



Referendum v českém právním prostředí

I. Úvod

Přímá demokracie je teoretický systém, ve kterém lid vykonává státní moc přímo svými vlastními rozhodnutími. V dějinách lidstva se vyvinulo a prakticky uplatňovalo několik forem tohoto systému, od ideálních antic-
kých lidových shromáždění¹⁾, k jeho reziduím jako jsou lidová iniciativa, referendum, plebiscit, recall a další²⁾.

V dnešním pojetí již nemůžeme sousloví přímá demokracie používat pro označení obecného systému (formy) státu, kde všechna rozhodnutí přijímá shromážděný lid. I když existují určité teoretické koncepce, které připouštějí návrat k přímé demokracii v jejím antickém smyslu slova³⁾, je

všeobecně přijímána ta skutečnost, že pojem přímá demokracie v moderním světě velkých státních forem může být spojován jenom s některými jeho prvky či podobami. Přímá demokracie současnosti již proto není obecnou formou výkonu státní moci lidem, ale jenom parciální formou, jedním z prostředků, umožňujícím lidu účast na výkonu státní moci, na řízení státu. Jako soubor takových prvků, je přímá demokracie chápána a regulována i v právním systému ČR. V následujících podkapitolách se pokusím o objasnění stavu a nastínění problémů, které naše právní úprava forem přímé demokracie vykazuje.

II. Místní referendum - quasiprvek přímé demokracie

V České republice je jedinou všeobecnou, zákonem upravenou formou⁴⁾ přímé demokracie místní referendum. Jedním z negativních znaků jeho právní úpravy, na který bych

1) Dodnes používaných v poněkud diferenciované podobě v některých švýcarských kantonech.

2) I. Paluš a L. Somorová uvádějí ve své učebnici státního práva také právo opce, odvolání, petice a všelidové hlasování. In: Paluš I., Somorová L.: *Štátné právo Slovenskej republiky*, UPJŠ, Košice 2002, str. 129-132.

3) K některým koncepcím resp. obhajobám přímé demokracie viz. Adamová K., Krížkovský L.: *K diskusi o přímé demokracii*, Právník, 1994, č. 6, s. 503 an. K některým tezím zástanců přímé demokracie (v uvedeném díle označené jako populisticko-plebiscitní demokracie) viz: Cronin T.E.: *Direct Democracy, The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 1989, s. 246-247.

4) Zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Souvisejícími předpisy jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecné zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.



rád poukázal, je skutečnost, že toto referendum nemá oporu v textu Ústavy ČR⁵⁾.

Ústava ČR v hlavě sedmé, věnované územní samosprávě, vychází výlučně ze zastupitelského principu a spravování obce svěřuje jenom reprezentativnímu orgánu, kterým je zastupitelstvo obce⁶⁾. Z toho, že Ústava ČR nepředpokládá přímou účast občanů na správě obce je možné výkladem *ad absurdum* dospět k závěru, že místní referendum se pod hrozbou jeho protiústavnosti, nemůže týkat otázek spravování obce. To pak degraduje jeho roli v mechanismu řízení veřejných záležitostí na místní úrovni a odsouvá jeho význam do roviny určité *quasipetice*⁷⁾. Toto krajní

pojetí je však v realitě právního života stíráno existencí zákonné úpravy místního referenda. Možnost občanů hlasovat v místním referendu podle Vladiníra Mikuleho prolomuje výlučné postavení zastupitelstva a „výraz *samostatně spravovaný*“⁸⁾ i z toho důvodu neznamena úplnou nezávislost zastupitelstva na územním společenství občanů, jímž byli jeho členové zvoleni⁹⁾.

Nevšímaje si možného omezení *ex interpretationis*, je rozsah použití místního referenda omezen i *ex lege*, když zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“) v § 7 stanovuje negativní výčet otázek, které jsou z hlasování vyloučeny¹⁰⁾. Takové restriktivní pojetí úzce souvisí a je poplatné celkové „negativistické“ koncepci a přístupu českých ústavodárců k prvkům přímé demokracie a jejich uplatňování.

5) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (zde a dále jen „Ústava ČR“).

6) V této souvislosti vystává otázka případného nesouladu ústavní úpravy s textem čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“). Alternativní znění uvedeného článku je však slabým podkladem pro nastíněnou úvahu a protože v dané oblasti nemáme k dispozici ani názor Ústavního soudu ČR, ponecháme vyřešení potenciálního rozporu dalšímu ústavnímu vývoji.

7) Při ještě radikálnějším přístupu k takovému výkladu, vycházejíc z premisy, že pojem správa představuje jenom jiné jazykové vyjádření pojmu vláda a tedy, že spravování obce je realizací vlády v obci, bychom mohli tvrdit, že místní referendum, z působnosti kterého je spravování obce vyloučeno, není vůbec prvkem přímé demokracie jako onoho řeckého označení pro přímou vládu lidu.

8) Jak jej používá Ústava ČR v čl. 101 odst. 1.

9) Mikule in: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 855, bod 3.

10) Tento okruh otázek je stanoven poměrně široce a mezi jinými obsahuje i nemožnost rozhodovat o odvolání obecní reprezentace (volené funkce, jako starosta, radní, členové zastupitelstva a další) a také hlasování o otázkách souvisejících s obecní normotvorbou (schvalování, změna nebo zrušení obecně závazných vyhlášek obce).



Místní nebo řekneme-li „samosprávné“ referendum se podle současné právní úpravy uplatňuje jenom v rámci nejnižších územních samosprávných jednotek, kterými jsou obce¹¹⁾.

V krajích občané právo účastnit se přímo na správě věcí veřejných nemají, a to i navzdory tomu, že krajské zřízení¹²⁾ ve svém znění platném do 31. 12. 2002 předpokládalo přijetí zákona, který by jim takové právo přiznal. Tato územní neboli „jednotková“ restrikce možnosti použití místního referenda je z pohledu uplatňování principu suverenity lidu dalším nedostatkem, který lze české úpravě tohoto institutu vytknout.

I když je místní referendum jediným prvkem přímé demokracie uplatňovaným v českém právním systému, jeho význam jako nástroje obyvatelstva k ovlivňování chodu veřejných záležitostí je i díky zmíněným defektům mizivý¹³⁾.

Závěrem lze shrnout, že rozebíraná absence regulace *ex constitutione*¹⁴⁾ a úzké vymezení aplikovatelnosti tohoto institutu po stránce obsahové i územní snižuje jeho hodnotu jako onoho *weyrovského* rudimentu přímé demokracie v českém právním

14) Na margo chybějící ústavní regulace místního referenda jako prvku přímé demokracie, bych se ještě rád pozastavil nad názorem Karla Klímy, který, byť použitý v jiných konotacích, může být dán do souvislosti i s výše rozebíranou problematikou. Ve svém komentáři Klíma (Klíma K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2005, s. 46.) obhajuje absenci takového ústavního zakotvení s poukazem na dekoncentraci veřejné moci, když tvrdí, že: „Ústava neukládá formu ústavního zákona pro přímý výkon moci v systému územní samosprávy, neboť se nejedná o výkon státní moci“. V souvislosti s místním referendem se však takový argument jeví jako nevyhovující, protože v tomto případě se nejedná o problematiku vertikální dělby moci, nýbrž o přímou účast občanů na „vládnutí“ (správě věcí veřejných) jako jednoho z projevů suverenity lidu. Pro tento závěr svědčí i názor prezentovaný Vladimírem Sládečkem (in: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 19-20, bod 16.), který uvádí, že „přestože Ústava v ustanovení čl. 2 odst. 3 používá výraz *státní moc*, pomocí systematického a logického výkladu je možné dojít k interpretaci širší, tedy, že se ve skutečnosti má na mysli moc veřejná“. Když tedy budeme pojem moc chápat v tomto širším pojetí, musíme do její sféry zahrnout i realizaci samosprávné moci. Z takového úhlu pohledu je kritizované opomenutí regulace přímé účasti občanů na samosprávě o to nestandardnější a nepochopitelné.

11) Výjimkou je hlavní město Praha, které můžeme označit za konglomerát nižších i vyšších územních samosprávných jednotek, ve kterém je podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, možné konání místního referenda v jednotlivých městských částech i na celém jeho území.

12) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

13) Některé nedostatky je samozřejmě možné připsat i chybějící tradici a nedostatečným zkušenostem s obdobným institutem v naší právní historii.



univerzu¹⁵⁾. Právě na tyto nedostatky by měly poukazovat úvahy *de lege ferenda*, kde se z mého pohledu nabízí několik řešení:

1. Doplnění ustanovení Ústavy ČR o prvek přímé demokracie i v rámci úpravy územní samosprávy, kterým by došlo k harmonizaci právní úpravy realizace státní moci ve „velkém“ - celostátně (čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR) i v „malém“ – v územních samosprávných celcích (čl. 101 Ústavy ČR).
2. Přijetí zákona o „krajském“ referendu, kterým by zákonodárce vhodně a demokraticky reagoval na vývoj posledního období, který je spojený se stále větším rozšiřováním pravomocí vyšších územních samosprávných celků doprovázeným hospodařením s nemalými finančními prostředky. Zároveň se vzrůstajícím významem krajů by neměl být opomenut i význam obyvatel těchto celků a jejich právo účastnit se na jejich spravování také přímou cestou.
3. Zúžení restriktivních omezení užití místního referenda v zákoně o místním referendu jenom na nutnou míru, tedy ponechání jenom těch zákazů, které souvisí se samotnou povahou obce jako samosprávného společenství obča-

nů a se zachováním její podstaty a také s dodržováním právního řádu jako takového¹⁶⁾.

III. Celostátní referendum. Sporadický prvek přímé demokracie

I když bylo v souvislosti s místním referendem uvedeno, že je jediným obecným představitelem prvků přímé demokracie v českém právu, od roku 2003 se již nejedná o jediný živoucí a užívaný prvek. Po dlouhých desetiletích se v daném roce česká ústavní praxe a její evoluce dočkaly svého obohacení i o celorepublikové referendum, což změnilo nazírání na tento institut jako na pouhou teoretickou koncepci¹⁷⁾.

Samotná Ústava ČR sice upřednostňuje realizaci státní moci nepřímou v rámci systému reprezentativní demokracie, když v čl. 2 odst. 1 stanoví, že lid jako zdroj veškeré moci ji vykonává prostřednictvím státních orgánů, zároveň ale ve druhém odstavci tohoto článku připouští

15) Viz.: Weyr F: *Teorie práva*, Nakladatelství Orbis Praha, Brno – Praha 1936, s. 264.

16) Například otázky vnitřního uspořádání a organizační struktury obce a nebo též otázky, kterých znění nebo výsledky referenda konaném o takových otázkách, by byl v rozporu s právním řádem ČR.

17) Daný, z pohledu ústavního vývoje, „revoluční“ krok posunul celostátní referendum z teoretické do praktické dimenze po dlouhých 95 letech čekání.



použití (nějakého) prvku přímé demokracie¹⁸⁾ („Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“). Tato ústavní presumpce uplatnění přímé demokracie však není obecná a univerzální, ale naopak je podmíněná souhlasem parlamentu vyjádřeném ve formě ústavního zákona. Nedostatečná regulace otázky přímé účasti občanů na výkonu státní moci vyvolává (a umožňuje!) kontradiktorní nazírání a úvahy.

Jindřiška Syllová např. chápe pod výrazem přímý výkon státní moci pouze přímé rozhodování. Z toho pak dovozuje, že: „Tímto přímým rozhodováním se rozumí bezesporu rozhodovací referendum. Pokud se týká konzultativního referenda, je sporné, zda se na něj tato věta vztahuje – konzultativní referendum není ve formálním smyslu výkonem státní moci, nejde o rozhodnutí, ale doporučení orgánům státní moci, jak rozhodovat.“¹⁹⁾ Takový názor však může být zavádějící, a to z prostého důvodu. Instrukce konzultativního referenda nemá přesně stanoven obsah ani právní závaznost. Za předpokladu, že by bylo ono „doporučení“ pro le-

gislativce závazné, byl by konečný výsledek procesu referendum – činnost zákonodárného sboru determinován rozhodnutím občanů v přímém hlasování. Teoreticky také nelze vyloučit, že by takové referendum mohlo proběhnout na základě lidové iniciativy, což by s přihlédnutím k výše uvedenému znamenalo, že se občanům dostává práva (i zákonodárné) iniciativy. V neposlední řadě teorie nevylučuje, aby byl předmětem takového konzultativního referenda i návrh zákona resp. záměr podrobit určitou oblast právní regulaci. Zařazení konzultativního referenda mezi „nerozhodovací formy přímé demokracie“ vyvolává i otázku, jaký je obsah a povaha této podmnožiny. Použití adjektiva „nerozhodovací“ ve spojení se slovem „demokracie“ nemusí po jazykové stránce vyznít smysluplně, protože ona tradiční vláda lidu ztrácí bez možnosti rozhodovat punc vládnutí.

Další otázky vyvolalo užití spojky „kdy“ v uvedeném čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR. Václav Pavlíček²⁰⁾ chápe užití takové větné konstrukce spíše ve smyslu procedurálním, když uvádí, že: „výrazu *kdy* v této souvislosti lze rozumět, že ústavní zákon může stanovit, za splnění jakých

18) Z obecné ústavní formulace lze dovodit, že Ústava ČR připouští použití jakékoliv známé formy přímé demokracie.

19) in: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 18, bod 8.

20) Pavlíček V., Hřebejk J.: *Ústava a ústavní řád ČR, Komentář, 1. díl Ústavní systém, 2. vydání*, Linde, Praha 1998, s. 59.



podmínek, příslušným právním předpisem stanovených, lid vykonává státní moc přímo.“ Dle druhé varianty výkladu, ke které se přiklání, má daná konstrukce hmotněprávní obsah a pojem „kdy“ je podle ní potřeba chápat jako stanovení předmětu referenda²¹⁾. Pavlíčkův výklad byl ostatně vyvrácen i právním vývojem, kdy ústavní zákon o referendu o přistoupení ČR k EU (hmotněprávní), byl následován i prováděcím procesním předpisem o síle „obyčejného“ zákona.

Následkem vágní konstrukce ústavního zmocňovacího ustanovení je také skutečnost, že je opět ponecháno na vůli zákonodárce, zda ústavním zákonem zavede obecnou úpravu některého prvku přímé demokracie (např. referenda) nebo bude ústavním zákonem reagovat na konkrétní požadavky a potřeby české společnosti a obrátí se na lid v konkrétní záležitosti. Prozatímní zkušenosti nasvědčují spíše tomu, že se legislativci přiklání ke druhé ze zmiňovaných variant. Důkazem je historicky první a zatím jediný případ, kdy došlo k využití zmocnění čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, kterým bylo rozhodnutí Parlamentu ČR o uskutečnění celostátního *ad hoc* re-

ferenda, konaného v souvislosti s přistoupením ČR k Evropským společenstvím a Evropské unii. Ve spojitosti s tímto historickým milníkem přijal Parlament ČR ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů, na základě kterého proběhlo ve dnech 13. a 14. června 2003 referendum o této otázce.

IV. Závěr

Tvrzení, že české ústavní právo nevěnuje prvkům přímé demokracie patřičnou pozornost, jistě nebude působit přehnaně. Ústava ČR stanovuje v čl. 2 odst. 2 možnost přímého výkonu státní moci lidem jenom blanketně a vyžaduje pro její realizaci přijetí speciálního ústavního zákona²²⁾. O přijetí tohoto zákona však rozhoduje zákonodárny orgán, tedy nástroj nepřímého výkonu státní moci lidem. Z podříze-

21) K tomu srovnej: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 18, bod 10.

22) Přímé rozhodování občanů je chápáno pouze jako „doplňk oddělené tripartice mocí“, která „poskytuje plné a dostatečné záruky pro zachování suverenity lidu“. Český ústavní pořádek je tedy k institutům přímé demokracie „limitující“. (více viz.: Syllová in: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 18, bod. 8.)

ní suverénního práva lidu vůli tohoto orgánu a z nutnosti přijetí ústavního zákona ale vyvstává otázka, jaký je skutečný význam a povaha přímého výkonu státní moci lidem? Závislost tohoto oprávnění na rozhodnutí zastupitelského sboru a ještě více na stavu jeho politické kultury a odpovědnosti, může působit kontraproduktivně a podkopávat základy institutů přímé demokracie tím, že degraduje možnost jejich použití na úroveň pouhé, Ústavou ČR zmíněné, eventuality. Nepochybně lze souhlasit s názorem Václava Pavlíčka, podle kterého: „Lidu nelze upřít právo rozhodovat přímo, neboť by to znamenalo popření základní demokratické zásady suve-

renity lidu“²³⁾. Otázkou však zůstává, nakolik by, v případě neuskutečnění historického milníku v podobě vstupu ČR do EU, byli čeští reprezentanti lidu ochotni přiznat občanům toto právo, a zda i předešlé několikaleté *omittere actionem* nemůžeme považovat za trvalý popírání nastíněné základní demokratické zásady.

Mgr. Ondrej Hamulák

*Katedra evropského
a mezinárodního práva
Právnická fakulta
Univerzity Palackého v Olomouci*

23) Pavlíček V., Hřebejk J.: *Ústava a ústavní řád ČR, Komentář, 1. díl Ústavní systém, 2. vydání*, Linde, Praha 1998, s. 59.

