

PŘÍMÁ DEMOKRACIE A JEJÍ ÚSTAVNÍ PARAMETRY V ČESKÉM ÚSTAVNÍM POŘÁDKU

DIRECT DEMOCRACY AND ITS PARAMETERS IN THE CZECH CONSTITUTIONAL ORDER

PETR MLSNA¹

Legislativní rada vlády, Právnická fakulta UK v Praze

Abstrakt

Cílem tohoto článku je vystihnout některé aspekty výkonu přímé demokracie v českých ústavních podmínkách. Autor rozebírá přímou demokracii z hlediska koncepčního, kdy v reprezentativní demokracii nemá přímá demokracie systematicky opodstatnění. Výkon přímé demokracie naráží v českých ústavních podmínkách na některé ze základních atributů charakterizující Českou republiku. Na závěr autor podotýká, že přímá demokracie není nástrojem vedoucím k prohloubení výkonu demokracie v České republice.

Klíčová slova

přímá demokracie, referendum, Ústava ČR, zásada rovnosti, zásada sociálního státu, zásada odpovědnosti ústavních orgánů, zásada právního státu

Abstract

The aim of the article is an analysis of certain aspects of direct democracy in Czech constitutional environment. The author analyses direct democracy from conceptual point of view; in parliamentary democracy direct democracy does not have systematic foundation. Execution of direct democracy in Czech constitutional conditions faces some of basic attributes defining the Czech Republic. Finally the author adds that direct democracy is not a tool leading to a deepening of the execution of democracy in the Czech Republic.

Key words

direct democracy, referendum, Constitution of the Czech Republic, principle of equality, principle of welfare state, principle of responsibility of constitutional bodies, principle of state of law

¹ Názory uvedené v tomto článku vyjadřují osobní názor autora a nejsou vyjádřením názoru instituce, v níž autor pracuje. Tento článek vznikl v rámci grantového projektu MSM 21620804 „Kvantitativní a kvalitativní proměny právního řádu na počátku 3. tisíciletí-kořeny, východiska, perspektivy“ v sekci ústavního práva.

Úvod

V souvislosti se Smlouvou o Ústavě pro Evropu se znovu v České republice rozhořela debata nad možností či snad povinností zakotvit do českého ústavního pořádku obecné instituty výkonu přímé demokracie na celostátní úrovni.² Ačkoliv se v době ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu v jiných členských státech Evropské unie neuvažovalo v České republice o referendu a česká vláda ani zákonodárce se k možnostem schvalování tohoto dokumentu závazně nevyjádřil, bylo zcela zřejmé, s přihlédnutím k vývoji v jiných členských státech Evropské unie, že se nabízejí dvě možné cesty jak se s ratifikací Smlouvy o Ústavě pro Evropu vypořádat. V úvahu přicházelo schválení Smlouvy o Ústavě pro Evropu v celostátním referendu, jak tomu bylo obdobně v případě přistoupení České republiky k Evropské unii, nebo ponechat na zákonodárném sboru, aby vyslovil souhlas s ratifikací této mezinárodní smlouvy prezidentského typu.³ Samotné rozhodnutí o způsobu schválení Smlouvy o Ústavě pro Evropu sice nepadlo, nicméně vystává zcela kardinální problém jak chápat ústavní příkaz zakotvený v čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.⁴ Na pozadí tohoto ustanovení si klade tento článek za cíl přispět do debaty o možnostech výkonu přímé demokracie v českých ústavních poměrech. V poslední době se v legislativním procesu objevilo několik samostatně předložených návrhů zákonů, které se snaží problematiku referenda upravit.⁵ Žádný z předložených návrhů nebyl dosud schválen ani nezískal většinovou podporu.⁶ Téměř všechny předložené návrhy ústavních zákonů

² K problematice ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu viz Malenovský, J.: K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu, *Právník* 4/2005, s. 337 a násl.; Kysela, J.: Nejnovější návrhy ústavní úpravy referenda: referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné, *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 4/2000.

³ Ke klasifikaci mezinárodních smluv na prezidentské, vládní a resortní viz Hůlka, Š., Kysela, J.: Mezinárodní smlouvy – jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky, *Právní rozhledy* č. 6/2005. V souvislosti se Smlouvou o Ústavě pro Evropu lze uvažovat o schvalovacím procesu podle čl. 10a Ústavy ČR, tj. že se jedná o mezinárodní smlouvu, kterou jsou ze strany České republiky přenášeny na mezinárodní organizaci pravomoci orgánů České republiky, nebo lze uvažovat i o variantě, že se jedná o mezinárodní smlouvu prezidentského typu ve smyslu čl. 49 Ústavy ČR.

⁴ Obecně nelze tento příkaz vykládat jako ústavní povinnost pro ústavodárce, aby přijal obecný ústavní zákon umožňující obecný výkon přímé demokracie. Je tedy úvahou ústavodárce, zda se rozhodne přijmout ústavní zákon o jednorázovém referendu nebo zda přijme obecnou právní úpravu. Stejně tak nelze subsumovat pod tuto ústavní možnost žádnou charakteristiku, kterou by měl výkon přímé demokracie v České republice naplňovat, tj. zda by se mělo jednat o referendum obligatorní či fakultativní, závazné či doporučující.

⁵ Viz návrh poslanců Zuzky Bebarové-Rujbrové, Vojtěcha Filipa, Stanislava Grospiče, Pavla Kováčika a dalších na vydání ústavního zákona o celostátním referendu (sněmovní tisk č. 134, Poslanecká sněmovna, V. volební období); návrh poslanců Stanislava Grospiče, Zdeňka Jičínského, Zuzky Bebarové-Rujbrové, Vojtěcha Filipa, Hany Šedivé a dalších na vydání ústavního zákona o referendu o umístění prvků zařízení protiraketové obrany Spojených států amerických na území České republiky (sněmovní tisk č. 147, Poslanecká sněmovna, V. volební období); návrh poslanců Zdeňka Jičínského, Jiřího Paroubka, Michala Haška, Bohuslava Sobotky a dalších na vydání ústavního zákona o celostátním referendu (sněmovní tisk č. 192, Poslanecká sněmovna, V. volební období).

⁶ Jedná se například o návrh na přípravu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, který byl zpracován

vykazují značnou míru shody, lze dokonce tvrdit, že vycházejí z jediné předlohy a jsou od sebe navzájem „opsány“.

Obecně nelze pochybovat o tom, že přímá demokracie je v českých poměrech chápána jako jedna z možností jak se podílet na výkonu státní moci. Lze tedy nalézat argumenty jak pro zakotvení institutu obecného referenda, tak i argumenty proti jeho zavedení. Jsem přesvědčen, že přímá demokracie, v úvahách českých politiků dosud pojímaná pouze ve formě referenda, není nezbytnou podmínkou pro výkon státní moci, nýbrž obecnou reakcí na ústavní možnost, že státní moc lze vykonávat přímo. Pokud akceptujeme tuto tezi, pak je možné považovat zakotvení referenda jako obecného institutu přímé demokracie za reakci na ústavodárcem danou možnost zakotvit v České republice prvky přímé demokracie. Demokracii je tak možné prohlubovat zapojením lidu, jakožto nositele veškeré státní moci, do zásadních rozhodovacích procesů, nicméně lze akceptovat i tezi protichůdnou, že přímá demokracie není nezbytnou a nepostradatelnou součástí českého ústavního systému.

Přímá demokracie a Ústava ČR

Na úvod je třeba se pozastavit nad smyslem zakotvování prvků přímé demokracie do českého ústavního systému. Ve světové literatuře je již tradiční a řádně propracované rozdělení demokracií na liberální, republikánské a na demokracii deliberativní. Jürgen Habermas shrnul tyto modely demokracie ve své úvaze Tři normativní modely demokracie, kdy u liberální demokracie, ze kterého vychází i Ústava ČR, považuje za zásadní utváření kompromisu prostřednictvím zastupitelské demokracie, ve které se promítají výsledky voleb realizovaných na základě všeobecného volebního práva, nikoliv jako je tomu u republikánské demokracie spočívající na demokratickém seburčení rozumně uvažujících občanů.⁷ Obecně lze konstatovat, že přímá demokracie je spíše modelem zapadajícím do republikánského modelu, kdy se lid může politicky prostřednictvím přímé demokracie aktivizovat. Střední cestou pro chápání moderních demokracií může být deliberativní pojetí, kdy se společná vůle lidu vytváří nejen cestou etického sebeporozumění, ale i prostřednictvím vyrovnávání zájmů ve

Ministerstvem životního prostředí (č.j. 32031/ENV/07, 2685/M/07). Důvodem předložení návrhu je provedení čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Návrh přitom počítá s koncepcí závazného referenda, kdy čl. 1 odst. 1 návrhu vymezuje referendum takto: „V celostátním referendu mohou občané České republiky rozhodnout o zásadních věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu.“ Tato definice se mi jeví jako velmi problematická, neboť lze mít pochybnost o tom, zda se zásadní věci vnitřní politiky státu nemůže stát i záležitost, která svým materiálním obsahem je součástí podstatných náležitostí demokratického státu, jež nejsou taxativně vymezeny.

⁷ Habermas, J.: Tři normativní modely demokracie, In: Shapiro, I., Habermas, J.: Teorie demokracie dnes, Filosofie 2002, s. 79 a násl.

společnosti, což znamená, že v deliberativním prostředí lze politiku vytvářet jak institucionálně, tak i formou komunikace, kam různé formy přímé demokracie zcela jistě spadají.⁸

Východiskem pro odpověď týkající se nezbytnosti zakotvení celostátního referenda do českého ústavního pořádku je analýza ústavního příkazu, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Lid tedy nemusí požívat v České republice možnosti podílet se formou referenda přímo na výkonu státní moci, neboť Ústava ČR takový požadavek na přijetí ústavního zákona neformuluje výslovně, nýbrž alternativně. Zakotvení výkonu přímé demokracie do českých ústavních podmínek je tak v podstatě hledáním odpovědi ideové a institucionální jak rozumět a vykládat Ústavu ČR v celé její šíři. Význam pojmu přímé demokracie, popř. referenda není pro zodpovězení této otázky zásadní. Ústava ČR je založena na tripartitě moci jako heterogenním systému výkonu státní moci, kdy jednotlivé moci jsou vzájemně vyvažovány a mají svůj vlastní personální i institucionální obsah. Demokracie ve smyslu vlády lidu je tak dělbou moci v českých ústavních poměrech zcela zajištěna, aniž by musel být do ústavního pořádku zakotven výkon přímé demokracie jako *conditio sine qua non*.⁹ Často bývá v souvislosti s přímou demokracií opomíjena otázka, co je vlastně ústava či ústavní pořádek a co činí z České republiky demokratický právní stát. Existují-li nezměnitelné součásti demokratické a právní České republiky, které dosud nenalezly v doktríně ani judikatuře řádný výklad, tak lze bez pochyb konstatovat, že výkon přímé demokracie mezi takové nezměnitelné náležitosti demokratického právního státu zcela jistě nepatří.¹⁰ Opačný závěr by musel totiž vyústit v konstatování, že neexistence institutů přímé demokracie činí z České republiky nedemokratický stát a to zcela jistě není pravdivé tvrzení.¹¹ Česká republika je definována jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Součástí hodnotové orientace České republiky

⁸ Habermas, J.: Tři normativní modely demokracie, In: Shapiro, I., Habermas, J.: Teorie demokracie dnes, *Filosofia* 2002, s. 87.

⁹ Ústava ČR je založena na provedení rousseauovské myšlenky vyjádřené in: Rousseau, J. J.: O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva, reprint původního vydání z roku 1949, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Český Těšín, 2002.

¹⁰ K otázce imanentních mezi nezměnitelných jakýmkoliv rozhodnutím ústavodárce viz Mlsna, P.: Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí, *Právník* č. 9/2006, s. 1005 a násl.; k otázce českého materiálního ohniska ústavy Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, *Právník* č. 4/2005, s. 313 a násl.

¹¹ Slabinou nauky o imanentních mezích je fakt, že sami její zastánci nejsou v mnohých otázkách jednotní. Shoda na tom, že existují nepsané hranice pro změnu ústavy, ovšem nemůže překrýt rozpor, který spočívá v tom, že není jasné, jak tyto meze vypadají.

jako demokratického státu je i zakotvení způsobu výkonu státní moci a forem vlády.¹² Česká republika je parlamentní demokracií, kde lidem legitimovaným centrem moci ve státě je Parlament ČR. Realizuje-li lid svou moc v pravidelných volbách a je-li výkon státní moci přenášen Parlamentem ČR na jiné orgány, jeví se jako zbytečné vytváření jiných možností pro to, aby lid mohl zasahovat do výkonu státní moci v období mimo pravidelné volby. Nezakotvení možností přímé demokracie do ústavního pořádku negeneruje oslabení lidu jako takového, nedochází k popření jeho legitimizační síly, pouze je omezen časový prostor, kdy je lid oprávněn k provádění legitimizačních rozhodnutí. Koncept Ústavy ČR tak není negací vlády lidu, nýbrž konceptem vlády lidí nad lidmi, kteří je k tomu ústavně stanoveným způsobem oprávnili. Dnešní doba není schopna umožnit realizaci rousseauovské myšlenky o identitě vládnoucích a ovládaných, která není politickým ani státním principem, nýbrž utopickou představou o možnostech odnímání a vyprazdňování moci ve státě, které by bylo vždy opřeno o rozhodnutí vůle lidu. Rousseauova myšlenka lidu jako absolutního vládce by mohla ad absurdum vést i k možnosti odstranění základních demokratických pilířů právního státu, a to způsobem zcela ústavně konformním.¹³ Postmoderní demokracie proto akcentují možnosti přímé demokracie pouze jako doplňkového zdroje demokratického rozhodování ve státě. Je-li normativním ohniskem pro výkon moci ve státě Ústava ČR, pak je imanentním znakem každého normativního ohniska možnost jeho vlastní ochrany. Pokud není normativní ohnisko schopno vlastní obrany, pak není udržitelná ani teze, že podstatné náležitosti demokratického právního řádu jsou nezměnitelné.¹⁴ V současné době lze za ochránce demokratického základu označit právě lid jako jediného nositele moci ve státě, jenž ovšem musí být provázán silně s demokratickými strukturami, které vznikají z jeho vůle. Za ochránce ústavnosti bývá obvykle označován Ústavní soud ČR. Koncepce ústavních soudů rozvinutá po 2. světové válce v kontinentální Evropě podporuje tuto moji výše nastíněnou tezi a je odrazem přirozenoprávních idejí.¹⁵ Lid vykonávající svou vůli bez omezení normativním

¹² K ideovým základům české Ústavy Mikule, V.: In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, Komentář, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, s. 6-13.

¹³ Nezměnitelné meze ústavního systému České republiky mají zajistit jistou legalitu ústavním změnám při revolučních zvratech. Většina právní vědy se domnívá, že úkolem je zabránit zákonodárci v legislativní činnosti kterou by se postavil proti smyslu a ideovému základu české ústavy a potažmo České republiky jako celku.

¹⁴ Koncept obranné demokracie je rozvinut zejména v německé doktríně; k tomu např. Lameyer, J., Leibholz, G.: *Streitbare Demokratie*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 30, 1981, s. 147, 193; Billing, W.: *Wehrhafte Demokratie und offene Gesellschaft*, In: *Recht und Politik*, 1991, s. 122; Bulla, E.: *Die Lehre von der streitbaren Demokratie*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 98, 1973, s. 340.

¹⁵ Ochrana ústavnosti je obecně chápána jako jedna z podstatných náležitostí demokratického právního státu, z čehož ovšem nelze dovodit, že by ústavní soudnictví jako takové nebylo zrušitelné, nicméně takovýto krok by vyžadoval, aby byla ochrana ústavnosti ve státě zajištěna jiným adekvátním postupem splňujícím znaky demokratického a právního státu. Blíže Mlsna, P.: *Ústavní soudnictví v německy mluvících zemích a jeho vztah k politice*, disertační práce obhájená na Právnické fakultě UK v Praze v roce 2006, s. 176-274.

ohniskem charakterizujícím demokratický právní stát značí vládu anarchie a státní moc vykonávaná bez vůle lidu značí diktaturu.¹⁶ Ochrana demokratických základů je proto kombinací institucionálních, lidem již vytvořených a demokracii bránících ústavních orgánů, a legitimizačních komponentů realizovaných v pravidelných volbách lidem, což zabraňuje možnostem vzniku diktátu vládnoucích, ale i ovládaných. Identita vládnoucích a ovládaných v sobě v podstatě obsahuje potenciál totalitní vlády. Demokracie současnosti je uskutečňována formou zprostředkování, kdy zvolení, tzn. výběr vládnoucích, dostávají možnost rozhodovat ústavně předepsaným způsobem a v ústavně nastavených mezích v přesně určeném období. Absolutizace teze přímé demokracie vede v rozdmýchávání konfliktů a oslabování státu a jeho reálných možností vlády.

Pokud je v současnosti nejsilnějším nástrojem vlády právo, pak je nezbytné uvést, že právo v postmoderním světě je odrazem reality. Právo dnešní doby již nevyjadřuje chtění zákonodárce, nýbrž právní ztělesnění existující reality nebo skutečnosti, o níž zákonodárce ví, že zcela jistě nastane.¹⁷ Normativní obsah postmoderní demokracie není v současné době založen na teorii ryzí demokracie, jejíž čistou podobu nelze v dnešní době nalézt v systému žádného demokratického státu, nýbrž na zohlednění potřeb a daností masové společnosti, ve které žijeme. Odraz potřeb masové společnosti nachází své vyjádření právě v různosti názorů a zájmů, které uvnitř společnosti tvořené lidem jako nositelem moci ve státě existují. Nezbytnost řešit tyto konflikty tedy vychází stále z potřeb lidu nikoliv z potřeb vládnoucích.¹⁸ Při tvorbě státní moci je tedy nezbytné vytváření politické jednoty ochotné tyto potřeby řešit a formulovat jejich řešení v podobě, která je akceptovatelná pro většinu. Různost relevantních řešení vyžaduje opakované hledání nové politické jednoty, která není v demokratické společnosti ničím daným, nýbrž neustále probíhajícím procesem. Pluralita názorů tedy musí

¹⁶ Nezbytnost ústavního soudnictví pro zachování demokratického a právního státu byla proto poprvé nastíněna Karlem Löwensteinem v roce 1954. Löwenstein zastával názor, že ústavní soudnictví jako celek není absolutně nedotknutelnou institucí. Podle něj jeho kompetence nemohou při zrušení nepřejít bez dalšího na jiný ústavní orgán. Musí být minimálně zaručeno, že jiný orgán bude pokračovat v přijímání nové a prosazování staré ústavní judikatury. Zrušení ústavních soudů je ovšem potřeba chápat ve dvojitě slova smyslu: 1) zrušení ústavního soudnictví bez náhrady a 2) zrušení ústavního soudu jako instituce a převedení jeho kompetencí na jiný soudní orgán. Toto rozlišení mezi extinkcí a surogací je pro ústavní změnu tohoto typu naprosto zásadní. Viz Löwenstein, K.: *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, s. 555-556.

¹⁷ Do značné míry tak v současném systému tvorby práva neplatí názor Hanse Kelsena, který chápe právní normu jako regulativní akt, který je výrazem toho, co býti má, nikoliv toho, co je. Postmoderní doba se vyznačuje podle mého názoru tím, že právo nutně zaostává za chtěným a tudíž z velké části reflektuje pouze skutečnosti již nastalé. K pojmu právní normy v pojetí Hanse Kelsena viz Kelsen, H.: *Zum Begriff der Norm*, In *Festschrift für Hans Carl Nipperdey*, München-Berlin 1965, s. 1164.

¹⁸ Jürgen Habermas považuje deliberativní demokracii za cestu nalézání a vyrovnání zájmů, jež se v rámci společnosti navzájem střetávají. Demokracie je tak pojímána jako souhra institucionálních faktorů a prostoru pro komunikaci.

v závěru vyústit v integrující a průnikové řešení, které konstituuje odraz většinového názoru ve společnosti.

Normativní základ pro přímou demokracii musí vždy obsahovat ústava daného státu. Ze znění čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR nelze seznat, že by výkon přímé demokracie byl chápán jako neustále nové hledání forem realizace státní moci; přímá demokracie je v českých ústavních podmínkách pojmána jako možnost slyšet i názor těch, kteří se na výkonu státní moci ve volebním mezidobí přímo nepodílejí.¹⁹ Ústava ČR zakotvuje řadu institucionálních a kompetenčních rozhodovacích procesů, které jsou legitimovány lidem. Lid tak má v ideovém pojetí české Ústavy přednost před rozhodováním realizovaným nelegitimovanými subjekty. Nástrojem takové legitimace jsou zejména volby spadající bez jakýchkoliv pochybností do materiálního jádra Ústavy ČR. Ústava ČR nepředpokládá, že by lid jako suverén byl povinen sám přijímat veškerá zásadní rozhodnutí. Suverenita lidu není v našem státním systému vykládána z hlediska kompetenčního, nýbrž z hlediska legitimizačního a odpovědnostního. Vláda lidu je tak v reprezentativní demokracii procesem legitimace výkonu státní moci a konstituováním autorit oprávněných rozhodovat.²⁰ Občané jsou tedy v českém ústavním systému nikoliv subjektem konání, ale referenčním subjektem pro konání. O způsobech a formách, jak by měla být lidem státní moc vykonávána, ovšem ústavní pořádek České republiky nic nehovoří. Vláda lidu a státní moc vykonávaná jím legitimovanými reprezentanty tak nejsou ve vzájemném protikladu, nýbrž ve vzájemné symbióze.

Na ideu vlády lidu v Ústavě ČR reaguje čl. 2 odst. 1, který stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Tato teze je doplněna volebním procesem, který je klíčovým způsobem realizace vlády lidu. Lid může svou moc vykonávat i mimo volby či referenda konstituovaná jako projevy přímé demokracie. Občané jsou oprávněni se podílet na rozhodovacích procesech i nepřímou, ať již realizací některých základních práv a svobod (petiční právo,²¹ zakládání politických stran,²²

¹⁹ Důvodové zprávy návrhů ústavních zákonů o celostátním referendu obsahující většinou obecné konstatování, že v moderní společnosti by pravidelnou formou výkonu státní moci měla být zastupitelská demokracie, kdy přímá demokracie, v podobě referenda, by měla být formou výjimečnou. S tím ovšem podle mého názoru není souladné pojetí, že rozhodnutí přijatá v referendu zavazují všechny orgány a osoby, neboť není zřejmé, jakou sílu taková závaznost má, zda je možné derogovat rozhodnutím přijatým v referendu i obecnou závaznost právních norem, která by realizací rozhodnutí přijatého v referendu bránila.

²⁰ Jirásková V.: Reprezentativní a přímá demokracie, In: Pavlíček V. a kol., Ústavní právo a státověda, 1. díl, Obecná státověda, Linde, Praha 1998, s. 177-189.

²¹ Viz zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 1 odst. 1 zákona stanoví: „Každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů.“

právo na informace od státních orgánů²³ apod.) nebo prostřednictvím výkonu orgánů moci soudní, kdy se každý může obrátit ve své věci na soud²⁴. Soudy jsou povinny poskytovat ochranu nejenom základním právům a svobodám, ale i ochranu před nezákonným výkonem státní moci, jež by nenalézal oporu v právním řádu (např. ústavní koncepce správního a ústavního soudnictví²⁵). Nepřímé ovlivňování orgánů státní moci lze podpořit „právem“ občanů, aby veškerá státní moc byla vykonávána v zájmu a ve prospěch lidu. Každá demokratická společnost tak má nastaveny mechanismy kontroly a možnosti kritizovat časově a věcně výkon státní moci. Pokud jsem hovořil o politické tvorbě vůle, pak musí být samozřejmě otevřen i prostor pro předkládání alternativ pro řešení státní mocí rozhodovaných otázek. Každému občanovi musí být garantována možnost realizovat své právo podílet se na správě věcí veřejných. Toto politické právo je zakotveno v Listině základních práv a svobod v čl. 21 odst. 1, který stanoví, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.²⁶ Přímým výkonem na správě věcí veřejných ovšem nemůže být míněna pouze možnost účastnit se aktivně nebo pasivně voleb, ale i možnost alternativními způsoby zasahovat do výkonu státní moci. Přímé podílení se na výkonu státní moci v této souvislosti naráží na meze nastavené vůlí projevenou v zákonodárných nebo výkonných orgánech. Jako příklad takovýchto mezí lze uvést situaci, kdy formálně má sice každý možnost požadovat na orgánu státní moci informace související s jeho činností (rozsah stanoví zákon), nicméně deficitní je možnost působit neformálně na výkon státní moci, deficitní tedy není materiální úprava, ale komunikace mezi občanem a státním orgánem²⁷. Z poslední doby lze uvést některé příklady, které by mohly přispět k prohloubení participace

²² Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, který v § 1 odst. 1 vymezuje působnost zákona takto: „Občané mají právo se sdružovat v politických stranách a v politických hnutích. Výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech je výkon tohoto práva omezen.“

²³ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Viz čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

²⁵ Cílem zřízení správního soudnictví je poskytovat soudní ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným soudním řádem správním (viz § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

²⁶ K výkladu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze uvést, že se jedná o právo, které má i svůj mezinárodní základ v článku 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Toto právo obecně zahrnuje možnost vytváření i jiných mechanismů podílení se na výkonu státní moci, než jenom účasti na volbách. Pojem ovšem neznamená, že by byl český ústavodárce povinen přijmout ústavní zákon o celostátním nebo obecném referendu. Přímá účast na správě věcí veřejných je zajištěna i prostřednictvím jiných zákonů či naplňováním jiných ústavně zaručených práv, o kterých je pojednáno výše.

²⁷ I občan, který by měl zájem o veřejné dění, ale nebylo by možné jej výslovně označit za homo politicus, nemá v současné době čas ani chuť se „dohadovat“ se státními orgány o rozsah svých práv, pokud se nejedná výslovně o jeho dotčená práva, kdy důvody ke komunikaci se státními orgány mohou mít nejrůznější příčinu.

veřejnosti na výkonu státní moci. Jedná se o „popelky“, jejichž význam by se měl ovšem v čase zvyšovat.²⁸

Z hlediska neformálních možností vlivu na výkon státní moci je zásadní efektivnost takového postupu a jeho reflexe v konkrétních výstupech činnosti státních orgánů.²⁹ Jsem toho názoru, že zapojení veřejnosti a nastavení možností vlivu na činnost státních orgánů, a to zejména v neformální rovině, s sebou nese i větší akceptaci výkonu státní moci lidem, jež mimo volební čas ztrácí o správu věcí veřejných zájem. Neformálnost v postupech je silnějším prohlubováním vlivu občanů na státní moc, než zakotvení institutů přímé demokracie do ústavního pořádku, jejichž realizace je tak ztížená, že o případné efektivnosti lze jenom ztěžít hovořit.³⁰

Demokracie a přímá demokracie

Při hledání odpovědi na otázku týkající se konceptu a potřebnosti zavádění některých prvků přímé demokracie v České republice, pak nelze odpovědět bez analýzy principu demokracie jako takového a jeho chápání v současném světě. Princip demokracie není svým pojetím pouze ústavně zakotveným výdobytkem moderních a demokratických ústav, nýbrž je vyústěním hledání optimálního způsobu rozhodovacího procesu,³¹ jehož středobodem je jednotlivce, který musí mít v demokratické společnosti možnost participovat na správě věcí veřejných. Jsem přesvědčen, že je překonán koncept, kdy jediným účinným mechanismem spoluúčasti jednotlivce na realizování správy věcí veřejných je možnost účasti ve volbách splňujících atributy demokratických voleb. Stejně jako se volební právo stalo součástí principu demokracie v souvislosti s rodící se průmyslovou společností a zvyšujícím se

²⁸ Dne 13. srpna 2007 schválila vláda usnesením č. 879 Postup zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do příprav vládních dokumentů, který by měl být pilotním projektem pro neformálnější zapojení občanů do správy veřejných věcí. V některých státech EU jsou konzultace s veřejností institucionálně zakotveny (Velká Británie), jinde jsou takové mechanismy zakotveny např. v jednacím řádu vlády (Slovensko). Obecně se v postmoderní době hledají alternativy posilující zájem lidí o správu věcí veřejných (např. iniciativy Evropské komise, OECD).

²⁹ V podstatě se nabízí státním orgánům tyto formy neformálního zapojení veřejnosti: konzultace, připomínková řízení, pracovní skupiny, veřejná setkání, úřední deska-informační tabule úřadu, informační materiál, adresný dopis, dotazníky, průzkumy, média. Je vždy na úvaze státního orgánu, pro kterou z uvedených forem zapojení veřejnosti se rozhodne.

³⁰ Návrhy ústavních zákonů na zavedení celostátního referenda počítají s možností vyhlásit celostátní referendum, pokud to navrhne 101 poslanců nebo nejméně 41 senátorů, vláda nebo nejméně 300 000 občanů České republiky formou petice (viz např. návrh ústavního zákona zpracovaný Ministerstvem životního prostředí (č.j. 32031/ENV/07, 2685/M/07, uvedený v poznámce pod čarou č. 6).

³¹ K pojmu moderní demokracie již Jelínek, J.: Všeobecná státověda, nakl. Jan Laichter, Praha 1906, s. 766-728; na s. 768 Jelínek k charakteru moderních demokracií uvádí: „Všechny demokratické republiky, jež od té doby (od doby Francouzské republiky, pozn. aut.) vznikly nebo byly přetvořeny, mají za základ myšlenku, že jsou jedinou státní formou, která je ve shodě s podstatou člověku.“

podílem jednotlivce na tvorbě sociálního produktu,³² tak i moderní společnost a nové oblasti společenského a právního života vyžadují, aby byl pojem demokracie a jeho funkce ve vztahu k formě a způsobu vlády vymaněn z tradičního doktrinního pojetí.

Pojem demokracie je pojmem evolučním, nelze akceptovat jeho tradiční výklad ve společnosti 21. století bez jakýchkoliv změn. Demokracie se vyvíjí stejně, jako se vyvíjí společnost, hledáme-li tedy cesty optimalizace rozhodovacích procesů správy věcí veřejných,³³ pak se musíme ptát, zda jedinou či nejdůležitější cestou je pouze prohlubování forem přímé demokracie. Přímá demokracie má své výhody i nevýhody, jejichž poměrování nelze provést jiným způsobem než vztahem k principu demokratickému a jeho základním parametrům.

Prvním parametrem principu demokracie je princip rovnosti. Princip rovnosti není při realizaci práva na správu věcí veřejných formou rozhodování materiálně organizačním ustanovením, nýbrž subprincipem vyjadřujícím základní ústavní předpoklad, že jednotlivce je chráněn před jakýmkoliv faktickým i právním antecedentem, který by limitoval nebo omezoval realizaci tohoto principu v rámci demokratického a právního státu. Nemá tedy vlivu, zda se jedná o rovnost před zákonem, o rovnost při účasti ve volbách³⁴ a váhu hlasu jednotlivce³⁵ či o rovnost v pracovněprávních nebo jiných vztazích³⁶. Historicky a psychologicky je demokracie pojímána jako ideové odmítnutí historicky překonaného způsobu vlády ve formě samovlády a diktatury. Demokracie a samovlády jsou navzájem

³² Obecně lze odkázat, co se týče podílu jednotlivce na konstituování státní moci, na uvědomování si významu jedince a jeho postavení z hlediska hospodářského. Emancipace se spojila také se vznikem základních sociálních prvků ve státě – odborové organizace, nemocenské pojištění apod. K souvislostem prvních snah o vytváření sociálních jistot garantovaných státem viz Abelshausen, W.: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, C. H. Beck, Mnichov 2004, s. 22-20. V císařském Německu bylo v roce 1883 zakotveno jako v prvním státě Evropy nemocenské pojištění, 1884 úrazové pojištění, 1889 pojištění ve stáří. V průběhu období po první světové válce se zakotvují v Evropě také podpora v nezaměstnanosti (ve Výmarské republice např. v roce 1927).

³³ K problematice ideální správy věcí veřejných a podílu občanů na rozhodovacích procesech existuje řada zejména zahraniční literatury, např. di Fabio, U.: *Demokratie im System des Grundgesetzes*, In: *Festschrift für Petr Badura*, 2004, s. 77; Leibholz, G.: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 1967.

³⁴ K otázce rovnosti hlasů voličů ve volbách Lenz, Ch.: *Die Wahlgerechtigkeit und das Bundesverfassungsgericht*, Archiv des öffentlichen Rechts, 121, 1996, s. 337-358;

³⁵ K otázce rovnosti hlasů při rozhodování legitimovaných subjektů Lorz, Ralph A.: *Die Gefahr der Stimmungleichheit*, Zeitschrift für Rechtspolitik, 2003, sv. 2, s. 36-48.

³⁶ Freund, M.: *Zásada rovnakého zaobchádzania v pracovněprávných vzťahoch*, In: Barancová, H.: *Pracovné právo v zjednotenej Európe*, Sborník z konferencie v Trenčianských Teplicích – Omšenie, nakl. PP Poradca podnikateľa, 2004, s. 62-80; problematiky rovnosti v pracovněprávních vztazích se dotýkají i předpisy komunitárního práva např. směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

v antagonistickém vztahu.³⁷ Princip demokracie v sobě snoubí uznanou základní svobodu jednotlivce podílet se na spolurozhodování v rámci demokratické správy věcí veřejných. Politika jako prostor a nástroj pro formulování většinových názorů v sobě nese i závazek k respektování svobody jednotlivce na výkonu správy věcí obecného blaha. Jsou-li moderní společnosti koncipovány na antropomorfním základě a je-li základem demokratického právního státu úcta k jednotlivci a zachování jeho lidské důstojnosti, pak princip demokracie není samostatným principem, ale reflexí základních ideových doktrín moderních států, kdy svoboda je imanentní základním lidským právům a svobodám a lidské důstojnosti jako nepřekročitelná hranice jakéhokoli výkonu státní moci, včetně výkonu ústavně konformního. Lidská důstojnost je mnohvrstevnatý pojem, nicméně jednou z vlastností lidské důstojnosti v právním světě je požadavek, aby jednotlivec v rámci prostoru své vlastní důstojnosti požíval takové svobody, která mu zajišťuje možnost účastnit se rozhodování celku.³⁸ Princip svobody ve spojení s lidskou důstojností a účastí na správě věcí veřejných tak na sebe váže i odpovědnost jednotlivce za jím vykonaná rozhodnutí. Garance svobody bez přijetí odpovědnosti za její naplňování není samozřejmostí. Ani prostor zaručené svobody na správě věcí veřejných ani zachovávání lidské důstojnosti při výkonu státní moci ovšem nejsou důvody pro posilování prostoru pro výkon přímé demokracie. Přímá demokracie, jež nebude nastavovat i relevantní odpovědnostní mechanismy, je formou bezzubé demokracie. I přímá demokracie ve všech formách jejího naplňování musí ctít zásadu rozhodování z vůle většiny a respekt k názoru menšiny.³⁹ Přímou demokracii tedy nelze považovat za jediný způsob, jak se jednotlivec může podílet na politickém spolurozhodování. Bez ohledu na volební proces lze zajistit jednotlivci v rámci jemu zaručených politických svobod mnohem účinnější mechanismy participace na správě věcí veřejných než formou přímé demokracie, v našich úvahách omezené na formu referend.⁴⁰ Referendum je modifikovaným volebním procesem, kdy jednotlivec účastní se referenda, je opětovně podřízen voleným reprezentantům, kteří

³⁷ Akceptace demokratického principu rovnosti je v podstatě reflexe přirozenoprávní teorie, k jejíž renesanci došlo v souvislosti s dvěma světovými válkami v průběhu 20. století.

³⁸ Lindner, J.: Die Würde des Menschen und sein Leben, Die öffentliche Verwaltung, červen 2006, sv. 14, s. 577-588.

³⁹ Viz článek 6 Ústavy ČR: „Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.“; dále Sládeček, V.: In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, Komentář, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, s. 55-59.

⁴⁰ Účinnějšími mechanismy jsou neformální postupy jako je žádost o poskytnutí informací od státního orgánu, zveřejňování co největšího množství materiálů ze strany státních orgánů či možnost občanů, aby mohli vstupovat se svými připomínkami do legislativního procesu apod. Ukazuje se, že zájem veřejnosti o maximální transparentnost je vnímán pozitivněji než přímý podíl na správě věcí veřejných formou referenda nebo přímých voleb, kdy část voličů či rozhodujících nemá nebo nemusí mít o předmětnou problematiku žádný zájem. Doložit to lze i oslabujícím tlakem na politiky, aby byla v České republice ústavně zakotvena možnost přímé volby prezidenta republiky.

jsou narozdíl od voleb ovšem skryti. Na první pohled se jedinec účastní přímo volby a může mít pocit, že je to on, kdo rozhoduje. Nicméně i v tomto případě platí princip rozhodování na základě většiny, kdy namísto parlamentní většiny rozhoduje většina těch, kteří se zúčastní referenda, a to se závazným účinkem pro celý stát. Hlasujícím se tedy nemusí podařit prosadit ani touto formou přímé demokracie jejich názor a je velmi časté, že zvítězí názor jiný, často protichůdný. Opomíjet nelze ani skutečnost, že formy uplatňování přímé demokracie jsou vázány na velmi striktní podmínky, kdy ani většinový názor vyjádřený v referendu nemusí být závazný pro orgány, které by dané rozhodnutí měly realizovat. Jak se tedy poté dívat na nastavení obligatorní účasti na referendu či povinného kvóra pro jeho závaznost pro státní orgány? Ani hlasujícími vyjádřený většinový názor nemá relevantní dopady na výkon státní moci. Tento důsledek, zakotvený v právních úpravách forem přímé demokracie, je zcela pochopitelný.

Pokud je demokracie schopná vlastní ochrany (wehrhafte Demokratie), pak musí také pochopitelně nastaveny právní mechanismy tak, aby bylo zabráněno zneužití forem plně demokratických ve prospěch úzké skupiny jednotlivců.⁴¹ Každá demokracie musí dopady realizace přímé demokracie regulovat tak, aby využívání přímé demokracie bylo činěno ve prospěch celku při respektování většinového názoru, který navíc nemusí být v rámci referenda vůbec vyslyšen.⁴² Přímá demokracie, potažmo referendum jsou navíc postaveny na reakci na položenou otázku pouze dvojitým možným způsobem - pozitivní nebo negativní. Přímá účast na správě věcí veřejných je tak vlastně zastíněna zprostředkováním otázky, o níž se koná referendum. Klíčovou roli navíc mají subjekty, které danou otázku formulují. Formulace otázky je podstatnou skutečností, neboť může předestřít již finální odpověď. Nelze vyloučit navíc ani otázky kapciózní nebo sugestivní, což nutně ovlivňuje i demokratičnost takového hlasování a závaznost takto přijatého rozhodnutí.⁴³ Podstatný rozdíl mezi přímou a nepřímou demokracií spočívá ve zprostředkování, zatímco v rámci reprezentativní demokracie rozhoduje většina, která je legitimována většinou voličů a která je koncentrována v politických stranách, jejichž soutěž je volná a svobodná, v rámci přímé demokracie se podílí

⁴¹ Viz Billing, W.: Wehrhafte Demokratie und offene Gesellschaft, In: Recht und Politik, 1991, s. 122.

⁴² Má-li být demokracie dostatečným způsobem garantována, pak musí každý demokratický stát zajistit, že má k dispozici nástroje, kterými se může proti jakýmkoliv snahám narušujícím výkon demokratické vůle bránit. Takovými nástroji může být např. zakazování politických stran, možnost zbavení zákonodárce mandátu, využívání tajných služeb k monitorování extrémistických organizací apod. Všechny tyto nástroje obranyschopné demokracie je možné ovšem používat v souladu s právními předpisy a při respektování základních ústavních principů.

⁴³ Přímá demokracie realizovaná mimo pravidelné volby vede nutně k posilování moci médií při formování veřejného názoru.

na formování výsledku pouze většina hlasujících v rámci daného referenda nebo hlasování, kdy rozhodující podíl na výsledku mají ti, kteří referendum vyvolávají a formulují otázku. Podle mého názoru vede zavádění forem přímé demokracie k radikalizaci konečných výsledků. Účast na referendu je z velké části podmíněna osobním zájmem hlasujícího na konkrétním výsledku⁴⁴, nikoliv zájmem obecného blaha, který je sledován účastí voličů na pravidelných volbách.

Princip rovnosti a Ústava ČR

Princip demokracie je nezbytné konkretizovat na základě všech základních principů, na nichž demokracie spočívá. Demokracie není založena pouze na principu svobody, nýbrž také na principu rovnosti. Demokracii je nutné chápat jako prostor svobody a rovnosti. Při bližším zkoumání naplňování principu rovnosti by bylo lze konstatovat, že princip rovnosti je namnoze narušován při uskutečňování forem přímé demokracie. To platí zejména vzhledem k možnostem iniciovat referendum. Možnost iniciovat referendum, organizovat jej, jakož i formulovat otázku v referendu pokládanou naráží na problém tvorby politických i společenských elit. V současné době je výkon referenda v České republice umožněn pouze na úrovni obcí a měst⁴⁵, kdy je referendum pojímáno jako konkrétní provedení a posílení práva občana podílet se na správě věcí veřejných.⁴⁶ Touto samotnou koncepcí posilování a usnadňování realizace některých práv není ještě ve své podstatě princip rovnosti narušen. Problém narušení principu rovnosti spočívá v následném období před samotným referendem, kdy klíčové pozice požívají ti, kteří formulují otázku a kteří mohou ovlivnit „startovací pozici“ před jeho konáním. Nelze zároveň akceptovat myšlenku zastánců referenda, že by všichni oprávnění voliči měli stejnou možnost se s problémem, o němž se v referendu hlasuje, seznámit. Aktivnost a zájem o správu věcí veřejných a odborná znalost překládaných otázek by neměla mít materiální dopad na výkon hlasovacího práva jednotlivce. Každý volič se účastní pravidelných voleb s tím, že jím volená reprezentace je dostatečně fundovaná k tomu, aby přijímala odborná rozhodnutí, ke kterým jsou zpravidla využívány odborné znalosti aparátu státních úředníků s kvalifikovanými znalostmi. Vytváření alternativních rozhodovacích mechanismů na úrovni voleb s cílem rozhodovat o odborných otázkách je tak

⁴⁴ Aktivizace obyvatel při rozhodování (volby, referendum) může mnohdy (opomineme-li povinnou účast ve volbách) naznačovat nespokojenost s politickým uspořádáním a mít tak za následek radikalizaci společnosti.

⁴⁵ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů; v místním referendu lze podle § 6 rozhodovat: „o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.“

⁴⁶ Smyslem zakotvení místního referenda do českého právního řádu byla snaha o prohloubení zájmu občanů města či obce o správu záležitostí, o kterých je ve městě nebo obci rozhodováno. V žádném případě není místní referendum koncipováno jako nástroj k realizaci politických práv a jako nástroj politického boje, i když realita může být jiná.

prvním předpokladem pro eliminaci části neaktivních a odbornými znalostmi nevybavených voličů.⁴⁷ Účast na referendu je z velké části podmíněna možností účastnit se veřejné debaty nad danými otázkami, o nichž se má následně rozhodovat.⁴⁸ Taková debata, pokud má být její výsledek relevantní, vyžaduje aktivizaci značné části voličů. V případě referend ovšem platí opak, aktivuje se pouze ta část voličů, která má zájem pracovní či věcný na řešení dané otázky. Většina voličů se referend neúčastní proto, a na místní úrovni tak jsou v České republice místní referenda vesměs neplatná, že voliči nejsou odborně s problematikou dostatečně seznámeni a jsou vytíženi vlastními pracovními záležitostmi. Nahrazování práce politiků rozhodováním aktivizovaných voličů považují za jev demokracii více škodící než prospívající. Pokud politici získali ve volbách mandát k výkonu zásadních rozhodnutí, ať již na základě volebních programů nebo osobních sympatií, nelze v souladu s obecným principem rovnosti předpokládat, že voliči mají dostatek informací k rozhodování o některých zásadních otázkách. Rovnost v právech a zejména v právu na informace nelze zaměňovat s angažovaností a osobními zájmy úzké skupiny jednotlivců. Referenda v sobě skrývají i nebezpečí vlivu médií, kdy volič, pokud nerezignuje svou neúčastí na referendum, je v podstatě odkázán na informace poskytované médii, která tak mohou nemalou měrou ovlivnit výsledek referenda, což má přímý dopad na zásadu rovnosti a svobody. Skutečný stav věci nelze ponechat na médiích vytvářejících zčásti poněkud zkreslený obraz o daném tématu. I média přebírají informace ze zdrojů, které se jim nabízejí, popřípadě které jsou jim nabízeny. Pokud má referendum za následek ovlivnění správy věcí veřejných, pak by měly před konáním referenda dostat v médiích prostor nejenom ti, kteří referendum organizují, ale i ti, kteří s referendem nesouhlasí nebo mu chtějí odborně oponovat. Taková veřejná debata je ovšem značně závislá i na angažovanosti strany odpůrců referenda a na jejich finančních prostředcích. Přístup do médií navíc není v rámci období před konáním referend právně nijak upraven a proto není povinností médií, mimo jejich vlastní profesní etiku, umožnit přístup i straně oponující. Právní úprava v České republice tak nereflktuje, narozdíl od celostátních voleb, vyrovnávání prostoru svobody a rovnosti s principem demokracie a potažmo výkonu práva na správu věcí veřejných prostřednictvím volby svých zástupců. Pokud by různé formy přímé demokracie měly být postaveny naroveň voleb jako obecného nástroje podílení se občanů na správě veřejných věcí, pak by zákonodárce měl vytvořit prostor pro demokratickou soutěž názorů majících vztah k problému řešenému v referendu, prostor rovných finančních a

⁴⁷ Z politického života by tak mohla být v podstatě vyřazována skupina občanů. Republikánský model demokracie není českým ústavním tradicím a současnému ústavnímu systému příliš blízký.

⁴⁸ Müller Franken, S.: Unmittelbare Demokratie und Direktiven der Verfassung, Die öffentliche Verwaltung, červen 2005, sv. 12, s. 494.

časových předpokladů umožňujících rovný vliv na tvorbu státní vůle. Současná podoba referend v okolních státech takové předpoklady nevytváří. Referenda nelze ztotožňovat s přímou demokracií pouze na základě institucionálních mechanismů rozhodování, nýbrž pouze tehdy, pokud dojde k vytvoření podmínek srovnatelných s volbami celostátního významu. Do doby narovnání a praktického řešení tohoto nepoměru nelze očekávat zmírnění podmínek k vyhlášení referend a k posilování jejich významu či závaznosti jejich výsledků na celkový výkon státní moci.

Zásada odpovědnosti

Další základní zásadou principu demokracie je zodpovědný výkon státní moci politickými představiteli.⁴⁹ Podstatou této zásady je skutečnost, že ten, kdo přijímá a vykonává politická rozhodnutí, je za tato rozhodnutí odpovědný a rovněž je možné vůči němu dovozovat odpovědnostní vztahy, včetně odpovědnosti politické a právní. Formy přímé demokracie takovéto odpovědnostní vztahy ani případnou kontrolu ze strany jiných orgánů státní moci neznají.⁵⁰ Možnou kontrolou při výkonu přímé demokracie je pouze kritika, které může být příslušný návrh předkládaný v referendu podroben. Normativně zakotvené odpovědnostní vztahy vyhlášovatelů referenda nejsou v české právní úpravě zakotveny. Za výsledky referenda a případné následky realizace rozhodnutí přijatého v referendu tedy neodpovídají ti, kteří vyhlášení referenda iniciovali, nýbrž ti, kteří byli povinni konečné rozhodnutí realizovat. Odpovědnostní vztah tedy nelze dovést vůči nikomu jinému, než vůči tomu, který by následnou realizací výsledku referenda porušil některou právní normu, která by realizaci výsledku referenda bránila. Orgány vykonávající státní moc se tak mohou dostat do paradoxní situace, kdy jsou povinny se řídit a vykonávat závazné rozhodnutí přijaté v referendu na jedné straně, ale na druhé straně jsou povinny dodržovat právní předpisy České republiky, jež jsou obecně závaznými pravidly chování.⁵¹ Teoreticky není vyloučen odpovědnostní vztah lidu jako celku za rozhodnutí přijaté v referendu, což je ovšem z právně praktického hlediska

⁴⁹ Jirásková, V.: O odpovědnosti v ústavním právu, Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny, Olomouc 2006, s. 425-432.

⁵⁰ Müller Franken, S.: Unmittelbare Demokratie und Direktiven der Verfassung, Die öffentliche Verwaltung, červen 2005, sv. 12, s. 495.

⁵¹ Teoreticky tak může dojít ke střetu dvou závazně projevených vůlí legitimovaných subjektů, na jedné straně projevu vůle zákonodárce, který stanovil obecně závazná pravidla chování v zákoně a na druhé straně projevu vůle vyjádřené v referendu oprávněnými voliči. Snahou by mělo být předcházení takovým ústavním kolizím, kdy obě projevené vůle jsou relevantní a měly by být závazné pro ty, kterým jsou určeny. Domýšlet ovšem důsledky otázek kladených v referendu z hlediska jejich souladu s ostatními součástkami právního řádu není možné jednak z praktického hlediska, neboť nikdo k tomu není oprávněn, a jednak proto, že by se tím zmenšoval prostor pro uskutečnění referenda, jež by bylo závislé na rozhodnutí blíže neurčeného a lidem mnohdy i nelegitimovaného orgánu, který by mohl zabránit možnému projevu vůle lidu v referendu.

pouze teoretická konstrukce. Navíc dovozovat odpovědnost lidu jako celku by bylo možné pouze v případě, pokud by rozhodnutí bylo přijato, resp. schváleno v referendu jednomyslně. Pokud jsou ovšem rozhodnutí v referendu přijímána na základě principu většinového hlasování, nelze odpovědnost přenášet bez dalšího i na ty subjekty, jež se na přijetí rozhodnutí v referendu nepodílely. V případě referenda nelze dovozovat ani odpovědnost těch, kteří se podíleli na zprostředkování, tj. těch osob, které iniciovaly referendum, které ovšem nepožívají žádné legitimacy k realizaci výsledku schváleného v referendu a nejsou z hlediska své odpovědnosti v žádném vztahu vůči těm, kteří výsledek referenda realizují. Podstatou demokracie je neustálá kontrola těch, kteří vládou a kteří jsou tudíž povinni skládat z výkonu své funkce veřejné účty.⁵² Zavádění referenda do poměrně jasně propracovaných kontrolních a odpovědnostních mechanismů tak v důsledku vede k neprofesionalitě a privatizaci výkonu politické vůle, která nepodléhá žádné kontrole, žádným vazbám na jiné orgány státní moci ani žádnému jinému procesnímu postupu. Alternativy, které jsou předkládány lidu k rozhodnutí, jsou vybírány v rámci organizací, které jsou veřejně mnohem hůře kontrolovatelné než politické strany působící v zákonodárném sboru. Osobně považuji formy přímé demokracie, potažmo referenda za odporující koncepci demokracie jako způsobu výkonu státní moci, která podléhá kontrole či jiným odpovědnostním vztahům vykonávaným orgány státní moci, potažmo lidem jako takovým.

ČR jako sociální stát a přímá demokracie

Českou republiku lze označit i bez výslovného ústavního zakotvení za sociální stát, který je v mnohém více rozvinutější než státy, které jsou ústavně charakterizovány jako státy sociální (např. Spolková republika Německo⁵³). Má-li být jedním ze základních cílů státu integrace sociálně slabých do společnosti a poskytnutí pomoci těm, kteří se z nejrůznějších důvodů ocitli v nouzi, pak je potřeba konstatovat, že některé otázky, které nejsou výslovně vyloučeny z hlasování v referendu⁵⁴, se mohou materiálně charakteru České republiky jako sociálního

⁵² V parlamentní demokracii k tomu slouží zejména institut důvěry vlády vyslovovaný zákonodárným sborem a volby jako takové.

⁵³ Viz čl. 20 odst. 1 Základního zákona, který charakterizuje Spolkovou republiku Německo jako demokratický a sociální spolkový stát. Systémově je ovšem nezbytné proklamativní charakteristiky všech států provádět konkrétními právními principy či zásadami. V tomto duchu je relevantní nález pléna Ústavního soudu č. 92/1996 Sb. ÚS, sv. 6, podle kterého je čl. 1 odst. 1 proklamativním ustanovením, pod něž je třeba subsumovat konkrétní právní principy, jejichž porušení může být indikováno jako protiústavní. Z poslední doby zejména principy související s garancí právního státu (např. nález pléna Ústavního soudu č. 37/2007 Sb. o zrušení části II, čl. II a III zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, známý pod označením „nález o přilepcích“).

⁵⁴ Z hlasování v celostátním referendu jsou vyloučeny v návrhu Ministerstva životního prostředí a návrhu poslanců Zdeňka Jičínského, Jiřího Paroubka, Michala Haška, Bohuslava Sobotky a dalších na vydání ústavního

státu dotýkat. Princip sociálního státu a zásada demokracie nejsou vůči sobě navzájem ve vyvažujícím se vztahu. Princip sociálního státu lze subsumovat pod princip demokratický. Je-li stát demokratický, pak nemůže rezignovat za svůj sociální rozměr; tudíž sociální stát a jeho existence je podmíněna demokratickým uspořádáním ve státě. Opačně ovšem neplatí, že sociální stát musí být nezbytně státem demokratickým. Princip sociálního státu je jedním z mnoha principů vytvářejících materiální obsah demokratického státu. Česká republika má jako demokratický stát nastavené ústavněprávní limity naplňování tohoto principu. Značná část hospodářských a sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod jsou práva, jejichž meze jsou nastaveny v zákonech, které je provádějí.⁵⁵ V zájmu ochrany jiných ústavněprávních principů lze meze uplatňování sociálních práv omezovat, nikoliv ovšem nad míru, která by odnímal charakter sociálního státu. Jedním z principů tvořících charakteristiku sociálního státu je maximální vyvíjení úsilí po zajištění sociální spravedlnosti.⁵⁶ K tomu, aby mohlo být sociální spravedlnosti dosaženo, je třeba nastavit politickou tvorbu vůle lidu tak, aby myšlenka sociální spravedlnosti byla realizována v rámci výkonu státní moci.⁵⁷ K naplňování tohoto cíle slouží primárně volební právo, jímž v rámci voleb voliči vyjadřují názor na charakter a rozsah sociálního státu jako takového. Příklon ke košatějšímu či omezenějšímu sociálnímu systému je přitom projevem osobního názoru voliče. V žádném případě ovšem nelze akceptovat tezi, že by princip sociálního státu mohl být negován.⁵⁸ Je proto i principiální otázkou výkonu demokracie, jak by měly být nastaveny mechanismy, které by negaci principu sociálního státu bránily. Jsem toho názoru, že je to politická reprezentace a nikdo jiný, kdo může v rámci výkonu státní moci zužovat či

zákona o celostátním referendu (zcela shodně jak obsahově, tak i systematicky v čl. 1 odst. 2) tyto oblasti: „zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod; rozhodnutí, které by bylo v rozporu se závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva; k rozhodnutí, které by znamenalo úpravu daňových nebo jiných platebních povinností k veřejným rozpočtům; k ustanovování jednotlivých osob do funkcí a k jejich odvolávání z funkcí; k zásahu do výkonu soudní moci.“

⁵⁵ Viz čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“

⁵⁶ V tomto duchu jsem se nechal inspirovat německou doktrínou a jí vymezenými limity sociálního státu; viz Zippelius, R., Würtenberger, T.: *Deutsches Staatsrecht*, München, 2005, s. 117-121; Badura, P.: *Der Sozialstaat, Die öffentliche Verwaltung*, 1989, s. 491. Naopak nejsem přesvědčen o tom, že mezi základní charakteristiky demokratického státu náleží jeho ekologický charakter, který je možné v českých ústavních poměrech odvodit z článku 7 Ústavy ČR, který stanoví, že: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“

⁵⁷ Za naplňování politiky sociální spravedlnosti a sociálního smíru nemůže přebírat odpovědnost lid či společnost, ale pouze a jenom politická reprezentace, která je oprávněna konkretizovat princip sociálního státu v mezích nastavených českým ústavním pořádkem. Hledání těchto ústavních mezí je navíc otázkou systémově imanentní modifikace principu sociálního státu jako takového.

⁵⁸ Obecně nelze principy subsumované do materiálního jádra Ústavy ČR negovat, lze ale připustit, že některé principy se v běhu času mění. Jako příklad lze uvést princip dělby moci, kdy úplné funkční oddělení moci v České republice neexistuje, naopak ochrana lidské důstojnosti je principem striktním a velmi konkrétním a jeho modifikace není v běhu doby přípustná.

rozšiřovat meze sociálních práv. Nelze akceptovat myšlenku, že by v rámci přímé demokracie mohly být meze sociálních práv měněny na základě rozhodnutí přijatého v referendu. Referenda nejsou vhodným institutem, jak zasahovat do naplňování a uskutečňování sociálního státu. Pro tento účel byly vytvořeny mnohem vhodnější instituty a postupy (např. kolektivní vyjednávání⁵⁹, právo na stávku⁶⁰, možnost zakládat odborové organizace, účast nevládních organizací na realizaci sociálních změn, zapojování dotčených organizací do legislativního procesu⁶¹ apod.). Řešení rozsahu sociálního státu je problémem, který by měl být řešen na neutrálním půdorysu a neměl by být v žádném případě vystaven rozhodování radikálních a angažovaných skupin obyvatelstva. Rozhodnutí týkající se sociálního státu jako jedné ze základních charakteristik České republiky by měla být přijímána vždy na úrovni zákonodárného sboru, jehož představitelé nesou i případnou politickou odpovědnost za tato rozhodnutí. V systému dobře fungující parlamentní opozice je navíc v České republice v případě zákonných zásahů do fungování sociálního státu možná snadnější náprava protiústavního stavu podáním žaloby aktivně legitimovaných stran na zrušení právního předpisu Ústavnímu soudu ČR⁶². Referenda, popř. jiné způsoby realizace přímé demokracie by se tedy podle mého názoru neměla v žádném případě dotýkat principů či základů sociálního systému České republiky, jež jsou základem pro charakterizování České republiky jako sociálního státu.

Přímá demokracie a právní stát

V demokratických státech západního světa jsou pojmy právní stát a demokracie velmi úzce svázány. Demokratický právní stát je chápán jako povinnost všech dodržovat zákony a jiné součástky právního státu. Této povinnosti musí dostát všechny státní orgány, jakož i všichni občanů, kteří jsou aktivně legitimováni k účasti na tvorbě těchto demokratických státních orgánů. Prosazování demokratického právního řádu je zároveň snahou po naplnění demokratického právního státu. Právní stát a demokracie jsou tedy vzájemně ambivalentní pojmy.⁶³ Demokratický právní stát není v žádném případě koncipován jako demokratická

⁵⁹ Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ Viz čl. 27 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: „Právo na stávku je zaručeno za podmínek stanovených zákonem; toto právo nepřísluší soudcům, prokurátorům, příslušníkům ozbrojených sil a příslušníkům bezpečnostních sborů.“

⁶¹ Viz čl. 5 odst. 1 písm. g) legislativních pravidel vlády, který stanoví, že návrh právních předpisů obdrží odborové organizace a organizace zaměstnavatelů, pokud se návrh právního předpisu týká důležitých zájmů pracujících, zejména hospodářských, výrobních, pracovních, mzdových, kulturních a sociálních podmínek (§ 320 odst. 1 zákoníku práce).

⁶² Viz čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR a jeho provedení v § 64-71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ Dietze, G.: Rechtsstaat und Staatsrecht, In: Festschrift für Gerhard Leibholz, 1966, sv. II, s. 17.

libovůle či svévole. Z hlediska účelu tohoto článku se zmíním pouze o formálním rozměru demokratického právního státu.⁶⁴

Z formálního hlediska demokratického právního státu je možné se omezit pouze na postupy, na jejichž základě se projevuje tvorba vůle lidu. Imanentním obsahem těchto postupů musí být ochrana práv jednotlivce. Přijmeme-li přímou demokracii za běžný a legitimní nástroj výkonu vůle lidu, pak je nezbytné zajistit, aby rozhodnutí většiny neporušovalo a ústavně nekonformním způsobem nezasahovalo do zaručených práv jednotlivce.⁶⁵ Práva jednotlivce tedy působí jako mezní bod, který nelze překročit ani rozhodnutím přijatým většinou. Ani výsledek referenda, který by se opíral o výraznou většinu, nemůže legitimovat zásah do práv jednotlivců.⁶⁶ Z tohoto hlediska se tedy jeví přímá demokracie ve vztahu k základním právům a svobodám jako zbytná záležitost. Referenda by mohla ve své podstatě být zdrojem potenciálního střetu mezi několika ústavními statky.

Pokud je princip demokratického právního státu spojen s přesvědčením, že podstatou takového státu by měl být výkon obecného blaha, pak nelze připustit, že by některá rozhodnutí nebyla objektivní. Objektivita při rozhodování zajišťuje, že státní orgány svými rozhodnutími usilují o naplnění obecného blaha, kdy je všem „měřeno“ stejně tak, aby obecné blaho mělo vůči všem a ve všech ohledech stejné parametry. Koncept obecného blaha je vlastní svobodnému a demokratickému právnímu státu. Konkretizace obecného blaha se neuskutečňuje výlučně na základě objektivního řízení prováděného k tomu kompetentním orgánem a řádnou formou. Obecné blaho tedy není podle mého názoru pojmem definovaným materiálními principy, ale formálně zaručenými postupy uplatňovanými vůči všem stejným způsobem. Objektivitu naplňování obecného blaha lze mnohem lépe realizovat v rámci reprezentativní demokracie, kde existuje prostor pro veřejnou diskusi, včetně vyjádření oponentních názorů, která by se měla opírat o argumenty. Reprezentativní demokracie je postavena na sběru a vyhodnocování materiálů, kdy každý občan má k těmto materiálům

⁶⁴ V materiálním slova smyslu je demokratický právní stát tvořen souhrnem řady právních principů, bez jejichž dodržování by nebylo lze, i při naplnění všech formálních kritérií, hovořit demokratickým právním státem. Jedná se např. o tyto materiální principy: dělba moci; ústava je základem právního řádu; právní řád by měl být vnitřně nerozporný; vázanost právem a zákonem; princip právní jistoty a důvěry v právo; zásada přiměřenosti; ochrana práv soudní mocí; povinnost odůvodnit všechna rozhodnutí státních orgánů; principy garantující právo na spravedlivý proces.

⁶⁵ Jsou-li základní lidská práva a svobody garantovány jako ústavní statky v ústavních právních předpisech, nelze je derogovat v jakékoliv podobě referendem, kde se navíc rozhoduje prostou většinou. V úvahách českých návrhů o referendu jako obecném nástroji se vůbec nehovoří o ústavním referendu jako obecném institutu. K tomu např. Isensee, J.: Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit, 1999.

⁶⁶ Schuppert, G. F.: Grundrechte und Demokratie, Zeitschrift für Europäische Grundrechte, 1985, s. 525.

přístup, ať již neformálními postupy nebo uplatněním zákona o svobodném přístupu k informacím. Referendum naopak není institucionálním řízením, kde by se odehrávala otevřená a zřídka kdy také veřejná debata. Referendum je koncipováno je obsahově odcizené hlasování, které se nesoustředí na věcný problém, nýbrž na přesvědčení oprávněných voličů, aby na otázku odpověděli buď kladně nebo záporně. Jsem toho názoru, že momentální angažovanost nemůže být hlavním kritériem ovlivňujícím naplňování dlouhodobé zásady obecného blaha. Zakotvováním obecných referend do ústavních systémů parlamentních demokracií jsou prohlubovány střety mezi ústavně chráněnými statky bez odpovídajících institucionálních mechanismů jak tyto střety řešit. Kombinace reprezentativní demokracie s prvky přímé demokracie, zejména v nynější době populárními referendy, vede k závěru, že existuje vedle přímého a reprezentativního způsobu tvorby vůle lidu ještě model smíšeného utváření vůle lidu, který se ovšem uplatňuje bez bližších materiálních kritérií způsobem ad hoc.⁶⁷

Závěr

V rámci této statě jsem se pokusil ve velmi hrubých obrysech ukázat, jaké ústavně právní aspekty jsou spojeny s problematikou posilování prvků přímé demokracie v rámci reprezentativních demokracií. Pokud je současný český ústavní pořádek koncipován na zásadách rovnosti, odpovědnosti, demokracie a právního státu, pak nelze konstatovat, že by přímá demokracie byla ve vztahu k těmto zásadám nerozporná. Jsem toho názoru, že zavádění přímé demokracie v České republice, zejména ve formě referenda, vyžaduje širší změnu některých ústavních institutů. Nezbytné a klíčové je ovšem definování cíle, kterého se má takovouto výraznou modifikací reprezentativní demokracie dosáhnout. Je-li cílem přiblížení rozhodovacích procesů veřejnosti, má snad závaznost referenda být projevem nedůvěry vůči státním orgánům?

Pouhé odvolání se na možnost danou ústavodárcem zakotvit do českého ústavního pořádku obecným způsobem prvky přímé demokracie je nedostačující. Populistické volání po přímých volbách nejrůznějších orgánů či možnostech lidu zasahovat na celostátní úrovni do správy věcí veřejných není ovšem tématem ústavním, nýbrž politickým. Ústavněprávní debata se

⁶⁷ Isensee, J.: Volksgesetzgebung - Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie?, Deutsches Verwaltungsblatt 2001, s. 1161 a násl.

nemůže omezovat na otázku, zda referendum „ano či ne“⁶⁸, ale na otázky, zda nejsou s výkonem přímé demokracie v českých „luzích a hájích“ spojeny také některé ústavní externality. Vyvolání této debaty je více než žádoucí.

⁶⁸ Takovéto zkratkové uvažování o přímé demokracii či o referendu není hodné vědecké debaty, nýbrž nanejvýš debaty politické.