

# Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika

Ondřej Preuss\*

**Abstrakt:** Tento článek sumarizuje zkušenosti s přímou demokracií v českém ústavním systému, a to jak na celostátní, tak na místní úrovni. Zaměřuje se tedy na vývoj snahy prosadit obecné referendum do ústavního pořádku a podává i zprávu o úpravě místních referend. Pojmenovává také výzvy s přímou demokracií spojené a zejména pak její rizika. Absence ústavní úpravy nám napovídá, že v České republice žijeme skutečně v zastupitelské demokracii. Pokud by měla přímá demokracie promluvit do ústavního textu, v prvé řadě by bylo vhodné doplnit úpravu místních referend. Jiné prvky přímé demokracie je potřeba opravdu důsledně zvážit, aby nevznikl nefunkční model bez jakékoliv odpovědnosti za vládnutí.

**Klíčová slova:** přímá demokracie, referendum, místní referendum, iniciativa

## Úvod: Přímá demokracie jako řešení krize

Referendum.<sup>1</sup> Všelidové hlasování. Plebiscit. Případně *town meeting*, lidová iniciativa, *recall*. Nástroje přímé demokracie se nabízí jako řešení současné krize liberální demokracie.<sup>2</sup> Potřebujeme přece podle mnohých více legitimacy v rozhodování, potřebujeme omezit vliv neodpovědných elit a nadnárodních korporací.<sup>3</sup>

Posílení přímé demokracie a zavedení jejích jednotlivých institutů však může paradoxně vést k posílení neodpovědnosti a zjednodušení manipulace. Referenda jsou totiž často spojována s „populistickými“ proudy v politice.<sup>4</sup> Populistickými v negativním slova smyslu.<sup>5</sup> Zájem o ně se však objevuje právě v situaci krize tradičního vládnutí.<sup>6</sup> I v českém prostoru se v průběhu let výrazně prohlubuje.<sup>7</sup>

\* JUDr. Ondřej Preuss, Ph.D., katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: preuss@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0779-8513>.

<sup>1</sup> Pojem „referendum“ se objevil až v poměrně nedávné době z hlediska velké historie, možná ve Švýcarsku v 16. století, k označení postupu, kterým delegáti kantonálních shromáždění předkládali určité záležitosti svým voličům k ratifikaci (*ad referendum*). Viz MOREL, L. Referendum. In: ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, 2012, s. 2.

<sup>2</sup> Viz MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*. Princeton: Princeton University Press, 2020; MENDEZ, F. – MENDEZ, M. – TRIGA, V. *Referendums and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014 nebo ALTMAN, D. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

<sup>3</sup> Viz URBINATI, N. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019.

<sup>4</sup> Viz BRUMMEL, L. Referendums, for populists only? Why populist parties favour referendums and how other parties respond. *Inter-University Centre Dubrovnik*. 2020. Autor konstatuje, že populistické strany často tvrdí, že jsou zachránci demokracie, a přímá demokracie je jedním z prostředků, jak zachránit lid před zkorumpovanými elitami. Srov. JACOBS, K. – AKKERMAN, A. – ZASLOVE, A. The voice of populist people? Referendum preferences, practices and populist attitudes. *Acta Politica*. 2018, Vol. 53, No. 4; viz také MUDDE, C. *Populist Radical Right Parties in Europe*. New York: Cambridge University Press, 2009.

<sup>5</sup> Viz k tomu KYSELA, J. *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?* Praha: Leges, 2019.

<sup>6</sup> Viz např. URBINATI, N. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Zajímavý je příklad Ukrajiny, kde referenda a přímou demokracií spatřoval jako jeden z hlavních nástrojů řešení krize prezident Volodymyr Zelensky. Viz k tomu SCHMAING, S. “Dictatorship of applause”? The rise of direct representation in contemporary Ukraine. *Topos: Journal of Philosophy and Cultural Studies*. 2021, No. 1, s. 11–31.

<sup>7</sup> Viz k tomu jako důkaz i opakovaná zadání pro Parlamentní institut. Např. SYLLOVÁ, J. *Všeobecná referenda ve státech Evropské unie – Ústavní a zákonná úprava. Závaznost a praxe referend*. Srovnávací studie č. 1.229. Praha: Kancelář

Lze nicméně souhlasit s již před časem vyřčenými slovy Davida Altmana, že přímá demokracie nepředstavuje všelék na řešení problémů současných demokracií, ani něco, co je ze své podstaty špatné a čemu je třeba se za každou cenu vyhnout.<sup>8</sup> Skutečně není nezbytné se jí vyhnout za každou cenu a v konkrétních případech může být přínosná, ostatně to vidíme zejména v některých místních referendech. Její výhody však opravdu není možné přeceňovat.

Tento článek sumarizuje zkušenosti s přímou demokracií v našem systému, pojmenovává výzvy s ní spojené a zejména pak její rizika. Absence ústavní úpravy nám napovídá, že žijeme skutečně v zastupitelské demokracii. Pokud by měla přímá demokracie promluvit do ústavního textu, v první řadě by bylo vhodné doplnit právě úpravu místních referend. Teprve jako doplněk mohou prvky přímé demokracie opravdu fungovat jako vhodný korektiv, ale skutečně nelze doporučit radikální posun.

## 1. Pojem přímé demokracie

Přímá demokracie je jak známo historicky spojena zejména s antickými *poleis*, s italskými republikami v období středověku, americkými koloniemi a švýcarskými kantony. V moderní době se spíše projevuje jako doplněk demokracie nepřímé (zastupitelské). V poslední době se však stále více diskutuje o podobě výzvy k samotnému demokratickému zřízení – je-li lid jediný zdroj moci v demokracii, proč by měl využívat zástupce a neměl ji vykonávat přímo?<sup>9</sup>

Nejdůležitějším nástrojem přímé demokracie je referendum. Tento institut patrně poprvé vznikl ve Švýcarsku (respektive v jeho kantonech Graubünden a Wallis) v 15. století.<sup>10</sup> Počátky moderní ústavní debaty o něm můžeme však hledat až ve dvou protichůdných teoriích J. J. Rousseaua a Ch. Montesquieua. Zatímco první považoval lidové zákonodárství (nebo alespoň legislativu ratifikovanou lidem) za jedinou řádnou formu normotvorby, ten druhý jasně dovozoval, že lid je oprávněn (a schopen) pouze vybírat své zákonodárce, nikoli vydávat zákony.<sup>11</sup> To zpochybňují moderní zastánci demokratického populismu.<sup>12</sup>

Iskalní zastánce přímé demokracie Rousseau však uznával, že ideálu přímé demokracie ve větších státech prakticky není možné dosáhnout.<sup>13</sup> Je samozřejmě možnou námitkou, zda tato teze nepřestává platit v situaci, kdy místo tzv. *town meetings* (kdy se skutečně sešlo celé město, aby rozhodlo konkrétní otázku)<sup>14</sup> bude možné rozhodnutí realizovat elektro-

---

Poslanecké sněmovny, prosinec 2017. Jde to však dokázat i sociologicky: TVRDOŇ, J. Obecné referendum (mediální analýza). In: *Demagog.cz* [online]. 2019 [cit. 2024-03-30]. Dostupné z: <https://demagog.cz/diskuze/medialni-analyza-obecne-referendum>. To lze patrně spojovat i se vznikem hnutí Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury v roce 2013. Toto hnutí si za svůj hlavní cíl vytklo právě zavedení obecného referenda jako nástroje nápravy demokracie, což vzbudilo ohlas zejména na sociálních sítích a pokračuje to i po transformaci ve hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD).

<sup>8</sup> ALTMAN, D. *Direct Democracy Worldwide*, s. 14.

<sup>9</sup> Obdobně se ptá např. Jan Kysela, viz KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, s. 195.

<sup>10</sup> PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 186. V kantonu Vaud pak bylo k referendu poprvé využito i lidové iniciativy, ovšem až v roce 1845. Viz k tomu FILIP, J. *Místní samospráva a formy přímé demokracie. Státní správa a samospráva*. 1991, č. 3, s. 6.

<sup>11</sup> MOREL, L. *Referendum*, s. 3.

<sup>12</sup> Viz URBINATI, N. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*.

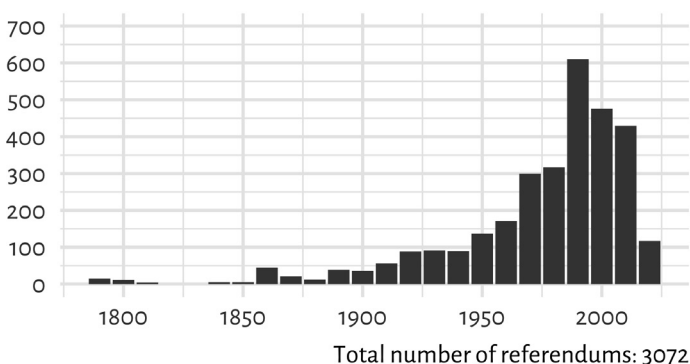
<sup>13</sup> Viz k tomu ROUSSEAU, J. J. *O společenské smlouvě neboli O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Čeněk, 2002.

<sup>14</sup> Viz např. častá aplikace této metody v americkém sitcomu *Simpsonovi* (orig. *The Simpsons*, režisér Matt Groening, 1989).

nicky,<sup>15</sup> respektive prostřednictvím tzv. *blockchainu*.<sup>16</sup> Mnohem důležitější otázkou však je, zda je to vhodné. Referendum je nicméně určitým mezistupněm mezi kontinuální skutečnou přímou demokracií a demokracií nepřímou, do které vnáší přímé prvky.<sup>17</sup>

Institut referenda zažívá již delší dobu ve světě nepřehlédnutelný rozmach, a to i ve státech, kde bylo využíváno velmi málo, nebo dokonce vůbec. Jde například o Velkou Británii, Nizozemsko, Řecko, Irsko, Španělsko.<sup>18</sup> Tento trend je podpořen i nebývalou proliferací standardů, nebo spíše metod demokracie jako takové od 90. let minulého století po pádu tzv. železné opony.<sup>19</sup> Hovoří se v této souvislosti o tzv. třetí vlně demokratizace spojené s prosazováním referend od roku 1975.<sup>20</sup> Počet referend ve světě zachycuje následující graf. Ukazuje počet státních referend v jednotlivých desetiletích od roku 1790 do současnosti. Počet referend se v 19. století pohyboval na nízkých úrovních. Ve 20. století se postupně zvyšoval z přibližně 50 v desetiletí 1900–1909 na více než 600 v desetiletí 1990–1999. Od té doby se počet snížil na něco málo přes 400 za desetiletí od roku 2010 do roku 2019. Celkově se od roku 1790 do roku 2022 konalo na celém světě 3072 státních referend.

(a) Referendums



Zdroj:<sup>21</sup>

<sup>15</sup> V Estonsku dostali obyvatelé Tallinnu první příležitost elektronicky rozhodovat v místním referendu již na začátku roku 2005. Některé švýcarské kantony také v této formě hlasování na místní úrovni nezaostávají. Viz k tématu také: ANTOŠ, M. Ústavněprávní požadavky na podobu internetových voleb. In: BRUNCLÍK, M. – NOVÁK, M. *Internetové volby: Budoucnost nebo slepá ulička demokracie*. Praha: SLON, 2014.

<sup>16</sup> PATEL, N. From A Meme To \$47 Million: Constitutondao, Crypto, And The Future Of Crowdfunding. In: *Verge* [online]. 17. 5. 2021 [cit. 2023-12-22]. Dostupné z: <https://www.theverge.com/22820563/constitution-meme-47-million-crypto-crowdfunding-blockchain-ethereum-constitution?s=09&fbclid=IwAR1wp0ppAM-leaLw6eT1w0b3-lgPKbCApJ3elZgciGdF7hPSbQ-SLTXxR2E>.

<sup>17</sup> Např. FILIP, J. První referendum v ČR aneb willst du etwas gelten, mach dich selten? In: MIKULE, V. (ed.). *Pocta Františku Šamalíkovi k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2003, s. 36–37. Zde nepovažuje referendum za prvek přímé demokracie, ale polopřímé, neboť přímá demokracie podle něj vyžaduje nejen schválení návrhu lidem, ale i jeho provedení.

<sup>18</sup> Viz ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Dříve se tématu a přehledu jednotlivých úprav věnoval i současný předseda vlády Petr Fiala ve své odborné činnosti. Viz FIALA, P. – PITROVÁ, M. (eds). *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.

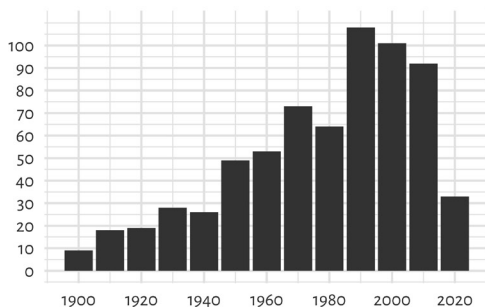
<sup>19</sup> NEMČOK, M. – SPÁČ, P. Referendum as a Party Tool: The Case of Slovakia. *East European Politics and Societies*. 2019, č. 3, s. 755.

<sup>20</sup> LÜHRMANN, A. – LIDBERG, S. I. A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It? *Democratization*. 2019, Vol. 26, No. 7.

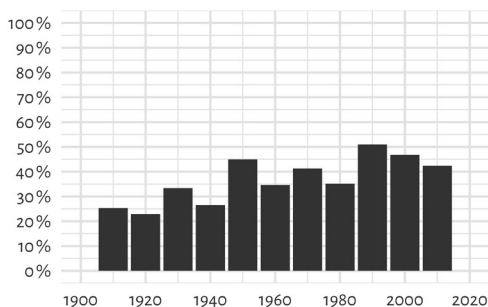
<sup>21</sup> BRÜGGEMANN, S. – GUT, R. T. – SERDÜLT, U. – WÜTHRICH, J. *The World of Referendums: 2023 edition*. Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), 2023, s. 7.

V Evropské Unii zná určitou formu celostátního referenda drtivá většina států, konkrétně 25 z 27 členských států, a existuje i tzv. Evropská občanská iniciativa.<sup>22</sup> Pouze dva členské státy ho tedy neprovádí. Jedním z nich je samozřejmě Česká republika, tím druhým pak Belgie, která patrně prvky přímé demokracie odmítá pro křehkost svého rozděleného politického systému.<sup>23</sup> Od roku 1993 zná všelidové hlasování i slovenský ústavní systém. Tabulka č. 2 ukazuje postupné prosazování referend, respektive počet států, v nichž se v daném období skutečně referendum konalo.

(a) number of countries



(b) share of countries



Zdroj:<sup>24</sup>

Téměř nadpoloviční většina světových referend se však odehrává v jediném státě, ve Švýcarsku.<sup>25</sup> Švýcaři před covidem hlasovali průměrně v devíti referendech ročně na národní úrovni a v dalších pěti na úrovni regionální.<sup>26</sup> Ostatně byla to právě švýcarská referenda o důchodech, stejnopohlavních sňatcích nebo uhlíkové neutralitě, která nedávno opět plnila titulní strany.<sup>27</sup>

Jak je patrné z grafů výše, v evropské moderní historii se referenda začala prosazovat až v souvislosti s Francouzskou revolucí, když v roce 1793 více než 90 % francouzských voličů schválilo novou republikánskou revoluční ústavu. Napoleon Bonaparte pak uspořádal sérii plebiscitů, aby legitimizoval postupné získávání absolutní moci a v referendu si

<sup>22</sup> Zajímavé je, že český Ústavní soud pojmy referenda a lidové iniciativy striktně odděluje. Ve vztahu k místnímu referendu dovedl, že naše ústavní předpisy neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda. Viz k tomu usnesení ÚS ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000. Toto však bylo podrobeno kritice, neboť např. podle Vítězslava Dohnala Ústavní soud opomíjí širší pojetí významu referenda jakožto jakékoliv formy přímého výkonu moci lidem, přičemž mnohdy lze pojmy referenda a lidové iniciativy ztotožnit a lze hovořit o referendu vyvolaném na základě lidové iniciativy. DOHNAL, V. K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných. *Právní rozhledy*. 2007, č. 17, s. 625.

<sup>23</sup> ANTOŠ, M. Když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In: ŠIMÍČEK, V. *Přímá demokracie*. Brno, 2016, s. 8.

<sup>24</sup> BRÜGGEMANN, S. – GUT, R. T. – SERDÜLT, U. – WÜTHRICH, J. *The World of Referendums: 2023 edition*, s. 8.

<sup>25</sup> MOREL, L. *Referendum*, s. 12.

<sup>26</sup> BOČEK, J. Více přímé demokracie: čeká nás polarizace společnosti a oslabení parlamentu? In: *iRozhlas* [online]. 16. 11. 2017 [cit. 2023-12-22]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm\\_1711160800\\_jab](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm_1711160800_jab).

<sup>27</sup> RYŠÁNEK, A. Švýcaři schválili manželství osob stejného pohlaví. In: *SeznamZpravy* [online]. 25. 9. 2021 [cit. 2023-12-22]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/manzelstvi-pro-vsechny-bez-rozdlidu-svycari-v-nedelnim-referendu-rozhodnou-175489>.

nechal posvětit i svůj doživotní císařský titul. Podobně postupoval i jeho synovec Napoleon III. Hovoří se také o „plebiscitním cesarismu“.<sup>28</sup>

Nechvalné užití referenda je pak spojováno zejména s nacistickou érou v Německu. V prvním z nich v roce 1933 voliči rozhodli o vystoupení ze Společnosti národů. Je však pravda, že Napoleon Bonaparte i Adolf Hitler získali diktátorské pravomoci *de facto* ještě před vyhlášením referend. Referenda pouze formalizovala politickou realitu, ale nevytvořila ji.<sup>29</sup> V posledních letech pak referenda zasáhla do vývoje Evropské unie v souvislosti s tzv. Ústavou pro Evropu a zejména s tzv. referendem o Brexitu.<sup>30</sup> Případně můžeme uvést zkušenost Slovenska, které je nám v mnohém blízké a kde Ústavní soud v minulosti poměrně ostře do možnosti vyhlášení referenda zasáhl.<sup>31</sup> I přes určitý útlum způsobený pandemií covidu-19 se mluví o referendech o „exitu“ dalších států z EU (Nizozemí, Maďarsko) a dokonce se objevují hlasy o využití tohoto institutu k vystoupení České republiky.<sup>32</sup> Je tedy potřeba tento institut do hloubky prostudovat.

## 2. Přímá demokracie v české právní úpravě

### 2.1 Referendum v české právní úpravě – východiska

Jak už jsme zmiňovali výše, zájem o přímou demokracii nespátřujeme jen ve světě, ale i u nás v České republice.

Je nicméně nutné podotknout, že diskuze o referendu mají i u nás hlubokou historii. Už ve Washingtonské deklaraci z října 1918 se dočteme, že „vláda bude mít formu parlamentární a bude uznávat zásady iniciativy a referenda“. I Ústavní listina z roku 1920 znala referendum, kterým mělo být možné korigovat zamítavé rozhodnutí zákonodárce.<sup>33</sup> To se však nikdy nekonalo a lze tedy hovořit o mrtvém ustanovení.<sup>34</sup> Znovu se tak v ústavním systému objevuje referendum až v roce 1990. Ústavní zákon č. 294/1990 Sb. dal občanům možnost rozhodovat o věcech místní samosprávy dokonce na obecních shromážděních nebo právě referendem a samozřejmě i prostřednictvím zastupitelstva obce. V roce 1991 pak ústavní zákon č. 327/1991 Sb. v čl. 1 odst. 1 a 2 slavnostně konstatoval, že v referendu mohou být občanům České a Slovenské Federativní Republiky předloženy k rozhodnutí

<sup>28</sup> KYSELA, J. Referendum jako součást české ústavní politiky. In: ŠIMÍČEK, V. *Přímá demokracie*. Brno, 2016, s. 54.

<sup>29</sup> MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*, s. 85.

<sup>30</sup> Viz BRUMMEL, L. *Referendums, for populists only? Why populist parties favour referendums and how other parties respond*. Referenda jsou však na vzestupu již déle. Viz ALTMAN, D. *Direct Democracy Worldwide*. In: QVORTRUP, M. (ed.). *Referendums around the world*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014. John Matsusaka i jako zastánce přímé demokracie používá referendum o Brexitu jako příklad nedobré praxe, kdy údajně mnoho voličů volilo „odchod“ jen jako vzkaz a upuštění páry a teprve po oznámení výsledků se na britské verzi vyhledávače Google objevila jako nejhledanější otázka: „Co je to EU?“. MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*, s. 170.

<sup>31</sup> Jde o rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. 7. 2021. Viz k tomu PREUSS, O. Lid versus referendum aneb druhý slovenský „Melčák“. *Jurisprudence*. 2021, roč. 31, č. 2.

<sup>32</sup> Viz např. NERAD, F. – PERLÍNOVÁ, D. Po brexitu možná czexit. Čekal by Evropu dominový efekt? In: *iRozhlas* [online]. 10. června 2016 [cit. 2023-12-22]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/po-brexitu-mozna-czexit-cekal-evropu-dominovy-efekt-6534567>.

<sup>33</sup> Viz § 46 zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> ŠIMÍČEK, V. Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky. *Politologický časopis*. 2003, roč. 10, č. 2, s. 142.

zásadní otázky formy jejího státoprávního uspořádání a otázky ohledně návrhu na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky z České a Slovenské Federativní Republiky lze rozhodnout jen referendem. Ani takové referendum se však nikdy nekonalo a obecná úprava nebyla do právního řádu samostatného státu převzata.

Potenciální obecné celostátní referendum v českém ústavním systému nicméně bylo i nadále předmětem ústavních návrhů a podobně jako přímá volba prezidenta se těšilo neustále se vracejícímu zájmu veřejnosti a politické třídy.

Vedle referenda o přistoupení k EU však nedošlo již k jeho zakotvení na ústavní úrovni.<sup>35</sup> Podařilo se tak jen tento „deficit“ napravit běžnými zákony, které zavedly referendum místní, což může být vnímáno jako obcházení ústavy, která je založena na zastupitelské demokracii.<sup>36</sup> Většina autorů se však přiklání k tomu, že takový „doplňek“ možný je.<sup>37</sup> Každopádně by však bylo vhodné *de lege ferenda* zásadní prvky přímé demokracie zakotvit přímo v ústavním pořádku.

## 2.2 Místní referendum

Ve skutečnosti ale i místní referenda zůstávají do jisté míry spíše „na papíře“, zejména co se týče větších územních celků. Možná se na tom odráží i určitá zdrženlivost jak politiků, tak úředníků, která jejich zavádění provázela od začátku.<sup>38</sup> Možnost na místní úrovni rozhodovat v referendu znal nicméně již zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, který byl kontinuálně nahrazen zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu.<sup>39</sup> Původní úprava z roku 1992 se ukázala i přes dílčí vylepšení jako nedostatečná. Nový zákon reagoval sice i na změny v soustavě státní správy a samosprávy, ale měl odstranit hlavně základní nedůslednosti původní úpravy. Nejpalčivějším problémem byla podle mnoha autorů nedostatečná možnost dovolat se předběžně soudní ochrany referenda. Jak dále uvádí Filip Rigel, zastupitelstvu byla původně dána nesmírně mocná zbraň, neboť mohlo zbrzdit či zcela zastavit návrh na konání místního referenda. Přestože na vyhlášení místního referenda existoval právní nárok, nebylo možno se jej dovolat, a to dokonce ani u Ústavního soudu.<sup>40</sup> To však bylo od počátku velmi kritizováno.<sup>41</sup> Ostatně Nejvyšší správní soud později v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43 (2799/2013 Sb. NSS) dovodil, že „[p]ři výkladu právních předpisů, které omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je rovněž třeba mít na zřeteli čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) požadující, aby nejen zákonná úprava poli-

<sup>35</sup> Viz k tomu KYSELA, J. Nejnovější návrhy ústavní úpravy referenda: Referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2000, roč. 8, č. 4; ŠIMÍČEK, V. *Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky*.

<sup>36</sup> Viz k tomu ANTOŠ, M. Čl. 21. In: KÜHN, Z. *Listina základních práv a svobod – Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 898.

<sup>37</sup> Viz např. BILL, V. Ústavněprávní souvislosti místního referenda. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2023, Vol. 18, No. 2, s. 67.

<sup>38</sup> Pavel Mates hovořil o projevu nechuti, nedůvěry politické reprezentace nebo alespoň její významné části k této formě přímé demokracie. Viz MATES, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, č. 2, s. 61.

<sup>39</sup> Přičemž některá specifika jsou od roku 2000 zahrnuta do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>40</sup> Viz k tomu Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 641/2000 a ze dne 11. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 658/02.

<sup>41</sup> Viz např. DOHNAL, V. *K restriktivním výkladům Ústavního soudu ve věci práva na přímý podíl na správě věcí veřejných*. Obdobně kritický je i Josef Vedral, který v této souvislosti hovořil o „veletočích“ Ústavního soudu. VEDRAL, J. K jednomu rozhodnutí Ústavního soudu o místním referendu. *Správní právo*. 2005, č. 4, s. 217.



tických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Jak již v minulosti v dále citovaných nálezech judikoval Ústavní soud, je tedy nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že se citovaný zákon stane mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat.“<sup>42</sup> Je však skutečně ke zvážení, zda tuto úpravu nedoplnit do ústavního pořádku ve vztahu k místním referendům výslovně.

Úprava místního referenda od počátku vyžadovala práh účasti alespoň 50 % oprávněných osob zapsaných pro závaznost referenda. To zachoval i nový zákon z roku 2004.<sup>43</sup> Tím se samozřejmě efektivita referend značně omezovala. Až v roce 2008 byla nutná účast snížena na 35 %.<sup>44</sup>

Úspěšná referenda ve větších obcích nad 40 000 obyvatel zůstávají přesto jen dvě, tedy to plzeňské o výstavbě obchodního centra Corso a referendum o radnici Prahy 7, jež obě proběhla spolu s prvním kolem prezidentských voleb 11. a 12. ledna 2013. Naopak například referendum v Kladně spojené s posledními prezidentskými volbami bylo i při rekordní účasti v prvním kole prezidentské volby ve dnech 13. a 14. ledna 2023 s pouze 26% účastí neúspěšné. Tento případ má však ještě dohru a referendum se bude po zásahu soudu opakovat, a to dokonce až s dalšími volbami.<sup>45</sup>

Krajské referendum podle zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, se nekonalo ještě ani jedno.<sup>46</sup> Zajímavé je, že zákon o krajském referendu byl schválen i přes zamítnutí v Senátu a vrácení prezidentem republiky Václavem Klausem. Nebyl tedy přijímán konsenzuálně.

Referenda konaná do roku 2004 podle staré úpravy nejsou plně zmapována, jelikož nebyla vedena jejich centrální evidence. V minulosti také docházelo k poměrně volné praxi v jejich organizaci.<sup>47</sup> Přesné statistiky a podrobnější informace o referendech jsou dostupné až od roku 2006, ale i tak můžeme konstatovat, že podle nového zákona se do konce roku 2023 uskutečnilo již bezmála 500 místních referend.<sup>48</sup>

Na základě recentních statistik Ministerstva vnitra je možné stále potvrdit již poměrně staré hodnocení Filipa Rigela, že dosud konaná místní referenda ukazují, že jejich nejčastějším předmětem bývají v širším slova smyslu záležitosti spojené s životním prostředím

<sup>42</sup> Blíže k tomu BILL, V. *Ústavněprávní souvislosti místního referenda*, s. 74.

<sup>43</sup> Vláda se i poté totiž bránila snížení pod 50 % s argumentem „nahrazování funkce zastupitelstva“. Viz k tomu KADEČKA, S. – RIGEL, F. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? *Právní rozhledy*. 2009, č. 7, s. 230.

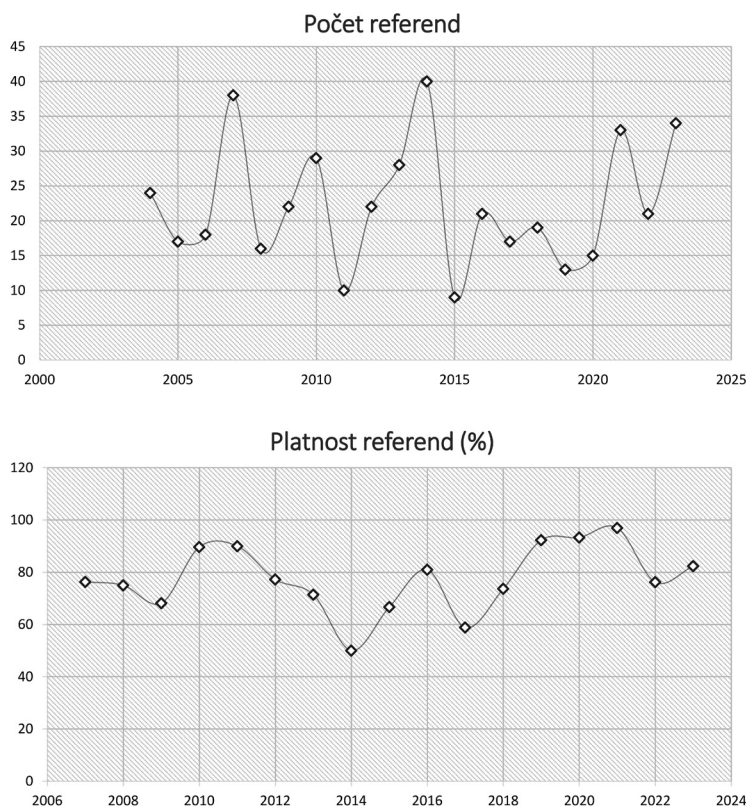
<sup>44</sup> Viz § 48 z. č. 22/2004 Sb. o místním referendu.

<sup>45</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu Ars 5/2023 ze dne 8. 8. 2023.

<sup>46</sup> Viz k tomu PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 127. Dále PODHRÁZKÝ, M. Dočká se jednou ČR i krajského referenda? (Ústavní východiska, vyhlídky, možná úskalí). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2004, č. 3.

<sup>47</sup> Zajímavé je např. ještě referendum v obci Peruc z 16. 5. 2006, které se konalo v rozporu se zákonem jen v části obce, a dokonce jen tři hodiny, od 17:00 do 20:00, ve všední den. Filip Rigel ho označuje za „nonreferendum“. RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska*. Rigorózní práce. Brno: Masarykovo univerzita, Právnická fakulta 2007, s. 190.

<sup>48</sup> Bylo to přesně 446, pokud využijeme data Filipa Rigela a Ministerstva vnitra [viz přehledová statistika (tabulka) všech proběhnuvších místních referend od roku 2006 průběžně zveřejňována a aktualizována Ministerstvem vnitra [cit. 2024-03-20], Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>; a RIGEL, F. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska*.]. Původní znění § 47 odst. 1 zákona o místním referendu bylo jiné (Ministerstvu vnitra měla být oznamována pouze místní referenda konaná na území „celého“ hlavního města Prahy).



a jeho ochranou.<sup>49</sup> V posledních letech jsou to zejména referenda o výstavbě větrných elektráren či obdobných zařízení. Dalším frekventovaným předmětem místních referend v ČR jsou okruhy otázek spojené s investičními akcemi místních samosprávných jednotek.<sup>50</sup> Sem by spadalo i výše zmíněné referendum o radnici Prahy 7. Třetím častým předmětem místních referend je v širším slova smyslu nakládání s komunálním majetkem.<sup>51</sup> Tato témata se však budou často překrývat. Vedle pak stojí referenda o slučování či rozdělování obcí. Také bychom mohli vymezit kategorii „veřejného pořádku“, kam bychom řadili místní referenda o hazardu či obecní policii. Za zmínku pak stojí i skupina referend, která by bylo možné označit za projev tzv. NIMBY, tedy bránění rozvoji dané lokality. Ty podle některých autorů stojí za nárůstem počtu místních referend v druhé dekádě 21. století.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Viz přehledová statistika (tabulka) všech proběhnutých místních referend od roku 2006 průběžně zveřejňovaná a aktualizovaná Ministerstvem vnitra [cit. 2024-03-20]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>. Viz také RIGEL, F. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska*, s. 81.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> NOVÝ, M. Explaining turnout in local referenda in the Czech Republic: does a NIMBY question enhance citizen engagement? *East European Politics*. 2016, Vol. 32, No. 4, s. 1–18.



Stanislav Balík nabízí stručné shrnutí, co se týče přístupu českých občanů k místnímu referendu. V první řadě je překvapivé, jak často je předem znám výsledek hlasování. Samotné chování voličů dále označuje za velmi konzervativní a uniformní, což komentuje jednoduše slovy „pokud možno nic neměnit a nerozvíjet“.<sup>53</sup> To je přece jen patrně příliš příkré hodnocení. Místní referenda si nepochybně našla své místo v systému, ale je zjevné, že jejich efektivita je omezená.

### 2.3 Obecné referendum

Z hlediska platného práva čl. 2, odst. 2 Ústavy zakotvuje, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Na tuto normu se můžeme dívat v zásadě ze dvou poměrně protilehlých úhlů, pokud ho tedy nebudeme vnímat jako „akademický monolog ústavodárce“.<sup>54</sup> Často je toto ustanovení vnímáno a vykládáno jako příslib a závazek budoucí úpravy všelidového hlasování.<sup>55</sup> Má jít o kompromis nedotažený do konkrétní úpravy při vzniku ústavního pořádku.<sup>56</sup> Výklad však může být i právě opačný, ustanovení totiž můžeme vnímat spíše jako omezení, vlastně varování před referendem.<sup>57</sup> Nikoliv tedy jako imperativ pro ústavodárce.<sup>58</sup> Jde o výhradu ústavního zákona. Pokud by totiž daný článek v ústavě chyběl, neznamenalo by to, že by nebylo možné referendum zavést (zejména pokud by tak bylo činěno ústavním zákonem). Dokonce by patrně jeho zavedení bylo jednodušší, neb by bylo možné užít běžný zákon, pokud bychom tedy nevnímali limitaci v dalších ustanoveních ústavního pořádku a pokud by byl dosah referenda omezený. Záleželo by totiž patrně na tom, jaký by byl obsah příslušného referenda, u poradního je to zřejmé.<sup>59</sup>

Pokud jde o konkrétní návrhy, ty byly velmi rozmanité. Většinou se již od prvního volebního období Poslanecké sněmovny jednalo o poslanecké návrhy, které se v čase často opakovaly. Například hned v prvním volebním období Poslanecké sněmovny, tedy v letech 1992–1996, byl podán návrh poslancem Janem Kryčerem za Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko. Byl neúspěšný a stejně tak byly neúspěšné návrhy z dalších let, přičemž se však objevoval alespoň jeden návrh prakticky každý rok.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> BALÍK, S. – PINK, M. – ROBERTS, A. L. – RYBÁŘ, M. – SPÁČ, P. – SVAČINOVÁ, P. – VODA, P. *Kvalita demokracie v České republice*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2016, s. 75.

<sup>54</sup> Viz KYSELA, J. *Nejnovejší návrhy ústavní úpravy referenda: Referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné*, s. 411. Kyselá připomíná i legislativní vývoj, kdy byl tento článek kompromisním návrhem ústavněprávního výboru (tisk 154), aby nebylo možné ústavu vykládat tak, že přímému výkonu moci lidem brání.

<sup>55</sup> Viz např. PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2.*, doplněné a podstatně rozšířené vydání. Zákony s poznámkami. Praha: Linde, 1999. Autor hovoří dokonce o tom, že by i přes příslušnou formulaci mohlo být referendum zavedeno běžným zákonem, jako výraz suverenity lidu (s. 60). Také Aleš Gerloch dovozuje příslušné právo přímo ze suverenity lidu, byť uznává, že příslušný článek může být limitující a spíše k omezení směřoval přes užití slova „může“. Vznáší však zajímavou otázku, zda není tím pádem v rozporu s čl. 21 odst. 1 Listiny a zda ústavodárce vůbec měl právo takové omezení zakotvit s odkazem na preambuli. GERLOCH, A. – HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky*. 6. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2022, s. 100.

<sup>56</sup> Viz RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 15. I zde je však vnímán spíše jeho „omezující charakter“.

<sup>57</sup> Takto je vnímán např. v komentáři Jindřišky Syllové. Viz SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky: komentář. 2.* vydání. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 29.

<sup>58</sup> ŠIMÍČEK, V. *Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky*, s. 141.

<sup>59</sup> Podle Jindřišky Syllové je sporné, zda se omezení již dnes vztahuje, u konzultativního referenda se nejedná o výkon moci. SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*, s. 29.

<sup>60</sup> PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*, s. 124.

Nejčastěji šlo o návrhy levicové části spektra, od poslanců KSČM či ČSSD a později i od vlád vedených ČSSD.<sup>61</sup> Návrhy se také často opakovaly, respektive byly znovu navrženy jen s drobnými úpravami v novém volebním období. Později si toto téma osvojil Tomio Okamura se svou původní stranou Úsvit přímé demokracie založenou v roce 2013 a samozřejmě i se svým hnutím Svoboda a přímá demokracie, které byl nucen založit v roce 2015, když v Úsvitu ztratil vliv.<sup>62</sup> Otevřenost referendu však vyčteme i z programových podkladů celé řady dalších subjektů, včetně Pirátské strany.<sup>63</sup> Lze tvrdit, že návrhy obsahovaly stále přísnější vymezení předmětu referenda a častěji také vymezení „zakázaných“ otázek, tedy limitaci okruhů, kterým se referendum může věnovat.

Nejbližší úspěchu byl patrně vládní návrh ze sedmého volebního období<sup>64</sup> a návrh skupiny poslanců ČSSD předložený v osmém volebním období Poslanecké sněmovny, který na něj bezprostředně navazoval.<sup>65</sup> Tento návrh také vycházel z vládního konsenzu a získal postupně podporu i od některých opozičních sil.<sup>66</sup>

Oba tyto návrhy je ovšem z věcného i formálního hlediska možné považovat až za „vykastované“. Je zde pochopitelně v zásadě vyloučeno nejen hlasování o základních právech a svobodách<sup>67</sup> a o individuálních právech a povinnostech nebo o ustavování do funkcí či o správě státního rozpočtu. Vyloučeno je totiž i hlasování o právní úpravě jako takové, tedy i schvalování zákonů či mezinárodních smluv. Navíc druhý návrh počítal s lidovou iniciativou podpořenou nejméně 850 000 občany, byť v případě kompromisu s opozicí se uvažovalo o snížení na 450 000. I to by však v praxi znamenalo při ověřování Ministerstvem vnitra prakticky nemožnost vyhlášení referenda z občanské iniciativy a k přímé demokracii by to zásadně nepřispělo.

## 2.4 Aktuální návrhy

V devátém volebním období poslanecké sněmovny jsou/byly projednávány tři návrhy zákona o celostátním referendu. Jde o obecný návrh hnutí ANO.<sup>68</sup> Ten je opět variantou

<sup>61</sup> Je potřeba uvést, že hned za několika návrhy stál poslanec ČSSD a profesor ústavního práva Zdeněk Jičínský.

<sup>62</sup> Hned v roce 2014 předložili poslanci hnutí Úsvit návrh zákona o obecném referendu, ve kterém plédují za to, aby možnost přímého rozhodování občanů byla co nejširší a otázka položená v referendu omezena co nejméně. Viz důvodová zpráva k tomuto návrhu ústavního zákona, sněmovní tisk č. 114. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2024-02-22]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=114&CT1=0>.

<sup>63</sup> Program Pirátské strany. In: *Wikipedie, otevřená encyklopedie* [online]. – [cit. 2024-02-22]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/playground/referenda>.

<sup>64</sup> Sněmovní tisk č. 559. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=559&CT1=0>. Je však potřeba uvést, že vládní návrh z roku 2005 (sněmovní tisk č. 914) byl dokonce schválen v Poslanecké sněmovně Parlamentu, kde získal podporu 127 poslanců. Neuspěl však v Senátu.

<sup>65</sup> Sněmovní tisk č. 111. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=111&CT1=0>.

<sup>66</sup> Viz např. ANO, ČSSD a Piráti se shodli na zákonu o referendu. In: *Novinky.cz* [online]. 22. 3. 2019 [cit. 2023-12-14]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-ano-cssd-a-pirati-se-shodli-na-zakonu-o-referendu-40275152>.

<sup>67</sup> Toto však není triviální otázka. Jak uvádějí Jan Wintr a Daniel Askari, je několik možností, jak se pokusit vyloučit omezování základních lidských práv a svobod z rozhodování v referendu. Od pouhého vyloučení zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 až po vyloučení otázek, které by se jakýmkoli způsobem týkaly rozsahu (*scope, ambit*) některého základního práva či svobody. WINTR, J. – ASKARI, D. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník*. 2016, č. 2, s. 132, 133.

<sup>68</sup> Sněmovní tisk č. 420. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2024-02-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=420>.

výše zmíněných tisků ze sedmého a osmého volebního období. Obsahuje mnoho omezení a vylučuje např. referendem schvalovat, měnit nebo rušit právní předpisy. Na vyhlášení referenda požaduje lidovou iniciativu podpořenou nejméně 450 000 občany. Tento návrh nicméně odmítla vláda, která mimo jiné ve svém stanovisku uvedla, že nesdílí názor předkladatele, který považuje návrhem ústavního zákona požadovaný počet 450 000 podpisů občanů České republiky pod petici s návrhem na konání referenda za dostačující. Vláda je naopak toho názoru, že se jedná o velmi nízký počet, neboť 450 tisíc občanů České republiky představuje jen něco málo přes 5 % oprávněných voličů.<sup>69</sup> Vláda by pak také šla v omezení otázek ještě dál, např. o bezpečnostní otázky.<sup>70</sup> Je tedy zjevné, že vláda ve skutečnosti vůbec nemá o referendum zájem a to ani v této „vykastované“ podobě, která vychází z negativních argumentů pro zavedení referenda (viz níže).

Druhým obecným návrhem je návrh hnutí SPD.<sup>71</sup> Tento návrh je vůči rozhodování v referendu mnohem vstřícnější. Jednak požaduje lidovou iniciativu „pouze“ od 250 000 občanů, jednak neomezuje tak výrazně předmět referenda. Limitace se týká zejména zásahu do individuálních práv. Vláda ve svém stanovisku tento poněkud nedotažený návrh označuje za problematický, neboť podle ní přináší značná rizika populistických řešení.<sup>72</sup>

Největší mediální ohlas pak zaznamenal návrh hnutí ANO na *ad hoc* referendum.<sup>73</sup> Tento návrh je velmi prostý a není návrhem obecného referenda. V zásadě říká, že spolu s volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2025 se koná referendum a jeho otázky zní: 1. Souhlasíte s tím, aby v České republice byla peněžní jednotka koruna česká nahrazena peněžní jednotkou euro?; 2. Souhlasíte s tím, aby v České republice bylo zavedeno korespondenční hlasování ve volbách prezidenta republiky nebo do komor Parlamentu anebo Evropského parlamentu?; 3. Souhlasíte s tím, aby Česká republika souhlasila se zmenšením či zrušením dosavadního rozsahu jednomyslného rozhodování v Evropské radě a Radě Evropské unie (práva veta)?; 4. Souhlasíte s tím, aby Česká republika přijímala žadatele o mezinárodní ochranu, azylanty a osoby požívající doplňkové ochrany, kteří nejsou občany Evropské unie, z jiných členských států Evropské unie?

Vzhledem k lakonickému zdůvodnění lze nabýt dojmu, že tento návrh není myšlen zcela vážně a je spíše prostředkem v debatě o nastolených otázkách. Nicméně i *ad hoc* návrhy mají historii, například návrh na referendum o dostavbě jaderné elektrárny Temelín apod.<sup>74</sup>

Nelze předpokládat, že by jakýkoliv z těchto návrhů získal potřebnou ústavní podporu. Je tedy zřejmé, že ani v tomto volebním období nedojde k zavedení všelidového hlasování.

<sup>69</sup> Sněmovní tisk č. 420/1. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2024-02-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=420>.

<sup>70</sup> Sněmovní tisk č. 420/1. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2024-02-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=420>.

<sup>71</sup> Sněmovní tisk č. 8. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=8>.

<sup>72</sup> Sněmovní tisk č. 8/1. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=8>.

<sup>73</sup> Sněmovní tisk č. 618. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=618>.

<sup>74</sup> Viz Sněmovní tisk č. 667. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2024-02-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=667>.

### 3. Výhody a nevýhody přímé demokracie

Zastánci trendu rozšiřování referend tvrdí, že je právě referendum lékem na současnou krizi demokracie.<sup>75</sup> V zásadě jde o dvě hlavní linie argumentace, negativní a pozitivní. Negativní chápu tak, že účelem referenda je chránit systém tím, že se občanům (voličům) umožní vyjádřit své přesvědčení, a tím je uspokojena jejich potřeba z participace na rozhodování, které je ale v rukou volených zástupců. Instituty přímé demokracie podle autorů zastávajících tento přístup mohou „upustit páru“ v rozdělené společnosti. Rozhodování v referendu také může předcházet tzv. kulturním válkám. Společnost je totiž nucena si věc skutečně prodiskutovat a vstřebat.<sup>76</sup> Na druhou stranu můžeme referenda vnímat jako pozitivní samy o sobě, tedy nikoliv jen jako nástroj proti krizi systému. V této souvislosti je zmiňováno posílení legitimacy systému, která je přímo od občanů silnější než od jejich zástupců.<sup>77</sup> Skloňuje se i hojnější participace občanů a prohloubený zájem o věci veřejné.<sup>78</sup> Referendum je viděno jako zásadní zejména pro otázky spojené se státní suverenitou.<sup>79</sup> Skrze referendum lze údajně prosadit politickou reformu i proti vůli „politických elit“.<sup>80</sup> Tvrdí se také, že hlavní benefit přímé demokracie tkví prostě již v tom, že lidé mohou rozhodnout tak, jak opravdu chtějí, respektive mohou sdělit své preference svým zástupcům.<sup>81</sup> Obě roviny se však samozřejmě prolínají.

Tyto argumenty lze ale i kriticky úplně otočit a poukázat na hrozící větší příkopy ve společnosti po kampani u kontroverzního referenda, oslabení důvěry v tradiční politické síly a vůbec snahu o dosahování kompromisu.<sup>82</sup> Ostatně bývá zpochybňována i „automatická“ vyšší legitimita rozhodnutí lidu, kdy nahodilé množství lidí vyjadřujících svůj osobní názor v referendu může mít i menší legitimitu než rozhodnutí skutečně reprezentativní.<sup>83</sup> Takové chápání je však samozřejmě možné brát jako postavení lidu na roveň, nebo ještě spíše pod parlament, což může být vnímáno velmi kriticky.<sup>84</sup>

Ústavní soudce Vojtěch Šimíček v této souvislosti upozorňuje na rizika nerozlučně spojená s přímou demokracií – riziko populismu a také alibismu, tedy přenesení odpovědnosti za politické rozhodování z konkrétních politických aktérů na „bezbřehý lid“.<sup>85</sup>

<sup>75</sup> QVORTUP, M. *Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*.

<sup>76</sup> John Matsusaka používá jako argument např. slavný judikát Nejvyššího soudu USA ve věci *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973). Viz MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*.

<sup>77</sup> Na tyto aspekty upozorňuje i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, který se týká místního referenda. Zdůrazňuje to pak Vojtěch Bill, viz BILL, V. *Ústavněprávní souvislosti místního referenda*, s. 64.

<sup>78</sup> KOPEČEK, L. – BELKO, M. *Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences*. *Central European Political Studies Review*. 2003, č. 5, s. 2.

<sup>79</sup> ŠEN, L. G. *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*. Cham, Springer International Publishing A&G, 2015.

<sup>80</sup> LEININGER, A. *Direct democracy in Europe: potentials and pitfalls*. *Global Policy*. 2015, Vol. 6, No. 1, s. 26; ŠEN, L. G. *Sovereignty Referendums in International and Constitutional*.

<sup>81</sup> MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*, s. 154, respektive s. 156.

<sup>82</sup> KOPEČEK, L. – BELKO, M. *Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences*, s. 2.

<sup>83</sup> Tak argumentuje Jan Kysela. KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 103. Obdobně i WINTR, J. – ASKARI, D. *Lidská práva a rozhodování v referendu*, s. 135.

<sup>84</sup> Odlišné stanovisko soudkyně Jany Laššákové k nálezu slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021, bod 11: „S obmedzením možnosti občanov rozhodovať v referende len o právnych normách sa nemôžem stotožniť. Rovnocennosť výkonu zákonodarnej moci ľuďom na jednej strane a parlamentom na strane druhej sa totiž netýka predmetu ich vecnej pôsobnosti, ale účinkov, právnej sily a normatívnej legitimacy rozhodnutí oboch týchto subjektov.“

<sup>85</sup> ŠIMÍČEK, V. *Přímá demokracie*, s. 7.

Slovenský Ústavní soud se v této souvislosti odkazuje na svůj nálezný PL. ÚS 21/2014 ze dne 30. 1. 2019,<sup>86</sup> ve kterém dovedl existenci materiálního jádra slovenské Ústavy a zrušil ústavní novelu. A právě materiální jádro Ústavy je podle něj ochranou „*pred takými zmenami ústavy prijatými v referende, ktoré by mohli viesť k zmene charakteru ústavného systému Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu*“.<sup>87</sup>

Je třeba také zmínit, že v parlamentu jde o dlouhodobou „opakující se hru“, která má svá pravidla a limity a zejména důsledky pro své aktéry, zatímco hlasování v referendu je jen jednorázovým anonymním aktem, bez jakékoliv odpovědnosti na straně voliče.<sup>88</sup> Proti tomu se nicméně namítá, že referendum umožňuje změnit politiku (*policy*) bez výměny politických zástupců a také omezit různé postranní dohody a korupci.<sup>89</sup>

Jan Kysela upozorňuje na problém rozhodnutí 51 ku 49, hovoří o „odcizeném“ rozhodování<sup>90</sup> a i jinde zdůrazňuje nemožnost diskutovat příslušné rozhodnutí, tedy absenci společného rozvažování a zvažování argumentů.<sup>91</sup> Tento aspekt pak zdůrazňuje i Marian Kokeš, který si bere na paškál „deliberativní“ pohled na referenda.<sup>92</sup> Někteří autoři pak tvrdí, že referenda přinášejí inovace a nové informace.<sup>93</sup>

Referenda mohou nicméně nejvíce poškodit konkrétní menšiny v rozdělených společnostech.<sup>94</sup> Může tak být zneužito proti náboženským či etnickým menšinám nejen v „rozdělených společnostech“.<sup>95</sup> Rozdělené jsou přitom dnes patrně všechny společnosti, pokud si dovolíme mírnou nadsázku. Ostatně konkrétní příklady z nikoliv dávné minulosti nejsou vzácné.<sup>96</sup>

Navíc již řadu let zaznává kritika i od přívrženců přímé demokracie, neb referenda mohou být vnímána i jako nevhodný nástroj omezující samotný lid.<sup>97</sup>

<sup>86</sup> Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. 7. 2021, bod 115.

<sup>87</sup> Ibidem, bod 177.

<sup>88</sup> MERLI, F. *Illiberal Direct Democracy*. ICL Journal. 2020, Vol. 14, No. 2, s. 201.

<sup>89</sup> MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*, s. 158, respektive 159. Woodrow Wilson k tomu poznamenal: „Zeptejme se upřímně, co je třeba napravit. Shrneme-li to do jedné věty, je to ovládnutí politiky a našeho života velkými majetky [...]. [Iniciativa a referendum] jsou nyní navrhovány, jako prostředek k tomu, aby si naši zástupci znovu uvědomili, co jsou povinni dělat, tedy zastupovat svrchovaný lid, kterému se hlásí ke službě, a nikoliv soukromé zájmy, které se vkrádají do jejich rad.“ Citováno podle MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*, s. 188.

<sup>90</sup> KYSELA, J. *Referendum jako součást české ústavní politiky*, s. 52.

<sup>91</sup> Nicméně tento argument není důsledný, neb v rámci kampaně se argumenty před referendem jistě opakovaně ve veřejném prostoru proberou a i poslanci v parlamentech jsou vůči debatě často neteční a vůči argumentům protistrany politiky zatvrzelí. KYSELA, J. *Dělna moci v kontextu věcného hledání dobré vlády*, s. 198.

<sup>92</sup> KOKES, M. Referendum v ČR? Nástroj posílení demokracie, nebo populismu? In: ŠIMÍČEK, V. *Přímá demokracie*. Brno, 2016, s. 55.

<sup>93</sup> MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*, s. 165, respektive s. 166.

<sup>94</sup> MOREL, L. *Referendum*, s. 4.

<sup>95</sup> MERLI, F. *Illiberal Direct Democracy*, s. 200.

<sup>96</sup> Jan Wintr a Daniel Askari vzpomínají, že v roce 2009 švýcarští voliči většinou 58 % hlasů v referendu odhlasovali novelu, kterou bylo do ústavy vloženo ustanovení, jež zní: „*Stavba minaretů se zakazuje*.“ V roce 2008 se v Kalifornii konalo referendum o schválení dodatku kalifornské ústavy, který by definoval manželství jako svazek muže a ženy (*Proposition 8*); dodatek ústavy byl schválen většinou 52 % hlasů voličů. Obecně je totiž skutečně východiskem to, čím tito autoři svůj článek uvádějí: Lid je v demokratickém státě suverénem, ale základní práva a svobody jsou nezadatelné a nezrušitelné. Tyto dvě klíčové zásady moderního státu se dostávají poměrně často do kolize, a to jak při hlasování v parlamentu o omezení základních práv, tak – ještě citelněji – při přímém hlasování lidu v referendu o lidskoprávních tématech. WINTR, J. – ASKARI, D. *Lidská práva a rozhodování v referendu*, s. 121.

<sup>97</sup> CLARK, S. J. *A Populist Critique of Direct Democracy*. Harv. L. Rev. 1998–1999, č. 112.

V neposlední řadě je zde otázka vážnosti rozhodování, která souvisí s výše uvedenou odpovědností. To platí zejména u elektronických „odklikávacích“ rozhodování.<sup>98</sup> Ostatně výzkumy potvrzují, že zákonodárci pouze „nepapouškují“ názory svých voličů, ale spíše uplatňují svůj vlastní úsudek podle svého světonázoru.<sup>99</sup> Na druhou stranu, někteří autoři tvrdí a dokládají, že voliči v referendu jsou z dlouhodobého hlediska odpovědnější (a to i fiskálně) než jejich zástupci v parlamentu.<sup>100</sup>

Je nutné uvést i tvrzení Vladimíra Čermáka, že rousseauovská identita suverenity lidu a vlády lidu, tedy identita vládců a masy ovládaných, nutně vychází z fiktivních předpokladů (obecné blaho), přičemž aplikace fikce vede ve společenské a politické oblasti vždy k nebezpečným důsledkům. Čistě plebiscitní demokracie se podle něj v konečném důsledku ukáže být totalitarismem, neboť identifikace určitého společenského tělesa s lidem kráčí k tomu, že jedna moc destruuje všechny ostatní.<sup>101</sup> Ale právě identita vládnoucích a ovládaných je podstatou demokratické kontroly, jak dovozuje Jana Kokešová.<sup>102</sup>

Jak shrnuje Marián Sekerák, podle mnoha politologů politická pasivita velké většiny občanů nepředstavuje počátek špatného fungování demokracie, ale je naopak nezbytnou podmínkou umožňující kreativní působení politické elity. Je to tedy běžný člověk, nikoliv elita, kdo je v první řadě vnímán jako nebezpečí pro svobodu.<sup>103</sup>

Nevýhody referenda můžeme systematizovat, a to do čtyř skupin.

Jednak to budou zejména procedurální argumenty, které bychom mohli označit za „problém vůle“. Sem bude patřit pochybnost o skutečně svobodné vůli hlasujících (propaganda), nebezpečí těsného výsledku a s tím související možnost nahodilosti výsledku. Zejména je zde ale zdůrazňována absence „kompetencí“ či alespoň nutných informací k utvoření vážného úsudku na straně hlasujících.

Druhý okruh argumentace pak budeme označovat za „problém rozvratu“. Zde je akcentováno nebezpečí rozdělení společnosti, poškození menšin, řešení ANO, či NE, oslabení důvěry v tradiční politické síly, respektive zastupitelský model jako takový.

Třetí velmi zásadní okruh budeme nazývat problém „odpovědnosti“. Za rozhodnutí v referendu nikdo nenese odpovědnost, lid jí nemá komu skládat. Referendum tak může být paradoxně nástrojem alibismu samotných zástupců v parlamentu. Je tedy spojováno s populismem v jeho negativním chápání.

A konečně je zde ještě čtvrtý okruh kritiky, který naopak akcentuje, že referendum je jen úlitbou, která nemůže změnit podstatu zastupitelské demokracie ovládané elitami a není skutečným nástrojem přímé demokracie.

## Závěr

Jak jsme dovodili v úvodu, lze souhlasit s již před časem vyřčenými slovy Davida Altmana, že přímá demokracie nepředstavuje všelék na řešení problémů současných demokracií,

<sup>98</sup> Elektronické hlasování tak nejen skutečně vyvolává obavy o bezpečnost, ale je také třeba se zamyslet nad tím, jak zachovat vážnost hlasovacího aktu mezi streamováním a objednávkou pizzy. Viz MERLI, F. *Illiberal Direct Democracy*, s. 206.

<sup>99</sup> MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*, s. 46.

<sup>100</sup> *Ibidem*, s. 165.

<sup>101</sup> ČERMÁK, V. *Otázka demokracie. 1) Demokracie a totalitarismus*. Praha: Academia, 1992, s. 63, 64.

<sup>102</sup> KOKEŠOVÁ, J. *Vládnoucí a ovládaní: explikace vlivu, kontroly a legitimního vládnutí*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2022, s. 194.

<sup>103</sup> SEKERÁK, M. *Modely a teorie demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2021, s. 156.



ani něco, co je ze své podstaty špatné a čemu je třeba se za každou cenu vyhnout.<sup>104</sup> Skutečně není nezbytné se jí vyhnout za každou cenu a v konkrétních případech může být přínosná, ostatně to vidíme zejména v některých místních referendech. Její výhody však není možné přeceňovat. Běžně se pro skepsi jako hlavní argument uvádí, že „obyčejní lidé“ jsou neinformovaní o veřejných záležitostech a bylo by lepší, kdyby rozhodnutí přenechali svým zástupcům nebo odborníkům, viz argument „rozvratu“ výše. Ani toto vidění by však nemělo zacházet příliš daleko.<sup>105</sup> Zastávce přímé demokracie a „populismu“ právě taková argumentace dráždí a hovoří dokonce o „bezstranické“ demokracii.<sup>106</sup> Naopak odborníci v souvislosti se slovenským systémem zdůrazňují, že zde referendum vykrystalizovalo v institut zneužívaný politickými stranami za účelem politického boje, který má negativní vliv na kvalitu demokracie.<sup>107</sup> Je ale skutečně iluzorní se domnívat, že přímé rozhodování musí být nutně „populističtější“ a horší než to zastupitelské. Problém je jinde. Zaváděním přílišných prvků přímé demokracie se eroduje demokracie zastupitelská a rozměňuje odpovědnost (problém „odpovědnosti“). Výsledkem je pak nefunkční model.

Proto je potřeba přistoupit k „reformám“ velmi opatrně. V první řadě lze samozřejmě obecně doporučit vyloučení základních práv a svobod z předmětu referenda, na tom je v Evropě shoda.<sup>108</sup> Ostatně, poměrování mezi „vůlí lidu“ a lidskými právy opět zvýraznilo klasickou kritiku přímé demokracie, že představuje „tyranii většiny“, která by mohla narušit práva menšin.<sup>109</sup>

Dále z praktického hlediska platí, že pokud by měla přímá demokracie promluvit do ústavního textu, v první řadě by bylo vhodné doplnit úpravu místních referend. Teprve jako další krok mohou být zvažovány ambicióznější prvky přímé demokracie.

Možná je přece jen poznámka Mariána Kokeše, který parafrázuje Cimrmana, příliš přísná: „Referendum jako prostředek k posílení uvádající demokracie v ČR? Nápad zdá se to dobrý, výsledky by nebyly dobré, zvláště v ČR.“<sup>110</sup> Tato obava je však namístě.

<sup>104</sup> ALTMAN, D. *Direct Democracy Worldwide*, s. 14.

<sup>105</sup> MATSUSAKA, J. G. *Let the people rule: how direct democracy can meet the populist challenge*, s. 56. Autor uvádí, že když se Abraham Lincoln v roce 1836 ucházel o křeslo v illinoiském zákonodárném sboru, slíbil: „Pokud budu zvolen, budu za své voliče považovat všechny obyvatele Sangamonu, a to jak ty, kteří jsou proti, tak ty, kteří mě podporují. Budu-li jednat jako jejich zástupce, budu se řídit jejich vůlí ve všech otázkách, v nichž budu mít možnost poznat jejich vůli, a ve všech ostatních budu jednat podle svého vlastního úsudku.“

<sup>106</sup> URBINATI, N. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*, s. 44. Ještě dál jde Jiří Polák, který ve své spíše „agitaci“ hovoří o novém třídním boji proti baštám zaostávajících institucí – hlavně politických stran. Viz POLÁK, J. *Texty o přímé demokracii: praktická příručka pro stoupence skutečné demokracie*. Krásná Líba: Marek Belza, 2013, s. 112.

<sup>107</sup> KOPEČEK, L. – BELKO, M. *Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences*, s. 7.

<sup>108</sup> LEININGER, A. *Direct democracy in Europe: potentials and pitfalls*.

<sup>109</sup> NUGRAHA, I. Y. Human rights referendum: Dissonance between ‘the will of the people’ and fundamental rights? *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2020, č. 38. Ostatně i Pavel Molek hovoří o tom, že je za těžko si přestavit vhodnější nástroj tyranie většiny než referendum. MOLEK, P. O otázkách přípustných a nepřípustných, aneb ptejte se mne na co chcete...?. In: ŠIMÍČEK, V. *Přímá demokracie*. Brno, 2016, s. 136.

<sup>110</sup> KOKEŠ, M. *Referendum v ČR? Nástroj posílení demokracie, nebo populismu?*, s. 55.

## **Referendum: Experiences, Challenges, Pitfalls**

Ondřej Preuss

Abstract: This article summarises the experience with direct democracy in the Czech constitutional system, both at the national and local level. It therefore focuses on the development of efforts to introduce a general referendum into the constitutional system of Czech Republic. The article also focuses on challenges associated with direct democracy and, in particular, its pitfalls. The absence of constitutional regulation suggests that we are indeed living in a representative democracy in Czech Republic. If direct democracy were to speak into the constitutional text, the first thing to do would be to add regulation of local referendums. Other elements of direct democracy really need to be carefully considered so that we do not end up with a dysfunctional model without any accountability for governance.

Keywords: direct democracy, referendum, local referendum, initiative