

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
Poslanecká sněmovna
2007
V. volební období

173

Návrh

poslanců Bohuslava Sobotky, Jeronýma Tejce a Michala Haška

na vydání

zákona, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb.

ZÁKON
ze dne.....2007

**kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu
a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb.**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I
Změna zákona o místním referendu a o změně některých zákonů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., se mění takto:

V § 48 odst. 1 se slova „alespoň poloviny“ nahrazují slovy „alespoň 35 %“.

Čl. II
Přechodné ustanovení

Tohoto zákona se nepoužije pro místní referenda vyhlášená přede dnem jeho účinnosti.

Čl. III
Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

a) Platný právní stav a vysvětlení nezbytnosti nové právní úpravy

Právní úprava místního referenda je obsažena v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb. (dále jen „zákon o místním referendu“). Nový zákon o místním referendu nabyl účinnosti dnem 1. února 2004. Jeho dosud jediná přímá novelizace byla přijata v roce 2006 v souvislosti s širší novelou zákonů v oblasti územní samosprávy (zejména zákona o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze) a dotkla se jen jeho jediného ustanovení (§ 47) upravujícího oznamovací povinnost starosty (popř. primátora) ohledně vymezených skutečností týkajících se místního referenda.

Podle platného zákona proběhla již řada místních referend a celkově lze konstatovat, že jeho aplikace nečiní v praxi významné problémy. Podstatnou výjimku však představuje ustanovení § 48 odst. 1 zákona o místním referendu, které stanoví jako podmínku platnosti rozhodnutí v tomto referendu účast alespoň poloviny, tj. minimálně 50 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.

Oprávněnou osobou, tj. osobou, která má právo hlasovat v místním referendu, je podle § 2 zákona o místním referendu každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce. Podle § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, v platném znění, má právo volit do zastupitelstva obce (města nebo hl. m. Prahy)

1. občan obce za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb (tj. při místním referendu v den hlasování), dosáhl věku nejméně 18 let, je v tento den v této obci přihlášen k trvalému pobytu, a dále

2. státní občan jiného státu, který v den voleb (tj. při místním referendu v den hlasování) dosáhl věku nejméně 18 let, je v tento den v této obci přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.

Jelikož zákon o místním referendu upravuje provádění místního referenda i v městských částech či v městských obvodech územně členěného statutárního města a v městských částech hl. m. Prahy, má právo hlasovat v místním referendu konaném jen na jejich území též osoba splňující podmínky jedné ze shora uvedených skupin, pokud je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v daném městském obvodu nebo městské části.

Dosavadní praxe několika místních referend konaných podle platného zákona však ukázala, že minimální hranice 50 % účasti oprávněných osob při hlasování je příliš vysoká. Příčiny absence občanů obcí u vyhlášeného místního referenda mohou být různé, např. nevyhovující den konání referenda, nezájem o problém předložený k rozhodnutí, anebo i záměrný kalkul těch, kdo si nepřejí, aby bylo v referendu přijato platné rozhodnutí zavazující zastupitelstvo obce a její další orgány (ve smyslu § 49 zákona o místním referendu), a proto jej svou neúčastí chtějí zmařit.

Kvůli nedostatečné účasti nebyla platná místní referenda konaná např.:

- v Brně v roce 2004 s účastí 24,9 % oprávněných osob (otázka k modernizaci železniční stanice Brno-hlavní nádraží – pro ANO hlasovalo 85,8 %)

- v Českém Těšíně v roce 2005 s účastí 29,1 % oprávněných osob (otázky ke způsobu prodeje obytných budov v majetku města a k dalšímu vlastnictví kotelen městem – pro ANO hlasovalo – 95%, resp. 96,3 %),
- v Mackovicích v roce 2005 s účastí 21 % oprávněných osob (otázka výstavby větrných elektráren v katastrálním území obce – pro NE hlasovalo 71, 9%)
- v Litvínově v roce 2006 s účastí 38,2 % oprávněných osob (otázka k zachování územních ekologických limitů při povrchové těžbě uhlí – pro ANO hlasovalo 95,5 %).
- v Kralupech nad Vltavou v roce 2005 s účastí 31,9 % oprávněných osob (otázka k rekonstrukci centra města – pro ANO hlasovalo 96,1 %),
- v Čelákovících v roce 2006 s účastí 18 % oprávněných osob (otázka k výstavbě domu na náměstí – pro ANO hlasovalo 80,1 %).

Ve všech uvedených případech se přitom naprostá většina těch, kteří se k referendu dostavili, vyslovila zcela jednoznačně, tzn. převažujícím způsobem pro ANO či NE. Kvůli absenci dostatečného počtu ostatních oprávněných osob zůstal však tento výsledek pouze nezávazně projeveným názorem aktivních či přesvědčených občanů.

Při srovnání současné úpravy místního referenda s dosud jedinou úpravou celostátního referenda obsaženou v ústavním zákoně č. 515/2002 Sb., který se týkal referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii, se jeví hranice 50 % účasti pro platnost referenda na místní úrovni, jako zcela neadekvátní. Jestliže při hlasování o souhlasu se smlouvou o vstupu do EU se nekladla jako podmínka jeho platnosti alespoň 50 % účast všech občanů ČR, není důvod setrvávat na této podmínce na úrovni obcí při hlasování o záležitostech místní samosprávy. Nepochybně hlasování o vstupu ČR do EU bylo rozhodnutím s dalekosáhlými a nesrovnatelně významnějšími dopady pro každého občana státu a pro každou místní samosprávu, než může mít jakkoli důležité místní referendum, které zavazuje „pouze“ zastupitelstvo a orgány dané obce.

Ostatně žádná minimální hranice účasti občanů není stanovena jako podmínka platnosti ani u žádných voleb, tedy nejen u voleb do komor Parlamentu, ale ani u voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků. Přitom právě u voleb do zastupitelstev obcí opakovaně nedosahuje volební účast ani hranice 50 % oprávněných osob, když v roce 1998 byla 45 %, v roce 2002 pouhých 43,4 % a v roce 2006 dosáhla 46,4 % (více než polovina voličů se naposledy dostavila v roce 1994 – 60,7 %). Přesto legitimita zastupitelstev obcí kvůli vysoké absenci voličů není obecně zpochybňována. Jestliže se tedy trvale aktivně účastní komunálních voleb kolem 45 % oprávněných občanů, není rozumné ani demokratické vyžadovat pro platnost jiné formy rozhodování o záležitostech obce povinně účast vyšší.

Navrhovatelé proto ze všech výše uvedených důvodů navrhují snížení hranice pro platnost rozhodnutí v místním referendu z 50 % na 35 % oprávněných osob. Hranice 35-ti procentní účasti přitom nejen usnadňuje podmínky pro platnost místního referenda, ale současně zachovává dostatečnou míru legitimacy (reprezentativnosti) přijatého rozhodnutí. Srovnáme-li tuto hranici minimální účasti s výše uvedenými konkrétními příklady místních referend, splnilo by ji pouze jediné z nich – referendum v Litvínově. Předchozí právní úprava v zákoně ČNR č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, účinná od 1. července 1992 do 31. ledna 2004, přitom pro platnost místního referenda vyžadovala jen 25% účast oprávněných občanů (§ 84 odst. 1 cit. zákona).

Novela záměrně ponechává zachování minimální hranici potřebného počtu podpisů pod návrh na vyhlášení referenda stanovenou v závislosti na počtu obyvatel příslušné obce (města)

či její části (§ 8 odst. 2 zákona o místním referendu), která je stanovena na 30 % oprávněných osob u obcí do 3 000 obyvatel, 20 % u obcí do 20 000 obyvatel, 10 % u obcí do 200 000 obyvatel a 6 % u obcí nad 200 000 obyvatel. Snížení samotné hranice pro platnost referenda nutně nemá znamenat možnost snadnějšího prosazení jeho konání.

Návrh zákona rovněž ponechává zachování úpravu místního referenda v otázkách upravených v § 48 odst. 3 zákona o místním referendu, tj. pokud jde o rozhodování o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci. I nadále bude v těchto případech rozhodnutí v referendu přijato jen tehdy, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob v příslušné obci či její části.

Zachován zůstává rovněž výčet záležitostí, o nichž je konání místního referenda nepřipustné (§ 7 zákona o místním referendu).

b) Hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy

Navrhovaný zákon nevyvolá žádné nové nároky na státní rozpočet, ani na rozpočty krajů, neboť se týká výlučně oblasti rozhodování na úrovni místní samosprávy.

Pokud jde o nároky na rozpočty obcí, nelze v důsledku přijetí novely předpokládat jejich zvýšení. Četnost místních referend by se ani po snížení minimální hranice účasti pro jejich platnost neměla zvýšit, neboť zůstávají zachovány současné procentuální hranice stanovené pro minimální počet podpisů nezbytných k podpoře návrhu na vyhlášení referenda (§ 8 odst. 2 zákona o místním referendu).

c) Zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky

Návrh zákona směřuje k důslednějšímu naplnění příslušných ústavních norem i závazků plynoucích z mezinárodních smluv.

Podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (vyhl. pod č. 23/1991 Sb.) mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí též přímo. Obdobný závazek plyne z čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhl. pod č. 120/1976 Sb.), podle něhož má každý občan právo a možnost, bez jakýchkoli rozdíků uvedených v článku 2 Paktu a bez neodůvodněných omezení, podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo.

Navrhovaná právní úprava usiluje o větší možnost uplatnění těchto občanských práv.

Zvláštní část

K čl. I

V čl. I je novelizováno ustanovení § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, tak že se slova „alespoň poloviny“ nahrazují slovy „alespoň 35 %“. Jde o jediné ustanovení zákona vymezující hranici k platnosti rozhodnutí v místním referendu.

K čl. II

V čl. II je formulováno přechodné ustanovení k předloženému návrhu zákona, které se týká případů, kdy podle platné a účinné zákonné úpravy (tj. před účinností navržené novely) došlo k vyhlášení místního referenda, které se však bude konat až po dni účinnosti této novely. Navrhuje se, aby se v těchto případech postupovalo podle dosavadní právní úpravy.

Podle § 13 odst. 2 a § 14 věty třetí zákona o místním referendu se vyhlášením místního referenda v obci (statutárním městě) rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva o vyhlášení místního referenda na úřední desce obecního úřadu (u statutárních měst magistrátu a úřadů všech městských částí nebo městských obvodů) po dobu 15 dnů.

Podle § 15 věty druhé zákona o místním referendu je dnem vyhlášení místního referenda první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města na úřední desce příslušného obecního úřadu nebo na úřední desce magistrátu statutárního města. Ustanovení § 15 dále stanoví, že místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Koná-li se však místní referendum z rozhodnutí zastupitelstva obce (statutárního města), nesmí být den konání místního referenda stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce (statutárního města).

Důvodem pro zakotvení přechodného ustanovení je skutečnost, že referenda vyhlášená přede dnem účinnosti navržené novely se mohou konat (v rámci zákonné 90-ti denní lhůty) jak před její účinností, tak po ní. Zejména je třeba pamatovat na případy, kdy dojde k vyhlášení referenda před změnou podmínky jeho platnosti, ale k samotnému referendu (k hlasování), dojde již po účinnosti novely, tj. v době, kdy postačí účast 35 % oprávněných osob. Jelikož v takovém případě dojde ke sbírání podpisů pod návrh (§ 8 odst. 2), k přijetí rozhodnutí o vyhlášení místního referenda a stanovení dne jeho konání (§ 8 odst. 1, § 13 odst. 1, § 14) i k vyhlášení místního referenda (§ 14 a 15) při vědomí oprávněných osob i orgánů obce, že k jeho platnosti se vyžaduje nejméně 50 % účast, nelze *ex post* do tohoto procesu přípravy konkrétního referenda zasáhnout snížením této hranice. Význam přitom má i skutečnost, že ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků nepřísluší orgánům obce (statutárního města) rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu (§ 13 odst. 3 poslední věta).

Přechodné ustanovení v sobě samozřejmě zahrnuje i případy, kdy se již vyhlášená referenda konala před účinností navržené novely, takže nelze zpětně prohlásit za platná místní referenda, která byla neplatná z důvodu nedostatečné účasti, i když se k nim dostavilo alespoň 35 % oprávněných osob.

Z uvedených důvodů se hranice 35 % účasti uplatní až u těch místních referend, která budou vyhlášena po účinnosti navržené novely.

K čl. III

Účinnost zákona se navrhuje prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení. Umožní se tak potřebná legisvakance pro přechod na novou právní úpravu umožňující zastupitelstvům rozhodnout o vyhlášení místního referenda a vyhlásit jej tak, aby mohlo být konáno jak podle dosavadní, tak případně již podle nové právní úpravy.

V Praze, dne 20. března 2007

Bohuslav Sobotka, v. r.,

Jeroným Tejc, v. r.,

Michal Hašek, v. r.

**Platné znění novelizované části
zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů,
s vyznačením navrhovaných změn**

ČÁST PRVNÍ

MÍSTNÍ REFERENDUM

HLAVA VIII

PLATNOST A ZÁVAZNOST MÍSTNÍHO REFERENDA

§ 48

(1) K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň ~~poloviny~~ **35 %** oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.

(2) Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily.

(3) Jde-li o místní referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci, je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob,
a) v případě oddělení, v té části obce, popřípadě částech obce, která se má oddělit,
b) v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, 9) ve které byl návrh přípravného výboru podán.

§ 49

Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.⁹⁾

9) Zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.