

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2013

o referendu o zrušení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Referendum

Čl. 1

Obecná ustanovení

(1) Referendem má být rozhodnuto o zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

(2) Otázka pro referendum zní: „Souhlasíte s tím, aby Parlament České republiky zrušil zákon o majetkovém vyrovnání s 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 končící šedesátým dnem od jeho vyhlášení.

Opakované referendum

Čl. 3

(1) Nebylo-li zrušení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi schváleno v referendu konaném podle čl. 2, může návrh na vyhlášení referenda v téže věci podat vláda či společně nejméně dvě pětiny poslanců nebo společně nejméně dvě pětiny senátorů.

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

(3) Referendum může být vyhlášeno nejdříve dva roky po té, kdy v předchozím referendu nebylo zrušení zákona o majetkovém 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) Zrušení zákona o majetkovém 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 bylo zrušení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi schváleno podle odstavce 1, je závazný pro činnost vlády a Parlament České republiky. Stejně tak jsou jím vázány územně samosprávné celky při výkonu své samostatné nebo přenesené působnosti.

(3) Nedojde-li ke schválení zrušení zákona o majetkovém 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 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 zrušení zákona 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 dáována 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 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 dvou 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 se tak stalo, a to v rozsahu, který nelze nazvat transparentním. Protože nebyla dána lidu možnost vyjádřit se ke způsobu majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi v době přípravy předmětného zákona, i když většina obyvatel České republiky byla proti tzv. „církevním restitucím“ v té podobě, v jaké byly přijaty, jakož i vzhledem ke způsobu přijetí předmětného zákona v Poslanecké sněmovně, je navrhovatel přesvědčen o tom, že lid je tím, kdo by o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi měl rozhodnout.

K nutnosti takového kroku vedou navrhovatele též doposud získané zkušenosti z aplikace předmětného zákona v praxi. To vede k přesvědčení, že musí být dána možnost ke znovuotevření této problematiky, aby byla provedena zásadní revize současné právní úpravy směřující ke spravedlivému a přehlednému vypořádání vztahů mezi státem a církvemi. Navrhovatel je přesvědčen, že legitimita rozhodnutí o takovém kroku přísluší lidu a nikoliv politické reprezentaci.

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 mizivé procento z hodnoty majetku a finančního dorovnání jehož se má církvím a náboženským společnostem dostat.

Náklady jsou tedy zcela nepoměřitelné s náklady, kterými je rozpočet České republiky zatížen, v případě majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, po dobu 30 let. Přitom jde 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 nepodléhá zdanění a navyšuje se o inflaci. Oproti těmto výdajům a ztrátám státního rozpočtu jsou předpokládány náklady na uskutečnění navrhovaného referenda zcela minimální.

Nelze souhlasit ani s argumentací, že případné soudní spory, které by nastaly v případě zrušení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, by v konečném důsledku přišly draž, než navrhované vyrovnání. Tato argumentace 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

Předkládaný návrh není v rozporu s ústavním pořádkem ČR ani neodporuje mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána.

Soulad s právem Evropských společenství

Návrh se nijak nedotýká právních aktů Evropských společenství.

Další specifikace

Předkládaný návrh nemá dopad na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady a dopady na životní prostředí. Nemá žádné dopady ani ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

Zvláštní část

K čl. 1 odst. 1

Ústavní zákon jasně vymezuje, že referendem, jako formou přímého výkonu státní moci lidem, má být rozhodnuto o zrušení zákona o majetkovém vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi. Vylučuje se tak možnost, aby o této tak zásadní věci rozhodovala politická reprezentace. Přímý výkon státní moci lidem lze považovat za logický a správný, protože způsob majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi představuje velmi značné zatížení státního rozpočtu České republiky na dobu mnohonásobně přesahující trvání mandátu stávající politické reprezentace a má negativní dopad na každého jednotlivého občana.

K čl. 1 odst. 2

Otázka pro referendum je koncipována zřetelně a jednoznačně tak, aby každý hlasující mohl odpovědět ANO nebo NE vyjádřit svůj osobní názor na to, zda má dojít ke zrušení současné právní úpravy vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi a zda tedy má stát upravit otázku uspořádání těchto vztahů transparentněji.

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 vyhlášení zákonů. Další podmínky týkající se vyhlášení 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 vyhlášení 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. 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 zrušení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Ta však de facto bude uplatněna pouze tehdy, nedojde-li po případném neúspěchu prvního referenda k revizi současné právní úpravy. Pak by se totiž nejednalo o tutéž věc.

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 a schvalující zrušení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi je závazný pro další činnost vlády a Parlamentu České republiky, jakož i pro územně samosprávné celky. Tato

závažnost však není definitivní, protože návrh ústavního zákona předpokládá opakované referendum. Definitivnost závažnosti 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 dvouletou lhůtu k tomu, aby vláda spolu s Parlamentem České republiky našla nové přijatelné řešení otázky majetkového vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi, především z hlediska právních nároků a jejich prokazatelnosti, či finančních nároků.

K čl. 6

Navrhovaný ústavní zákon upravuje i otázku prováděcího zákona k provedení referenda 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 zrušení zákona 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 zrušení zákona 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 19.prosince 2013

Předkladatelé

JUDr.Vojtěch Filip, v.r.

JUDr.Stanislav Grospič, v.r.

MUDr. Vojtěch Adam, v.r.

Ing. Hana Aulická - Jírovcová, v.r.

JUDr.Zuzka Bebarová-Rujbrová, v.r.

Mgr. Jaroslav Borka, v.r.

RSDr.Alexander Černý, v.r.

Ing. René Číp, v.r.

Ing. Jiří Dolejš, v.r.
doc. PhDr. Miroslav Grebeníček, CSc., v.r.
Peadr. Milada Halíková, v.r.
Gabriela Hubáčková, v.r.
Bc. Jan Klán, v.r.
Ing. Kateřina Konečná, v.r.
RNDr. Vladimír Koníček, v.r.
Ing. Pavel Kováčik, v.r.
Bc. Stanislav Mackovík, v.r.
Mgr. Soňa Marková, v.r.
Ing. Květa Matušovská, v.r.
RSDr. Josef Nekl, v.r.
Alena Nohavová, v.r.
JUDr., PhDr. Zdeněk Ondráček, PhD., v.r.
RSDr. Miroslav Opálka, v.r.
Ing. Marie Pěňčíková, v.r.
Mgr. Ivo Pojezný, v.r.
Mgr. Marta Semelová, v.r.
Mgr. Václav Snopek, CSc., v.r.
Ing. Josef Šenfeld, v.r.
Ing. Karel Šidlo, v.r.
PhDr., Ing., Mgr. Jiří Valenta, v.r.
Ing. Josef Vondrášek, v.r.
Ing. Miloslava Vostrá, v.r.
Josef Zahradníček, v.r.