

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**



Jakub Krause

**REFERENDUM V ČR**

**Referendum in the Czech Republic**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Jirásková, CSc.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : červen 2017

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací vypracoval samostatně, a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Jakub Krause

V Praze dne 13. 6. 2017

## **Poděkování**

Děkuji JUDr. Věře Jiráskové, CSc., vedoucí mé diplomové práce, za cenné připomínky a odborný přístup, jenž mi věnovala. Zároveň bych rád poděkoval své přítelkyni Anežce a rodině za jejich trpělivost a podporu během psaní diplomové práce, a svému kamarádovi Ondrovi za nespočetné rady, jež mi poskytl během celého mého studia.

# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>1. OBECNĚ O REFERENDU</b> .....	<b>6</b>
1.1. NĚKOLIK SLOV O DEMOKRACII.....	6
1.2. REFERENDUM JAKO NÁSTROJ PŘÍMÉ DEMOKRACIE .....	8
1.3. ČLENĚNÍ REFEREND .....	9
<b>2. POKUSY O ZAVEDENÍ OBECNĚ UPRAVENÉHO CELOSTÁTNÍHO REFERENDA</b> .....	<b>20</b>
2.1. PRVNÍ VOLEBNÍ OBDOBÍ.....	22
2.2. DRUHÉ VOLEBNÍ OBDOBÍ .....	31
2.3. TŘETÍ VOLEBNÍ OBDOBÍ .....	35
2.4. ČTVRTÉ VOLEBNÍ OBDOBÍ .....	45
2.5. PÁTÉ VOLEBNÍ OBDOBÍ .....	47
2.6. ŠESTÉ VOLEBNÍ OBDOBÍ.....	50
2.7. SEDMÉ VOLEBNÍ OBDOBÍ.....	53
<b>3. REFERENDUM DE LEGE FERENDA</b> .....	<b>62</b>
3.1. PŘEDMĚT REFERENDA .....	63
3.2. FORMA A ZÁVAZNOST PŘIJATÝCH ROZHODNUTÍ .....	68
3.3. PRÁVO INICIOVAT REFERENDUM.....	70
3.4. KVORUM .....	72
3.5. SOUDNÍ PŘEZKUM .....	73
3.6. INFORMAČNÍ KAMPAŇ A JEJÍ FINANCOVÁNÍ.....	73
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>76</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ</b> .....	<b>79</b>
<b>ABSTRAKT</b> .....	<b>85</b>
<b>KLÍČOVÁ SLOVA</b> .....	<b>88</b>

## Úvod

Tato práce si klade za cíl analyzovat problematiku celostátního referenda v České republice, které ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) předpokládá, avšak obecná právní úprava nebyla dosud provedena, a dále navrhnout, co by měl ústavodárce při schvalování obecného ústavního zákona o celostátním referendu vzít v úvahu.

Nejprve se ve své práci pokusím vymezit samotný pojem referendum a jeho znaky, na základě nichž je možné jednotlivá referenda rozlišovat. Pro lepší představu bude tato část doplněna o různé příklady z právních úprav členských států Evropské unie, Švýcarska a rovněž i o české zkušenosti s lokálními referendy a referendem o přistoupení ČR k EU.

Následně budu analyzovat návrhy ústavních zákonů o celostátním referendu, které byly předloženy Poslanecké sněmovně od vzniku ČR až ke dni dokončení této práce. Zaměřím se pouze na ty návrhy, jež institut referenda upravovaly obecně. Tedy takové, podle kterých by bylo možné konat referendum v různých věcech a opakovaně. Při právním rozboru využiji kategorizaci z první části této práce.

Na závěr provedu identifikaci hlavních úskalí, nad kterými by se měl ústavodárce před schválením ústavního zákona o celostátním referendu zamyslet. Přidám také svůj pohled na věc a uvedu důvody, na základě nichž se domnívám, že by zvolená varianta byla tou nejvhodnější.

# 1. Obecně o referendu

Referendum lze vymezit jako právní institut, který umožňuje lidu vykonávat státní moc přímo. Patří tedy mezi formy tzv. přímé demokracie. Na začátek bude proto vhodné pokusit se stručně vymezit pojem demokracie a dále, co je specifické pro přímou demokracii.

## 1.1. Několik slov o demokracii

Demokracie je v současnosti převažující formou vlády ve světě.<sup>1</sup> Stejně jako většina států světa se i Česká republika hlásí k demokratickým hodnotám.<sup>2</sup> Za demokratický se považuje takový stát, ve kterém je hlavním zdrojem moci lid. Lid tak představuje jediný zdroj legitimacy moci ve státě.<sup>3</sup> Svou moc může vykonávat buď přímo, nebo prostřednictvím svých zástupců. Na základě tohoto můžeme demokracii dělit na přímou (ve starší literatuře zvaná také jako bezprostřední<sup>4</sup>) nebo na zastupitelskou (jinými slovy nepřímou nebo také reprezentativní).

V zastupitelské demokracii lid rozhoduje o věcech veřejných prostřednictvím zástupců, kteří mohou být dosazováni přímo nebo nepřímou. Pro tento model demokracie je typické konání voleb, prostřednictvím kterých si občané vybírají své zástupce. Tyto volby by měly být svobodné, pravidelně se opakující a občanům, kteří se rozhodnou stát se zástupci lidu, by mělo být umožněno v nich kandidovat. V čisté formě zastupitelské demokracie lid jako celek nevykonává legislativní,

---

<sup>1</sup> The World Factbook — Central Intelligence Agency. *The Central Intelligence Agency* [online]. Washington, D.C. [cit. 2017-02-24]. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2128.html>.

<sup>2</sup> Např. v preambuli a v čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, nebo také v preambuli a v čl. 2 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1992 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>3</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 30.

<sup>4</sup> JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Překlad Břetislav Foustka, Jar Franěk, Jindřich Neudert. V Praze: nákladem Jana Laichtera, 1906. Laichterův výbor nejlepších spisů poučných, kn. 27, citováno ze s. 765.

exekutivní a soudní činnost, nýbrž funkci dosazovací.<sup>5</sup> Nepodílí se tak na výkonu moci, zůstává však jejím veškerým zdrojem.

Naproti tomu v čisté formě přímé demokracie si lid o věcech veřejných rozhoduje sám. Ve státě, kde by se uplatňovala pouze přímá demokracie, by neexistovaly volené zastupitelské orgány a všechna mocenská rozhodnutí by byla v rukou lidu. Těžko si dnes představit stát, kde by bylo možné tento model uplatňovat. Moderní společnost vykazuje velkou míru diferenciací, kvůli čemuž je nutné přijímat různorodá opatření. Na celostátní úrovni se proto jedná spíše o utopistický model. Společenství, kde by byla přímá demokracie klíčovým prvkem vládnutí, by muselo být relativně malé a nekomplikované. V minulosti se tento model demokracie objevoval v antických Aténách, kde všichni svobodní občané na lidových shromážděních bezprostředně rozhodovali o zákonech, soudních rozhodnutích a o dalších závažných veřejných záležitostech.<sup>6</sup> Z pozdější doby je uplatňování přímé demokracie známé například z USA, kde lid vykonával státní moc na tzv. Town meetings.<sup>7</sup>

Vzhledem k výše uvedenému je přímá demokracie v současnosti využívána hlavně jako doplněk zastupitelské demokracie. Lid se proto na přímém výkonu státní moci podílí pouze omezeně.

Výkon přímé demokracie se uskutečňuje v různých podobách. Nejčastěji se rozlišuje pět základních forem přímé demokracie, a to následující: petice, lidová iniciativa, odvolání (recall), plebiscit a referendum.<sup>8</sup> Jelikož se tato práce zaměřuje na celostátní referendum v České republice, budou následující stránky věnovány převážně poslední jmenované formě přímé demokracie.

---

<sup>5</sup> NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. Vyd. 3., (V Sociologickém nakladatelství (SLON) 1.). Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2006. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), s. 278.

<sup>6</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 359.

<sup>7</sup> HAHN, Harlan a Sheldon. KAMIENIECKI. *Referendum voting: social status and policy preferences*. New York: Greenwood Press, 1987, s. 9.

<sup>8</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 15.

## 1.2. Referendum jako nástroj přímé demokracie

Jak již bylo uvedeno výše, referendum, známé také jako všelidové hlasování,<sup>9</sup> patří mezi základní formy přímé demokracie. Výkon přímé demokracie bývá dnes nejčastěji spojován právě s tímto institutem.<sup>10</sup>

Slovo referendum pochází z latiny a ve starověkém Římě tento pojem znamenal „*hlasování*“.<sup>11</sup> Jak už původní význam slova napovídá, prostřednictvím tohoto institutu mohou občané hlasovat o předložené otázce přímo. Hlasováním se referendum podobá volbám, avšak prostřednictvím voleb lid vybírá své zástupce, kdežto prostřednictvím referenda lid rozhoduje přímo o určité záležitosti.

O předložené otázce může lid hlasovat také v tzv. plebiscitu. Tento nástroj přímé demokracie je stejně starý jako sama idea demokracie,<sup>12</sup> neboť jej využívali již obyvatelé starověkého Říma. Odtud pochází také jeho název *plebiscitum* (usnesení plebejského tributního shromáždění<sup>13</sup>) - ze slov *plebs* (obyčejný lid) a *scire* (vědět, schválit, žádat).

V odborné právní literatuře nepanuje shoda, čím se plebiscit liší od referenda. Někteří autoři uvádějí, že se oba termíny překrývají a jedná se pouze o synonyma,<sup>14</sup> jiní jej například považují za zvláštní typ referenda.<sup>15</sup> Podle jednoho názorového proudu občané v plebiscitu rozhodují o záležitostech, které mají zásadní vliv na budoucnost státu, slouží proto také jako nástroj pro realizování práva národa na sebeurčení.<sup>16</sup> Okruh otázek, které mohou být položeny v plebiscitu, není omezen,

---

<sup>9</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1, Obecná státověda. Praha: Leges, 2014. Student (Leges), s. 182.

<sup>10</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 16.

<sup>11</sup> SKŘEJPEK, Michal. *Latinsko-český slovníček římského práva*. 2., rozš. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 1. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 144.

<sup>12</sup> CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989, s. 160.

<sup>13</sup> SKŘEJPEK, Michal. *Latinsko-český slovníček římského práva*. 2., rozš. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 1. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 130.

<sup>14</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1, Obecná státověda. Praha: Leges, 2014. Student (Leges), s. 184.

<sup>15</sup> KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právní učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), s. 87.

<sup>16</sup> CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989, s. 160.



v plebiscitu proto mohou být položeny jakékoliv otázky<sup>17</sup> zásadního charakteru (např. otázky týkající se budoucího územního uspořádání státu, o otázkách jazykových, o změně ústavy, o státních symbolech, o hlavě státu, existuje-li pouze jeden kandidát<sup>18</sup>). Ke stejnému účelu však může být využit institut referenda (srov. referendum o samostatnosti Jižního Súdánu<sup>19</sup>).

Jiný názor zastává Ústavní soud Slovenské republiky. Ústavní soud Slovenské republiky chápe plebiscit jako hlasování občanů, které nemá závazné právní účinky. Závazné právní účinky výsledků hlasování jsou naproti tomu dle Ústavního soudu Slovenské republiky jedním z podstatných znaků referenda.<sup>20</sup>

P. Pechanec poznamenal, že „plebiscit je dnes nazírán jako pojem historický, v současnosti takřka nepoužívaný a nahrazený pojmy referendum a všelidové hlasování.“<sup>21</sup> Obdobně K. Klíma plebiscit nechápe jako prostředek rozdílný od referenda. Z pragmatického hlediska označuje plebiscitem takové referendum, které má pro budoucnost státu „osudový“ význam. Za tzv. „suverenitní“ plebiscit proto považuje například také i referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii.<sup>22</sup>

Vzhledem k tomu, že v odborných kruzích nepanuje shoda ohledně rozlišení mezi plebiscitem a referendem, a oba tyto právní instituty jsou si velmi podobné, přikláním se k názoru dvou posledně jmenovaných autorů. Proto dále v této práci nebude rozlišováno mezi pojmy plebiscit, referendum a všelidové hlasování.

### 1.3. Členění referend

Referenda je možné dle určitých znaků rozřadit do různých kategorií. Rozčlenění do kategorií bude vhodné pro analýzu návrhů ústavních zákonů na zavedení

---

<sup>17</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 361.

<sup>18</sup> FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 156.

<sup>19</sup> Referendum in Southern Sudan. UNMIS - United Nations Mission in the Sudan. *United Nations* [online]. New York City, 2011 [cit. 2017-02-24]. Dostupné z: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/referendum.shtml>.

<sup>20</sup> Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 21. 5. 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97; dále také v Nálezu Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 28. 10. 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014.

<sup>21</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 25.

<sup>22</sup> KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 49.

obecného celostátního referenda do českého právního řádu, které je věnována část třetí této práce. Ke každému typu referenda jsou pro snadnější představu uvedeny příklady právní úpravy Švýcarska nebo některé ze zemí EU.

### **Referendum aktivní a pasivní**

Aby mohlo být referendum uspořádáno, musí být nejprve navrženo. Lze rozlišovat dva základní typy, jak může být referendum iniciováno. Prvním typem je referendum, na jehož počátku stojí iniciativa, která vzešla přímo z lidu. Můžeme o něm říci, že je iniciováno tzv. „*zdola*“. Tento typ referenda se označuje jako aktivní (nebo také lidové<sup>23</sup>). Mají-li občané zájem rozhodnout o určité záležitosti, mohou navrhnout, že se o ní bude hlasovat ve všelidovém hlasování. Na počátku referenda tedy stojí lidová iniciativa. K tomu, aby mohlo být referendum vyhlášeno, je nutné, aby se pro jeho konání vyslovil určitý počet občanů. Například čl. 95 odst. 1 slovenské ústavy stanoví, že prezident slovenské republiky vyhlásí referendum, pokud o to peticí požádá alespoň 350 000 občanů. Podle čl. 141 ústavy Švýcarské konfederace může zase 50 000 osob s volebním právem během lhůty 100 dní od publikace určitých zákonů nebo určitých mezinárodních smluv požádat, aby o tomto předpise rozhodli lidé v referendu. Lidé mají tedy možnost za splnění určitých podmínek navrhnout, aby bylo referendum uspořádáno.

Jiným typem referenda je takové, na jehož počátku je iniciativa státních orgánů. Tento typ referenda označuje právní teorie jako pasivní (nebo také jako vládní<sup>24</sup>). Na rozdíl od aktivního je pasivní referendum iniciováno tzv. „*shora*“. V tomto případě lid pouze rozhoduje o předložené otázce, nemá však možnost se vyjádřit, zda si vůbec takové referendum přeje uspořádat. V již zmíněném čl. 95 odst. 1 slovenské ústavy je kromě lidové iniciativy zakotvena také iniciativa státních orgánů, konkrétně je tímto orgánem Národní rada Slovenské republiky.

---

<sup>23</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 361.

<sup>24</sup> Tamtéž.

## Referendum předběžné a následné

Referenda můžeme členit také podle toho, zda lid může o předložené otázce rozhodovat ještě před jejím schválením státním orgánem a před vstupením v platnost (*ex ante*), nebo až poté, co byla státním orgánem schválena a vstoupila v platnost (*ex post*). Jedná se tedy o členění podle času.

Předběžné referendum, kdy se rozhoduje *ex ante*, může být součástí zákonodárného (schvalovacího) procesu a slouží jako prostředek, který zajišťuje větší legitimitu přijímaného rozhodnutí. Referenda konaná *ex ante* se využívají také jako pojistky k zajištění stálosti ústavy. Například podle čl. 140 odst. 1 ústavy Švýcarské konfederace musí být referendum vyhlášeno, pokud by měla být učiněna změna ústavy. Čl. 88 ústavy Dánského království zase stanoví, že pro přijetí změny ústavy musí být návrh této změny nejprve schválen nově zvoleným parlamentem a následně musí být do šesti měsíců konáno referendum, ve kterém voliči rozhodují, zda se schválený návrh stane součástí ústavy. Teprve pokud voliči v referendu rozhodnou ve prospěch návrhu a pokud návrh podepíše hlava státu, stává se součástí ústavy. Tento postup zajišťuje ústavě Dánského království značnou rigiditu.

Následné referendum, konané *ex post* (někteří autoři jej označují také jako ratifikační<sup>25</sup>), může být označeno jako veto společnosti proti přijatému a platnému rozhodnutí státních orgánů. Lid má možnost za pomoci referenda vyjádřit nesouhlas s již přijatým a platným opatřením. Následné referendum tedy umožňuje, aby lid zastával funkci jakéhosi negativního zákonodárce podobně, jako tuto funkci zastávají nejvyšší, případně ústavní soudy. Na rozdíl od těchto zmíněných soudních orgánů, jež mohou opatření přijaté v referendu zrušit pouze, je-li toto opatření v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly nebo základními principy státu a existují-li právním řádem předpokládané podmínky pro zrušení opatření, není lid v referendu omezen výčtem důvodů, pro které je možné přijaté rozhodnutí zrušit. Lid tak může rozhodnout například na základě politického přesvědčení, náboženského vyznání, finanční náročnosti předloženého opatření

---

<sup>25</sup> FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 156.

nebo i z jiného důvodu. Příkladem rozhodování v referendu *ex post* je již výše zmíněný čl. 141 ústavy Švýcarské konfederace, dle kterého může 50 000 osob s volebním právem během lhůty 100 dní od publikace určitých federálních zákonů nebo určitých mezinárodních smluv požádat, aby o právním předpise rozhodli lidé v referendu. Obdobně ve Slovinsku může 40 000 voličů žádat vyhlášení referenda, ve kterém lid bude hlasovat o tom, zda se přijatý zákon může stát účinným.<sup>26</sup>

Závěrem k tomuto dělení lze dodat, že ať se již jedná o předběžné nebo o následné referendum, oba tyto typy referenda nutí „reprezentanty lidu k širokému konsenzu na přijímaných rozhodnutích, neboť jinak by se vystavovali nebezpečí jejich zrušení lidem v referendu.“<sup>27</sup>

### **Referendum obligatorní a fakultativní**

Referenda lze členit také na obligatorní nebo fakultativní. Tato kategorizace rozlišuje všelidová hlasování podle toho, zda je dána povinnost všelidové hlasování uspořádat, nebo nikoliv. Obligatorní referenda musí být vyhlášena, pokud je stanoveno, že je všelidové hlasování nezbytné pro přijetí určitého rozhodnutí. Referendum je tak nezbytnou částí schvalovacího procesu. Tento typ všelidového hlasování se většinou využívá, pokud má dojít k podstatné změně právního řádu a tuto změnu je tak nutné podpořit větší legitimitou. Proto se obligatorní referenda obvykle vyhlašují, má-li dojít ke změně ústavy nebo k přijetí mezinárodní smlouvy. Tento postup je využíván (jak již bylo uvedeno výše) například v Dánsku nebo ve Švýcarsku.

Naproti tomu fakultativní referenda se vyhlašují pouze v případě, pokud o to požádá subjekt k tomu oprávněný. Může to být lid prostřednictvím petice, nebo státní orgán na základě svého rozhodnutí (parlament, vláda, prezident). Příkladem fakultativního referenda je referendum podle čl. 93 odst. 2 slovenské ústavy. Tímto hlasováním může lid rozhodnout o otázkách veřejného zájmu, které se netýkají potvrzení ústavního zákona o vstupu do státního svazku s jinými státy anebo o vystoupení z tohoto svazku (v takových případech musí být referendum

---

<sup>26</sup> Čl. 90 ústavy Slovinské republiky (Ustava Republike Slovenije).

<sup>27</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 20.

uspořádáno obligatorně dle čl. 93 odst. 1 slovenské ústavy), a jehož předmětem nejsou otázky týkající základních práv a svobod, daní, odvodů a státního rozpočtu (o těchto otázkách v referendu není vůbec možné rozhodovat).

Fakultativní jsou tedy taková referenda, o jejichž konání rozhoduje oprávněný subjekt (např. určitý počet občanů, vláda, prezident). Tohoto práva však využít nemusí. Jedná se tedy o dispoziční právo tohoto subjektu.<sup>28</sup>

Naproti tomu obligatorní referenda se musí konat, pokud tak bylo stanoveno. Jedná se tedy o povinnost státního orgánu, který je zavázán referendům uspořádat.

### **Referendum závazné a konzultativní**

Dalším kritériem, podle něhož je možné všelidová hlasování odlišovat, je závaznost výsledků hlasování. Jsou-li výsledky referenda pro státní orgány závazné, musí se státní orgány výsledkem referenda řídit. Takový typ referenda se označuje jako závazné (známé také jako mandatorní, decizní nebo rozhodovací<sup>29</sup>). Závazným typem referenda bylo i referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii upravené ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.<sup>30</sup> Podle čl. 5 odst. 2 tohoto ústavního zákona má vyhlášený výsledek referenda stejné právní účinky, jako kdyby byl Parlamentem vyjádřen souhlas k ratifikaci smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii.

U závazného referenda zpravidla bývá pro jeho platnost stanoveno také kvorum (pouze v některých zemích s politickou kulturou na vysoké úrovni, jako je například Švýcarsko,<sup>31</sup> není kvorum upraveno). Jedná se o požadavek minimální účasti oprávněných hlasujících (kvorum účasti<sup>32</sup>) nebo o požadavek minimálního

---

<sup>28</sup> KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 48.

<sup>29</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie ve střední Evropě*. Praha, 2008. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

<sup>30</sup> Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>31</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 154.

<sup>32</sup> QVORTRUP, Mads. *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014, s. 130.

počtu hlasujících pro danou variantu (kvorum schvalovací<sup>33</sup>) nutný k tomu, aby bylo referendum platné a závazné. Pokud není kvorum splněno, výsledek referenda není závazný. Stanovení velikosti kvora je velmi citlivou otázkou. Vysoké kvorum zajišťuje vyšší legitimitu výsledků platného referenda, může to však vést také k tomu, že se zřídka podaří podmínku kvora splnit, což vede k mnoha neúspěšným pokusům a může to mít za následek ztrátu důvěry v tuto formu přímého výkonu moci.

Vysoké kvorum může být také nástrojem obstrukcí. Takovým případem byl požadavek na konání referenda ohledně vystoupení Lotyšska ze Sovětského svazu. Generální tajemník ÚV KSSS Michail Gorbačov tehdy trval na tom, aby se pro vystoupení Lotyšska ze Sovětského svazu vyslovily minimálně dvě třetiny občanů oprávněných volit. V té době však 34% obyvatel Lotyšska tvořila ruská menšina a je pravděpodobné, že by pro vystoupení tato skupina nehlasovala.<sup>34</sup>

Naproti tomu konzultativní referendum (nebo také nezávazné, poradní) nemá právní účinky. P. Pechanec ke konzultativnímu referendu uvádí, že je možné jej považovat jen za „*jakýsi kvalifikovaný průzkum veřejného mínění*.“<sup>35</sup> Takové referendum má funkci poradní, případně může sloužit jako nástroj pro získání zpětné vazby od občanů. Výsledky přijaté v referendu tedy nejsou pro státní orgány právně závazné a ani nenahrazují právní akt. Rozhodnutí lidu má pro státní orgány spíše politický význam,<sup>36</sup> neboť jeho nerespektování se může projevit na volebních výsledcích při příštích volbách. Dle J. Drgonce se dokonce o konzultativním referendu nedá hovořit, protože kvůli jeho právní nezávaznosti jej považuje za plebiscit.<sup>37</sup> S tímto názorem však nesouhlasím, protože nezávaznost výsledků nemůže být definičním znakem plebiscitu. V minulosti se totiž konalo mnoho plebiscitů, jejichž výsledky byly závazné. Výsledky konzultativního

---

<sup>33</sup> QVORTRUP, Mads. *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014, s. 130.

<sup>34</sup> Tamtéž.

<sup>35</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 17.

<sup>36</sup> FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 155.

<sup>37</sup> DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky: teória a prax*. V Bratislave: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře, s. 1152.

referenda jsou však vždy nezávazné. Zaměňovat plebiscit za konzultativní referendum proto dle mého názoru není v české právní vědě možné.

I u závazného referenda se však nemusí dostavit kýžené účinky, pokud nerespektování rozhodnutí lidu není právně vynutitelné. Naopak výsledky konzultativního referenda mohou donutit státní orgán konat a učinit opatření, které si lid žádá.

### **Referendum ústavodárné, zákonodárné a věcné**

Referenda můžeme od sebe rozlišovat také podle toho, jaká záležitost je předmětem (obsahem<sup>38</sup>) hlasování. Pokud lid v referendu může hlasovat o předpisech nejvyšší právní síly, jedná se o referendum ústavodárné. Ústavodárné referendum má zásadní vliv na celkovou podobu státu, neboť v něm lid rozhoduje o opatřeních vztahujících se k základnímu uspořádání státu. Ústavodárné referendum je v některých státech povinnou součástí procesu schvalování změny ústavy. Pokud v takových případech lid změnu ústavy neschválí, je ústavodárný proces zastaven a ústava zůstává nezměněna. Příkladem může být již zmiňovaná dánská nebo švýcarská právní úprava obligatorního referenda. Jsou-li v referendu předloženy lidu právní předpisy nižší právní síly (především se jedná o zákony), označuje se takové referendum jako zákonodárné. V ústavodárném i zákonodárném referendu může být lid součástí legislativního procesu, hlasuje-li *ex ante*, nebo funguje jako negativní zákonodárce, hlasuje-li *ex post*.<sup>39</sup>

Předmětem věcného referenda je jakákoliv záležitost, kterou je vhodné projednat s veřejností. Položená otázka může mít nejrůznější charakter - od návrhu na schválení finančně náročného záměru (např. výstavby dálnice) až po otázky směřování politiky státu. Příkladem věcného referenda bylo referendum konané v Brně dne 7. a 8. října 2016. Obyvatelé Brna v něm hlasovali o poloze hlavního vlakového nádraží. Jelikož účast v tomto referendu nebyla dostačující,

---

<sup>38</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1, Obecná státověda. Praha: Leges, 2014. Student (Leges), s. 183.

<sup>39</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 18.

nebylo hlasování uznáno jako platné.<sup>40</sup> Jedná se však o typickou ukázkou věcného referenda.

Objevují se také názory, že referendum může být součástí systému brzd a protivah mezi státními orgány.<sup>41</sup> Příkladem takového referenda je referendum o odvolání zákonodárného sboru v Lotyšsku. Toto referendum může dle čl. 48 ústavy Lotyšské republiky iniciovat prezident. Pokud se pro rozpuštění zákonodárného sboru vysloví více než polovina voličů, je zákonodárny sbor rozpuštěn a do dvou měsíců musí být vyhlášeny nové volby. Nevysloví-li se však voliči pro rozpuštění zákonodárného sboru, tak dle čl. 50 ústavy Lotyšské republiky prezidentova funkce zaniká.

Některé otázky mohou být z předmětu referenda vyloučeny. Například u již výše zmíněného celostátního referenda na Slovensku nesmí být jeho předmětem otázky týkající základních práv a svobod, daní, odvodů a státního rozpočtu.<sup>42</sup>

## **Referendum lokální a celostátní**

Referenda můžeme dělit také podle území, na němž se konají. Referendum lokální se váže pouze na určitou část území státu. V lokálním referendu hlasují obyvatelé daného území, kteří jsou oprávněni volit, a výsledky referenda se vztahují pouze k tomuto území (není však vyloučeno, že se důsledky hlasování mohou projevit i vně tohoto území). V České republice můžeme pod lokální referendum zařadit krajská a místní referenda. Krajské referendum se dle § 1 zákona o krajském referendu<sup>43</sup> koná na území vyššího samosprávného celku s výjimkou území hlavního města Prahy. Vyšší územně samosprávné celky jsou specifikovány v čl. 1 ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků.<sup>44</sup> Místní referendum upravuje zákon o místním referendu<sup>45</sup>, který v § 1 písm. a), b), c) vymezuje, kde je možné místní referendum konat.

---

<sup>40</sup> Brno - Referendum. *Brno - oficiální web statutárního města Brna* [online]. Brno: statutární město Brno, 2016 [cit. 2017-03-10]. Dostupné z: <http://www.brno.cz/referendum>.

<sup>41</sup> FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 155.

<sup>42</sup> Čl. 93 odst. 3 slovenské ústavy (ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky).

<sup>43</sup> z. č. 118/2010 Sb. o krajském referendu a o změně některých zákonů.

<sup>44</sup> úst. z. č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>45</sup> z. č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů.



Celostátní referendum se váže k celému území státu. Hlasují všichni obyvatelé státu, kteří jsou k tomu oprávněni, přičemž i výsledky tohoto referenda se vztahují k celému státu. Příkladem takového referenda je referendum ústavodárné. Jak bylo uvedeno výše, v ústavodárném referendu se hlasuje o předpisech nejvyšší právní síly, které mohou změnit základní uspořádání státu. Je proto nemyslitelné, aby určitá část obyvatel státu, kteří mají právo hlasovat, byla z rozhodování v referendu vyloučena.

Na celostátní referendum je nazíráno jako na projev práva lidu na výkon státní moci,<sup>46</sup> neboť výsledky referenda jsou vyjádřením vůle lidu daného státu. Naproti tomu lokální referenda jsou spíše projevem práva určitého společenství občanů na samosprávu,<sup>47</sup> jelikož jejich působnost se vztahuje pouze k omezené části státního území.

### **Referendum upravené obecně a konkrétně**

Referenda můžeme dělit také podle toho, zda jsou upravena obecně nebo konkrétně (tzv. *ad hoc*). Obecná úprava umožňuje vyhlášovat všelidové hlasování opakovaně. Pokud je zapotřebí, nebo je vhodné, aby o určité záležitosti rozhodl lid, není nutné přijímat zvláštní předpis. Není však vyloučeno, aby byl předmět referenda zúžen (například pouze na otázky týkající se svrchovanosti státu). Příkladem takové úpravy může být již zmiňovaná úprava slovenská.

Referendum upravené konkrétně se vyhláší pouze pro jednu specifickou záležitost. Poté, co se o této otázce v referendu rozhodne, je právo na vyhlášení referenda zkonsumováno a právní předpis upravující referendum se stává přebytečným. Příkladem referenda upraveného konkrétně je referendum o přistoupení ČR k EU.<sup>48</sup> Prostřednictvím tohoto referenda bylo rozhodnuto o přistoupení ČR k EU, a tím byla právní norma vyčerpána. Obdobně je k referendu přistupováno ve Velké Británii, kdy je pro konání konkrétního referenda

---

<sup>46</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 20.

<sup>47</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 20.

<sup>48</sup> Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

vyžadováno přijetí zvláštního zákona. Parlament má tedy možnost zvážit, jaká problematika bude předmětem referenda. Na rozdíl od ČR však ve Velké Británii platí zákon, který upravuje postup konání referenda.<sup>49</sup>

Ve světě jsou obě varianty úpravy referenda využívány. Nevýhodou referenda vyhlášeného *ad hoc* je, že se pravidla pro konání referenda mohou při každém přijetí konkrétní právní normy měnit (například velikost kvora). Je tak mnohem snadnější tento nástroj přímé demokracie zneužít, neboť pravidla mohou být přijímaná podle aktuální politické potřeby. Na druhou stranu je možné reagovat pružněji na nastalou situaci, obecná úprava se může stát po čase „zkostnatělou“ a je nutné ji revidovat.

### **Referendum soudně přezkoumatelné a nepřezkoumatelné**

Referenda lze rovněž kategorizovat z hlediska možnosti jejich soudního přezkumu. Rozlišovat můžeme mezi referendy soudně přezkoumatelnými a soudně nepřezkoumatelnými. Nemůže-li být do referenda zasahováno orgánem moci soudní, jedná se o referendum soudně nepřezkoumatelné. Příkladem soudně nepřezkoumatelného referenda je švýcarské referendum. Podle ústavy Švýcarské konfederace<sup>50</sup> není dána pravomoc Federálního nejvyššího soudu přezkoumávat referendum.<sup>51</sup>

Je-li dána pravomoc orgánu soudní moci referendum přezkoumat, jedná se o referendum soudně přezkoumatelné. V pravomoci soudu může být přezkum legality postupu konání referenda nebo legality samotného předmětu referenda. Soud tak může učinit *a priori* před vyhlášením výsledků referenda (soudní přezkum předběžný) nebo *ex post* až po vyhlášení (následný neboli aposteriorní). Předběžný soudní přezkum referenda je například upraven ve slovenské ústavě.<sup>52</sup> Prezident může před vyhlášením referenda podat návrh Ústavnímu soudu

---

<sup>49</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

<sup>50</sup> Čl. 189 ústavy Švýcarské konfederace (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft).

<sup>51</sup> Pokud by však došlo ke konfliktu ustanovení, které bylo do právního řádu včleněno referendem, a mezinárodní smlouvy o lidských právech, kterou je Švýcarsko vázáno, aplikoval by Federální nejvyšší soud Švýcarska zřejmě mezinárodní smlouvu o lidských právech, neboť v jednom ze svých rozhodnutí (sp. zn. BGE 139 I 16) konstatoval, že mezinárodní smlouvy o lidských právech, kterými je Švýcarsko vázáno, mají vyšší právní sílu než švýcarské právní předpisy včetně předpisů ústavních, a uvedl také, že je vázán i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

<sup>52</sup> Čl. 95 odst. 2 slovenské ústavy.

Slovenské republiky na přezkoumání, zda je předmět referenda v souladu s ústavou nebo s ústavním zákonem.

## 2. Pokusy o zavedení obecně upraveného celostátního referenda

V České republice se uplatňuje model zastupitelské demokracie,<sup>53</sup> jenž může být doplněn i o prvky přímé demokracie.<sup>54</sup> Jak již bylo uvedeno výše, referendum patří mezi instituty přímé demokracie a mohlo by být tudíž oním doplněním současného modelu vlády.

Jedinou podmínkou pro zavedení přímého výkonu státní moci je schválení ústavního zákona, jenž stanoví, kdy je možno rozhodnout prostřednictvím přímé demokracie.<sup>55</sup> Úprava přímého výkonu státní moci proto může být různorodá. Vzhledem k předmětu této práce budou následující stránky věnovány pouze institutu referenda. Navíc se dá polemizovat nad tím, zda ostatní formy přímé demokracie umožňují výkon státní moci.<sup>56</sup> Můj osobní názor je, že pouze závazné referendum a odvolání (recall) toto zajišťují, protože díky nim lid rozhoduje v rámci výkonu státní moci. Ostatní formy přímé demokracie umožňují lidu také participovat na výkonu státní moci.<sup>57</sup> Nelze ale hovořit o samostatném výkonu státní moci, neboť bude vždy záležet na státním orgánu, zda rozhodne podle vůle lidu.

Referendum aktuálně v českém právním řádu upravuje pět právních předpisů.<sup>58</sup> Dva z nich se vztahují pouze na referenda lokální,<sup>59</sup> nezakotvují tedy přímý výkon státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy, ale jedná se o úpravu institutů umožňující realizaci práva na samosprávu.

---

<sup>53</sup> Čl. 2 odst. 1 Ústavy.

<sup>54</sup> Čl. 2 odst. 2 a čl. 10a odst. 2 Ústavy; čl. 21 odst. 1 Listiny.

<sup>55</sup> Čl. 2 odst. 2 Ústavy.

<sup>56</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška in SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony, s. 30.

<sup>57</sup> Lidová iniciativa může stát na začátku rozhodovacího procesu, státní orgány ale nejsou povinny vyslyšet vůli lidu. Obdobně i u petice nejsou státní orgány povinny vyslyšet vůli lidu. Funkce petice je převážně poradní.

<sup>58</sup> zákon č. 327/1991 Sb., o způsobu provádění referenda, ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, zákon č. 114/2003 o provádění referenda, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

<sup>59</sup> zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

Zbylé tři právní předpisy se již týkají celostátního referenda. V prvním případě se jedná o zákon č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda. Tento právní předpis navazuje na zrušený ústavní zákon o referendu č. 327/1991 Sb. Referendum mělo být užito k rozhodnutí zásadní otázky formy státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „ČSFR“) a muselo v něm být rozhodnuto o vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky z ČSFR. Vzhledem k tomu, že v souvislosti s nabytím účinnosti Ústavy byl ústavní zákon o referendu zrušen<sup>60</sup> a ČSFR zanikla k 31. prosinci 1992, stal se prováděcí zákon nepoužitelným. Jde tedy pouze o „mrtvý“ právní předpis, který však nadále zůstává součástí právního řádu.

Zbýlými dvěma předpisy jsou ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii<sup>61</sup> a na něj navazující zákon o provádění referenda. Jak již název právních předpisů napovídá, na základě těchto předpisů bylo možné uspořádat referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii. Tak se také stalo a ve dnech 13. a 14. června 2003 se konalo doposud jediné celostátní referendum v historii České republiky. Jelikož se jednalo o referendum upravené konkrétně (*ad hoc*), znamenalo konání referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii naplnění účelu těchto předpisů a stejně, jako zákon o způsobu provádění referenda, zůstávají součástí právního řádu jen jako historické relikty.

Z výše uvedeného vyplývá, že v současné době v českém právním řádu institut celostátního referenda, jenž by byl použitelný, upraven není. Od vzniku České republiky však bylo Poslanecké sněmovně předloženo několik návrhů, které se pokusily tento institut přímé demokracie do českého právního řádu zavést. Avšak žádný z nich prozatím neuspěl, kromě již naplněného ústavního zákona o referendu o přistoupení ČR k EU.

Příčinou neúspěchů je i podmínka stanovená v čl. 2 odst. 2 Ústavy. Jazykový výklad tohoto článku naznačuje, že se celostátní referendum může zavést jediné

---

<sup>60</sup> Čl. 112 odst. 2 Ústavy.

<sup>61</sup> Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii byl přijat na základě čl. 10a odst. 2 Ústavy, jenž do Ústavy zavedla tzv. „euronovela“ (ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

pomocí ústavního zákona.<sup>62</sup> Je tedy nutné, aby právní úpravu celostátního referenda přijaly obě komory Parlamentu kvalifikovanou většinou. K přijetí ústavního zákona se tak vyžaduje širší shoda napříč politickým spektrem.

Následující část této práce bude zaměřena na analýzu návrhů ústavních zákonů o celostátním referendu s obecnou úpravou předložených Poslanecké sněmovně od jejího prvního do sedmého volebního období. Vynechány jsou návrhy ústavních zákonů o referendu upraveném konkrétně, neboť se vždy vztahovaly pouze k jedné konkrétní záležitosti, u níž aktuálně chybí potřeba, aby byla v lidovém referendu rozhodnuta.

## **2.1. První volební období**

Hned v prvním volebním období Poslanecké sněmovny (1993 – 1996) byly předloženy 4 návrhy ústavních zákonů o celostátním referendu upraveném obecně.

### **Poslanecký návrh č. 1**

První pokus o zavedení referenda na celostátní úrovni představoval návrh ústavního zákona o referendu předložený skupinou poslanců zastoupenou poslancem J. Kryčerem.<sup>63</sup> Návrh pozitivně vymezuje, o jakých otázkách je možné v referendu hlasovat (čl. 2 odst. 1). Občanům by mohla být předložena k rozhodnutí důležitá otázka vnitřní nebo zahraniční politiky státu a otázka přijetí nebo zrušení zákona, přičemž (dle čl. 2 odst. 2) by se v referendu mohlo položit občanům k rozhodnutí více otázek najednou. Návrh vylučoval, aby bylo možné hlasovat o otázkách, jejichž předmětem jsou základní lidská práva a svobody občanů vyhlášené v Listině základních práv a svobod, daně, poplatky a státní rozpočet.

Zajímavostí je, že by se referendum mohlo konat nejen na celém území České republiky, ale také v rámci jednoho či několika vyšších územních samosprávných celků. Předpokládalo se také, že by návrh na vyhlášení referenda mohl vymezit území, na němž se má referendum konat, i jinak. Kromě celostátního referenda návrh tedy upravoval i referendum lokální. Hlasovat v lokálním referendu by

---

<sup>62</sup> HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Ivana ŠTENGLOVÁ a Pavel ŠTURMA. *Právní slovník*. 2. rozš. vyd. Praha: Beck, 2003. Beckovy odborné slovníky, s. 825.

<sup>63</sup> Sněmovní tisk č. 494. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=1&T=494>.

mohli pouze občané, již mají trvalý pobyt v obci na vymezeném území. Návrh ale nikterak nespécifikoval okruh otázek, o kterých by bylo možné v lokálním referendu hlasovat. Mohla by tak nastat situace, že o otázkách celostátního charakteru by rozhodovala pouze část občanů. Toto považuji za vážný nedostatek tohoto návrhu.

Právo iniciovat referendum mělo být svěřeno Poslanecké sněmovně, vládě republiky a skupině oprávněných voličů (petiční výbor). Poslanecká sněmovna by o podání návrhu na vyhlášení referenda a jeho přijetí musela rozhodnout nadpoloviční většinou přítomných poslanců.

Vláda měla mít podle tohoto návrhu právo navrhnout konání referenda pouze ohledně přijetí zákona, který sama předložila, ale Parlament jej odmítl.<sup>64</sup> Návrh na vyhlášení referenda by bylo nutné schválit nadpoloviční většinou všech členů vlády. Vláda by zároveň musela mít důvěru Poslanecké sněmovny. Zajímavé jsou následky, které by souvisely s referendem vyhlášeným tímto způsobem. Jestliže by občané hlasovali ve prospěch návrhu, jež předložila vláda, prezident republiky měl mít povinnost rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Pokud by byl výsledek referenda opačný, vláda by musela podat demisi.

V praxi si lze těžko představit, že by byl tento způsob navrhování referenda často využíváný. Vláda je kvůli potřebě získat důvěru od Poslanecké sněmovny<sup>65</sup> velmi úzce spojena s touto komorou Parlamentu. Zvítězil-li by v referendu vládní návrh, byla by Poslanecká sněmovna rozpuštěna a musely by se konat nové volby.<sup>66</sup> Po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny je vláda povinna vždy

---

<sup>64</sup> Podobná úprava byla již v § 46 odst. 1 ústavního zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Znění tohoto ustanovení bylo následující „[z]amítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státi zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné.“

<sup>65</sup> Dle čl. 68 odst. 3 Ústavy vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry.

<sup>66</sup> Byla-li Poslanecká sněmovna rozpuštěna, musí se dle čl. 17 odst. 2 Ústavy konat volby do 60 dnů po jejím rozpuštění.

podat demisi.<sup>67</sup> V obou případech by proto platné referendum nevyhnutelně vedlo k brzkému podání demise vlády.<sup>68</sup>

Referendum mohlo být také vyhlášeno, pokud by jej navrhli občané prostřednictvím petice. Návrh předpokládal, že taková petice musí mít všechny náležitosti, jež vyžaduje zákon o právu petičním. Návrh referenda o důležité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu by musel být podpořen alespoň 10 % občanů oprávněných k hlasování na území, kde se má referendum konat. Návrh referenda o přijetí nebo zrušení zákona by musel být podpořen minimálně 15 % občanů oprávněných k hlasování na celém území ČR. Pokud by byla tato podmínka splněna, měl být návrh předložen vládě, která by jej měla projednat a se svým stanoviskem předložit Parlamentu. Parlament mohl návrh zákona přijmout. Pokud by tak ale neučinil, prezident republiky by vyhlásil referendum do 15 dnů.

Obě kvora pro aktivní iniciaci referenda jsou vysoká. Obdobně jako u referenda iniciovaného vládou by zřejmě tento způsob navrhování referenda nebyl často využíván. Na druhou stranu by byly předkládány pouze návrhy, za kterými stojí poměrně velká část občanů. Dalo by se tedy předpokládat, že i zbytek občanů bude mít zájem v takto iniciovaném referendu hlasovat a že i předložené otázky jsou pro společnost opravdu důležité.

Návrhy na vyhlášení referenda přijímal prezident, který měl také možnost návrh odmítnout. Důvodem pro odmítnutí by byly nejednoznačně a nesrozumitelně formulované otázky, nebo takové, které předmětem referenda být nemohou. Při odmítnutí návrhu by jej prezident vrátil s připomínkami předkladateli. Pokud by předkladatel na návrhu setrval, musel by prezident vyhlásit referendum do 15 dnů od opětovného doručení návrhu. Jiný režim by platil, pokud referendum navrhli občané. Při odmítnutí tohoto návrhu by měl prezident povinnost předložit jej s připomínkami Ústavnímu soudu České republiky. Rozhodnutí Ústavního soudu by bylo pro prezidenta závazné.

---

<sup>67</sup> Podle čl. 73 odst. 2 Ústavy podává vláda demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny.

<sup>68</sup> Takto navrhnout referendum by v úvahu připadalo snad jedině před koncem volebního období Poslanecké sněmovny.



Pro přijetí návrhu předloženého v referendu by bylo nutné, aby se pro něj vyslovila nadpoloviční většina všech oprávněných občanů. Předkladatelé počítali i s alternativní možností, kdy by pro přijetí návrhu předloženého v referendu stačila většina zúčastněných. Tato varianta by byla přijatelnější, neboť kvorum v původním návrhu je velmi vysoké a mohlo by mít za následek, že mnoho referend bude kvůli nesplnění kvora neplatných.<sup>69</sup>

Pokud by bylo v referendu přijato rozhodnutí o důležité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu, byly by orgány moci zákonodárné, výkonné a orgány územní samosprávy tímto rozhodnutím vázány. Návrh však již nestanovil, jak by se postupovalo, pokud by státní orgány rozhodnutí přijaté v referendu nerespektovaly. Jedinou motivací pro respektování rozhodnutí v referendu by tedy byla politická odpovědnost. Zda je takové řešení dostačující, však zůstává otázkou.

Rozhodnutí o přijetí nebo zrušení zákona by mělo účinky přijetí nebo zrušení zákona. Zákon, který by byl přijat nebo zrušen referendem, mohl být změněn nebo zrušen Parlamentem nejdříve za pět let. Tento časový úsek byl podle navrhovatelů zvolen záměrně tak, „*aby Poslanecká sněmovna, proti jejíž vůli bylo rozhodnuto, nemohla výsledek referenda zmařit.*“<sup>70</sup> Obdobné časové omezení také platí pro opakování referenda o stejné otázce. Navrhovatelé považovali pětiletou lhůtu pro eventuelní opakování referenda za „*přiměřenou.*“<sup>71</sup>

O tomto vůbec prvním návrhu ústavního zákona o celostátním referendu se hlasovalo na 16. schůzi Poslanecké sněmovny. Pro návrh se vyslovilo pouze 68 z potřebných 120 poslanců.<sup>72</sup> Ústavní zákon tudíž nebyl přijat.

## **Poslanecký návrh č. 2**

Druhým pokusem o zavedení celostátního referenda obecně upraveného byl návrh ústavního zákona o lidovém hlasování o přípustnosti podstatně omezit svrchovanost České republiky navržený skupinou poslanců zastoupenou

---

<sup>69</sup> S vysokým kvorem se potýká například slovenská právní úprava. Kvůli vysoko nastavenému kvoru se na Slovensku zatím podařilo úspěšně uspořádat pouze jedno referendum.

<sup>70</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o obecném referendu (PSP ČR tisk 494, 1993), Zvláštní část.

<sup>71</sup> Tamtéž.

<sup>72</sup> Výsledek hlasování: 68 pro, 33 proti, 51 poslanců se zdrželo.

Jaroslavem Ortmanem.<sup>73</sup> Na základě tohoto návrhu by se muselo konat referendum, pokud by Česká republika měla přistoupit ke společenství států, s jehož členstvím je spojeno podstatné omezení její svrchovanosti ve věcech zahraniční, obranné, bezpečnostní nebo hospodářské politiky. Jako příklad takového společenství uvádí důvodová zpráva Evropskou unii.<sup>74</sup> Jednalo by se tedy o referendum, které by se muselo konat obligatorně. Naopak v případě vystoupení České republiky z výše uvedeného společenství se referendum vyhlásí pouze, pokud by nedošlo k vystoupení jiným způsobem podle zákona České republiky nebo podle zásad obecného mezinárodního práva. Jelikož jiné otázky by v referendu podle tohoto návrhu ústavního zákona nemohly být položeny, byla by četnost konání referenda velmi nízká.

Navrhnout referendum by mohla vláda nebo alespoň 41 poslanců. O návrhu by následně rozhodovala Poslanecká sněmovna. Pro přijetí návrhu by bylo zapotřebí, aby se pro něj vyslovila nadpoloviční většina všech poslanců. Pokud by jej Poslanecká sněmovna schválila, bylo by referendum vyhlášeno prezidentem republiky do 15 dní od doručení usnesení Poslanecké sněmovny.

Pro závaznost rozhodnutí v referendu bylo nutné, aby se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných voličů. Jedná se tak znovu o velmi vysoké kvorum, jež by bylo obtížné splnit. Vysoké kvorum také kritizoval ústavně právní výbor a při projednávání tohoto návrhu ústavního zákona na 34. schůzi Poslanecké sněmovny přijali poslanci na návrh navrhovatele změnu, která schvalovací kvorum přeměnila na kvorum účasti.<sup>75</sup>

O stejné otázce by bylo možné hlasovat znovu nejdříve za 4 roky. Tato lhůta byla záměrně zvolena, aby o něm „*nerozhodoval zákonodárny sbor ve stejném složení.*“<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Sněmovní tisk č. 1851. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=1&T=1851>.

<sup>74</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování o přípustnosti podstatně omezit svrchovanost České republiky (PSP ČR tisk 1851, 1995), Obecná část.

<sup>75</sup> Referendum by bylo závazné, pokud by se jej zúčastnila nadpoloviční většina občanů s právem hlasovat. Stenoprotokol ze 34. schůze PSPČR 1993–1996, ze dne 3. 11. 1995.

<sup>76</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování o přípustnosti podstatně omezit svrchovanost České republiky (PSP ČR tisk 1851, 1995), Zvláštní část.

Návrh ústavního zákona také počítal se soudním přezkumem. Soudní přezkum ústavnosti postupu referenda by byl svěřen Ústavnímu soudu. Soudní přezkum měl být proveden ještě před vyhlášením výsledků referenda, pokud by o to požádala vláda nebo 41 poslanců.

I přes úspěšné pokusy navrhovatele pozměnit na poslední chvíli některá kritizovaná ustanovení nebyl návrh přijat. Pro přijetí návrhu hlasovalo pouze 59 poslanců, 76 bylo proti.<sup>77</sup>

### **Poslanecký návrh č. 3**

Dalším pokusem o zavedení celostátního referenda obecně upraveného byl návrh ústavního zákona o referendu navržený skupinou poslanců v čele s poslancem Stanislavem Grossem.<sup>78</sup> Návrh vylučoval, aby předmětem referenda bylo zrušení nebo omezení základních práv a svobod uvedených v Listině, úprava, která by byla v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, a úprava voleb. Hlasovat by se také nemohlo o otázkách týkajících se státních příjmů a výdajů, a rovněž by nebylo možné, aby předmětem referenda byla rozhodnutí příslušející moci výkonné nebo moci soudní. Obligatorně se dle tohoto návrhu muselo referendum konat v případě vstupu České republiky do svazku s jinými státy, jemuž by byly svěřeny pravomoci státních orgánů stanovené v Ústavě. Vstup do takového svazku musel být dle tohoto návrhu schválen ústavním zákonem, který by nabyl platnosti, až pokud by byl přijat i v referendu. V ostatních případech by se jednalo o referendum fakultativní.

Iniciovat referendum by mohla vláda nebo dvě pětiny poslanců. Mimo to by mohlo také 70 poslanců navrhnout referendum o ústavním zákonu, a to do 15 dní od jeho přijetí. Nepočítalo se však s lidovou iniciativou. Navrhovatelé to zdůvodnili tím, že v opačném případě by to mohlo vést k přílišné frekvenci lidových hlasování.<sup>79</sup> Jednalo by se tedy o referendum pasivní. Omezit četnost hlasování

---

<sup>77</sup> Stenoprotokol ze 34. schůze PSPČR 1993–1996, ze dne 3. 11. 1995.

<sup>78</sup> Sněmovní tisk č. 1874. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=1&T=1874>.

<sup>79</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu (PSP ČR tisk 1874, 1995), Obecná část.

v referendu je však možné i nastavením vysokého kvora pro iniciaci referenda.<sup>80</sup> Příkladem takové úpravy může být i uvedený poslanecký návrh č. 1.

Pro přijetí návrhu předloženého v referendu by bylo nutné, aby se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných voličů. Stejně jako u předchozích dvou návrhů bylo i v tomto stanoveno velmi vysoké schvalovací kvorum, jež by mohlo být pro institut referenda likvidační.

Přijatý návrh měl mít právní sílu ústavního zákona, a tím i vyšší stupeň rigidity. Navrhovatelé ústavního zákona zvolili tuto cestu, neboť to považovali za racionálnější oproti absolutní rigiditě po určitou stanovenou dobu.<sup>81</sup> Rozhodnutí přijaté v referendu by bylo ale ústavním zákonem *sui generis*, neboť pro jeho změnu nebyla zapotřebí ústavní většina, již upravuje Ústava,<sup>82</sup> ale bylo by zapotřebí, aby pro tuto změnu hlasovaly dvě třetiny všech poslanců a dvě třetiny přítomných senátorů. Jednalo se tak o nekoncepční řešení, protože by přijetím tohoto návrhu byla do českého právního řádu zakotvena nová ústavní většina, která by se týkala pouze rozhodnutí přijatých v referendu.<sup>83</sup>

O stejné otázce by bylo možné hlasovat znovu nejdříve za 5 let. Proč byl zvolen tento časový úsek, není v důvodové zprávě výslovně řečeno. Zřejmě to souvisí s tím, že záměrem navrhovatelů bylo, aby se referendum nevyhlašovalo příliš často, neboť se jedná o institut, který pouze doplní stávající model a jen ve vymezených případech stanoví, aby „lid vykonal státní moc nejen volbami při skončení volebního období, ale i přímo.“<sup>84</sup>

Další podrobnosti, postup a způsob vyhlášení a provádění referenda měl stanovit zákon. Tento zákon měl rovněž stanovit podmínky, za nichž Ústavní soud

---

<sup>80</sup> Stanislav Gross v jednom ze svých vystoupení při projednávání návrhu na 36. schůzi Poslanecké sněmovny prohlásil, že by docházelo „k přílišné frekvenci lidových hlasování, i kdyby se stanovila podmínka vysokého počtu podpisů pro tuto iniciativu.“ Tento názor nesdílím, neboť stanovení vysokého kvora je velkou překážkou, která brání častému navrhování referenda.

<sup>81</sup> Navrhovatelé v návrhu argumentují tím, že absolutní rigidita neumožňuje návrh zrušit ani změnit i při podstatné změně podmínek, za nichž byl návrh v referendu přijat (např. nastanou mimořádné události); více Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu (PSP ČR tisk 1874, 1995), Zvláštní část.

<sup>82</sup> Čl. 39 odst. 4 Ústavy.

<sup>83</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 98.

<sup>84</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu (PSP ČR tisk 1874, 1995), Obecná část.

přezkoumá soulad návrhů na referendum s návrhem ústavního zákona o referendu a se zákonem přijatým na základě tohoto návrhu, a také zákonnost provádění vyhlášeného referenda. Inspirací pro tento zákon měla být úprava obsažená v zákoně č. 490/1991, o způsobu provádění referenda.

O návrhu ústavního zákona se hlasovalo na 36. schůzi Poslanecké sněmovny. Výsledek hlasování byl podle očekávání v neprospěch návrhu (45 pro, 48 proti).

#### **Poslanecký návrh č. 4**

Posledním pokusem o zavedení obecného celostátního referenda v prvním volebním období Poslanecké sněmovny byl návrh ústavního zákona o referendu předložený skupinou poslanců vedenou poslancem Daliborem Matulkou.<sup>85</sup> Tento návrh počítal pouze s referendem fakultativním. Předmětem referenda podle tohoto návrhu mohly být zásadní otázky svrchovanosti, územní celistvosti a územního uspořádání České republiky. Důležité v tomto ustanovení je slovo „zásadní“. Podle důvodové zprávy by referendum nemělo být obvyklým způsobem rozhodování o věcech veřejných a nemělo by konkurovat či dokonce nahrazovat formu demokracie zastupitelské. Předmětem referenda podle tohoto návrhu ústavního zákona by tedy měla být pouze ta nejzásadnější rozhodnutí týkající se českého státu a jeho občanů.<sup>86</sup> Blíže se však navrhovatelé v důvodové zprávě k pojmu „zásadní“ nevyjádřili. Výklad tohoto pojmu by byl proto v rukou Ústavního soudu, jenž by mohl rozhodnutí v referendu přezkoumat, obrátil-li by se na něj prezident republiky (více o soudním přezkumu v tomto návrhu ústavního zákona níže).

Referendum by vyhlášoval předseda Poslanecké sněmovny na návrh Poslanecké sněmovny nebo občanů. Jednalo by se tedy o referendum aktivní i pasivní. Poslanecká sněmovna by mohla podat návrh na základě přijatého usnesení o provedení referenda. Pro toto usnesení by musela hlasovat nadpoloviční většina všech poslanců. Pro vyhlášení referenda na návrh občanů by bylo nutné předložit petici podepsanou více než 250 000 oprávněnými občany (tedy těmi, kdo

---

<sup>85</sup> Sněmovní tisk č. 2096. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=1&T=2096>.

<sup>86</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu (PSP ČR tisk 1874, 1995), Zvláštní část.

mají právo volit do Poslanecké sněmovny) požadujícími vypsání referenda. Petice by musela také splňovat požadavky stanovené v zákoně o právu petičním.<sup>87</sup> Předseda Poslanecké sněmovny měl mít dle návrhu ústavního zákona právo návrh občanů ve lhůtě 30 dní odmítnout, pokud by došel k závěru, že navržená otázka není jednoznačná nebo srozumitelná, anebo pokud by petice nesplňovala výše uvedené náležitosti. Pokud by předseda Poslanecké sněmovny návrh odmítl, měl by vyzvat toho, kdo petici podal, aby vady do 15 dnů od doručení výzvy odstranil, jinak nemohlo být referendum vyhlášeno.

Proti rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny nebyla v návrhu ústavního zákona zakotvena žádná obrana. Pokud by tak předseda Poslanecké sněmovny usoudil, že návrh na vyhlášení referenda podpořený peticí stále obsahuje vady, které byly vytknuty, referendum nemohlo být vyhlášeno. Rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny by bylo proto konečné bez možnosti se proti němu odvolat. Tato nepřezkoumatelnost rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny patří k podstatným nedostatkům tohoto návrhu.

Návrh předložený v referendu by byl přijat, vyslovila-li by se pro něj nadpoloviční většina všech oprávněných občanů (opět se jedná o poměrně vysoké kvorum, jak již bylo uvedeno výše). O stejné otázce by bylo možné hlasovat nejdříve za 5 let a v tomto časovém úseku není ani možné měnit nebo, až na jednu výjimku,<sup>88</sup> rušit rozhodnutí, jež bylo na základě referenda přijato. Po uplynutí této lhůty by bylo možné přijaté rozhodnutí měnit nebo rušit pouze ústavními zákony, neboť se počítalo s tím, že rozhodnutí budou mít sílu ústavního zákona.

Výjimkou, kdy je dle návrhu ústavního zákona možné rozhodnutí zrušit během výše uvedené pětileté lhůty, by bylo rozhodnutí Ústavního soudu. Návrh na zrušení rozhodnutí přijatého v referendu by mohl Ústavnímu soudu podat prezident republiky ve lhůtě 30 dní ode dne vyhlášení výsledků referenda. Jednalo by se proto o soudní přezkum následný. Ústavní soud by přezkoumával, zda provedení referenda nebylo v rozporu s Ústavou (v důvodové zprávě je zmíněno, že

---

<sup>87</sup> Zákon č. 85/1990 Sb. o právu petičním.

<sup>88</sup> Rozhodnutí přijaté v referendu by mohl zrušit jedině Ústavní soud na návrh prezidenta. Tímto způsobem by bylo možné rozhodnutí zrušit, pokud by Ústavní soud shledal, že referendum bylo provedeno v rozporu s Ústavou nebo s tímto návrhem ústavního zákona.

předmětem referenda nemohou být kupříkladu otázky, které by vedly ke změně některých ústavních principů, jejichž změnu Ústava nepřipouští apod.) nebo s návrhem ústavního zákona o referendu. To, že návrh na přezkum Ústavním soudem mohl podat pouze prezident, bylo navrhovateli zdůvodněno tím, že by to bylo optimální z hlediska dělby moci ve státě, jež by tímto způsobem nebyla narušena. Navrhovatelé také počítali s tím, že většinou by bylo referendum provedeno v souladu s Ústavou a s navrhovaným ústavním zákonem, a proto by četnost přezkumu byla pouze ojedinělá (dle důvodové zprávy se dokonce jedná jen o „*teoretickou možnost*“).<sup>89</sup> Z čeho tak navrhovatelé ústavního zákona usuzovali, však více nezdůvodnili. Jelikož by se jednalo o soudní přezkum následný, byla lhůta pro podání návrhu na přezkum stanovena na 30 dní, což bylo dle navrhovatelů optimální řešení, neboť lhůta je dostatečně dlouhá k posouzení věci prezidentem a zároveň dostatečně krátká z hlediska právní jistoty o platnosti a nezvratnosti rozhodnutí přijatého v referendu.<sup>90</sup>

Ani tento poslední pokus v prvním volebním období Poslanecké sněmovny neslavil úspěch. Návrh byl na 40. schůzi Poslanecké sněmovny jednoznačně zamítnut.<sup>91</sup>

## 2.2. Druhé volební období

Ve druhém volebním období (1996 – 1998) byly podány celkem 2 návrhy ústavních zákonů, které by zakotvily do českého právního řádu institut celostátního referenda obecně upraveného.

### Poslanecký návrh č. 5

Prvním z nich byl návrh ústavního zákona o referendu podaný skupinou poslanců z KSČM.<sup>92</sup> Tento návrh byl naprosto identický s návrhem poslance Dalibora Matulky, jenž byl předložen Poslanecké sněmovně v předchozím volebním období.

---

<sup>89</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu (PSP ČR tisk 1874, 1995), Zvláštní část.

<sup>90</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu (PSP ČR tisk 1874, 1995), Zvláštní část.

<sup>91</sup> Pro zamítnutí návrhu hlasovalo 56, proti 39 poslanců. Stenoprotokol ze 40. schůze PSPČR 1993–1996, ze dne 14. 3. 1995.

<sup>92</sup> Sněmovní tisk č. 104. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=2&T=104>.

Jelikož jsou oba návrhy stejné (včetně znění důvodové zprávy), nebudu se návrhu ústavního zákona skupiny poslanců z KSČM v této práci dále věnovat. Jen pro úplnost uvádím, že návrh byl na 8. schůzi Poslanecké sněmovny dne 25. února 1997 v prvním čtení vrácen navrhovatelům k dopracování.<sup>93</sup>

## **Poslanecký návrh č. 6**

Druhým pokusem o zavedení celostátního referenda obecně upraveného v tomto volebním období byl návrh ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě navržený skupinou poslanců zastoupenou poslancem Zdeňkem Jičínským.<sup>94</sup> Navržený ústavní zákon upravoval dva instituty přímé demokracie – referendum a lidovou iniciativu. Vzhledem k záměru této práce se však dále budu zabývat pouze částí, která byla věnována referendu.

Předmět referenda byl pozitivně vymezen v čl. 1 odst. 1 návrhu ústavního zákona. Vyhlášeno mohlo být referendum o návrhu zákona, o změně ústavního pořádku nebo konzultativní referendum k zjištění stanoviska občanů v určité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Podle čl. 7 by se mohlo hlasovat v referendu také o vstupu České republiky do svazku s jinými státy. Navržená úprava tedy počítala pouze s fakultativními referendy.

V čl. 1 odst. 2 návrhu ústavního zákona byly stanoveny výjimky, o kterých nebylo možné hlasovat. Předmětem referenda podle tohoto článku nemohly být změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani zrušení nebo omezení základních práv a svobod uvedených v Listině, úprava, která by byla v rozporu s mezinárodněprávními závazky ČR, změny ústavní úpravy voleb,<sup>95</sup> veřejné příjmy a výdaje<sup>96</sup> a rozhodnutí příslušející moci soudní.

Referendum by vyhlášoval prezident republiky na návrh vlády nebo skupiny poslanců. Občané iniciovat referendum nemohli, což bylo zdůvodněno tím, že by to

---

<sup>93</sup> Pro vrácení návrhu hlasovalo 117, proti 40 poslanců. Stenoprotokol z 8. schůze PSPČR 1996–1998, ze dne 25. 2. 1997.

<sup>94</sup> Sněmovní tisk č. 149. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=2&T=149>.

<sup>95</sup> Změna volebních zákonů tedy nebyla vyloučena, pokud by nevybočovala z ústavních mezí (např. změna metody přepočtu hlasů na mandáty).

<sup>96</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (PSP ČR tisk 149, 1997), Zvláštní část.



mohlo vést k přílišné frekvenci lidových hlasováních, následkem čehož by klesal zájem občanů o účast v referendu. Přílišná frekvence konání referenda by znamenala také velkou finanční zátěž pro státní rozpočet kvůli výdajům vynaloženým na pořádání referend.<sup>97</sup> Jednalo by se proto pouze o referendum pasivní. Mezi subjekty oprávněné iniciovat referendum nebyl zařazen ani Senát Parlamentu. Horní komora Parlamentu by tak měla zase o něco slabší postavení oproti Poslanecké sněmovně. Těžko si lze představit, že by Senát ČR zcela rezignoval na své zákonodárné ambice a na svou roli v rámci procesu schvalování zákonů, byť formou referenda.<sup>98</sup> Je tak možné, že by tento návrh ústavního zákona nebyl schválen Senátem ČR.<sup>99</sup>

Referendum o návrhu zákona, referendum o změně v ústavního pořádku a poradní referendum by mohla navrhnout vláda nebo společně nejméně dvě pětiny poslanců. Referendum o ústavním zákonu přijatém Parlamentem a referendum o vstupu ČR do svazku s jinými státy, který je spojen s omezením výkonu státní svrchovanosti, by mohla iniciovat také vláda nebo společně nejméně třetina poslanců. Návrh na vyhlášení referenda o ústavním zákonu přijatém Parlamentem by musel být doručen prezidentu republiky do patnácti dnů od přijetí ústavního zákona. V opačném případě by bylo možné ústavní zákon vyhlásit. Proč byl zvolen vyšší počet poslanců pro iniciaci referenda o ústavním zákonu přijatém Parlamentem a referenda o vstupu ČR do svazku s jinými státy, navrhovatelé ústavního zákona nezdůvodnili.<sup>100</sup>

Návrh zákona by byl v referendu schválen, zúčastnila-li by se referenda minimálně třetina občanů k tomu oprávněných a hlasovala-li by pro návrh většina zúčastněných. Kворum účasti a schvalovací kворum je tak v tomto případě

---

<sup>97</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě (PSP ČR tisk 149, 1997), Obecná část.

<sup>98</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 354.

<sup>99</sup> Není to však možné vyloučit. Senát již v minulosti vyslovil souhlas se změnou Ústavy, kterou došlo k faktickému oslabení postavení této komory Parlamentu (zavedení přímé volby prezidenta).

<sup>100</sup> Vyšší počet poslanců pro navržení referenda o ústavním zákonu přijatém Parlamentem je možné zdůvodnit tím, že musí existovat skutečný zájem na straně poslanců hlasujících proti přijetí ústavního zákona. U referenda o vstupu ČR do svazku s jinými státy však již není zřejmé, z jakého důvodu je pro iniciaci referenda zapotřebí více poslanců oproti referendu o změně ústavního pořádku.

mnohem přívětivější, než tomu bylo v předchozích návrzích ústavních zákonů o celostátním referendu obecně upraveném.

Zákon schválený v referendu měl mít aplikační přednost před zákony schválenými řádným zákonodárným procesem. Pokud by návrh zákona nebyl v referendu schválen, mohlo se referendum opakovat nejdříve v příštím volebním období Poslanecké sněmovny. Obdobné omezení by platilo pro zrušení nebo změnu zákona přijatého v referendu. Aby byl přijatý zákon zrušen nebo změněn, muselo by zrušení nebo změně předcházet referendum, případně by musel být přijat zákon nový, pro nějž by hlasovala třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů.

Doplnění nebo změna ústavního pořádku, ústavní zákon přijatý Parlamentem, o kterém bylo rozhodnuto, že se bude konat referendum, a rozhodnutí o vstupu ČR do svazku s jinými státy by bylo schváleno, zúčastnila-li by se referenda nejméně polovina občanů k tomu oprávněných a pokud by se kladně vyjádřila většina zúčastněných. Kvorum účasti by bylo tedy vyšší, než jaké bylo potřebné k přijetí obyčejného zákona, neboť se schvalují právní akty nejvyšší právní síly. Pokud by návrh v referendu nebyl schválen, platilo by to stejné, co bylo uvedeno výše u schvalování návrhu zákona v referendu. Referendum by se tak mohlo nejdříve opakovat v příštím volebním období Poslanecké sněmovny. Přijaté doplnění nebo změna ústavního pořádku a referendem potvrzený ústavní zákon, který byl nejprve přijatý Parlamentem, by měl aplikační přednost před ostatními ústavními zákony. Přijmout jiný ústavní zákon, který by rušil nebo měnil schválený nebo potvrzený ústavní zákon v referendu, by bylo možné až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny a k jeho schválení by bylo zapotřebí souhlasu dvoutřetinové většiny všech poslanců a dvoutřetinové většiny přítomných senátorů.<sup>101</sup> Případně by takový ústavní zákon musel být schválen nebo potvrzen v referendu také v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny.

---

<sup>101</sup> Stejně jako u poslaneckého návrhu č. 3 i tento návrh ústavního zákona měl v úmyslu zakotvit do českého právního řádu novou ústavní většinu. Opět proto můžeme hovořit o nekoncepčním řešení.

Kvorum pro poradní referendum nebylo stanoveno, neboť již sama povaha tohoto typu referenda nevyžaduje stanovení minimální participace občanů na lidovém hlasování, protože výsledky referenda nejsou pro orgány státu závazné. Míra účasti voličů a výsledek tohoto referenda by ovšem mohly mít nezanedbatelnou politickou a morální závažnost pro politické činitele.<sup>102</sup>

V návrhu ústavního zákona byl také upraven předběžný soudní přezkum referenda. Soudní přezkum by zajišťoval Ústavní soud, který by na návrh prezidenta republiky, skupiny nejméně 41 poslanců nebo skupiny nejméně 17 senátorů rozhodl, zda je návrh na vyhlášení referenda v souladu s návrhem ústavního zákona a zákona, který měl být přijat na základě tohoto návrhu, nebo zda jsou splněny podmínky pro vyhlášení referenda o vstupu ČR do svazku s jinými státy, pokud by byla věc sporná. Výslovné zakotvení přezkumu podmínek pro vyhlášení referenda o vstupu ČR do svazku s jinými státy, pokud by byla věc sporná, je dle mého zbytečné, neboť je již obsaženo v přezkumu souladu návrhu na vyhlášení referenda s návrhem ústavního zákona. Návrh Ústavnímu soudu by bylo možné podat ve lhůtě patnácti dní, a pokud by byl podán, musel by Ústavní soud rozhodnout do patnácti dnů.

Tento návrh ústavního zákona rozpoutal na schůzích Poslanecké sněmovny nebývale vášnivou diskusi o základních principech demokratického státu.<sup>103</sup> I přes značnou obhajobu návrhu z řad poslanců (většinou) levicových stran došlo k jeho zamítnutí ve třetím čtení na 15. schůzi Poslanecké sněmovny.<sup>104</sup>

### **2.3. Třetí volební období**

Třetí volební období Poslanecké sněmovny (1998 – 2002) bylo oproti tomu předcházejícímu, jež bylo předčasně ukončeno rozpuštěním Poslanecké sněmovny

---

<sup>102</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě (PSP ČR tisk 149, 1997), Zvláštní část.

<sup>103</sup> Stenoprotokol z 11. schůze PSPČR 1996–1998, ze dne 16. 5. 1997 a stenoprotokol z 15. schůze PSPČR 1996–1998, ze dne 14. 10. 1997, 15. 10. 1997 a 22. 10. 1997.

<sup>104</sup> Pro návrh se vyslovilo 99 poslanců, proti 87. Stenoprotokol z 15. schůze PSPČR 1996–1998, ze dne 22. 10. 1997.

po tzv. „Sarajevském atentátu“,<sup>105</sup> mnohem skoupější na pokusy o zavedení obecného referenda na celostátní úrovni. Poslanecké sněmovně bylo předloženo celkem pět návrhů, z toho dva pocházely z pera vlády.

### **Poslanecký návrh č. 7**

Hned první předložený návrh byl oproti všem předchozím (a i následným) atypický. Počítal totiž s tím, že by referendum obecně upravené bylo přímo inkorporováno do textu Ústavy. Jednalo se o návrh ústavního zákona, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., jenž byl předložen skupinou poslanců zastoupenou poslancem Vojtěchem Filipem.<sup>106</sup> Navrhovatelé považovali dosavadní právní úpravu za nepoužitelnou, proto se rozhodli pro novelizaci Ústavy.<sup>107</sup>

Čl. 2 odst. 2 by zněl následovně: „[o] změně Ústavy, o návrzích zákonů a o významných otázkách mezinárodních a vnitrostátních vztahů mohou rozhodnout občané v lidovém hlasování. Je nepřípustné k lidovému hlasování předložit návrh na zrušení nebo omezení ústavně zaručených základních práv a svobod, návrh na změnu ústavní úpravy voleb, návrh omezující svrchovanou rovnost České republiky s ostatními státy, jakož i návrhy ve věcech veřejných příjmů a výdajů, plnění branné povinnosti a pravomocemi soudů. Ke zjištění stanoviska občanů k určité otázce zahraniční nebo vnitřní politiky státu lze konat poradní lidové hlasování. Konání lidového hlasování a jeho závaznost stanoví zákon.“

Referenda by tedy byla podle tohoto návrhu vyhlášována fakultativně, a jejich výsledky mohly být závazné nebo i konzultativní. Zajímavé je, že podrobnosti ohledně konání a závaznosti referenda měl stanovit obyčejný zákon, který by nemusel projít zvláštním legislativním procesem, jako je tomu například u volebních zákonů.<sup>108</sup> Nedomnívám se, že takto zvolený způsob pro zakotvení

---

<sup>105</sup> ČERNÝ, Pavel a Tomáš EVAN. Příběhy Sarajevského atentátu a Tajného konta [online]. Praha: *Politická a ekonomická sociologie* [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: [http://pes.fsv.cuni.cz/projekt\\_sarajevo.html](http://pes.fsv.cuni.cz/projekt_sarajevo.html).

<sup>106</sup> Sněmovní tisk č. 1. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=1>.

<sup>107</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona, kterým se doplňuje zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (PSP ČR tisk 1, 1998), Obecná část.

<sup>108</sup> Podle čl. 40 Ústavy je k přijetí volebního zákona třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou i Senátem.

referenda do českého právního řádu je ten nejšťastnější, neboť ponechává zákonodárcům poměrně široký (a tím pádem i snadno zneužitelný) prostor, jak podobu referenda upravit. Z novely Ústavy nevyplývá, kdo by mohl referendum navrhnout, jaké by bylo kvorum nebo jaká by byla závaznost přijatého rozhodnutí. Mimo to by se pro přijetí takového zákona nevyžadovala politická shoda napříč politickým spektrem, jako tomu je při přijímání např. ústavních nebo alespoň volebních zákonů, což by u tak zásadní právní úpravy bylo vhodné.

Navrhovatelé počítali také s doplněním čl. 62 a čl. 87 odst. 1 Ústavy. Tímto doplněním by prezident republiky získal pravomoc vyhlášovat lidové hlasování a podávat návrh Ústavnímu soudu na zrušení rozhodnutí přijatého v lidovém hlasování. Ústavní soud by pak o takovém návrhu rozhodoval. Podrobnosti byly znovu ponechány na výše uvedeném zákonu.

Tento návrh změny Ústavy byl na 10. schůzi Poslanecké sněmovny v tomto volebním období zamítnut ve druhém čtení.<sup>109</sup>

### **Vládní návrh č. 1**

Další návrh na zavedení celostátního referenda obecně upraveného předložila vláda.<sup>110</sup> Tento návrh byl velmi podobný výše uvedenému poslaneckému návrhu č. 6, který předložila skupina poslanců zastoupená poslancem Zdeňkem Jičínským. Nebyla v něm již však upravena lidová iniciativa.

Předmět referenda byl opět vymezen pozitivně v čl. 1 odst. 1 návrhu ústavního zákona. Vyhlášeno mohlo být referendum o návrhu zákona, o návrhu ústavního zákona nebo konzultativní referendum k zjištění stanoviska občanů v určité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Podle čl. 4 se mohlo konat také závazné referendum o vstupu České republiky do svazku s jinými státy, jež je spojeno s omezením výkonu státní svrchovanosti. Nebylo ale možné konat následné referendum o ústavním zákonu již přijatém Parlamentem.

---

<sup>109</sup> Pro zamítnutí se vyslovilo 96 poslanců, proti bylo 91. Stenoprotokol z 10. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 23. 3. 1999.

<sup>110</sup> Sněmovní tisk č. 18. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=18>.

V čl. 1 odst. 2 návrhu ústavního zákona byly stanoveny výjimky, o kterých nebylo možné hlasovat. Na rozdíl od poslaneckého návrhu č. 6 již mezi výjimky nebyla zařazena změna ústavní úpravy voleb, naproti tomu vláda do seznamu výjimek přidala zákaz ustanovování nebo odvolávání jednotlivých osob z funkcí pomocí referenda. Návrh zákona pro referendum by také nesměl být v rozporu s ústavním pořádkem.

Občané iniciovat referendum nemohli, což bylo zdůvodněno obdobně jako u poslaneckého návrhu č. 6.<sup>111</sup> Návrh ústavního zákona tedy počítal pouze s referendem pasivním. Mezi subjekty oprávněné iniciovat referendum patřila vláda nebo určitý počet poslanců.<sup>112</sup> Opět tedy chyběla iniciativa Senátu.<sup>113</sup>

Obdobně jako u poslaneckého návrhu č. 6 by se aplikovala stejná kvora účasti.<sup>114</sup> Nebyla již však výslovně stanovena aplikační přednost rozhodnutí přijatého v referendu před právními předpisy schválenými řádným zákonodárným procesem. Při konfliktu právních předpisů by se zřejmě postupovalo podle obecných právních principů (např. *lex posterior derogat priori*).

Pokud by byl v referendu schválen návrh zákona, mohl být zrušen nebo změněn zákonem, k jehož přijetí je zapotřebí souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Zákon přijatý v referendu mohl být také změněn nebo zrušen zákonem schváleným v referendu, jež se ale mohlo konat až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny. Přijmout

---

<sup>111</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (PSP ČR tisk 18, 1998), Obecná část.

<sup>112</sup> Referendum o vstupu ČR do svazku s jinými státy, který je spojen s omezením výkonu státní svrchovanosti, by mohla navrhnout společně třetina poslanců, v ostatních případech by byly vyžadovány dvě pětiny poslanců.

<sup>113</sup> Poslanec Z. Jičínský to ve svém úvodním vystoupení k tomuto návrhu na půdě Poslanecké sněmovny zdůvodnil následovně „*Senát v naší ústavní koncepci není vtažen do bezprostřední politické hry, do bezprostředního politického zápasu, který je mezi vládou a opozicí. Myslím si, že není důvodu ani tímto návrhem Senát do tohoto politického zápasu přímo vtažovat.*“ Stenoprotokol ze 5. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 15. 10. 1998.

<sup>114</sup> Znovu mělo platit, že návrh zákona by byl v referendu schválen, pokud by se referenda zúčastnila minimálně třetina občanů k tomu oprávněných a pokud by pro návrh hlasovala většina zúčastněných. Návrh ústavního zákona a rozhodnutí o vstupu ČR do svazku s jinými státy by byly schváleny, pokud by se referenda zúčastnila nejméně polovina občanů k tomu oprávněných a pokud by se kladně vyjádřila většina zúčastněných. Protože se schvalují akty nejvyšší právní síly, nebo které umožní přenést část svrchovanosti na mezinárodní organizaci, bylo by i kvorum účastní vyšší, než jaké bylo potřebné k přijetí obvyklého zákona. Pro poradní referendum kvorum stanoveno nebylo.

jiný ústavní zákon, který by rušil nebo měnil v referendu schválený ústavní zákon, by bylo možné také až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny. Schválen by musel být v referendu nebo by se schválením musely souhlasit dvě třetiny všech poslanců a dvě třetiny přítomných senátorů. Opět se tak i zde objevuje nekoncepční řešení v podobě nové ústavní většiny.

U soudního přezkumu došlo pouze k jedné drobné změně. Vláda z návrhu odstranila přebytečné ustanovení o přezkumu podmínek pro vyhlášení referenda o vstupu ČR do svazku s jinými státy, byla-li by věc sporná.

Při projednávání tohoto vládního návrhu ústavního zákona ve druhém čtení na 9. schůzi Poslanecké sněmovny byl podán návrh na jeho zamítnutí. Těsná většina přítomných poslanců s návrhem na zamítnutí souhlasila.<sup>115</sup>

### **Poslanecký návrh č. 8**

V pořadí třetím pokusem na zavedení obecného celostátního referenda v tomto volebním období byl návrh ústavního zákona o lidovém hlasování předložený skupinou poslanců zastoupenou poslancem Cyrilem Svobodou.<sup>116</sup> Referenda podle tohoto návrhu ústavního zákona by byla fakultativní a závazná. Hlasovat by se mohlo o věcném záměru ústavního zákona, běžného zákona a o vstupu České republiky do svazku s jinými státy (dle důvodové zprávy by bylo možné takto rozhodnout o vstupu ČR do EU).<sup>117</sup> V důvodové zprávě však bylo zdůrazněno, že návrh ústavního zákona respektoval skutečnost, že je Česká republika parlamentní demokracií a že veškerá zákonodárná moc je svěřena Parlamentu.<sup>118</sup> Výčet výjimek, o kterých by nebylo možné v referendu hlasovat, byl identický s vládním návrhem č. 1.

Referendum měl vylašovat prezident republiky na základě návrhu vlády, skupiny poslanců nebo občanů. Jednalo by se tedy o referendum aktivní i pasivní.

---

<sup>115</sup> Pro zamítnutí se vyslovilo 95 poslanců, proti bylo 93. Stenoprotokol z 9. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 2. 2. 1999.

<sup>116</sup> Sněmovní tisk č. 120. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=120>.

<sup>117</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (PSP ČR tisk 120, 1999), Zvláštní část.

<sup>118</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (PSP ČR tisk 120, 1999), Obecná část.

Subjekty oprávněné iniciovat referendum o vstupu ČR do svazku s jinými státy byly vybrány stejně jako ve vládním návrhu č. 1.<sup>119</sup> Referendum o věcném záměru ústavního zákona nebo o věcném záměru zákona by mohla navrhnout vláda, společně nejméně dvě pětiny poslanců nebo nejméně 250 000 občanů oprávněných v referendu hlasovat. Pro přijetí rozhodnutí v referendu byla stanovena obdobná kvora účasti, jako u vládního návrhu č. 1.<sup>120</sup>

Byl-li by věcný záměr ústavního zákona a věcný záměr zákona schválen v referendu, měla poté vláda do tří měsíců ode dne schválení předložit Poslanecké sněmovně návrh ústavního zákona, respektive zákona, který by byl v souladu se schváleným věcným záměrem. Tento postup měl dle důvodové zprávy zajistit, aby texty zákonů „*byly v naprostém souladu s ústavním pořádkem České republiky, právem Evropských společenství a dalšími mezinárodně právními závazky České republiky.*“<sup>121</sup> Moc výkonná a zákonodárná by tedy byla zavázána přijmout zákon a přitom respektovat vůli občanů. Je však otázkou, zda je v souladu s ústavním pořádkem, aby poslanci byli povinni respektovat vůli občanů, neboť dle čl. 26 Ústavy nejsou při výkonu svého mandátu vázáni žádnými příkazy. Návrh ústavního zákona také nespojoval s porušením povinnosti respektovat vůli voličů žádnou sankci. Pokud by tedy vůle občanů nebyla respektována, mělo by to zřejmě pouze následky politické.

Referendum o vstupu ČR do svazku s jinými státy by nenahrazovalo souhlas Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy, pouze by se stalo součástí ratifikačního procesu.

Taktéž úprava soudního přezkumu byla totožná s úpravou ve vládním návrhu č. 1. Jednalo by se tedy o předběžný soudní přezkum.

---

<sup>119</sup> Referendum o vstupu ČR do svazku s jinými státy, s kterou je spojeno omezení výkonu státní svrchovanosti, by mohla navrhnout vláda nebo společně nejméně třetina poslanců.

<sup>120</sup> Návrh o věcném záměru ústavního zákona a souhlas se vstupem ČR do svazku s jinými státy by byl přijat, pokud by se referenda zúčastnila minimálně polovina občanů k tomu oprávněných a pokud by pro něj hlasovala většina zúčastněných. Pro přijetí návrhu o věcném záměru zákona by stačilo, pokud by se referenda zúčastnila alespoň třetina občanů k tomu oprávněných a pokud by pro něj opět hlasovala většina hlasujících.

<sup>121</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (PSP ČR tisk 120, 1999), Zvláštní část.



Navrhovatelé zdůrazňovali, že tento návrh ústavního zákona je kompromisem pro odpůrce i podporovatele obecné úpravy referenda, neboť se jedná o obecnou úpravu, jež ale neuzurpuje zákonodárnou moc Parlamentu.<sup>122</sup> Přesto se však nepodařilo v Poslanecké sněmovně nalézt potřebnou ústavní většinu a návrh ústavního zákona byl na 15. schůzi Poslanecké sněmovny zamítnut.<sup>123</sup>

## **Vládní návrh č. 2**

Čtvrtým pokusem o zavedení celostátního obecného referenda v tomto volebním období byl vládní návrh ústavního zákona o referendu.<sup>124</sup> Předmětem referenda by mohly být zásadní otázky vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Důvodová zpráva jako příklad takové otázky uvádí „*rozhodování o mezinárodních smlouvách, které mají za následek přechod části svrchovaných pravomocí státu na mezinárodní organizace, např. o otázce vstupu České republiky do Evropské unie.*“<sup>125</sup> Vyloučeny by však byly otázky směřující ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož i otázky týkající se zrušení nebo omezení zaručených práv a svobod člověka a občana, zrušení nebo omezení povinností stanovených zákonem. Zakázaná by byla také referenda, jejichž předmětem by byla rozhodnutí odporující mezinárodním závazkům ČR, a dále rozhodnutí upravující příjmy veřejných rozpočtů. Prostřednictvím referenda by také nebylo možné ustanovit nebo odvolat jednotlivé osoby z funkce. Rovněž by byl nepřípustný zásah do výkonu moci soudní a zákonodárné. Referendum se tedy nemohlo stát součástí legislativního procesu. Jednalo by se tedy pouze o referendum věcné.

Vyhlášení referenda by bylo pravomocí prezidenta republiky, jenž by mohl referendum vyhlásit, pokud mu to navrhla vláda, některá z komor Parlamentu nebo skupina občanů formou petice, jež by musela být podepsaná minimálně 300 000 občany oprávněnými hlasovat v referendu. Prezident by mohl ve lhůtě 30 dnů od doručení návrhu na vyhlášení referenda předložit tento návrh Ústavnímu

---

<sup>122</sup> Stenoprotokol z 15. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 29. 6. 1999.

<sup>123</sup> Pro přijetí hlasovalo 114 poslanců, proti bylo 75. Stenoprotokol z 15. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 13. 7. 1999.

<sup>124</sup> Sněmovní tisk č. 695. Dostupný z: [http://www.psp.cz/sqw/historie\\_sqw?o=3&T=695](http://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=3&T=695).

<sup>125</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o referendu (PSP ČR tisk 695, 2000), Obecná část.

soudu, který by přezkoumal, zda otázky předložené k hlasování jsou jednoznačné a srozumitelné a zda se jedná o otázky, které nejsou z referenda vyloučeny.

Návrh předložený v referendu by byl přijat, hlasovala-li by pro něj nadpoloviční většina oprávněných voličů. Pro přijetí návrhu předloženého v referendu by bylo tedy požadováno velmi vysoké kvorum. Před vyhlášením výsledků referenda by bylo možné podat návrh na přezkum ústavnosti postupu referenda. Návrh na přezkum ústavnosti by mohl podat prezident republiky, komory Parlamentu nebo vláda. Pokud by byl výsledek referenda prohlášen Ústavním soudem za neústavní, nebyl by vyhlášen. Obdobně by se postupovalo, pokud by se referenda nezúčastnila nadpoloviční většina oprávněných občanů.

Od vyhlášení výsledků referenda by začala plynout tříletá lhůta, po kterou nebylo možné referendum o stejné věci opakovat. Výsledek přijatý v referendu by měl charakter závazného pokynu pro příslušné orgány státu a územní samosprávy. Návrh ústavního zákona však neupravoval žádnou sankci, pokud by příslušný orgán výsledky referenda neakceptoval. Stejně tak jako u poslaneckého návrhu č. 8 by přehlížení výsledků referenda ze strany státních orgánů mělo za následek pouze politickou odpovědnost těchto státních orgánů.

Vysoké schvalovací kvorum a ne zcela přesvědčivě vymezení pojmu „závazný pokyn“ pro příslušné orgány státu a územní samosprávné celky patří k největším nedostatkům tohoto návrhu. Kvůli vysokému schvalovacímu kvoru by bylo problematické uspořádat platné referendum. Nejasné vymezení pojmu „závazný pokyn“ by zase znamenalo nízkou právní jistotu ve výsledky referenda, neboť i přes závaznost rozhodnutí přijatého v referendu by nebylo jisté, zda jej budou příslušné orgány státu a územní samosprávné celky respektovat nebo zda jej důsledně provedou.

Samotný návrh s přijatými pozměňovacími návrhy<sup>126</sup> byl projednán v Poslanecké sněmovně, kde byl na 32. schůzi ve třetím čtení zamítnut.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Počet občanů oprávněných iniciovat referendum se zvýšil na 500 000, pasivně iniciovat referendum by mohly již dvě pětiny poslanců nebo dvě pětiny poslanců a bylo zrušeno schvalovací kvorum. Stenoprotokol z 32. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 25. 1. 2001.

<sup>127</sup> Pro přijetí hlasovalo 98 poslanců, proti bylo 68. Stenoprotokol z 32. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 25. 1. 2001.

### Vládní návrh č. 3

Posledním pokusem o zavedení obecného referenda na celostátní úrovni ve třetím volebním období Poslanecké sněmovny byl vládní návrh ústavního zákona o referendu.<sup>128</sup> Předmětem referenda mohly být zásadní otázky vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Tyto otázky by se však nesměly týkat stejně jako u předchozího vládního návrhu změn podstatných náležitostí demokratického právního státu, zrušení nebo omezení ústavně zaručených práv a svobod fyzických osob. Tento zákaz by navíc také platil pro ústavně zaručená práva právnických osob. Naopak již nebyl výslovně upraven zákaz omezovat nebo rušit povinnosti stanovené zákonem. Rozhodnutí přijatá v referendu by nemohla být v rozporu s mezinárodními závazky ČR a nesměla by znamenat úpravu daňových nebo jiných platebních povinností tvořících příjmy veřejných rozpočtů. Prostřednictvím referenda by také nebylo možné jednotlivé osoby ustanovovat do funkcí nebo odvolávat je z nich a zasahovat do výkonu moci soudní a zákonodárné. Ústavní návrh počítal s tím, že o přistoupení ČR k EU bylo možné rozhodnout pouze v referendu. Podle tohoto návrhu ústavního zákona by bylo proto možné konat referendum fakultativní i obligatorní.

Vyhlášení referenda by bylo opět pravomocí prezidenta republiky. Referendum by vyhlásil, pokud mu to navrhla vláda, některá z komor Parlamentu nebo skupina občanů formou petice, jenž by musela být stejně jako u vládního návrhu č. 2 podepsaná minimálně 300 000 občany oprávněnými hlasovat v referendu.<sup>129</sup> Prezident byl povinen vyhlásit referendum o přistoupení ČR k EU do 30 dnů od podpisu Smlouvy o přistoupení ČR k EU. Nově bylo stanoveno, že se referendum nevyhlásí, a je-li vyhlášeno, nevykoná se po dobu, po kterou je vyhlášen válečný stav, nebo po kterou je vyhlášen nouzový stav nebo stav ohrožení státu pro celé území státu nebo jeho část.

Návrh předložený v referendu by byl přijat, hlasovala-li by pro něj nadpoloviční většina zúčastněných voličů. Návrh ústavního zákona tedy pro

---

<sup>128</sup> Sněmovní tisk č. 1039. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=1039>.

<sup>129</sup> Na základě pozměňovacího návrhu se počet občanů oprávněných iniciovat referendum zvýšil na 500 000. Stenoprotokol z 46. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 7. 2. 2002.

platnost referenda nevyžadoval žádné kvorum. Všechny předchozí návrhy jej pro závazné referendum vyžadovaly, jde tedy z tohoto pohledu o revoluční úpravu.

Od vyhlášení výsledků referenda by začala plynout dvouletá lhůta, po kterou nebylo možné referendum o stejné věci opakovat. Vyhlášený výsledek referenda, kterým by bylo schváleno přistoupení ČR k EU, měl nahradit souhlas Parlamentu k ratifikaci Smlouvy o přistoupení ČR k EU. Oproti tomu výsledek přijatý v referendu v ostatních případech by měl charakter závazného pokynu pro příslušné orgány státu a územní samosprávy. Návrh ústavního zákona však opět neupravoval žádnou sankci, pokud by příslušný orgán výsledky referenda neakceptoval. Soudní přezkum byl upraven stejným způsobem jako u vládního návrhu č. 2.<sup>130</sup>

Vládě se podařilo přesvědčit poslance o potřebnosti přijmout tento ústavní zákon, ke schválení návrhu došlo na 46. schůzi Poslanecké sněmovny.<sup>131</sup> Senát o tomto návrhu rozhodoval až po skončení třetího volebního období Poslanecké sněmovny.<sup>132</sup> Žádný ze tří výborů, kterým byl návrh přikázán, nedoporučil ústavní zákon přijmout.<sup>133</sup> Návrh byl projednán na 21. schůzi třetího funkčního období Senátu a následně zamítnut.<sup>134</sup> Mimo to, že dle některých senátorů návrh obsahoval nedostatky, jež nebylo možné napravit, byla jedním z důvodů pro jeho zamítnutí i skutečnost, že se současně s tímto návrhem projednával také senátní návrh ústavního zákona o referendu o vstupu České republiky do Evropské unie a

---

<sup>130</sup> Ve lhůtě 30 dnů od doručení návrhu na vyhlášení referenda nebo od podpisu Smlouvy o přistoupení ČR k EU mohl prezident předložit návrh na vyhlášení referenda Ústavnímu soudu, který by přezkoumal, zda otázky předložené k hlasování jsou jednoznačné a srozumitelné a zda se jedná o otázky, které nejsou z referenda vyloučeny. Před vyhlášením výsledků referenda by bylo možné podat návrh na přezkum ústavnosti postupu referenda před vyhlášením jeho výsledku. Návrh na přezkum ústavnosti by mohl podat prezident republiky, komory Parlamentu nebo vláda. Pokud by byl výsledek referenda prohlášen Ústavním soudem za neústavní, nebyl by vyhlášen.

<sup>131</sup> Pro přijetí hlasovalo 120 poslanců, proti bylo 64. Stenoprotokol z 46. schůze PSPČR 1998–2002, ze dne 7. 2. 2002.

<sup>132</sup> Panovaly pochybnosti, zda může Senát o takovém návrhu hlasovat, neboť již uplynulo volební období Poslanecké sněmovny, která návrh ústavního zákona schválila. Dospělo se k názoru, že hlasovat o návrhu je možné, není však již možné návrh ústavního zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Stenozáznam z 2. dne 21. schůze třetí funkční období Senátu ČR 2000-2002.

<sup>133</sup> Ústavně-právní výbor a výbor pro evropskou integraci doporučil návrh zamítnout, výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice nepřijal žádné usnesení. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=1039>.

<sup>134</sup> Pro návrh se vyslovilo 11 senátorů, 35 hlasovalo proti. Stenozáznam z 2. dne 21. schůze třetí funkční období Senátu ČR 2000-2002.

o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, jenž dostal před vládním návrhem přednost a byl přijat a vyhlášen jako ústavní zákon č. 515/2002 Sb.

## 2.4. Čtvrté volební období

Ve čtvrtém volebním období byl podán pouze jeden návrh ústavního zákona, který by zavedl do českého právního řádu obecné celostátní referendum. Nezájem zákonodárců o zavedení celostátního referenda obecně upraveného do právního řádu pramenil zřejmě i z toho, že odpadla potřeba přijmout normu, podle které by bylo možné uspořádat referendum o přistoupení ČR k EU, neboť na začátku tohoto volebního období Poslanecké sněmovny byl přijat ústavní zákon č. 515/2002 Sb. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

### Vládní návrh č. 4

Oním jedním návrhem byl vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu.<sup>135</sup> V celostátním referendu podle tohoto návrhu by občané mohli rozhodnout o zásadních otázkách vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Vyloučeny by byly otázky směřující ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož i otázky týkající se zrušení nebo omezení zaručených práv a svobod. Zakázána by byla také referenda, jejichž předmětem by byla rozhodnutí odporující mezinárodním závazkům ČR, a dále rozhodnutí upravující daňové nebo jiné platební povinnosti k veřejným rozpočtům. Prostřednictvím referenda by také nebylo možné ustanovit do funkce jednotlivou osobu nebo odvolat ji z této funkce. Návrh vylučoval i to, aby se prostřednictvím referenda zasahovalo do výkonu moci soudní a zákonodárné. Za zásah do moci zákonodárné se dle důvodové zprávy považuje, pokud by byla „*položena otázka, týkající se návrhu určitého zákona.*“<sup>136</sup> Jednalo by se tedy pouze o referendum věcné.

---

<sup>135</sup> Sněmovní tisk č. 914. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=914>.

<sup>136</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu (PSP ČR tisk 914, 2005), Zvláštní část.

Iniciovat referendum by mohlo společně nejméně 101 poslanců, 41 senátorů, vláda nebo nejméně 500 000 občanů formou petice. Prezident republiky by následně posuzoval návrhy na vyhlášení referenda a rozhodl by ve lhůtě 30 dnů od doručení návrhu podaného poslanci, senátory nebo vládou, případně ve lhůtě 60 dnů od doručení návrhu, který podali občané prostřednictvím petice, zda je návrh na vyhlášení referenda přípustný podle tohoto návrhu ústavního zákona. Proti rozhodnutí prezidenta by bylo možné podat opravný prostředek k Ústavnímu soudu ve lhůtě 20 dnů od vyhlášení referenda nebo od oznámení rozhodnutí prezidenta republiky o nevyhovění návrhu na vyhlášení referenda navrhovateli.

Stejně jako v návrhu předchozí vlády, i tento návrh zakazoval vyhlásit a konat referendum, pokud by byl vyhlášen stav ohrožení pro celé území státu nebo jeho část, nouzový stav nebo válečný stav. Po tuto dobu by se také přerušil běh lhůty stanovený pro vyhlášení referenda a běh lhůty stanovený pro konání referenda.

I tentokrát chyběla úprava jakéhokoliv kvora. Výsledek referenda by proto byl platný i při nižší účasti občanů na hlasování. Opakovat hlasování o stejné otázce by bylo možné znovu nejdříve po uplynutí dvou let od oznámení výsledků hlasování ve Sbírce zákonů. Pokud by se v referendu hlasovalo o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle čl. 10a odst. 2 Ústavy České republiky, nahrazovalo by přijaté rozhodnutí souhlas Parlamentu. Jiná rozhodnutí přijatá v celostátním referendu by zavazovala příslušný státní orgán.<sup>137</sup> Návrh, stejně jako tři předchozí návrhy, ale nestanovil žádnou sankci, pokud by příslušný státní orgán výsledky referenda neakceptoval. Příslušné státní orgány by zavazovala pouze politická odpovědnost.

Další podmínky výkonu práva hlasovat v celostátním referendu, jakož i podrobnosti navrhování, vyhlásování a provádění celostátního referenda,

---

<sup>137</sup> Nejasné vymezení závaznosti výsledků referenda bylo i předmětem kritiky senátora Jiřího Stodůlky, který při jednom ze svých projevů na 8. schůzi pátého funkčního období Senátu ČR 2004–2006 prohlásil: „[p]odstatné je pro určení charakteru referenda to, koho zavazuje. Zde se navrhuje zavazovat státní orgány moci výkonné, jinými slovy vládu. Znamená to asi, že vláda v některých případech po rozhodnutí lidu připraví návrh zákona. Jaká je však potom pozice Parlamentu nad takovým zákonem? Mnohem přehlednější je, dle mého názoru, když ústavním zákonem přímo svěříme rozhodnutí o určité věci lidu, což je vlastně koncepce již zmíněného přístupového referenda.“

oznamování rozhodnutí přijatého v celostátním referendu a soudního přezkumu ve věcech celostátního referenda by upravoval zákon, který by musel být schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Poslanecká sněmovna tento návrh ústavního zákona s pozměňovacími návrhy<sup>138</sup> schválila.<sup>139</sup> Proti schválení návrhu ústavního zákona byl však Senát, jenž jej na své 8. schůzi zamítl.<sup>140</sup>

## **2.5. Páté volební období**

Během pátého volebního období byly předloženy dva poslanecké návrhy na zavedení celostátního obecného referenda.

### **Poslanecký návrh č. 9**

Prvním pokusem o zavedení celostátního referenda obecně upraveného v tomto volebním období Poslanecké sněmovny byl návrh ústavního zákona o celostátním referendu navržený skupinou poslanců KSČM zastoupených poslankyní Zuzkou Bebarovou Rujbrovou.<sup>141</sup> Tento návrh byl téměř identický s vládním návrhem č. 4. Jedinou změnou bylo snížení počtu občanů, kteří by mohli iniciovat referendum formou petice. Podle tohoto návrhu již stačilo, pokud by se pod petici podepsalo 200 000 občanů. Poslanci tento návrh zamítli již v prvním čtení na 13. schůzi Poslanecké sněmovny.<sup>142</sup>

### **Poslanecký návrh č. 10**

Další návrh ústavního zákona o celostátním referendu předložený v tomto volebním období Poslanecké sněmovny skupinou poslanců z ČSSD zastoupenou Zdeňkem Jičínským<sup>143</sup> počítal s referendem věcným a zákonodárným. Občané by

---

<sup>138</sup> Podle pozměňovacích návrhů by referendum mohlo iniciovat 80 poslanců, 33 senátorů, vláda nebo 300 000 občanů formou petice. Rozhodnutí přijaté v referendu by zavazovalo státní orgán výkonné moci (předtím příslušný státní orgán) a prováděcí zákon by již nemusel být schválen Poslaneckou sněmovnou i Senátem.

<sup>139</sup> Pro přijetí hlasovalo 127 poslanců, proti bylo 52. Stenoprotokol z 45. schůze PSPČR 2002–2006, ze dne 29. 6. 2005.

<sup>140</sup> Pro zamítnutí návrhu se vyslovilo 39 senátorů, 3 hlasovali proti. Stenozáznam z 3. dne 8. schůze pátého funkčního období Senátu ČR 2004–2006.

<sup>141</sup> Sněmovní tisk č. 134. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=134>.

<sup>142</sup> Pro zamítnutí návrhu hlasovalo 94 poslanců, 93 hlasovalo proti. Stenoprotokol z 13. schůze PSPČR 2006–2010, ze dne 14. 3. 2007.

<sup>143</sup> Sněmovní tisk č. 192. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=192>.

v referendu mohli hlasovat o zásadních otázkách ve věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu, o návrhu zákona, kromě ústavního, a o souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou mají být některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Tento návrh oproti několika předchozím již tedy podrobněji upravoval, o čem je možné hlasovat a s jakými následky, což osobně považuji za krok správným směrem.

Položené otázky by ale nesměly směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, ke zrušení nebo omezení ústavně zaručených základních práv a svobod, k rozhodnutí, které by bylo v rozporu se závazky, které pro ČR vyplývají z mezinárodního práva, k rozhodnutí, které by znamenalo úpravu daňových nebo jiných platebních povinností tvořící veřejné příjmy veřejných rozpočtů, k ustanovování jednotlivých osob do funkcí a k jejich odvolávání z funkcí, a k zásahu do výkonu moci soudní. Položeno mohlo být více otázek, které se však musely vztahovat k různým věcem. Návrh ústavního zákona nepřipouštěl hlasování ze zahraničí. Občané žijící v zahraničí by tedy mohli hlasovat pouze na území České republiky.<sup>144</sup>

Návrh na vyhlášení referenda mohla podat vláda, dvě pětiny poslanců nebo senátorů anebo skupina 200 000 občanů zastoupených petičním výborem. O vyhlášení referenda podle tohoto návrhu rozhoduje prezident ve lhůtě 30 dní u návrhů podaných pasivně a ve lhůtě 60 dní u návrhů podaných aktivně. Prezident by mohl v těchto lhůtách navrhnout Ústavnímu soudu, aby posoudil přípustnost návrhu na vyhlášení referenda. Ústavní soud by posuzoval, zda návrh podaly osoby k tomu oprávněné a zda otázka položená v referendu není v souladu s požadavky návrhu ústavního zákona. Pokud by prezident ve výše uvedených lhůtách referendum nevyhlásil, mohl by se ten, kdo podal návrh na vyhlášení referenda, obrátit do 30 dnů na Ústavní soud s návrhem, aby rozhodl, že prezident republiky byl povinen referendum vyhlásit. Neshledal-li by Ústavní soud, že návrh na vyhlášení referenda je nepřípustný a návrhu by vyhověl, jeho rozhodnutí by se vyhlásilo obdobným způsobem jako zákon. Dnem vyhlášení rozhodnutí soudu by bylo referendum vyhlášeno.

---

<sup>144</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu (PSP ČR tisk 192, 2007), Zvláštní část.



Podle návrhu ústavního zákona měl Ústavní soud také přezkoumávat ústavnost postupu referenda, navrhnul-li mu to prezident republiky, vláda, dvě pětiny poslanců nebo dvě pětiny senátorů. Návrh na přezkum ústavnosti postupu referenda musel být podán před vyhlášením výsledků hlasování.

Referendum by se nevyhlašovalo a nekonalo po dobu, po kterou je vyhlášen stav ohrožení státu, nouzový stav nebo válečný stav. Referendum by se vyhlásilo nebo vykonalo do 60 dnů poté, co by byl ukončen mimořádný stav.

Rozhodnutí v referendu by bylo přijato, pokud by se pro něj vyslovila minimálně třetina občanů oprávněných v referendu hlasovat a zároveň by se jednalo o nadpoloviční většinu občanů, kteří se hlasování zúčastnili. Takové rozhodnutí by bylo závazné pro všechny orgány i osoby. Znovu však nebyla stanovena sankce za nerespektování rozhodnutí. Zákon schválený v referendu by měl aplikační přednost před ostatními zákony a bylo by jej možné změnit nebo zrušit nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny, a to zákonem, k jehož přijetí by byl potřebný souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny všech přítomných senátorů, nebo zákonem schváleným taktéž v referendu. Pokud by předmětem referenda byl souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, nahrazoval by souhlas vyslovený v referendu souhlas Parlamentu.

Referendum o stejné věci by se mohlo konat nejdříve po uplynutí dvou let od vyhlášení výsledků ve Sbírce zákonů prezidentem republiky. Speciální úprava by platila pro referendum, ve kterém nebyl vysloven souhlas s přijetím návrhu zákona. Opakovat referendum by bylo možné až po uplynutí výše uvedené lhůty a zároveň až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny.

Tento návrh změny Ústavy byl na 22. schůzi Poslanecké sněmovny v tomto volebním období zamítnut ve třetím čtení.<sup>145</sup> Hlasování předcházela rozprava, ve které se střetli podporovatelé i odpůrci obecného referenda. Zástupci vládní většiny zdůraznili, že jsou proti přijetí jakékoliv úpravy, jež by zavedla obecné celostátní

---

<sup>145</sup> Pro přijetí návrhu hlasovalo 80 poslanců, 62 hlasovalo proti. Stenoprotokol z 22. schůze PSPČR 2006–2010, ze dne 26. 10. 2007.

referendum.<sup>146</sup> Možná i kvůli tomuto jasnému postoji vlády již nebyl do konce tohoto volebního období Poslanecké sněmovny žádný návrh na zavedení obecného referenda předložen.

## 2.6. Šesté volební období

V šestém volebním období Poslanecké sněmovny byly podány dva poslanecké návrhy a jeden vládní.

### Poslanecký návrh č. 11

Prvním pokusem o zavedení obecného celostátního referenda v tomto volebním období byl návrh ústavního zákona o celostátním referendu navržený skupinou poslanců zastoupenou Bohuslavem Sobotkou.<sup>147</sup> Tento návrh byl téměř totožný s poslaneckým návrhem č. 10 z minulého volebního období Poslanecké sněmovny.<sup>148</sup> Není proto nutné ho v této práci dále rozebírat.<sup>149</sup>

### Poslanecký návrh č. 12

Další pokus o zavedení celostátního obecného referenda představoval návrh iniciovaný skupinou poslanců z ČSSD zastoupenou opět poslancem Bohuslavem Sobotkou.<sup>150</sup> Jednalo se o totožný návrh jako poslanecký návrh č. 11. Proto ani tímto návrhem se v této práci nebudu dále zabývat.<sup>151</sup>

---

<sup>146</sup> Tehdejší místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí ČR Petr Nečas v jednom ze svých vystoupení při projednávání návrhu na 22. schůzi Poslanecké sněmovny prohlásil, že vláda není odpůrcem referenda, referendum by ale mělo „být používáno velmi výjimečně v závažných otázkách a má být spouštěno ad hoc na základě ústavního zákona přijatého oběma komorami Parlamentu.“ Tento názor vláda vyjádřila již dříve ve svém nesouhlasném stanovisku k tomuto návrhu ústavního zákona (sněmovní tisk 192/1).

<sup>147</sup> Sněmovní tisk č. 8. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=8>.

<sup>148</sup> Rozdíl byl například v tom, že byl přesně vyčíslen počet členů Parlamentu, který mohl podat návrh na vyhlášení referenda.

<sup>149</sup> Pro zamítnutí návrhu hlasovalo 95 poslanců, 64 hlasovalo proti. Stenoprotokol z 9. schůze PSPČR 2010–2013, ze dne 10. 12. 2010.

<sup>150</sup> Sněmovní tisk č. 520. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=520>.

<sup>151</sup> Pro zamítnutí návrhu hlasovalo 81 poslanců, 67 hlasovalo proti. Stenoprotokol z 36. schůze PSPČR 2010–2013, ze dne 14. 3. 2012.

## Vládní návrh č. 5

Posledním pokusem o zavedení celostátního referenda v tomto volebním období byl vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu.<sup>152</sup> Zajímavostí je, že byl navržen vládou vedenou ODS. Tato politická strana přitom patřila v předchozích volebních obdobích Poslanecké sněmovny k největším kritikům zavádění obecného celostátního referenda do českého právního řádu.

V referendu by mohli občané rozhodnout o zásadních věcech výkonu státní moci. Nebylo by však možné rozhodovat o změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, o bezpečnostních otázkách, o státním rozpočtu a ve věcech znamenajících zásah do právní úpravy nebo správy daní, poplatků nebo jiných obdobných peněžitých plateb.

Návrh na konání celostátního referenda mohl podat občan, jehož návrh byl podpořen peticí podepsanou nejméně 250 000 občany ČR, kteří dosáhli věku 18 let. Následně by byl tento návrh předložen vládě, která by měla za úkol do 60 dní od podání návrhu na vyhlášení referenda schválit návrh zákona o otázce předložené k rozhodnutí v celostátním referendu. Návrh zákona o otázce předložené k rozhodnutí v celostátním referendu by mohla schválit vláda i bez toho, aby byl podán návrh občany. Iniciovat referendum bylo tedy možné aktivně i pasivně.

Po schválení návrhu zákona o otázce předložené k rozhodnutí v celostátním referendu vládou byl tento návrh předložen Ústavnímu soudu, který by posoudil soulad tohoto návrhu s návrhem ústavního zákona. Pokud by Ústavní soud vydal rozhodnutí, kterým vyslovil soulad návrhu zákona o otázce předložené k rozhodnutí v celostátním referendu s návrhem ústavního zákona, musela by vláda neprodleně podat návrh zákona Poslanecké sněmovně. V Poslanecké sněmovně a v Senátu by bylo zakázané podávat k návrhu zákona o předložené otázce k rozhodnutí v celostátním referendu pozměňovací návrhy. Pokud by byl návrh zákona schválen, vyhlásil by prezident republiky do 30 dní od nabytí jeho účinnosti celostátní referendum.

---

<sup>152</sup> Sněmovní tisk č. 661. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=661>.

Z výše uvedeného plyne, že pro iniciaci referenda a jeho vyhlášení byl zvolen velmi netradiční a složitý postup. Do procesu iniciace a vyhlášení referenda byly zapojeny všechny tři hlavní moci ve státě. I když referendum by mohli iniciovat občané, fakticky největší vliv na to, zda bude referendum vyhlášeno, měla mít vláda a Parlament. Vláda byla povinna vypracovat návrh zákona o otázce předložené k rozhodnutí v celostátním referendu, avšak nenesla žádnou odpovědnost za to, že návrh tohoto zákona v Parlamentu prosadí. Parlament měl možnost odmítnout schválit tento návrh zákona, aniž by pro toto odmítnutí musel uvést důvod. Je tak možné, že by se vyhlášení referenda stalo součástí politických bojů, zvláště pokud by vládní většina neměla zajištěnou většinu v Senátu ČR. Důvěra občanů (zvláště těch, kteří referendum iniciovali) v instituce reprezentující státní moc a v samotné referendum by tímto mohla být velmi oslabena.

Referendum by nebylo možné vyhlásit ani konat po dobu, po kterou je vyhlášen stav ohrožení pro celé území státu nebo jeho části, nouzový stav pro celé území státu nebo jeho části nebo válečný stav. Po tuto dobu by neběžela lhůta stanovená pro vyhlášení celostátního referenda nebo lhůta pro jeho konání.

Návrh ústavního zákona požadoval k platnosti rozhodnutí přijatého v celostátním referendu účast alespoň 50 % oprávněných občanů.<sup>153</sup> Rozhodnutí by bylo přijato, pokud odpověděla kladně nebo záporně na otázku pro celostátní referendum nadpoloviční většina občanů, kteří se hlasování zúčastnili. Ve stejné věci by bylo možné konat celostátní referendum nejdříve po uplynutí dvou let ode dne konání předchozího celostátního referenda. Všechna platně přijatá rozhodnutí v celostátním referendu by byla závazná pro všechny orgány, které je v rámci své působnosti provedou. Nebyla však stanovena žádná sankce, pokud by tak neučinily.

Tento návrh prošel pouze prvním čtením a byl přikázán k projednání výborům. Další jednání o tomto návrhu však na půdě Poslanecké sněmovny

---

<sup>153</sup> Vysoké kvorum vláda zdůvodnila tím, že se bude „rozhodovat o zásadních věcech výkonu státní moci s celostátním dopadem.“ Proto je zapotřebí, aby se referenda zúčastnila většina oprávněných občanů, neboť jen při vyšší účasti může lid kvalifikovaně rozhodovat. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu (PSP ČR tisk 661, 2012), Zvláštní část.

neproběhla. Projednávání návrhu tak skončilo s koncem volebního období Poslanecké sněmovny.

## **2.7. Sedmé volební období**

Ke dni dokončení této práce byly v probíhajícím sedmém volebním období prozatím navrženy tři ústavní zákony, které by do českého právního řádu zavedly celostátní obecné referendum. Dva návrhy byly podány skupinou poslanců a jeden vládou.

### **Poslanecký návrh č. 13**

Návrh ústavního zákona o celostátním referendu navržený skupinou poslanců zastoupenou poslancem Tomiem Okamurou byl prvním pokusem o zavedení celostátního obecného referenda do českého právního řádu v tomto volebním období Poslanecké sněmovny.<sup>154</sup>

V celostátním referendu by mohl lid rozhodovat o všech věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu, o návrhu zákona, včetně ústavního, nebo o souhlasu k ratifikaci nebo výpovědi mezinárodní smlouvy. Dle důvodové zprávy by bylo možné prostřednictvím referenda ratifikovat nebo vypovědět jakoukoliv mezinárodní smlouvu.<sup>155</sup> Otázka pro referendum by nesměla směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, ke zrušení nebo omezení ústavně zaručených základních práv a svobod, k rozhodnutí, které by bylo v rozporu se závazky, které pro ČR vyplývají z mezinárodního práva, nebo k zásahu do moci soudní.

Návrh na vyhlášení referenda by byla oprávněna podat vláda, skupina nejméně 50 poslanců, skupina nejméně 33 senátorů nebo tzv. iniciativa. Iniciativou se dle návrhu ústavního zákona o celostátním referendu rozumí společná petice oprávněných občanů, která je zastoupená petičním výborem, jenž by musel nashromáždit podpisy nejméně 100 000 oprávněných občanů nejpozději do dvou let od zahájení sboru podpisů.

---

<sup>154</sup> Sněmovní tisk č. 114. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=114>.

<sup>155</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu (PSP ČR tisk 114, 2014), Zvláštní část.

Návrhy se měly podávat prezidentu republiky, který by rozhodl, zda návrh splňuje požadavky návrhu ústavního zákona, a posléze, nejpozději ale do jednoho měsíce od doručení, navrhne Ústavnímu soudu, aby posoudil, zda je položená otázka v souladu s požadavky návrhu ústavního zákona. Ústavní soud by pak musel rozhodnout do jednoho měsíce. Pokud by Ústavní soud rozhodl, že je návrh na uspořádání referenda v souladu s požadavky návrhu ústavního zákona, prezident republiky by referendum vyhlásil do 14 dnů ode dne, kdy se stane rozhodnutí Ústavního soudu vykonatelným. Neučiní-li tak prezident, měl by ten, kdo podal návrh na vyhlášení referenda, právo obrátit se do měsíce od uplynutí 14 denní lhůty k vyhlášení referenda na Ústavní soud s návrhem, aby rozhodl, že prezident republiky byl povinen referendum vyhlásit. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl, zveřejnil by své rozhodnutí obdobným způsobem jako zákon. Dnem vyhlášení rozhodnutí by bylo referendum vyhlášeno. Podat návrh na zahájení tohoto řízení by nebylo možné, pokud by již v předchozím řízení Ústavní soud rozhodl, že návrh na vyhlášení referenda je nepřijatelný, nebo že předložené otázky jsou nejasné a nesrozumitelné.

Referendum by nebylo možné vyhlásit ani konat po dobu, po kterou je vyhlášen stav ohrožení státu, nouzový stav nebo válečný stav. V takových případech by se referendum vyhlásilo nebo vykonalo do 60 dnů po ukončení takového stavu.

Předkladatelé rovněž v návrhu upravili informační kampaň. Pro navrhovatele referenda a oponenty by bylo vyhrazeno v Českém rozhlase a v České televizi minimálně 5 hodin vysílacího času, který se měl bezplatně rozdělit rovným dílem, a to v době začínající 60 dnů a končící 48 hodin před zahájením hlasování. Dle důvodové zprávy mělo být tímto zaručeno dostatečně nezávislé informování veřejnosti jako pojistka proti případným komerčním nebo populistickým kampaním, neboť se veřejnost bude moci seznámit s veškerými známými fakty a argumenty.<sup>156</sup> Je však sporné, zda by toto opatření skutečně zajistilo dostatečně nezávislé informování veřejnosti. Už jen to, že všechny informace by měly být prezentovány zástupci jedné nebo druhé strany, znamená porušení nezávislosti,

---

<sup>156</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu (PSP ČR tisk 114, 2014), Zvláštní část.

neboť těžko si lze představit, že by některé ze stran použila i argumenty, jimiž by svou pozici zhoršila. S prezentovanými názory by byla seznámena pouze ta část veřejnosti, jež sleduje veřejnoprávní sdělovací prostředky. Navíc není stanoveno, že by informace použité v kampani musely být pravdivé.

I přesto, že je to poprvé, co byla v návrhu českého ústavního zákona o celostátním obecném referendu upravena informační kampaň, nezajistila by tato úprava dle mého názoru rovné postavení navrhovatelů referenda a jejich oponentů. Mnohem účinnějšími prostředky mohou být určitá omezení financování kampaně jako transparentnost financování kampaně nebo spravedlivé rozdělení veřejných finančních prostředků vynaložených na kampaň.<sup>157</sup>

Pro přijetí rozhodnutí v referendu by stačilo, pokud by se pro ně vyslovila nadpoloviční většina hlasujících. Nebylo tedy stanoveno žádné kvorum, což může být problematické u schvalování ústavních zákonů nebo schvalování a vypovídání mezinárodních smluv. Rozhodnutí přijaté v referendu by pak bylo prezidentem republiky oznámeno ve Sbírce zákonů. Opakovat referendum ve stejné věci by bylo možné nejdříve po uplynutí dvou let ode dne oznámení rozhodnutí přijatého v referendu ve Sbírce zákonů. Referendum, při němž by nebyl vysloven souhlas s přijetím návrhu zákona, by bylo možné opakovat nejdříve při dodržení výše uvedené lhůty nejdříve v dalším volebním období Poslanecké sněmovny.

Rozhodnutí přijatá v referendu by byla závazná pro všechny orgány i osoby. Nebylo však upraveno, jakou formu by měla rozhodnutí přijatá ve věcech vnitřní a zahraniční politiky státu a zda by taková rozhodnutí měla aplikační přednost před obecnými právními předpisy. Aplikační přednost byla stanovena pouze u zákonů přijatých v referendu (analogicky by zřejmě platila obdobná úprava i pro ústavní zákony přijaté v referendu, přestože výslovně v návrhu aplikační přednost stanovena nebyla). Pokud by existoval rozpor mezi zákonem přijatým v referendu a ostatními zákony, postupovalo by se podle zákona přijatého v referendu. Zákon přijatý v referendu by bylo možné měnit nebo rušit pouze jiným novějším zákonem

---

<sup>157</sup> QVORTRUP, Mads. *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014, s. 138.

přijatým také v referendu. Pokud by byl v referendu přijat souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy, nahrazuje souhlas přijatý v referendu souhlas Parlamentu.

Předkladatelům tohoto ústavního zákona se nepodařilo přesvědčit poslance, tento návrh byl zamítnut již v prvním čtení v Poslanecké sněmovně.<sup>158</sup>

### **Poslanecký návrh č. 14**

Druhým pokusem o zavedení celostátního referenda v tomto volebním období je návrh ústavního zákona o referendu předložený skupinou poslanců zastoupenou poslancem Stanislavem Grospičem.<sup>159</sup> V prvním článku tohoto návrhu je zdůrazněno, že referendem vykonává lid státní moc přímo. Referendem by se mohlo rozhodovat o zásadních věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu, jakož i o jiných důležitých otázkách veřejného zájmu. Předmětem referenda by nemohla být ústavně zaručená základní práva a svobody, daně, odvody nebo jiné platební povinnosti k veřejným rozpočtům, státní rozpočet, výkon moci soudní, změny podstatných náležitostí demokratického právního státu,<sup>160</sup> věci, které by byly v rozporu se závazky vyplývajícími pro ČR z mezinárodního práva, ustanovování jednotlivých osob do funkcí a jejich odvolávání z funkcí vyjma prezidenta republiky. Do českého právního řádu by tak byl zaveden i další nástroj přímé demokracie, tzv. odvolání. Dle důvodové zprávy by bylo možné referendem prezidenta z funkce odvolat, neboť je volen přímo.<sup>161</sup> Argument navrhovatelů není přesvědčivý, neboť prezident není jediným státním činitelem, který je volen do své funkce přímo (srov. čl. 18 odst. 1 a odst. 2 Ústavy). Je však možné si představit, že by lid mohl prezidenta odvolat. Prezident není z výkonu své funkce odpovědný,<sup>162</sup> hrozba možnosti být odvolán by tak mohla pro prezidenta představovat motivaci vykonávat svůj úřad svědomitě, neboť by byla posílena jeho politická odpovědnost.

---

<sup>158</sup> Pro zamítnutí návrhu hlasovalo 102 poslanců, 33 hlasovalo proti. Stenoprotokol ze 7. schůze PSPČR 2014–2017, ze dne 25. 3. 2014.

<sup>159</sup> Sněmovní tisk č. 116. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=116>.

<sup>160</sup> Zákaz změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je kromě čl. 2 odst. 2 uveden také v čl. 3 odst. 2 tohoto návrhu.

<sup>161</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o referendu (PSP ČR tisk 116, 2014), Zvláštní část.

<sup>162</sup> Čl. 54 odst. 3 Ústavy.



Obligatoriamente by referendum muselo být vyhlášeno, pokud by se jednalo o přijetí nové ústavy, změnu ústavy, přijetí ústavního zákona, ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, ale také o vstup do eurozóny nebo vystoupení z EU. Takové referendum by musel vyhlásit prezident republiky ve lhůtě 15 dnů ode dne postoupení příslušné normy prezidentu republiky k podpisu. Tímto by byla posílena rigidita Ústavy, protože pro přijetí ústavního zákona by se musela splnit další podmínka. Zároveň by došlo k naplnění čl. 10a odst. 2 Ústavy.

Návrh ústavního zákona také v čl. 8 zakotvoval konzultativní referendum. Pomocí tohoto referenda by bylo možné zjistit stanovisko občanů o určité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu, nebo o otázkách veřejného zájmu. Takové referendum by prezident vyhlásil, pokud by mu to navrhla vláda nebo společně nejméně dvě pětiny poslanců.<sup>163</sup>

V ostatních případech, než jak bylo uvedeno v předchozích dvou odstavcích, by návrh na vyhlášení referenda mohlo podat společně 101 poslanců, 41 senátorů, vláda nebo 100 000 občanů formou petice. Referendum by vylašoval prezident do 30 dnů od podání návrhu na vyhlášení referenda. V této lhůtě by se prezident mohl obrátit na Ústavní soud s návrhem na posouzení přípustnosti návrhu na vyhlášení referenda, nebo zda položená otázka je v souladu s požadavky uvedenými v návrhu ústavního zákona o referendu, nebo zda předmět referenda, které má vyhlásit, je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Předkladatelé návrhu do něj zakotvili předběžný soudní přezkum, jenž však nebyl obligatorní.

Pokud by prezident republiky měl za to, že návrh na vyhlášení referenda je nepřijatelný nebo že navržená otázka není v souladu s návrhem ústavního zákona o referendu, mohl by rozhodnout, aniž by se obracel na Ústavní soud. Toto své rozhodnutí by musel neprodleně oznámit navrhovateli referenda. Návrh umožňoval, aby proti rozhodnutí prezidenta mohl být podán opravný prostředek Ústavnímu soudu do 20 dní. Ve stejné lhůtě by mohl také navrhovatel návrhu na vyhlášení referenda podat návrh Ústavnímu soudu, aby rozhodl, že byl prezident republiky povinen vyhlásit referendum. Pokud by Ústavní soud rozhodl, že

---

<sup>163</sup> Dle důvodové zprávy byly zvoleny dvě pětiny, aby konzultativní referendum mohla iniciovat i opozice v Poslanecké sněmovně.

prezident byl povinen referendum vyhlásit, bylo by toto rozhodnutí Ústavního soudu vyhlášeno obdobným způsobem jako zákon. Dnem vyhlášení tohoto rozhodnutí by bylo referendum vyhlášeno.

Vyhlášené referendum by nebylo možné konat po dobu, po kterou je vyhlášen stav ohrožení pro celé území státu nebo jeho část, nouzový stav nebo válečný stav. Po tuto dobu by se také přerušil běh lhůty stanovené pro konání referenda. Poté, co byl takový stav ukončen, počala by lhůta pro konání referenda běžet znovu.

Pro přijetí rozhodnutí v referendu by stačilo, pokud by se pro něj vyslovila nadpoloviční většina oprávněných občanů, kteří se zúčastnili hlasování. Rozhodnutí takto přijaté by bylo následně oznámeno prezidentem republiky ve Sbírce zákonů a zavazovalo by příslušné státní orgány a osoby. Od oznámení přijetí rozhodnutí v referendu by bylo možné konat referendum o stejné věci nejdříve až v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny. Pokud by bylo rozhodnutí přijaté v referendu oznámené v posledním roce volebního období Poslanecké sněmovny, bylo by možné referendum v téže věci opakovat nejdříve po uplynutí tří let od oznámení rozhodnutí ve Sbírce zákonů.

Výsledek referenda mohl být změněn nebo zrušen ústavním zákonem přijatým nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny. Pokud by však výsledek referenda nabyl své účinnosti v posledním roce volebního období Poslanecké sněmovny, mohlo by ke změně nebo zrušení výsledku referenda dojít nejdříve po uplynutí tří let od oznámení přijetí rozhodnutí v Sbírce zákonů.

Ani tento návrh nebyl úspěšný, neboť jej poslanci zamítli již v prvním čtení.<sup>164</sup>

## **Vládní návrh č. 6**

Zatím posledním pokusem o zavedení obecného celostátního referenda je vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu.<sup>165</sup> Tento návrh je aktuálně v prvním čtení v Poslanecké sněmovně. Jeho projednávání však bylo prozatím přerušeno.

---

<sup>164</sup> Pro zamítnutí návrhu hlasovalo 91 poslanců, 44 hlasovalo proti. Stenoprotokol ze 7. schůze PSPČR 2014–2017, ze dne 26. 3. 2014.

<sup>165</sup> Sněmovní tisk č. 559. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=559>.

V referendu by bylo možné rozhodovat o věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Nemohlo by se však hlasovat o základních právech a svobodách, o ustanovování jednotlivých osob do funkcí a o jejich odvolávání z funkcí, o individuálních právech a povinnostech, o státním rozpočtu a ve věcech znamenajících zásah do právní úpravy nebo správy daní, poplatků nebo jiných obdobných peněžitých plnění. Hlasováním by taktéž nesměly být porušeny závazky, které pro ČR vyplývají z mezinárodního práva. V referendu by nebylo také možné schvalovat právní předpisy a nepočítá se s tím, aby se konalo referendum podle čl. 10a odst. 2 Ústavy a referendum ve věci výpovědi mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy. Pro tato ustanovení Ústavy by tak stále bylo nutné schválit ústavní zákon *ad hoc*. Vláda to zdůvodnila následovně: „*je na posouzení a rozhodnutí ústavodárce, zda k ratifikaci konkrétní mezinárodní smlouvy, kterou se přenáší některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, bude třeba souhlasu Parlamentu, nebo zda bude přijat ústavní zákon, který stanoví, že k ratifikaci bude třeba souhlasu daného v referendu.*“<sup>166</sup> Tento způsob řešení nepovažuji za vhodný, neboť v budoucnu může vedle sebe existovat několik právních předpisů upravujících celostátní referendum. Přitom by stačilo, aby takový typ referenda mohl iniciovat ústavodárce.<sup>167</sup>

Iniciovat referendum by bylo možné pouze aktivně. Toto právo by náleželo každému občanovi ČR nebo skupině občanů ČR, kteří dosáhli věku 18 let ke dni podání návrhu na konání referenda. Návrh na konání referenda by musel být následně podpořen peticí podepsanou nejméně 250 000 občany ČR. Od oznámení o zahájení sběru podpisů pod petici by začala běžet šestiměsíční lhůta pro podání návrhu vládě. Vláda by se poté do 90 dnů usnesla, zda byly splněny podmínky pro podání návrhu na konání referenda. Usnesení vlády by se vyhlášovalo stejně jako zákon.

Ve výše uvedené lhůtě by mohla vláda podat návrh Ústavnímu soudu, aby posoudil, zda je návrh na konání referenda v souladu s návrhem ústavního zákona

---

<sup>166</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu (PSP ČR tisk 559, 2015), Zvláštní část.

<sup>167</sup> Návrh na vyhlášení tohoto typu referenda by bylo zapotřebí souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

a zákonem, který by ústavní zákon prováděl. Obdobně by se na Ústavní soud mohla obrátit skupina 25 poslanců nebo 10 senátorů, a to ve lhůtě 30 dní od vyhlášení usnesení vlády ve Sbírce zákonů.

Pokud by se vláda usnesla, že nebyly splněny podmínky pro konání referenda, mohl by se navrhovatel do 30 dnů od vyhlášení usnesení obrátit na Ústavní soud s návrhem, aby posoudil, zda je návrh na konání referenda v souladu s návrhem ústavního zákona a zákonem, který by ústavní zákon prováděl.

Běh výše uvedených lhůt by se přerušoval po dobu, po kterou je vyhlášen nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav. Za těchto okolností není ani možné referendum vyhlásit nebo konat. Referendum by vyhlášoval prezident republiky do 30 dnů ode dne, kdy marně uplynuly lhůty pro podání návrhu na soudní přezkoumání Ústavním soudem, nebo do 30 dnů ode dne, kdy se rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl vysloven soulad návrhu na konání referenda s návrhem ústavního zákona a zákonem, který by ústavní zákon prováděl, stalo vykonatelným.<sup>168</sup>

Rozhodnutí by bylo v referendu přijato, pokud by nadpoloviční většina hlasujících a současně nejméně 25 % všech občanů oprávněných v referendu hlasovat odpověděla na otázku položenou v referendu kladně nebo záporně.<sup>169</sup> Rozhodnutí přijaté v referendu zavazuje vládu a obě komory Parlamentu po dobu volebního období Poslanecké sněmovny, v němž se referendum konalo, nejméně však po dobu 3 let ode dne oznámení výsledků hlasování v referendu. Vláda by také měla za úkol rozhodnutí v rámci své působnosti provést. Naopak obě komory Parlamentu by měly po výše uvedenou dobu zákaz přijmout usnesení, které by bylo v rozporu s rozhodnutím přijatým v referendu. V návrhu však není opět stanovena žádná sankce za porušení výše uvedených povinností.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> V návrhu ústavního zákona o celostátním referendu není explicitně stanoveno, že prezident referendum vyhlásí ve lhůtě 30 dní ode dne, kdy se na tom usnese vláda. Tato informace je uvedena pouze v důvodové zprávě. Logickým výkladem je však možné dospět k závěru, že navrhovatelé ústavního zákona považovali usnesení vlády také za jednu z podmínek, kdy by prezident referendum vyhlásil.

<sup>169</sup> Reálně by se tak pro přijetí závazného rozhodnutí musela minimální účast pohybovat kolem 50 %.

<sup>170</sup> Navíc, jak již bylo také uvedeno výše v této práci, povinnost uložená poslancům a senátorům nepřijmout usnesení, jež by bylo v rozporu s rozhodnutím přijatým v referendu, naráží na zásadu volného mandátu, která je stanovena v čl. 26 Ústavy.

O stejné věci by se mohlo referendum konat nejdříve po skončení volebního období Poslanecké sněmovny, v němž se referendum konalo, a současně po uplynutí nejméně 3 let ode dne oznámení výsledku hlasování v předchozím referendu.

Vzhledem k blížícímu se konci volebního období Poslanecké sněmovny a aktuální politické situaci není pravděpodobné, aby byl tento návrh ústavního zákona přijat. Bude tedy záležet na budoucích ústavodárcích, zda budou mít vůli do českého právního řádu zakotvit ústavní zákon o celostátním referendu obecně upraveném, a pokud ano, jakým způsobem tak učiní. V závěrečné části této práce se pokusím nastínit některé otázky, jež by si budoucí ústavodárce měl položit a vypořádat se s nimi před přijetím takového ústavního zákona.

### 3. Referendum de lege ferenda

Příznivci zavedení obecného celostátního referenda odkazují na čl. 2 odst. 2 Ústavy, který zní: „[ú]stavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“, a na čl. 21 odst. 1 Listiny, podle něhož „[o]bčané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“

Čl. 21 odst. 1 Listiny tedy dává právo občanům, aby se na správě věcí veřejných podíleli přímo (dokonce uvedeno na prvním místě před svobodnou volbou zástupců). Je však otázkou výkladu, zda se přímým výkonem správy věcí veřejných myslí instituty přímé demokracie, nebo pasivní volební právo.

Oproti tomu výklad čl. 2 odst. 2 Ústavy je o něco jasnější. Na základě tohoto ustanovení je možné zakotvit do právního řádu ústavním zákonem institut přímé demokracie, pomocí kterého by bylo možné vykonávat státní moc přímo. Sporné je však, zda by se mělo jednat o ústavní zákon obecný, nebo přijatý *ad hoc* pro konkrétní záležitost. Například v důvodové části návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování a o lidové iniciativě poslanec prof. Zdeňka Jičínského a dalších je pro obecnou úpravu argumentováno tím, že ústavodárce užívá u slovesa „*vykonat*“ ve vedlejší větě souvětí vidu nedokonavého („*vykonává*“), ústavodárce proto počítal s tím, že na základě přijatého ústavního zákona bude možné vykonat státní moc přímo opakovaně. Navrhovatelé dále argumentovali tím, že Ústava počítá s ústavním zákonem, tedy se zákonodárnou úpravou v pravém smyslu obsahující pravidla, tj. úpravou vztahující se na případy stejného druhu a neurčeného počtu.<sup>171</sup>

Nebezpečí *ad hoc* normy skýtá její nepředvídatelnost. Referendum by se mohlo pokaždé konat podle různých pravidel, což by mohlo způsobovat právní nejistotu a dávalo by to větší prostor pro zneužití referenda (například nebude dán stejný prostor odpůrcům i příznivcům návrhu, o kterém se bude v referendu hlasovat). Nebezpečí zneužití *ad hoc* referenda je však alespoň částečně eliminováno tím, že pro jeho konání je nutné, aby byl přijat ústavní zákon, jenž

---

<sup>171</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu ústavního zákona o lidovém hlasování (referendu) a o lidové zákonodárné iniciativě (PSP ČR tisk 149, 1997), Obecná část.

vyžaduje přijetí kvalifikovanou většinou v Parlamentu, a tedy silnou politickou podporu.

Pokud se v budoucnu přeci jenom podaří přijmout obecnou úpravu o celostátním referendu, přineslo by to i vyšší právní jistotu a předvídatelnost ohledně konání celostátního referenda. Je však nutné při její tvorbě pečlivě zvažovat její dopady na právní řád ČR a na společnost. Pokud by na základě obecného ústavního zákona o celostátním referendu byla přijímána rozhodnutí, která by v právním řádu neměla místo a stávala by se *lex imperfecta*, nebo pokud by nebylo možné konat platné referendum kvůli vysoko nastavenému kvoru, byl by přínos takové normy v právním řádu nulový, neboť by se nevyužilo největší přednosti referenda, čímž je vyslyšení vůle lidu.<sup>172</sup>

### 3.1. Předmět referenda

Při přijetí obecného ústavního zákona o celostátním referendu je nutné vymezit, o čem je a není možné hlasovat. Ústava v čl. 2 odst. 1 hovoří o tom, že státní moc je vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Přímý výkon státní moci je tedy dle Ústavy možný v těchto oblastech.

Zasahovat referendem do moci soudní by nebylo vhodné. Někteří autoři sice upozorňují na to, že moc soudní postrádá demokratické prvky<sup>173</sup> a trpí tím, že je až příliš vzdálená občanům, referendum by však dle mého názoru nebylo cestou, jak tento deficit napravit. V historii existují i případy, kdy lid na základě referenda rozhodoval o vině a trestu konkrétních jedinců,<sup>174</sup> v dnešní společnosti by však takový soudní proces neobstál (pouze soud rozhoduje o vině a trestu, každý případ je nutné zkoumat individuálně). Za určitých podmínek je v Lichtenštejnsku

---

<sup>172</sup> DICEY, Albert Venn, ALLISON, J. W. F., ed. *Lectures on comparative constitutionalism*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013. The Oxford edition of Dicey, s. 25.

<sup>173</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 157.

KÜHN, Zdeněk. Laický prvek v justici – archaismus v 21. století nepotřebný? In: *Jiné právo* [online]. 2008 [cit. 2017-02-20]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/10/laick-prvek-v-justici-archaismus-v-21.html>.

<sup>174</sup> Známý je například soudní proces se Sokratem.

umožněno referendem zasahovat do personálního složení soudu.<sup>175</sup> U zástupců vybraných referendem je ale ohrožena jejich nezávislost, neboť se mohou snažit zalíbit lidu. Obdobné by platilo i v případě, pokud by bylo možné na základě referenda soudce odvolat. Referendem by se tedy dle mého názoru nemělo vůbec zasahovat do moci soudní (jak do výkonu, tak i do personálního složení). Obdobně jako platí u petice, že se peticí nesmí zasahovat do nezávislosti soudu (čl. 18 odst. 2 Listiny), bylo by vhodné upravit i zákaz zásahu celostátního referenda do moci soudní.

Jiné to však bude v případě moci výkonné. U moci výkonné si lze představit referendum jako vhodný prostředek, prostřednictvím něhož by bylo možné vytyčit hlavní cíle politiky státu. Stejně jako u moci soudní je však vyloučené, aby se o právech a povinnostech konkrétních jednotlivců rozhodovalo v referendu. Referendum by proto nemělo nahradit proces vydávání individuálních správních aktů.

Obdobně by předmětem referenda nemělo být personální složení orgánů moci výkonné. Výjimkou z tohoto zákazu by mohlo být odvolání prezidenta republiky. Institut odvolání prezidenta sice naše Ústava zná, je ale pouze v rukou Senátu, který může se souhlasem Poslanecké sněmovny podat ústavní žalobu proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu. Senát tak může učinit, pokud se prezident dopustí velezrady nebo hrubě poruší Ústavu nebo jinou součást ústavního pořádku. Novelou Ústavy ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., kterým byla do českého právního řádu zakotvena přímá volba prezidenta republiky, se však legitimita volby prezidenta posílila, neboť je volen občany přímo. Občané sami rozhodují, kdo bude jejich budoucí hlavou státu a kdo je bude reprezentovat, mohli by mít také právo prezidenta odvolat prostřednictvím referenda. Jelikož prezident není ze své funkce odpovědný žádnému státnímu orgánu, mohl by institut odvolání prostřednictvím referenda posílit alespoň politickou odpovědnost prezidenta vůči lidu. I tak by tato změna nebyla úplně koncepční, protože personální složení reprezentantů lidu určují především volby.

---

<sup>175</sup> JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústavní změny (po lichtenštejnsku). In: JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK, ed. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 370-384.



Referendum ve vztahu k moci zákonodárné by se mohlo v určitých případech stát součástí zákonodárného procesu a jiných schvalovacích a rozhodovacích procesů. Pokud by referendu předcházela zákonodárná lidová iniciativa, mohlo by referendum taktéž nahrazovat zákonodárny proces. Návrh zákona vzešlý z lidové iniciativy schválený v referendu by se stal zákonem.

Podle čl. 26 Ústavy nejsou poslanci a senátoři při výkonu svého mandátu vázáni žádnými příkazy, předmětem referenda by proto neměly být pokyny zákonodárcům, aby schválili určitý předpis. Zároveň odvolávat poslance a senátory z funkce prostřednictvím referenda by nebylo vhodné, neboť by to mohlo ohrozit volnost jejich mandátu a tlačit je k „*libivým*“ rozhodnutím.

V referendu by tedy mohl být umožněn až na určité výjimky výkon moci výkonné a zákonodárné. Výkon moci výkonné a zákonodárné prostřednictvím referenda by však stále byl výkonem moci již ústavním pořádkem ustavené, nikoliv výkonem moci ustavující (rozhodnutí v referendu podle ústavního zákona o celostátním referendu by neměla mít revoluční povahu). Je proto i při rozhodování v referendu nutné ctít základní zásady státu (materiální jádro Ústavy), včetně základních lidských práv a svobod.

Jak moc restriktivně by měla být omezena možnost hlasovat o uspořádání státu a o základních lidských právech a svobodách, by bylo předmětem politické debaty. Askari a Wintř vymezi pět možností, jak lze při rozhodování v referendu omezit zásah do lidských práv: a) zákaz rozhodovat v referendu o změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, b) zákaz hlasovat o ústavních zákonech, kterými by bylo možné zasahovat do té části ústavního pořádku, která zakotvuje základní práva a svobody, c) zákaz zasahovat do rozsahu základních lidských práv a svobod, který by byl dle Listiny a mezinárodních úmluv (včetně soudního výkladu) nepřipustný, d) zákaz jakýchkoliv zásahů do základních práv a svobod (nejen nepřipustných), e) vyloučení jakékoliv otázky, která by se týkala rozsahu některého základního práva a svobody.<sup>176</sup> Takovéto rozčlenění by měl brát v úvahu také ústavodárce, neboť v případě první kategorie mohou být

---

<sup>176</sup> WINTR, Jan a Daniel ASKARI. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, 155(2), s. 132.

přijata v referendu rozhodnutí, která mohou podstatně ovlivnit podobu státu, kdežto poslední kategorie téměř vylučuje konání referenda, protože skoro každé rozhodnutí státní moci se týká některého z lidských práv.

V návrzích ústavních zákonů o celostátním referendu byly také často zmíněny výluky ohledně státních příjmů, výdajů a rozpočtů. Podle čl. 42 odst. 2 Ústavy schvaluje státní rozpočet a státní závěrečný účet pouze Poslanecká sněmovna a podle čl. 42 odst. 1 Ústavy může tyto návrhy Poslanecké sněmovně podat pouze vláda. Pokud by bylo možné hlasovat v referendu o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu, nebyla by respektována Ústava. Úprava v Ústavě také zakládá alespoň politickou odpovědnost za státní rozpočet vládě a poslancům, kteří návrhy schválili. Jsou tak nuceni si počínat rozvážně. Lid tuto odpovědnost nemá. Na druhou stranu se dá předpokládat, že by lid nepřijal rozhodnutí, které by znamenalo kolaps státu. Sestavování rozpočtu však také patří mezi odborné činnosti vyžadující podrobnou znalost veřejných financí. Nebylo by tedy zřejmě ani v silách občanů seznámit se plně se všemi nutnými údaji potřebnými pro sestavení rozpočtu. Vyloučit schvalování a sestavování státního rozpočtu v referendu by bylo proto vhodné.

Se státním rozpočtem souvisí problematika příjmů a výdajů státu, jako jsou daně nebo sociální dávky. Odpůrci referend týkajících se příjmů a výdajů státu argumentují tím, že občané zneužijí referendum k tomu, aby se zbavili daňové zátěže nebo aby naopak rozhodli o zavedení vysokých sociálních dávek. Proti tomuto argumentu je možné uvést zkušenost s referendem ze Švýcarska. V roce 2016 občané v Švýcarsku jednoznačně odmítli v referendu zavedení tzv. nepodmíněného základního příjmu, který by všem obyvatelům zajistil stálý příjem, bez ohledu na to, zda jsou zaměstnaní, nebo nikoliv.<sup>177</sup> V zájmu většiny občanů jistě nebude devastace státu, lze proto předpokládat, že občané budou v referendu hlasovat mnohem racionálněji, než odpůrci zavedení referenda předpokládají.

Dalším okruhem, u kterého je nutné zvážit, zda je možné rozhodovat v referendu, jsou mezinárodně právní závazky. Čl. 10a odst. 2 Ústavy dává

---

<sup>177</sup> Vorlage Nr. 601. *The portal of the Swiss government* [online]. Bern: The Federal Council, 2016 [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20160605/det601.html>.

možnost, aby souhlas s mezinárodní smlouvou, na základě které se některé pravomoci orgánů ČR přenesou na mezinárodní organizaci, byl vysloven v referendu. Pokud již Ústava tuto možnost předpokládá, bylo by vhodné, aby bylo možné o souhlasu s takovými mezinárodními smlouvami v referendu hlasovat. Mimochodem i jediné celostátní referendum, které se zatím konalo na území ČR, bylo právě uspořádáno v souvislosti s vyslovením souhlasu o přistoupení k EU.

Je-li možné vyslovit v referendu souhlas s takovouto mezinárodní smlouvou, lze uvažovat i o tom, zda by mohly být předmětem hlasování také ostatní mezinárodní smlouvy. Významný dopad na fungování státu mají mezinárodní smlouvy podle čl. 49 Ústavy, neboť takové mají dle čl. 10 Ústavy aplikační přednost před zákonem. Schválení těchto smluv je nyní v rukou Parlamentu, v budoucnu by se však na jejich schvalování mohl podílet také lid. Méně představitelné je to však u tzv. vládních a rezortních mezinárodních smluv. Tyto smlouvy nepodléhají schválení Parlamentu, nevyžaduje se tedy většinová politická shoda. Významnost těchto mezinárodních smluv není tak zásadní, neboť nejsou pro občany přímo závazné (nejsou-li transformovány do vnitrostátního předpisu), zavazují pouze stát.<sup>178</sup>

Širší politická shoda se naopak předpokládá pro přijetí volebního zákona, zákona o zásadách a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu. K přijetí těchto zákonů je totiž zapotřebí, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou i Senátem. Schválení těchto zákonů proto musí předcházet deliberace na půdě Parlamentu. Pokud by mohlo být schválení těchto zákonů přeneseno na lid v referendu, vznikl by prostor pro obejití Parlamentu. Zároveň by mohla být neuváženou změnou volebního zákona ohrožena i ochrana menšin (např. stanovením vysoké volební klauzule). Vyloučení těchto zákonů z předmětu referenda by proto bylo dle mého názoru rozumné.

Posledním okruhem, kde je nutné promyslet, zda by bylo vhodné, aby rozhodl lid v referendu, jsou otázky bezpečnosti státu. Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti ČR, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a

---

<sup>178</sup> MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK in SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony, s. 503.

majetkových hodnot je dle čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti státu základní povinností státu. Pokud jsou tyto hodnoty ohroženy, je možné dle čl. 2 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti státu vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav. O jejich vyhlášení rozhoduje buď Parlament, nebo vláda.<sup>179</sup> Parlament a vláda dále rozhodují o dalších opatřeních týkajících se bezpečnosti státu podle čl. 43 Ústavy.<sup>180</sup> Všechna výše uvedená rozhodnutí státních orgánů reagují na mimořádnou situaci, která se týká bezpečnosti státu. I tato rozhodnutí by měla zůstat v rukou zvolených zástupců lidu nebo jimi ustavenou vládou, neboť se u těchto rozhodnutí vyžaduje rychle a pružně reagovat na mimořádnou situaci.

### 3.2. Forma a závaznost přijatých rozhodnutí

Aby lid skutečně vykonával státní moc přímo, bylo by vhodné, aby výsledky referenda byly závazné a měly tak přímý účinek na fungování státu.<sup>181</sup> Konzultativní referenda nemusí být vyloučena. U tohoto typu referend však není nutné, aby byla pro ně přijata závazná pravidla, neboť jejich primární funkcí je funkce poradní. Smyslem není rozhodnout, tudíž sám vyhlášovatel konzultativního referenda by si měl stanovit pravidla, jež mu zaručí, aby byl výstup z referenda pro něj relevantní.

Rozhodnutí přijatá v referendu by měla být nejen závazná, ale taktéž vymahatelná.<sup>182</sup> Pokud by tomu tak nebylo, hrozilo by oslabení důvěry lidu

---

<sup>179</sup> Nouzový stav vyhláší vláda, stav ohrožení státu a válečný stav vyhláší Parlament.

<sup>180</sup> Parlament rozhoduje o účasti ČR v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je ČR členem, vyslovuje souhlas s vysláním ozbrojených sil ČR mimo území ČR, a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území ČR, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě. Vláda rozhoduje o vyslání ozbrojených sil ČR mimo území ČR a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR, a to nejdéle na dobu 60 dnů, jde-li o plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení, účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je ČR členem, a to se souhlasem přijímajícího státu, účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích. Vláda dále rozhoduje o průjezdu ozbrojených sil přes území ČR nebo o jejich přeletu nad územím ČR, o účasti ozbrojených sil ČR na vojenských cvičeních mimo území ČR a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území ČR. Parlament může rozhodnutí vlády zrušit, ke zrušení rozhodnutí vlády postačuje nesouhlasné usnesení jedné z komor přijaté nadpoloviční většinou všech členů komory.

<sup>181</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In: SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony, s. 30.

<sup>182</sup> Například podle Kodexu dobré praxe v oblasti referend vydaného tzv. Benátskou komisí (poradní orgán Rady Evropy) by měly být účinky referenda v právním předpise jasně vymezené.

v politický systém, neboť požadovaný, občany odhlasovaný, výsledek by se nedostavil. Aby mohlo být rozhodnutí přijaté v referendu úspěšně vymáháno, je nezbytné stanovit formu tohoto rozhodnutí a jeho postavení v právním řádu. Nejjednodušší cestou je využít právní instituty, které již český právní řád zná a pracuje s nimi. Pokud by rozhodnutí v referendu mohlo nahradit rozhodnutí státních orgánů, nebylo by nutné hledat pro rozhodnutí přijaté v referendu místo v českém právním řádu. Zároveň by byla zřejmá jeho právní síla.

Rozhodnutí přijaté v referendu týkající se mezinárodních smluv by mohlo nahrazovat souhlas, který obvykle vyslovuje Parlament. V referendu by také mohly být přijímány nebo odmítány ústavní zákony a obyčejné zákony. Ústava 1920 může posloužit jako příklad úpravy, jež umožňovala přijmout prostřednictvím referenda zákon.<sup>183</sup> Podle § 46 odst. 1 Ústavy 1920 mohla vláda předložit k hlasování lidu vládní návrh zákona, který Národní shromáždění zamítlo. Usnesení vlády muselo být jednomyslné. V praxi se však žádné referendum podle tohoto ustavení nerealizovalo, neboť nebyl přijat prováděcí předpis. Naopak rušit zákony prostřednictvím referenda umožňuje například právní řád Slovinska. Dle čl. 90 ústavy Slovinské republiky může 40 000 voličů požádat Národní shromáždění o vyhlášení referenda o zrušení zákona, který byl schválen, avšak se ještě nestal účinným. Osobně si dokážu představit vtělení každé z těchto variant do českého právního řádu, protože v obou případech je vždy jasné, o čem se hlasuje a jakou podobu bude mít přijaté rozhodnutí. Před přijetím obdobné úpravy je však nutné se zamyslet i nad možnými negativními dopady. Úprava podobná té z Ústavy 1920 by vládě umožňovala obcházet Parlament. Pokud by naopak ústavodárce přijal úpravu podobné té slovinské, bylo by pro Parlament složitější přijímat nepopulární právní předpisy.<sup>184</sup> Na druhou stranu by zákonodárci byli nuceni svá rozhodnutí více hájit před veřejností, což by mohlo u občanů povzbudit zájem o politické dění.

---

<sup>183</sup> ADAMOVÁ, Karolina. Možnosti a limity uplatnění referenda ve 20. století - zkušenosti první ČSR. In: MALÝ, Karel a Michal TOMÁŠEK. *Nové jevy v právu na počátku 21. století: Historické impulzy rozvoje práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 157-176. ISBN 978-80-246-1686-5.

<sup>184</sup> Jako byl například zákon č. 428/2012 Sb. o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů.

Problematictější jsou rozhodnutí přijatá v referendu ve vztahu k moci výkonné. Mnohé návrhy ústavních zákonů o celostátním referendu počítaly s tím, že rozhodnutí přijaté v referendu bude jakýmsi pokynem, který bude zavazovat státní orgány. Právní řád však takovéto pokyny nezná. Nejblíže tomuto pokynu by mohlo být usnesení vlády. Usnesení vlády nejsou obecně závaznými právní předpisy,<sup>185</sup> zavazují však členy vlády, protože se jedná o interní předpisy. Jelikož jsou vydávány vládou, jež stojí na vrcholu moci výkonné, jedná se o vhodný prostředek ke sjednocení činnosti podřízených státních orgánů. Rozhodnutí přijaté v referendu by tak mohlo být ekvivalentem usnesení vlády. Problémem však stále zůstává vymahatelnost takového rozhodnutí ze strany lidu. Nedodržení rozhodnutí přijatého v referendu by v tomto případě opět zakládalo pouze politickou odpovědnost, neboť mimo státní správu by takové rozhodnutí přímé účinky nemělo.

V souvislosti se závazností rozhodnutí přijatého v referendu je nutné zvážit také možnost budoucí změny přijatého rozhodnutí. Jelikož se společnost stále vyvíjí, je třeba i na tento vývoj reagovat novou právní regulací. Proto by mělo být možné rozhodnutí přijaté v referendu v budoucnu změnit. Změnu je možné učinit různými způsoby. Například hlasováním v novém referendu, přehlasovat rozhodnutí přijaté v referendu kvalifikovanou většinou v Parlamentu, případně i obyčejným legislativním postupem. Aby však nedocházelo ke změnám bezprostředně poté, co bylo rozhodnutí přijato, může být stanovena nejkratší doba, po kterou toto rozhodnutí nebude možné změnit.

### **3.3. Právo iniciovat referendum**

Další otázkou, kterou je nutné se před přijetím ústavního zákona o celostátním referendu zabývat, je, kdo by mohl referendum iniciovat. Jak již bylo několikrát zmíněno, ČR je reprezentativní demokracie, přímá demokracie by měla být pouze doplňkem stávajícího modelu. Státní moc je tedy propůjčena reprezentantům lidu, tito reprezentanti by tak měli mít možnost rozhodnout, kdy by bylo vhodné vyzvat lid, aby se zapojil do výkonu státní moci.

---

<sup>185</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 482/97.

Právo iniciovat referendum by tak primárně měly mít státní orgány. Při rozhodování o tom, který ze státních orgánů by mohl mít tuto pravomoc, je ale nutné mít na zřeteli, že dojde k posílení pravomocí tohoto orgánu a i jeho postavení vůči ostatním ústavním orgánům se změní. Například pokud by se v referendu mohlo rozhodovat o zákonech a právo iniciovat referendum by měl některý z orgánů moci výkonné, mohl by být tímto způsobem obcházen Parlament, neboť by se zákony mohly schvalovat prostřednictvím referenda. Od parlamentního systému vlády bychom se tak mohli lehce přiblížit k poloprezidentskému systému.<sup>186</sup>

Osobně bych mezi státní orgány s právem iniciovat referendum zařadil obě komory Parlamentu a vládu. Rozlišil bych však, jaký typ referenda by mohl každý z těchto orgánů iniciovat. Vláda určuje směr státní politiky, mohla by proto využívat referenda jako prostředku, jenž by jí potvrdil, že s jejími kroky souhlasí i občané. Vláda by tak měla právo vyhlásit referendum věcné. Oproti tomu Parlament směr státní politiky přímo neurčuje, právo iniciovat věcné referendum by mu proto nenáleželo. Parlament ale ztělesňuje moc zákonodárnou, měl by mít proto pravomoc rozhodnout, kdy bude vhodné, aby se do zákonodárského procesu zapojil lid, tudíž i rozhodnout, kdy by mělo být vyhlášeno referendum zákonodárné (případně ústavodárné). Disponovat právem iniciovat zákonodárné referendum by mohla každá z komor Parlamentu. Tímto by bylo zaručeno rovné postavení Poslanecké sněmovny i Senátu. Parlament jako celek by dále mohl rozhodovat o tom, že se o schválení parlamentní mezinárodní smlouvy bude hlasovat v referendu.

Uvažovat je také možné o iniciaci referenda „*zdola*“.<sup>187</sup> V takovém případě je však velmi důležité stanovit, o jakých otázkách by se mohlo na základě referenda iniciovaného *zdola* hlasovat. V úvahu připadá již zmíněný slovinský model, který umožňuje hlasovat o přijatém zákonu, jenž nenabyl účinnosti. Lid pak může

---

<sup>186</sup> BICAN, Jaroslav. Potřebuje Česko revizi politického systému a ústavy?: Rozhovor s Janem Wintrem. In: *Zprávy - Tiscali.cz* [online]. Praha: Tiscali Media, 2017 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: <https://zpravy.tiscali.cz/potrebuje-cesko-revizi-politickeho-systemu-a-ustavy-rozhovor-s-ustavnim-pravnikem-296294>.

<sup>187</sup> Podle Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1704 o dobré praxi v oblasti referend je dokonce vhodné, aby bylo umožněno iniciovat referendum tímto způsobem.

zastávat funkci jakéhosi negativního zákonodárce. Navrhnout by bylo také možné věcné referendum (například aby se ČR ucházela o kandidaturu na pořádání olympijských her), případně navrhnout odvolání prezidenta ze své funkce.

Dále je třeba určit, jakou by tato iniciace měla mít podobu. Nejjednodušším řešením je iniciace prostřednictvím prosté petice, pod kterou by se muselo podepsat určité množství občanů. Požadavkem platnosti petice by mohla být úředně ověřená pravost podpisů. V takovém případě je však vhodné, aby množství podpisů potřebných k platnosti petice bylo nižší než v případě prosté petice, neboť je složitější získat úředně ověřený podpis než podpis neověřený.<sup>188</sup>

### 3.4. Kvorum

Pokud by bylo referendum iniciováno shora, jeví se kvorum účasti nadbytečným, neboť sám státní orgán rozhodl, že si přeje, aby se o dané otázce konalo referendum, proto není ani nutné, aby byla zajištěna minimální volební účast. Uvažovat je však možné o schvalovacím kvoru. Přijímání ústavních zákonů nebo rozhodování o mezinárodních smlouvách zmíněných v čl. 10a odst. 1 Ústavy má velký dopad na uspořádání státu, vyžadovat kvalifikovanou schvalovací většinu u tohoto typu rozhodování je tak obhajitelné.

Stanovit kvorum účasti je naopak vhodné u referenda, jež bylo iniciováno zdola. Pokud lid projeví vůli o nějaké otázce rozhodnout, měl by mít také zájem se referenda aktivně účastnit. U stanovení kvora účasti je však nutné pečlivě zvážit, jak vysoké by mělo být. Pokud by bylo kvorum příliš vysoké, může to mít za následek, že by se konání referenda stalo prakticky nemožným. V takovém případě by totiž bylo jednodušší referendum bojkotovat, než jej uskutečnit. Jelikož v ČR není stanovena povinná volební účast, bylo by pro odpůrce návrhu předloženého k rozhodnutí v referendu mnohem snazší referendum zmařit tím, že se jej nezúčastní, neboť se nepodaří splnit kvorum účasti. Pokud by podpořili protinávrh a vyjádřili tak svůj názor, mohli by tím paradoxně pomoci protistraně.<sup>189</sup> Například

---

<sup>188</sup> VODEHNAL, Ondřej. *Registrace kandidátů na úřad prezidenta republiky*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

<sup>189</sup> GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*. Northampton, MA: Edward Elgar, c2011. Research handbooks in comparative law, s. 50.



na Slovensku se kvůli vysoko nastavenému kvoru podařilo prozatím uspořádat pouze jedno platné celostátní referendum.<sup>190</sup> O schvalovacím kvoru u referenda iniciovaného zdola platí obdobně to, co bylo zmíněno v předchozím odstavci.

### 3.5. Soudní přezkum

Aby se v referendu nehlasovalo o předmětu, který je z hlasování vyloučen, je vhodné zajistit předběžný soudní přezkum. Tímto postupem by se ušetřily peněžní prostředky, které by se musely vynaložit v souvislosti s konáním neplatného referenda. Většina návrhů ústavních zákonů o celostátním referendu počítala s tím, že by soudní přezkum zajišťoval Ústavní soud. S tímto mohu jen souhlasit. Rozhodnutí přijaté v referendu bude mít podporu většiny hlasujících, což může být i většina občanů (bude záležet na účasti), a je proto důležité, aby takto přijaté rozhodnutí s velkou legitimitou zároveň splňovalo požadavky stanovené ústavním pořádkem, tedy i ústavním zákonem o celostátním referendu. Ústavní soud jako ochránce ústavnosti je tudíž vhodným adeptem, jenž by soudní přezkum předmětu referenda zajišťoval. Přezkum legality postupu konání referenda by ale mohlo zajišťovat správní soudnictví obdobně, jako tomu je u parlamentních voleb.

### 3.6. Informační kampaň a její financování

Před samotným hlasováním je nutné zajistit, aby občané byli dostatečně seznámeni s danou problematikou, o které se má hlasovat. Napadají mě dva způsoby, jak tak učinit. Informační kampaň mohou vést buď státní orgány, nebo ji mohou zajistit jiné subjekty, jež sdružují podporovatele nebo odpůrce návrhu, o kterém se má v referendu hlasovat. Například ve Švýcarsku má informační povinnost vůči občanům Federální rada, jež také občanům zprostředkovává argumenty pro a proti.<sup>191</sup> Má rovněž právo vyjádřit své stanovisko.<sup>192</sup> I když

---

<sup>190</sup> KUŽELEWSKA, Elzbieta. Referendum in the Czech Republic and Slovakia. *Annales UMCS, Politologia*. 2015, 21(1), DOI: 10.2478/curie-2013-0007. ISSN 2300-7567. Dostupné také z: <http://www.degruyter.com/view/j/curie.2013.21.issue-1/curie-2013-0007/curie-2013-0007.xml>.

<sup>191</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), s. 145.

<sup>192</sup> Aktuálně se například vyjádřila pro schválení úplné revize energetického zákona (více Energy Act (EnA)). *The portal of the Swiss government* [online]. Bern: The Federal Council, 2017 [cit. 2017-04-22]. Dostupné z: [lurl.cz/nt4JU](http://lurl.cz/nt4JU).

poskytnuté informace mají být nestranné, může být někdy složité tento požadavek dodržet, zvláště pokud jedna z variant, o které se má hlasovat, je státním orgánem upřednostňována.

Naproti tomu ve Velké Británii mají státní orgány a další subjekty, jejichž činnost je hrazena úplně nebo převážně z veřejných prostředků, zákaz se informační kampaně účastnit. Informační kampaň zde zajišťují buď přímo registrovaní podporovatelé a odpůrci návrhu anebo organizace určené Volební komisí, jež zastřešují každý z těchto táborů. Tyto zastřešující organizace navíc obdrží příspěvek na kampaň (příspěvky musí být pro všechny organizace stejné a nesmí převyšovat 600 000 liber) a mají další práva, jako například právo na vysílací čas ve veřejnoprávních médiích, jenž je mezi tyto organizace rovnoměrně rozdělen.<sup>193</sup> Poskytnuté informace jsou sice jednostranné, každý z voličů má však možnost se seznámit s argumenty obou stran. Problémem ale může být, pokud se tyto argumenty nezakládají na pravdě. Zda je možné šíření desinformací zabránit nějakými legálními mechanismy, zůstává otázkou. Šíření desinformací může částečně pomoci dostatečně dlouhá kampaň, kdy je dán prostor a čas k vyvrácení nepravdivého argumentu.<sup>194</sup> Ani tímto způsobem však nelze garantovat, že všechny užití informace budou pravdivé a ověřitelné.

Rovněž je příhodné, aby financování této kampaně bylo transparentní, zvláště pokud by byla informační kampaň vedena jinými než státními orgány. Inspirovat se ústavodárce může v již výše zmíněné britské úpravě nebo dokonce v českém právním řádu, konkrétně v zákoně o volbách do Parlamentu ČR.<sup>195</sup> Podporovatelé i oponenti by měli vést volební účet a veřejně zpřístupnit údaje o financování informační kampaně. Určitě také stojí za zvážení, zda nestanovit limity pro financování kampaně. Tyto limity mohou zajistit vyrovnanější politickou soutěž a snížit vliv ze strany třetích subjektů, jež poskytly finanční dar na informační kampaň.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Část 7. Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

<sup>194</sup> QVORTRUP, Mads. *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014, s. 136.

<sup>195</sup> Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

<sup>196</sup> INGRID VAN BIEZEN. *Financing political parties and election campaigns: guidelines*. Strasbourg: Council of Europe, 2003, s. 36.

Je tedy na zvážení ústavodárce, kterou cestu zvolí. Určitě je ale vhodné, aby informační kampaň byla právně upravena, neboť pouze dostatečně informovaný lid je schopen o svém budoucím osudu rozhodovat.

## Závěr

V této práci jsem se věnoval tématu celostátního referenda v ČR. Jelikož v českém právním řádu neexistuje obecný právní předpis, podle něhož by se mohlo konat celostátní referendum, zaměřil jsem se především na analýzu návrhů ústavních zákonů obecně upravujících celostátní referendum, jež byly předloženy Poslanecké sněmovně od vzniku ČR až ke dni dokončení této práce, a dále jsem se zamyslel nad tím, co by měl vzít ústavodárce v úvahu před schválením takového předpisu.

Po úvodní teoretické části jsem provedl analýzu jednotlivých návrhů ústavních zákonů obecně upravujících celostátní referendum. Od vzniku ČR bylo Poslanecké sněmovně předloženo celkem dvacet návrhů ústavních zákonů o obecném celostátním referendu, převažovaly návrhy poslanecké (celkem čtrnáct), zbytek tvořily návrhy vládní. Některé návrhy jednotlivých politických stran se opakovaly nebo došlo pouze k drobné modifikaci předchozích návrhů.

Nejvíce návrhů bylo předloženo ve třetím volebním období Poslanecké sněmovny. Motivací byla potřeba přijmout právní předpis, na základě kterého by bylo možné uspořádat referendum o přistoupení k EU. Nakonec se toto referendum konalo podle ústavního zákona přijatého *ad hoc*. Naopak po přijetí tohoto ústavního zákona zájem zákonodárců o referendum opadl, neboť v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny byl předložen pouze jeden návrh na zavedení obecného celostátního referenda.

Kromě toho, že všechny v práci uvedené návrhy upravovaly referendum obecně, jejich předkladatelé do nich rovněž vždy zahrnuli možnost soudního přezkumu, jež by zajišťoval Ústavní soud. Většinou by se také jednalo o referendum celostátní, pouze v jednom případě (poslanecký návrh č. 1) byla součástí návrhu i úprava lokálního referenda, jež však nebyla provedena důsledně. Ve zbytku se jednotlivé návrhy lišily a není možné říci, že by existoval určitý prvek, který by je všechny spojoval.

Lze si však povšimnout, že posledních pět vládních návrhů upravovalo pouze referendum věcné. Věcná referenda, tak jak byla v těchto návrzích zpracována, mohou být problematická ve vztahu k vymahatelnosti rozhodnutí v nich přijatých,

protože státní orgány zavazují pouze politicky. Nemyslím si, že by taková úprava referenda byla tou nejvhodnější. Z pohledu navrhovatelů se však mohlo jednat o variantu nejschůdnější pro přijetí návrhu ústavní většinou v obou komorách Parlamentu, neboť vyloučili zásah do moci zákonodárné.

V závěrečné části této práce jsem se zaměřil na identifikaci úskalí, s nimiž se bude muset ústavodárce vypořádat při schvalování ústavního zákona o obecném celostátním referendu. Nejprve jsem se zamyslel nad tím, o čem by bylo možné hlasovat a jaká by měla být forma a závaznost rozhodnutí přijatých v referendu. Zastávám názor, že by prostřednictvím referenda mohl být umožněn výkon moci výkonné a zákonodárné. Vyloučeny by však měly být otázky, jež by zasahovaly do materiálního jádra Ústavy, rozsahu základních lidských práv a svobod a personálního složení orgánů obou výše zmíněných mocí (s možnou výjimkou v případě prezidenta). Hlasovat by se dále nemělo o otázkách týkajících se bezpečnosti státu, sestavování státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, a schvalování zákonů, k jejichž přijetí je zapotřebí souhlasu obou komor Parlamentu (především volební zákony). Referendum by také nemělo nahrazovat proces vydávání individuálních správních aktů. Aby lid skutečně vykonával státní moc přímo, výsledky referenda musí být závazné a vymahatelné. Rozhodnutí v referendu může nahrazovat rozhodnutí státních orgánů, díky čemuž není nutné hledat pro rozhodnutí přijaté v referendu místo v právním řádu a zároveň je zřejmá jeho právní síla a jeho účinky. Hlasovat by se tak mohlo například o mezinárodních smlouvách, k jejichž schválení se vyžaduje souhlas Parlamentu. Rozhodnutí přijaté v hlasování by nahrazovalo tento souhlas.

Rovněž velmi důležité je zvážit, kdo by mohl referendum iniciovat. Státní moc v ČR vykonávají orgány složené ze zástupců lidu. Možnost iniciovat referendum by tak primárně měly mít státní orgány. Konkrétně bych tuto pravomoc přenechal oběma komorám Parlamentu. Obdobnou pravomoc může mít i vláda, u ní je ale nutné zvážit, jaký by měl být předmět takto iniciovaného referenda (např. zda předmět referenda nezúžit pouze na otázky týkající se záležitostí spadajících pod moc výkonnou). Využíváním takového referenda by totiž mohlo docházet k obcházení Parlamentu (pokud by se mohlo například hlasovat o zákonech). Iniciovat referendum tzv. „zdola“ (na základě lidové iniciativy) by bylo taktéž

možné. I v tomto případě je rovněž důležité zvážit, o čem by bylo možné hlasovat. U tohoto typu referenda je možné stanovit kvorum účasti, jež by motivovalo občany na účasti v referendu. Kvorum by však nemělo být příliš vysoké.

Aby nedocházelo ke střetu rozhodnutí přijatých v referendu s vysokou mírnou legitimitou a ústavností, je na místě upravit i předběžný soudní přezkum, jež by mohl zajišťovat Ústavní soud. Přezkum legality postupu konání referenda by zase mohl být v působnosti správního soudnictví obdobně, jako tomu je u parlamentních voleb.

Pozornosti ústavodárce by taktéž neměla uniknout informační kampaň a její financování. Informační kampaň mohou zajišťovat státní orgány nebo jiné subjekty. Důležité je, aby všem subjektům podporujícím některou z možností, o nichž se má v referendu hlasovat, byl dán stejný prostor ve veřejnoprávních médiích, a aby i veřejné finanční prostředky vyčleněné na informační kampaň byly poskytnuty rovnoměrně mezi všechny tyto subjekty. Osoby zúčastněné na informační kampani musí s finančními prostředky nakládat transparentně a z důvodu zajištění vyrovnanější politické soutěže je vhodné stanovit limity pro financování kampaně.

Jsem přesvědčen, že pro obecnou právní úpravu celostátního referenda existuje v českém právním řádu místo. Obecná právní úprava je dle mého názoru méně zneužitelná oproti ústavním zákonům přijatým *ad hoc* pro konkrétní záležitost, neboť omezuje možnost přijímat pravidla pro konání referenda podle aktuální politické potřeby. Nedá se však očekávat, že by ústavní zákon o obecném celostátním referendu byl v blízké době přijat, neboť se pro jeho přijetí vyžaduje široká politická shoda, jíž se nepodařilo od vzniku samostatné ČR prozatím dosáhnout. Nalezne-li se přeci jenom v budoucnu, neměl by ústavodárce přijímat unáhlená a populistická rozhodnutí, ale přistoupit k přijetí obecné právní úpravy zodpovědně a zvážit všechny dopady související s jejím přijetím. Jedině tak se referendum může stát plnohodnotným nástrojem, jenž zprostředkuje přímý výkon státní moci a přemostí vzdálenost mezi občany a jejich zástupci.

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam publikací

1. ADAMOVIČ, Karolina. Možnosti a limity uplatnění referenda ve 20. století - zkušenosti první ČSR. In: MALÝ, Karel a Michal TOMÁŠEK. *Nové jevy v právu na počátku 21. století: Historické impulzy rozvoje práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 157-176., ISBN 978-80-246-1686-5.
2. CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989. Student (Leges), 289 s., ISBN 06-742-1025-5.
3. DICEY, Albert Venn, ALLISON, J. W. F., ed. *Lectures on comparative constitutionalism*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013. The Oxford edition of Dicey, 352 s., ISBN 978-019-9685-813.
4. DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky: teória a prax*. V Bratislave: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře, 1603 s., ISBN 978-80-89603-39-8.
5. FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011, 370 s., ISBN 978-80-904083-8-8.
6. FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 400 s., ISBN 978-80-7357-685-1.
7. GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*. Northampton, MA: Edward Elgar, c2011. Research handbooks in comparative law, 668 s., ISBN 978-1-84844-539-0.
8. HAHN, Harlan a Sheldon. KAMIENIECKI. *Referendum voting: social status and policy preferences*. New York: Greenwood Press, 1987, 170 s., ISBN 978-031-3256-110.
9. HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Ivana ŠTENGLOVÁ a Pavel ŠTURMA. *Právnícký slovník*. 2. rozš. vyd.

- Praha: Beck, 2003. Beckovy odborné slovníky, 1320 s., ISBN 80-7179-740-5.
10. HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 429 s., ISBN 978-80-7380-395-7.
  11. INGRID VAN BIEZEN. *Financing political parties and election campaigns: guidelines*. Strasbourg: Council of Europe, 2003, 81 s., ISBN 92-871-5356-6.
  12. JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Překlad Břetislav Foustka, Jar Franěk, Jindřich Neudert. V Praze: nákladem Jana Laichtera, 1906. Laichterův výbor nejlepších spisů poučných, kn. 27, 866 s.
  13. JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústavní změny (po lichtenštejnsku). In: JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK, ed. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 370-384., ISBN 8072014870.
  14. KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 295 s., ISBN 978-80-7357-757-5.
  15. KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), 415 s., ISBN 80-86898-98-9.
  16. SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony, 1301 s., ISBN 978-80-7400-590-9.
  17. NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. Vyd. 3., (V Sociologickém nakladatelství (SLON) 1.). Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2006. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), 359 s., ISBN 80-86429-51-2.
  18. PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1, Obecná státověda. Praha: Leges, 2014. Student (Leges), 363 s., ISBN 978-80-7502-053-6.



19. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), 182 s., ISBN 978-80-7357-700-1.
20. QVORTRUP, Mads. *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014, 200 s., ISBN 978-081-2245-806.
21. SKŘEJPEK, Michal. *Latinsko-český slovníček římského práva*. 2., rozš. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 1. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 182 s., ISBN 978-80-7380-387-2.
22. WINTR, Jan a Daniel ASKARI. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, 155(2), s. 121-139., ISSN 0231-6625.
23. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, 271 s., ISBN 978-80-7380-564-7.

### **Judikatura**

1. Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97.
2. Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 21. 5. 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97.
3. Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 28. 10. 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014.
4. Rozhodnutí Federálního nejvyššího soudu Švýcarska ze dne 12. 10. 2012, sp. zn. BGE 139 I 16.

### **Právní předpisy**

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zkratka „Ústava“).
2. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (zkratka „Listina“).

3. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
4. Ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.
5. Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.
7. Zákon č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda.
8. Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.
9. Zákon č. 114/2003., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů.
10. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.
11. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.
12. Zákon č. 428/2012 Sb. o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů.
13. Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.
14. Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu.
15. Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky.
16. Ústava Dánského království (Danmarks Riges Grundlov).
17. Ústava Lotyšské republiky (Latvijas Republikas Satversme).
18. Ústava Slovinské republiky (Ustava Republike Slovenije).
19. Ústava Švýcarské konfederace (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft).

20. Zákon o politických stranách, volbách a referendech (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000).
21. Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1704 o dobré praxi v oblasti referend (Parliamentary Assembly Recommendation n. 1704 (2005) on referendums: towards good practices in Europe).
22. Kodex dobré praxe v oblasti referend vydaný Benátskou komisí (Code of good practice on referendums adopted by the Council for Democratic Elections).

### **Internetové a ostatní zdroje**

1. BICAN, Jaroslav. Potřebuje Česko revizi politického systému a ústavy?: Rozhovor s Janem Wintrem. In: *Zprávy - Tiscali.cz* [online]. Praha: Tiscali Media, 2017 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: <https://zpravy.tiscali.cz/potrebuje-cesko-revizi-politickeho-systemu-a-ustavy-rozhovor-s-ustavnim-pravnikem-296294>.
2. Brno - Referendum. *Brno - oficiální web statutárního města Brna* [online]. Brno: statutární město Brno, 2016 [cit. 2017-03-10]. Dostupné z: <http://www.brno.cz/referendum>.
3. ČERNÝ, Pavel a Tomáš EVAN. Příběhy Sarajevského atentátu a Tajného konta [online]. Praha: *Politická a ekonomická sociologie* [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: [http://pes.fsv.cuni.cz/projekt\\_sarajevo.html](http://pes.fsv.cuni.cz/projekt_sarajevo.html).
4. Energy Act (EnA). *The portal of the Swiss government* [online]. Bern: The Federal Council, 2017 [cit. 2017-04-22]. Dostupné z: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/votes/Popular%20vote%20on%2021%20Mai%202017/Energy-Act.html>.
5. KÜHN, Zdeněk. Laický prvek v justici – archaismus v 21. století nepotřebný? In: *Jiné právo* [online]. 2008 [cit. 2017-02-20]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/10/laick-prvek-v-justici-archaismus-v-21.html>.
6. KUŽELEWSKA, Elżbieta. Referendum in the Czech Republic and Slovakia. *Annales UMCS, Politologia*. 2015, 21(1), DOI: 10.2478/curie-

- 2013-0007. ISSN 2300-7567. Dostupné také z:  
<http://www.degruyter.com/view/j/curie.2013.21.issue-1/curie-2013-0007/curie-2013-0007.xml>.
7. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie ve střední Evropě*. Praha, 2008. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.
  8. Referendum in Southern Sudan. UNMIS - United Nations Mission in the Sudan. *United Nations* [online]. New York City, 2011 [cit. 2017-02-24]. Dostupné z: [1url.cz/Ht4Jm](http://url.cz/Ht4Jm).
  9. Stenoprotokoly ze schůzí Poslanecké sněmovny, sněmovní tisky a důvodové zprávy. Dostupné z webových stránek Poslanecké sněmovny: <http://www.psp.cz>.
  10. Stenozáznamy ze schůzí Senátu. Dostupné z webových stránek Senátu: <http://www.senat.cz>.
  11. The World Factbook — Central Intelligence Agency. *The Central Intelligence Agency* [online]. Washington, D.C. [cit. 2017-02-24]. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2128.html>.
  12. VODEHNAL, Ondřej. *Registrace kandidátů na úřad prezidenta republiky*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.
  13. Vorlage Nr. 601. *The portal of the Swiss government* [online]. Bern: The Federal Council, 2016 [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20160605/det601.html>.

## Abstrakt

Tato práce se zaměřuje na problematiku celostátního referenda v České republice, které Ústava předpokládá, avšak obecná právní úprava v českém právním řádu chybí. Nejobsáhlejší část této práce je proto věnována návrhům ústavních zákonů upravujícím obecně celostátní referendum (dále též „návrhy“), jež byly předloženy Poslanecké sněmovně od vzniku České republiky.

Na začátku práce autor vymezuje pojem referendum a dále provádí kategorizaci referend podle toho, kdo je může iniciovat, kdy se konají, jestli je povinnost je konat, zda jsou jejich výsledky závazné, co může být jejich předmětem, na jakém území se konají, jaká je jejich právní úprava a zda je umožněn soudní přezkum. Toto členění je pro jednodušší představu doplněno o příklady právní úpravy referend z vybraných států Evropské unie (včetně České republiky) a Švýcarska.

Kategorizace referend je užita při analýze návrhů, jíž je věnována druhá část této práce. Z ní je možné například zjistit, kolik návrhů bylo Poslanecké sněmovně od vzniku České republiky předloženo, kdo tak učinil, jakou právní úpravu konkrétní návrhy obsahovaly a jaký byl jejich osud. Autor jednotlivé návrhy podrobuje kritice a upozorňuje na jejich pozitiva a negativa.

Závěrečná část práce je věnována úvahám *de lege ferenda*. Jsou zde identifikována hlavní úskalí, s nimiž se bude muset ústavodárce při schvalování ústavního zákona o obecném celostátním referendu vypořádat. Řešeny jsou především otázky týkající se předmětu referenda (do které ze státních mocí je možné referendem zasahovat a jaké otázky je naopak vhodné z referenda vyloučit), formy a závaznosti rozhodnutí přijatých v referendu, práva iniciovat referendum, stanovení kvora, soudního přezkumu, a informační kampaně (včetně jejího financování). Autor přidává také svůj pohled na věc a uvádí důvody, na základě nichž se domnívá, že by zvolená varianta byla tou nejvhodnější.

# Referendum in the Czech Republic

## Abstract

This thesis focuses on the issue of the national referendum in the Czech Republic, which the Constitution assumes to be held, but the general legal regulation in the Czech legal system is missing. The most extensive part of this work is therefore devoted to the drafts of constitutional acts regulating the general national referendum (hereinafter also "proposals"), which have been submitted to the Chamber of Deputies since the establishment of the Czech Republic.

At the beginning of the work, the author defines the concept of referendum and further categorizes the referendums according to the functions in which people can initiate them, the time when they are held, whether the obligation is to be performed, whether their results are binding, what their subject can be, what territory they are taking, their legislation form and whether judicial review is possible. This categorization is supplemented by examples of legal regulations of referendums from selected European Union countries (including the Czech Republic) and Switzerland.

Categorization of referendums are used in the analysis of proposals, to which the second part of this paper is devoted. It is possible, for example, to find out how many proposals were submitted to the Chamber of Deputies since the establishment of the Czech Republic. Further, who did so, what legislation they contained and what their destiny was. The author submits criticism to individual proposals and draws attention to their positive and negative aspects.

The final part of the thesis is devoted to contemplations *de lege ferenda*. There are identified the main obstacles that the constitutional drafting authority will have to deal with when approving the constitutional law on a general national referendum. In particular, the issues related to the subject of the referendum (with which of the state powers it is possible to interfere and what issues are suitable to be excluded from the referendum), the forms and the binding nature of the decisions adopted in the referendum, the right to initiate the referendum, the

quorum, the judicial review, and the information campaign (including its funding). The author also adds his view on the matter and gives reasons, as for why the chosen option would be the most appropriate.

## **Klíčová slova**

Přímá demokracie

Referendum

Celostátní referendum

## **Keywords**

Direct democracy

Referendum

National Referendum