Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

PŘÍMÁ DEMOKRACIE V POJETÍ ČR

Jakub BRADA

Plzeň 2014

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA ÚSTAVNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

PŘÍMÁ DEMOKRACIE V POJETÍ ČR

Jakub Brada

Právní specializace

Veřejná správa

Vedoucí práce: JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Katedra ústavního a evropského práva

Plzeň 2014

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně s použitím literatury a zdrojů v práci uvedených

V Plzni dne 19.3.2014 .....

Jakub Brada

Chtěl bych tímto poděkovat JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za cenné a užitečné rady, věcné připomínky a maximální vstřícnost při konzultacích a vypracování mé bakalářské práce.

OBSAH

Úvod 1

1. Demokracie a její rozdělení 3

1.1. Porovnání přímé a zastupitelské demokracie 5

2.3.1. Zneužití přímé demokracie 6

2.3.2. Zodpovědnost a odpovědnost lidu 7

2.3.3. Finanční zatížení státního rozpočtu 8

2.3.4. Informovanost lidu 10

2. Formy přímé demokracie 12

2.1. Referendum 12

2.2. Petice 15

2.3. Lidová iniciativa 16

2.4. Lidové veto 17

2.5. Odvolání 18

3. Přímá demokracie v ČR de lege lata 19

3.1. Referendum 19

3.1.1. Ústavní a zákonné zakotvení referenda 20

3.1.2. Územní vymezení 21

3.1.3. Okruh oprávněných osob 22

3.1.4. Překážky ve výkonu práva hlasovat 23

3.1.5. Témata referend 24

3.1.6. Vyhlášení místního referenda 28

3.1.6.1. Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru 28

3.1.6.2. Vyhlášení místního referenda zastupitelstvem obce 32

3.1.7. Platnost a závaznost místního referenda 32

3.2. Petice 34

3.2.1. Náležitosti petice 35

3.2.2. Podání a vyřízení petice 36

3.2.3. Zvláštní formy petice 37

4. Přímá demokracie v ČR de lege ferenda 40

4.1. Návrh zákona o celostátním referendu 42

Závěr 44

Resume 48

Seznam použitých zdrojů a literatury 49

Příloha

Úvod

Přímá demokracie představuje v současné době organizační formu, ve které se přenáší politické rozhodování přímo na lid. V podmínkách moderních demokratických států včetně České republiky se přímá demokracie vyskytuje v určitých formách, institutech, které doplňují výchozí systém zastupitelské demokracie. V České republice se již delší dobu vedou rozsáhlé politické diskuze nad přímou demokracií. Četnosti těchto diskuzí ovšem neodpovídá četnost institutů přímé demokracie v právním řádu. V současné době se instituty přímé demokracie vyskytují spíše na místní a regionální úrovni, ale stále více se objevují snahy zavést tyto instituty na úrovni celostátní. Proto si myslím, že je důležité se zabývat problematikou přímé demokracie a jejími konkrétními instituty jak v našem právním řádu tak i v jiných právních řádech.

Ve své práci se budu zabývat klady a zápory přímé demokracie, následně těmi nejdůležitějšími instituty přímé demokracie, které se objevují v různých demokratických právních státech a v neposlední řadě instituty přímé demokracie v České republice. Cílem mé práce je především podat celkový obraz o úpravě institutů přímé demokracie v českém právním řádu a také o současné legislativní snaze o zavedení dalších institutů přímé demokracie v České republice.

Práce je rozdělena na čtyři kapitoly. V první kapitole se pokusím stručně vymezit pojem demokracie a její rozdělení na přímou a zastupitelskou. Zároveň se zde budu zabývat i klady a zápory přímé demokracie, kdy se zaměřím především na nejčastější argumenty směřující pro i proti zavedení institutů přímé demokracie. Cílem této kapitoly je srovnání argumentů pro a proti přímé demokracii se zastupitelskou demokracií.

Druhá kapitola je věnována institutům přímé demokracie. Cílem této kapitoly je především popsat jednotlivé instituty přímé demokracie a zaměřit se také na ty instituty, které nejsou zakotveny v českém právním řádu, ale jsou součástí jiných právních řádů. Jedná se především o instituty odvolání, lidové iniciativy a lidového veta.

Třetí kapitola se zabývá platnou právní úpravou přímé demokracie v České republice. Pozornost je především věnována institutu referenda, které lze považovat za nejsilnější institut přímé demokracie v České republice. Referenda jsou u nás upravena na krajské a místní úrovni, přičemž tato zákonná úprava je velmi podobná a v této kapitole bude pozornost věnována především zákonné úpravě místního referenda. Ve druhé části této kapitoly se budu

zabývat peticemi, které lze naopak považovat za nejslabší institut přímé demokracie. I přesto si myslím, že mají svůj vliv, a měla by mu být věnována pozornost. V kapitole se pojednává o náležitostech petic, podpisových archů, podávání a vyřizování petic a také o zvláštních formách petic.

V poslední čtvrté kapitole se zabývám návrhy de lege ferenda, problémy a nedostatky platné právní úpravy, na které jsem v průběhu psaní své práce narazil, a které si jistě zaslouží pozornost a určité změny. Také je tato kapitola věnována aktuální snaze o zavedení institutu celostátního referenda. Konkrétně je zde popsán a rozebrán poslední návrh zákona o celostátním referendu.

Pro zpracování této práce byla zvolena především metoda analýzy právní úpravy (především zákona o místním referendu) a komparace (např. s právní úpravou na Slovensku).

1. Demokracie a její rozdělení

Pojem demokracie byl v různých dobách chápán různými způsoby, na jedné straně jako vláda lůzy a na druhé jako nejideálnější forma vlády. V dobách, kdy starověké státy typu Mezopotámie a Egypta vládly formou aristokracie či despocie, byla demokracie resp. jakákoliv forma vlády lidu zcela cizí. Jako kolébku demokracie můžeme označit starověké Řecko. Právě v Řeckých městských státech se poprvé objevuje termín demokracie jako záměrná forma vlády, která se nicméně dnešní demokracii podobala jen vzdáleně. Podíl na státní moci mohli totiž mít pouze svobodní muži, kteří byli občany obce a zároveň schopni vojenské služby. Toto pojetí formy vlády v městských státech nemůže být v současné době chápáno jako demokratické, neboť podíl účasti na státní moci neměli otroci, cizinci, ženy ale také někteří svobodní muži.[1]

V dalším vývoji se demokratické formě vlády věnovali filosofové jako Sokrates, Platón, Aristoteles, a další. Platón nazíral na demokracii negativně po tom, co se rozešel s Athénami, a ve svém díle Ústava popisuje „ideální" společnost podle Sokrata. Tuto společnost rozděluje do třech tříd, přičemž jen ta nejlepší je schopna vládnout. Takto popsanou „ideální" formu vlády můžeme označit za aristokracii. O demokracii hovoří jako o formě vlády, která hraničí s anarchií, vytýká jí velkou míru svobody a nedostatek řádu.[2]

Aristoteles nahlížel na demokracii v zásadě podobným způsobem, nicméně popisuje tři formy vlády, ze kterých vyvozuje jako nejlepší monarchii, kde panovník vládne ku prospěchu svým poddaným. Dále popisuje aristokracii, kde „ti nejlepší" vládnou ve prospěch celku. A jako poslední se zabývá timokracií (politeia), kterou přirovnává k bratrství, kde jsou si všichni rovni. Důležité zde je, že demokracii staví právě proti timokracii a označuje ji jako vládu „davu".[3]

Demokracie se dostává do popředí až v 18. Století díky pracím Johna Locka a Jeana Jacquese Rousseaua, kteří ovlivnili tehdejší myšlení a názory na vedení státu a formy vlády. V této době je dominantní myšlenka, že lid je nejvyšší suverén.[4] Tato myšlenka se objevuje také v Deklaraci nezávislosti Spojených států amerických (1776), kde se dovolává „lidu jako

[1] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 4-5. ISBN 8073577003.
[2] PLATÓN,. Ústava. 4., opr. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2005, s. 427. Platónovy dialogy, sv. 18. ISBN 8072981420.
[3] ARISTOTELÉS,. Etika Níkomachova. 3., nezměn. vyd. Překlad Antonín Kříž. Praha: Rezek, 291 s. ISBN 978-80-86027-29-6.
[4] ROUSSEAU, Jean-Jacques a Překladatelka] [JARMILA VESELÁ. O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, s. 157. ISBN 9788086473109.

nejvyššího suveréna, od kterého je odvozena veškerá moc ve státě“. A také v Deklaraci práv člověka a občana (1789), která chápe lid jako subjekt práv a prvek státu. V této deklaraci je již vymezena pozice občana na zásadě legální licence „co není zakázáno, je dovoleno“ a pozice státu na zásadě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí „je dovoleno pouze to, co je jako pravomoc stanoveno zákonem“.

Demokracie byla v historickém vývoji chápána jak pozitivně tak negativně, avšak můžeme říci, že definice této formy vlády se vyvíjely v zásadě od těch negativních (Platon, Sokrates, Aristoteles) k pozitivním (Rousseau, Lock) až nakonec demokracie dosáhla pomyslného „vítězství“ forem vlády, deklarovaného už v 18. století.

Z výše uvedeného historického vývoje můžeme říci, že demokracie je formou vládnutí, kde veškerá státní moc náleží lidu. V dnešním pojetí je od lidu odvozena. Zároveň můžeme definovat pojem „lid“, který dnes chápeme jako podstatně větší skupinu než v minulosti. „Lid“ můžeme v zásadě definovat jako většinu obyvatelstva, kdy v konceptu současného demokratického státu funguje zásada moci většiny a ochrany práv menšin. K tomuto konceptu je třeba uvést formy demokracie, to znamená jakými formami „lid“ vykonává státní moc. V historickém vývoji se ustálil určitý okruh způsobů účasti obyvatelstva na výkonu moci, který se v zásadě dělí na instituty nepřímé (zastupitelské) a přímé demokracie.[5]

a) Nepřímá demokracie (zastupitelská)

Základním znakem zastupitelské demokracie je to, že lid (občané) vykonává státní moc prostřednictvím státních orgánů resp. zástupců, které rozhodují v jejich zastoupení, a které jsou k tomuto rozhodování legitimováni ve volbách. Jedná se tedy o výkon státní moci zprostředkovaně skrze volené zastupitelské orgány, jejichž rozhodování je založeno na právní fikci reprezentace, což spočívá v tom, že vyjadřují vůli lidu. Lid pak k ověření legality „své“ vůle využívá dalších voleb, ve kterých může změnit složení zastupitelského orgánu. Institut imperativního mandátu, který znamená možnost odvolání některého ze zástupců v zastupitelském orgánu, se dnes nepoužívá a je upřednostněn mandát volný.

[5] KLÍMA, Karel. Státověda. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 131-136. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 9788073802967.

Podstata zastupitelské demokracie tedy tkví ve volbách, které představují stěžejní činnost lidu, ve které jsou ustanovovány jejich zástupci.[6]

b) Přímá demokracie

V přímé demokracii lid vykonává svou moc oproti zastupitelské demokracii přímo bez jakýchkoliv volených zástupců. Takto teoreticky vymezená přímá demokracie se velmi podobá obecnému vymezení demokracie jako vlády lidu, která v takovéto „nejjednodušší" formě fungovala ve výše uvedených starověkých Athénách.

V moderních státech se přímá demokracie nepojímá jako ucelený systém, nýbrž jako souhrn nástrojů, institutů, pomocí kterých se lid může podílet na výkonu státní moci přímo. Tudíž moderní stát zpravidla stojí na zastupitelské demokracii, ale připouští v určitých případech a prostřednictvím určitých institutů přímé rozhodování lidu. Tyto instituty jsou potom jakýmsi doplňkem reprezentativní demokracie.[7]

Pojem přímé demokracie dnes někdy bývá automaticky zaměňován s pojmem referendum, což je už z principu špatné pojetí. Referendum je totiž jen jedním z institutů přímé demokracie a i přes to, že je v zásadě nejvíce využívanou formou, není jedinou. Přímá demokracie podle výše uvedeného pojetí v sobě zahrnuje více institutů, forem výkonu státní moci přímo. Těmto formám bude věnována samostatná kapitola třetí.

1.1. Porovnání přímé a zastupitelské demokracie

I přes to, že přímou demokracii nelze chápat jako ucelený systém, ale jako soubor jednotlivých institutů, které jsou začleněny do reprezentativní demokracie, a že přímá a zastupitelská demokracie se vzájemně nevylučuje, nýbrž instituty přímé demokracie doplňují zastupitelskou demokracii, lze nalézt kladné a záporné argumenty na oba systémy.

V této části se tudíž pokusím nastínit klady a zápory jak přímé tak zastupitelské demokracie, které bývají často zmiňovány v politických diskuzích o této problematice.

[6] KLÍMA, Karel. Státověda. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 141. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 9788073802967.
[7] KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2003, s. 199. ISBN 8086395782

1.1.1. Zneužití přímé demokracie

Velmi často se lze setkat s argumenty proti přímé demokracii, týkající se zneužití institutů přímé demokracie, kdy političtí představitelé by si mohli např. prostřednictvím referenda o změně ústavy usurpovat více moci pro sebe, nebo dokonce pro sebe získat neomezenou moc. Tento názor je nepochybně zajímavý a k jeho podpoření lze nalézt i konkrétní příklady. Tím asi nejznámějším příkladem pro toto selhání (zneužití) je Německo a Adolf Hitler, kdy lid v roce 1934 všelidovým hlasováním (jehož účast byla téměř stoprocentní, zhruba 95%) podpořil „neomezenou moc" tím, že se vyslovil pro sjednocení úřadu říšského prezidenta a říšského kancléře. Ke zneužití všelidového hlasování došlo pod silným masivním tlakem nacistické propagace, progresivním formulováním otázek a především obnovováním národního cítění Němců, kteří byli v té době „ponížení" Versailskou mírovou smlouvou. [8]

K výše uvedenému je třeba uvést, že ke zneužití (selhání) může dojít i v rámci zastupitelské demokracie. Pro konkrétní demonstraci se přidržíme výše uvedeného německého příkladu.

Adolf Hitler se nedostal k moci nějakým referendem, ale bylo to právě selhání zástupců lidu – politických elit, které Hitlera zvolili kancléřem a zákonem o zplnomocnění[9] (tzv. „Ermächtigungsgesetz") mu udělili neomezenou moc. Výše uvedené všelidové hlasování se konalo až po tom, kdy Hitlerova moc byla konsolidovaná.[10]

Lze tedy dojít k závěru, že za vzestupem nacistické myšlenky a Adolfa Hitlera nemohl lid, ale političtí představitelé. Přímá demokracie zde pouze ventilovala nespokojenost a ponížení německého obyvatelstva a završila tento proces ve fázi, kdy Adolf Hitler už měl všeobecnou podporu a byl takřka neomezeným vládcem.

Ochranu proti takovému zneužití má poskytovat soudní moc, což v tehdejším Německu nebylo možné, protože soudci byli vázání ideologií nacismu, a tak zde jakákoliv soudní ochrana ústavnosti, demokratického právního řádu nepřipadala v úvahu.

V ČR je zárukou ochrany ústavnosti Ústavní soud ČR, který se skládá z 15 soudců, které jmenuje Prezident se souhlasem Senátu na dobu deseti let.[11] Soudci Ústavního soudu by měli

[8] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 133. ISBN 8073577003.
[9] Dostupné z: http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/ermaechtigungsgesetz/index.html
[10] VERHULST, Joe , NIJEBOER, Arjen. DEOCRACY INTERNATIONAL. Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda [online]. Brusel, 2007 [cit. 2013-12-28]. ISBN 9789078820055. Dostupné z: http://www.priamademokracia.sk/files/verhulst-nijeboer-direct-democracy-slo.pdf
[11] Srov. Čl. 84 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky

být při výkonu své funkce nestranní a nezávislí. V tomto duchu skládají i svůj slib. Je ale možné poskytnout skutečné záruky nezávislosti soudce Ústavního soudu? Co když jedna politická strana bude mít v Senátu většinu a ze stejné politické strany bude i Prezident. Kde je pak záruka, že soudce nebude dosazen z řad členů této politické strany a nebude vykonávat funkci soudce podle představ této politické strany?

Asi to zaručit zcela nelze, stejně jako nelze zaručit selhání politických představitelů moci zákonodárné (viz. výše uvedený příklad s Německem).[12]

1.1.2. Zodpovědnost a odpovědnost lidu

Kritika přímé demokracie se také někdy dotýká toho, že občané by mohli prostřednictvím institutů přímé demokracie odmítnout zásadní reformy či legislativní opatření. Jako příklad zde lze uvést Maďarsko, kde lid v roce 2008 odmítl v referendu poplatky v nemocnicích, u lékařů a též odmítl školné na vysokých školách. Což bylo také vnímáno negativně Maďarskou vládou a také představuje nebezpečí pro vlády následující, které ve světle tohoto referenda nebudou muset chtít uskutečňovat tvrdé, byť velmi důležité strukturální reformy.[13] Z druhé strany lze takováto podobná referenda lze vnímat také pozitivně ve smyslu kontroly politických představitelů.

Rušení reforem však není doménou přímé demokracie, ale objevuje se i v demokracii zastupitelské, kde dochází zpravidla k tomu, že po volbách nově ustavené politické síly chtějí rušit předchozí nezdařilá ale i zdařilá opatření a reformy nebo odkládají účinnost takových reforem apod.

K rušení reformních zákonů, které by mohly být prospěšné pro společnost, nedochází tedy pouze a jen prostřednictvím institutů přímé demokracie, ale především v zastupitelské demokracii politickými představiteli.

Spolu s rušením zásadních reforem se někdy objevuje názor neodpovědnosti za taková rozhodnutí. Tuto kritiku vyslovil poslanec Pospíšil na 42. Schůzi Poslanecké sněmovny a tuto kritiku pak směřoval na to, že v zastupitelské demokracii političtí představitelé nesou

[12] Blíže viz PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 136-137. ISBN 8073577003.

[13] Blíže viz PAŽITNÝ, Peter, SZALAYOVÁ, Angelika. Referendum v Maďarsku predstavuje stop štrukturálnym reformám. In: Health Policy Institute [online]. 2008 [cit. 2013-12-28]. Dostupné z: http://www.hpi.sk/hpi/sk/view/2471/referendum-v-madarsku-predstavuje-stop-strukturalnym-reformam.html

politickou odpovědnost za svá rozhodnutí (za zastavení reforem) a u přímé demokracie pak nastává problém, že odpovědnost za takové rozhodnutí se přesouvá na neurčitou masu lidí, které nemohou z povahy věci být odpovědní za takové rozhodnutí.[14]

Tato kritika vede jistě k zamyšlení, ale je třeba se na ní podívat i z druhé strany. Především je nutné nezaměňovat pojmy „masa" a „lid". Lid je totiž tím nejvyšším suverénem ve státě a zdrojem veškeré státní moci jak stanovuje Ústava v čl. 2 odst. 1, větě první. Oproti tomu masa představuje zcela něco jiného. Masa se vytváří tam, kde původně bylo 2 či více osob, ale najednou se jejich počet razantně zvýšil na sta až tisíce osob, kteří ani nevědí, co se stalo a proč je všude takový velký počet lidí.[15]

Z této definice lze vyvodit, že pokud by výkon moci uskutečňovala masa a nikoliv lid, představoval by takový výkon moci spíše *sociální revoluci* nebo *občanskou neposlušnost* a nikoliv přímou demokracii.[16]

Závěrem k této kritice bych ještě uvedl, že lid za svá rozhodnutí v konkrétní otázce může nést následky, neboť špatné rozhodnutí ve všelidovém hlasování se koneckonců projeví u každého občana např. zhoršením finanční situace, odebráním dávek ze sociálního zabezpečení atd.

1.1.3. Finanční zatížení státního rozpočtu

Je velmi pochybné, zda instituty přímé demokracie by byly finančně náročné, resp. zda by byly nákladnější než instituty demokracie zastupitelské. Náklady voleb jakožto základního prvku zastupitelské demokracie představují výdaje okolo 500 mil. Kč.[17] A to se do těchto výdajů musí ještě připočítat náklady spojené s kampaní, příspěvky úspěšným politickým stranám a hnutím[18] a stálý roční příspěvek těmto stranám a hnutím[19]. Teprve po té dostaneme skutečné celkové náklady voleb.[20] Pro představu příspěvek úspěšným politickým stranám

[14] Srov. POSPÍŠIL, Jiří. PSP ČR. 42. schůze Poslanecké sněmovny: Projednávání vládního návrhu zákona o celostátním referendu. sněmovní tisk č.914/0. 24.3.2005.
[15] Blíže viz CANETTI, Elias. Masa a moc. 1. vyd. Praha: Arcadia, 1994, s. 10. Studio klasik, sv. 1. ISBN 8085812088.
[16] KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995. Důvěra v právo. Právo na ochranu, s. 212. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 3406401775.
[17] Věcný záměr volebního zákona rozeslaný ministrem vnitra dne 16.11.2010 do meziresortního připomínkového řízení.
[18] §85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
[19] §20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích
[20] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 146. ISBN 8073577003

celkově činí přibližně 500 mil. Kč, stálý roční příspěvek pro stranu, která získala v posledních volbách minimálně 3% hlasů je 6 mil. Kč, přičemž tento příspěvek se zvyšuje za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů o 200 tis. Kč. Pokud však strana získá více jak 5% hlasů, příspěvek se nezvyšuje. Celkový příspěvek za rok 2012 pro politické strany a hnutí činil dalších 492 081 667 Kč.[21]

Abychom dokázali nějak určit náklady spojené s přímou demokracií, lze se přidržet zatím jediného celostátního referenda konaného v České republice – o vstupu České republiky do Evropské unie.

Na tzv. informační kampaň bylo vyčleněno okolo 200 mil. Kč, přičemž tato kampaň si kladla za cíl informovat občany o výhodách vstupu České republiky do Evropské unie. Je třeba říci, že nešlo o kampaň, která by byla nějakým způsobem neutrální, protože tuto kampaň uskutečňovala vláda (politické strany) a přistoupení k Evropské unii byla jednou z programových priorit. Jednou z částí kampaně byl například také stručný výtah obsahu smlouvy o přistoupení, který šel do schránek všem občanům.[22] Šlo o pozitivní kampaň, na kterou byly použity všechny vyčleněné finanční prostředky. Nutno říci, že odpůrci vstupu nedostali z této finanční částky vyčleněné na kampaň nic.[23]

Celkové náklady na uskutečnění celostátního referenda byly v důvodové zprávě k ústavnímu zákonu č. 515/2002 Sb. odhadovány na 500 mil. Kč. Tato částka je také uváděna s přímou volbou prezidenta republiky.

Z výše uvedeného vyplývá, že náklady voleb s připočtením uhrazení příspěvků politickým stranám značně převyšují náklady uskutečnění celostátního referenda. K tomu je ale třeba se zamyslet nad tím, zda náklady nebudou rozdílné v souvislosti se způsobem jeho iniciace. Pokud budou instituty přímé demokracie iniciovány tzv. shora, to znamená ze strany oprávněných orgánů, bude na straně nákladů pouze hlasování a jeho zabezpečení a dále informační kampaň. Ovšem budou-li instituty přímé demokracie iniciovány tzv. zdola, to znamená z lidu, náklady se pak rozšíří ještě o úhradu nákladů spojených s iniciací, které

[21] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím celkem v roce 2012. 28.1.2013 [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financovani-politickych-stran/prispevky-ze-statniho-rozpoctu-uhrazene-11146
[22] NOVÁKOVÁ, Daniela. Referendum už klepe na dveře!. In: Měšec.cz [online]. 11.6.2003 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: http://www.mesec.cz/clanky/referendum-uz-klepe-na-dvere/
[23] FIALA, Petr a PITROVÁ, Markéta. Evropská referenda. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, s. 155 a n. ISBN 80-732-5051-9.

vznikly oprávněným subjektům (občanům).[24] To si myslím, že je na místě v případě úspěšné iniciativy. De lege ferenda stejně jako stát přispívá úspěšným politickým subjektům, měl by také logicky přispět subjektům, které úspěšně iniciovaly instituty přímé demokracie.

Argumentace finanční náročnosti přímé demokracie tedy říká, že realizace referenda jakožto i jiných institutů přímé demokracie bude představovat velké finanční náklady. Tato argumentace ovšem nijak nezohledňuje tu skutečnost, že velké finanční náklady představuje i realizace institutů demokracie zastupitelské, především voleb. Z výše uvedeného lze dovodit, že realizace voleb (zastupitelské demokracie) je dokonce finančně náročnější než realizace celostátního referenda (přímé demokracie).

1.1.4. Informovanost lidu

Tento častý argument proti přímé demokracii se týká absence dostatečných informací na straně lidu, popřípadě také nedostatečné kvalifikace lidu na to, aby rozhodoval o určité odborné otázce. Pokud vyjdeme ze základního dělení iniciativy institutů přímé demokracie, to znamená na iniciativu shora (reprezentanti lidu) a na iniciativu zdola (lid), nelze očekávat, že v případě iniciativy institutů přímé demokracie lidem, by si sám lid položil otázku, na kterou by byl nedostatečně kvalifikovaný nebo o které by byl zcela neinformován. Stejně tak nelze očekávat, že by reprezentanti lidu, kteří nechtějí o určité otázce rozhodnout, by přenechali lidu k rozhodnutí otázku natolik odbornou, že by ji nerozuměl.

Předmětem hlasovaní skrze instituty přímé demokracie bude spíše ve většině případů obecně známá problematika.[25]

Nelze ani říci, že reprezentanti lidu jsou vždy dostatečně kvalifikovaní a informovaní s určitou problematikou, o které by měli rozhodovat. Disponují však širokým aparátem, který by jim měl zajistit dostatečnou informovanost o dané problematice, která je předmětem rozhodování.[26] K tomu by měl být uzpůsoben legislativní proces.[27]

[24] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 148. ISBN 8073577003

[25] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 144. ISBN 8073577003

[26] Nelze předpokládat, že každý z poslanců disponoval potřebnými znalostmi např. o účetnictví při hlasování o vládním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb. o účetnictví, o kterém bylo rozhodováno poslaneckou sněmovnou v jejím šestém volebním období v roce 2010, sněmovní tisk č. 17.

Stejnou informační povinnost ve vztahu k lidu při realizaci institutů přímé demokracie by měly mít kompetentní orgány jako například vláda, nebo Parlament. Z tohoto hlediska je pro mě argument neinformovaným lidem argumentem selhání kompetentních orgánů v jejich povinnosti včas řádně a dostatečně informovat lid.

K tomu bych ještě dodal, že sám Parlament v určitých odborných otázkách přenechává své rozhodnutí jiným (odbornějším) orgánům v souvislosti s principem subsidiarity a efektivity. Příkladem toho je delegace legislativní pravomoci vykonavatelům státní správy, kteří mohou v rámci této delegace vydávat vyhlášky a nařízení a kteří disponují větším stupněm odbornosti.[28]

[27] K tomu srov. KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, Tvorba práva, s. 110 a n. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 3406401775.

[28] KYSELA, Jan. Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2006, s. 169. Prameny a nové proudy právní vědy, no. 36. ISBN 8085889781.

2. Formy přímé demokracie

Jak jsem již uvedl v předchozích kapitolách, přímá demokracie se v moderních státech nechápe jako ucelený systém, ale je to souhrn množina několika pojmů, nástrojů, institutů, díky kterým je lidu umožněno podílet se na rozhodování přímo a v tomto souhrnu tvoří přímá demokracie jakýsi doplněk zastupitelské demokracie. V následujících kapitolách se budu zabývat těmi nejvýznamnějšími instituty přímé demokracie, které jsou součástí různých soudobých demokratických států.

2.1. Referendum

Zcela jistě nejznámějším a nejpoužívanějším institutem přímé demokracie je referendum. Někdy bývá také zaměňováno se samotným pojmem přímé demokracie, nicméně jedná se pouze o jednu z jejích forem. Lze se také setkat s označením „všelidové hlasování", avšak pro účely této práce jsou „referendum" a „všelidové hlasování" používány jako synonyma.

Slovo referendum pochází z latinského „*referendum"*, tedy „to co má být sděleno". Existuje ještě pojem plebiscit z latinského *„plebiscitum"* – rozhodnutí lidu, ale v zásadě se jedná o synonyma. V referendu se nedává legitimita nějakému mandátu, ale rozhodnutí v určité otázce, která je-li rozhodnuta v referendu má mnohdy vyšší právní sílu než zákony. Z tohoto hlediska má referendum v ústavním systému zvláštní postavení a lze jej členit podle zasazení v konkrétní formě vlády na tři typy:[29]

a) Referendum vyhlašované výkonnou mocí – záleží na vůli výkonné moci, zda referendum vyhlásí či nikoliv. Pokud ano, sama stanoví dobu, otázku referenda a její formulaci. (tzv. iniciace shora)
b) Referendum vyžadované ústavou „*ex constitutione"* – v některých případech, kdy má dojít k zásadním změnám ústavy, je vyžadováno rozhodnutí v referendu (označováno také jako ústavní referendum)
c) Referendum iniciované peticí – vyhlášení referenda záleží na vůli lidu, resp. na dosažení určitého počtu podpisů oprávněných osob pod peticí

Referendum lze také rozlišovat i podle dalších kritérií, kterými jsou zejména závaznost, předmět hlasování, místo konání nebo okamžik konání referenda.

[29] KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2003, s. 44 a n.. ISBN 8086395782

Z hlediska závaznosti referenda lze referendum členit na konzultativní a závazná. Aby mělo referendum skutečně nějakou váhu a aby lid skutečně mohl participovat na své zástupce, je třeba, aby jeho výsledek byl závazný pro státní orgány. Jestliže Ústava říká, že lid je nejvyšším suverénem, mělo by mít jeho rozhodnutí při nejmenším stejnou váhu jako rozhodnutí jeho zástupců.[30]

K závaznosti referenda je zpravidla vyžadováno dosažení zákonem stanoveného kvóra, které by mělo odrážet jistou legitimitu rozhodování lidu. Existují však i určité výjimky, kdy kvórum stanoveno není. Je tomu tak například ve Švýcarsku či Rakousku[31], ale pro nás je nejtypičtějším příkladem doposud jediné celostátní referendum v České republice. Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k EU ve svém čl. 5 odst. 1 říká, že přistoupení České republiky je schváleno, odpověděla-li na otázku kladně nadpoloviční většina hlasujících. Ústavní zákon tedy nevyžaduje žádnou minimální procentní účast v hlasování a zákonodárce pravděpodobně spoléhal na to, že lid se bude chtít k natolik závažné otázce vyjádřit.[32]

Pokud je referendum závazné, vzniká povinnost státním orgánům řídit se výsledkem tohoto referenda. Zcela opačně tomu je u referenda konzultativního, které nikterak nezavazuje státní orgány k tomu, aby se řídily výsledkem referenda. Nicméně má jistý vliv, který bývá označován jako politický či faktický. Pokud ale připustíme, že takový vliv konzultativního referenda existuje, bude pak obtížnější jej odlišit od referenda závazného.

Jedním z typických rozdílů mezi těmito typy referend je jejich iniciace. Konzultativní referenda se zpravidla iniciují „shora“, závazná referenda naopak „zdola“. Iniciovat nezávazné referendum z vůle lidu, nemá pro lid prakticky žádný význam, neboť stejného výsledku lze dosáhnout snazším způsobem a to podáním petice.[33]

Dle předmětu hlasování lze rozlišit referendum zákonodárné, ústavodárné a věcné. I přes skutečnost, že lid je nejvyšším suverénem v demokratickém právním státě, nemůže

[30] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 17. ISBN 8073577003

[31] Blíže viz čl. 142 Švýcarské ústavy („BV“)

[32] Počet hlasujících v referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii byl 4 457 206. Celkový počet hlasů "ANO" byl 3 446 758. Celkový počet hlasů "NE" byl 1 010 448. Blíže k tomu viz oznámení prezidenta republiky č. 206/2003 Sb., o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003

[33] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 17. ISBN 8073577003

rozhodovat zcela o všem.[34] Podle obsahu referenda lid nejčastěji o otázkách věcných nebo o zákonech.

V případě věcného obsahu, rozhoduje lid zpravidla o nějakém postupu, záměru svých reprezentantů, které je diskutabilní a které si nedokážou rozhodnout sami. Příkladem toho může být i referendum o přistoupení České republiky k EU.

Rozhoduje-li lid o zákonech („běžných" či ústavních), plní zpravidla roli negativního zákonodárce rozhodujícího *ex post*. Ale je i možné, aby rozhodoval *ex ante* o návrzích zákonů, zda se stanou součástí právní řádu či nikoliv.

Předmět hlasování je zákonem omezený, což potvrzuje výše uvedené, že není možné, aby lid rozhodoval o všem. Zákon omezuje předmět hlasování zpravidla negativním vymezením případů, o kterých nelze hlasovat, což mohou být například zásady demokratického právního státu, zřízení či zrušení nějaké orgánu nebo o otázce, o které již bylo rozhodnuto v referendu.[35] Konání takového referenda je důvodem pro zahájení soudního řízení na jeho zrušení.[36]

Další kategorizace referenda souvisí s již výše uvedeným rozhodováním lidu *ex ante* a *ex post*. Jedná se o dělení referenda z hlediska okamžiku jeho konání. Toto členění úzce souvisí s rozhodováním orgánů veřejné moci o přijetí zákonů, usnesení, rozhodnutí apod. Pokud referendum předchází rozhodnutí takového orgánu, půjde o referendum konané *ex ante* a bude fungovat jako zdroj legitimity pro toto rozhodnutí v případě kladného výsledku referenda. V případě negativního výsledku bude referendum představovat stop pro přijímané rozhodnutí, to znamená, že například zákon se nestane součástí právního řádu.

Referendum konané *ex post* se týká již přijatého rozhodnutí, usnesení, zákona popřípadě již nastalé skutečnosti. Lid zde pak funguje jako „negativní zákonodárce", nebo také se lze setkat s označením „lidové veto".[37] Ovšem role „negativního zákonodárce" je ve většině států v rukou ústavního soudu (popř. nejvyššího soudu). Stejně tak tomu je i v České republice.[38]

---

[34] Opačný názor ROUSSEAU, Jean-Jacques. O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, s.115. ISBN 80-864-7310-4

[35] §7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

[36] Srov. RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, s. 66. Komentátor. ISBN 9788087212851.

[37] FILIP, Jan. Ústavní právo České republiky. 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 384. ISBN 80-210-3254-5.

[38] Srov čl. 87 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Rozdíl v roli „negativního zákonodárce“ mezi lidem a ústavním soudem spočívá v tom, že ústavní soud posuzuje soulad zákonů s ústavním pořádkem a pokud zjistí rozpor, může takový zákon nebo jeho část zrušit. Lid ale při svém rozhodování tímto vázán není a tedy jeho rozhodování *ex post* není v zásadě ničím omezeno.[39]

Referendum podle územního rozsahu lze členit na místní a celostátní. V případě, že se referendum koná pouze na nějakém dílčím území státu (obec, město, vyšší územně samosprávný celek), hovoříme o místním či lokálním referendu. Koná-li se referendum na území celého státu, pak hovoříme o celostátním referendu (všelidové hlasování).

Jedním z rozdílů mezi celostátním a místním referendem je typ otázky, která má být v referendu zodpovězena. Na místní úrovni se referendum týká nějaké věcné otázky spadající do samostatné působnosti města, obce či vyššího územně samosprávného celku. U celostátního referenda je takové spektrum otázek mnohem širší a může se týkat vedle otázek věcných i konkrétních návrhů zákonů, či postupů státních orgánů apod. Z tohoto hlediska můžeme říci, že hlavní rozdíl lze spatřovat v tom, že referendum na lokální úrovni lze chápat spíše jako projev práva občanů obce, města či vyššího územně samosprávného celku na samosprávu, kdežto na celostátní úrovni půjde o vyjádření názoru lidu jako nejvyššího suveréna. [40]

Instituty přímé demokracie většinou převažují na lokální úrovni než na celostátní. V některých případech dokonce na celostátní úrovni absentují jako například v České republice, kdy v českém právním řádu existují zákony č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a č. 22/2004 Sb., o místním referendu, které lze chápat jako realizaci hlavy sedmé Ústavy, ale doposud neexistuje žádný zákon o referendu celostátním, který by mohl být realizací čl. 2 odst. 2 Ústavy.

2.2. Petice

Petice je velmi specifickou formou přímé demokracie resp. je velmi sporné, zda se vůbec jedná o institut přímé demokracie, neboť jejím prostřednictvím není umožněn lidu žádný podíl na moci. I přesto lze skrze petici ovlivnit rozhodování veřejné moci.

[39] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 20. ISBN 8073577003

[40] Srov. PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 21. ISBN 8073577003

Petiční právo je jedním ze základních práv, které je v moderních státech zpravidla garantováno ústavou. V ČR je petiční právo zaručeno v čl. 18 Listiny základních práv a svobod. Ve světle tohoto článku můžeme petici definovat jako institut přímé demokracie, jehož prostřednictvím lze podávat stížnosti, dotazy nebo podněty orgánům státní správy či samosprávy. Nelze však peticí zasahovat do nezávislého výkonu soudní moci.

Petice se oproti referendu vyznačuje menší formální náročností i nižšími náklady na její podání. Podáním petice vzniká orgánu státní moci povinnost se peticí zabývat a adekvátně na ní odpovědět. To ale neznamená, že obsahu petice musí být zcela nebo z části vyhověno.

Existují i další případy podání petice, a sice tehdy pokud to vyžaduje zákon. Například založení politické strany nebo hnutí, kdy je pro vznik takového subjektu nutné splnění určitého počtu podpisů pod petici. Obdobně tomu je u založení církví a náboženských společností. V těchto případech už je formální náročnost petice větší. [41]

Petice je sice slabším institutem přímé demokracie, ale má svůj politický vliv, neboť obsah petice je vyjádřením názoru většího či menšího počtu občanů, který nemůže být politickými subjekty bez dalšího ignorován, a často může také předcházet jiným institutům přímé demokracie, například referendu.

2.3. Lidová iniciativa

Lidová iniciativa představuje možnost lidu předložit návrh zákona či vyhlášky, o kterých má být následně hlasováno. K předložení takového návrhu je třeba splnit předem daný počet podpisů pod petici. Z tohoto hlediska se jedná o velmi silný institut přímé demokracie, kdy sám lid může prosadit svůj zákon bez ohledu na volené zástupce.

Vedle této silné formy existuje lidová iniciativa i ve slabší formě. Typickým příkladem je evropská občanská iniciativa. Je to poměrně nový institut v právu EU, který do něj vnesla Lisabonská smlouva v roce 2009, a zároveň je to institut týkající se i České republiky jako plnohodnotného člena EU. Tato podoba lidové iniciativy slouží jako výzva pro Evropskou komisi, aby předložila vhodný návrh k přijetí právního aktu Unie. Této iniciativy se může

[41] Srov. PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 16. ISBN 8073577003

ujmout minimálně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států.[42]

Další formu lidové iniciativy lze nalézt v Rakousku, kde občané mohou předložit návrh právního předpisu ke schválení voleným orgánům, které pak o nich hlasují.[43] Z této rakouské právní úpravy vycházel i legislativní pokus o zavedení všelidového hlasování a lidové iniciativy v roce 1997, nicméně tento návrh byl zamítnut již v Poslanecké sněmovně.[44]

Svými znaky je někdy lidová iniciativa srovnávána nebo dokonce zaměňována s peticí. Ovšem mezi těmito dvěma instituty je zásadní rozdíl v tom, že při podání platné lidové iniciativy vzniká státu resp. státním orgánům více povinností než při podání petice. Peticí vznikne státnímu orgánu povinnost se peticí zabývat a adekvátně na ni odpovědět. U lidové iniciativy je stát také povinen se touto iniciativou zabývat ale navíc při splnění zákonem stanovených náležitostí dokonce této iniciativě vyhovět, to znamená reagovat na ní v rámci legislativního procesu.[45]

V rámci evropského práva je také důležité tyto dva instituty nezaměňovat, protože petice jsou adresovány Evropskému parlamentu a evropská občanská iniciativa naopak Evropské komisi.

2.4. Lidové veto

Zcela opačným institutem přímé demokracie oproti lidové iniciativě je lidové veto, které umožňuje vyvolat hlasování o zrušení právního předpisu vydaného zákonodárným sborem. Tento institut je v moderních demokratických právních státech velmi málo zastoupený a tudíž také málo známý. V současné době lze institut lidového veta nalézt na území evropských států jako je Švýcarsko, Itálie, Malta nebo Rusko.[46] Mimo Evropu se lidové veto ještě využívá v některých státech USA.

---

[42] Srov. čl. 11 odst. 4 Smlouvy o EU

[43] PECHANEC, P. Přímá demokracie v Rakousku a Německu. V Praze: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2010, 13 s. Working papers Fakulty mezinárodních vztahů, 5/2010. ISBN 978-802-4516-776.

[44] POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. Návrh poslanců Zdeňka Jičínského a dalších na vydání ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě: sněmovní tisk č. 149. 16.5.1997. [cit.2014-01-21]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1996ps/rejstrik/jmenny/290.html

[45] HENDRYCH, Dušan. Právnický slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, 1459 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1

[46] REFERENDA IN EUROPE. [2005], 11 s. Dostupné z: http://www.stjornarskra.is/media/stjornarskra/PG_speech_rev.pdf

K podání lidového veta může být také vyžadováno shromáždění předem daného počtu podpisů pod petici, obdobně jako u lidové iniciativy. V některých státech je pro podání lidového veta stanovena prekluzivní lhůta běžící od vydání právního předpisu, o kterém má být vetem vyvoláno hlasování. V případě úspěšného lidového veta dochází ke zrušení právního předpisu a to *ex tunc*.

V České republice lidové veto nikdy nebylo zavedeno, dokonce nikdy zde nebyl ani legislativní pokus o jeho zavedení.

2.5. Odvolání

Podobným institutem jako lidové veto je i institut odvolání (některými autory nazýván též jako „recall"). Na rozdíl od lidového veta, které se soustřeďuje na otázky věcné a legislativní, se institut odvolání týká otázky personální. Podobně jako lidové veto je tento institut v dnešních státech velmi málo zastoupený. Institut odvolání vychází z toho, že lid je nejvyšším suverénem a vedle možnosti ustanovení svých zástupců by měl mít také možnost své zástupce odvolat, a to buď jednotlivě (konkrétní zástupce), nebo celkově (celou instituci například parlament).[47]

Odvolání („recall") také souvisí s pojmem imperativní mandát, který též není v dnešních státech využíván. Na českém území byl naposledy obsažen v ústavě z roku 1960 a znamenal v zásadě tu skutečnost, že zvolený zástupce byl při výkonu svého mandátu vázán určitými příkazy a nařízeními ze strany svých voličů. Mimo jiné obsahoval též možnost takového zástupce, který tyto příkazy porušoval, odvolat.

V dnešní době při využití volného mandátu není zvolený zástupce lidu nijak obdobně vázán, nicméně lid mu může svou spokojenost či nespokojenost vyjádřit skrze petici.

Ve státech, jejichž právní řády obsahují institut odvolání, bývá tohoto institutu využíváno vůči zástupcům ve výkonné moci. Například na Slovensku lze prezidenta odvolat lidovým hlasováním, které vyhlašuje předseda Národní rady na základě přijetí usnesení Národní rady třípětinovou většinou všech poslanců.[48]

[47] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 26. ISBN 8073577003

[48] Srov. Čl. 106 odst. 1 Ústavy Slovenskej republiky

3. Přímá demokracie v ČR de lege lata

V předchozí kapitole jsem poukázal na jednotlivé formy přímé demokracie v obecné rovině, na jejich základní znaky a také trochu nastínil jejich reálnou podobu v právním řádu České republiky popř. i jiných států. V této kapitole se budu zaobírat pouze dvěma z předchozích institutů přímé demokracie a pouze v pojetí českého právního řádu.

3.1. Referendum

Prvním z nich je referendum, které lze v pojetí ČR označit za nejsilnější institut přímé demokracie. V českém právním řádu má referendum celkem 3 podoby. Za prvé to je místní referendum, které je teritoriálně vymezeno na území obce.

Za druhé je to referendum krajské, které zdaleka nemá takový historický vývoj jako referendum místní. Krajské referendum bylo zavedeno do českého právního řádu v březnu roku 2010 s účinností od 1. ledna 2011. Dle mého názoru jeho zavedení souvisí s dlouhým vývojem veřejné správy v ČR a současným trendem a heslem v tomto vývoji, přiblížit veřejnou správu blíže k občanům. To znamená zajistit možnost vnější participace občanů nejen na místní, ale i na krajské úrovni.

Za třetí referendum celostátní, které se nachází stále a pouze ve formě referenda *ad hoc* o přistoupení České republiky k EU. V současné době však probíhají snahy určitých politických stran o zavedení obecného celostátního referenda. K tomu je nutné připomenout, že se nejedná o jediný pokus zavedení obecného celostátního referenda. Legislativních pokusů o jeho zavedení proběhlo v České republice více než deset a žádný z nich nebyl úspěšný. Těmi nejdůležitějšími legislativními pokusy se budu zabývat v samostatné kapitole čtvrté.

V následující části se budu zabývat především úpravou místního referenda. Úprava krajského referenda se od místního moc neliší, proto se toliko omezím na místní referendum, nicméně na případné podstatné odlišnosti upozorním. Celostátní referendum o přistoupení České republiky k EU je jak jsem již zmínil proběhnuté referendum ad hoc, tudíž už nemá dalšího využití, a proto se jím v této části práce zabývat nebudu.

3.1.1. Ústavní a zákonné zakotvení referenda

Ústava České republiky stanovuje v článku 2 odst. 2, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Nelze však říci, že místní referendum je naplněním tohoto článku, neboť místní referendum je třeba chápat jako projev práva na samosprávu, které je upraveno pouze na úrovni „běžného" zákona. Tomuto názoru odpovídá i judikatura Ústavního soudu České republiky.[49] [50] Článek 2 odst. 2 Ústavy tedy říká, že jakýkoliv institut přímé demokracie v soustavě státní moci musí být přijat v podobě ústavního zákona. Formu ústavního zákona již Ústava nevyžaduje pro přímý výkon moci v rámci územní samosprávy, neboť se nejedná o výkon státní moci, proto základní výchozí pravidla pro zákonnou úpravu místního referenda je tudíž třeba hledat v hlavě sedmé Ústavy České republiky. [51]

Na ústavní úrovni ale také nelze opomenout Listinu základních práv a svobod, která v čl. 21 garantuje právo podílet se na správě věcí veřejných. Jedná se o základní politické právo v demokratické společnosti, které je univerzální, to znamená, že patří každému občanovi bez rozdílu pohlaví, náboženství, politické příslušnosti apod., a které je nepodmíněné a Listina nepřipouští jej omezit.[52] Zároveň se jedná o stěžejní ustanovení právě pro oblast místního referenda, neboť garantuje jakési veřejné subjektivní právo občanů podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců jak na úrovní celostátní, tak i na úrovni obcí a krajů.[53] Čl. 21 je zároveň nazírán Ústavním soudem jako základ profesní samosprávy.[54]

Ještě bych rád upozornil na mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána, především na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, který v článku 25 říká, že „*každý občan má možnost, bez jakýchkoli rozdílů a omezení se podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, volit a být volen v pravidelných volbách a vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země*."[55] Dalším důležitým mezinárodním dokumentem je Charta místní samosprávy, jejíž je Česká republika signatářem, a která předpokládá úpravu místní referenda. V této souvislosti je také

[49] Srov. Usnesení Ústavního soudu dne 12.08.2004 sp. zn. III.ÚS 134/04 Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=47428&pos=43&cnt=68&typ=result
[50] Opačný názor MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, IV, č. 2, s. 55-56.
[51] KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 46. ISBN 808689844x.
[52] PAVLÍČEK, Václav. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2. dopl. a podst. rozš. vyd., aktualiz. dotisk podle stavu k 1.1.2003. Praha: Linde, 2002, s. 211. Zákony - komentáře (Linde). ISBN 8072013912.
[53] Srov. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2007 sp. zn./č. j.: 57 Ca 61/2007-56
[54] Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn.: Pl. ÚS 40/06
[55] K tomu blíže viz KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 766. ISBN 808689844x.

třeba odkázat na *„doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. 19 z roku 2001 o účasti občanů na místním veřejném životě.“*[56]

Na zákonné úrovni je pak stěžejní právní úpravou zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a také jemu obsahově velmi podobný zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

Místní referendum bylo původně obsaženo v zákoně č. 298/1992 Sb., o místním referendu. Tento zákon byl později nahrazen zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu, který byl několikrát novelizován a ve znění poslední novelizace zákona č. 169/2008 Sb. je hlavní zákonnou úpravou místního referenda. Zákon o místním referendu je rozčleněn do 8 částí a 66 paragrafů.

3.1.2. Územní vymezení

Zákon o místním referendu upravuje provádění místního referenda v obcích, statutárních městech, v hlavním městě Praze a na území části obce pokud tak stanoví zákon č. 128/2000 Sb., o obcích nebo zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.[57] Vymezení území se zdá být zcela jasné, ovšem i zde se lze setkat s určitými problémy. Podle §1 zákona o místním referendu implicitně nelze konat referendum ve vojenských újezdech, nicméně v praxi se lze setkat se situacemi, které vyžadují vyjádření názoru obyvatel těchto územních celků.

Pro takové případy se používá tzv. „anket“, ve kterých občané vojenského újezdu mohou vyjádřit svůj názor k určité otázce. Takovéto ankety se již uskutečnili na území vojenských újezdů jako je např. Libavá, Boletice, Hradiště, nebo nedávno na území vojenského újezdu Boletice.[58]

Z výše uvedeného lze tedy říci, že místní referendum je spjato s obcemi jako se základními jednotkami územní samosprávy.[59]

[56] KADEČKA, Stanislav a RIGEL, Filip. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, 2009, č. 7, s. 229. ISSN 1210-6410.
[57] Srov. §1 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[58] Výnos č. 1/2012 Újezdního úřadu vojenského újezdu Boletice o provedení ankety ke zjištění názorů obyvatel vojenského újezdu k budoucímu samosprávnímu uspořádání
[59] RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, s. 23. Komentátor. ISBN 9788087212851.

Krajské referendum se samozřejmě územně toliko omezuje na vyšší územně samosprávné celky, přičemž zákon č. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu stanovuje, že krajské referendum nelze konat na území hlavního města Prahy.

3.1.3. Okruh oprávněných osob

Právo hlasovat v místním referendu lze dle výše uvedeného považovat za přímou správu věcí veřejných ve smyslu článku 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.[60]

Právo hlasovat v místním referendu má každá osoba, která je oprávněná hlasovat do zastupitelstva obce. Oprávněnou osobou je pak každý kdo splňuje požadavky uvedené v §4 zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí, který stanovuje, že musí jít o občana obce, který dosáhl věku 18 let nejpozději druhý den voleb a je přihlášen v obci k trvalému pobytu. V případě, že se jedná o občana jiného státu, musí mít též trvalý pobyt na území obce, 18 let věku nejpozději druhý den voleb a musí mu právo volit přiznávat mezinárodní úmluva, kterou je česká republika vázána, a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv. [61]

Hlavní rozhodující podmínkou, kterou zde zákon ukládá je trvalý pobyt v dané obci. Institut trvalého pobytu upravuje zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel v §10 a následujících a rozumí se jím „*adresa občana v České republice(...), kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, byt nebo zaměstnání (...). Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu*.“ [62]

Zajímavá je v tomto ohledu judikatura Nejvyššího správního soudu, který ve svém usnesení ze dne 6.2.2007 publikoval, že i samo právo na zvolení místa trvalého pobytu podle §10 zákona o evidenci obyvatel je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení se může občan dovolat ochrany před správním soudem.[63] K trvalému pobytu ještě Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30.10.2002 dovodil, že právo vycházející z Ústavy zvolit si svobodně své

[60] Srov. RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, s. 40. Komentátor. ISBN 9788087212851.

[61] Srov. §2 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

[62] §10 zák. č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech

[63] Blíže viz Usnesení senátu NSS ze dne 6.2.2007, sp. zn. 2 As 64/2005, publ. pod č. 1259/2007 Sb. NSS

bydliště v sobě nezahrnuje povinnost se v tomto místě zdržovat. U trvalého pobytu je tudíž důležité, kde je občan k trvalému pobytu hlášen a nikoliv, kde se skutečně zdržuje.[64]

Pokud je tedy rozhodující to, kde je občan hlášen k trvalému pobytu a ne to, kde se skutečně zdržuje, může nastat situace, že se občan účelově přihlásí k trvalému pobytu v obci, kde se má konat místní referendum. K tomu problému se již vyjádřil Ústavní soud v souvislosti s referendy, které se konaly v obcích Hřensko a Karlova Studánka. Ústavní soud uvedl, že hlášení trvalého pobytu je věc čistě evidenční, nicméně je třeba zkoumat, zda toto přihlášení nebylo účelovým jednáním ke vzniku aktivního volebního práva, tedy jednáním, které obchází smysl a účel ustanovení §10 zákona o evidenci obyvatel.[65]

3.1.4. Překážky ve výkonu práva hlasovat

Vedle podmínek, které určují okruh oprávněných osob, které mohou hlasovat v místním referendu, existují i zákonné překážky, které brání výkonu tohoto hlasovacího práva. Tyto překážky specifikuje §4 zákona o místním referendu. Především v referendu nemohou hlasovat osoby, kterým byla omezena osobní svoboda na základě zákona z důvodu vazby, výkonu trestu odnětí svobody nebo z důvodu ochrany zdraví lidu.[66] Dále osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům podle §10 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.[67] A osoby ve výkonu vojenské služby, kterým plnění povinností v této službě neumožňuje hlasovat v místním referendu.[68]

Tyto překážky jsou téměř shodná s překážkami výkonu volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí, které upravuje zákon o volbách do zastupitelstev obcí, nicméně pro výkon tohoto volebního práva není překážkou výkon vazby, ale pouze výkon trestu odnětí svobody.[69]

[64] Blíže viz Nález pléna ÚS ze dne 30.10.2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 28, nález 136
[65] Blíže viz nálezy ÚS ze dne 4.5.2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10 , sp. zn. Pl. ÚS 6/11
[66] Blíže viz § 9 odst. 4 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
[67] Toto ustanovení zákona o místním referendu pro futuro pozbývá významu, neboť nereflektuje nabytí účinnosti zák. č. 89/2012 Sb., nového občanského zákoníku, který již nezná možnost zbavení způsobilosti k právním úkonům, ale pouze omezení tzv. svéprávnosti
[68] Srov. §4 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[69] RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, s. 48. Komentátor. ISBN 9788087212851

3.1.5. Témata referend

Zákon o místním referendu vymezuje okruh otázek, o kterých lze konat referendum, pozitivně a negativně. V pozitivním vymezení v §6 říká, že místní referendum lze konat o otázkách spadajících do samostatné působnosti obce. Samostatnou působnost blíže specifikuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v §35, kde uvádí, že „*do samostatné působností patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce (...).*“[70] Nelze tedy konat místní referendum o otázkách spadajících do přenesené působnosti nebo do působnosti kraje. Zajímavé postavení v tomto ohledu má Praha, která je zároveň v postavení kraje i v postavení obce.[71] Negativně zákon o místním referendu vymezuje okruh otázek jako nepřípustnost konání místního referenda v §7, kdy „*místní referendum nelze konat o místních poplatcích a o rozpočtu obce ; o zřízení nebo zrušení orgánů obce a o jejich vnitřním uspořádání ; o volbě starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce a dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných orgánů obce ; jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy ; v případech kdy o položené otázce se rozhoduje ve zvláštním řízení ; o uzavření veřejnoprávní smlouvy k výkonu přenesené působnosti ; jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání v téže věci neuplynulo 24 měsíců.*“[72] Pokud by se uskutečnilo referendum o otázce, která je obsažena v taxativním výčtu v §7, může se zahájit soudní řízení podle §58, kdy soud vysloví neplatnost rozhodnutí v místním referendu.

Z výše uvedeného nám vyplývá, že místní referendum, lze konat o otázkách spadající do samostatné působnosti pouze z části, protože §7, který hovoří o nepřípustnosti konání místního referenda, obsahuje otázky, o kterých obec běžně rozhoduje v samostatné působnosti, nicméně z různých důvodů je rozhodování o těchto otázkách ponecháno výlučně obci resp. orgánům obce.

Po negativním vymezení témat místního referenda si myslím, že je na místě se zaměřit na témata místního referenda, o kterých se místní referendum koná nejčastěji.

Velmi častá a opakující se místní referenda v různých obcích v České republice se týkají otázky životního prostředí či ekologie. Velmi zajímavé referendum o této otázce se konalo v roce 2009 v obci Krasov v Moravskoslezském kraji, které doputovalo až před Ústavní soud

[70] Blíže viz §35 a §§84, 85 a 102 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
[71] Blíže viz RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, s. 55. Komentátor. ISBN 9788087212851
[72] Srov. §7 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu

ČR. Celý spor začal v roce 2008, kdy obec Krasov uzavřela smlouvu o spolupráci v oblasti výroby větrné energie se společností VENTUREAL, s. r. o. Občané obce však nesouhlasili s vybudováním větrných elektráren, a proto vytvořili přípravný výbor a pokusili se vyvolat místní referendum o této otázce. Zastupitelstvo obce však zamítlo návrh přípravného výboru s odkazem na §13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. Po tomto zamítnutí se přípravný výbor obrátil na Krajský soud v Ostravě, který ve svém usnesení dospěl k závěru, že rozhodnutí, které by mohlo vzejít z místního referenda by mohlo znamenat faktickou nemožnost splnění závazku obce Krasov vůči společnosti VENTUREAL, s. r. o. a tudíž by bylo v rozporu s obecnou zásadou „pacta sunt servanda" obsaženou v tehdy ještě účinném zákonu č. 40/1964 Sb., občanský zákoník v §488 a §494. S tímto usnesením Krajského soudu v Ostravě se přípravný výbor nespokojil a podal ústavní stížnost k Ústavnímu soudu ČR. Ústavní soud ve svém nálezu zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a konstatoval, že Krajský soud v Ostravě vyložil ustanovení §7 písm. d) zákona o místním příliš extenzivně a zcela v rozporu se smyslem a účelem tohoto zákona. Dále Ústavní soud konstatoval, že tímto extenzivním výkladem by zastupitelstvo obce mohlo vždy odmítnout vyhlásit místní referendum s odůvodněním, že je již ve smluvním vztahu ke třetím osobám.[73]

Další velkou a velmi diskutovanou kategorií jsou témata referend, o kterých obec sama nemůže rozhodnout. Typickým mediálně známým případem je například výstavba radarové základny v Brdech. O takové výstavbě s povahy věci nerozhoduje obec v samostatné působnosti, neboť nejde o projev samosprávy ale státní správy. Tudíž nelze hovořit o místním referendu a v podstatě ani o referendum jako takovém, ale spíše o jakémsi kvazi konzultativním referendu, které mělo pouze manifestační charakter a nikoho nezavazovalo. Nicméně po jeho konání a projevu nesouhlasu občanů se od výstavby upustilo.

Velmi častými a někdy i problémovými tématy jsou otázky nakládání obecním majetkem, jedná se o rozhodování o výstavbě nějaké budovy, prodej nebo nákup určitého pozemku apod. U této kategorie bývá problém s nízkou účastí na hlasování, která plyne pravděpodobně z nízkého zájmu občanů o tyto problémy. Tuto nízkou účast potvrzuje dokonce i Ministerstvo vnitra ČR.[74]

[73] Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012 sp. zn. III. ÚS 873/09 Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=73217&pos=6&cnt=68&typ=result

[74] MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Statistika o místních referendech: 2006-2011*. 2011. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-2006-2011-xls.aspx

I přes problém s nízkou účastí se lze setkat s úspěšnými místními referendy, které se týkají tohoto tématu. Rád bych uvedl příklad místního referenda konaného v roce 2013 v Plzni a týkající se otázky výstavby nového obchodního centra. V roce 2009 představila společnost AMADEUS s.r.o. projekt přestavby kulturního domu na nové obchodní centrum. Dlouhý proces dokumentace a sjednání smluv byl dokončen v roce 2012, kdy byla zastupitelstvem schválena smlouva o pronájmu městských pozemků, a bylo zahájeno územní řízení, které v zápětí bylo přerušeno kvůli připravovanému referendu. [75] Aktivisté v čele s Martinem Markem podali dne 6.srpna 2012 návrh na konání místního referenda. Otázky k zodpovězení v podstatě předpokládali změnu územního plánu zastupitelstvem ve smyslu zákazu výstavby velkých budov.[76] Jak Ústavní soud, tak správní soudy se při svém rozhodování ustálily na názoru, že místní referendum, které má iniciovat změnu územního plánu, tzn. vyvolat složitý proces pořízení změny územního plánu, který je bezpochyby zvláštním řízením podle správního řádu a stavebního zákona, je dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu nepřípustné.[77] Nesouhlas některých občanů obce s územním plánem či jeho částí není možno dle Ústavního soudu „obcházet" pomocí institutu místního referenda, nýbrž je třeba tento nesouhlas případně projektovat do iniciace jeho změny postupem dle § 44 písm. c) stavebního zákona.[78] Dne 5. listopadu 2011 Krajský soud v Plzni rozhodl o konání místního referenda o otázce č. 1 a zamítl konání místního referenda o otázce č. 2, tudíž reflektoval nepřípustnost konání místního referenda o změně územního plánu.[79] Proti tomuto usnesení byla podána kasační stížnost ze strany budoucího investora obchodní společnosti Amádeus Plzeň, a.s., kterou Nejvyšší správní soud zamítl podle § 46 odst. 1 písm. c)ve spojení s § 120 soudního řádu správního jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Referendum v Plzni se tedy konalo díky rozhodnutí soudu a občané města Plzeň se v otázce č. 1, tedy *„Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest? ANO/NE"*, vyslovili pro „ano". V Plzni nyní na místě domu kultury Inwest stojí několik desítek, možná stovek metrů čtverečných prázdné plochy, na které se podle mého názoru delší dobu nic

[75] Historie záměru výstavby Obchodního centra Corso. Historie záměru výstavby Obchodního centra Corso [online]. 2012 [cit. 2014-02-21]. Dostupné z: http://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx

[76] Znění otázek: *1) „Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest? a 2) „Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?"*

[77] Srov. např. usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 15/2009, sp. zn. 44 Ca 89/2009 sp. zn. 44 Ca 62/2010 či usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 70/10

[78] Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 1.12.2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08

[79] Blíže viz Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2012 sp. Zn. 57A 75/2012-101

nepostaví, a to kvůli znění otázky, kde je uvedeno „obchodní zařízení“. K tomuto pojmu se vyjádřil ve svém usnesení Krajský soud v Plzni a definoval jej jako zařízení s celospolečenskou funkcí a přívlastek obchodní znamená, že se jedná o maloobchodní jednotku, která bývá zřízena za účelem uspokojování potřeb jednotlivých občanů a jejich domácností.[80] V praxi tento výraz položený v otázce znamená tu skutečnost, že na území bývalého domu kultury Inwest není možné postavit sebemenší obchod (např. pekárnu, cukrárnu, nebo i obchod s domácími potřebami), protože by to byl krok, který by směřoval proti výsledku daného z místního referenda. [81]

Dle výše uvedeného tedy nelze považovat všechna úspěšná (konaná) referenda za reálně úspěšná.

Poslední kategorií témat referend, kterou zde zmíním, je téma změn území obce, nejčastěji oddělení části obce od jejího zbytku. Takové referendum o oddělení části obce je referendem obligatorním, potvrzujícím a upraveným v zákoně o místním referendu a v zákoně o obcích, které na toto oddělení kladou skutečně vysoké nároky. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané, kteří žijí na území té části obce, která se chce oddělit, a která musí mít po oddělení minimálně 1000 obyvatel, stejně jako zbytková obec.[82] Tyto vysoké nároky jsou kladeny proto, aby nedocházelo ke vzniku enkláv a příliš malých obcí. Oddělování části obce s sebou ale přináší problémy, které nakonec musí řešit soudy. Rád bych proto poukázal na zajímavý případ snahy Velkého Dřevíče a Rokytníku oddělit se od obce Hronov a usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26.11.2009. Krajský soud v Hradci Králové dospěl k závěru, že „*pokud zákon hovoří o oddělení části obce, nutno tím rozumět nejenom případ, kdy by o oddělení usilovala pouze jedna část, ale i případy, kdy si totéž bude přát více částí obce ve snaze vytvořit novou společnou obec.*“ Dále Krajský soud ve svém usnesení uvedl, že podstatné je, zda část obce, která se chce oddělit, splňuje podmínku počtu obyvatel a nikoliv to, zda se obec bude formálně skládat z jedné či více částí.[83] S tímto výkladem nesouhlasí Filip Rigel a říká, že Česká republika má vysoký počet obcí a úmyslem

[80] Krajský soud v Plzni; Usnesení ze dne 12. listopadu 2012 sp.zn. 57A 75/2012 str. 16, bod č. 54
[81] Blíže viz část VI.1.1 Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. února 2013, sp.zn. 30A 6/2013-144
[82] § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení)
[83] Srov. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26.11.2009, sp.zn. 30 Ca 115/2009, publ. pod č. 2006/2010 Sb. NSS

zákonodárce je tento počet nenavyšovat, a proto by se soud neměl v případě více výkladových alternativ přiklonit k té příznivější pro oddělení části obce.[84]

3.1.6. Vyhlášení místního referenda

Jako hlavní a výlučný orgán, který může místní referendum vyhlásit, je zastupitelstvo jakožto vrcholný orgán samosprávného celku.[85] Nicméně existují dva základní způsoby vyhlášení místního referenda, které rozeznává zákon o místním referendu. První způsob je vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru a druhý způsob je vyhlášení zastupitelstvem z vlastní činnosti. Vedle těchto dvou základních způsobů existuje ještě možnost petice adresované zastupitelstvu, které může z toho podnětu referendum vyhlásit, nicméně takováto petice v sobě nezahrnuje žádný právní nárok na vyhlášení referenda.

Ve výše uvedených dvou resp. třech způsobech vyhlašuje místní referendum zastupitelstvo. Existuje však i možnost, že místní referendum vyhlásí krajský soud v situaci, kdy se zastupitelstvo zdráhá rozhodnout o vyhlášení místního referenda.[86]

3.1.6.1. Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru

V tomto případě vyhlašuje místní referendum zastupitelstvo, ale nejedná se o projev vůle politických představitelů. Vyhlášení místního referenda je zde podpořeno určitým počtem podpisů, oprávněných osob, občanů dané obce v návrhu přípravného výboru a neexistují-li žádné zákonné důvody pro nevyhlášení místního referenda, zastupitelstvo jej vyhlásit musí. V tomto ohledu lze chápat návrh přípravného výboru jako petici „*sui generis*“.[87]

Předně je důležité vymezit si co to je přípravný výbor. Přípravný výbor je orgán tvořený minimálně třemi fyzickými osobami, které jsou oprávněnými hlasovat v případném místním referendu. Z těchto osob si přípravný výbor zvolí zmocněnce, který jedná jménem

[84] Blíže viz RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, s. 33. Komentátor. ISBN 9788087212851
[85] Článek 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
[86] Srov. §57 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., zákon o místním referendu
[87] Srov. HENDRYCH, Dušan. Právnický slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, s. 685-686. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

přípravného výboru. K tomu je nutno dodat, že přípravný výbor není právnickou osobou, byť je mu přiznána procesní způsobilost. Takto již judikoval Ústavní soud ČR.[88]

Existuje ještě zvláštní typ přípravného výboru v případě iniciace referenda o oddělení části obce, který upravuje již zákon o obcích. I tento přípravný výbor musí být tvořen minimálně třemi fyzickými osobami oprávněnými hlasovat v místním referendu, a pokud je jeho počet větší musí být vždy lichý, což není vyžadováno od obecného přípravného výboru. [89]

Návrh přípravného výboru musí také splňovat zákonem dané náležitosti. Návrh musí obsahovat označení osoby zmocněnce z členů přípravného výboru a jména a příjmení, datum narození a místa trvalého pobytu všech členů přípravného výboru.[90] Dále tento návrh musí obsahovat vymezení území, na kterém se má referendum konat, znění otázek, odůvodnění návrhu, ve kterém by měl být uveden předmět a účel místního referenda, co se očekává od výsledku apod., a odhad nákladů na konání místního referenda a na realizaci přijatého rozhodnutí, přičemž tento odhad nesmí být zjevně excesivní. K odhadu nákladů se již vyjádřil Krajský soud v Plzni ve svém usnesení ze dne 26.10.2005, kdy uvedl, že slovem „odhad" se má namysli odhad prostý a nikoli kvalifikovaný, to znamená odhad na základě všeobecných znalostí. Z toho plyne, že tento odhad by byl v rozporu s ustanovením zákona pouze tehdy, pokud by byl v návrhu zcela vypuštěn, nebo pokud by byl v rozporu předpokládanou představou laické veřejnosti.[91] Opačný postoj zaujal Krajský soud v Hradci Králové ve svém usnesení ze dne 10.5.2004, ve kterém naopak řekl, že odhad nákladů musí být kvalifikovaně vyčíslený, aby byli jasně známé dopady na rozpočet obce, které by v některých případech mohli přesáhnout finanční možnosti dané obce.[92]

S názorem Krajského soudu v Hradci Králové nemohu souhlasit, neboť pokud bychom odhad nákladů v návrhu přípravného výboru vykládali tak, že pokud by nebyl odhad dostatečně kvalifikovaný, byl by návrh přípravného výboru nepřípustný, docházelo by v praxi k zamítání návrhů přípravných výboru velmi jednoduše s odkazem na nekvalifikovaný odhad nákladů.

---

[88] „Je zřejmé, že přípravný výbor právnickou osobou není [byť mu zákon přiznává procesní způsobilost – § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, § 9 odst. 2 písm. c) a d), § 57, § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů]." in Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2005 sp. zn. IV. ÚS 223/04 Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=22197&pos=39&cnt=68&typ=result

[89] RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 99 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

[90] §10 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu

[91] Srov. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26.10.2005, sp. zn . 30 Ca 73/2005

[92] Srov. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10.5.2004, sp. zn. 30 Ca 18/2004, pub. Pod č. 561/2005 Sb. NSS

Odhad nákladů by měl být pouze jakýmsi oznámením občanům, oprávněným osobám hlasovat, kolik bude stát realizace a z čeho se bude hradit. A na nich pak bude, jak v místním referendu budou hlasovat a jak naloží např. s obecním majetkem.[93]

Součástí návrhu přípravného výboru resp. jeho přílohou je i podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy.[94] Podpisová listina musí obsahovat některé náležitosti jako samotný návrh a to označení území, znění otázek, jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich trvalý pobyt, ale navíc i upozornění pro případné podporovatele místního referenda, které zni: "*Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč.*"[95]

Splněním výše uvedených náležitostí podpisových archů, může začít sběr podpisů. Oprávněná osoba do podpisového archu uvede své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.[96] Důležité je, aby uvedené údaje byli čitelné a úplné.[97] Oprávněné osoby se určují podle stavu k 1.11 toho roku, ve kterém byl podán návrh přípravného výboru.[98]

Minimální počet podpisů stanovuje zákon, přičemž se odlišuje podle velikosti obce následovně:

> „*do 3 000 obyvatel min. 30 % oprávněných osob*
>
> *do 20 000 obyvatel min. 20 % oprávněných osob*
>
> *do 200 000 obyvatel min. 10 % oprávněných osob*
>
> *nad 200 000 obyvatel min. 6 % oprávněných osob*.“[99]

Takto stanovený poměr počtu obyvatel k potřebnému počtu podpisů považuji za nevyvážený a blíže se jím budu zabývat ve své práci v části de lege ferenda.

[93] RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 102 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851
[94] §10 odst. 2 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[95] §11 odst. 1 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[96] §11 odst. 2 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[97] Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, čj. 10 Ca 37/2006.
[98] §55 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[99] § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

Po sběru podpisů přípravný výbor předloží svůj návrh obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu, nebo magistrátu hlavního města Prahy nebo magistrátu územně členěného statutárního města. Příslušný úřad podaný návrh přípravného výboru posoudí do 15 dnů ode dne podání návrhu. Pokud příslušný úřad neshledá v návrhu žádné nedostatky, vyrozumí o tom po uplynutí patnáctidenní lhůty zmocněnce přípravného výboru. Pokud nedostatky shledá, pak zmocněnce vyzve k odstranění vad a stanoví lhůtu pro jejich odstranění, která nesmí být kratší než 7 dní. Pokud však příslušný úřad neučiní nic, to znamená, že neoznámí zmocněnci, že je návrh bezvadný, nebo nevyzve k odstranění vad do 30 dnů od podání návrhu, má se fikcí za to, že je návrh bezvadný.

Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada k projednání zastupitelstvu na jejím nejbližším zasedání. V případě obcí, kde není rada zřízena, předkládá bezvadný návrh zastupitelstvu starosta.[100]

Zastupitelstvo pak může o místním referendu rozhodnout třemi způsoby. Prvním je, že zastupitelstvo místní referendum vyhlásí a zároveň stanoví den jeho konání nejdříve 90 dnů po jeho vyhlášení, pokud přípravný výbor nestanoví pozdější datum. Druhým způsobem je, že zastupitelstvo referendum nevyhlásí, protože o navržené otázce nelze referendum konat. Pak je ještě dána možnost přípravného výboru domáhat se soudní ochrany, kdy soud může ve prospěch přípravného výboru rozhodnout o vyhlášení místního referenda.[101] Myslím si, že tento způsob nevyhlášení místního referenda by měl nastat již před sběrem podpisů ve formě posouzení navrhované otázky. Blíže se tím budu zabývat ve své práci v části de lege ferenda. A posledním způsobem je, že zastupitelstvo samo věcně rozhodne o navržené otázce bez konání referenda. O takovém rozhodnutí musí zastupitelstvo neprodleně vyrozumět zmocněnce přípravného výboru. Prohlásí-li zmocněnec ve lhůtě 7 dnů od doručení vyrozumění, že na konání místního referenda trvá, musí zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásit.[102]

[100] RIGEL, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 116 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

[101] §57 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu

[102] § 13 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu

3.1.6.2. Vyhlášení místního referenda zastupitelstvem obce

Tento způsob vyhlášení se od předchozího odlišuje tím, že zastupitelstvo vyhlašuje místní referendum z vlastního podnětu, aniž by byl podán návrh přípravného výboru. Zastupitelstvo může svým usnesením vyhlásit konání místního referenda, pokud se tak usnese nadpoloviční většina všech zastupitelů (prostá většina), přičemž ve svém usnesení musí uvést náležitosti podle §10 odst. 1 písm. a) až d).[103] Jde o vymezení území, stanovení otázek a odhad nákladů na konání místního referenda a realizaci přijatého rozhodnutí a způsob úhrady.

Zvlášť důležitý je způsob vyhlášení místního referenda. Aby bylo místní referendum vyhlášeno, musí dojít k vyvěšení na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů a v případě statutárních měst na úřední desce magistrátu a na úředních deskách úřadů všech městských částí též po dobu 15 dnů.[104] Otázkou okamžiku, kdy je místní referendum vyhlášeno, se zabýval např. Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém usnesení ze dne 21.10.2009, které se týkalo vyhlášení místního referenda v obci Lišnice. Krajský soud prokazatelně zjistil, že k vyvěšení řádného oznámení o době a místě konání místního referenda na úřední desce došlo dne 28.8.2009 a k jeho sejmutí 12.9.2009. Krajský soud k tomu uvedl, že nepochybně tímto postupem byla zachována jednak patnáctidenní lhůta podle §14 zákona o místním referendu, a že právě datum 28.8.2009 je považováno za první den patnáctidenní lhůty a nikoli až den následující.[105]

3.1.7. Platnost a závaznost místního referenda

Pro platnost a závaznost místního referenda je vždy důležité dosažení předem určeného minimálního kvóra. Samostatnou otázkou je, zda takové kvórum má být vůbec stanoveno, nicméně to není předmětem této části a bude o tom pojednáno v samostatné kapitole v úvahách *de lege ferenda*.

Platnost i závaznost jsou velmi závažné důsledky plynoucí z místního referenda. Platnost rozhodnutí v místním referendu je polysémantickým pojmem, který znamená jednak skutečnost, že soudem nebyla vyslovena neplatnost, a jednak, že byla dosažena minimální

[103] Občanské aktivity: Místní referendum. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx
[104] §14 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
[105] Srov. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21.10.2009, sp. zn. 15 Ca 140/2009, publ. pod č. 2004/2010 Sb. NSS

hranice potřebné účasti v místním referendu (kvórum).[106] Závaznost pak znamená, že rozhodnutí přijaté v místním referendu musejí respektovat orgány obce a zároveň jsou povinny učinit všechny potřebné kroky k tomu, aby naplnili cíle vyplívající z takového rozhodnutí.

Právě úprava kvóra pro platnost místního referenda je předmětem mnoha diskuzí, jejichž výsledkem bývá toto kvórum zvyšovat nebo naopak snižovat. Přechozí právní úprava místního referenda, tedy zákon č. 298/1992 Sb., stanovovala v §84 odst. 1 odlišné kvórum než ta současná. Bylo stanoveno, že pro platnost místního referenda je zapotřebí účasti 25 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Přijetím nového zákona o místním referendu, zákona č. 22/2004 Sb., byla tato hranice podstatně navýšena a to na 50% účast. Tato změna byla zdůvodňována s ohledem na skutečnost, že v místním referendu je rozhodováno o otázkách, které bývají pro samosprávu obce velmi závažné, a proto byl zákonodárcem kladen požadavek na vyšší účast občanů obce. Následující praxe však ukázala, že 50% kvórum je příliš vysoké, neboť často docházelo k neplatným rozhodnutím, zejména ve větších obcích a městech, a tedy i ke zbytečně vynaloženým nákladům na konání místních referend. Proto v roce 2008 došlo k poslední novele zákonem č. 169/2008 Sb., kdy minimální kvórum bylo sníženo z 50% na 35% všech osob oprávněných hlasovat. Toto kvórum už je méně přísné, nicméně stále zachovává dostatečnou reprezentativnost rozhodnutí v místním referendu. Novela z roku 2008 ale přinesla i změny týkající se kvóra pro závaznost rozhodnutí v místním referendu pro orgány obce a to takové, že rozhodnutí přijaté v místním referendu je závazné, pokud se pro něj vyslovila nadpoloviční většina hlasujících, která však zároveň představuje alespoň 25 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu.[107]

Oproti kvóru pro platnost a závaznost obecného místního referenda, které se historicky měnilo, zůstalo beze změny kvórum v případě místního referenda týkajícího se oddělení části obce, sloučení obcí, nebo připojení obce k jiné obci. Jak jsem již poznamenal výše, pro místní referendum o oddělení části obce a stejně tak o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci platí, že rozhodnutí je závazné, jestliže pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob.[108] Dle mého názoru je takto stanovené kvórum dobré a to z toho důvodu, že rozdělení obce je velmi závažným krokem, ke kterému by nemělo docházet často, a nižší

[106] RIGEL, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 191 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

[107] BŘEŇ, Jan. Místní referendum: Nová pravidla pro jeho platnost a závaznost. Deník veřejné správy: Veřejná správa online [online]. 2009 [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6352602

[108] §21 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a §48 odst. 3 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu

kvórum by zde mohlo způsobit snadný vznik čím dál tím menších obcí, což rozhodně není úmyslem zákonodárce.[109]

Z hlediska platnosti a závaznosti místního referenda nám mohou vzniknout v zásadě tři varianty rozhodnutí:

1) Rozhodnutí neplatné a nezávazné

2) Rozhodnutí platné a závazné

3) Rozhodnutí platné ale nezávazné

Právě třetí varianta bývá předmětem kritiky, která říká, že je tato varianta matoucí pro hlasující, kteří ani nemusí vědět, jakého rozhodnutí v místním referendu dosáhli.[110] S touto kritikou nesouhlasím, jelikož dle mého názoru zákon o těchto variantách hovoří zcela jednoznačně, že k tomu aby referendum způsobilo následky v něm požadované, musí být zároveň jak platné tak i účinné. Samozřejmě pokud je místní referendum platné ale nezávazné, tak to zřejmě svědčí o tom, že otázka v místním referendu je velmi závažná a dále by se jím orgány obce měly zabývat ve vztahu k občanům různými diskuzemi a hledat řešení, se kterým by souhlasila většina občanů.

3.2. Petice

Jak jsem již uvedl výše, petice je sice nejslabším nástrojem přímé demokracie, ale i přesto velmi významným, neboť představuje jakousi formu komunikace veřejnosti s orgány veřejné moci v různých otázkách veřejného nebo jiného společenského zájmu.[111] Není možné petici podat čistě v zájmu soukromém. Někdy ani nebývá petice řazena mezi instituty přímé demokracie, nicméně já jsem ji do své práce zařadil právě z toho důvodu, že skrze petici lze ovlivňovat orgány veřejné moci.

[109] RIGEL, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 33 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851

[110] Např. KADEČKA, S. a F. RIGEL. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, 2009, č. 7, s. 232. ISSN 1210-6410.

[111] JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, s. 115. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 9788073572792.

Na ústavní úrovni je petice resp. právo petiční upraveno v čl. 18 Listiny základních práv a svobod a dále na zákonné úrovni obecně v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

Z Listiny i zákona vyplývá, že adresát má povinnost petici přijmou, zabývat se jí, ale už ne se jí řídit. Zajímavé je, že přímo z Listiny ani ze zákona nevyplývá důsledek petice. Tím se už zabýval Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 23. června 1994, kdy řekl, že je chráněno jen právo na podání petice, kterému nesmí být bráněno, neexistuje ale právní nárok na to, aby bylo petici vyhověno po obsahové stránce.[112]

Peticí lze vlastně zasahovat do čehokoliv v ryze veřejném nebo jiném společenském zájmu. Nelze však peticí zasahovat do nezávislosti soudu nebo vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti.[113]

Ve výkonu petičního práva nesmí být nikomu bráněno a zároveň výkon petičního práva nesmí být nikomu na újmu. Zde je třeba chápat pojem „újma“ šířeji, než jen jako majetkovou. Újma je v Listině chápána jako jakákoliv omezení v nabývání práv, která porušují princip rovnosti.[114]

Petiční právo je tedy ústavně zaručeno v rozsahu nezasahujícím do jiných základních práv. V případě, že je zneužito v rozporu s Listinou nebo se zákonem, např. křivé nařčení ze spáchání trestného činu, nejde už v tomto rozsahu o ústavně zaručené základní právo.[115]

3.2.1. Náležitosti petice

To stěžejní co musí petice obsahovat je určité požadavek ve formě stížnosti, návrhu, nebo žádosti. Bez tohoto obsahového jádra nelze o petici ani hovořit, neboť nepůsobí žádný

[112] Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94 Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=26572&pos=1&cnt=1&typ=result
[113] §1 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním
[114] JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, s. 125. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 9788073572792
[115] Blíže viz Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. dubna 1998, sp. zn. II. ÚS 20/98, Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=31464&pos=1&cnt=1&typ=result

politický ani jiný vliv. Vedle toho petice, která by neobsahovala pouze některé náležitosti jako např. jméno nebo bydliště, může stále mít nějaký vliv.

Zákon o právu petičním stanovuje, že petice musí být písemná a musí obsahovat jméno, příjmení a bydliště toho, kdo petici podává. V případě, že petici podává petiční výbor, musí petice obsahovat jména, příjmení a bydliště všech členů petičního výboru a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn petiční výbor zastupovat.[116]

Dalšími náležitostmi, které již podle zákona nejsou povinné, jsou uvedení adresáta petice a datum jejího sestavení. Byť jsou tyto údaje pouze fakultativní, je dobré až žádoucí je uvádět, protože těžko se bude nějaká osoba podepisovat pod petici, ve které není uvedeno, komu je petice určena.

Při sběru podpisů není stanoven jejich minimální počet, ale je zřejmé, že více podpisů bude mít větší politický vliv na daný orgán. Sběr podpisů se provádí do podpisových archů, do kterých petent uvede své jméno, příjmení, bydliště a připojí vlastnoruční podpis.[117] Podpisové archy nemusí nutně obsahovat text petice, nicméně zákon stanovuje, že podpisové archy musí být označeny tak, aby z nich bylo zřejmé, jaká petice má být podpisem podpořena a dále v nich musí být uvedeno jméno, příjmení a bydliště toho, kdo petici sestavil, nebo jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy petičního výboru v této věci zastupovat.[118]

3.2.2. Podání a vyřízení petice

Petice se podávají orgánům veřejné moci, které jsou povinny, splňuje-li petice všechny náležitosti, petici přijmout, posoudit její obsah a do 30 dnů na ni písemně odpovědět tomu, kdo ji podal, nebo zástupci petičního výboru.[119] V případě, že věc obsažená v petici nespadá do kompetence daného orgánu, postoupí tento orgán petici příslušnému orgánu.[120]

[116] § 5 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.
[117] § 4 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.
[118] § 4 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním
[119] § 5 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním
[120] KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina. Práva občanů obce: (obecná část). 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, s. 123. Edice dobré správní praxe. ISBN 978-809-0457-904.

Vyřizování petic není správním řízením, které by upravoval správní řád, ale tento proces si upravuje orgán svým vnitřním předpisem.[121] [122]

Jako nedostačující bych označil způsob obrany proti nečinnosti, která v zákoně o právu petičním zcela absentuje i přes skutečnost, že zákon obsahuje lhůty, ve kterých má být petice vyřízena. Jedinou možnou sankcí připadají v úvahu disciplinární tresty pro veřejné zaměstnance, kteří by nečinností porušili své interní předpisy.[123] Tyto sankce v podobě disciplinárních trestů považuji za nedostačující a stejně tak i možnost obrany proti nečinnosti, která je minimální. I přes to, že právní sankce jsou minimální až žádné, může mít taková nečinnost důsledky politické s ohledem na politický vliv petice, který je úměrný počtu podpisů občanů identifikujících se s obsahem petice.[124]

3.2.3. Zvláštní formy petic

Petiční právo „obecné“ zakotvuje Listina v čl. 18. Vedle tohoto „obecného“ petičního práva existují však formy petic, které můžeme označit jako speciální. Ty zvláštní formy petic mají zákonem dané odlišné, přísnější podmínky pro jejich podání a zároveň mají i odlišný účel a smysl než obecné petice v zákoně o právu petičním.[125]

Jako nejdůležitější formy speciálních petic bych rád uvedl především petice týkající se vzniku politické strany, petice pro podporu nezávislého kandidáta do senátu a petice pro podporu kandidáta na prezidenta republiky. Úmyslně neuvádím petici pro registraci církve nebo náboženské společnosti, neboť zákon o církvích a náboženských společnostech jej neoznačuje vůbec jako petici, ale jako o návrhu přípravného výboru, který musí mimo jiné obsahovat určitý počet podpisů od osob hlásících se k této církvi.[126]

Petice související se vznikem politické strany je asi nejznámější formou zvláštní petice. Zákon o sdružování v politických stranách hovoří na rozdíl od zákona o církvích a

[121] Zpravidla se jedná o jednací řády, organizační řády apod., které jsou interními normativními akty daného orgánu veřejné moci.
[122] Srov. §7 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním
[123] HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 646-647. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 9788071792543.
[124] PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 90. ISBN 8073577003
[125] HÁLOVÁ, Miloslava. Kontrola ve veřejné správě. Díl III.. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 51 s.
[126] §10 odst. 2 písm. c) zák. č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech)

náboženských společnostech o petici, která je součástí návrhu přípravného výboru na registraci politické strany nebo hnutí. Tato petice musí obsahovat minimálně tisíc podpisů od občanů, kteří pod svůj podpis v petice uvedou své jméno, příjmení, datum narození a bydliště. Zároveň tito občané svým podpisem pod petici vyjadřují své přání vzniku politické strany či hnutí.[127] Tento druh petice je tedy podmínkou pro realizaci práva sdružovat se v politických stranách či hnutích, což je materiálně zásadní rozdíl od „běžné“ petice. Vedle tohoto je zde i rozdíl ve formálních náležitostech, kdy u „běžné“ petice se nemusí uvádět datum narození.[128]

Petice k podpoře nezávislého kandidáta do Senátu je obsažena v zákoně o volbách do Parlamentu ČR. Tuto petici připojuje nezávislí kandidát ke své přihlášce k registraci a jsou na ni kladeny poněkud vyšší požadavky než na petici pro vznik politické strany. Vyšší nároky lze spatřovat již v tom, že kandidáta mohou v petici podpořit pouze osoby, které jsou oprávněnými voliči v obvodu, kde kandidát kandiduje, přičemž je třeba nejméně tisíc podpisů pod peticí.[129] Formální nároky se liší v nutnosti podporující osoby uvést vedle jména, příjmení, místa trvalého pobytu, také své rodné číslo. Samotná petice pak musí obsahovat v záhlaví jméno, příjmení, číslo a sídlo volebního obvodu, ve kterém kandidát kandiduje a rok konání voleb.[130]

Nejnovější peticí, která se objevila Ústavě v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta, je petice pro podporu kandidáta na prezidenta republiky. Petici zmiňuje článek 56 odst. 1 Ústavy, který stanovuje, že návrh kandidáta na prezidenta republiky, pokud jej podává některý občan ČR, musí být podpořen peticí podepsanou minimálně 50 000 občany ČR oprávněnými volit prezidenta republiky. Stanovená hranice podpisů je zcela jistě vysoká a v prezidentských volbách se ukázala jako problémovou, kdy mnohým kandidátům se nepodařilo této hranice dosáhnout. Tento fakt také vedl k různým politickým diskuzím o tom, zda by se měla tato hranice snížit. Dle mého názoru nebyl problém dosažení stanovené hranice počtu podpisů, ale projít úspěšně velmi složitým procesem ověřování podpisových archů. Tudíž si nejsem jistý, zda je skutečně nutné tuto hranici snižovat.[131] Dále musí petice obsahovat v záhlaví skutečnost, že petice je určena na podporu kandidatury kandidáta na

[127] §6 odst. 2 písm. a) zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích
[128] Srov. § 4 odst. 1 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním a §6 odst. 2 písm. a) zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích
[129] §61 odst. 2 písm. d) zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR
[130] Informace o podmínkách kandidatury ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2.8.2010 [cit. 2014-02-26]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-podminkach-kandidatury-ve-volbach-do-senatu-parlamentu-ceske-republiky-64172.aspx
[131] Blíže viz §26 a n. zák. č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky

volbu prezidenta, jeho jméno a příjmení, rok narození a rok konání volby prezidenta. Petice se skládá i z očíslovaných podpisových archů, ve kterých občan podporující kandidáta, musí uvést své jméno, příjmení, místo trvalého pobytu a datum narození. [132]

[132] §25 odst. 3 zák. č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky

4. Přímá demokracie v ČR de lege ferenda

Během psaní své práce jsem narazil na různé problémy resp. nedostatky právní úpravy, kterým bych se rád věnoval v této části práce.

Jako první problém vidím v počtu podpisů, potřebných pro iniciaci místního referenda. V části 3.1.6.1. jsem uvedl počet osob v procentuálním vyjádření, který je nutný pro iniciaci místního referenda dle zákona o místním referendu. Hlavní nedostatek v právní úpravě spatřuji v tom, že v malých obcích do 3000 obyvatel je třeba k iniciaci referenda více podpisů než pro závaznost referenda. Počet osob je uveden v procentuálním vyjádření k počtu obyvatel, což vede k tomu, že i ve větším městě může být zapotřebí více podpisů než ve městě menším. Např. ve městě, které má 201 000 obyvatel, bude zapotřebí k iniciaci referenda 12 060 podpisů oprávněných osob a ve městě s „pouhými" 199 000 obyvateli bude třeba 19 900 podpisů oprávněných osob. I přes tento rozdíl si myslím, že jsou hranice stanoveny celkově správně, až na menší obce. Mohlo by se zdát, že nejlepší by bylo stanovení jednotné procentuální hranice po Slovenském vzoru. Slovenská právní úprava (zákon č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení) žádné procentuální rozdělení nezná, a stanovuje jednotnou procentuální hranici 30%.[133] Tato jednotná hranice se mi nezdá jako vhodná, neboť ve větších městech může vést k tomu, že referendum je téměř nemožné iniciovat „zdola". Naopak při jejím snížení by nastal problém v malých obcích, kde by mohlo docházet ke zneužívání institutu místního referenda. Myslím si, že v české právní úpravě by se měli jak hranice počtu oprávněných osob tak i rozdělení obcí podle počtu obyvatel trochu pozměnit, nicméně jakýsi „základ" by měl být zachován. Dle mého názoru se mi jeví jako nejvhodnější rozdělit obce do 3000 obyvatel, do 10 000 obyvatel, do 100 000 obyvatel a nad 100 000 obyvatel a procentuální hranici stanovit na 20%, 15%, 10% a 8%, aby byl poměr mezi velikostí obci a mezi hranicí počtu podpisů co možná nejspravedlivější.[134] Toto řešení by vedlo v některých obcích ke zvýšení počtu potřebných podpisů, nicméně toto zvýšení by bylo přijatelné, neboť by se tím odstranila jistá nevyrovnanost. Tento svůj návrh bych ještě na závěr doplnil dvěma příklady. V případě dvou obcí, kdy první má 19 000 obyvatel a druhá 21 000 obyvatel, je třeba získat podle současné právní úpravy v první obci 3800 a ve druhé 2100 podpisů oprávněných osob. Dle mého řešení by bylo zapotřebí v první obci 2550 podpisů a ve druhé obci 2750 podpisů. Na uvedeném příkladu můžeme vidět, že v první obci

[133] LÁŠTIC, Erik. Územná samospráva. Bratislava: Univerzita Komentského, 2010, 47-48 s. ISBN 978--80-223-2827-2. Dostupné z: http://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/2010_ucebny_text.pdf

[134] Blíže viz Příloha, tabulka č. 2

se hranice snížila o více jak tisíc podpisů a druhé trochu zvýšila, což je ale logický důsledek toho, že obec je větší, a zároveň důkaz, že navrhované řešení je více vyrovnané.

U iniciace referenda se mi ještě jeví jako problém kontrola navržené otázky v návrhu přípravného výboru. Podle platné právní úpravy k této kontrole dochází *ex post* až zastupitelstvem po sběru veškerých podpisů a po projednání na obecním úřadu. Tato úprava dle mého názoru může vést a v praxi i často vede ke zbytečně vynaloženým nákladům se sběrem podpisů, protože následně dojde k tomu, že zastupitelstvo referendum nevyhlásí, protože o navržené otázce místní referendum nelze konat. Proto si myslím, že by bylo vhodné, aby navrženou otázku předkládal přípravný výbor zastupitelstvu *ex ante* před sběrem podpisů. Pokud by zastupitelstvo rozhodlo, že o navržené otázce lze konat referendum, tak by následně přípravný výbor mohl zahájit sběr podpisů. Zamezilo by se tak výše uvedeným komplikacím a byl by zde zároveň prostor pro změnu či jinou formulaci otázky, což podle současné právní úpravy, kdy zastupitelstvo vyhlášení místního referenda odmítne, již možné není.[135]

Další části právní úpravy, kterou je důležité se zabývat, je kvórum pro platnost a závaznost místního referenda. Osobně považuji 25% hranici pro závaznost jako správně nastavenou, neboť zabraňuje prosazení názoru menší skupiny obyvatel obce. Hranice 35% pro platnost se mi zdá taky v celku odpovídající, nicméně je třeba upozornit na názor, který říká, že tato hranice by se měla snížit, neboť v některých obcích se této hranice nedosahuje ani ve volbách do obecního zastupitelstva, tudíž nelze očekávat, že účast v místním referendu by přesáhla tuto hranici. S tímto názorem nesouhlasím, protože pokud jsou zde obce, ve kterých není zájem hlasovat v komunálních volbách, nelze ani očekávat, že by v takových obcích došlo k iniciaci místního referenda „zdola“. V případě, že by referendum iniciovalo zastupitelstvo, např. o nějaké závažnější místní problematice (výstavba, bourání budov apod.), lze očekávat nárůst počtu hlasujících osob, neboť tyto problémy nejsou lidem lhostejné. A pokud by i v tomto případě došlo nedosažení této hranice, může mít výsledek referenda konzultativní, doporučující charakter pro zastupitelstvo, které může reflektovat názor těch obyvatel, kteří v místním referendu hlasovali, a kterým nejsou místní záležitosti lhostejné.

[135] Srov. a návrhy změn PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 67. ISBN 8073577003

4.1. Návrh ústavního zákona o celostátním referendu

Ve své práci jsem již několikrát zmínil, že na celostátní úrovni v ČR proběhlo jediné ad hoc referendum o přistoupení České republiky k EU, a že jsou zde snahy o zavedení tzv. obecného celostátního referenda. Rád bych se zde stručně zabýval nejnovějším návrhem ústavního zákona o celostátním referendu, který byl předložen Poslanecké sněmovně dne 29.1.2014 skupinou poslanců v čele s Tomio Okamurou.[136] K tomuto návrhu zaujala dne 26.2.2014 negativní stanovisko Vláda ČR.

Návrh ústavního zákona je rozdělen na tři části a 13 článků, což je ve srovnání s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k EU velmi podobné.

V prvním článku se píše, o čem lze v referendu rozhodovat. Jsou to především všechny záležitosti vnitřní a vnější politiky státu, návrhy zákonů včetně ústavních, ratifikace i výpověď mezinárodních smluv. Já si myslím, že není vhodné, aby Ústavu šlo měnit v referendu, neboť naše Ústava je v zásadě rigidním ústavním zákonem, jejíž změna skrze tzv. kvalifikovanou parlamentní většinu je poměrně obtížná. Referendum o změně Ústavy by podle mě představovalo nebezpečí toho, že Ústava by se dala snadněji měnit, a stala by se více flexibilní a nestabilní. Tomu by nezabránil ani odstavec druhý článku 1, který říká, že „*referendum nesmí směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu (...)*“

Návrh ústavního zákona obsahuje možnost iniciovat referendum zdola i shora. Shora jej může iniciovat skupina nejméně 50 poslanců nebo skupina nejméně 33 senátorů, nebo vláda. Zdola jej může iniciovat tzv. „Iniciativa“, která představuje petiční výbor shromažďující podpisy. Návrh zákona uvádí, že pro iniciativu zdola je potřeba, aby petiční výbor shromáždil podpisy nejméně 100 000 oprávněných občanů nejpozději do 2 let od zahájení sběru podpisů, který by měl oznámit v Ústředním věstníku České republiky.

Podle článku 5 navrhovaného ústavního zákona vyhlašuje referendum prezident republiky po posouzení navržené otázky Ústavním soudem. Ústavní soud by podle navrženého ústavního zákona měl kontrolovat toliko srozumitelnost a souladnost otázky s článkem 1 navrhovaného zákona a nikoliv soulad s ústavním pořádkem či mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. To vidím jako nedostačující.

[136] Znění návrhu zákona o celostátním referendu je součástí přílohy

Referendum by se mělo konat nejdříve 6 měsíců a nejpozději rok od vyhlášení celostátního referenda. Dle mého názoru je tato lhůta příliš dlouhá, pokud ji srovnáme např. s ústavním zákonem o přistoupení České republiky k EU, kde byla lhůta tříměsíční.[137] Delší lhůta by zde znamenala akorát větší náklady na kampaň a veřejné diskuze a nejsem si jist, zda by delší kampaň znamenala větší kvalitu informací pro občany.

Návrh ústavního zákona nikterak neupravuje kvórum pro platnost referenda a pouze říká, že „*Rozhodnutí v referendu je přijato, jestliže se pro ně v hlasování vyslovila nadpoloviční většina hlasujících*." Absence úpravy kvóra je stejná jako u referenda o přistoupení k EU. Rozdíl je ale v tom, že ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU již znal konkrétní otázku a mohl legitimně předpokládat účast v referendu. V navrhovaném zákoně nelze konkrétní otázky předpokládat a tudíž ani nelze předpokládat účast v referendu. To by v praxi mohlo znamenat, že i velmi malé procento hlasujících může v referendu učinit rozhodnutí, které nebude odrážet žádnou legitimitu. O to víc se mi zdá horší to, že navrhovaný ústavní zákon říká, že zákon přijatý v referendu má v případě rozporu přednost před „běžným" zákonem. To znamená i fakt, že navrhovaný zákon by zavedl novou kategorii zákonů, tzv. „zákony schválené v referendu", které by se podle navrhované úpravy dali měnit pouze referendem. S touto navrhovanou úpravou zásadně nesouhlasím, neboť náš právní řád má jistou hierarchii, kterou by do této hierarchie těžko zařaditelné „zákony schválené v referendu" zcela narušili.

Z toho co jsem k navrhovanému ústavnímu zákonu o celostátním referendu uvedl, si dovolím tvrdit, že takto navržená právní úprava je nedostatečná, pro český právní řád by byla nevyhovující a pro ČR i možná nebezpečná.

[137] Srov. §4 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU

Závěr

Přímá demokracie je způsob výkonu moci, o kterém se čím dál tím více diskutuje, a který se stále rozvíjí. V dnešní době se nevyskytuje přímá demokracie ve své čisté podobě v žádném státě, ale je jakýmsi doplňkem v systému zastupitelské demokracie, jehož instituty jsou využívány v různých státech různou měrou. Instituty přímé demokracie jsou často v diskuzích o přímé demokracie terčem kritiky směřující proti těmto institutům. Nejčastějšími argumenty proti přímé demokracii jsou např. zneužití přímé demokracie, nedostatečná kvalifikace a informovanost občanů, neodpovědný lid nebo zatížení státního rozpočtu.

Zneužití přímé demokracie je sice určitým rizikem, že by si političtí představitelé usurpovali více moci pro sebe, nicméně toto riziko představuje i zastupitelská demokracie, kde rovněž může dojít a historicky již došlo k usurpování více pravomoci. Ochranu proti tomuto zneužití poskytuje v České republice Ústavní soud, který je v tzv. „systému brzd a vyvážení" tím orgánem, který v případě usurpování více pravomocí nějakým orgánem řekne stop. Nelze ale říci, že Ústavní soud je orgánem poskytujícím stoprocentní záruku, že k žádnému zneužití a usurpaci moci nedojde.[138] Kritika proti nezodpovědnému a neodpovědnému lidu směřuje k tomu, že lid by mohl prostřednictvím institutů přímé demokracie zastavit zásadní reformy a nemohl by za to být zodpovědný. Zde jsem dospěl k závěru, že je pravdou, že skrze instituty přímé demokracie lze zastavit zásadní reformy, nicméně stejně tak a ve větší míře se tomu děje i v demokracii zastupitelské. Druhá část této kritiky směřující k neodpovědnosti lidu za svá rozhodnutí je jistě velmi zajímavá, ale je pravdivá pouze z části, neboť odpovědnost a následky za rozhodnutí lid může nést a to v případě špatného rozhodnutí ve všelidovém hlasování např. pokud zastaví důležité, prospěšné reformy, tak toto rozhodnutí se projeví u každého občana zhoršením finanční ba až dokonce životní situace.[139] Námitka finanční náročnosti přímé demokracie je rovněž zajímavá i pravdivá, nicméně když vyčíslíme průměrné náklady na volby a náklady na realizaci referenda o přistoupení České republiky k EU, můžeme dovodit, že realizace voleb (zastupitelské demokracie) je dokonce finančně náročnější než realizace celostátního referenda (přímé demokracie). Posledním argumentem je nedostatečná informovanost a kvalifikace lidu. V případě přímé demokracie i zastupitelské demokracie by měl fungovat nějaký aparát, který by měl poskytnout dostatečné množství informací, ale jak u přímé tak i u zastupitelské demokracie nelze poskytnout záruku, že tato informovanost hlasujících bude dostatečná. A v případě kvalifikovanosti nelze očekávat, že

[138] Blíže viz kapitola 1.1.1.
[139] Blíže viz kapitola 1.1.2.

by sám lid inicioval všelidové hlasování o otázce, které by nerozuměl a spíše bude předmětem hlasování obecně známá problematika.

Všechny tyto argumenty upozorňující na rizika a nedostatky přímé demokracie jsou určitě zajímavé, ale srovnáme-li tyto argumenty proti přímé demokracii se zastupitelskou demokracií, zjistíme, že tyto argumenty mohou zároveň směřovat i proti zastupitelské demokracii, která také obsahuje podobné nedostatky a rizika.

Ze všech známých institutů přímé demokracie, kterými jsou referendum, petice, lidová iniciativa, lidové veto a odvolání, jsou nejvýznamnějšími pro Českou republiku referendum. V českém právním řádu existuje referendum na krajské a místní úrovni, jejich právní úprava je velmi podobná, neboť zákon o krajském referendu byl přijat poměrně nedávno a z větší části je inspirován zákonem o místním referendu. Místní referendum je tedy v České republice nejvyužívanějším institutem přímé demokracie, který ovšem nepředstavuje realizaci státní moci, ale realizaci práva na samosprávu. Zákon o místním referendu je dle mého názoru z větší části kvalitním zákonem, nicméně jsou zde určité problémy a nedostatky jako např. to, že zákon nikterak nereflektuje nabytí účinnosti nového občanského zákoníku a nadále užívá pojmu zbavení způsobilosti k právním úkonům, což nový občanský zákoník nezná. Tudíž si myslím, že ustanovení §4 zákona o místním referendu *pro futuro* pozbývá významu. Další nedostatky spatřuji v úpravě minimální hranice počtu podpisů oprávněných osob pro iniciaci referenda, kterou nepovažuji za optimální a vyváženou a způsob kontroly navržené otázky zastupitelstvem.

Co se týče iniciace referenda, vidím jako nevhodnou úpravu iniciace referenda skrze návrh přípravného výboru, který musí být podpořen určitým počtem oprávněných osob. V kapitole čtvrté jsem již v tomto směru upozornil na nevyváženou úpravu, která způsobuje velké rozdíly v počtu potřebných podpisů u podobně velkých měst. Dospěl jsem k závěru, že spravedlivější a vyrovnanější by bylo snížit hranice počtu obyvatel a zároveň procentuální hranice počtu oprávněných osob. Obce by měli být rozděleny na obce do 3000 obyvatel, ve kterých by bylo zapotřebí nejméně 20% podpisů oprávněných osob, na obce nad 3000 ale do 10 000 obyvatel, ve kterých by byla procentuální hranice počtu podpisů již 15%. Dále na obce nad 10 000 ale do 100 000 obyvatel, ve kterých by bylo třeba získat podporu 10%

oprávněných osob. A poslední kategorií by tvořili obce nad 100 000 obyvatel, ve kterých by bylo zapotřebí získat podporu 8% oprávněných osob.[140]

Právní úpravy způsobu, kterým se kontroluje znění navržené otázky v návrhu přípravného výboru, považuji za nevhodnou, protože ke kontrole dochází až ex post po sběru podpisů, který představuje určité náklady pro přípravný výbor a v případě, že zastupitelstvo odmítne referendum vyhlásit, protože o navržené otázce nelze referendum konat, nemá přípravný výbor už žádnou možnost otázku změnit a vynaložené úsilí a náklady na sběr podpisů byli zbytečné. Tudíž v tomto směru jsem dospěl k závěru, že ke kontrole by mělo docházet ex ante zastupitelstvem, který by měl říci, zda se referendum o navržené otázce může či nemůže konat. Pokud by zastupitelstvo rozhodlo kladně, následně by přípravný výbor mohl začít sbírat podpisy. Pokud by rozhodlo záporně, byl by zde ještě prostor pro změnu či jinou formulaci otázky.

Při zabývání se aktuální snahou o zavedení celostátního referenda v České republice, strukturou a obsahem návrhu ústavního zákona o celostátním referendu jsem narazil na velice zásadní nedostatky navrhované právní úpravy spočívající jednak v možnosti měnit Ústavu skrze referendum, zavádění „silnějšího“ druhu zákona, „zákona přijatého v referendu“, absence kontroly souladu navržené otázky v referendu s ústavním pořádkem, velmi dlouhá lhůta na konání referenda nebo absence úpravy kvóra. Ve světle těchto nedostatků jsem dospěl k závěru, že navrhovaná právní úprava neodpovídá českému právnímu řádu a pro ČR by pro futuro mohla být i nebezpečná.

Vedle referend existuje ještě jeden institut přímé demokracie v našem právním řádu a to petice. U petic je problémem jejich obsahová nevynutitelnost, která z petice dělá nejslabší institut přímé demokracie. I přes tento problém vidím petice jako poměrně účinný, formálně nenáročný nástroj ovlivňování politiky orgánů veřejné moci. Jako snad jediný nedostatek právní úpravy spatřuji ve vyřízení petice, kdy orgánům veřejné moci je sice uložena povinnost se peticí zabývat a ve stanovené lhůtě na ni odpovědět, ale zákon již neobsahuje žádné sankce pro takový orgán v případě jeho nečinnosti a tudíž jako jediné možné sankce přichází v úvahu disciplinární tresty, které považuji za nedostačující. Nicméně nečinnost orgánu při vyřizování petice může mít důsledky politické s ohledem na politický vliv petice, který je přímo úměrný počtu podpisů pod peticí.

[140] Blíže viz Příloha, tabulka č. 2

Přímá demokracie v pojetí České republiky představuje konkrétní instituty referenda a petice, které jsou začleněny do systému zastupitelské demokracie. Debaty nad těmito instituty vedou v České republice ke snaze tyto instituty rozšířit a zavést je na celostátní úrovni. Současné snahy však považuji za zcela nedostačující a tak si myslím, že na zavedení celostátního referenda si budeme muset ještě chvíli počkat.

Resume

The subject of my bachelor thesis is the conception of direct democracy in the Czech republic. The aim of this thesis is mainly to make a comprehensive picture of all the institutions of direct democracy in the Czech republic but also to show other institions of direct democracy, which are in other legally consistent democratic states. Institutions of direct democracy are targets of critique. The most common arguments against direct democracy are the abuse of direct democracy, financial burden, uninformed citizens and irresponsibility of the people. In my opinion all of these arguments are interesting for sure but on the other hand, when we look at representative democracy, we find we can use these same arguments against representative democracy too.

The most important and useful institution of direct democracy in our legal system is referendum. Referendum exists in 3 forms; firstly as local referendum, secondly as regional referendum and thirdly as nationalwide referendum. The third form isn't important anymore because it is referendum *ad hoc* about entry into the European Union which was already. In my thesis I focus on local referendum whose legislation is very similar to regional referendum. I think the quality of legislation of local refendum overall is good except for a couple of deficiencies, like the number of signatures for the initiation of a referendum and the method of checking the question.

The next institution of direct democracy in our legal system is petition. Petiton is the weakest institution of all because its content isn't binding for public authorities. On the other hand petiton is a good instrument for public policy because its seriousness is equal to the number of signatures for petition. The problem in Czech law is the absence of sanctions for failure to act.

The end of my thesis solves the questions *de lege ferend* and the deficiencies of legislation, and also the current efforts to adopt a new constitutional code about nationalwide referendum. I find the bill about nationalwide referendum insufficient and dangerous in the future for the Czech republic.

Seznam použitých zdrojů a literatury

Monografie

PLATÓN,. *Ústava*. 4., opr. vyd. Překlad František Novotný. Praha: OIKOYMENH, 2005, 427 s. Platónovy dialogy, sv. 18. ISBN 80-729-8142-0.

ROUSSEAU, Jean-Jacques a Překladatelka] [JARMILA VESELÁ. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002. ISBN 978-808-6473-109.

ARISTOTELÉS,. *Etika Níkomachova*. 3., nezměn. vyd. Překlad Antonín Kříž. Praha: Rezek, 291 s. ISBN 978-80-86027-29-6.

KLÍMA, Karel. *Státověda*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 431 s. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3802-967.

CANETTI, Elias. *Masa a moc*. 1. vyd. Překlad Jiří Stromšík. Praha: Arcadia, 1994, 575 s. Studio klasik, sv. 1. ISBN 80-858-1208-8.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, 247 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 34-064-0177-5.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, xiii, 182 s. ISBN 80-735-7700-3.

FIALA, Petr *a* PITROVÁ, Markéta. *Evropská referenda*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, 311 s. ISBN 80-732-5051-9.

KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2006, 169 s. Prameny a nové proudy právní vědy, no. 36. ISBN 80-858-8978-1.

KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, 2003, 311 s. ISBN 80-863-9578-2.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, 157 s. ISBN 80-864-7310-4.

RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011, 288 s. Komentátor. ISBN 978-808-7212-851.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 556 s. ISBN 80-210-3254-5.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*. V Praze: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2010, 25 s. Working papers Fakulty mezinárodních vztahů, 5/2010. ISBN 978-802-4516-776

HENDRYCH, Dušan. *Právnický slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, xxii, 1459 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 1019 s. ISBN 80-868-9844-X.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd., aktualiz. dotisk podle stavu k 1.1.2003. Praha: Linde, 2002, 1164 s. Zákony - komentáře (Linde). ISBN 80-720-1391-2.

JEMELKA, Luboš. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, x, 160 s. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-807-3572-792.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543.

HÁLOVÁ, Miloslava. Kontrola ve veřejné správě. Díl III.. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary o.p.s, 2007, 65 s.

KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina. *Práva občanů obce: (obecná část)*. 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 167 s. Edice dobré správní praxe. ISBN 978-809-0457-904.

LÁŠTIC, Erik. *Územná samospráva: učebný text*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010, 98 s. ISBN 978-80-223-2827-2.

VERHULST, Jos, NIJEBOER, Arjen. *Priama demokracia: fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda*. Brusel: Democracy International, 2007, 86 s. ISBN 9789078820055. Dostupné z: http://www.priamademokracia.sk/files/verhulst-nijeboer-direct-democracy-slo.pdf

Odborné články

PAŽITNÝ, Peter, SZALAYOVÁ, Angelika. *Referendum v Maďarsku predstavuje stop štrukturálnym reformám.* In: Health Policy Institute [online]. 2008. Dostupné z: http://www.hpi.sk/hpi/sk/view/2471/referendum-v-madarsku-predstavuje-stop-strukturalnym-reformam.html

NOVÁKOVÁ, Daniela. *Referendum už klepe na dveře!*. In: Měšec.cz [online]. 11.6.2003 Dostupné z: http://www.mesec.cz/clanky/referendum-uz-klepe-na-dvere/

MATES, Pavel. *Právní úprava místního referenda*. Právní fórum. 2007, IV, č. 2, s. 55-61.

KADEČKA, Stanislav, RIGEL, Filip. *Kam směřuje česká právní regulace místního referenda?*. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, 2009, č. 7, s. 229. ISSN 1210-6410.

BŘEŇ, Jan. *Místní referendum -- nová pravidla pro jeho platnost a závaznost*. Deník veřejné správy: Veřejná správa online [online]. 2009. Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6352602

Elektronické zdroje

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím celkem v roce 2012. 28.1.2013. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financovani-politickych-stran/prispevky-ze-statniho-rozpoctu-uhrazene-11146

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. Návrh poslanců Zdeňka Jičínského a dalších na vydání ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě: sněmovní tisk č. 149. 16.5.1997. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1996ps/rejstrik/jmenny/290.html

REFERENDA IN EUROPE. [2005], 11 s. Dostupné z: http://www.stjornarskra.is/media/stjornarskra/PG_speech_rev.pdf

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Statistika o místních referendech: 2006-2011. 2011. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-2006-2011-xls.aspx

Historie záměru výstavby Obchodního centra Corso. Historie záměru výstavby Obchodního centra Corso [online]. 2012 [cit. 2014-02-21]. Dostupné z: http://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Občanské aktivity: Místní referendum.. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx

Informace o podmínkách kandidatury ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2.8.2010 [cit. 2014-02-26]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-podminkach-kandidatury-ve-volbach-do-senatu-parlamentu-ceske-republiky-64172.aspx

Právní předpisy

Smlouva o Evropské unii (2012/C 326/01)

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

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

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k EU

Výnos č. 1/2012 Újezdního úřadu vojenského újezdu Boletice o provedení ankety ke zjištění názorů obyvatel vojenského újezdu k budoucímu samosprávnímu uspořádání ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech)

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

Judikatura

Usnesení Ústavního soudu dne 12.08.2004, sp. zn. III.ÚS 134/04

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2007, sp. zn. 57 Ca 61/2007-56

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 40/06

Usnesení senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2007, sp. zn. 2 As 64/2005

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 30.10.2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02

Nález Ústavního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10

Nález Ústavního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11

Nález Ústavního soudu ze dne 9.2.2012 sp. zn. III. ÚS 873/09

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25.3.2009, sp. zn. 44 Ca 15/2009

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2010, sp. zn. IV. ÚS 70/10

Usnesení Ústavního soudu ze dne 1.12.2011, sp. zn. II. ÚS 3027/08

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2012 sp. Zn. 57A 75/2012-101

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20.2.2013, sp.zn. 30A 6/2013-144

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26.11.2009, sp.zn. 30 Ca 115/2009

Nález Ústavního soudu ze dne 9.2.2005 sp. zn. IV. ÚS 223/04

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26.10.2005, sp. zn . 30 Ca 73/2005

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10.5.2004, sp. zn. 30 Ca 18/2004

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, čj. 10 Ca 37/2006

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21.10.2009, sp. zn. 15 Ca 140/2009

Nález Ústavního soudu ze dne 23.6.1994 sp. zn. I. ÚS 21/94

Usnesení Ústavního soudu ze dne 23.4.1998, sp. zn. II. ÚS 20/98

Přílohy

Tabulka č. 1 (aktuální zákonné rozdělení)

Velikost obce (počet obyvatel)	Minimální hranice oprávněných osob (%)
Do 3000 obyvatel	30
Do 20 000 obyvatel	20
Do 200 000 obyvatel	10
Nad 200 000 obyvatel	6

Tabulka č. 2 (navrhované rozdělení)

Velikost obce (počet obyvatel)	Minimální hranice oprávněných osob (%)
Do 3000 obyvatel	20
Do 10 000 obyvatel	15
Do 100 000 obyvatel	10
Nad 100 000 obyvatel	8

Znění návrhu ústavního zákona o celostátním referendu

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne …… 2014

o celostátním referendu a o změně Ústavy České republiky

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

CELOSTÁTNÍ REFERENDUM

Čl. 1

(1) 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

(dále jen „referendum“).

(2) 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.

(3) Otázka pro referendum musí být jednoznačná, srozumitelná a musí být formulována tak, aby bylo možné se k ní vyjádřit slovy „ano“ nebo „ne“. V témže referendu se pokládá k téže věci pouze jedna otázka; lze však položit více otázek k různým věcem.

Čl. 2

(1) Právo hlasovat v referendu má každý občan České republiky, který nejpozději v den konání referenda dosáhl zletilosti (dále jen „oprávněný občan“).

(2) Hlasování v referendu se koná pouze na území České republiky.

Čl. 3

(1) Iniciativa k vyhlášení referenda má formu společné petice oprávněných občanů.

(2) Zástupcem iniciativy je petiční výbor.

(3) Petiční výbor oznámí zahájení sběru podpisů pro návrh na vyhlášení referenda v Ústředním věstníku České republiky.

(4) Petiční výbor shromáždí podpisy nejméně 100 000 oprávněných občanů nejpozději do 2 let od zahájení sběru podpisů.

Čl. 4

(1) Návrh na vyhlášení referenda je oprávněna prezidentu republiky podat

a) skupina nejméně 50 poslanců nebo skupina nejméně 33 senátorů,

b) vláda, nebo

c) iniciativa

(2) Prezident republiky rozhoduje jednotlivě o návrzích, které mu byly podle odstavce 1 podány, v pořadí, v jakém mu došly.

Čl. 5

(1) Splňuje-li návrh na vyhlášení referenda požadavky v čl. 3 nebo 4 odst. 1, prezident republiky do měsíce od jeho doručení navrhne Ústavnímu soudu, aby posoudil, zda je položená otázka v souladu s požadavky uvedenými v čl. 1.

(2) Ústavní soud rozhodne, zda je návrh na vyhlášení referenda přípustný a zda navržené otázky, které mají být v celostátním referendu předloženy, jsou jednoznačné a srozumitelné, do měsíce od doručení návrhu prezidenta republiky.

(3) Vyslovil-li Ústavní soud, že návrh na vyhlášení referenda je přípustný a že navržené otázky, které mají být v celostátním referendu předloženy, jsou jednoznačné a srozumitelné, prezident republiky vyhlásí referendum do 14 dnů ode dne, kdy se rozhodnutí Ústavního soudu stalo vykonatelným; jinak referendum nevyhlásí.

(4) Opatření prezidenta republiky o vyhlášení a konání referenda se vyhlašuje obdobným způsobem jako zákon.

Čl. 6

(1) Jsou-li splněny podmínky pro vyhlášení referenda, stanovené tímto ústavním zákonem, prezident republiky vyhlásí referendum ve lhůtě podle čl. 5 odst. 3 tak, aby se konalo nejdříve 6 měsíců a nejpozději rok ode dne, kdy prezident republiky referendum vyhlásí.

(2) Pokud by se při dodržení lhůt pro konání referenda mělo toto referendum konat v posledních 6 měsících volebního období Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu, prezidenta republiky nebo funkčního období zastupitelstev územních samosprávných celků, vyhlásí prezident republiky, v případě voleb prezidenta republiky předseda Senátu, referendum tak, aby se konalo spolu s volbami do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu, prezidenta republiky nebo s celostátními volbami do zastupitelstev územních samosprávných celků.

(3) Referendum se nevyhlásí a je-li vyhlášeno, 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.

Čl. 7

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.

Čl. 8

(1) Rozhodnutí v referendu je přijato, jestliže se pro ně v hlasování vyslovila nadpoloviční většina hlasujících.

(2) Prezident republiky rozhodnutí přijaté v referendu oznámí ve Sbírce zákonů ve lhůtě stanovené zákonem.

(3) Referendum, v němž bylo přijato rozhodnutí oznámené podle odstavce 2, se smí ve stejné věci konat, při dodržení postupu podle tohoto ústavního zákona, nejdříve po uplynutí 2 let ode dne oznámení rozhodnutí přijatého v referendu.

(4) Referendum, v němž nebyl vysloven souhlas s přijetím návrhu zákona, se smí opakovat při dodržení lhůty podle odstavce 3 nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny.

Čl. 9

(1) Nevyhlásil-li prezident republiky referendum ve lhůtě podle čl. 5 odst. 3, smí se ten, kdo podal návrh na jeho vyhlášení, obrátit do měsíce od uplynutí uvedené lhůty na Ústavní soud s návrhem, aby rozhodl, že prezident republiky byl povinen referendum vyhlásit. Ústavní soud rozhodne ve lhůtě podle čl. 5 odst. 3. Vyhoví-li Ústavní soud tomuto návrhu, své rozhodnutí vyhlásí při splnění požadavků čl. 6 obdobným způsobem jako zákon; dnem vyhlášení tohoto rozhodnutí je referendum vyhlášeno.

(2) Návrh Ústavnímu soudu podle odstavce 1 nelze podat, jestliže Ústavní soud již rozhodl, že návrh na vyhlášení referenda je nepřípustný nebo že navržené otázky, které mají být v celostátním referendu předloženy, nejsou jednoznačné nebo srozumitelné.

Čl. 10

(1) Rozhodnutí přijatá v referendu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.

(2) Je-li rozpor mezi zákonem schváleným v referendu a jinými zákony, postupuje se podle zákona schváleného v referendu.

(3) Zákon schválený v referendu smí být změněn nebo zrušen pouze zákonem schváleným v referendu.

(4) O podepisování, platnosti a způsobu vyhlášení zákona schváleného v referendu platí ustanovení čl. 51 a 52 Ústavy České republiky.

(5) Pokud se podle tohoto ústavního zákona koná referendum k vyslovení souhlasu k ratifikaci nebo výpovědi mezinárodní smlouvy podle čl. 1 odst. 1 písm. c), nahrazuje souhlas v takovém referendu vyslovený souhlas Parlamentu.

Čl. 11

Zákon upraví další podmínky výkonu práva hlasovat v referendu, jakož i podrobnosti navrhování, vyhlašování a provádění referenda, oznamování rozhodnutí přijatého v referendu a soudního přezkumu ve věcech referenda.

ČÁST DRUHÁ

Změna ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Čl. 12

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb. a ústavního zákona č. 319/2009 Sb., se mění takto:

1. V čl. 62 písmeno l) zní:

„l) vyhlašuje celostátní referendum a jeho výsledek.“

2. V čl. 87 odst. 1 písmena l) a m) znějí:

„l) o tom, zda předložený návrh na vyhlášení celostátního referenda je přípustný nebo zda navržené otázky, které mají být v celostátním referendu předloženy, jsou jednoznačné a srozumitelné,

m) o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky o návrhu na vyhlášení celostátního referenda.“.

ČÁST TŘETÍ

ÚČINNOST

Čl. 13

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti prvním dnem šestého kalendářního měsíce po dni jeho vyhlášení.