

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Michaela Bumbalíková

**Celostátní referendum a role podstatných náležitostí demokratického
právního státu**

Diplomová práce

Olomouc 2021

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Celostátní referendum a role podstatných náležitostí demokratického právního státu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne

.....

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala JUDr. Maximu Tomoszkovi, Ph.D. ze cenné rady, ochotu a nasazení při vedení diplomové práce. Dále bych ráda poděkovala všem vyučujícím z katedry ústavního práva, kteří ve mně již v prvním ročníku studia vzbudili zájem o ústavní právo, který trvá dodnes. V tomto směru mé díky patří zejména JUDr. Jaroslavovi Sovinskému, Ph.D., který již bohužel není mezi námi. Chtěla bych také velmi poděkovat mé rodině, příteli a všem mým blízkým za morální podporu a jejich trpělivost.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Celostátní referendum jako nástroj přímé demokracie	9
1.1. Role přímé demokracie v současné politické kultuře	9
1.2. Ústavní limity úpravy celostátního referenda	13
1.3. Současné návrhy ústavního zákona o celostátním referendu	16
1.3.1. Předmět referenda	18
1.3.2. Návrh na konání referenda	19
1.3.3. Rozhodnutí přijaté v referendu a jeho závaznost	21
2. Podstatné náležitosti demokratického právního státu	25
2.1. Teoretické vymezení	25
2.2. Související pojmy	29
2.2.1. Klausule věčnosti	29
2.2.2. Materiální jádro (ohnisko) ústavy	30
2.3. Nezměnitelnost klauzule	31
2.3.1. Role Ústavního soudu ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy	32
3. Celostátní referendum jako možný zásah do materiálního jádra Ústavy	36
3.1. Předmět referenda de lege ferenda	37
3.2. Potencionální zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu a jeho intenzita	40
3.3. Lidská práva a rozhodování v referendu	42
Závěr	48
Seznam použitých zdrojů	51
Monografie a komentáře	51
Odborné články	52
Právní předpisy	52
Soudní rozhodnutí	53
Internetové zdroje	53
Ostatní zdroje	54
Shrnutí	55
Abstract	56
Seznam klíčových slov	57
Keywords	57

Seznam použitých zkratk

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina, LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud
SPD	Svoboda a přímá demokracie
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická

Úvod

Pro diplomovou práci jsem si zvolila téma „*Celostátní referendum a role podstatných náležitostí demokratického právního státu.*“ Kladný vztah k ústavnímu právu jsem si vybudovala již na gymnáziu v rámci společenskovědních maturitních seminářů a blíže pak v prvních ročnících studia na právnické fakultě. I během následujícího studia jsem měla vždy blíže spíše k veřejnému právu a velmi jsem vnímala důležitost ústavního práva, které ve mně vždy budilo určitou dávku respektu a svým způsobem mě fascinovalo. Téma celostátního referenda mi bylo blízké zejména z důvodu mého aktivního zájmu o politické dění v České republice a v době, kdy jsem si téma volila, šlo o velmi aktuální problematiku. Další mou motivací pro toto téma byla skutečnost, že jsem již v minulosti úspěšně obhájila bakalářskou práci na téma „*Místní referendum a jeho problematické aspekty*“, a proto mi přišlo jako dobrý nápad rozvinout své poznatky i do této „celostátní“ oblasti. Cílem diplomové práce je zodpovědět výzkumnou otázku, zda je institut celostátního referenda, případně konkrétní rozhodování v referendu, schopno ohrozit či zasáhnout do podstatných náležitostí demokratického právního státu. Práce nejprve vymezuje a zkoumá teoretické pojmy demokracie, přímá demokracie, referendum, podstatné náležitosti demokratického právního státu a pojmy tomuto pojmu přidružené. Teoretické vymezení těchto pojmů je nezbytnou součástí práce, jelikož bez něj by nebylo možno do problému více proniknout. Stěžejní je pak třetí kapitola, která je v určitém směru analytická a snaží se na základě předchozího zkoumání navrhnout koncept ústavního zákona o celostátním referendu tak, aby byl v praxi aplikovatelný, využitelný a přínosný.

K problematice celostátního referenda existuje celá řada odborných i neobdobných zdrojů, což je důsledkem skutečnosti, že snaha o zakotvení institutu celostátního referenda do našeho právního řádu trvá prakticky od vzniku samostatné České republiky. Od této doby byla napsána velká řada odborných článků, bylo na toto téma vedeno mnoho rozhovorů ústavních právníků i politických činitelů. Dalším důležitým zdrojem jsou také samotné neúspěšné návrhy ústavních zákonů celostátního referenda, které již upadly v zapomnění. Co se týče odborných monografií a komentářové literatury, ta byla využívána zejména v pasážích zabývajících se demokracií, přímou demokracií a podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. V rámci odborných publikací zaměřujících se na celostátní referendum však shledávám určitý deficit. Na téma celostátního referenda bylo vypracováno i několik diplomových prací, které se však ale spíše zabývají teoretickým vymezením pojmu referendum, jeho druhům, zkoumají do detailu staré neúspěšné návrhy ústavního zákona o celostátním referendu, případně se věnují

komparaci s jinými právními řády, kde referendum již řadu let funguje v praxi. Cílem této diplomové práce je vnést do problematiky celostátního referenda nové myšlenky a postřehy, zamyslet se nad tím, jestli má institut celostátního referenda v dnešní společnosti své místo, a také nad tím, jestli nejde často jen o populární bod v politickém programu, který však již neplní svůj původní účel a jde tak spíše o jakousi formu politického vzdoru. Diplomová práce v některých pasážích sklouzává z právního zkoumání do zkoumání filozofického, což dle mého názoru není na škodu. Abychom totiž mohli zodpovědět hlavní výzkumnou otázku, je nutné se zamyslet také nad mnoha filozofickými otázkami, například nad vztahem lidu jako suveréna a základního zákona státu, nad limity demokracie nebo nad vyváženým fungováním většiny a menšin ve společnosti.

Práce je koncipována do třech hlavních kapitol. V první kapitole se práce soustředí zejména na vymezení pojmů demokracie, přímá demokracie a na jejich roli a pojmání v současné politické kultuře. Dále je zde rozebírán institut celostátního referenda z teoretického hlediska, kde se text zaměřuje zejména na ústavní limity obecného referenda. Práce se v této části také zabývá výzkumnou otázkou, zda nenaplnění čl. 2 odst. 2 Ústavy představuje demokratický deficit, respektive zda je zavedení institutu celostátního referenda pro naše právní prostředí skutečně potřebné a nevyhnutelné. Neméně důležitá je i analýza dvou nejnovějších návrhů ústavního zákona o celostátním referendu, zejména jde o jejich srovnání, objektivní zhodnocení a vyvození závěrů pro budoucí praxi. Druhá kapitola je věnována podstatným náležitostem demokratického právního státu. Snahou je hlavně uchopení tohoto pojmu, nastínění historických souvislostí, inspiračních zdrojů a důvodů pro zakotvení čl. 9 odst. 2 Ústavy. Kromě podstatných náležitostí demokratického právního státu jsou okrajově přiblíženy také pojmy, které s tímto termínem bezprostředně souvisí. Zejména jde o pojem klauzule věčnosti, materiální jádro ústavy a nezměnitelnost klauzule. V rámci druhé kapitoly je rovněž zkoumána poslední z výzkumných otázek, a sice jaký je vztah Ústavního soudu k čl. 9 odst. 2 Ústavy a jaké jsou v této oblasti realizovatelné kompetence Ústavního soudu. V této souvislosti je krátce přiblížena kauza „Melčák“. V poslední kapitole je pak zkoumáno, zda by byl do praxe zavedený institut celostátního referenda v určitých momentech schopen zasáhnout do podstatných náležitostí demokratického právního státu. Kapitola rovněž nabízí řešení pro budoucí praxi, tedy nastiňuje, jak by mohl vypadat návrh ústavního zákona o celostátním referendu, o čem všem by mělo a nemělo být v referendu rozhodováno, kdy by se jednalo o nepřiměřený zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu a kdy by naopak byl tento zásah akceptovatelný. V neposlední řadě se pak práce zaměřuje na problematiku rozhodování o lidských právech v celostátním referendu, tak jak bylo nastíněno výše.

Při zpracování diplomové práce jsou použity různé vědecké metody, a to především metody teoretické. Hojně je využívána analytická metoda a metoda syntézy. Použita je také komparace a kompilace různých zdrojů informací, a to zejména v situacích, kdy na jeden problém existuje vícero vzájemně si odporujících řešení. Cílem je tyto rozdílné názory zvážit, vyvodit z nich závěry a nabídnout vlastní možnost řešení. Diplomová práce v mnoha pasážích obsahuje mé vlastní názory, a to zejména u problémových otázek, které odborná literatura ani judikatura jednoznačně neřeší.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 31. března 2021.

1. Celostátní referendum jako nástroj přímé demokracie

1.1. Role přímé demokracie v současné politické kultuře

Demokracie. Pojem často skloňovaný, a přesto těžko definovatelný. Pro jedny ideál, pro druhé iluze. Demokracie může být svobodná, nesvobodná, úplná či neúplná, zcela naplněná či pouze předstíraná. Jeden pojem, ke kterému může existovat velké množství adjektiv a pořád se bude jednat o demokracii. Demokracie je jakási iluze. Pokud se dotážeme deseti lidí, co pro ně demokracie znamená, nikdy nebude odpověď shodná. Stejně tak odpověď na otázku, co je to demokracie, by se značně lišila před tisíci lety a dnes. Demokracie je idea, která po desetiletí a staletí razantně měnila svoji podobu ku prospěchu těm, kteří byli zrovna u moci a prohlašovali sami sebe za demokratické „vladaře“. I když může být demokracie subjektivně vnímána odlišně a každý si pod tímto pojmem vybaví jiné hodnoty, její skutečná podoba je utvářena těmi, kdo provádí praktický výklad tohoto pojmu – tedy aktuální političtí činitelé. Z mého pohledu je demokracie dobrá forma vlády ve špatně nastaveném světě. Demokracie je založená na hlubokých hodnotách, sounáležitosti, na nenucené solidaritě a ochotě podílet se na veřejných věcech nikoliv ve svůj prospěch, ale ve prospěch celku. *„Někteří lidé si demokracii představují jako diskusní klub, v němž se střetávají různé názory. Ale ona dnes spíše připomíná tržiště. Už Sokrates, Platon a Aristoteles u demokracie poukazovali na nedostatek vážnosti, autority. Dnes se s něčím takovým potýkáme v mnohem větší míře. Politické problémy se prodávají jako marketingové ohňostroje.“*¹ Je zřejmé, že demokracie v sobě zahrnuje pozitivní i negativní stránky. Cílem této kapitoly je mimo jiné posoudit, do jaké míry by mohlo být zavedení institutu obecného referenda (jakožto projevu přímé demokracie) přínosné pro současnou politickou kulturu a pro demokracii jako takovou. Nejprve je ale třeba si detailněji rozebrat pojmy demokracie, přímá demokracie a samotné referendum.

V tom nejobecnějším smyslu můžeme demokracii definovat jako formu vlády. Pro specifičtější vymezení nám může být nápomocný samotný význam slova demokracie, který původně pochází z řečtiny a znamená „vládu lidu“ nebo taky systém institucí dělby a delegace moci.² Demokracie je tedy zjednodušeně vládou lidu, respektive formou vlády odvozené od moci lidu. Jak ale může lid jako celek vládnout? Odpověď nám dává jedno z úvodních ustanovení Ústavy České republiky. Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy: *„Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“*³ Dikce, že lid

¹ ŽARYN, Stanisław. Žraločí povaha demokracie. w *SIECI historii. Miesięcznik o Polsce, historii i kulturze*. Nr. 5, Maj 2014, s. 34–37.

² CHROBÁKOVÁ, Eliška a kol. *Slovník cizích slov*. Brno: Nakladatelství Levné knihy, a.s., 2010. s. 64.

³ čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

je zdrojem veškeré státní moci, bývá označována jako princip suverenity lidu. Jde o právně filosofický pojem, který má své kořeny již v období osvícenství a úzce souvisí s ideou společenské smlouvy, na jejímž vytvoření se podíleli právě osvícenští myslitelé jako Locke, Hobbes nebo Rousseau. Princip suverenity lidu má však i v té nejideálnější podobě své mantinely. To do určité míry souvisí s přijetím všeobecného volebního práva, díky kterému se princip suverenity lidu uplatňoval a dodnes uplatňuje v praxi – tedy prostřednictvím svobodných voleb. Důležitou roli hraje také samotná dělba moci mezi zvolenými orgány. „*Základní formy výkonu státní moci jsou dány demokraticky přijatou Ústavou. Suverenity lidu musí být pojištěna základními garancemi – je nutno přijmout takový způsob vládnutí, který garantuje její trvání. Dělba moci prostřednictvím Montesquieuho tripartice větví státní moci na „orgány zákonodárné, výkonné a soudní“ je považováno za základní záruku demokratického uspořádání, zábranu před koncentrací státní moci, a tím i před možností nedemokratického způsobu vykonávání státní moci – tedy za garanci zachování lidu jako pouvoir constituant. To, že jsou jednotlivé moci odděleny, a jak jsou odděleny nebo spojeny, vyplývá z celkového uspořádání jejich vztahů, které je upraveno v dalších ustanoveních Ústavy.*“⁴ Problematika dělby moci je však téma na samostatnou publikaci, proto nebude v této diplomové práci blíže rozebírána.

Lid tedy nevykonává státní moc přímo, ale vykonávají ji jednotlivé orgány, které jsou lidmi voleny a ustanovovány. „*Všechny státní orgány povstávají z lidu a z jeho rozhodnutí. Z toho vyplývá, že všechny další orgány odvozené od státních orgánů přímo zvolených (ať už jsou jakkoli nazvané a mají jakoukoli pravomoc) jsou orgány státními a vztahují se na ně předpisy o odpovědnosti orgánů státní moci.*“⁵ Pokud ale budeme číst v Ústavě dále, hned v následujícím článku se dozvíme že výjimka potvrzuje pravidlo, a to sice, že: „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“⁶ Z dikce zákona tedy vyplývá, že existují i případy, kdy může lid moc vykonávat přímo. V takovém případě pak hovoříme o tzv. přímé demokracii.

Pokud jde o vymezení pojmu přímá demokracie, ta je pojímána jako jedna z možností, jak se lze podílet na výkonu státní moci. Demokracie jako taková je symbolem toho, že i jednotlivec se může podílet na správě věcí veřejných, tedy do určité míry o těchto věcech spolurozhodovat. Nicméně i přímá demokracie má své limity a nelze svěřit do rukou jednotlivců právo a moc rozhodovat vždy a o všem. Je tedy ctěna zásada rozhodování z vůle většiny a respekt k názorům

⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 26.

⁵ Tamtéž, s. 27.

⁶ čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

menšiny.⁷ Při snaze o teoretické uchopení přímé demokracie se vymezení jednotlivých autorů značně shoduje. Například podle Pechance: „*Tam, kde lid neomezuje výkon své státní moci pouze na volby zástupců, nýbrž se na ní také sám bezprostředně podílí, hovoříme o přímé demokracii. V čisté formě přímá demokracie označuje takovou organizační formu státu, kde lid uskutečňuje svou státní moc bezprostředně bez jakýchkoliv reprezentantů.*“⁸ Téměř totožnou definici pak podává ve svých Základech všeobecné státovédy také emeritní soudce Ústavního soudu Holländer: „*V demokracii občan může participovat na moci přímo anebo prostřednictvím zástupců. Z tohoto hlediska, tj. z pohledu možné formy účasti na moci, diferencujeme demokracii přímou a nepřímou. Přímá demokracie znamená možnost obyvatelstva (občanů) bezprostředně mocensky rozhodovat (například přijímat zákony, soudit apod.) Přímá demokracie může v demokratickém systému představovat klíčový či doplňující prvek rozhodování.*“⁹ Můžeme tedy konstatovat, že při snaze vymezit pojem přímá demokracie žádný větší problém nevzniká.

Přímá demokracie se prakticky uplatňuje rozličnými právními instituty. Hovoříme o tzv. formách přímé demokracie, jimiž jsou například petice, lidová iniciativa či plebiscit. Nejvýznamnějším nástrojem přímé demokracie je bezesporu institut referenda. Pevnou pozici má v našem právním řádu institut místního referenda, které je upraveno na zákonné úrovni od 90. let minulého století. V současné době je tato problematika upravena v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Vedle něj pak v praxi funguje také krajské referendum, které má svou zákonnou úpravu v zákoně č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů. Místní a krajská referenda však nepředstavují výkon státní moci lidem, ale jde o realizaci práva na samosprávu podle hlavy VII. Ústavy.¹⁰

Další formou referenda je referendum obecné neboli celostátní. V porovnání s lokálními referendy jde bezesporu o složitější problematiku, která se ve svém praktickém důsledku týká většího množství lidí. Zásadní rozdíl spočívá v tom, že zatímco místní i krajské referendum má svou zákonnou úpravu, celostátní referendum zákonnou úpravu postrádá. Existují názory, že absence zákonné úpravy celostátního referenda představuje demokratický deficit. „*Situace bez zákonné úpravy referenda je nejen neobvyklá, ale zřejmě také neudržitelná. Nástroje přímé demokracie posilují jak v tradičních demokraciích, tak v čerstvě demokratizovaných zemích*

⁷ MLSNA, Petr. *Přímá demokracie a její ústavní a státovédné parametry*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, s. 20 – 22.

⁸ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 12.

⁹ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovédy*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 359.

¹⁰ HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 668 (čl. 21 Listiny).

*včetně postkomunistických.*¹¹ Dle mého názoru je stav absence právní úpravy důsledkem nejednotného názoru politických činitelů a je zapříčiněn také rozdílným vnímáním pozitiv a negativ institutu obecného referenda. V jistém slova smyslu by se dalo hovořit také o jakémsi strachu z neznámého, o obavách, co by zavedení obecného referenda přineslo a na místě jsou rovněž úvahy, zda je k tomu naše společnost připravená a dostatečně „vyzrálá.“ I přes důležitost, která je obecnému referendu zejména v posledním desetiletí přikládána, ucelená právní úprava tedy stále absentuje. Ústava sice předpokládá přijetí ústavního zákona, nicméně i když se od pádu totality do dnešní doby zákonodárce soustavně pokouší zakotvit institut obecného referenda do našeho právního řádu, nebyl v těchto svých snahách dosud úspěšný.

Otázka samozřejmě zní, zda je institut celostátního referenda v naší právní kultuře skutečně potřebný. Na tomto místě se můžeme zamyslet nad argumenty pro a proti přímé demokracii a současně i pro a proti přijetí zákona o obecném referendu. Pro přímou demokracii a pro referendum jednoznačně hovoří fakt, že o přímém výkonu státní moci lidem hovoří ve svých úvodních ustanoveních samotná Ústava. Dalším argumentem ve prospěch může být fakt, že rozhodování lidu formou přímé demokracie je rozhodováním přímo z lidu, a nikoliv prostřednictvím volených činitelů. I když občané dají ve volbách svůj hlas politické straně či konkrétnímu člověku, s jehož názory sympatizují, není striktně dáno, že při rozhodování o konkrétní otázce bude mít onen zvolený činitel stejný názor jako jeho voliči. Pokud jde o argumenty proti přímé demokracii, typicky se objevují obavy o její zneužití a obavy o dekonstrukci demokratického právního státu. Často je také zdůrazňováno, že pokud by měl lid rozhodovat skutečně o všem, docházelo by velmi často k situacím, kdy by měl lid rozhodovat o složité a vysoce specializované problematice – tedy problém by tkvěl v neinformovanosti rozhodujících o rozhodovaném.

Lze konstatovat, že v posledních letech dochází k jakémusi nárůstu potřeby zakotvování prvků přímé demokracie do našeho právního řádu. Do určité míry mohou tyto tendence souviset například s nedůvěrou občanů ve volené politické činitele, případně s potřebou podílet se ve větší míře na rozhodování o věcech veřejných. Je ale nutné si uvědomit, že možnost spolurozhodovat sebou nese také i určitou zodpovědnost a ten, kdo rozhoduje, musí být připraven nést následky, které z toho vyplývají. V případě zastupitelské demokracie si politiky občané volí, aby ti rozhodovali. Oni tak následně činí a za svá politická rozhodnutí se zodpovídají občanům. Pokud se nějaká politická strana ukáže jako nevyhovující, mohou občané

¹¹ BOČEK, Jan. *Více přímé demokracie: čeká nás polarizace společnosti a oslabení parlamentu?* [online]. irozhlas.cz, 16. listopadu 2017 [cit. 18. ledna 2021]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm_1711160800_jab>.

takové politiky „potrestat“ tím, že je opětovně nezvolí. Pokud však o dané věci rozhodnou lidé přímo tajným hlasováním v referendu, je otázkou, kdo ponese odpovědnost a následky takového rozhodnutí.¹²

O nárůstu poptávky po přímé demokracii vypovídají také výsledky posledních voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které se konaly v roce 2017. Jako by v posledních letech platilo pravidlo, že čím více je politický program strany (či hnutí) nakloněn přímé demokracii, tím se strana jeví být pro voliče přitažlivější. Z mého pohledu je však volání po přímé demokracii a po zakotvení referenda spíše jakousi formou vzdoru než chutí podílet se na spolurozhodování a převzetí odpovědnosti. Idea přímé demokracie uplatňované formou obecného referenda má dle mého názoru fungovat jako mimořádný a zejména podpůrný mechanismus, nikoliv jako nástroj moci a převratu. V současné náladě ve společnosti se mi snaha o zakotvení zákona o celostátním referendu jeví spíše jako krok, který ve svých praktických důsledcích vede spíše než k většímu zapojení občanů do politiky k zapojení občanů proti politice.

1.2. Ústavní limity úpravy celostátního referenda

Jak již bylo řečeno výše, ústavní limity obecného referenda jsou dány jednak čl. 2 odst. 1 Ústavy, který byl detailněji rozebrán v předchozí podkapitole. Prim však v oblasti této problematiky hraje čl. 2 odst. 2 Ústavy, který zní: „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“¹³ Z historického hlediska je zajímavým faktem, že v původním vládním návrhu Ústavy byl čl. 2 formulován odlišně, konkrétně neobsahoval žádnou zmínku o přímém výkonu státní moci. K úpravě do podoby, jak ji známe dnes, došlo až na základě připomínkového dokumentu z pera Václava Havla, datovanému k začátku srpna roku 1992. Havel v tomto dokumentu k čl. 2 Ústavy píše: „*Ústava nejen že nepraví nic o možnosti referenda, ale přímo ho předem znemožňuje: jeho uspořádání by vyžadovalo novelizaci Základních ustanovení, tedy přesně toho, co by nikdy nemělo být novelizováno. Proto navrhuji v článku 2 odst. 1 připustit slovy „nebo přímo“ možnost, že někdy – ukáže-li se to účelné, může být přijat zákon o referendu, který by nebyl v rozporu s Ústavou.*“¹⁴ Věcné připomínky Havla, který již v roce 1992 rozmýšlel nad teoretickou možností konání referenda, byly nakonec v textu Ústavy reflektovány.

¹² TRÁVNÍČEK, Matěj. *Moc v rukou lidu? Přímá demokracie funguje ve Švýcarsku či Oregonu, v Česku by to nešlo, míní politolog* [online]. ct24.ceskatelevize.cz, 24. října 2017 [cit. 18. ledna 2021]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2277850-moc-v-rukou-lidu-prima-demokracie-funguje-ve-svycarsku-ci-oregonu-v-cesku-neslo-mini>>.

¹³ čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 25.

Zásadním ústavním limitem, který je patrný již z textu ustanovení, je požadavek formy ústavního zákona. Kromě tohoto případu se forma ústavního zákona vyžaduje také pro jakoukoliv změnu či doplnění Ústavy. Požadavek formy ústavního zákona je tedy jakýmsi limitem přímé demokracie. Naopak pro rozhodnutí o konání místního či krajského referenda postačuje běžný zákon. Jak nám již minulost ukázala, obecné referendum může být vyhlášeno i na základě ad hoc ústavního zákona. „*Ustanovení předpokládá, že ústavní zákon upraví „kdy“ je možno rozhodnout prostřednictvím přímé demokracie. To znamená, že rigidní forma zákona musí upravit určitým způsobem předmět referenda – v jakém případě je možno referendum vyhlásit. Není zakotveno, jak obecným či konkrétním způsobem musí být forma přímé demokracie upravena, může tedy jít i o jednorázové referendum.*“¹⁵ Příkladem toho je jediné celostátní referendum, které doposud na našem území proběhlo, což bylo referendum o přistoupení České republiky k EU, které se konalo na základě ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení k ČR k EU. Referendum o přistoupení ČR k EU nicméně nebude v rámci této diplomové práce detailněji rozebíráno ani zkoumáno. Šlo tedy o jednorázové referendum, které bylo vyhlášeno na základě ústavního zákona, přesně jak požaduje čl. 2 odst. 2 Ústavy.

Čl. 2 odst. 2 obsahuje nemalé množství obecných pojmů jako „lid“, „moc“ nebo „přímo“, nicméně jako nejobecnější a zároveň nejrozporuplnější se jeví slovo „může“. Ústavní zákon tedy může stanovit, kdy a o čem se bude konat referendum, ale takový ústavní zákon vlastně nemusí vůbec vzniknout. V hraničním případě to také může znamenat, že ústavní zákon o obecném referendu nebude nikdy přijat, protože taková povinnost zkrátka neexistuje. I když česká politická kultura funguje již více jak tři desetiletí bez obecného referenda, existují názory, že demokracie není bez zakotvení obecného referenda úplná. Tento „pro-referendum“ argument, že demokracie je bez obecného referenda deficitní, popírá například Antoš: „*Domnívám se, že tyto teze nejsou pravdivé, že ve skutečnosti je náš ústavní pořádek primárně postaven na principu reprezentativní demokracie. Je sice pravda, že podle Listiny občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo prostřednictvím zástupců, na druhou stranu Ústava říká, že lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a pouze ústavní zákon může stanovit, kdy tak lid činí přímo. Tedy argument, že absence obecné úpravy referenda je deficitem vůči znění Ústavy, je nepravda, protože toto je naopak výhrada ústavního zákona. Ústava říká, že pouze ústavní zákon může stanovit, kdy*

¹⁵ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 28.

*tak lid činí přímo.*¹⁶ Dle mého názoru je čl. 2 odst. 2 příkladem logiky „*in eventum*“. To znamená, že v době přijímání Ústavy si zákonodárce docela jasně nedokázal představit praktické fungování obecného referenda, a v době přijímání Ústavy ani nebyla potřeba zakotvení referenda z pochopitelných důvodů aktuálním tématem. Nicméně zákonodárce si tímto jazykovým zněním ponechal pomyslné zadní vrátka pro další politické generace, kterým dal možnost takový ústavní zákon přijmout v případě, že by se to vzhledem k okolnostem doby jevilo jako účelné.

Na tomto místě je nutné rovněž zmínit čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zní: *„Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“*¹⁷ I tento článek Listiny totiž předpokládá aplikaci přímé demokracie. Inspirací byl v tomto směru nepochybně Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, který rovněž stanovuje, že: *„Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoliv rozdílů uvedených v čl. 2 a bez neodůvodněných omezení: podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.“*¹⁸ V čl. 21 odst. 1 Listiny je nutno se zaměřit na slovíčko „nebo“ a na jeho význam. Znamená to totiž, že právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nemusí být v praxi zcela naplněno a realizováno. *„Ačkoliv listina v komentovaném ustanovení hovoří o tom, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo, nezakotvuje dané ustanovení subjektivní právo na existenci referenda či jiného nástroje přímé demokracie. Gramatickým výkladem odstavce 1 (tedy použitím slova „nebo“) je nutno dovodit, že nemusejí být v praxi naplněny a realizovány obě možnosti podílu na správě veřejných věcí (tedy přímo i zastupitelsky), postačí jedna z nich, aby bylo práv dle čl. 21 odst. 1 naplněno.“*¹⁹ Listina tedy stejně jako Ústava možnost konání obecného referenda předpokládá, nicméně stejně tak předpokládá absenci jeho úpravy bez jakýchkoliv negativních následků. Kromě výše popsaných ustanovení Ústavy a Listiny nesmíme opomenout ani inherentní ústavní limity, které sice nejsou přímo zakotveny v zákoně, nicméně je třeba je rovněž reflektovat. Jedná se například o nepsaná pravidla, které plynou z podstaty lidství a také z práva jako ze společenského systému. Co se týče čl. 21 odst. 1 Listiny, je nutné si rovněž uvědomit, že jde o právo omezitelné. I když Listina žádnou explicitní omezující klauzuli neobsahuje, vždy platí,

¹⁶ ANTOŠ, Marek. *Referendum v českém ústavním pořádku* [online]. Pravniprostor.cz, 31. května 2018 [cit. 20. ledna 2021]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/referendum-v-ceskem-ustavnim-poradku>>.

¹⁷ Čl. 21 odst. 1 Usnesení předsednictva České národní rady, č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

¹⁸ Čl. 25 písm. a) Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

¹⁹ HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 668 (čl. 21 Listiny).

že pro omezení je třeba zákonný základ. Pokud jsou podmínky realizace práva zaručeného čl. 21 odst. 1 Listiny vymezeny až na úrovni zákonné, což je i případ obecného referenda, je nutno je posuzovat optikou zásahu do ústavně zaručeného práva.²⁰

Jak již bylo řečeno, zákonná úprava celostátního referenda stále absentuje a absentuje i přesto, že v České republice probíhá již od vzniku samostatné České republiky snaha o přijetí takového ústavního zákona. K roku 2021 byly iniciovány desítky neúspěšných pokusů o přijetí zákona o celostátním referendu, což je z mého pohledu poměrně vysoké číslo a vypovídá to o mnoha problémových aspektech, tak jak byly popsány výše (např. nejednotnost politických názorů, složitost problematiky apod.) Jako zajímavá mi přijde skutečnost, že většina návrhů na přijetí ústavního zákona o celostátním referendu pocházela z dílny levicových politických stran, případně ze středolevice politického spektra (např. ČMUS, ČSSD, KSČM).

1.3.Současné návrhy ústavního zákona o celostátním referendu

V současné době jsou v rámci legislativního procesu projednávány dva návrhy ústavního zákona o celostátním referendu, které však s největší pravděpodobností nebudou přijaty. Důvodem je zejména momentální „neaktuálnost“ tohoto tématu, jelikož od března roku 2020 se Česká republika nachází ve zdravotnické a ekonomické krizi, kterou zapříčinil náhlý výskyt onemocnění covid-19. Z toho plyne, že zákonodárce má v této době z pochopitelných důvodů jiné legislativní priority. I přes tuto skutečnost však rozeberu oba návrhy ústavních zákonů a mou snahou bude vyzdvihnout jejich pozitiva a negativa. Na základě dosavadní diskuse a vlastního hodnocení se pak pokusím navrhnout, co by mohlo být pro potencionální budoucí návrh použito, a co by mělo být naopak změněno.

Předmětem porovnávání je návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně Ústavy České republiky, předložený Poslanecké sněmovně 15. prosince 2017, který pochází z dílny politického hnutí Svoboda a přímá demokracie²¹ a návrh ústavního zákona o celostátním referendu předložený Poslanecké sněmovně 27. února 2018, jehož autory jsou poslanci za Českou stranu sociálně demokratickou.²² Co se týče stavu projednávání obou těchto návrhů k lednu 2021, projednávání návrhu z dílny SPD je na základě usnesení ústavně právního výboru ze dne 20. března 2019 přerušeno do doby projednání návrhu poslanců z ČSSD²³. U novějšího

²⁰ BARTOŇ, Michal. *Omezitelnost základního práva podílet se na správě věcí veřejných a možné přístupy k limitaci práva*. Právní rozhledy 15-16/2019, s. 531.

²¹ Sněmovní tisk 35, N.z. o celostátním referendu, Poslanecká sněmovna, 8. období, od 2017

²² Sněmovní tisk 111, N.z. o celostátním referendu, Poslanecká sněmovna, 8. období, od 2017

²³ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 118 ze 38. schůze, ze dne 20. března 2019

návrhu, tedy návrhu poslanců ČSSD, se momentálně vyčkává na opakování druhého čtení, jehož konání bylo odsouhlaseno Poslaneckou sněmovnou usnesením ze dne 6. května 2020.²⁴

Oba návrhy ve svých důvodových zprávách vysvětlují důvody pro přijetí zákona o celostátním referendu. V důvodové zprávě k návrhu ČSSD se píše: „*Navržený ústavní zákon vychází z toho, že na jedné straně není demokracie úplná, není-li součástí ústavního systému možnost, aby o základních otázkách spolurozhodovali občané, na druhou stranu respektuje skutečnost, že v moderní sofistikované společnosti by pravidelnou formou výkonu státní moci měla být zastupitelská demokracie, zatímco přímá demokracie v podobě referenda, by měla být formou výjimečnou, doplňkovou k zastupitelské demokracii, pokud referendum nemá své zvláštní postavení ve vnitrostátním právu vzhledem k historickému vývoji státu, jako je tomu například ve Švýcarsku. Institut celostátního obecného referenda má být významným doplněním soustavy výkonu moci založené na zastupitelské demokracii, který umožní, aby občané vykonávali státní moc nejen prostřednictvím voleb při skončení volebního období, ale i přímo. Zakotvení institutu obecného referenda zvýší vliv veřejného mínění na výkon moci zákonodárné nebo výkonné.*“²⁵ Důvodová zpráva k návrhu poslanců SPD pak osvětluje důvody pro přijetí zákona následujícím způsobem: „*Přijetí referenda jako běžně užívaného institutu povede ke kvalitnější demokracii v České republice. Podmínkou je, aby otázka v referendu byla co nejméně omezena a možnost přímého rozhodování občanů bylo co nejširší. Návrh zákona vychází z přirozeného práva i z Ústavního principu, že suverénem v České republice jako v každé demokracii jsou občané, kteří buď svou moc delegují na své zástupce, nebo ji vykonávají přímo. Stávající systém to dnes občanům neumožňuje.*“²⁶ SPD tedy absenci zákona o celostátním referendu hodnotí jako jakýsi deficit demokracie, zatímco ČSSD chápe přijetí takového zákona jako doplněk k systému zastupitelské demokracie a spatřuje v tom naplnění čl. 2 odst. 2 Ústavy. Z mého pohledu SPD prosazuje přijetí zákona jako symbol nutné reformy celého politického systému. Naproti tomu názor ČSSD je poněkud umírněnější a hovoří o referendu jako o pouhém doplňku zastupitelské demokracie, která stále má v našem politickém systému rozhodující roli. Z tohoto pohledu se mi jeví být sympatičtější postoj ČSSD, jelikož nejsem toho názoru, že by systém zastupitelské demokracie nefungoval nebo potřeboval radikální reformu. Institut obecného referenda může být k přiblížení politických záležitostí

²⁴ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1113 ze 45. schůze, ze dne 6. května 2020

²⁵ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu, Sněmovní tisk 111, N.z. o celostátním referendu, s. 7.

²⁶ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně Ústavy české republiky, Sněmovní tisk 35, N.z. o celostátním referendu, s. 5-7.

lidem k užítku, nicméně se domnívám, že by se mělo jednat pouze o podpůrný a výjimečně užívaný institut.

Pokud bychom tedy měli porovnat oba tyto návrhy, které se týkají totožné problematiky a časově je od sebe dělí jen dva měsíce, obecně bychom mohli dojít k závěru, že se v mnoha ohledech liší. Tyto odlišnosti však nespočívají v žádných legislativně technických chybách či jazykových detailech, ale jde zpravidla o stěžejní otázky celé problematiky celostátního referenda. Oblast zkoumání si tedy můžeme rozdělit do tří pomyslných kapitol: o čem všem může být v referendu rozhodováno a s tím související výluky z rozhodování, náležitosti návrhu na konání referenda a zejména rozhodnutí přijaté v referendu a jeho závaznost.

1.3.1. Předmět referenda

O čem všem může být v referendu rozhodováno? Otázka tak moc stěžejní, avšak o to více problematická. Pokud odhlédneme od úplných odpůrců referenda, můžeme říci, že zejména otázka předmětu referenda rozděluje odbornou i neodbornou společnost na dva tábory. A to sice na ty, kteří jsou zastánci konání referenda „vždy a o všem“ a na druhý tábor, který je vzhledem k užívání referenda spíše zpátečnický, nikoliv však zcela odmítavý. Vymezení předmětu referenda nepochybně není jednoduchým úkolem a nejsem si jistá tím, zda v tomto směru existuje jednoznačné a bezproblémové řešení. Pokud se podíváme na oba návrhy ústavního zákona o celostátním referendu a na jejich vymezení předmětu referenda, jde již na první pohled o více než rozdílné pojetí. Bezpochyby lze říci, že návrh SPD je daleko benevolentnější, co se témat pro rozhodování v referendu týče. Návrh ČSSD naproti tomu obsahuje širší výčet výluk z možného rozhodování. Například, zatímco návrh ČSSD výslovně vylučuje rozhodování o členství ČR v mezinárodní organizaci či instituci, SPD ve svém návrhu konání referenda o takové otázce dovoluje. Dalším výrazným rozdílem je možnost hlasování o ustanovování jednotlivých osob do funkcí a jejich případném odvolání z funkcí, což návrh ČSSD výslovně odmítá, naproti tomu návrh SPD to výslovně nezakazuje. Zajímavé je, že pouze návrh SPD v čl. 1 odst. 2 pracuje s pojmem podstatných náležitostí demokratického právního státu, konkrétně tedy zakazuje změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu, v souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy.

Jak již bylo řečeno výše, jelikož SPD chápe absenci zákona o celostátním referendu jako deficit demokracie, dává ve svém návrhu zákona občanům poměrně široké rozhodovací pravomoci. Referendum je z jejich pohledu pojímáno jako reforma politického systému. Naproti tomu ČSSD, které je v mnoha ohledech umírněnějším propagátorem obecného referenda, pojalo vymezení předmětu referenda spíše negativním výčtem. Jsem toho názoru, že občané by neměli v referendu rozhodovat bezmezně o všech věcech vnitřní nebo zahraniční

politiky státu. Mohlo by se totiž stát, že bude v referendu rozhodováno o otázce, ke které je třeba přistupovat s odbornou znalostí například mezinárodního práva či evropského práva. Mnoho otázek by rovněž bylo nutno posuzovat z hlediska zahraničně politických a bezpečnostních zájmů České republiky, které nejsou známy široké veřejnosti. Se vsí úctou k přímé demokracii a k občanům České republiky se domnívám, že by nemělo být v jejich zájmu osobovat si právo rozhodovat o tak složitých věcech, které mají obrovské ekonomické a mezinárodní dopady. Z mého pohledu se mi pro českou politickou kulturu jeví jako přijatelnější návrh ČSSD, i když se s ním v celém jeho obsahu zcela neztotožňuji. Myslím si, že vymezení předmětu referenda formou negativního výčtu je rozumnou cestou, díky které lze předejít případným následným sporům a nejasnostem.

1.3.2. Návrh na konání referenda

Další oblastí, ve které se oba návrhy rozcházejí, jsou požadavky na samotný návrh na konání referenda. V tomto ohledu neshody spočívají v tom, komu se návrh na konání referenda podává – zda vládě, či prezidentu republiky. Dále je také rozdílně stanovena doba určená pro sběr podpisů pod petici – zatímco ČSSD navrhuje lhůtu 6 měsíců, SPD se přiklání ke lhůtě 2 let. V této pasáži bych se ale ráda soustředila na z mého pohledu nejzásadnější rozdíl, a to sice na rozdílné stanovení počtu podpisů pod peticí. SPD v návrhu ústavního zákona nastavuje podmínky tak, že petiční výbor musí shromáždit minimálně 100 000 podpisů oprávněných voličů. Návrh ČSSD však požaduje podpisů několikanásobně více, konkrétně 850 000 podpisů oprávněných voličů. Zde je možno doplnit, že oprávněným voličem se v obou návrzích rozumí každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let ke dni podání návrhu na konání referenda. Minimální hranice podpisů přiložených k petici jsou tedy stanoveny opět velmi odlišně.

Zdůvodnění takto nastavených hranic opět nalezneme v důvodových zprávách. ČSSD připouští, že v jejich návrhu jde o poměrně vysoký počet oprávněných občanů, nicméně to zdůvodňuje takto: „*Pokud jde o relativně vysoký počet oprávněných občanů, kteří připojili svůj podpis pod petici, vychází se z počtu, který deklaruje dostatečně vysoký počet občanů podporujících provedení referenda k navrhované otázce a současně zamezí nadměrnému užívání tohoto ústavního institutu k takovým otázkám, které značná část občanů nepovažuje za naléhavé, a tedy za takové, o nichž by se mělo rozhodovat v referendu.*“²⁷ SPD takto nastavenou hranici ve své důvodové zprávě přímo nekomentuje, nicméně i v tomto případě lze vysledovat

²⁷ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu, Sněmovní tisk 111, N.z. o celostátním referendu, s. 16.

podobný závěr jako u předchozí otázky, tedy že hlavním cílem návrhu zákona SPD je zajistit konání referenda v co nejširším okruhu záležitostí. „*Předkladatelé se snaží klást co nejmenší překážky jak při samotném vyhlášení referenda (nízký počet petentů), tak při určování platnosti referenda (neexistence minimálního kvora).*“²⁸

Pokud bych měla možnost podíle se na tvorbě návrhu zákona o celostátním referendu, a rozhodnout o nastavení minimální hranice potřebných podpisů oprávněných voličů, opět bych se nejspíše přiklonila k návrhu ČSSD, i když mi není úplně jasné, z jakého důvodu bylo číslo stanoveno tak, jak bylo stanoveno. Každopádně jsem toho názoru, že hranice by měla být stanovena spíše výše než níže. V obecném referendu by dle mého názoru mělo být rozhodováno o otázkách, které jsou blízké velkému okruhu občanů, je zde vysoký veřejný zájem na vyřešení takové problematiky a současně se nejedná o problematiku na tolik odbornou, aby o ní nemohl běžný občan rozhodovat. Proto dle mého názoru už samotným nastavením hranice počtu podpisů na petici dokážeme vysledovat, jak zásadní je tato otázka pro občany a jaká bude jejich ochota účastnit se samotného referenda. Návrh SPD je dle mého názoru absurdní v tom ohledu, že nejenom že je minimální hranice počtu podpisů na petici stanovena tak nízko, to by zdaleka nebyl ten největší problém. Nicméně v návrhu SPD zcela absentuje kvorum účasti voličů potřebné k tomu, aby referendum bylo platné. To by ve finálním důsledku mohlo znamenat situaci, že referendum bude vyhlášeno na základě petice podepsané minimálním počtem oprávněných voličů – tedy 100 000, a následně k samotnému referendu přijde hlasovat například pouhých 10 000 občanů, jejichž rozhodnutí pak bude závazné pro zbytek republiky. K tomuto problému se ale blíže vyjádřím až v následující podkapitole.

Podobný postoj ke stanovení minimální hranice petentů zaujmul ve svém zákoně o celostátním referendu rovněž Slovensko. To v čl. 95 Ústavy stanovuje: „*Referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky, ak o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov, alebo ak sa na tom uznesie Národná rada Slovenskej republiky, a to do 30 dní od prijatia petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky.*“²⁹ Na toto číslo je však nutné se dívat v kontextu Slovenské republiky, která má zhruba poloviční počet obyvatel jako Česká republika. Lze tedy konstatovat, že slovenská právní úprava obecného referenda, které na Slovensku již řadu let funguje v praxi, je bližší k návrhu ČSSD než SPD.

²⁸ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu, Sněmovní tisk 35, N.z. o celostátním referendu, s. 5.

²⁹ Čl. 95 ústavního zákona č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky

1.3.3. Rozhodnutí přijaté v referendu a jeho závaznost

Posledním zkoumaným rozporem v návrzích zákonů je problematika již zmíněného kvora a s tím související závaznosti rozhodnutí přijatého v referendu. Návrh ČSSD v tomto směru předpokládá, že aby mohlo být rozhodnutí učiněné v referendu přijato, je zapotřebí účast nadpoloviční většiny občanů oprávněných v referendu hlasovat. Takto vysoce nastavené kvorum ČSSD odůvodňuje tím, že v referendu bude nepochybně rozhodováno o zásadních věcech vnitřní či zahraniční politiky státu s celostátním dopadem, a právě proto by mělo být rozhodnutí učiněné v referendu reflektováno pouze tehdy, pokud o tuto problematiku projeví zájem velká většina občanů republiky. Naproti tomu návrh SPD zastává názor zcela opačný, a to že zakotvení jakéhokoliv kvora popírá ideu obecného referenda. Jak plyne z důvodové zprávy: „*Zákon dále vychází z principů, které platí pro všechny další volby v ČR, a které platily pro dosud jedině referendum konané v ČR – referendum o vstupu do EU. Tedy, že stejně jako u voleb parlamentních, komunálních nebo krajských, není třeba žádné kvorum účasti voličů potřebné k tomu, aby referendum bylo platné. Navrhovatelé vycházejí krom rovnosti všech voleb i z obecné platného principu tzv. mandátového pravidla – tedy, že ti, kdo se hlasování nezúčastní, dávají tak mandát ostatním, aby hlasovali za ně.*“³⁰ Domnívám se, že nelze směřovat volby a volební systém s procesem hlasování v referendu. V rámci voleb je totiž absence minimálního kvora nutností pro zajištění chodu zastupitelské demokracie. Pokud by kvorum bylo nastaveno, mohlo by to znamenat zneplatnění všech voleb, jelikož by zkrátka mohla nastat situace, kdy by kvora nebylo nikdy dosaženo. Stejná situace může bezesporu nastat i v rámci hlasování v obecném referendu, nicméně zneplatnění referenda by nemělo tak fatální následky jako zneplatnění jakýchkoliv voleb z důvodu nízké volební účasti. Znovu je nutno zdůraznit, že Česká republika je země, která funguje na principu zastupitelské demokracie. Pokud by měl být přijat zákon o obecném referendu, neměl by v žádném případě tento systém jakkoli narušovat či reformovat, ale měl by jej pouze doplňovat v pozitivním slova smyslu. To znamená, že zastupitelská demokracie by přijetím obecného referenda neměla být nijak radikálně omezována. Obecné referendum by mělo být chápáno jako něco výjimečného a ve prospěch tohoto názoru je právě zakotvení kvora. Požadavek účasti nadpoloviční většiny občanů oprávněných v referendu hlasovat je dle mého názoru přiměřený. Domnívám se, že není přijatelné, aby rozhodnutí přijaté například tisícem lidí zavazovalo dalších deset milionů a navíc (jak vyplývá z návrhu SPD) téměř bez možnosti jakéhokoliv zvratu takového rozhodnutí.

³⁰ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu, Sněmovní tisk 35, N.z. o celostátním referendu, s. 7-8.

Tím se dostáváme do poslední zkoumané problematické roviny obou návrhů, a tou je otázka závaznosti rozhodnutí přijatého v referendu. SPD ve svém návrhu do určité míry staví rozhodnutí přijaté v referendu nad zákon schválený v řádném legislativním procesu, jelikož stanovuje, že: „*Je-li rozpor mezi zákonem schváleným v referendu a jinými zákony, postupuje se podle zákona schváleného v referendu.*“³¹ Kromě toho nastavuje také značnou rigiditu rozhodnutí přijatého v referendu: „*Zákon schválený v referendu smí být změněn nebo zrušen pouze zákonem schváleným v referendu.*“³² Kombinace neexistence minimálního kvora a takto stanovené rigidity rozhodnutí přijatého v referendu je dle mého názoru velmi nebezpečná a mohla by vytvářet značnou právní nejistotu a chaos. Návrh SPD považuji v mnoha ohledech za radikální boj proti zastupitelské demokracii. Pokud bychom tedy skutečně připustili, že je možno v rámci referenda schvalovat zákony, v hlasování bez minimálního kvora a takto přijaté zákony by bylo možno měnit pouze zákony opět schválenými v referendu, nešlo by o nic jiného než o reformu celého politického systému. Parlament a jím přijaté zákony by se časem patrně staly obsolentními, protože v případě rozporu „klasického“ zákona a zákona přijatého v referendu by měl přednost právě ten zákon, který vzešel z referenda. ČSSD pojímá svůj návrh tak, že rozhodnutí přijaté v referendu by mělo zavazovat vládu a obě komory Parlamentu po dobu jejich volebního období, minimálně však po dobu 3 let ode dne oznámení výsledku. Blíže se k tomu vyjadřuje opět v důvodové zprávě: „*Rozhodnutí přijaté v referendu by nemělo být v prostředí zastupitelské demokracie rozhodnutím zcela neměnným a definitivním, proto je jeho závaznost časově omezená. Každé rozhodnutí přijaté v referendu by mělo být možné změnit (revidovat). Stejně je tomu v legislativním procesu nebo v soudním či správním řízení. Minimálně tříletá doba závaznosti se v tomto ohledu jeví jako přiměřená.*“³³ Jak tedy optimálně stanovit závaznost rozhodnutí přijatého v referendu, aby se nejednalo o rozhodnutí téměř nezměnitelné, a naopak aby byl respektován názor hlasujících v referendu a nedocházelo ke změnám ze strany zákonodárce bez respektu k výsledku hlasování? Z mého pohledu se jeví být jako praktičtější návrh ČSSD, i když nejsem zcela ztotožněná s myšlenkou, že rozhodnutí by mělo být závazné pouze po dobu volebního období vlády či Parlamentu (spolu s požadavkem minimální doby 3 let). Jak již bylo popsáno výše, pokud by bylo rozhodnutí přijaté v referendu přijato, mělo by být bezesporu reflektováno už z toho důvodu, že by šlo o názor značné části občanů České republiky (tedy za předpokladu, že by bylo minimální kvorum stanoveno na

³¹ Čl. 10 odst. 2, Sněmovní tisk 35, N.z. o celostátním referendu, Poslanecká sněmovna, 8. období, od 2017

³² Čl. 10 odst. 3, Sněmovní tisk 35, N.z. o celostátním referendu, Poslanecká sněmovna, 8. období, od 2017

³³ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu, Sněmovní tisk 111, N.z. o celostátním referendu, s. 19.

nadpoloviční většinu oprávněných hlasovat). Ani tato skutečnost však nezaručuje, že by šlo v praxi o rozhodnutí rozumné a v praxi aplikovatelné. Z tohoto pohledu by měla dle mého názoru existovat určitá „pojistka“, která by takové rozhodnutí zvrátila. Oba návrhy obsahují ustanovení, kde je stanoveno, že referendum se může konat i v téže věci, nicméně až v horizontu dvou či tří let od původního hlasování. Domnívám se, že vyčkávat takovou dobu ve stavu, který není vyhovující a prakticky nemoci tento stav zvrátit není zcela přijatelné. Z tohoto pohledu bych si dokázala představit zapojení Ústavního soudu, který by v případě takovéto patové situace mohl (za předem přesně stanovených kritérií a postupů) rozhodnutí přijaté v referendu potvrdit či zvrátit. Aby však taková činnost Ústavního soudu byla efektivní, muselo by být rozhodnutí učiněno v co nejkratší době, samozřejmě se zárukami nezávislosti a být pečlivě odůvodněno. Obávám se však, že tato „přezkumná činnost“ by představovala pro Ústavní soud další kapacitní zátěž. To by však záleželo na četnosti rozhodování v referendu. Pokud bychom trvali na tom, že celostátní referendum bude pouze doplňkovým institutem a jeho konání nebude tím pádem na denním pořádku, domnívám se, že by mohlo být v silách Ústavního soudu tuto přezkumnou činnost zajišťovat.

Se zajímavým řešením tohoto problému přichází Jan Wintř, podle kterého se jako optimální model referenda jeví kumulace rozhodování parlamentu a lidu. *„Domnívám se dále, že čl. 2 odst. 2 Ústavy vůbec nevyžaduje provedení obecným ústavním zákonem, ale může být produktivněji chápán jako výzva k následování britského modelu, kde referendum může vyvolat jen parlament, který pak je politicky výsledkem hlasování vázán. Britský model je jednou z modernizací tamní doktríny suverenity parlamentu a byl by dobře slučitelný s principem zastupitelské demokracie, zakotveným v čl. 2 odst. 1 naší Ústavy. Předmět referenda, stejně jako forma a právní síla, by pak byly ad hoc určeny zákonem, který by referendum vyhlášoval. Kdyby byly třípětinové většiny pro přijetí ústavního zákona podle čl. 2 odst. 2 Ústavy považovány za příliš rigidní, lze de lege ferenda přemýšlet o vyhlášení ad hoc referenda zákonem vyžadujícím souhlas nadpoloviční většiny poslanců a nadpoloviční většiny senátorů (čl. 40 Ústavy).“*³⁴

Lze shrnout, že oba návrhy ústavního zákona o celostátním referendu se od sebe značně odlišují, a jak ČSSD, tak SPD mají o přínosu obecného referenda zřejmě rozdílné představy. Z těchto dvou současných návrhů mi přijde v českém politickém prostředí aplikovatelnější návrh ČSSD, i když se s ním zcela neztotožňuji. Pokud bych měla možnost podílet se na tvorbě

³⁴ WINTŘ, Jan. *Forma a právní síla závazného výsledku referenda*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, s. 115-116.

návrhu ústavního zákona o celostátním referendu, bojovala bych za existenci minimálního kvora a zaměřila bych se zejména na vyřešení problematiky závaznosti a změnitelnosti rozhodnutí přijatého v referendu.

Pokud bychom měli zodpovědět otázku, která byla položena na začátku této kapitoly, a sice do jaké míry by mohlo být zavedení institutu obecného referenda přínosné pro současnou politickou kulturu a pro demokracii jako takovou, obecně bych řekla, že absence právní úpravy obecného referenda v našem právním řádu nezpůsobuje žádný demokratický deficit. Na druhou stranu si nejsem jistá, jak dlouho je takový stav udržitelný. Je patrné, že snahy o zavedení tohoto institutu dlouhodobě existují, i když se tato potřeba čas od času stane druhořadou. Souhlasila bych s tím, aby obecné referendum figurovalo jako podpůrný instrument k zastupitelské demokracii, která by se přijetím takového ústavního zákona neměla nijak podstatně reformovat. Obavu mám zejména z populistických zastánců přímé demokracie, kteří se dle mého názoru snaží tento institut prosadit z důvodu prosazení svých zájmů, a nikoliv z důvodu posílení spolurozhodovací pravomoci lidu. Z toho důvodu se domnívám, že zavedení institutu obecného referenda by pro naši současnou politickou kulturu mnoho dobrého nepřineslo.

2. Podstatné náležitosti demokratického právního státu

2.1. Teoretické vymezení

Jelikož stěžejní výzkumnou otázkou celé diplomové práce je otázka, zda by mohlo zakotvením obecného referenda do našeho právního řádu (a jeho následnou praktickou aplikací) docházet k zásahům do podstatných náležitostí demokratického právního státu, je namísto si zde pojem podstatných náležitostí demokratického právního státu vyložit. V této kapitole budou tedy vymezeny teoretické pojmy jako podstatné náležitosti demokratického právního státu, materiální jádro Ústavy, materiální ohnisko Ústavy, klauzule nezměnitelnosti či věčnosti a bude také zkoumán vzájemný vztah mezi těmito pojmy. Cílem je tedy pochopení významu samotného pojmu a pojmů bezprostředně souvisejících. V této části práce bude dále důkladně zkoumán důvod pro zakotvení termínu do textu Ústavy a zkoumány budou rovněž inspirační zdroje. Pochopit a pokusit se vymežit pojem podstatných náležitostí demokratického právního státu je stěžejní pro zodpovězení otázky, zda by mohlo být obecné referendum oním elementem, který by byl schopen tyto podstatné náležitosti ohrozit či dokonce zcela popřít potřebu jejich existence.

O podstatných náležitostech demokratického právního státu hovoří sám základní zákon státu, tedy Ústava, ve svém čl. 9 odst. 2: „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.*“³⁵ Již z tohoto důvodu si dovoluji konstatovat, že se nejedná o běžný neurčitý právní pojem. Pokud se ústavodárce v minulosti rozhodl tento pojem zakotvit mezi základní ustanovení Ústavy, musel k tomu mít vážný důvod. Nejen z komentářové literatury se můžeme dočíst, že s čl. 9 odst. 2 Ústavy tak, jak jej známe v dnešním znění, nebylo v původním návrhu Ústavy počítáno. Druhý odstavec byl podle všeho doplněn až na základě podnětu ústavněprávního výboru České národní rady. Ta se podle všeho částečně inspirovala poznámkami k návrhu Ústavy, jejichž autorem byl opět první prezident České republiky Václav Havel.³⁶ Ještě před Václavem Havlem však tento návrh poprvé vznesl na výjezdním zasedání vládní komise v Karlových Varech Vladimír Klokočka. „*Vliv prof. Klokočky je nevyvratitelný. Již v polovině roku 1992 na konferenci věnované otázkám československého konstitucionalismu požadoval, aby bylo v budoucí ústavě explicitně vyjádřeno opuštění hodnotově neutrálního pojetí, a naopak do ústavy včleněny i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. A právě pod přiznaným vlivem prof. Klokočky vznesl V.*

³⁵ čl. 9 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

³⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 105.

*Havel požadavek, aby v ústavě mohlo být nějak řečeno, že základní principy státu obsažené v první a druhé hlavě, by neměly být změnitelné žádným zákonem, a pokud, tak výhradně ve prospěch občanů.*³⁷ Je nutné zdůraznit, že Klokočka ani Václav Havel nebyli v historii zdaleka prvními, kdo přišel s ideou podstatných náležitostí demokratického právního státu. Stěžejní inspirační zdroj k nám patrně přišel z německého práva, konkrétně z čl. 79 odst. 3 německého Základního zákona³⁸, kde se hovoří o tzv. garanci věčnosti. Důvod, proč byla garance věčnosti zavedena do německého právního řádu, je obdobný důvodu, proč český právní řád obsahuje klauzuli podstatných náležitostí demokratického právního státu. Jde o reakci na zneužívání formalistického či legalistického přístupu k tvorbě práva.³⁹

Co si ale vlastně pod pojmem podstatné náležitosti demokratického právního státu představit? Jako problematické se může jevit již samotné znění článku Ústavy, který tento pojem obsahuje. Čl. 9 odst. 2 Ústavy nám totiž nevymezuje, co se podstatnými náležitostmi demokratického právního státu rozumí a ani v jiném zákoně bychom nenašli bližší výklad tohoto pojmu, ani byť jen fakultativní výčet. Zda je to z hlediska právní jistoty a předvídatelnosti práva dobře či nikoliv se pokusím rozebrat níže. Ústava tedy pouze konstatuje, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu (ať už se jedná o cokoliv) je nepřípustná, a tím vzniká prostor pro různé interpretační názory. Pokud bychom se zeptali laika, co si pod tímto pojmem představuje, pravděpodobně by řekl, že jde o jakési základní hodnoty státu, úzce související s morálkou a se zvyklostmi. Jsou ale skutečně podstatné náležitosti synonymem pro morální hodnoty a zvyklosti?

O definici podstatných náležitostí demokratického právního státu se pokusila již řada autorů ve svých publikacích. Tak například Ondřej Preuss obrazně připodobňuje podstatné náležitosti demokratického právního státu ke konkrétním podstatným náležitostem kupní smlouvy (tzv. *essentialia negotii*), tedy k něčemu, co musí Ústava nutně obsahovat a bez čeho není možná její existence.⁴⁰ S tímto vymezením se bezesporu ztotožňuji, nicméně nevyvodíme z něj demonstrativní ani fakultativní výčet situací, kdy jde o podstatné náležitosti a kdy nikoliv. Tímto pouze potvrzujeme dikci, že podstatné náležitosti demokratického právního státu jsou významné a nepostradatelné. Maxim Tomoszek pak tomuto pojmu věnoval celou svou publikaci, kde se rovněž pokouší o obsahové vymezení. Dle jeho názoru jsou podstatné

³⁷ BROZ, Jan, CHMEL, Jan. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 62.

³⁸ Art 79/3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

³⁹ SYLOVÁ, Jindřiška In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 109.

⁴⁰ PREUSS, Ondřej. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 126.

náležitosti demokratického právního státu tvořeny podmožinou principů zahrnutých do pojmu demokratický právní stát. K vymezení klauzule se tedy snaží dospět přes teoretické vymezení pojmů právní stát a demokratický právní stát.⁴¹ Podle Tomoszka: „*Na podstatné náležitosti demokratického právního státu však lze pohlížet i jako na vymezení ústavní identity České republiky a její hodnotové ukotvení.*“⁴² Můžeme tedy říci, že pokud by laik mluvil o podstatných náležitostech demokratického právního státu jako o určitých zvyklostech a pravidlech souvisejících s morálkou, jak bylo popsáno výše, nebyl by patrně daleko od pravdy. Cítíme, že podstatné náležitosti demokratického právního státu nepochybně souvisí se zaužívanými ústavními zvyklostmi, s něčím, na čem je prakticky postavena naše demokracie, ale i přesto není jednoduché tento jednoznačný vnitřní pocit vyjádřit do krátké a výstižné teoretické definice. Další pohled pak přináší ve své publikaci O právu ústavním Karel Klíma, podle kterého: „*Ústavodárce nastolil v čl. 9 odst. 2 Ústavy pojem neurčitý, ale smyslem užití jasný prvek ústavní ochrany demokracie a panství práva.*“⁴³ K tomu dále dodává: „*Pro výklad pojmu „demokratický právní stát“ lze považovat za rozhodující současnou koncepci výkladu základních konstrukčních prvků demokracie. Jejich měnění (ale i odstraňování) nepochybně narušuje smysl ústavy založené na regulaci způsobu soutěže o veřejnou moc a na dělbě moci, která nedovolí ani kompletní, ani dílčí trvalé uchvácení státní moci.*“⁴⁴ A konečně podle Ondřeje Preusse: „*Podstatné náležitosti demokratického právního státu jsou abstraktní, neurčitý právní pojem, jehož jádro tvoří postupně vzniklý soubor základních vlastností demokratického právního státu, bez kterého by se již o takový stát nejednalo. Na jeho bližším určení však shoda nepanuje. Ostatně tento pojem vychází z výše zkoumaných kategorií „demokracie“ a „právního státu“, takže je neshoda nasnadě. Někteří odborníci dokonce odmítají vůbec koncept materiálního jádra a velmi tvrdě ho kritizují.*“⁴⁵

Určitý výklad v tomto směru poskytuje také judikatura Ústavního soudu, jelikož právě Ústavní soud ve svých nálezech vymežil některé z podstatných náležitostí demokratického právního státu. „*Podle většinových názorů se jeví jako nezpochybnitelné, že mezi konstitutivní demokratické principy podřaditelné pod pojem podstatné náležitosti demokratického právního státu patří princip svrchovanosti státu podle čl. 1, principy svrchovanosti lidu, dělby moci a vlády práva podle č. 2, principy volné soutěže politických stran podle čl. 5, princip většinového rozhodování ve svobodném hlasování a ochrany menšin podle čl. 6 (nález III. ÚS 31/97),*

⁴¹ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 9-10.

⁴² Tamtéž, s. 98.

⁴³ KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 38.

⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁵ PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s.34.

princip samosprávného územního uspořádání a autonomie samosprávných celků podle čl. 18 (náleží Pl. ÚS 42/2000), princip nezávislosti soudnictví podle čl. 81 (náleží Pl. ÚS 34/04) a zakotvení a ochrana základních lidských práv a svobod (náleží III. ÚS 31/97, Pl. ÚS 36/01).“⁴⁶

Obecně ale platí, že se Ústavní soud brání vydání katalogu podstatných náležitostí demokratického právního státu, protože v žádném případě nechce ustanovit taxativní výčet těchto náležitostí. Lze si povšimnout, že ve svých nálezech pouze naznačuje obsah tohoto pojmu, a přitom si stále ponechává pomyslná zadní vrátka pro případný extenzivnější výklad. Obsah pojmu naznačil mimo jiné v nálezu Pl. ÚS 19/08, tzv. Lisabon I: „*Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu.*“⁴⁷

Je tedy dobře, že Ústava, jiný zákon či rozhodnutí soudu nám nedává taxativní katalog podstatných náležitostí demokratického právního státu? Dle mého názoru ano, i když se jedná (obrazně řečeno) o velmi tenký led. Ústavodárce zcela jistě zohledňoval postupný vývoj myšlení a nevyhnutelný pokrok, který je v dnešním světě velmi rychlý a nevyhýbá se ani politické oblasti. Jinak řečeno, podstatné náležitosti demokratického právního státu mohly být nepochybně jinak vnímány před třiceti lety a jinak dnes a ústavodárce se tuto skutečnost snažil zohlednit. Domnívám se však, že jádro tohoto pojmu by mělo stále zůstat rigidní a neměnné v jakékoliv době. Jde o to, že pokud bychom zvolili cestu přílišné benevolentnosti, podstatné náležitosti demokratického právního státu by mohly v určitých situacích figurovat jako nebezpečná zbraň. Stačilo by pozměnit výklad toho co je a co už není považováno za podstatné náležitosti demokratického právního státu, a tím by bylo možno docílit požadované či nepožadované změny určitých ustanovení či přímo zákonů. Z mého pohledu se celá situace kolem čl. 9 odst. 2 Ústavy jeví poněkud komplikovaně z toho důvodu, že článek stanovuje, že určité náležitosti nesmí být za žádných okolností měněny. Tím jim dává jakousi až „nadústavní“ ochranu. Na druhou stranu však neexistuje jasný a ucelený výklad toho, co se těmito náležitostmi rozumí. Domnívám se, že opět záleží na tom, kdo a jak momentálně tento pojem vykládá. Do jisté míry chápu hlubší význam tohoto článku, nicméně myšlenky na hrozbu jeho zneužití jsou dle mého názoru na místě.

⁴⁶ MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 97.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl.ÚS 19/08, bod 93.

2.2. Související pojmy

Jak již bylo řečeno, pojem podstatné náležitosti demokratického právního státu je v českém právním řádu zakotven v čl. 9. odst. 2 Ústavy. Prostřednictvím tohoto článku se zákonodárce pokusil vymezit obsahové meze, které nesmí být v rámci případného procesu změny Ústavy dotčeny. „*Takováto ustanovení bývají označována jako klauzule nezměnitelnosti nebo věčnosti a část právní teorie jim přiznává nadústavní charakter. Jejich smyslem je ochrana materiálního ohniska (nebo jádra) ústavy, tedy základních principů, jež tvoří podstatu konkrétní ústavy.*“⁴⁸ V definici Rychetského tedy můžeme narazit na další důležité pojmy: materiální ohnisko ústavy, materiální jádro ústavy či klauzule nezměnitelnosti (věčnosti). Jedná se o synonyma nebo je obsahový význam pojmů odlišný? Tomoszek uvádí, že podstatné náležitosti demokratického právního státu mohou zaujímat v ústavním systému České republiky různé role: „*Pokud chceme vymezit možné role, které může pojem podstatné náležitosti demokratického právního státu hrát v ústavním systému České republiky, je nutné začít od jeho účelu, kterým je působit jako limit pro změny Ústavy, tedy jako klauzule věčnosti.*“⁴⁹ Pojďme se tedy blíže podívat na možné role podstatných náležitostí demokratického právního státu.

2.2.1. Klauzule věčnosti

Na rozdíl od pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu se Ústava o klauzuli věčnosti nezmiňuje. Jedná se o neurčitý právní pojem, který je konkretizován až judikaturou, případně odbornou literaturou. „*Institut klauzule věčnosti představuje snahu o vyřešení několika ústředních sporů ústavnosti, resp. práva vůbec, a to zejména na základě negativních historických zkušeností. Jedná se o střet principu demokratického rozhodování většiny (v souvislosti s principem suverenity lidu) s principem ochrany menšin (tedy že většinovým rozhodnutím nelze zakotvit cokoliv), ale v určitém smyslu také o střet suverenity lidu a principu reprezentativní demokracie.*“⁵⁰ Klauzuli věčnosti tedy můžeme chápat jako ochranu před legitimní změnou určitých prvků ústavního systému. Pokud však jde o méně legitimní změny jako je například revoluce, před nimi nás již klauzule věčnosti nechrání, jelikož její ochranné kompetence sahají jen potud, pokud sahá ústava. V moci klauzule věčnosti tedy není ochránit stát před totalitním režimem, který se dostal k moci prostřednictvím revoluce, ale je v její moci chránit stát před neuváženými právními změnami, kvůli kterým by se svobodný stát postupně stal státem totalitním. Co se týče praktického uplatnění takových limitů, nabízí se

⁴⁸ RYCHETSKÝ, Pavel. In RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha, Wolters Kluwer, 2015, s. 95.

⁴⁹ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 97.

⁵⁰ Tamtéž, s. 100.

jako účinný prostředek právo na odpor, které je zakotveno v čl. 23 Listiny: „*Občané mají právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.*“⁵¹ Nicméně už ze samotného znění článku je patrné, že právo na odpor by mělo být aplikováno pouze v krajních případech bezprecedentní nouze.⁵²

2.2.2. Materiální jádro (ohnisko) ústavy

Dalším zdánlivě synonymickým pojmem k podstatným náležitostem demokratického právního státu se může jevit pojem materiální jádro ústavy, nebo chceme-li materiální ohnisko ústavy. Pokud bychom chtěli prakticky vysvětlit rozdíl mezi materiálním jádrem a podstatnými náležitostmi, nenajdeme lepší vykreslení, než jaké dává Pavel Molek: „*Pokud bychom si ústavu představili jako středověký hrad, pak materiální ohnisko představuje její střed, její hlavní věž, bez které celý hrad nebude dávat smysl a stane se ohrazeným shlukem zbývajících budov; oproti tomu nezměnitelné náležitosti jsou zesílením hradební zdi, které obvykle postavíme tam, odkud přišel minulý útok.*“⁵³ Preuss pak mimo jiné upozorňuje na to, že i Ústavní soud se při interpretaci těchto pojmů dopouští opakovaných omylů a logického pochybení. Je toho názoru, že český ústavní soud ztotožňuje materiální jádro (ohnisko) ústavy s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, i když významově se jedná o odlišné pojmy.⁵⁴ Stejný názor sdílí také Tomoszek a dodává, že je nepochybně možné se na pojem materiálního ohniska ústavy dívat různými způsoby. Vymezení tohoto pojmu je předmětem rozsáhlých debat, které nemají shodné řešení. Jelikož jde opět o pojem, který Ústava nezmiňuje, je tento pojem utvářen až judikaturou a názory v odborné literatuře. Zdá se mi jako logičtější vnímat pojem materiální ohnisko ústavy odlišně od pojmu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Jeví se totiž jako zbytečné mít dva různé pojmy pro tentýž obsah. Jiná by mohla být situace v zemích, kde nemají výslovně zakotvenou klauzuli věčnosti.⁵⁵ „*Z toho tedy lze vyvodit, že pojem materiálního jádra (ohniska) je odlišný od klauzule věčnosti i od podstatných náležitostí demokratického právního státu, protože vychází z podstatně odlišeného kontextu. V případě České republiky lze mít za to, že se obsah materiálního jádra (ohniska) v podstatné míře překrývá s obsahem pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu, nejsou to však*

⁵¹ Čl. 23 Usnesení předsednictva České národní rady, č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

⁵² TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 99-102.

⁵³ MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 140.

⁵⁴ PREUSS, Ondřej. Slovenský „Melčák“, nukleární zbraň jako dar novému ústavnímu soudu. *Jurisprudence*, č. 6/2019, s. 2.

⁵⁵ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 110-112.

*pojmy totožné.*⁵⁶ I když výklad výše zmíněných pojmů je značně problematický, lze uzavřít, že materiální ohnisko ústavy a klauzule věčnosti nejsou synonyma k pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu. Pojmy se sice ze své podstaty týkají totožné problematiky, a to ochrany základních hodnot a principů demokratického právního státu, nicméně jejich rozdílný význam spočívá v na první pohled nepatrných, ale rozhodujících nuancích.

2.3. Nezměnitelnost klauzule

Důležitost podstatných náležitostí demokratického právního státu spočívá nepochybně zejména v jejich nezměnitelnosti. Ústava obsahuje spektrum pravidel a procesů, které mohou být za určitých okolností měněny či doplněny formou ústavního zákona, jak stanovuje čl. 9 odst. 1 Ústavy: „*Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony*“⁵⁷. Pokud jde ale o podstatné náležitosti demokratického právního státu, je jakákoliv změna či doplnění striktně vyloučena. Svůj kritický pohled na čl. 9 odst. 2 Ústavy a celkově na myšlenku nezměnitelnosti vysvětluje ve své polemice Zdeněk Koudelka. Podle jeho názoru přiznání existence nezměnitelnosti znamená rovněž konstatování, že společnost sebe sama prohlašuje za vrchol dějin, což v historii nikdy nepřineslo nic dobrého, spíše naopak. Domnívá se, že změna je naopak přirozený jev s ohledem na rychle se rozvíjející a měnící společnost. Nezměnitelnost tedy chápe relativně. I když vládnoucí a rozhodující zůstává stejný (ať už jde o krále, parlament či lid), je jiný jeho obsah.⁵⁸ Chápu názor Koudelky a dalších odpůrců klauzule nezměnitelnosti, nicméně se s tímto názorem nemohu ztotožnit. Podle mého úsudku, ať je jakkoli troufalý, jde pouze o dezinterpretaci významu a potřeby podstatných náležitostí demokratického právního státu. I když žijeme v demokratické společnosti, jde o demokracii velmi křehkou. Pokud si představíme lid a všechny politické činitele včetně jejich pravomocí jako ledovou plochu, podstatné náležitosti demokratického právního státu pak tvoří jakési mantinely, které jsou hranicí hrací plochy. Každá hra by měla mít své limity, ať už jde o sportovní utkání či o hru politickou, protože bez limitů není nic dlouhodobě udržitelné. Určitě by se našel někdo, kdo by argumentoval tím, že například ve sportu jsou pravidla přesně dána, jsou psaná a nikdo nemá zpravidla pochybnosti o správnosti jejich výkladu. Ale je nutné si uvědomit, že i když ve sportu jsou bezesporu mnohá pravidla v psané a jasné formě, existují také pravidla nepsaná, která i když nejsou nikde taxativně vymezena, není pochyb o jejich existenci a o jejich uznání (např. není možné shodným rozhodnutím hráčů vyloučit účast rozhodčího v zápase a podobně).

⁵⁶ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 112.

⁵⁷ Čl. 9 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁵⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Zlaté tele ústavnosti*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2010, roč. 18, č. 3, s. 257 – 262.

2.3.1. Role Ústavního soudu ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy

Problematickým aspektem, který se k nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu pojí, je další výzkumná otázka, a sice jak zabránit přijetí ústavního zákona, který by skutečně byl v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy. Odpověď na tuto otázku nám v minulosti dal Ústavní soud ve známém nálezu v tzv. kauze Melčák⁵⁹. Ve zkratce zde šlo o to, že byl přijat ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny⁶⁰. Ústavní soud však dovodil, že tento ústavní zákon narušuje nezměnitelnost podstatných náležitostí demokratického právního státu. Za pomoci čl. 9 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 83 Ústavy pak uplatnil svou pravomoc zrušit ústavní zákon, který by měnil podstatné náležitosti demokratického právního státu.⁶¹ Jak totiž plyne z čl. 83 Ústavy: „*Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.*“⁶² V mnoha ohledech šlo o přelomové rozhodnutí. Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. byl prvním ústavním zákonem, který byl z rozhodnutí Ústavního soudu zrušen, a navíc na základě této události došlo i ke zrušení předčasných voleb do Poslanecké sněmovny. Rozhodnutí vzbudilo řadu rozporuplných názorů a vyvstala také otázka role Ústavního soudu ve vztahu k ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Pokud se na celou kauzu podíváme detailněji, zjistíme, že v roce 2009 v Poslanecké sněmovně přetrvávala politická krize, a tak přijala sněmovna ústavní zákon, kterým si zkrátila své funkční období. Tím chtěla umožnit konání předčasných voleb, které měly sněmovnu vyvést z patové politické situace. S tím ale nesouhlasil poslanec Melčák, který se rozhodl v dané věci podat ústavní stížnost. Argumentoval zejména tím, že se cítí být dotčen ve svém základním právu, které plyne z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který zní: „*Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.*“⁶³ Z čl. 21 odst. 4 LZPS totiž plyne mimo jiné právo na nerušený výkon veřejné funkce. Melčák ve své ústavní stížnosti tedy argumentoval tím, že napadený ústavní zákon mění nezměnitelné podstatné náležitosti demokratického právního státu: „*Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je zákonem ústavním toliko formálně, materiálně se však ústavnímu pořádku přičí, ve skutečnosti ústavní pořádek suspenduje - ad hoc, právě pro jedno funkční období odkládá jeho účinnost po dobu libovolně zvolenou momentální kvalifikovanou většinou poslanců a senátorů, pročez nejde*

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09

⁶⁰ ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny

⁶¹ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 95 – 96.

⁶² Čl. 83 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁶³ Čl. 21 odst. 4 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

v tomto smyslu o zákon, jenž Ústavu mění či doplňuje (dle čl. 9 odst. 1 Ústavy). Napadený ústavní zákon pak považuje za rozporný s ústavním pořádkem v tom smyslu, že mění podstatnou náležitost právního a demokratického státu, jež je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nezměnitelná. Touto náležitostí je podřízení volné soutěže politických sil stejným a zejména předem stanoveným pravidlům.“⁶⁴ Ústavní soud nakonec ústavní stížnosti poslance Melčáka vyhověl a zrušil ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny právě pro rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy. V tomto nálezu Ústavní soud vymezil jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, a to princip obecnosti ústavního zákona: „Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že považuje princip obecnosti ústavního zákona za komponentu kategorie podstatných náležitostí právního státu. Připomíná, že obecnost není účelem o sobě, jejím účelem je zajistit oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, rovnost ústavní úpravy pro obdobné situace, a tím vyloučení svévole při uplatňování veřejné moci a umožnění garance ochrany práv jednotlivce v podobě práva na soudní ochranu. Smyslem a účelem obecnosti ústavního zákona, jako pojmového znaku kategorie právního státu, je proto ochrana svobody.“⁶⁵

Podstatné náležitosti demokratického právního státu a tedy čl. 9 odst. 2 je chápán jako určitá norma, která zakládá práva a povinnosti. Nicméně je nutno zdůraznit, že již nepanuje shoda na vnímání důsledků této závaznosti, a ne vždy byla úplná shoda na tom, který orgán by měl v případě porušení nezměnitelnosti jednat. „Zdeněk Kühn upozorňuje na fakt, že všech patnáct soudců se shodlo na tom, že za určitých okolností má pravomoc rozhodovat o protiústavnosti „ústavních“ zákonů Ústavní soud. Tuto pravomoc a její meze jsou však podle něj většinou pléna ÚS a dvěma disentujícími soudci chápány odlišně. Kühn se však zejména pozastavuje nad tím, že v nálezu chybí daleko obsáhlejší diskuze o tom, proč právě Ústavní soud a ne někdo jiný má být finálním arbitrem porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy.“⁶⁶ Z mého pohledu je role Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti nezpochybnitelná a hlavně nezastupitelná. Historie nám ukazuje, že určité změny Ústavy nejsou přípustné ani při dosažení kvalifikované většiny a že parlament není k ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu tak způsobilý jako Ústavní soud. Nenapadá mě ani jiný orgán, který by mohl být v této oblasti více kompetentní a kterému by mohla být ochrana ústavnosti svěřena. Slovy Jana Kysely: „Chceme-li ji (ústavu) však chránit rovněž před nedodržováním, porušováním či obcházením, je politická

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s.175.

kontrola nedostatečná, protože příliš spoléhá na to, že ústava bude svými adresáty ctěna. Proto ke kontrole interní (politické) přistupuje kontrola vnější (soudní).“⁶⁷

Další rozhodnutí, které se velmi podobá českému rozhodnutí v kauze Melčák, vydal po více jak čtyřletém projednávání také slovenský Ústavní soud⁶⁸. Rozhodnutí se týkalo ústavní novely upravující bezpečnostní prověrky soudců. Nicméně je nutno podotknout, že slovenský nález nezbudil na rozdíl od českého žádnou bouřlivější debatu, i když jde o poměrně kontroverzní rozhodnutí. Slovenský ústavní soud konstatoval, že i slovenská ústava obsahuje implicitní materiální jádro, že tomuto jádru nemohou odporovat ani ústavní zákony a že Ústavní soud je oprávněn prozkoumávat případný rozpor a následně i ultima ratio ústavní zákon zrušit pro nesoulad s implicitním materiálním jádrem ústavy.⁶⁹ Slovenské rozhodnutí ve svém článku rozebírá Preuss, který jej rovněž srovnává s českým rozhodnutím v kauze Melčák. Ten shrnuje: *„Zdá se, že komentované rozhodnutí vybočilo z „pozitivistického“ chápání neústavnosti ústavních dodatků jako svého druhu narušení ústavodárného procesu. Slovenské rozhodnutí je spíše opřeno o hodnotové přirozenoprávní chápání ústavy. Ústava je tak onou „neviditelnou“ ústavou utkanou z jemných principů a hodnot. Ta je křehká, ale současně natolik mocná, že její ochraně nemůže nic stát v cestě. Slovenský soud se zde hlásí k soudnímu liberalismu, který mu umožňuje překonat „nedostatky“ psané ústavy.“⁷⁰*

Pokud bychom měli shrnout celou českou kauzu Melčák a roli Ústavního soudu ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy, z pohledu ústavního práva vyvstává otázka, zda musel Ústavní soud skutečně přistoupit k tak razantnímu kroku jako je zrušení ústavního zákona a (podle mnohých) se tak postavit nad Parlament. I když primárním cílem rozhodnutí bylo zajisté ochránit právní stát a zejména podstatné náležitosti demokratického právního státu, v určitém ohledu mohlo být rozhodnutí vnímáno také jako kontraproduktivní, a to zejména v tom ohledu, že i když se rozhodnutí primárně snaží právní stát chránit, může ho také určitým způsobem poškozovat. Nicméně dnes již panuje shoda na tom, že toto kontroverzní rozhodnutí Ústavního soudu bylo akceptováno, i když je vnímáno spíše jako výstřelek než jako vůdčí rozhodnutí nové praxe.⁷¹ Úvahy nad kauzou Melčák bych zakončila výrokem Pavla Molka: *„Tento nález tak ještě koncepci široce pojatých nezměnitelných náležitostí české Ústavy neohrozil. Je ovšem otázkou,*

⁶⁷ KYSELA, Jan. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 28-29.

⁶⁸ Nález Ústavního soudu Slovenskej republiky ze dne 30. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/2014-96

⁶⁹ PREUSS, Ondřej. Slovenský „Melčák“, nukleární zbraň jako dar novému ústavnímu soudu. *Jurisprudence*, č. 6/2019, s. 1.

⁷⁰ Tamtéž, s. 11.

⁷¹ PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s.187.

*zda se pro ně nestal pomyslným domem Buddenbrooků⁷²: velkolepým, mohutným, odrážejícím minulý vzestup této ideje, ale do budoucna neudržitelným.*⁷³

Role Ústavního soudu ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy není vůbec jednoduchá a mnohými je také kompetentnost Ústavního soudu v této oblasti zpochybňována. Domnívám se však, že role Ústavního soudu je v tomto případě zcela nenahraditelná a nezpochybnitelná. I když se někdy nemusíme s rozhodnutími Ústavního soudu zcela ztotožňovat, není na místě z tohoto důvodu pochybovat o významu podstatných náležitostí demokratického právního státu a ani o kompetentnosti Ústavního soudu. Ústavní soud v tomto ohledu nemá lehkou úlohu, jelikož výklad práva ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy je záležitostí s dlouhodobými důsledky. To tedy zvyšuje požadavky na kvalitu jeho rozhodování a odůvodnění rozhodnutí, ale nijak to dle mého názoru nezpochybňuje jeho postavení jako orgánu ochrany ústavnosti.

⁷² Jedná se o slavný dům v severoněmeckém Lübecku. Buddenbrookovi byli hrdiny jednoho z románů Thomase Manna, nositele Nobelovy ceny za literaturu. Dnes zde sídlí literární muzeum.

⁷³ MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 109.

3. Celostátní referendum jako možný zásah do materiálního jádra Ústavy

V předchozích dvou kapitolách byl teoreticky vymezen institut celostátního referenda a byla také popsána dlouholetá snaha zákonodárce o zakotvení referenda do právního řádu České republiky. Dále bylo rovněž blíže pojednáváno o pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu a o jeho praktickém významu. Cílem této kapitoly, kterou lze považovat za stěžejní kapitolu celé diplomové práce, je zodpovědět otázku, zda by byl do praxe uvedený institut celostátního referenda v určitých momentech schopný zasáhnout do podstatných náležitostí demokratického právního státu. Proč by ale právě institut celostátního referenda měl být potenciální hrozbou pro podstatné náležitosti demokratického právního státu?

Důvodů pro oprávněnou obavu je hned několik. V první řadě je důležité si uvědomit, že zakotvení obecného referenda by do značné míry narušilo dosavadní politickou kulturu v naší zemi a zřejmě by v souvislosti s praktickou aplikací referenda docházelo také k dalším souvisejícím změnám v našem právním řádu. Kromě toho, zavedení referenda by do určité míry také způsobovalo právní nejistotu. Stále nepanuje shoda na tom, o čem všem by (ne)mělo být v referendu rozhodováno, kolik aktivně hlasujících by muselo být zapojeno a nejasnosti převládají i ohledně závaznosti potenciálního rozhodnutí přijatého v referendu. Pokud je v rámci standardního legislativního procesu přijat jakýkoliv zákon a praxe později ukáže, že jeho aplikace není dost dobře možná, nastupují na scénu derogační pravidla či novelizace takového „nefunkčního“ zákona. Jak ale naložit s rozhodnutím přijatým v referendu, které bude po svém uvedení do praxe rovněž shledáno za nereálné a nefunkční? I když snaha o prosazení celostátního referenda je dlouholetý proces, stále existuje spousta otazníků a nezodpovězených otázek, které jsou možná také příčinou, proč doposud právní úprava této problematiky absentuje.

Aby mohlo být odpovězeno na výzkumnou otázku, zda by do praxe uvedený institut celostátního referenda byl schopen zasáhnout do podstatných náležitostí demokratického právního státu, bude nutno nejprve vyřešit dva dílčí problémy, a sice vymezení obsahové stránky, tedy o čem všem může být v referendu rozhodováno a druhým dílčím problémem bude vymezení intenzity případného zásahu. Otázka tedy zní: O čem všem je v rámci mezi podstatných náležitostí demokratického právního státu akceptovatelné v referendu rozhodovat? Co už by představovalo neúnosný zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu a existuje něco jako možná míra zásahu?

3.1. Předmět referenda de lege ferenda

O čem všem může být v referendu rozhodováno, je dle mého názoru nejpálčivější otázka celého tématu. Rozděluje totiž i samotné příznivce referenda na dva zneprátelené tábory. Na jedné straně existuje představa, že v referendu by mělo být rozhodováno vždy a o všem, naproti tomu pak figuruje opačný, umírněnější názor, že referendum by mělo být pouze doplňkovým nástrojem a použito by mělo být spíše výjimečně. Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách, problematické je, že není apriori stanoveno, o kterých otázkách může být v referendu rozhodováno a o kterých nikoliv. Rovněž jak již bylo blíže rozvedeno, platí teze, že není přípustná změna podstatných náležitostí demokratického právního státu, z čehož by bylo možno dovozovat, že není přijatelné o těchto podstatných náležitostech hlasovat v referendu. Ale právě zde se dostáváme do pomyslného „začarovaného kruhu“, jelikož co se rozumí podstatnými náležitostmi demokratického právního státu není nikde bezprostředně definováno, a tím pádem není jasné, o čem všem by mohlo a nemohlo být v referendu rozhodováno. Absentuje tedy konkrétní mechanismus, který by dokázal rozlišovat kdy jde o zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu a kdy nikoliv.

A proč by vlastně lid jako suverén měl být ve svém rozhodování omezován? Jak bylo popsáno v první kapitole, náš právní řád uznává princip suverenity lidu, nicméně nepovažuje ho za absolutní a neomezitelný. Otázka omezenosti lidu jako suveréna je do určité míry otázkou spíše filozofickou nežli právní, nicméně tato otázka velmi úzce souvisí i s rozhodováním v referendu. Prakticky jde o problematický vztah lidu jako suveréna a ústavy jako základního zákona státu. Pokud bychom souhlasili s absolutní nedotknutelností lidu, připustili bychom, že lid může například zavést totalitní formu vlády, může odstranit ústavu jako takovou a v otázce referenda by to znamenalo připuštění hlasovat vždy a o všem. Lid jako suverén stojí dle mého názoru pod ústavou, i když je defacto tím, kdo ústavu vytvořil. Je totiž nutno si uvědomit, že ústava, či jakýkoliv základní zákon státu, je tvořen nejen svým samotným textovým zněním, který lid stvořil, ale je tvořen také mnoha staletími zkušeností, zvyklostí a historickými souvislostmi a událostmi, ke kterým je nutno přistupovat s patřičným respektem a úctou. Pokud tedy tuto problematiku vztáhneme na téma obecného referenda, jsem toho názoru, že je možno omezit suverenitu lidu, a to tak, že bude limitováno o čem všem může být v referendu rozhodováno a o čem nikoliv.

Stojí za zmínku, že otázka obsahu referenda nemusí být jediná problematická, jelikož do podstatných náležitostí může být zasaženo i jiným způsobem než špatným vymezením

otázky položené v referendu, a to například způsobem hlasování. Předmětem této podkapitoly však bude primárně obsahová stránka obecného referenda, nikoliv stránka technická.

Jak tedy správně vymezit obsahovou stránku referenda, aby se předešlo případným komplikacím? Je faktem, že debata o referendu je často zkreslená tím, že jeho odpůrci modelují referendum tak, aby bylo nepřijatelné a způsobovalo tak ústavní paradoxy. Tedy aby referendum mohlo být platné, musí být nastaveno tak, aby k těmto ústavním paradoxům nedocházelo. V úvahu přichází hned několik možností. Jednak je zde možnost do ústavního zákona o celostátním referendu zakotvit, čeho všeho se referendum může týkat a čeho naopak nikoliv. Pokud bychom přistoupili na tuto variantu formou výčtů, nepanuje jednoznačná shoda na tom, zda by se mělo jednat o výčty striktně taxativní či pouze demonstrativní. Druhou možností je říct pouze obecně, že v obecném referendu nelze rozhodovat o podstatných náležitostech demokratického právního státu a posouzení, co se těmito náležitostmi rozumí a co nikoliv, by bylo svěřeno k posouzení Ústavnímu soudu. I zde však existují třecí plochy, jelikož není úplně jasné, zda by posuzování otázky položené v referendu mělo být Ústavnímu soudu nařízeno obligatorně anebo zda by se mělo jednat o posuzování na žádost, a také, zda by takové posuzování mělo přijít před samotným konáním referenda anebo až ex post. Další možností, která se však již vymyká z koncepce obecného ústavního zákona o celostátním referendu, je možnost vyhlášovat celostátní referenda pouze ad hoc, tedy tak, jak tomu bylo v případě celostátního referenda o přistoupení České republiky k EU v roce 2003. I když se cesta formou ad hoc ústavních zákonů zdá být nejschůdnější, není mi z pohledu ústavního práva příliš sympatická. Když čl. 2 odst. 2 Ústavy hovoří o ústavním zákonu, domnívám se, že tím není myšlen ústavní zákon ad hoc, nýbrž speciální ústavní zákon, který tuto problematiku bude upravovat obecně a do budoucna. K ad hoc ústavním zákonům se v minulosti negativně vyjádřila rovněž stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury: *„Měla-li by se cesta přijímání ad hoc ústavních zákonů stát běžnou, Ústava se nikdy nezmění, protože to nebude potřebné. V takovém případě jí ovšem hrozí nebezpečí, že se rozejde s ústavní a politickou realitou – získá charakter „fasády“. Současně se každá politická krize přemění v krizi ústavní, neboť bude řešena ústavním zákonem.“*⁷⁴ Pokud bychom přistoupili na možnost vyhlášovat obecná referenda pouze formou ústavních ad hoc zákonů, se záměrem vyhnout se tak přijímání problematického ústavního zákona o celostátním referendu, vedlo by to dle mého názoru nevyhnutelně k daleko větším budoucím problémům. V případě celostátního referenda o přistoupení České republiky k EU se jednalo o ad hoc ústavní zákon přijatý v důsledku

⁷⁴ Usnesení stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, ze 6. schůze, konané dne 27. května 2009

mimořádné situace, což bylo vzhledem k naléhavosti a důležitosti rozhodované otázky pochopitelné, i když z určitého pohledu nešťastné řešení. Rozhodování formou ad hoc ústavních zákonů je dle mého názoru nebezpečná praxe, která by vedla k absolutní nepředvídatelnosti. Různá referenda by bylo možno konat podle různých pravidel, což by nepochybně vedlo k nejistotě, nedůvěře a v krajních případech i k ústavní krizi. Jednalo by se tedy o nesystémové řešení, které by sebou neslo velkou řadu rizik. Pokud bychom skutečně chtěli naplnit znění čl. 2 odst. 2 Ústavy, mělo by se tak dle mého názoru dít pouze přijetím obecného ústavního zákona o celostátním referendu, který bude aplikovatelný na více jak jedno navrhované obecné referendum.

A jak tedy z obsahové hlediska tento ústavní zákon koncipovat? To znamená, jak vymezit obsahovou stránku referenda? Dle mého názoru by zákon určitě měl pracovat s pojmem podstatných náležitostí demokratického právního státu a stanovit, že není možno o nich v referendu rozhodovat. I když se jedná o velmi obecný pojem, jeho význam a postavení je dle mého mínění nezpochybnitelné a ochrana těchto náležitostí by měla být vyzdvižena i v tomto ústavním zákoně. Výklad tohoto neurčitěho pojmu by mohl do určité míry usnadnit negativní výčet toho, o čem v referendu nesmí být rozhodováno. Určitě by mělo být stanoveno, že není možno rozhodovat přímo o základních právech a svobodách, o členství v mezinárodní organizaci nebo o daňových povinnostech. Co se týče rozhodování o základních právech a svobodách, nelze nejspíše apriori stanovit, že není možno o základních právech a svobodách v žádném případě v referendu rozhodovat. Dokázala bych si představit situaci, že bude v referendu rozhodováno v rámci sociálních práv, například o otázce hrazení prvních tří dnů nemocenské, nicméně v oblasti ostatních základních práv by tento trend měl být spíše opačný a základní práva by neměla být přímo předmětem referenda. Výčet povolených a zakázaných oblastí rozhodování by však dle mého názoru neměl být taxativní. Pokud by vznikl spor o to, zda je referendum o určité otázce přípustné či nikoliv, na scénu by měl nastoupit Ústavní soud, jakožto ochránce ústavnosti a posoudit přípustnost takové otázky a její soulad s Ústavou, samozřejmě před samotným konáním referenda. Ústavní soud by takový přezkum nemusel provádět vždy a u všech otázek položených v referendu, nýbrž u těch, kde by vznikl spor. Dokázala bych si představit, že takové přezkumné řízení u Ústavního soudu by mohlo být vyvoláno například na základě podobných podmínek, na základě kterých, je možno zahájit řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu (tedy např. skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů, vláda,

zastupitelstvo kraje nebo třeba VOP).⁷⁵ Roli Ústavního soudu vnímá podobně i Tomoszek: „Nelze v ústavním systému ČR nalézt jiný, vhodnější orgán, který by měl v případě selhání Parlamentu zasáhnout, zejména proto, že rozhodování Ústavního soudu je a priori omezeno na právní (zejména ústavní) otázky, jež právě jsou jádrem sporu v uvedené situaci. Oprávnění Ústavního soudu výjimečně překročit kompetence, které jsou mu výslovně svěřeny Ústavou ČR, a zasáhnout v případě porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy je jako logický důsledek existence nezměnitelného materiálního jádra ústavy opět akceptován většinovým i oběma menšinovými stanovisky vyjádřenými v nálezu Pl. ÚS 27/09.“⁷⁶ Domnívám se, že pokud by byl návrh ústavního zákona koncipován rozumně, a celostátní referendum by bylo skutečně institutem doplňkovým, nikoliv všedním, nemuselo by posuzování otázky položené v referendu představovat pro Ústavní soud nadměrné zatížení.

Referendum jako institut mimořádný, doplňkový a racionální. Bez emočního zabarvení, nejasných a víceznačných otázek a bez negativních emocí. To je dle mého názoru ideální obecné referendum, jehož zakotvení by mělo v naší současné politické kultuře místo. Cílem obecného referenda by měla být zejména snaha zapojit lid do rozhodování o otázkách jim nejbližších, týkajících se každodenního života, a nikoliv pouze využít lid k tomu, aby byly prosazeny vyšší zájmy „posvěcené“ přímou demokracií. Takovým přijatelným referendem by dle mého názoru mohlo být například rozhodování o zachování letního a zimního času anebo otázka o jízdě vlevo či vpravo na pozemních komunikacích. Jde o otázky, u kterých není třeba trvat na tom, aby byly rozhodovány právníky a odborníky na danou problematiku, nejsou nadměrně negativně emočně zbarvené a takové otázky by bylo možno formulovat jasně a výstižně.

3.2. Potencionální zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu a jeho intenzita

Je důležité si uvědomit, že i když Ústava striktně zakazuje změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu, mohou nastat situace, kdy bude změna do určité míry možná. Lépe řečeno, i když některé věci lze zařadit pod podstatné náležitosti demokratického právního státu, tak ne každá jejich změna je nepřípustná. Pokud bychom pod pojem podstatných náležitostí zařadili princip dělby moci, tak zásah do této dělby moci nemusí být vždy v rozporu s podstatnými náležitostmi. Lze tedy připustit, že existuje něco jako míra zásahu. Typicky tomu tak je u základních práv. Obecně není možné referendum přímo o

⁷⁵ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

⁷⁶ TOMOSZEK, Maxim. Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010/4, s. 327.

lidských právech vyhlásit a uspořádat, na druhou stranu jakákoliv řešená otázka se alespoň okrajově lidských práv dotýká. V tomto případě tedy můžeme říci, že zásah do základních práv je nikoliv přímý, ale je zprostředkovaný. Pokud bychom trvali na absolutním zákazu zásahu a nepřipustili jeho možnou akceptovatelnou míru, vedlo by to k absurdním situacím, kdy by referendum nebylo možno konat prakticky nikdy a o ničem. Když v předchozí podkapitole otázka zněla, o čem všem je možno v referendu rozhodovat, aby nedocházelo k zásahům do podstatných náležitostí demokratického právního státu, zde otázka zní, v jaké intenzitě by tento potenciální zásah musel být, aby to již bylo nepřipustné?

„Podstatné náležitosti demokratického právního státu tvoří ty části principů obsažených v pojmu demokratický právní stát, které nelze změnit. A to ne proto, že by to nebylo myslitelné nebo fakticky možné, protože pak by bylo ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy zbytečné, ale právě proto, že fakticky takové změny proveditelné jsou, ovšem s vědomím rizik, která s sebou přinášejí, jsme se vědomě rozhodli jejich změnu vyloučit.“⁷⁷ Pokud tedy připustíme v určitých specifických situacích změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu, připouštíme tím i tezi, že smyslem celého tohoto problému není jen, zda takový zásah připouštíme či nepřipouštíme, ale stěžejní je právě posouzení akceptovatelné míry zásahu. Rozhodování, co je a co již není přiměřeným zásahem zřejmě bude svěřeno opět Ústavnímu soudu, jakožto orgánu ochrany ústavnosti. Ústavní soud by měl při posuzování této otázky postupovat na základě jasně vymezených kritérií, tedy měl by pracovat s obecně aplikovatelným mechanismem. S jedním takovým v praxi fungujícím mechanismem Ústavní soud již pracuje, a ten nazýváme testem proporcionality. Otázkou, zda by mohl Ústavní soud test proporcionality aplikovat i v souvislosti s ochranou čl. 9 odst. 2 Ústavy, se v minulosti zaobíral Tomoszek: „S ohledem na striktní formulaci čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR (změna je „nepřipustná“) by se mohla aplikace testu proporcionality zdát vyloučená. Klíčová zde ovšem není nepřipustnost zásahu, ale povaha podstatných náležitostí demokratického právního státu jako principů! Z ní Ústavní soud dovozuje, že určitá míra zásahu do principů představujících podstatné náležitosti demokratického právního státu by byla přípustná, i když pouze za výjimečných okolností. Konkrétně to znamená, že je-li namítáno, že ústavní zákon zasahuje do materiálního jádra ústavy, v prvním kroku by měl Ústavní soud zkoumat, zda je takový zásah v demokratické společnosti nezbytný, tedy zda existuje legitimní cíl, kterým je řešení výjimečné situace, a zda přijatý ústavní zákon dosažení tohoto cíle umožňuje. Druhým krokem je zkoumání, zda je přijaté opatření skutečně potřebné, tedy zda neexistuje jiný způsob, jak

⁷⁷ TOMOSZEK, Maxim. *Role podstatných náležitostí demokratického právního státu v ústavní praxi České republiky*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridicaa 84, 2018, s. 17.

dosáhnout stejného výsledku, aniž by při tom bylo zasaženo do materiálního jádra ústavy. Tento krok vyjadřuje nedotknutelnost materiálního jádra ústavy, neboť vylučuje zásah do něj tehdy, jsou-li již ústavně upraveny způsoby řešení dané výjimečné situace. Třetím krokem by pak bylo tzv. poměrování, tedy proporcionality v užším slova smyslu, tedy posouzení, zda zásah do materiálního jádra ústavy je přiměřený sledovaného legitimního cíli.“⁷⁸ Aby však bylo možno posuzovat, zda intenzita zásahu přesáhla určitou mez, obsah materiálního jádra ústavy musí mít povahu principů, protože pouze ty je možno poměřovat. Toto pojetí není dost dobře aplikovatelné pro problematiku obecného referenda, ale napomáhá proniknout do otázky míry zásahu. Pokud by tedy mělo být někdy v budoucnu v referendu rozhodováno o otázce, která by se mohla jevit jako zásah do materiálního jádra Ústavy, Ústavní soud by měl být schopen posoudit na základě předem stanovených kritérií, zda je míra zásahu akceptovatelná či nikoliv. Nejsem si jistá, do jaké míry by Ústavnímu soudu k tomuto účelu posloužil test proporcionality, nicméně dokázala bych si představit mechanismus, který by byl založen na podobné bázi. Nejvíce zřetelná a uchopitelná je tato problematika v případech, kdy je v referendu rozhodováno o lidských právech, a proto se na tuto oblast blíže zaměřím v další podkapitole.

3.3.Lidská práva a rozhodování v referendu

Cílem této podkapitoly je zejména nastínit různé přístupy k rozhodování o lidských právech v referendu. Pokud je rozhodování o lidských právech v referendu považováno za přípustné, související a logickou otázkou je, o čem všem může být v referendu rozhodováno, o čem je naopak nepřípustné rozhodovat a jestli i v rámci rozhodování o lidských právech existuje něco jako možná (akceptovatelná) míra zásahu. „*Lid je v demokratickém státě suverénem, ale základní práva a svobody jsou nezadatelné a nezrušitelné. Tyto dvě klíčové zásady moderního státu se dostávají poměrně často do kolize, a to jak při hlasování parlamentu o omezení základních práv, tak – ještě častěji – při přímém hlasování lidu v referendu o lidskoprávních tématech.“⁷⁹ Je tedy jasné, že v rámci jakékoliv otázky, která se týká lidských práv, dochází ke střetům mezi základním lidským právem (svoboda slova, svoboda náboženského vyznání, právo na rodinný život a tak dále) a mezi principem, že lid je suverénem a měl by mít možnost rozhodovat a prosazovat svou vůli. Jak bylo řečeno výše, princip suverenity lidu není absolutní a tím pádem je nezpochybnitelné, že lid by neměl rozhodovat vždy a o všem, nicméně právě v rámci rozhodování o lidských právech nastává paradoxní situace, že i když není referendum*

⁷⁸ TOMOSZEK, Maxim. Nezmenitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010/4, s. 328.

⁷⁹ ASKARI, Daniel. WINTR, Jan. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník* 2/2016, ročník 155, s. 121-139.

koncipováno jako přímo „lidskoprávní“, téměř každá otázka se alespoň okrajově základních lidských práv dotýká.

Při hledání odpovědi na otázku, zda je možno v referendu rozhodovat o lidských právech přímo, můžeme narazit na tři rozdílné názory a koncepce. Existují státy, kde je konání obecného referenda vyloučeno (např. Německo nebo Velká Británie). V těch případech tedy odpadá jakýkoliv problém. Druhý možný scénář je ten, že stát umožňuje konání referenda, ale razantně vylučuje konání referenda právě o otázkách týkajících se základních práv a svobod (např. Slovensko). Takový zákaz je zpravidla vysloven v ústavách nebo v jiných základních zákonech daného státu. Třetí variantu pak nabízejí země, kde je možno referendum konat prakticky o čemkoliv a institut referenda je také hojně využíván (např. Švýcarsko). I v těchto státech ale není tolerance bezbřehá. V takových státech existují instance, jejichž úkolem je přezkoumávat případné zásahy do základních lidských práv a svobod, ke kterým by mohlo docházet právě prostřednictvím rozhodnutí přijatých v referendu. Například ve vztahu ke Švýcarsku je to zejména Evropský soud pro lidská práva.⁸⁰

Naši současné politické kultuře je nejbližší druhý model, tedy případ, kdy je potencionálně umožněno konání referenda, ale jsou také striktně stanoveny mantinely, co se týče rozhodování o základních lidských právech a svobodách. Takovou klauzuli obsahuje i jeden ze současných nejnovějších návrhů ústavního zákona o celostátním referendu, který v čl. 1 odst. 2 písm. a) uvádí, že: „*Otázka pro referendum nesmí směřovat ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakož ani ke zrušení nebo omezení ústavně zaručených základních práv a svobod.*“⁸¹ Inspirační zdroj tohoto ustanovení můžeme bezpochyby hledat na Slovensku. Slovenská Ústava ve svém čl. 93 odst. 3 stanovuje: „*Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.*“⁸² Lze tedy říci, že jde o obsahově shodnou ideu. V mnoha ohledech je však Slovensko dále než naše republika. Slovenská republika má totiž v této oblasti soudní rozhodnutí, která značně napomáhají praktické aplikaci tohoto ustanovení a napomáhají také předcházet sporným momentům. Slovenský ústavní soud v minulosti rozhodoval o tom, jaké konkrétní otázky jsou či nejsou v rozporu s čl. 93 odst. 3 slovenské ústavy. V onom přelomovém rozhodnutí Pl. ÚS 24/2014 ze dne 28. října 2014 slovenský ústavní soud zkoumal čtyři otázky položené v referendu, tedy konkrétně zkoumal jejich soulad s čl. 93 odst. 3 slovenské ústavy. Otázky směřovaly zejména

⁸⁰ ASKARI, Daniel. WINTR, Jan. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník* 2/2016, ročník 155, s. 121-139.

⁸¹ čl. 1 odst. 2 písm. a) návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně Ústavy České republiky ze dne 15. prosince 2017

⁸² Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky

na problematiku rozdílného vnímání manželství – tedy zda je možno za manželství považovat kromě svazku muže a ženy i jiný potencionální svazek a zda tomuto svazku přiznat stejná práva jako svazku manželskému. Další posuzované otázky se týkaly (ne)možnosti adopce dětí stejnopohlavními páry, a pak také možnosti rodičů nesouhlasit s účastí dětí na vyučování např. v oblasti sexuálního chování. Ústavní soud pouze jednu ze čtyř otázek shledal jako odporující ústavě. Konkrétně šlo o otázku: „*Súhlasíte s tým, aby žiadnemu inému spoluzitiu osôb okrem manželstva neboli priznané osobitná ochrana, práva a povinnosti, ktoré sú právnymi normami k 1. 3. 2014 priznané iba manželstvu a manželom (najmä uznanie, registrácia či evidovanie ako životného spoločenstva pred verejnou autoritou, možnosť osvojenia dieťaťa druhým manželom rodiča)?*“⁸³ Rozhodnutí bylo v mnoha ohledech kontroverzní. Zejména proto, že se dotýkalo otázek, které v mnoha ohledech rozdělují slovenskou společnost. Za nejkontroverznější lze považovat otázku o (ne)možnosti osvojování dětí stejnopohlavními páry. Ústavní soud i přes své rozhodnutí jednoznačně deklaroval, že jeho cílem rozhodně není jakkoli zužovat katalog lidských práv. „*(...) Eliminácia katalógu základných práv a slobôd v jeho štandardnej podobe by mohla znamenať postupnú eróziu demokracie a pluralizmu smerom k totalitarizmu a diktatúre. Podoba demokratického štátu v európskom priestore sa po druhej svetovej vojne zakladá na rešpektovaní základných práv a slobôd, pričom európske ústavné systémy na účel garancie tohto záväzku využívajú rôzne ústavné nástroje.*“⁸⁴ Důvodů, pro které soud nakonec spornou otázku nepřipustil, bylo vícero. Mimo jiné se jednalo také o nevyhovující a zavádějící formulaci otázky. Otázku totiž bylo podle soudu možno při komplexním pohledu na její dikci interpretovat dvojím způsobem, a to tak, že se vztahuje na okruh práv a povinností garantovaných pouze manželům a nikomu jinému, anebo i tak, že jde o práva a povinnosti, které charakterizují nejen manželství, ale jsou typické i pro jiné uznané formy spoluzití osob v aktuálním právním prostředí. Různý výklad by pak znamenal konflikt s aspektem právní jistoty. Ústavní soud se přiklonil spíše ke druhé možnosti vnímání položené otázky a konstatoval, že hlasování o takové otázce by sebou přineslo snížení standardu základního práva na ochranu před neoprávněným zásahem do rodinného života.⁸⁵ „*Otázka byla shledána rozpornou s ústavním principem právní jistoty, neboť tak, jak je doslovně formulována, by mohla zasáhnout do řady práv priznaných například osobám blízkým, a tím nepřipustně omezovat základní právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a*

⁸³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 28. října 2014, sp. zn. Pl. ÚS 24/2014.

⁸⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 28. října 2014, sp. zn. Pl. ÚS 24/2014, bod 36.

⁸⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 28. října 2014, sp. zn. Pl. ÚS 24/2014, bod 88-89.

rodinného života.⁸⁶ Referendum se třemi schválenými otázkami se nakonec konalo v únoru 2015, nicméně účast byla pouhých 21 %. Pro platné a závazné referendum je však na Slovensku třeba účast nadpoloviční většiny oprávněných voličů.

Právě například na často skloňované otázce celkového vnímání stejnopohlavních párů lze vysledovat „Achillovu patu“ referenda jako takového. Pokud je v referendu rozhodováno o otázce, která se týká příslušníků určité menšiny, která je ve společnosti vnímána spíše negativně, vede to k jednoznačnému střetu práv menšiny a vůle většiny. „*V zastupitelské demokracii představuje klíčový orgán parlament. V případě převahy většinových předsudků vůči určité menšině je však (i vzhledem k obavám o ztrátu voličské popularity) pravděpodobnost zavedení legislativy, která by důsledky těchto předsudků odstranila, velmi malá. Bez vnějšího tlaku lze spíše pozorovat udržování statu quo. Dodejme, že ještě výrazněji se protimenšinové postoje mohou projevit v případě forem přímé demokracie.*“⁸⁷ Zůstává tedy velkým dilematem, jak co nejefektivněji ochránit základní práva jednotlivců, kteří se řadí k nepopulární menšině a zároveň jak co nejvíce respektovat názor vyjádřený většinovou společností formou referenda.

Dalším takovým nešťastným příkladem může být referendum „o rodině“, které se konalo v roce 2013 v Chorvatsku. Občané rozhodovali v referendu o otázce, zda má ústava definovat manželství coby svazek muže a ženy anebo i svazek stejnopohlavních párů. Téměř 66 % se vyslovalo proti vnímání registrovaného partnerství jako manželství. Nicméně je nutno poukázat na to, že političtí představitelé na občany apelovali, aby hlasovali pro. Nepopiratelnou roli zde však sehrály náboženské organizace, jelikož Chorvatsko je země, jejíž občané se ve velké míře hlásí ke katolické církvi. Nutno tedy poukázat i na to, že pokud je o otázce rozhodováno v referendu, a nikoliv v rámci standardního legislativního procesu, vstupují do rozhodování další ovlivňující prvky, které by patrně při absenci referenda až tak významnou roli nesehrály. Přední vládní představitelé se pak vyslovili, že dle jejich názoru většina připravila menšinu o jejich práva.⁸⁸

Dle mého názoru se v tomto případě jedná o otázku, která představuje zásah do materiálního jádra ústavy, a to takový zásah, který je nad přiměřenou míru. Domnívám se, že není šťastné, aby většina rozhodovala o vůli menšiny v rámci referenda, jelikož se jedná o nerovný boj. Je pravda, že pokud o dané otázce rozhoduje zákonodárce, jedná se do určité míry rovněž o

⁸⁶ ASKARI, Daniel. WINTR, Jan. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník* 2/2016, ročník 155, s. 121-139.

⁸⁷ ONDŘEJKOVÁ, Jana. Ochrana menšin zranitelných v rámci demokratické normotvorby. *Jurisprudence*, č. 1/2015, s. 14.

⁸⁸ TOLČINSKÝ, Alexander a kol. *Chorvati rozhodli, že manželství bude dál možné jen mezi mužem a ženou* [online]. iROZHLAS.cz, 2. prosince 2013 [cit. 17. března 2021]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/chorvati-rozhodli-ze-manzelstvi-bude-dal-mozne-jen-mez-muzem-a-zenou_201312021432_mkaspar>.

nevyvážený boj, ale u zákonodárce je předpokládána vysoká míra nezávislosti a emoční nezabarvenosti při rozhodování. Pokud rozhoduje většina o osudu menšiny, která je ještě v mnoha ohledech vnímána negativně, lze mít za to, že většina se bude rozhodovat zejména ve svůj prospěch. Nicméně nutno dodat, že většina nemůže v rámci tohoto rozhodování nic ztratit. I kdyby bylo rozhodnuto ve prospěch menšiny, postavení většiny se tím nijak citelně v daném místě a čase nemění. Otázkou jsou samozřejmě dlouhodobější dopady pro společnost, přetransformování konzervativních rodinných hodnot a podobě. Je nutno si ale uvědomit, že je to naopak většina, která razantně rozhoduje o aktuálním životě a postavení menšin. Zvýšená ochrana menšin je tedy v tomto případě na místě. Zvýšenou ochranu menšiny předpokládá rovněž Ústava ve svém čl. 6: „*Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.*“⁸⁹ Domnívám se, že zajištění ochrany menšin je realističtější v případě rozhodování v rámci klasického legislativního procesu. Jednotlivec se v rámci referenda v převážné většině rozhoduje zejména ve svůj prospěch a zohledňuje dopad rozhodnutí primárně pro svou osobu a své nejbližší okolí. Jsem si vědoma toho, že můj názor určitým způsobem znevažuje schopnost hlasujících posuzovat rozhodovanou otázku v širších souvislostech, nicméně se skutečně obávám, že jen velmi malé procento hlasujících by při hlasování o otázce týkající se menšin vnímalo tento problém komplexně, zohledňovalo budoucí dopady pro společnost a zejména pro menšiny samotné.

Jak bylo řečeno výše, otázka lidských práv jakožto předmětu referenda je ideálním příkladem pro posuzování možného zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu a zejména pro pochopení akceptovatelné míry zásahu. Zajímá nás tedy, co všechno z ochrany lidských práv spadá pod materiální jádro, protože pokud apriori usoudíme, že jde o principy, které je možné vyvažovat a poměřovat, tak jde o oblast, která je omezitelná a z logiky věci se tedy v tomto bodě o materiální jádro nejedná. Na druhou stranu, i pokud se nebude jednat o materiální jádro ústavy, stále je na pořadu dne otázka, zda je možno i tak o lidských právech rozhodovat v referendu. Na tomto místě je také nutné zdůraznit, že i když by se některé lidskoprávní otázky mohly jevit jako přípustné pro referendum z toho důvodu, že zkrátka nijak do podstatných náležitostí demokratického právního státu nezasahují, mohlo by jít o otázky pro referendum nevhodné, protože třeba vytváří zbytečné napětí ve společnosti, staví proti sobě určité skupiny obyvatelstva a vytváří tak citelné negativní emoce. Tato otázka je rovněž do určité míry filozofická a souvisí také s šetřením podstaty a smyslu základních práv

⁸⁹ čl. 6 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

a svobod tak, jak o tom mluví čl. 4 odst. 4 Listiny. Dle mého názoru je zásah do přirozených práv člověka nevyhnutelným jevem, jelikož téměř každá otázka položená v referendu se více či méně lidských práv dotýká. V tomto ohledu je však velmi důležité naformulování samotné otázky položené v referendu, protože různě položená otázka týkající se totožné věci může vést k různým výsledkům a také k různému vnímání dané problematiky. Pokud přistoupíme na to, že rozhodováním v referendu není možno základní práva omezovat, zajímavá je otázka, zda by bylo přípustné rozhodováním v referendu katalog lidských práv naopak rozšiřovat. Dle mého názoru by o lidských právech mělo být v referendu rozhodováno co možná nejméně, a pokud je možnost vyhnout se vhodným naformulováním otázky položené v referendu, byť jen nepřímým zásahům do lidských práv, mělo by tak být učiněno. Zároveň se ztotožňuji s názorem, že pokud by neměly být lidská práva v referendu omezována, neměly by být ani přiznávána nová práva, respektive si nedokážu dost dobře představit situaci, kdy by bylo možno v referendu rozhodnout o rozšíření katalogu základních práv, aniž by to nebylo pro určitou skupinu diskriminační či znevýhodňující.

Platí tedy, že není zcela možné z rozhodování v referendu vyloučit lidskoprávní otázky bez dalšího. Jak již bylo řečeno, téměř každá otázka se alespoň okrajově lidských práv dotýká. Je však nutno trvat na dodržení míry zásahu, jelikož zásah může být akceptovatelný jen ve velmi výjimečných případech. Rovněž jako stěžejní považuji posouzení toho, zda rozhodování o dané otázce naplňuje ústavní požadavek ochrany menšin, jelikož je nutno zdůraznit, že jejich prostředky obrany jsou velmi omezené. Aby mohl být zákon o obecném referendu přijat, vnímám jako rozhodující prvek vyváženost. Jelikož by přijetím celostátního referenda byla dána značná moc do rukou většiny, měla by být rovněž posílena možnost obrany menšin, což může být prakticky zrealizováno například nastavením minimálního potřebného počtu zúčastněných hlasujících. Je nutno si uvědomit, že demokracie není vládou většiny bez dalšího, ale jde o vládu většiny za současné ochrany menšin. Kromě toho situace na Slovensku nám rovněž ukázala, že například otázka stejnopohlavních páru a jejich vnímání není otázkou ve společnosti až tak palčivou, jak by se na první pohled mohlo zdát. I když referendum bylo možno uspořádat, nakonec bylo neplatné, jelikož se jej nezúčastnila potřebná většina voličů. Lze tedy na celou situaci kolem referend o lidskoprávních otázkách nahlížet i z toho pohledu, že jde o zbytečné rozdmýchávání negativních nálad ve společnosti a vytváření jakýchsi pseudoprobémů, které se nakonec po uskutečnění referenda ukážou být problémy spíše méně než více.

Závěr

Cílem diplomové práce bylo zodpovědět otázku, zda by byl do praxe zavedený institut celostátního referenda schopen ohrozit či přímo zasáhnout do podstatných náležitostí demokratického právního státu. Současně se diplomová práce snažila nastínit důvody pro a proti přijetí ústavního zákona o celostátním referendu, posoudit potřebnost jeho přijetí pro současný politický stav a v neposlední řadě také navrhnout, jak by případně měl být takový ústavní zákon koncipován, aby byl v praxi využitelný a odpovídal českému „politickému klimatu“. Diplomová práce se zprvu soustředila na vymezení teoretických pojmů demokracie, přímá demokracie, referendum a podstatné náležitosti demokratického právního státu. Součástí práce bylo rovněž objektivní zhodnocení a komparace dvou nejnovějších návrhů ústavních zákonů o celostátním referendu. V rámci problematiky podstatných náležitostí demokratického právního státu byla největší pozornost věnována nezměnitelnosti této klauzule, jelikož právě v nezměnitelnosti spočívá její důležitost. Mimo to byl také přiblížen vztah Ústavního soudu k čl. 9 odst. 2 Ústavy a proběhlo zamyšlení nad jeho rozhodovací kompetencí v této oblasti. Stěžejní pak lze nazvat tu pasáž diplomové práce, kde byla pozornost věnována již samotnému vztahu mezi celostátním referendem a podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Bylo nabídnuto řešení pro budoucí praxi zejména v oblasti předmětu obecného referenda a zkoumán byl rovněž onen problematický potencionální zásah do podstatných náležitostí a pojem akceptovatelné míry zásahu. V té souvislosti se pak diplomová práce v poslední podkapitole zaměřila na problematiku rozhodování o lidských právech v referendu.

I když se práce z počátku může zdát příliš teoretická, je nutno konstatovat, že teoretické vymezení stěžejních pojmů bylo naprosto klíčové pro proniknutí do této problematiky, a také pro bližší pochopení a uvědomení si všech souvislostí. Za velmi důležitou považuji úvahu nad demokracií a přímou demokracií jako takovou, nad jejich rolí v současném politickém světě a nad jejich různými podobami v různých časových etapách. Pochopení vnímání významu demokracie, potažmo přímé demokracie v současné společnosti bylo důležitým bodem pro pochopení potřeby zakotvit do našeho právního řádu institut obecného referenda. I když snaha o přijetí ústavního zákona o celostátním referendu přetrvává prakticky již od vzniku samostatné České republiky, právní úprava obecného referenda stále absentuje. Důvodů pro tuto skutečnost je velká řada, od nejednotné politické moci po rozdílné vnímání pozitiv a negativ obecného referenda a s tím související obavy z něčeho nového, dosud neuskutečněného.

Obav z přijetí zákona o obecném referendu byla vyslovena velká řada rovněž v této diplomové práci. Je nutno říci, že institut referenda je veskrze dobrou myšlenkou, kterou však

dle mého názoru již nelze tak dobře zrealizovat v praxi. Jak vyplynulo ze zkoumání dvou nejnovějších návrhů ústavního zákona o celostátním referendu, když dva dělají totéž, není to totéž. Návrhy ústavního zákona, které od jejich předložení Poslanecké sněmovně dělí jen několik měsíců, se ve svém obsahu tak diametrálně odlišují, že již to může být signálem, že současná společnost není pro přijetí celostátního referenda připravena. Byly přiblíženy některé názory odborníků, že absence právní úpravy obecného referenda představuje demokratický deficit naší země. S tímto názorem se však zcela neztotožňuji a současně bych se i velmi bránila srovnávání naší země s jinými státy, kde institut obecného referenda již řadu let funguje v praxi. Každý právní systém jednotlivých států představuje jakési individuum, které je utvářeno na základě dlouhodobě zaužívaných právních principů, historických událostí, a také aktuálních potřeb společnosti. Pokud Ústava ve svém čl. 2 odst. 2 hovoří o přímém výkonu státní moci lidem, je nutno tuto situaci pojímat jako možnost, a nikoliv jako povinnost. Podobnou situaci lze spatřovat také v čl. 21 odst. 1 Listiny. Znamená to tedy, že i když sice Ústava a Listina možnost konání obecného referenda předpokládá, stejně tak předpokládá také absenci právní úpravy obecného referenda bez jakýchkoliv negativních následků.

Je pravdou, že poptávka po přímé demokracii a po obecném referendu v posledních letech stoupá, jak naznačují například výsledky voleb nebo obecně nálada ve společnosti. Je však nutno říci, že volání po zakotvení obecného referenda není ani tak dle mého názoru z důvodu snahy více zapojit lid do spolurozhodování, ale spíše jde o jakousi formu politického boje a vzdoru. V této souvislosti vnímám institut obecného referenda jako velmi nebezpečnou zbraň, která může při takto hodnotově obráceném vnímání napáchat více škody než užitku. Diplomová práce však neměla za cíl pouze kritizovat současné snahy, ale nastolit také vlastní řešení. Z mého pohledu se jako stěžejní jeví to, že pokud má být referendum v naší parlamentní demokracii funkční, musí se bezesporu jednat o doplňkový instrument, který nebude mít jakékoliv ambice reformovat současný politický systém.

Obecné referendum je dle mého názoru nástroj, který má za určitých podmínek moc zasáhnout do podstatných náležitostí demokratického právního státu. Velmi problematické je uchopení samotného pojmu podstatných náležitostí demokratického právního státu, materiálního jádra Ústavy či chceme-li klauzule věčnosti. A právě v této abstraktnosti je nejsilnější a zároveň nejslabší místo celého čl. 9 odst. 2 Ústavy. Na jednu stranu jde o něco, čemu přiznáváme až nadústavní charakter, na druhou stranu vlastně ani nevíme, co pod tento pojem konkrétně zařadit. Proto je tedy dost dobře možné, že rozhodování v referendu by mohlo do těchto podstatných náležitostí zasáhnout a nezabrání tomu ani článek ústavního zákona o celostátním referendu, který bude deklarovat, že v obecném referendu o změně podstatných

náležitostí demokratického právního státu rozhodovat nelze. Je ale také nutno si uvědomit, že i když budou některé věci podřaditelné pod podstatné náležitosti demokratického právního státu, tak ne každá jejich změna bude nepřijatelná. Hovoříme o takzvané možné míře zásahu.

Nejpatrnější je tento problém dle mého názoru v rámci problematiky lidských práv, a proto se práce zabývá touto problematikou ve zvláštní podkapitole. Intuitivně cítíme, že o lidských právech by v referendu rozhodováno být nemělo a hodně států tuto tezi také výslovně zakotvuje. Na druhou stranu je však nutno zdůraznit, že téměř každá otázka, o které je v referendu rozhodováno, se lidských práv, byť ne přímo, dotýká. Jen velmi těžko si lze představit oblast rozhodování, která by byla naprosto odříznutá od jakéhokoliv lidskoprávního kontextu. Dle mého názoru je nutno v tomto ohledu lehce ustoupit a netrvat na absolutní ochraně lidských práv, jelikož zásah do přirozených práv člověka je nevyhnutelným jevem rozhodování v referendu. Na čem je však nutno trvat, tak je dodržení míry zásahu a zde nastupuje na scénu Ústavní soud.

Aby obecné referendum mohlo v našem právním prostředí fungovat, role Ústavního soudu je zcela klíčová a nenahraditelná. Je to právě Ústavní soud, kdo je schopen vyložit, co se podstatnými náležitostmi demokratického právního státu rozumí. A navíc, pokud by byl skutečně ústavní zákon o celostátním referendu přijat, dle mého názoru by měly být Ústavnímu soudu svěřeny nové pravomoci, a to zejména přezkoum obsahové stránky obecného referenda, zejména pak ona možná míra zásahu. Dokázala bych si představit, že toto bude Ústavním soudem posuzováno na základě předem jasně stanovených kritérií, před konáním samotného referenda, na návrh k tomu oprávněných osob a tento systém bude fungovat podobně jako například již zaužívaný princip proporcionality.

Na závěr bych ráda uvedla, že možnost prozkoumat do hloubky institut celostátního referenda byl pro mě velmi obohacující. Netajím se skutečností, že tuto formu přímé demokracie vnímám jako problematickou, avšak po zhodnocení všech získaných poznatků musím konstatovat, že to nyní platí více než kdy dříve. Celostátní referendum sebou přináší velkou řadu otazníků a problematických aspektů a z toho důvodu se obávám, že pro něj není v naší současné politické kultuře místo. I když jde o institut, jehož původní záměr je bezesporu dobře míněn, domnívám se, že má i své stinné stránky, které z něj vytváří zneužitelný nástroj. Obávám se, že jeho současní příznivci jej vnímají spíše jako formu politického boje, a kromě možnosti spolurozhodovat minimálně zvažují povinnost spolupodílet se na nesení zodpovědnosti za rozhodování. Doufám však a věřím v to, že přijde doba, kdy naše společnost bude vnímání skutečnému smyslu obecného referenda více nakloněna a v takových dobách bude debata o zavedení obecného referenda skutečně na pořadu dne.

Seznam použitých zdrojů

Monografie a komentáře

1. BROZ, Jan, CHMEL, Jan. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, 128 s.
2. GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 391 s.
3. HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 429 s.
4. HUSSEINI, Faisal, Michal BARTOŇ, Marian KOKEŠ a Martin KOPA. *Listina základních práv a svobod: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021, 1413 s.
5. CHROBÁKOVÁ, Eliška a kol. *Slovník cizích slov*. Brno: Nakladatelství Levné knihy, a.s., 2010.
6. KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 295 s.
7. MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, 2014, 286 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Řada teoretická. Edice Scienta, sv. č. 488.
8. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 182 s.
9. PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, 271 s.
10. RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky: Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha, Wolters Kluwer, 2015, 1224 s.
11. SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, 1301 s.
12. ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, 215 s. Sborníky, svazek č. 55.
13. TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, 192 s.
14. TOMOSZEK, Maxim. *Role podstatných náležitostí demokratického právního státu v ústavní praxi České republiky*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica 84, 2018

Odborné články

1. ASKARI, Daniel. WINTR, Jan. Lidská práva a rozhodování v referendu. *Právník* 2/2016, ročník 155, s. 121-139.
2. BARTOŇ, Michal. Omezitelnost základního práva podílet se na správě věcí veřejných a možné přístupy k limitaci práva. *Právní rozhledy* 15-16/2019, s. 531
3. KOUDELKA, Zdeněk. Zlaté tele ústavnosti. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 3, s. 257 – 262.
4. KYSELA, Jan. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 28-29.
5. KYSELA, Jan. Referendum opět na scéně. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 1, s. 53 – 59.
6. ONDŘEJKOVÁ, Jana. Ochrana menšin zranitelných v rámci demokratické normotvorby. *Jurisprudence*, č. 1/2015, s. 10 – 14.
7. PREUSS, Ondřej. Slovenský „Melčák“, nukleární zbraň jako dar novému ústavnímu soudu. *Jurisprudence*, č. 6/2019, s. 1 – 12.
8. TOMOSZEK, Maxim. Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010/4, s. 325 – 329.
9. ŻARYN, Stanisław. Źraloći povaha demokracji. w *SIECI historii. Miesięcznik o Polsce, historii i kulturze*. Nr. 5, Maj 2014, s. 34–37.

Právní předpisy

1. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
3. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
4. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
5. ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky
6. ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny
7. 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

8. zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
9. zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
10. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Soudní rozhodnutí

1. nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl.ÚS 19/08
2. nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09
3. nález Ústavního soudu Slovenskej republiky ze dne 30. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/2014-96
4. nález Ústavního soudu Slovenskej republiky ze dne 28. října 2014, sp. zn. Pl. ÚS 24/2014

Internetové zdroje

1. ANTOŠ, Marek. *Referendum v českém ústavním pořádku* [online]. Pravniprostor.cz, 31. května 2018 [cit. 20. ledna 2021]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/referendum-v-ceskem-ustavnim-poradku>>.
2. BOČEK, Jan. *Více přímé demokracie: čeká nás polarizace společnosti a oslabení parlamentu?* [online]. irozhlas.cz, 16. listopadu 2017 [cit. 18. ledna 2021]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm_1711160800_jab>.
3. TOLČINSKÝ, Alexander a kol. *Chorvati rozhodli, že manželství bude dál možné jen mezi mužem a ženou* [online]. iROZHLAS.cz, 2. prosince 2013 [cit. 17. března 2021]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/chorvati-rozhodli-ze-manzelstvi-bude-dal-mozne-jen-mezi-muzem-a-zenou_201312021432_mkaspar>.
4. TRÁVNÍČEK, Matěj. *Moc v rukou lidu? Přímá demokracie funguje ve Švýcarsku či Oregonu, v Česku by to nešlo, míní politolog* [online]. ct24.ceskatelevize.cz, 24. října 2017 [cit. 18. ledna 2021]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2277850-moc-v-rukou-lidu-prima-demokracie-funguje-ve-svycarsku-ci-oregonu-v-cesku-neslo-mini>>.

Ostatní zdroje

1. Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně Ústavy české republiky, Sněmovní tisk 35, N.z. o celostátním referendu
2. Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu, Sněmovní tisk 111, N.z. o celostátním referendu
3. sněmovní tisk 35, N.z. o celostátním referendu, Poslanecká sněmovna, 8. období, od 2017
4. sněmovní tisk 111, N.z. o celostátním referendu, Poslanecká sněmovna, 8. období, od 2017
5. usnesení Poslanecké sněmovny č. 118 ze 38. schůze, ze dne 20. března 2019
6. usnesení Poslanecké sněmovny č. 1113 ze 45. schůze, ze dne 6.května 2020
7. usnesení stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, ze 6. schůze, konané dne 27. května 2009

Shrnutí

Diplomová práce na téma „*Celostátní referendum a role podstatných náležitostí demokratického právního státu*“ se zabývá obecným referendem jakožto nejvýznamnějším instrumentem přímé demokracie, zkoumá význam a aplikovatelnost pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu a snaží se zhodnotit, zda by byl do praxe zavedený institut celostátního referenda schopen tyto podstatné náležitosti ohrozit, potažmo do nich i zasáhnout. Cílem práce je přiblížit vnímání přímé demokracie v současné politické kultuře České republiky, zamyslet se nad jejími přínosy a posoudit, zda absence právní úpravy celostátního referenda představuje demokratický deficit či nikoliv. Práce si mimo jiné klade za cíl zodpovědět otázku, zda celostátní referendum nepředstavuje nadměrné ohrožení parlamentní demokracie a zda snahy o jeho zavedení nepředstavují spíše formu politického vzdoru než úmysl více zapojit lid do spolurozhodovacího procesu. Diplomová práce se rovněž soustřeďuje na dva nejnovější návrhy ústavního zákona o celostátním referendu, srovnává je, hodnotí jednotlivá pravidla a nabízí možnost řešení pro budoucí praxi.

Práce je koncipována do tří hlavních kapitol. V první kapitole jsou definovány pojmy demokracie, přímá demokracie a referendum. Jsou přiblíženy ústavní limity úpravy obecného referenda a jsou rozebírány dva nejnovější návrhy ústavního zákona o celostátním referendu tak, jak bylo popsáno výše. Druhá kapitola se soustředí na podstatné náležitosti demokratického právního státu, konkrétně na teoretické vymezení tohoto pojmu a pojmů přidružených. Zkoumána je rovněž nezměnitelnost klauzule podstatných náležitostí demokratického právního státu, jakožto její nejdůležitější atribut, a pozornost je věnována i roli Ústavního soudu ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky. Třetí kapitola tvoří jádro práce a zabývá se již samotným vztahem celostátního referenda a podstatných náležitostí demokratického právního státu. Kapitola nabízí úvahy o předmětu obecného referenda, nabízí východiska pro budoucí praxi a zabývá se také akceptovatelnou mírou zásahu do podstatných náležitostí. V neposlední řadě je pozornost věnována problematice rozhodování o lidských právech a základních svobodách v celostátním referendu.

Diplomová práce čerpá z odborné literatury, výrazně z literatury komentářové a z odborných článků. Dalším významným zdrojem jsou také samotné návrhy ústavního zákona o celostátním referendu a jejich důvodové zprávy, potažmo judikatura Ústavního soudu České republiky i Slovenské republiky.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 31. března 2021.

Abstract

The diploma thesis titled "*National referendum and the role of the essentials of a democratic rule of law*" deals with the general referendum as the most important instrument of direct democracy, examines the meaning and applicability of the term essentials of democratic rule of law and tries to assess whether the institute of national referendum endanger these essentials and thus interfere with them. The aim of the thesis is to approach the perception of direct democracy in the current political culture of the Czech Republic, to think about its benefits and assess whether the absence of legislation of the national referendum represents a democratic deficit or not. Among other things, the thesis aims to answer the question of whether the national referendum does not pose an excessive threat to parliamentary democracy and whether efforts to introduce it do not constitute a form of political defiance than the intention to involve the people more in the codecision process. The diploma thesis also focuses on the two most recent drafts of the Constitutional Act on the national referendum, compares them, evaluates individual rules and offers the possibility of solutions for future practice.

The work is divided into three main chapters. The first chapter defines the concepts of democracy, direct democracy and referendum. The constitutional limits of the regulation of the general referendum are approached and the two most recent drafts of the Constitutional Act on the national referendum are discussed, as described above. The second chapter focuses on the essentials of a democratic rule of law, specifically on the theoretical definition of this concept and associated concepts. The immutability of the clause of essential requirements of a democratic state governed by the rule of law, as its most important attribute, is also examined, and attention is also paid to the role of the Constitutional Court in relation to Article 9 para. 2 of the Constitution of the Czech Republic. The third chapter forms the core of the work and deals with the relationship between the national referendum and the essentials of a democratic rule of law. The chapter offers reflections on the subject of the general referendum, offers starting points for future practice and also deals with the acceptable degree of intervention in the essentials. Last but not least, attention is paid to the issue of decision-making on human rights and fundamental freedoms in a national referendum.

The diploma thesis draws on professional literature, significantly from commentary literature and professional articles. Another important source is also the draft Constitutional Act itself on the national referendum and their explanatory memoranda and the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic and the Slovak Republic.

The diploma thesis is based on the current legislation as of March 31, 2021.

Seznam klíčových slov

Referendum, přímá demokracie, podstatné náležitosti demokratického právního státu, materiální jádro Ústavy, lidská práva

Keywords

Referendum, direct democracy, essentials of a democratic rule of law, materil core of the Constitution, human rights