⁸ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Kde a jak vznikla demokracie, s. 19.

¹⁹ Obhajoba Ludvíka Bavorského a císařské nadřazenosti vedená Marsiliem z Padovy, nejvýznamnějším středověkým zastáncem svrchovanosti lidu. K tomu srov. SARTORI, Giovanni. *Teória demokracie*. Bratislava : Archa, 1993. Demokracia v etymologickom zmysle, s. 31.

²⁰ O snaze o ovládnutí měst snažících se o demokracii viz MACHIAVELLI, Niccoló. *Vladař*. Praha : XYZ, 2007. 203 s.

a kněží a která není nepodobná vizi Platonově včetně společných žen, dětí a odmítání soukromého vlastnictví (což zejména vzhledem ke skutečnosti, že Campanella byl dominikánským mnichem, překvapí).²¹

Renesance se demokracii dostalo až v 18. století v souvislosti s velkou francouzskou revolucí, s bojem amerických kolonií za nezávislost a s myšlenkami osvícenství. Demokracie, dříve forma vlády bez hodnotového významu, se znovu dostává do popředí. Lid je opět nazírán jakožto zdroj politické moci – nejvyšší suverén. Kritiky se naopak dostávalo šlechtě a církvi. Hesla o svobodě, rovnosti a bratrství,²² o vládě lidu, lidem a pro lid²³ přežila do dnešních dnů a stala se základem moderních demokratických států. Moderní politické panství již bez demokratické legitimacy nemělo být možným.

„(...) proces univerzalizace partikulárního je vnitřním procesem vzniku politiky. V moderních podmínkách je tento proces patrný například na transformaci lidu z amorfní politické masy na svrchovaného nositele politické moci, univerzálních politických principů a morálních hodnot. Francouzskou i americkou revoluci přes všechny odlišnosti spojuje právě tento proces proměny partikulární politické síly v nositele univerzálních humanistických ideálů a morálně politických hodnot.“²⁴

Práce Johna Locka a Jeana Jacquese Rousseaua položily základ nového nazírání na suverenitu lidu. Rousseau svým dílem ovlivnil smýšlení následujících generací a nezřídka bývá označován za největšího filosofa od dob Aristotelových. Položil základ myšlenky, že lid jakožto nejvyšší suverén by měl být nejvyšším zákonodárcem, zatímco moc výkonnou by měl přenechat k tomu ustavené vládě. Vláda pak v jeho pojetí představuje sluhu suveréna a se suverénem by neměla být směřována.²⁵

„(...) výkonná moc nemůže patřiti celku jako moc zákonodárná nebo svrchovaná, protože tato moc záleží jen v jednotlivých aktech, které nepatří do oboru zákonů, a proto ne do oboru suveréna, jehož všechny činy mohou býti jen zákony (...). Právě proto je ve státě vláda, která se nevhodně směšuje se suverénem, jehož je jenom sluhou.“²⁶

²¹ CAMPANELLA, Thommaso. *Sluneční stát*. Praha : Rovnost, 1951. 115 s.

²² *Liberté, égalité, fraternité* bylo heslem Velké francouzské revoluce roku 1789.

²³ K tomu srov. čl. 2 Ústavy Francouzské republiky.

²⁴ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Mezi právem a spravedlností: sociální prostor legitimizačních fikcí, s. 251.

²⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949. 157 s.

²⁶ Tamtéž, s. 68.

Lid v nazírání Rousseauově svou moc nedeleguje a výkonu své moci se nevzdává. Filozof sám si však uvědomuje nedostatky této teorie a její omezenost co do velikosti státního útvaru.²⁷

Deklarace nezávislosti Spojených států amerických z června 1776 se dovo-
lávala lidu jakožto nejvyššího suveréna, od kterého je odvozena veškerá moc ve
státě. Obdobně i Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 staví lid jakožto
subjekt práv a prvek státu.²⁸ Suverenita lidu se stává základním principem
demokracie a nahrazuje suverenitu panovníka.

Montesquieu státní moc dělí mezi orgány moci zákonodárné, výkonné
a soudní. Lid disponuje silou ustavující (*pouvoir constituant*), od něj jsou od-
vozeny všechny orgány státu, které disponují mocí ustavenou (*pouvoir consti-
tué*). Tato zásada se stává garancí proti libovůli a zneužití státní moci a v pod-
statě i zárukou svobody a ochrany jednotlivce.²⁹

Dějiny sice ve svém cyklickém pohybu ještě mnohokrát uvedly v život
i jiné formy vlády, ale na trendu vedoucím k potvrzení lidu jakožto nejvyššího
suveréna již nic nezměnily.

Z nejtragičtějších připomeňme sovětský komunistický experiment nebo nacio-
nální socialismus. Když Viktor Knapp psal o nacionálním socialismu, systému,
který mu vzal otce i matku, citoval nacistickou právní filosofii: „Nacionálně so-
cialistický stát je státem vůdcovským. Uskutečňuje požadavek po zodpovědném
vedení státu.“ Knapp trefně poznamenává: „A to je teprve ta pravá germánská de-
mokracie, jak praví vůdce v *Mein Kampf*u.“³⁰

Demokracie se i přes tyto excesy stala obecnou formou vlády v desítkách ze-
mí po celém světě,³¹ což některé vedlo k přesvědčení o jejím vítězství a ke kon-
statování konce dějin.³² Nakolik jsou dějiny cyklické a zda demokracie skuteč-
ně dosáhla vítězství co do forem vlád ve světě, ukáže čas.

²⁷ Tamtéž, s. 78–79.

²⁸ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. 366 s.

²⁹ K tomu srov. nález č. 78/2002 Sb. ÚS, sv. 26.

³⁰ KNAPP, Viktor. *Problém nacistické právní filosofie*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2002. Pojem stá-
tu, s. 116.

³¹ Je jen málo států, které samy sebe neprohlašují za demokratické (např. Vatikán, Brunej, Saúd-
ská Arábie, Fidži apod.), k tomu srov. File: Democracy claims.svg. In *Wikipedia: the free en-
cyclopedia* [online]. St. Petersburg (Florida) : Wikipedia Foundation, [cit. 2010-10-18]. Do-
stupné z WWW: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Democracy_claims.svg>.

³² FUKUYAMA, Francis. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha : Rybka, 2002. 379 s.

„Zvítězila tedy demokracie konečně v soutěži a získala podporu lidí na celém světě? To sotva.“³³ „Od občanů v demokratických zemích by tedy bylo moudré, kdyby uznali, že během dohledné budoucnosti mnoho (pokud ne všechny) zemí světa nebude demokratických.“³⁴

Na počátku tohoto malého exkurzu k poznání demokracie byl učiněn dílčí závěr, že je formou vlády, ve které je politická moc odvozena z vůle lidu. Po- nechejme prozatím stranou, že i pojem *lid* vyvolá definiční obtíže, a spokojme se s poznáním, že pod pojmem *lid* dnes nazíráme podstatně větší skupinu, než tomu bylo v minulosti. „Konstrukce, podle které *všechna moc vychází z lidu*, představuje jistou abstrakci, teoretické východisko, které nutně musí mít své praktické provedení.“³⁵ Jak tedy vystavět stát, kde veškerá moc bude ospravedlnitelná vůlí nejvyššího suveréna – lidu? Má snad lid vykonávat veškerou svou moc *přímo*, nebo postačí k ospravedlnění, bude-li ji vykonávat *zprostředkova- ně*? Nebo je namístě obě koncepce spojit? A má vůbec současné pojetí demo- kracie něco společného s jeho pojetím athénským?

Dnešní doba k demokracii přidává různá adjektiva, např. *liberální*, *post- křesťanská*, *sociální* apod. Než však pojem demokracie definitivně přenecháme politologii, vyjmemme pro další pojednání pouze dvě z adjektiv – demokracii *reprezentativní* a *přímou*.

1.2 Reprezentativní demokracie

Je zcela nepochybné, že moderní státy dávají přednost demokracii reprezenta- tivní před demokracií přímou. Přesto však existují jisté reminiscence demokracie přímé, byť jsou v naprosté menšině.³⁶

Robert Dahl vytyčil pět kritérií, jejichž splnění zaručí rovný přístup k účas- ti na rozhodování. Jsou jimi účinná participace, volební rovnost, poučené poro- zumění, kontrola nad nastolováním témat k projednávání a zapojení všech do- spělých.³⁷ Právě požadavek účinné participace v moderních rozlehlých a přelidněných státech nelze zachovat.

³³ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Opravdu potřebujeme průvodce, s. 7.

³⁴ DAHL, Robert. *Demokracie a její kritici*. Praha : Victoria Publishing, 1995. Demokracie v zít- řejším světě, s. 288.

³⁵ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 177.

³⁶ Přímá demokracie je dodnes uplatňována např. v některých švýcarských kantonech a v někte- rých městech v americkém Vermontu.

³⁷ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Kritéria demokratického procesu, s. 39.

Tuto skutečnost si dobře uvědomovali i tzv. otcové zakladatelé. Když se James Madison obrátil na obyvatele New Yorku, vyličil, proč demokracie v čisté podobě nemůže v nově budovaném státě fungovat: „Republika, čímž myslím vládu uskutečňovanou prostřednictvím zvolených zástupců, otevírá odlišné perspektivy a slibuje poskytnout lék, který hledáme. (...) Existují dva velké rozdíly mezi demokracií a republikou; za prvé je v republice vláda postoupena malému počtu občanů, které ostatní zvolili, za druhé se může republika svým rozsahem týkat většího počtu občanů a většího území.“³⁸

Ostatně podle některých historiků značné množství obyvatel znemožnilo řádné fungování athénské demokratické *polis* a vedlo k jejímu oslabení.³⁹ Z pohledu moderního demokratického státu se tak zdá reprezentativní demokracie jako jediná alternativa.

O reprezentativní demokracii hovoříme tam, kde lid realizuje svou státní moc prostřednictvím svých *volených* zástupců, prostřednictvím svých reprezentantů. Reprezentanti lidu a orgány státu nadané státní mocí odvozují tuto moc právě od lidu – nejvyššího suveréna – „jsou legitimováni na základě volby lidem“.⁴⁰ V demokratickém státě tak žádný orgán nebo jednotlivec nemůže vykonávat státní moc, nebyl-li k tomu legitimován lidem přímo nebo zprostředkovaně. S velikostí a složitostí moderního státu je ovšem zřejmé, že lid nemůže přímo *volit* každého nositele státní moci.

V této souvislosti proto hovoříme o tzv. *legitimizačním řetězci*.⁴¹ V podmínkách České republiky se nabízí příklad, kdy lid volí členy Parlamentu České republiky přímo, v pravidelných volbách, přičemž členové Parlamentu volí následně např. prezidenta republiky. Prezident pak odvozuje svoji státní moc od lidu, byť jím nebyl volen přímo, a to právě s poukazem na legitimizační řetězec, přičemž lid – nejvyšší suverén – je legitimační základnou.

Praktické provedení teoretického východiska lidu jakožto nejvyššího suveréna představuje v reprezentativní demokracii institut *voleb*. Na základě voleb se utvářejí orgány zastupitelské demokracie, na základě voleb legitimuje lid nositele státní moci.⁴² Volby v demokratickém státě nesou adjektiva jako *všeobecné, rovné, přímé, tajné*.⁴³ Bez těchto adjektiv by volby byly jen procedurou, ve které se by se lid periodicky vzdával své vlastní suverenity, bez možnosti výběru by

³⁸ HAMILTON, Alexander, JAY, John, MADISON, James. *Listy federalistů. Soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálnímu shromáždění 17. září 1787*. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994. *Federalista*, č. 10, James Madison, s. 73.

³⁹ DAHL, Robert. *O demokracii*. Praha : Portál, 2001. Demokracie v různém měřítku, s. 99.

⁴⁰ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní demokracie, s. 180.

⁴¹ Tamtéž, s. 181.

⁴² HENDRYCH, Dušan, et al. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 1459 s.

⁴³ Srov. čl. 18 Ústavy České republiky.

byly jen podvodem.⁴⁴ Zda se v nich uplatní systém poměrného zastoupení či systém většinový, jejich kombinace či jiný model, nyní ponechejme stranou.⁴⁵

Podle dikce čl. 18 odst. 3 Ústavy České republiky náleží právo volit (tzv. aktivní volební právo) každému občanu České republiky, který dosáhl věku 18 let. Nyní je namístě navrátit se k pojmu *lid*, který byl výše opuštěn, aniž by byl řádně definován. I zde je ovšem nutno upozornit na nedokonalost každé definice.

„Kdo je lid? Každý pokus o odpověď a každá definice znamená již předem zradu zájmu lidu. Lid, obdobně jako starozákonní Jahve, nemůže mít konkrétní podobu.“⁴⁶

Pod pojmem lid je ústavním pořádkem České republiky nazírán subjekt rozhodující o mocenských poměrech a postavení jednotlivce na území ČR.⁴⁷ Bylo-li výše řečeno, že státní moc je v demokratickém státě odvozena od lidu, pak v podmínkách České republiky bude pod pojmem lid v souvislosti s přímou demokracií nazírán souhrn občanů státu oprávněných k aktivní účasti (oprávněných hlasovat) formou přímé demokracie. Obecně tedy občané České republiky starší 18 let.

„Lid má prvotní kreační pravomoc, to znamená právo vytvářet jiné orgány státu. (...) Suverénní lid má podle tohoto pojetí moc ustavující (*pouvoir constituant*), tj. má právo dát si ústavu a podle potřeby ji měnit, kdežto mocí ustavenou (*pouvoir constituer*) jsou funkce uskutečňované na základě ústavodárného aktu.“⁴⁸

Je zřejmé, že pod pojmem *lid* si budeme v moderním demokratickém státě představovat větší množství subjektů, než tomu bylo v minulosti. Již bylo uvedeno, že státní moc byla v Athénách odvozována od pouhé 1/7 obyvatel, po francouzské revoluci v roce 1791 disponovaly volebním právem pouze 4 mil. obyvatel z celkových 27 mil., po zavedení tzv. všeobecného volebního práva v Rakousku v roce 1907 nepříslušelo právo volit ženám, důstojníkům a vojákům v činné službě, lidem pobírajícím chudinskou podporu atd.⁴⁹ Naproti tomu při

⁴⁴ SARTORI, Giovanni. *Teória demokracie*. Bratislava : Archa, 1993. Demokracia v etymologickom zmysle, s. 31.

⁴⁵ K tomu srov. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha : Linde, 2008. 191 s.

⁴⁶ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 27.

⁴⁷ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4., opr. a dopl. vyd. Brno : Doplněk, 2003. Principy konstitucionalismu v ČR, s. 198.

⁴⁸ PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJKA, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. Díl 1. Ústavní systém*. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha : Linde, 1998. Základní ustanovení, s. 58.

⁴⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Pojem demokracie a prostředky jejího uskutečňování, s. 178.

volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2010 bylo v České republice 8 415 892 oprávněných voličů z celkových 10 515 818 obyvatel, což činí přibližně 80 % všech obyvatel ČR.⁵⁰

Výše uvedené vede mnohé k závěru, že reprezentativní demokracie poskytuje suverenitě lidu dostatečné naplnění, a to právě ve volbách reprezentantů lidu, konkrétních nositelů státní moci, a v dalších institutech zaručujících suverenitě lidu nedotknutelnost (např. právu na odpor).⁵¹ Přímá demokracie by tak v logice výše uvedeného znamenala pouze jakýsi nadstandard – doplněk, který není nezbytným atributem demokratického státu.⁵²

1.3 Přímá demokracie

Tam, kde lid neomezuje výkon své státní moci pouze na volby zástupců, nýbrž se na ní také sám bezprostředně podílí, hovoříme o přímé demokracii. Mnohými autory je přímá demokracie nazírána jako nedosažitelný ideál, který mohl být s úspěchem aplikován na malém území řecké *polis*, nikoliv v moderních státech.⁵³

„Bereme-li výraz v přísném slova smyslu, nikdy neexistovala pravá demokracie a nikdy nebude existovati. Je proti přirozenému řádu, aby velký počet vládl a aby malý počet byl ovládán. Nemůžeme si představit, že by lid zůstával stále shromážděn, aby se zabýval veřejnými záležitostmi, a je zřejmé, že by nemohl na to zříditi výbory, aniž by se změnila forma správy. (...) Kdyby byl národ bohů, vládl by si demokraticky. Vláda tak dokonalá se nehodí pro lid.“⁵⁴

V čisté formě přímá demokracie označuje takovou organizační formu státu, kde lid uskutečňuje svou státní moc bezprostředně bez jakýchkoli reprezentantů. V současné době bychom ve světě nenašli žádný stát, kde by byla přímá demokracie takto uskutečňována. Ani Švýcarsko, země, kde přímá demokracie představuje takřka každodenní realitu, není ničím jiným než kombinací demokracie zastupitelské a přímé.

⁵⁰ *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 28. 5. – 29. 5. 2010.* Praha : ČSÚ, 2010. 1 s. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/t/6500231CD6/\\$File/4204102.pdf](http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/t/6500231CD6/$File/4204102.pdf)>.

⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. 935 s. Obdobně MLSNA, Petr. *Úvaha nad přímou demokracií v ČR. Právní zpravodaj*, 2008, č. 10, s. 11.

⁵² Tamtéž, s. 18.

⁵³ K tomu srov. ŠAMALÍK, František. *O politické společnosti*. Brno : Masarykova univerzita, 1994, s. 59 an.

⁵⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949. O demokracii, s. 78–79.

Tento významný aspekt bezprostřední participace lidu na výkonu státní moci nebývá přijímán jednotně jakožto významné pozitivum: „Bez ohledu na volební proces lze zajistit jednotlivci v rámci jemu zaručených politických svobod mnohem účinnější mechanismy participace na správě věcí veřejných než formou přímé demokracie, v našich úvahách omezené na formu referend.“ Autor pak dále vysvětluje, co účinnějšími mechanismy míní: „(...) neformální postupy, jako je žádost o poskytnutí informací od státního orgánu, zveřejňování co největšího množství materiálů ze strany státních orgánů či možnost občanů, aby mohli vstupovat se svými připomínkami do legislativního procesu apod. Ukazuje se, že zájem veřejnosti o maximální transparentnost je vnímán pozitivněji než přímý podíl na správě věcí veřejných formou referenda nebo přímých voleb.“⁵⁵

Nelze si tedy nepoložit otázku, proč přímá demokracie je v mnoha moderních demokratických státech zcela běžným institutem zakotveným v právních rádech, když princip svrchovanosti lidu je zachován i ve státě, který má formu demokracie reprezentativní. Proč existuje i ve státech, kde vyspělá právní kultura zapříčinila, že informace o činnosti státních orgánů jsou samozřejmostí?

K zodpovězení položené otázky je nutno zabývat se pojmy *legalita* a *legitimita*.⁵⁶ Zatímco *legalita* spočívá v uplatňování zákonnosti, dodržování zákonů a pozitivního práva, je pojem *legitimity* komplexnější.⁵⁷ Je-li nějaká skutečnost (rozhodnutí, vláda apod.) legitimní, je i ospravedlnitelná.⁵⁸

„Moderní politické panství předpokládá demokratickou legitimitu v tom smyslu, že jakékoli rozhodování, moc a donucení musejí prvotně vycházet zdola a všechny instituce jsou v poslední instanci tak či onak vždy odvozeny od všeobecných voleb, tj. lidového hlasování a souhlasu ovládaných.“⁵⁹

⁵⁵ MLSNA, Petr. Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*, 2008, č. 10, s. 11.

⁵⁶ Ani zde nelze beze zbytku pojmy vydefinovat a bude nutné se přidržet zjednodušeného pojetí. K tomu srov. PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. 284 s.

⁵⁷ K významu pojmů *legalita* a *legitimita* srov. např. PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Teorie suverenity, s. 83; dále např. HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 1459 s. Tradiční právní pozitivisté rozdíl v pojmech *legalita* a *legitimita* neshledávali. Bludný kruh shrnutý do věty „Právo je právo, protože je právo“ vyřešila tzv. Radbruchova formule: „Pozitivní právo (...) má přednost i tehdy, pokud je obsahově nespravedlivé a neúčelné, vyjma toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nesnesitelné míry, že zákon musí jako ‚nenáležitě právo‘ (unrichtiges Recht) spravedlnosti ustoupit.“ K tomu srov. HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. Impulsy k diskusi z doby nedávné, s. 19.

⁵⁸ HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 1459 s.

⁵⁹ PŘIBÁŇ, Jiří. *Disidenti práva*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. Legitimita bez svrchovaného lidu, s. 29.

Státní moc a orgány jí disponující tak v moderním demokratickém a právním státě musí svou legitimitu odvozovat od lidu: „Je vyloučeno, aby vedle sebe stály státní orgány, které odvozují svou legitimitu z odlišných zdrojů. Na jedné straně od lidu a na druhé straně od něčeho jiného (třeba od Boha).“⁶⁰

Zastupitelská demokracie jakožto forma svrchovanosti lidu zaručuje legitimní rozhodování, moc i donucení. Lid je totiž, jak ostatně již bylo uvedeno, legitimační základnou. Nelze ale vyloučit situaci, kdy se reprezentanti lidu budou zdráhat v zásadní věci rozhodnout s poukazem na význam takového rozhodnutí, na jeho celospolečenský dopad, byť státní mocí disponují legálně a legitimizační řetězec byl zachován. V takovém případě to pak bude lid, nejvyšší suverén, který takovému rozhodnutí dodá nejvyšší možnou míru legitimacy (např. přijetí, změna či rušení ústavních zákonů).

Takovéto „zdráhání se“ lze ostatně vytušit i v postoji Parlamentu České republiky (Senát Parlamentu České republiky) při rozhodování o vstupu České republiky do Evropské unie. V důvodové zprávě k předkládanému návrhu ústavního zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, když Senát zvažoval, zda o přistoupení rozhodnout kvalifikovanou většinou na půdě Parlamentu nebo zda rozhodnutí přenechat lidu, se přiklonil k referendu s následujícím odůvodněním: „(...) samo rozhodnutí Parlamentu se (...) zdá nedostatečné.“

Lze tedy učinit dílčí závěr, že reprezentativní a přímá demokracie se vzájemně nevylučují. Demokracie přímá není *antitezí* demokracie reprezentativní, ale tam, kde tak suverén uzná za vhodné, je jejím doplněním. Nejvyšší suverén – lid – vykonává svou moc přímo pouze tam, kde tak sám uzná za vhodné, popř. tam, kde jej o to jeho reprezentanti požádají. Čistá forma státu přímé demokracie ve světě neexistuje. Naopak nalezneme státy, kde se suverenita lidu omezuje pouze na volbu zástupců, aniž bychom takový stát mohli označit za nedemokratický (Německo).⁶¹ Absence přímé demokracie proto nemá vliv na legalitu, ale může znamenat jistý deficit na poli legitimacy (k pojmu legitimacy se ještě navrátíme při úvahách *de lege ferenda*).

⁶⁰ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4., opr. a dopl. vyd. Brno : Doplněk, 2003. Principy konstitucionalismu v ČR, s. 215.

⁶¹ K tomu srov. PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v Rakousku a Německu: Německá „nulová varianta“. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*. 2010, 5, s. 7–25.

1.3.1 Formy přímé demokracie

Přímá demokracie je množinou mnoha pojmů a nabývá rozličných podob. Následující text se bude snažit popsat *nejvýznamnější* formy, kterých přímá demokracie v soudobých demokratických státech nabývá.

1.3.1.1 Petice

Historicky nejbliže k formě přímé demokracie má institut *petice*. Samotný pojem pochází z latinského slova *petitio*, které znamená žádost. Již v nejstarších dobách se touto formou obracely všemožné zájmové skupiny (měšťané, cechy, šlechta apod.) na panovníka s nejrůznějšími požadavky.⁶² Možnost poddaných být takto vyslyšen vrchností však nekorespondovala s žádnou povinností vrchnosti na podněty reagovat, a lze tak oprávněně hovořit pouze o jakési jednostranné „milosti“ či „velkorysosti“ vrchnosti směrem k poddaným. Teprve se zánikem poddanství se z „milosti“ dané poddanému být vyslyšen vrchností stává nárok občana vůči veřejné moci s jasně stanovenými právy a povinnostmi na obou stranách.

Moderní demokratické státy právo petiční zaručují zpravidla ve svých ústavách. Na území dnešní České republiky bylo právo petiční zaručeno již v dobách Rakouska-Uherska a dále pak v ústavách z roku 1920 a 1948. V Ústavě z roku 1960 nebyl pojem petice výslovně použit, ale návrhy, stížnosti a podněty státním orgánům byly, alespoň formálně, zaručeny. Recentní právní úprava již opět právo petiční formou ústavních zákonů garantuje.⁶³

Obecně se petice vyznačují menší formální náročností vyžadovanou zákonem.⁶⁴ Adresátem petice jsou státní či samosprávné orgány.⁶⁵ Orgány státní moci jsou zavázány petici přijmout, zabývat se jí a v přiměřených lhůtách na ni adekvátně odpovědět. Ze subjektivního práva podat petici ovšem neplyne právo na to, aby jí bylo obsahově vyhověno.⁶⁶ Historicky vymezenou oblastí, do které nelze peticí ingerovat, je oblast výkonu moci soudní.

⁶² K tomu srov. např. MALÝ, Karel, et al. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2., upravené vydání. Praha : Linde, 1999. Dějiny státu a práva za kapitalismu, s. 193.

⁶³ Více k problematice petice a jejímu historickému vývoji na území dnešní ČR viz kap. o historii přímé demokracie na území ČR.

⁶⁴ Lze konstatovat, že formální náročnost na petice klesá i s ohledem na judikaturu soudů, zatímco závazek státního orgánu petici projednat a zabývat se jí je stejnou optikou nazírán přísněji. K tomu srov. PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 186.

⁶⁵ ÚS 350/04, č. 47, sv. 34 Sb. n. u. Adresát petice.

⁶⁶ HENDRYCH, Dušan, et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. Petice a stížnosti, s. 685.

Větší formální náročnost zákon u petice vyžaduje zpravidla tam, kde se petice stává základem hmotněprávního nároku (např. registrace nové politické strany, politického hnutí). Právní řád zde sleduje záměr, aby pro vznik určitých subjektů byla dostatečně vyjádřena podpora lidu (jedná se zpravidla o politické strany a hnutí, o církve a náboženské společnosti apod.). I některé formy přímé demokracie vyžadují, aby k jejich iniciaci byl doložen, např. jistou formou petice či formou příbuznou, společenský zájem na jejich uskutečnění (např. místní referendum).⁶⁷

Petice je tedy, na rozdíl od referenda, neformálním vyjádřením názorů obyvatelstva se stanovenou povinností orgánů státní moci se peticí zabývat a na ni reagovat. Politickou váhu petice však nelze podcenit, neboť je přímo úměrná identifikaci občanů s jejím obsahem. Úprava petičního práva je nezbytným atributem moderního právního státu. Jsou-li instituty přímé demokracie nazírány jako projev práva na bezprostřední participaci občanů na státní moci, je petice projevem práva na svobodu projevu, s právem předvídanými právními důsledky.⁶⁸

1.3.1.2 Referendum (všelidové hlasování)

Patrně žádný jiný pojem není s přímou demokracií spojován v takové míře jako *referendum*, byť je pouze jednou z jejích forem. Referendum bývá také označováno jako všelidové hlasování (pojmy „referendum“ a „všelidové hlasování“ jsou v textu používány jako synonyma).⁶⁹ Byť se velmi podobá volbám⁷⁰ (ve většině zemí se také samotné hlasování řídí alespoň subsidiárně volebními zákony), nehlasuje zde lid o volbě svých zástupců, nýbrž sám *meritorně* rozhoduje ve věci samé. Bývá tomu tak zejména tehdy, pokud jej k tomu vyzvou jeho reprezentanti, popř. pokud si sám lid takové rozhodnutí vynutí.

Konání referenda, jak popsáno výše, není-li iniciováno přímo lidem, bývá zpravidla iniciováno nejvyššími ústavními orgány (prezidentem, vládou, parlamentem) nebo na základě povinnosti přímo uložené ústavou či zákonem.

Referenda lze rozlišovat na základě mnoha kritérií (např. dle závaznosti výsledků, dle území, na kterém se koná, popř. dle povinnosti či dobrovolnosti jeho uskutečnění).

⁶⁷ Tamtéž, s. 685–686.

⁶⁸ Shodně nález Ústavního soudu ÚS 21/94, č. 35, sv. 1 Sb. n. u.

⁶⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 186. HENDRYCH, Dušan, et al. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 1459 s.

⁷⁰ Tamtéž, s. 186.

a) Kategorizace referenda z hlediska závaznosti: referenda konzultativní a závazná

Má-li být referendum skutečně přímou participací lidu na státní moci, musí být jeho výsledek pro orgány státní moci závazný. Je-li lid nejvyšším suverénem a bude-li vyzván, aby přímo rozhodoval formou referenda, mělo by jeho rozhodnutí být nejméně stejně závazné jako rozhodování jeho zástupců. Říci opak by popíralo i prastarou zásadu civilního práva *Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*, která, byť parafrázovaně, musí platit i v relaci lid – reprezentant lidu.

Zcela samostatnou kapitolou je úprava kvora. Je-li referendum závazné, pak je zpravidla vyžadováno dodržení pevně stanoveného kvora, a to právě s odkazem na legitimitu rozhodování. Ústavodárce kvorum nestanoví pouze výjimečně, zpravidla v zemích s vysokou politickou kulturou. Podle švýcarské ústavy, vyžaduje-li ústava pouze hlasování lidu, pak rozhoduje nadpoloviční většina všech odevzdaných hlasů.⁷¹ Rakouská úprava hlasování v referendu v čl. 45 B-VG také stanoví, že při lidovém hlasování rozhoduje absolutní většina platně odevzdaných hlasů, aniž by vyžadovala minimální nutné kvorum pro platnost hlasování. Naopak s kvorem pro závazné hlasování počítá úprava slovenská, která k platnosti referenda vyžaduje, aby se hlasování zúčastnila alespoň nadpoloviční většina oprávněných voličů.⁷²

Závazné všelidové hlasování bývá označováno také jako mandatorní, rozhodovací či rozhodovací.⁷³ Závazné je referendum tehdy, pokud se jeho výsledkem musí orgány státní moci řídit. Výsledek referenda má tedy bezprostřední právní účinky.

Naopak referendum konzultativní nepředstavuje pro orgány státní moci závazek řídit se jeho výsledkem. Lze hovořit o jeho vlivu politickém či faktickém, ale pak se jen nejasně definuje rozdíl mezi účinkem nezávazného referenda a peticí. Nezávazná referenda bývají iniciována takřka vždy výhradně tzv. *shora*, tedy orgány státní moci. Iniciace takzvaně *zdola*, tedy z vůle lidu, nemá v tomto případě význam. Nelze si představit ochotu lidu iniciovat nezávazné referendum, neboť stejného efektu je možno dosáhnout formálně nenáročnou peticí. Konzultativní referendum tak představuje jen jakýsi kvalifikovaný průzkum veřejného mínění.⁷⁴

⁷¹ Čl. 142 BV.

⁷² Srov. čl. 98 odst. 1, 2 úst. zák. č. 460/1992 Z. z., Ústavy Slovenskej republiky.

⁷³ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie ve střední Evropě*. [s. l.], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

⁷⁴ Tamtéž.

b) Kategorizace referenda z hlediska předmětu hlasování: referenda zákonodárná, ústavodárná, věcná

Předmět hlasování (obsah referenda) bývá zpravidla vymezen spíše negativně. Je zřejmé, že ani nejvyšší suverén nemůže v demokratickém právním státě rozhodovat o čemkoli, byť například sám Rousseau by s tímto závěrem nesouhlasil.

„(...) ve státě není žádný základní zákon, který by se nemohl odvolati, ani ne sama smlouva společenská; neboť kdyby se všichni občané shromáždili, aby zrušili tuto smlouvu za společného souhlasu, nelze pochybovati o tom, že by byla zákonitě zrušena.“⁷⁵

Problematicke, zda existuje oblast, která je neměnná a rezistentní vůči jakýmkoli zásahům ústavodárce (ať již je jím parlament, či lid), se budeme věnovat podrobněji v části úvah *de lege ferenda*.

Za účelem pouhé kategorizace doplňme, že referenda se dělí dle předmětu, o němž má lid rozhodnout. Nejčastěji je formou referenda rozhodováno o zákonech („běžných“ či ústavních), popř. o otázkách věcných.

Při rozhodování o zákonech lid zpravidla funguje jako negativní zákonodárce (hlasuje-li *ex post*, viz níže), popř. sám rozhoduje o tom, zda se zákon mu předložený, popř. jím k hlasování vyžádaný stane součástí právního řádu (platným a účinným; hlasuje-li *ex ante*, viz níže).⁷⁶

Podle čl. 140 švýcarské ústavy je nutné konat referendum, jedná-li se o změnu ústavy, vstup do organizací kolektivní bezpečnosti nebo do nadnárodních společenství, v případě naléhavých spolkových zákonů (*dringlich erklärten Bundesgesetze*), které jsou prohlášeny za neodkladné a které nemají ústavní podklad a jejichž doba platnosti přesahuje jeden rok. Takové zákony musí být do jednoho roku od svého přijetí Spolkovým shromážděním předloženy k všelidovému hlasování.⁷⁷

Při rozhodování věcném rozhoduje lid např. o záměru jeho reprezentantů, který bývá zpravidla diskutabilní (např. s ohledem na finanční náročnost záměru).

Lid byl svými reprezentanty dotazován např. v Rakousku, kdy rozhodoval, zda se má Salcburk ucházet o pořádání zimních olympijských her v roce 2010, kdy

⁷⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949. O prostředcích, jak předejiti usurpacím vlády, s. 115.

⁷⁶ K tomu srov. např. rakouskou úpravu, kde dle dílky čl. 43 B-VG je každé zákonodárné usnesení Národní rady předloženo lidovému hlasování po skončení řízení dle čl. 42 B-VG, avšak před podpisem spolkového prezidenta, rozhodne-li o tom Národní rada či požádá-li o to většina členů Národní rady (§ 84 a § 106 GOG-NR).

⁷⁷ Srov. čl. 140 BV.

většina dotázaných rozhodla pro kandidaturu.⁷⁸ V Horním Rakousku takto byla řešena stavba hudebního divadla v Linci, kdy návrh byl naopak lidem zamítnut.⁷⁹

Zákon vymezí nejčastěji negativně, co předmětem hlasování v referendu být nemůže. Negativní vymezení však bývá podrobněji upraveno zejména v souvislosti s lidovou iniciativou, neboť zde si sám lid stanovuje téma, o němž chce rozhodovat, zatímco při referendu rozhoduje o tématu, které již projednal či teprve projedná zákonodárce, jenž je striktně vázán ústavou a zákony, tedy nepředpokládá se, že by tímto sítím prošly návrhy, které jsou z pohledu demokratického právního státu nepřijatelné.⁸⁰

c) Kategorizace referenda z hlediska okamžiku konání: *ex ante*, *ex post*

Klasifikace z hlediska času rozhodování bere v potaz skutečnost, zda referendum předchází či navazuje na schvalovací proces v zákonodárném sboru. Rozhoduje-li lid předem, tedy *ex ante*, funguje zde jako pojistka, popř. jako silný legitimizační zdroj přijímaného rozhodnutí. Referendum by se tak logicky mělo uskutečnit jako součást schvalovacího procesu, v případě, kdy je rozhodováno o zákoně, pak nejpozději před jeho účinností.

Rakouská ústava jasně ve svém čl. 43 B-VG stanoví, že každé zákonodárné usnesení Národní rady je předloženo lidovému hlasování po skončení řízení dle čl. 42 B-VG, avšak před podpisem spolkového prezidenta, tedy před vyhlášením ve sbírce zákonů, rozhodne-li o tom Národní rada či požádá-li o to většina členů Národní rady.⁸¹ Iniciace tohoto fakultativního referenda tak náleží pouze Národní radě.

Referendum probíhající o již přijatém, platném a účinném zákoně, popř. již existující skutečnosti (rozhoduje-li se o jiné skutečnosti – referendum věcné – viz výše), označujeme jako referendum *ex post*. Při takovémto rozhodování je ovšem potřeba dbát a vážit zásady ochrany dobré víry a šetření práv třetích osob nabytých v dobré víře.⁸² Lid v tomto případě zafunguje jako jakýsi „negativní zákonodárce“ (někteří autoři nazírají takové referendum jako institut *sui generis* a nazývají jej „lidové veto“).⁸³ Tato role je ve většině států přisuzována nejvyššímu, popř. ústavnímu soudu.

⁷⁸ Srov. <<http://www.salzburg.gv.at/>>.

⁷⁹ Srov. <<http://www.musiktheater.at/verein/freunde.htm>>, dále <<http://www.linz.at/>>.

⁸⁰ Srov. § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁸¹ Srov. § 84 a § 106 GOG-NR.

⁸² PECHANEC, Pavel. *Prímá demokracie ve střední Evropě*. [s. l.], 2008. 127 s. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

⁸³ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4., opr. a dopl. vyd. Brno : Doplněk, 2003. Formy realizace státní moci a práva na samosprávu, s. 384.

V podmínkách České republiky je toto právo přiznáváno tradičně Ústavnímu soudu, který se ke své roli opakovaně hlásí i ve své judikatuře: II. ÚS 272/98: „Pravomoci Ústavního soudu jsou taxativně vymezeny v čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož Ústavní soud může pouze zrušit ustanovení zákona, která jsou v rozporu se základními lidskými právy a svobodami, nemůže je však nahradit ani doplnit, neboť plní ‚pouze‘ roli tzv. negativního zákonodárce. Text zákona může změnit jen zákonodárný orgán.“

Základní rozdíl však spočívá v tom, že nejvyšší soudní orgány rozhodují optikou ústavy a slučitelnosti posuzovaných zákonů s ústavním pořádkem dané země. Lid však těmito skutečnostmi při svém rozhodování vázán není. Lid není nucen posuzovat ústavnost či slučitelnost z pohledu lidských práv. Jeho role negativního zákonodárce při referendu *ex post* tak v zásadě není ničím omezena a jako měřítko si může stanovit např. finanční náročnost, mezinárodní závazky, veřejné mínění apod. Výsledek takového hlasování je pouze dvojitý; buďto je přijatá úprava v referendu ponechána v platnosti, nebo je lidem zrušena.

Tak například podle švýcarské ústavy si lid může vyžádat k rozhodnutí spolkový zákon, zákon prohlášený za neodkladný, jehož platnost přesahuje jeden rok, dále spolková usnesení (*Bundesbeschlüsse*), pokud to stanoví BV nebo zákon. Ve stejném režimu si lid může vyžádat k rozhodnutí i mezinárodní smlouvy, jejichž platnost není časově ohraničena (*unbefristet*) a jsou nevypověditelné (*unkündbar*) nebo které stanoví přistoupení k mezinárodním organizacím. Patří sem i mezinárodní smlouvy, jejichž ustanovení vyžaduje provedení spolkového zákona (*oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert*).⁸⁴

Ať je již referendum konáno *ex ante* jakožto pojistka či vyjádření *práva veta*, nebo *ex post* jakožto projev negativního zákonodárství, nutí oba instituty reprezentanty lidu k širokému konsenzu na přijímaných rozhodnutích, neboť jinak by se vystavovali nebezpečí jejich zrušení lidem v referendu.

d) Kategorizace referenda z hlediska místa konání: referendum místní/lokální a celostátní

Již bylo uvedeno, že absence institutů přímé demokracie na celostátní úrovni nemůže být bez dalšího označena jako deficit demokracie. Instituty přímé demokracie se zpravidla vyskytují častěji na úrovni obcí a vyšších územně samosprávných celků. Zde by tyto instituty měly být spíše nazírány jako projev práva na samosprávu než jako projev práva na výkon státní moci.⁸⁵ Absentují-li prvky

⁸⁴ Čl. 141 BV.

⁸⁵ Obdobně je vnímáno místní referendum na území ČR, kdy zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je realizací hlavy VII Ústavy ČR, územní samospráva.

přímé demokracie v německé ústavě na celostátní úrovni, nic to nevypovídá o pracovaných institutech přímé demokracie v jednotlivých spolkových zemích.⁸⁶

Z hlediska klasifikace pak hovoříme o místním referendu v tom případě, pokud je jeho konání omezeno jen na dílčí území státu (obec, vyšší územně samosprávný celek apod.).

V případě výše zmíněné úpravy německé umožňuje čl. 29 odst. 1 GG změnu území spolku tak, aby byla zajištěna větší schopnost spolkových zemí účinně plnit úkoly jim příslušející. K tomu je nutno respektovat populační, historické a kulturní souvislosti, hospodářskou účelnost a požadavky prostorového uspořádání a územního plánování.⁸⁷ Ústava ale zároveň předpokládá, že nové členění spolkového území musí být učiněno spolkovým zákonem, musí být slyšeny spolkové země, jichž se územní změny týkají (dotčené země), a zákon musí být schválen přímým rozhodnutím lidu.⁸⁸ Lid pak rozhoduje přímo pouze v těch zemích, jejichž území se změna týká (dotčené země).

V případě, kdy se referendum koná na území celého státu, hovoříme o referendu celostátním a právě takovéto všelidové hlasování je vyjádřením premisy lidu jakožto nejvyššího suveréna a nositele státní moci.

e) Kategorizace referenda z hlediska povinnosti jeho konání: referendum fakultativní a obligatorní

Odpovědí na otázku, jak kategorizovat referenda dle povinnosti k jejich uskutečnění, je skutečnost, zda je referendum nezbytnou, povinnou čili *obligatorní* součástí schvalovacího procesu, či pouze jeho možným – *fakultativním* – doplněním. Obligatorně se rozhoduje všude tam, kde to předepisuje ústava či zákon.

Již výše byl uveden příklad změny území spolku v Německu, který byl nazírán optikou místa uskutečnění (lokální referendum v dotčených zemích). Dlužno však podotknout, že rozhodování formou referenda je v případě změny území spolku obligatorním. Rakouská ústava vyžaduje obligatorní lidové hlasování v čl. 44 odst. 3 B-VG při celkové změně spolkové ústavy, kdy ta musí být schválena jak Národní radou, tak také Spolkovou radou kvalifikovanou většinou. Hlasování veškerého lidu Spolku se obligatorně koná před podpisem zákona prezidentem republiky. Při částečné změně ústavy probíhá hlasování veškerého lidu

⁸⁶ Přehled o přímé demokracii na úrovni jednotlivých spolkových zemí viz EPPE, Rainer. Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990. *Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung*. 2002, Nr. 90, s. 44. Dostupný také z WWW: <<http://www.kas.de/wf/de/71.4388/>>.

⁸⁷ Srov. čl. 29 odst. 1 GG.

⁸⁸ Srov. čl. 29 odst. 2 GG.

pouze v případě, že o to požádá alespoň třetina členů Národní či Spolkové rady (tedy fakultativně).⁸⁹

Obligatorně je referendum předepisováno zpravidla v případě změn ústavy či v případě zásadních mezinárodních smluv s vlivem na státní suverenitu.

Fakultativně lid rozhoduje, pokud právní řád (zpravidla formou ústavních zákonů) tuto proceduru upravuje a pokud je k tomu oprávněnými subjekty vyzván (tedy pokud subjekty oprávněné referendum iniciovat svého oprávnění využijí). Oprávněným subjektem ovšem může být i lid sám, ale opět pouze tehdy, pokud mu právní řád toto právo garantuje.

f) Kategorizace referenda z hlediska možnosti lidu referendum iniciovat: referendum aktivní a pasivní

Při kategorizaci referenda z hlediska možnosti je iniciovat je rozhodující, kdo je tímto oprávněným subjektem. Ve většině zemí jím jsou vrcholní ústavní činitelé, parlament, vláda či lid. Ke značnému zjednodušení dojde tehdy, pokud se na problém podíváme optikou lidu. V takovém případě lid oprávnění k iniciaci referenda buď má, nebo nikoliv. O aktivním referendu hovoříme tam, kde lid má možnost je iniciovat, o pasivním naopak tam, kde se mu této možnosti nedostává, neboť je svěřena jiným oprávněným subjektům.

Při částečné změně rakouské ústavy probíhá hlasování veškerého lidu pouze v případě, že o to požádá alespoň třetina členů Národní či Spolkové rady.⁹⁰

Výše uvedené kategorizace nevyčerpaly možnosti dělení referend beze zbytku, ale snažily se poukázat na nejčastěji používané a všeobecně akceptované dělení. Bude vždy záležet na úhlu pohledu pozorovatele, který zvolil a dle něhož referendum posuzuje (např. podle množství položených otázek referenda monotematická, polytematická apod.).

⁸⁹ Srov. § 85 GOG-NR.

⁹⁰ Srov. § 85 GOG-NR. K rozlišení pojmů *částečná a celková změna ústavy* viz ADAMOVICH, Ludwig. Zur Frage, ob der Beitritt der Republik Österreich zum sogenannten EU-Reformvertrag als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinn des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen ist. *Rechtsgutachten*. 2007, s. 7. Dostupný také z WWW: <http://www.hofburg.at/rte/upload/rechtsgutachten_praes_a_d_dr_ad_amovich.pdf>.

1.3.1.3 Lidová iniciativa

Lidová iniciativa jako jedna z forem přímé demokracie se od ostatních forem odlišuje tím, že impulz pro její konání vychází vždy „zdola“, od lidu.⁹¹ Od petice se liší tím, že je-li právním řádem předvídána, je obdobou zákonodárné iniciativy. Orgány státní moci již nejsou povinny se jí pouze zabývat a adekvátně na ni odpovědět (viz kapitola o peticích), ale jsou povinny předepsaným způsobem požadavky lidu projednat a legislativně na ně zareagovat. Lidová iniciativa tak zpravidla vede k přijetí zákona nebo k vyhlášení referenda.⁹²

Rakouská ústava hovoří o právu zákonodárné iniciativy, kdy takovýto návrh podává nejméně 100 000 osob s volebním právem do Národní rady nebo jedna šestina osob s volebním právem ve třech zemích Spolku.⁹³ Národní rada se poté musí touto lidovou iniciativou zabývat. Lidová iniciativa, *Volksbegehren*, se má týkat pouze věci, jejíž úprava je záležitostí spolkového zákona a lze ji uplatnit ve formě návrhu zákona.

Lid se s pomocí lidové iniciativy může dovolávat takřka jakéhokoli rozhodnutí či řešení jakéhokoli věcného problému. Je-li lidová iniciativa úspěšná, představuje pak imperativ pro zákonodárce (pro reprezentanta lidu) k nespecifikovaným krokům nutným k naplnění závazku z ní vzešlého.

Za této situace je nutné, aby lidová iniciativa nebyla zneužita a nebylo její formou hlasováno o skutečnostech neslučitelných s demokratickým právním státem, s lidskými právy a ústavním a právním řádem jednotlivých zemí.

Švýcarská ústava stanoví, že porušuje-li iniciativa jednotu formy nebo jednotu materie ústavy nebo jde-li proti kogentním předpisům mezinárodního práva, bude Spolkovým shromážděním⁹⁴ prohlášena za (částečně nebo zcela) neplatnou.⁹⁵

Lid je tedy při formulování svého požadavku vtěleného do lidové iniciativy omezen ústavou a zákonem. Lidová iniciativa je ale dlouhodobým procesem, kdy na počátku se utvoří přípravný výbor či přípravná komise, která zformuluje otázku či požadavek pro všelidové hlasování a po dodržení všech zákonných ustanovení požádá stát o součinnost. Orgány státu tak mají možnost přezkoumat lidovou iniciativu před samotným hlasováním.

⁹¹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 185.

⁹² HENDRYCH, Dušan, et al. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 1459 s.

⁹³ Srov. § 12 NRWO, dále § 21 odst. 1, § 23 odst. 1, § 24, § 35 odst. 7, § 37 odst. 3 a 3a), § 42 odst. 1 a 1a) GOG-NR.

⁹⁴ Spolkovým shromážděním se rozumí dvoukomorový parlament, Národní rada a Rada kantonů. Srov. čl. 148 odst. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV).

⁹⁵ Srov. čl. 139 odst. 3 BV.

Rakouská úprava lidové iniciativy provedená zákonem o lidové iniciativě⁹⁶ v § 3 VolksbegG stanoví, že lidová iniciativa má mít formu návrhu zákona nebo výzvy a má být uplatněna nejprve u ministra vnitra. Návrh musí být podpořen jedním promile občanů (vychází se z aktuálního sčítání lidu), kteří mají právo volit do Národní rady a mají trvalé bydliště v jedné z obcí na území spolku. Náležitosti takového návrhu stanoví VolksbegG v § 3 odst. 3. Jsou jimi text formulovaný jako návrh zákona, popř. jako jasně srozumitelná výzva, z níž je patrné, čeho se občané dovolávají. Dále musí obsahovat krátké označení lidové iniciativy, označení zmocněnce a čtyř jeho zástupců zplnomocněných zastupovat lidovou iniciativu a občany k ní připojené, uvedení bankovního konta pro pozdější úhradu nákladů a podpisy zmocněnce a jeho zástupců. Ministr vnitra do tří týdnů od podání žádosti rozhodne o možnosti konat lidovou iniciativu, jsou-li splněny všechny předpoklady legality. Pokud ministr vnitra udělí povolení pro konání lidové iniciativy, stanoví časové období pro sběr podpisů pod lidovou iniciativu, které je určeno v § 4 odst. 4 VolksbegG na minimálně osm týdnů a maximálně šest měsíců.⁹⁷

Je-li ovšem lidová iniciativa slučitelná s demokratickým právním řádem, musí stát garantovat její provedení (tištění hlasovacích lístků, zpřístupnění volebních místností, informovat veřejnost apod.). Výdaje s tím spojené nese stát.

Požadavky, které stát na lidovou iniciativu klade, by měly být přiměřené a neměly by znamenat faktickou nemožnost jejího uskutečnění. Náznak lidové iniciativy v právním řádu České republiky lze, podle některých autorů, spatřovat např. ve znění § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, kdy zákon stanoví, jaký počet obyvatel obce je oprávněn požadovat konání místního referenda.⁹⁸

Lidová iniciativa tak znamená kvalifikovaný požadavek lidu vůči státu. Ten se jím musí zabývat a v případě splnění zákonných podmínek mu musí vyhovět. Často se tak v této souvislosti hovoří o ventilu nespokojenosti lidu.⁹⁹

⁹⁶ Volksbegehrensgesetz (BGBl 1973/344 – Wv), dále jen „VolksbegG“, navazuje na čl. 41 odst. 2 a čl. 46 B-VG.

⁹⁷ PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v Rakousku a Německu: Rakouský konzervativní model. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*, 2010, 5, s. 13.

⁹⁸ Proti tomuto závěru se ale postavil Ústavní soud, který ve svém rozhodnutí (ÚS 641/2000) dodává: „Ústavní soud pro úplnost na vysvětlenou (*obiter dictum*) uvádí, že je sice pravdou, že čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [a obdobně i čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součásti výkonu práva na samosprávu. Citované ustanovení však nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda.“

⁹⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 185.

1.3.1.4 Plebiscit

Definovat termín *plebiscit* není snadné, a to s ohledem na neustálenou terminologii a větší množství významů tohoto pojmu.

Jistý pokus o definici nalezneme v důvodové zprávě k dnes již neúčinnému zákonu č. 298/1992 Sb., o místním referendu, kde je *plebiscit* definován jakožto „(...) hlasování na základě návrhu podaného orgánem, který by normálně byl kompetentní věc rozhodnout, ale z určitých důvodů se k tomu necítí být dostatečně oprávněn. Výsledek hlasování v plebiscitu může být pro příslušný orgán závazný a nahrazuje tedy jeho rozhodnutí, nebo má doporučující charakter a rovná se tedy jistému druhu kvalifikovaného průzkumu veřejného mínění.“

V logice výše uvedené definice pojem *plebiscit* takřka splývá s *referendem*. Termín plebiscit je v užším pojetí nazírán jako hlasování občanů pouze z dané části státního území o otázce, zda toto území bude nadále územím státu, či zda bude připojeno ke státu sousednímu, jakož i hlasování občanů o otázce jazykové.¹⁰⁰

Obraz historického užívání pojmu plebiscit podává např. Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Německem a Protokol, podepsaná ve Versailles dne 28. června 1919, čl. 109: „Hranice mezi Německem a Dánskem bude stanovena podle přání obyvatelstva. (...) Polovina výloh komise a útrat spojených s plebiscitem bude hrazena Německem.“

Výše uvedené dokládá, že *plebiscit* je dnes nazírán jako pojem historický, v současnosti takřka nepoužívaný a nahrazený pojmy referendum a všelidové hlasování. Základ slova, lat. *plebs*, tedy prostý lid či chudina, již dnes také vyvolává spíše negativní konotace.

1.3.1.5 Odvolání (*Recall*)

Dosavadní výklad by mohl vést k závěru, že instituty přímé demokracie bývá rozhodováno hlavně v otázkách věcných a na poli legislativním. Takový závěr by byl ovšem předčasný. Institut *odvolání*, nazývaný také *recall*, plní funkci doplňkového institutu přímé demokracie, neboť je jím rozhodováno o otázkách personálních.¹⁰¹ Vyznačuje se některými znaky petice, přičemž je jakýmsi opakem voleb. V právních řádech jednotlivých zemí není tento institut zcela běžný.¹⁰²

¹⁰⁰ Malá československá encyklopedie. 1. vyd. Praha : Academia, 1984–1987, 6. sv., s. 919.

¹⁰¹ PAVLÍČEK, Václav, et al. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Praha : Linde, 1998. Reprezentativní a přímá demokracie, s. 185.

¹⁰² Tamtéž, s. 185.

Rakouská ústava upravuje tuto specifickou formu lidového hlasování (*Volksabstimmung*) v čl. 60 odst. 6 B-VG. Ten uvádí, že spolkový prezident může být odvolán před uplynutím svého funkčního období lidovým hlasováním, které se koná na žádost Spolkového shromáždění (společná schůze Spolkové a Národní rady).¹⁰³ Institut odvolání zná také slovenská ústava, která však stanovila natolik vysoké kvorum, že se v praxi jedná o stěží naplnitelný institut. Prezidenta republiky je na Slovensku možné odvolat z jeho funkce před skončením volebního období lidovým hlasováním, které vyhláší předseda Národní rady na základě usnesení Národní rady, jež musí být přijato nejméně třipětinovou většinou všech poslanců Národní rady.¹⁰⁴ Prezident je ze své funkce odvolán, pokud pro jeho odvolání hlasovala nadpoloviční většina *všech* oprávněných voličů.¹⁰⁵

Institut *odvolání* vychází z předpokladu, že pokud je lid nejvyšším suverénem, který legitimuje nositele státní moci, měl by mít také právo je odvolat. Odvolání tak může směřovat proti jednotlivci, ale také proti celé instituci (např. parlamentu). Institut odvolání většinou směřuje proti zástupcům exekutivy. Toto zjištění rozhodně nemůže být překvapivé, neboť ve státě, kde instituty přímé demokracie existují, může lid jakékoli rozhodnutí zástupců legislativy změnit formou referenda, a nemá tedy důvod je odvolat za použití institutu *odvolání*. Ve vztahu k moci soudní pak tímto institutem zasahovat nelze (viz dále). Český právní řád podobný institut nezná, a to ani ve vztahu k nositelům státní moci v legislativě či exekutivě.

Ústava České republiky v čl. 26 autoritativně stanoví, že poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy. Referendum o otázce personální pak přímo zapovídá zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, který v § 7 písm. c) stanoví, že místní referendum nelze konat o otázkách volby a odvolání starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady a dalších členů zastupitelstva, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města. Zcela obdobná je i úprava zákona o referendu krajském.

Právní řád České republiky tak preferuje ochranu nositelů státní moci, patrně ve snaze o jejich větší nezávislost.

¹⁰³ Srov. čl. 60 odst. 6 B-VG, poslední věta.

¹⁰⁴ Srov. čl. 106 odst. 1 úst. zák. č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky.

¹⁰⁵ Srov. čl. 106 odst. 2 úst. zák. č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky.