

# ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne ..... 2012

## **o referendu o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi**

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

### **ČÁST PRVNÍ**

#### **Referendum o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi**

##### **Čl. 1**

##### **Obecná ustanovení**

(1) O majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi lze rozhodnout jen referendem.

(2) Otázka pro referendum zní: „Souhlasíte s tím, aby Česká republika provedla majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi jako vypořádání majetkových vztahů mezi Českou republikou a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi?“

(3) Právo hlasovat v referendu má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let.

(4) Referendum a výsledek referenda vyhláší prezident republiky obdobným způsobem, jakým se vyhláší zákon.

(5) Pokud by se referendum mělo konat v posledních šesti měsících volebního období Poslanecké sněmovny nebo funkčního období zastupitelstev územních samosprávných celků, vyhlásí je prezident republiky tak, aby se konalo spolu s volbami do Poslanecké sněmovny nebo do zastupitelstev územních samosprávných celků.

##### **Čl. 2**

Prezident republiky vyhlásí referendum do 30 dnů od účinnosti tohoto ústavního zákona tak, aby se konalo ve lhůtě počínající třicátým dnem a končícím šedesátým dnem od jeho vyhlášení.

#### **Opakované referendum**

##### **Čl. 3**

(1) Nebylo-li majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi schváleno v referendu konaném podle čl. 2, může návrh na vyhlášení referenda v téže věci podat vláda, pokud pro podání návrhu vysloví souhlas nadpoloviční většina všech poslanců a nadpoloviční většina všech senátorů.

(2) Návrh na vyhlášení referenda se podává prezidentu republiky.

(3) Referendum může být vyhlášeno nejdříve tři roky po té, kdy v předchozím referendu nebylo majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi schváleno.

## Čl. 4

Jsou-li splněny podmínky pro vyhlášení referenda, prezident republiky vyhlásí do 30 dnů ode dne podání návrhu na jeho vyhlášení referendum tak, aby se konalo nejpozději do 90 dnů ode dne podání tohoto návrhu; jinak v téže lhůtě rozhodne, že referendum nevyhlásí.

## Čl. 5

### Výsledek referenda

(1) Majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi je v referendu schváleno, odpověděla-li na otázku pro referendum kladně nadpoloviční většina hlasujících.

(2) Vyhlášený výsledek referenda, kterým nebylo majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi schváleno podle odstavce 1, je závazný pro činnost vlády a Parlament České republiky při tvorbě zákonů. Stejně tak jsou jím vázány územně samosprávné celky při výkonu své samostatné nebo přenesené působnosti.

(3) Nedojde-li ke schválení majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi ani v případě opakovaného referenda podle čl. 3 a 4, nebo nebyl-li podán návrh na opakované referendum podle čl. 3 a nebo nebude-li prezidentem republiky opakované referendum vyhlášeno, je výsledek prvního referenda s konečnou platností závazný pro vládu a územně samosprávné celky dle odstavce 2.

## Čl. 6

K zabezpečení provedení referenda podle tohoto ústavního zákona se

- a) zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii, v platném znění,
  - b) čl. 62 písmeno l) a čl. 87 odst. 1 písm. l) a m) Ústavy České republiky, v platném znění,
  - c) § 57 odst. 1 písm. e) a f) a § 125a až 125f zákona o Ústavním soudu, v platném znění,
- použijí obdobně.

## ČÁST DRUHÁ

### Účinnost

## Čl. 7

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

# DŮVODOVÁ ZPRÁVA

## Obecná část

### *Zhodnocení platného právního stavu*

Návrh ústavního zákona o referendu o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi je dalším z návrhů právní úpravy referenda v právním řádu České republiky, který doposud postrádá právní úpravu referenda obecného. Je tak dávana možnost, jak uplatnit přímou demokracii jako formu výkonu státní moci stanovené čl. 2 Ústavy České republiky, která tak staví lid do role suveréna. Činí tak především tím, když stanoví, že „lid je zdrojem veškeré státní moci“ a dále pak, že „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“. Takový ústavní zákon však doposud přijat nebyl, proto je nahrazován ústavními zákony ad hoc na základě úvahy Parlamentu České republiky. Případné nepřijetí takového ad hoc ústavního zákona pak ve svém důsledku popírá roli lidu jako suveréna a brání mu ve výkonu jeho základního práva zaručeného mu Ústavou České republiky.

V této souvislosti je třeba vycházet z teorie ústavního práva, která hovoří o tom, že veškerá veřejná moc pramení z vůle lidu. Pouze lid disponuje základní, ustavující, mocí. Všechny orgány, které vykonávají svou činnost v rámci jim svěřených kompetencí, disponují pouze mocí druhotnou, mocí jim lidem ustavenou. Lidem nelze upřít právo spolurozhodovat o osudu vlastního společenství, neboť by to znamenalo popření základní demokratické zásady suverenity lidu. Aby tato základní demokratická zásada suverenity lidu byla dodržena, je předkládán tento návrh ústavního zákona o referendu ad hoc, a jeho uvedení v život by mělo být provedeno v souladu s další základní ústavní zásadou, kterou je to že, „ státní moc slouží všem občanům“, a to i přesto, že Ústava České republiky možnost přímého výkonu státní moci stanoví fakultativně. To, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo, vyplývá i z Listiny základních práv a svobod (čl. 21), a to prioritně.

Nelze opomenout, že v mnoha státech Evropské unie je institut referenda zcela běžnou záležitostí, a to ať již ve formě obligatorní, která převažuje, nebo formě fakultativní, přičemž obligatorní referenda bývají z hlediska svého výsledku závazná (vid např. ústava Dánského království, Velké Británie, Finska Rakouska, Francie a Slovenska). Tzv. referendum poradní je zcela běžnou záležitostí a bývá prováděno zejména v případech přijetí vážných politických rozhodnutí. I Ústava České republiky zaručuje, že „politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním“ (čl. 6). Problematika majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, tak jak je vládou předkládána, je nepochybně rozhodnutím politickým, o kterém by měl rozhodovat lid. Proto nelze souhlasit s argumentací, že lidu nepřísluší rozhodovat o věci v referendu, protože se jedná o politické rozhodnutí.

Vzhledem k závažnosti věci, kterou bezesporu navrácení majetku a mnohamilionové finanční vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi je, je návrh koncipován v podobě závazného referenda s možností jeho opakování po uplynutí tří let. Pokud se opakované referendum neuskuteční nebo jeho výsledek bude stejný jako u referenda prvního, jeho závaznost je definitivní. Takto navrhovanou úpravou je dán dostatečný časový prostor k tomu, aby vláda našla řešení, které bude zcela průhledné a právně nezpochybnitelné.

Cílem předkládaného návrhu je, aby rozhodnutí o tak zásadním a dlouholetém zatížení rozpočtu České republiky příslušelo přímo lidu - občanům České republiky, jakožto suveréna moci, a nikoli voleným zástupcům, kteří reprezentují spíše politické strany než občany,

příčemž jsou to právě občané, kteří ponесou na svých bedrech veškeré důsledky, a to po několik generací. Zásadním je nastolení právní jistoty ohledně dalšího nakládání s majetkem státu a veřejnými finančními prostředky. V této souvislosti nelze nepřipomenout, že v průběhu 90. let sama církev, prostřednictvím svých nejvyšších představitelů, vyhlásila, že k majetkovému vyrovnání mezi církví a státem došlo a církev si nebude již nárokovat další majetek. Přesto doposud v mnoha zákonech figuruje tzv. blokační ustanovení, která blokují nakládání s majetkem, který církví prokazatelně nikdy nepatřil.

**Vzhledem k současnému průběhu legislativního procesu ve věci majetkového vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi žádá navrhovatel, v souladu s ust. § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, aby Sněmovna vyslovila souhlas s předloženým návrhem již v prvním čtení.**

### ***Dopady návrhu na státní rozpočet, na rozpočty krajů a obcí***

Odhad výdajů na provedení navrhovaného referenda lze dát do souvislosti s náklady provádění voleb. Tím lze předpokládat výdaje ve výši 500 mil. Kč. Předkladatel nemá možnost tento odhad verifikovat, pouze jej tedy přebírá. Tyto zdánlivě vysoké náklady na samostatně prováděné referendum činí 0,4 % z hodnoty majetku a finančního dorovnání nárokováného církvemi a náboženskými společnostmi.

Náklady jsou tedy zcela nepoměřitelné s náklady, kterými bude rozpočet České republiky zatížen v případě realizace majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi na 30 let, jak je vládou navrhováno. Přitom půjde o mandatorní výdaje, které se v jiných případech v současné době snižují v rámci různých úsporných opatření. Další ztrátou pro státní rozpočet je skutečnost, že finanční dorovnání vládou navrhované nebude podléhat zdanění. Oproti těmto výdajům a ztrátám státního rozpočtu jsou předpokládané náklady na uskutečnění navrhovaného referenda zcela minimální.

Nelze souhlasit ani s argumentací, že případné soudní spory, které by nastaly v případě neuskutečnění vyrovnání v podobě v jakém jej vláda navrhuje, by v konečném důsledku přišly draž, než navrhované vyrovnání. Tato argumentace však není ničím podložena. V této souvislosti se však naopak nabízí otázka, proč takové možnosti církve a náboženské společnosti již dávno nevyužily.

Na rozpočty krajů a obcí nemá návrh žádný dopad.

### ***Soulad s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR***

Navrhovaná změna není v rozporu s ústavním pořádkem, ani neodporuje mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána.

### ***Soulad s právem Evropských společenství***

Navrhovaná změna se nijak nedotýká právních aktů Evropských společenství.

## **Zvláštní část**

### ***K čl. 1 odst. 1***

Ústavní zákon jasně vymezuje, že o majetkovém vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi lze rozhodnout pouze formou přímého výkonu státní moci

lidem, tedy referendem. Tím je vyloučeno, že by o této zásadní věci rozhodovala momentální politická reprezentace. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi představuje velmi značné zatížení státního rozpočtu České republiky na dobu mnohonásobně přesahující trvání mandátu stávající politické reprezentace, považují předkladatelé přímý výkon státní moci lidem v této věci za logický a správný.

#### ***K čl. 1 odst. 2***

Otázka pro referendum je koncipována zřetelně a jednoznačně tak, aby každý hlasující mohl odpovědí ANO nebo NE vyjádřit svůj osobní názor na to, zda má dojít k vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi ke dni konání referenda a zda tedy má stát vydat registrovaným církvím a náboženským společnostem majetek, který nárokují.

#### ***K čl. 1 odst. 3***

Právo vyjádřit svůj názor v referendu dává ústavní zákon všem občanům, kteří dosáhli věku 18 let. Další podmínky výkonu hlasovacího práva v referendu předpokládá čl. 6 písm. a).

#### ***K čl. 1 odst. 4***

Po vzoru pravomoci vyhlašovat volby do Parlamentu České republiky se i pravomoc vyhlašovat referendum a jeho výsledek svěřuje prezidentu republiky. Výslovně se stanoví, že se tak děje způsobem obdobným vyhlašování zákonů. Další podmínky týkající se vyhlašování referenda a jeho výsledku předpokládá čl. 6 písm. b).

#### ***K čl. 1 odst. 5***

Z důvodů racionalizačních se spojuje referendum s volbami do Poslanecké sněmovny, resp. do zastupitelstev územních samosprávných celků, pokud by se mělo konat v posledních šesti měsících jejího volebního, resp. jejich funkčního období. V případě Poslanecké sněmovny jde o předem odhadnutelné volební období řádné, a nikoli volební období zkrácené jejím rozpuštěním. Volby do Senátu sem nejsou zařazeny vzhledem k jejich konání pouze na jedné třetině území.

V zásadě však platí, že prezident republiky při vyhlašování referenda postupuje zásadně podle čl. 2 nebo čl. 4 návrhu ústavního zákona, ledaže by nastala situace předvídaná v čl. 1 odst. 5.

#### ***K čl. 2***

Jde o stanovení lhůt pro vyhlášení obligatorního referenda prezidentem republiky. Vymezení lhůty je provedeno analogicky čl. 17 Ústavy. Navrhovaný ústavní zákon předpokládá vyhlášení referenda do 30 dnů od nabytí jeho účinnosti. V návaznosti na čl. 6 písm. a) se předpokládá omezení uvážení prezidenta republiky, pokud jde o lhůty (např. stanovením dne v týdnu určeného pro konání referenda, lhůtami pro vytvoření referendových komisí atd.).

#### ***K čl. 3 odst. 1***

Opakované referendum je referendem fakultativním, které se nemusí konat, nebude-li iniciováno. Bez něho by nebylo již možné změnit výsledek referenda konaného podle čl. 2. Dává se tak k úvaze oprávněných subjektů, zda referendum vyvolají. Takovými subjekty jsou vláda a Parlament České republiky, jakožto ústavní orgány rozhodující o případném majetkovém vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi. Navrhovaný ústavní zákon však nepředpokládá iniciativu buď vlády samostatně, nebo Parlamentu České republiky samostatně, ale předpokládá, že tak může učinit vláda jen za předpokladu, že s návrhem na

opakované referendum vysloví souhlas nadpoloviční většina všech poslanců a nadpoloviční většina všech senátorů.

#### ***K čl. 3 odst. 2***

Jako logické promítnutí pravomoci prezidenta republiky referendum vyhlásit se zakotvuje podání návrhu na vyhlášení referenda k jeho rukám.

#### ***K čl. 3 odst. 3***

V tomto ustanovení je zakotvena časová pojistka pro případ konání opakovaného referenda o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Tříletá lhůta je stanovena proto, aby návrh na případné opakované referendum podávala nově zvolená politická reprezentace, tj. po volbách do Poslanecké sněmovny, a jako dostatečně dlouhá doba k případné změně politického smýšlení veřejnosti, ať již v důsledku voleb, nových informací a skutečností nebo jinak změněných okolností.

Stanovená lhůta se vztahuje na vyhlášení referenda, nikoliv na podání návrhu na jeho vyhlášení. Jelikož však prezident republiky musí o vyhlášení referenda rozhodnout (pozitivně nebo negativně) do 30 dnů ode dne podání návrhu, může být úspěšný návrh na vyhlášení referenda podán méně než měsíc před uplynutím ochranné lhůty.

#### ***K čl. 4***

Prezident republiky přezkoumá, zda návrh splňuje podmínky pro vyhlášení referenda. Neshledá-li ve lhůtě 30 dnů závady, referendum vyhlásí tak, aby se konalo nejpozději do 90 dnů ode dne podání návrhu. V případě, že podmínky splněny nejsou, rozhodne v téže lhůtě, že referendum nevyhlásí. Lhůta pro rozhodnutí upravena přímo v návrhu zákona. Prezident republiky je orgánem ústavním, výkon jeho funkce by proto měl být reglementován především předpisy se silou ústavních zákonů.

Předmětné "přezkumné" oprávnění je svěřeno prezidentu republiky, protože podmínky pro vyhlášení referenda jsou zcela jednoznačné a posoudit jejich splnění tak může prezident republiky sám, bez případné předchozí ingerence Ústavního soudu nebo jiného orgánu.

#### ***K čl. 5 odst. 1***

Navrhovaný ústavní zákon kladný výsledek referenda spojuje s kladnou odpovědí nadpoloviční většiny hlasujících. Jiné alternativy, po důkladném zvažování, nebyly přijaty, protože by ve svém důsledku nemusely přinést žádný výsledek, nebo by došlo k neplatnosti referenda.

#### ***K čl. 5 odst. 2 a 3***

Výsledek referenda vyhlášený prezidentem republiky neschvalující majetkové vyrovnání je závazný pro další činnost vlády a Parlamentu České republiky, jakož i pro územně samosprávné celky. Tato závaznost však není definitivní, protože návrh ústavního zákona předpokládá opakované referendum. Definitivnost závaznosti nastane až na základě výsledku opakovaného referenda, bude-li toto vyhlášeno. Nebude-li opakované referendum vyhlášeno ať z důvodu, že nebude podán návrh na jeho konání, nebo prezident republiky využije svého práva opakované referendum nevyhlásit, teprve pak se výsledek původního referenda stane závazným definitivně.

Navrhovaná úprava dává tříletou lhůtu k tomu, aby vláda spolu s Parlamentem České republiky našla přijatelné řešení otázky majetkového vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi, především z hlediska právních nároků a jejich prokazatelnosti.

## **K čl. 6**

Navrhovaný ústavní zákon upravuje i otázku provedení referenda z hlediska prováděcího zákona, z hlediska možnosti podání opravného prostředku iniciátorem referenda k Ústavnímu soudu, jakož i z hlediska samostatného řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi nevyhlásí. Přitom tak činí způsobem odvolávajícím se na již existující právní úpravu těchto otázek v právním řádu přijatou v souvislosti s přistoupením České republiky do Evropské unie, která se použije obdobně i pro realizaci průběhu referenda dle navrhovaného ústavního zákona.

K tomuto způsobu úpravy byl navrhovatel veden především skutečností, že by zcela zbytečně došlo k duplicitě zákona o provedení referenda, a novel Ústavy České republiky a zákona o Ústavním soudu jen pro legislativně technickou úpravu textů (nahrazení „o přistoupení České republiky k Evropské unii“ textem „ o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi“). V případě Ústavy nebo zákona o Ústavním soudu by docházelo ke zbytečnému rozrůstání jejich textu o, ve své podstatě, identický text, čemuž navrhované řešení zabrání.

## **K čl. 7**

Den nabytí účinnosti byl zvolen s ohledem na průběh probíhajícího legislativního procesu v otázce majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

V Praze dne 21. března 2012

### **Předkladatelé:**

Stanislav Grospič, v.r.  
Marie Nedvědová, v.r.  
Vojtěch Adam, v.r.  
Zuzka Bebarová Rujbrová, v.r.  
Petr Braný, v.r.  
Alexander Černý, v.r.  
Jiří Dolejš, v.r.  
Vojtěch Filip, v.r.  
Miroslav Grebeníček, v.r.  
Milada Halíková, v.r.  
Pavel Hojda, v.r.  
Gabriela Hubáčková, v.r.  
Jan Klán, v.r.  
Kateřina Konečná, v.r.  
Vladimír Koníček, v.r.  
Pavel Kováčik, v.r.  
Ivana Levá, v.r.  
Soňa Marková, v.r.  
Květa Matušovská, v.r.  
Josef Nekl, v.r.  
Miroslav Opálka, v.r.  
Marie Rusová, v.r.  
Marta Semelová, v.r.  
Josef Šenfeld, v.r.  
Karel Šidlo, v.r.  
Miloslava Vostrá, v.r.