

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Tomia Okamury, Radima Fialy a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 40)

Vláda na své schůzi dne 24. ledna 2018 projednala a posoudila návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 40), a zaujala k němu **neutrální stanovisko**, přičemž upozorňuje na některé níže uvedené skutečnosti, které doporučuje při dalším projednávání předloženého návrhu zohlednit:

1. Vláda se v minulých letech otázkou přímé volby starostů opakovaně zabývala a na toto téma bylo zpracováno i několik analýz, na které se odkazuje též v důvodové zprávě k návrhu. I přes několikaleté diskuze, kterých se zúčastnili i představitelé obecních samospráv (o přímých volbách hejtmanů se neuvažovalo), se ale nepodařilo najít dostatečně zásadní argumenty, které by přesvědčivě odůvodnily tak významnou změnu uspořádání správy obce a kraje, neboť přímá volba starosty či hejtmana, má-li mít smysl, je podle těchto analýz nutně spojena s posílením jeho pravomocí na úkor zastupitelstva a rady. Ani důvodová zpráva k navrhované změně Ústavy takové zásadní argumenty neobsahuje a omezuje se jen na obecná konstatování o kolektivní neodpovědnosti a silném mandátu.
2. Podle důvodové zprávy k předloženému návrhu je současný stav nevyhovující, neboť podporuje kolektivní neodpovědnost zastupitelstva a přímo volený starosta a hejtman by proto měl mít silnější mandát a větší rozsah pravomocí, které by převzal od dnešního zastupitelstva a rady. Návrh ani v důvodové zprávě nijak nespecifikuje, jak by měly být pravomoci mezi orgány samosprávy nově rozděleny, ačkoliv se v samotné důvodové zprávě konstatuje, že v nevhodném rozdělení pravomocí spočívá největší riziko a sami předkladatelé pouze navrhují vést na toto téma nejdříve širokou veřejnou diskuzi, čemuž však vůbec neodpovídá navržené datum účinnosti. Pro rozhodnutí o tak významné koncepční změně, jakou je zavedení přímé volby starostů a hejtmanů, přitom bude klíčové, jakým způsobem k rozdělení pravomocí mezi orgány obcí a krajů dojde a jak bude upravena odpovědnost starosty a hejtmana za jejich výkon.

3. Vláda stejně tak upozorňuje, že návrh neobsahuje ani žádnou, byť jen obecnou představu o způsobu volby starostů a hejtmanů, tedy zejména podle jakého volebního systému by probíhala a zda by byl stejný v případě starostů i hejtmanů.
4. V důvodové zprávě k předloženému návrhu se uvádí, že občané by mohli starostu (a zřejmě i hejtmana) z funkce odvolat. Nic takového však samotný návrh změny Ústavy nepředpokládá a mluví se v něm jen o volbě, nikoliv o odvolání z funkce. Z hlediska volených orgánů jde přitom o zcela zásadní věc vymykající se dosud obecně uplatňovanému principu reprezentativního a nikoliv imperativního mandátu, která vyžaduje rovněž úpravu na ústavní úrovni.
5. Účinnost navrhovaného ústavního zákona je navržena již na 1. července 2018 a z důvodové zprávy vyplývá, že předkladatelé očekávají, že první přímé volby starostů proběhnou již současně s volbami do obecních zastupitelstev v letošním roce. S ohledem na rozsah prací při přípravě příslušných novelizací dotčených zákonů, zejm. zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze a příslušných volebních zákonů, a na čas nezbytný k jejich schválení Parlamentem není navržený termín účinnosti podle názoru vlády reálný. Rozhodně by tak nebyl čas ani na širokou veřejnou diskusi, již důvodová zpráva v této souvislosti předpokládá.
6. Pokud by byla přijata pouze navrhovaná změna Ústavy České republiky předpokládající přímou volbu starostů jako jedinou možnost a současně by se nepodařilo přijmout navazující zákonnou úpravu, významně by to zpochybnilo fungování obecní samosprávy po volbách do obecních zastupitelstev v letošním roce, neboť zákonná úprava obecní samosprávy by byla v rozporu s úpravou ústavní a mohlo by být namítáno, že všichni starostové jsou po volbách zvoleni v rozporu s Ústavou.
7. V návrhu též zcela chybí přechodné ustanovení, které by upravovalo postavení orgánů obecní samosprávy v případě, kdy by mělo dojít k novým volbám před ukončením funkčního období, pokud by k první přímé volbě starostů mělo dojít v průběhu volebního období vymezeného roky 2018 a 2022 (např. současně s krajskými volbami v r. 2020), což by znamenalo zkrácení volebního období zastupitelstev zvolených v roce 2018, neboť volební období starostů i zastupitelstev má být shodné.
8. Vláda dále upozorňuje, že nyní nelze určit náklady navrhované úpravy, neboť nejsou stanoveny byť jen základní mantinely pro navazující zákonnou úpravu, včetně volebního systému (jednokolový nebo dvoukolový atd.) a případných podmínek odvolání starosty a hejtmana z funkce a tím i podmínek pro konání nových voleb.
9. Z novelizačního bodu č. 1 obsahujícího změnu čl. 101 odst. 1 Ústavy a především z jeho zdůvodnění vyplývá, že by byla možná i varianta, kdy by některé obce vůbec neměly zastupitelstvo a samospráva by byla vykonávána pouze starostou. Takové uspořádání by bylo v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy publikovanou

pod č. 181/1999 Sb. jako mezinárodní smlouvou, již je Česká republika vázána a která existenci zastupitelstva, resp. kolektivního voleného orgánu na místní úrovni, ve svém čl. 3 odst. 2 předpokládá.

10. Podle názoru vlády je také nevhodné, aby Ústava uváděla, jak to předpokládá čl. I body 1 a 2 návrhu, že územní samosprávné celky jsou samostatně spravovány *na základě obecního (krajského) zřízení, kterým se řídí*. Z důvodové zprávy vyplývá, že předkladatelé chápou pojmy „obecní zřízení“ a „krajské zřízení“ jako model uspořádání orgánů obce existující v dané obci či kraji. V právním řádu České republiky se však tradičně jedná o název konkrétního zákona (zákon č. 128/2000 Sb. a zákon č. 129/2000 Sb.), kdy u krajů se navíc nepředpokládá, že soustava orgánů kraje by se mohla či měla kraj od kraje lišit (např. že by některé kraje neměly radu, jako je tomu už dnes u obcí), takže použitá formulace je ve srovnání s obcemi, kde se to naopak předpokládá, též nelogická. Ustanovení by rovněž mohlo být interpretováno tak, že na všechny obce se má vztahovat obecní zřízení a na všechny kraje krajské zřízení, tedy ony dva zákony, v důsledku čehož by se stala ústavně spornou existence zvláštního zákona o hlavním městě Praze, které je zároveň obcí i krajem, a nevztahuje se na ně proto obecní ani krajské zřízení. Tyto části výše uvedených ustanovení proto vláda považuje za nadbytečné a nesprávně formulované.