

*Parlament České republiky*  
**POSLANECKÁ SNĚMOVNA**  
2007

*5. volební období*

---

192/1

**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

předložené dopisem předsedy vlády Mirka Topolánka ze dne  
16. května 2007 (čj. 7008/07 - OVA)

---

## Stanovisko

### **vlády k návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona České národní rady ř. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk ř. 192)**

Vláda na jednání své schůze dne 16. května 2007 projednala a posoudila návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona České národní rady ř. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk ř. 192), a vyslovila s tímto návrhem **nesouhlas** z dále uvedených důvodů.

1. Vláda konstatuje, že k obdobnému návrhu ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona ř. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk ř. 134), již vyjádřila nesouhlas svým usnesením ze dne 21. února 2007 ř. 124 a své nesouhlasné stanovisko s tímto návrhem ústavního zákona také podrobně odůvodnila; vláda v této souvislosti konstatuje, že setrvává na svém zásadním vyjádření k otázce referenda jako zvláštního institutu přímé demokracie, podle něhož v souladu s Programovým prohlášením vlády ze dne 17. ledna 2007 podpoří možnost vypsání referenda, a to vždy k předem jasně definovaným otázkám, přičemž referendum by mělo být zcela výjimečným institutem ústavního pořádku České republiky, který má doplňovat základní formu výkonu veřejné moci prostřednictvím systému zastupitelské demokracie. Předložený návrh ústavního zákona je tak v přímém rozporu s tímto politickým názorem vlády.

2. Vláda upozorňuje na nepřijatelné riziko, plynoucí z návrhu ústavního zákona, kdy se vláda a Parlament předem zřikají své politické odpovědnosti za rozhodnutí, která jim přísluší v souladu s Ústavou činit, svoji politickou odpovědnost v podmínkách zastupitelské demokracie alibisticky přesouvají na voliče, což je markantní zejména v případě konání celostátního referenda o návrhu zákona, jak to jinak předložený návrh předpokládá, kdy je pro kvalifikované rozhodnutí vyžadována vysoká míra informovanosti o věci, znalost věcné problematiky upravované návrhem zákona, žádoucí je rovněž znalost právního řádu České republiky a v neposlední řadě i práva ES/EU - takové znalosti nezbytné pro rozhodování o návrhu zákona v podmínkách zastupitelské demokracie nelze po občanech spravedlivě požadovat.

3. Nehledě k tomu je však vláda nucena konstatovat celkovou nedopracovanost předloženého návrhu ústavního zákona a z toho vyplývající celou řadu nedostatků, z nichž se uvádí zejména tyto:

a) zásadním nedostatkem předloženého návrhu ústavního zákona je právní konstrukce možnosti rozhodovat v referendu o návrhu zákona, čímž se do Ústavou založeného systému dělby moci a systému zastupitelské demokracie zavádí nesourodý prvek. Předloženým návrhem se z hlediska hierarchie zákonů zavádí jakýsi nový „druh“ zákona, který však nemá oporu v Ústavě, neboť ta rozlišuje ústavní zákon a „obyčejný“ zákon, vzájemně se lišící zejména procedurou jejich schvalování v obou komorách Parlamentu.

Zákon schválený v referendu by byl zákonem sui generis, neboť podle čl. 8 odst. 2 by byl zákonem „vyšší“ právní síly než zákon „obyčejný“, s nímž je v rozporu, přičemž z návrhu není zřejmé, kdo by rozhodoval o takovém případném rozporu s jiným zákonem; problematickým atributem zákona schváleného v referendu by byl rovněž navrhovaný způsob jeho zrušení, resp. změny, k němuž by mohlo dojít nejdříve v následujícím volebním období Poslanecké sněmovny, a to buď zákonem přijatým kvalifikovanou většinou v obou komorách Parlamentu, nebo jiným zákonem schváleným v referendu.

Vláda v této souvislosti upozorňuje na možnost zneužití navrhovaného institutu referenda o návrhu zákona, kdy by například vláda mohla navrhnout hlasování o návrhu zákona, s nímž již neuspěla v Parlamentu, popřípadě by se svým návrhem mohla Parlament zcela obejít, dále by mohla skupina dvou pětin poslanců nebo senátorů navrhnout hlasování v referendu o návrhu zákona, který je právě v Parlamentu projednáván,

b) další nedostatek předloženého návrhu ústavního zákona spočívá v tom, že není důsledně provázán s dalšími ustanoveními Ústavy a tak představuje jejich nepřímou novelu, a to zejména čl. 40 stanovujícího zákony, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor Parlamentu, čl. 42 upravujícího zvláštní proceduru předkládání návrhu zákona o státním rozpočtu vládou a způsob jeho schvalování pouze Poslaneckou sněmovnou, čl. 44 upravujícího právo vlády vyjadřovat se ke všem návrhům zákonů, čl. 87 upravujícího působnosti Ústavního soudu, kdy se návrhem ústavního zákona má nesystematicky založit pravomoc Ústavního soudu vyhlášovat za určitých podmínek referendum přímo,

c) k dalším věcným nejasnostem a legislativním nedostatkům předloženého návrhu ústavního zákona patří tyto:

- z formulace čl. 1 odst. 1 není zřejmé, proč je referendum v případě mezinárodní smlouvy, kterou mají být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, omezeno jenom na souhlas s ratifikací, a nevztahuje se i na souhlas s ukončením platnosti takové smlouvy,

- není zřejmé, jak by se v případě vyhlášení referenda o mezinárodní smlouvě podle čl. 10a Ústavy aplikoval čl. 87 odst. 2 Ústavy, podle něhož Ústavní soud rozhoduje o souladu takové smlouvy s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací a do rozhodnutí soudu nemůže být smlouva ratifikována,

- z hlediska rozhodování Ústavního soudu se jeví problematickým vymezení předmětu referenda o „zásadních“ věcech vnitřní nebo zahraniční politiky státu, kdy by měl Ústavní soud rozhodovat, zda navržená otázka pro referendum se týká „zásadní“ věci, což není ústavněprávní záležitost, ale věc politického posouzení a rozhodnutí, které však Ústavnímu soudu jako soudnímu orgánu ochrany ústavnosti nepřísluší,

- návrh nereflektuje členství České republiky v Evropské unii, a v případě hlasování o návrhu zákona v referendu by v této souvislosti mohla vzniknout situace, že rozhodnutí přijaté v referendu by mohlo odporovat aktu unijního práva,

- interpretační problémy by mohly způsobit čl. 1 a čl. 8 odst. 5 ve spojení s čl. 10a Ústavy, který předpokládá existenci zvláštního ústavního zákona obsahujícího výslovné ustanovení o tom, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy je třeba souhlasu daného v referendu; v předloženém návrhu však není obsaženo ustanovení o tom, že v případě mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy by bylo třeba provést referendum vždy,

- formulace čl. 1 odst. 2 písm. a) je zavádějící a v rozporu s platným právním stavem, neboť v některých případech v souladu s Listinou základních práv a svobod mohou být i ústavně zaručená základní práva a svobody zákonem omezena (například čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 4 Listiny),

- v důvodové zprávě je nedostatečně vysvětleno, resp. je věcně sporné, proč se negativní vymezení referenda ve věcech veřejných rozpočtů podle čl. 1 odst. 2 písm. c) omezuje pouze na příjmy, ne však již na výdaje,

- interpretační problémy by mohla způsobit formulace čl. 1 odst. 2 písm. d), podle něhož nesmí otázka směřovat k ustanovování jednotlivých osob do funkcí a k jejich odvolávání, což by se mohlo vykládat i tak, že k odvolání celé vlády by však směřovat mohla,

- z důvodové zprávy není zřejmé, proč je v čl. 3 odst. 1 písm. c) stanovena dolní hranice počtu petentů právě výši 200 tis. občanů České republiky podepsaných na petici; rovněž není zřejmé, proč se navrhuje přiznat právo podat návrh na vyhlášení referenda skupině nejméně dvou pětin poslanců nebo skupině nejméně dvou pětin senátorů, když v referendu by se mělo rozhodovat o zásadních otázkách celostátního významu, a tedy na vyhlášení referenda by měl být politický konsenzus; takto stanovený počet se proto jeví příliš nízký,

- čl. 5 odst. 2 upravující souběh konání celostátního referenda s volbami do Poslanecké sněmovny nebo zastupitelstev územních samosprávných celků nepamatuje na souběh i s volbami do jedné třetiny Senátu a s volbami do Evropského parlamentu,

- z ustanovení čl. 8 odst. 1 není zřejmé, jak bude naloženo s vetem prezidenta republiky podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, bude-li se konat referendum o návrhu zákona a prezident využije své ústavní právo veta,

- rozdělení úpravy práva hlasovat mezi ústavní zákon a „prováděcí“ zákon je provedeno nevhodným způsobem, neboť zatímco základní podmínka věku 18 let je stanovena v čl. 2 odst. 1 návrhu ústavního zákona, omezení relevantnosti podpisů petičních archů občanů České republiky, kteří dosáhli věku 18 let v době podpisu petice, by mělo být zřejmě upraveno v „prováděcím“ zákoně,

- návrh nestanovuje žádnou legisvakanční lhůtu, přičemž stanovení účinnosti již dnem vyhlášení ústavního zákona není dostatečně zdůvodněno; byla by zde vhodnější legisvakanční lhůta, a to i s ohledem na nezbytnost přijmout „prováděcí“ zákon k předloženému ústavnímu zákonu.

4. Vláda považuje za jeden ze zásadních nedostatků i to, že navrhovanou novou právní úpravu institutu celostátního referenda nelze ani posoudit komplexně, neboť není současně předložen i návrh „prováděcího“ zákona, který by měl podle čl. 9 upravit další podmínky výkonu hlasovacího práva v referendu, oznamování rozhodnutí přijatého v referendu a soudní přezkum ve věcech referenda.

5. Vláda nesdílí názor vyjádřený v důvodové zprávě, podle něhož nelze očekávat, že by referendum bylo vyhlašováno častěji než jednou během čtyřletého volebního období Poslanecké sněmovny, pokud bude vyhlášeno vůbec. S přihlédnutím ke stanoveným podmínkám pro vyhlašování referenda uvedeným v čl. 3 odst. 1 návrhu, vláda upozorňuje na to, že nelze vyloučit, že referendum by mohlo proběhnout i několikrát do roka, čímž by došlo ke značnému zatížení státního rozpočtu, neboť náklady na zorganizování a provedení jednoho celostátního referenda se odhadují přibližně na 500 mil. Kč. Vláda upozorňuje, že se ve svém Programovém prohlášení s cílem ozdravit veřejné finance zavázala, že uvalí moratorium na přijímání zákonů zvyšujících mandatorní výdaje.

Závěrem vláda opakovaně konstatuje, že od vzniku České republiky bylo předloženo již několik ústavních návrhů o obecném referendu, kdy by měl lid rozhodovat namísto obvyklých rozhodovatelů; žádný z těchto návrhů nebyl přijat, poslední z takových návrhů byl zamítnut Poslaneckou sněmovnou v prvním čtení dne 14. března 2007.