

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády

ze dne 21. července 2010 č. 540

## Stanovisko

### **vlády k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 8)**

Vláda na své schůzi dne 21. července 2010 projednala a posoudila návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 8), a vyjádřila s tímto návrhem zákona **nesouhlas** zejména z těchto důvodů:

1. Předložený návrh ústavního zákona obsahuje poměrně zásadní nedostatky, z nichž vláda především uvádí následující:

- navržené vymezení otázek, o nichž by bylo možné rozhodovat v referendu, není jednoznačné. Návrh mimo jiné předpokládá, že předmětem rozhodnutí v referendu může být i přijetí zákona, s výjimkou zákona ústavního. Není přitom zřejmé, zda by tímto způsobem bylo možné přijmout například i zákon o státním rozpočtu, který není pokryt ustanovením čl. 1 odst. 2 písm. c) návrhu, či některý ze zákonů podléhajících režimu čl. 40 Ústavy ČR, který stanoví, které zákony musejí být schváleny oběma komorami Parlamentu. Zejména v případě zákona o státním rozpočtu je přitom nepřijatelné, aby byl předložen kýmkoliv jiným než vládou a schvalován v referendu. Uvedený příklad současně ukazuje, že negativní stanovění mezí pro konání celostátního referenda není v návrhu dostatečné.

- Ačkoliv by předmětem referenda nemohl být návrh ústavního zákona, předkladatelé uvedené ustanovení nepřímo popírají tím, že zákonu přijatému v referendu přiznávají vyšší míru rigidity, než požívají ústavní zákony (čl. 8 odst. 3), neboť jej bude možné změnit pouze ústavní většinou v obou komorách Parlamentu, a to navíc až ve volebním období Poslanecké sněmovny následujícím po konání referenda. Uvedená právní konstrukce zcela narušuje současný systém hierarchie právních předpisů podle jejich právní síly, neboť vytváří novou kategorii zákonů, a zakládá rovněž potencionálně velmi vysoké riziko spočívající v nenovelizovatelnosti zákonů přijatých v referendu, včetně nemožnosti odstranit v krátké době jejich novelou evidentní protiústavnost či věcné nebo i jen formální chyby, popřípadě je přizpůsobit pozdějším změnám v právním řádu (typicky formou změnových zákonů). Z návrhu není rovněž zcela jasné, zda by se

omezení spočívající v nemožnosti „zrušit“ zákon nedotýkalo též působnosti Ústavního soudu, tím spíše v situaci, kdy rozhodnutí přijatá v referendu mají podle návrhu být závazná pro všechny orgány i osoby (tedy i pro Ústavní soud a jeho soudce). Není ani jasné, jaké postavení by měly mít ústavní zákony při aplikaci čl. 8 odst. 2 návrhu, který upřednostňuje zákony schválené v referendu před jinými zákony.

- Návrh předpokládá, že právo hlasovat v celostátním referendu budou mít všichni občané České republiky, kteří nejpozději v den konání referenda dosáhnou věku alespoň 18 let; pro jejich označení se přitom zavádí legislativní zkratka „oprávněný občan“ (čl. 2 odst. 1). Při doslovném výkladu by to však znamenalo, že petici s návrhem na konání referenda by mohli signovat i občané mladší 18 let (čl. 3 odst. 2 písm. a)), přičemž platnost jejich podpisu by byla podmíněna termínem, v němž se v budoucnu referendum uskuteční, takže by do značné míry závisela na rozhodnutí prezidenta republiky o konkrétním termínu konání referenda. Takovou právní konstrukci, jejímž důsledkem by byla značná právní nejistota, považuje vláda za nepřijatelnou.

- Návrh výslovně předpokládá, že otázkou v referendu by nebylo možné zasahovat do výkonu soudní moci. Takové omezení však vláda považuje za nedostatečné, neboť nepřípustný by podle jejího názoru měl být v určitých případech i zásah do moci výkonné, například v otázkách konkrétních probíhajících správních řízení, jakož např. i zásah do činnosti těch orgánů činných v trestním řízení, které tvoří součást soudní moci (Policie ČR, státní zástupce).

- O určité nedopracovanosti návrhu svědčí i terminologické nepřesnosti v něm obsažené, např. v čl. 4 odst. 1, čl. 7 odst. 1 se hovoří o vyhlášení relevantních aktů „obdobným způsobem jako zákon“, zatímco v čl. 6 odst. 3 je použit obrat „vyhlášení ve Sbírce zákonů“, v čl. 6 odst. 2 je použit pojem „ústavnost“ namísto Ústavou ČR již zavedený pojem „ústavní pořádek“, nehledě k tomu, že v tomto ustanovení by mělo být počítáno nejen s tím, že Ústavní soud může přezkoumávat dodržení ústavního pořádku, ale i prováděcího zákona, jehož vydání čl. 9 návrhu předpokládá, v čl. 1 odst. 1 písm. c) a v čl. 8 odst. 5 návrhu jsou terminologicky nejednotně vymezeny mezinárodní smlouvy, ačkoliv se v obou případech jedná o totožný okruh mezinárodních smluv.

- Návrh předpokládá, že celostátní referendum by se v rámci racionalizace mělo za určitých okolností konat s celostátními volbami do Poslanecké sněmovny či zastupitelstev územních samosprávných celků (čl. 5 odst. 2), avšak v této souvislosti opomíjí celostátní volby do Evropského parlamentu.

- Návrh vykazuje také některé dílčí legislativní nedostatky, jako je například nejednotné uvádění základních číslovek slovy i čísly, které neodpovídá zavedeným legislativním zvyklostem, podobně jako vnitřní odkazy v návrhu.

2. Vláda dále konstatuje, že záměr předkladatelů na zavedení institutu celostátního referenda není možné posoudit komplexně, neboť návrh předpokládá přijetí „prováděcího“ zákona, jenž však nebyl předložen, a to ani v podobě tezí. Proto se jako nevhodný jeví i předpoklad nabytí účinnosti ústavního zákona podle předloženého návrhu dnem jeho vyhlášení, neboť při absenci „prováděcího“ zákona by tato formálně účinná ústavní úprava byla fakticky neaplikovatelná, což je podle názoru vlády nepřijatelné a uvedený nedostatek by zřejmě nebylo možné překonat interpretací.

Na podporu svého negativního stanoviska k předloženému návrhu vláda dále uvádí tyto argumenty:

1. Upozorňuje se, že předložený návrh ústavního zákona je v podstatě totožný s poslanceckými návrhy, které byly předkládány již v minulém volebním období Poslanecké sněmovny a k nimž tehdejší vláda uplatňovala negativní stanovisko s uvedením celé řady konkrétních připomínek. Předkladatelé však nedostatky, na které bylo poukazováno již v minulosti, neodstranili.
2. Souběžně s návrhem ústavního zákona o celostátním referendu předložili stejní předkladatelé také návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 7), jímž má být zavedena přímá volba prezidenta republiky a jenž mimo jiné předpokládá, že prezidenta republiky bude možné odvolat „lidovým hlasováním“, tedy rovněž jakýmsi celostátním referendem, s nímž však návrh ústavního zákona o celostátním referendu nepočítá. Oba návrhy v tomto ohledu nejsou provázané a obecně lze konstatovat, že není vhodné, aby Ústava ČR byla měněna několika souběžně projednávanými návrhy ústavních zákonů.
3. Vláda na základě svého programového prohlášení sama připraví a Poslanecké sněmovně předloží k projednání návrhy na posílení prvků přímé demokracie, jako je např. přímá volba prezidenta republiky. Případné zavedení institutu celostátního referenda by mělo být podrobeno rozsáhlé odborné i politické diskuzi, a to i s ohledem na vymezení případných otázek, které by mohly být předmětem rozhodování v referendu.