

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády
ze dne 2. července 2008 č. 831

Stanovisko

**vlády k návrhu ústavního zákona o referendu o přímé volbě prezidenta republiky
a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
ve znění pozdějších ústavních zákonů
(o referendu o přímé volbě prezidenta republiky)
(sněmovní tisk č. 524)**

Vláda na jednání své schůze dne 2. července 2008 projednala a posoudila návrh ústavního zákona o referendu o přímé volbě prezidenta republiky a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (o referendu o přímé volbě prezidenta republiky) (sněmovní tisk č. 524), a zaujala k němu dále uvedené stanovisko.

1. Vláda považuje předložený návrh ústavního zákona za problematický v několika rovinách. Návrh v souladu s Ústavou České republiky předpokládá, že k možnosti konat referendum o tom, zda zavést přímou volbu prezidenta, se vyžaduje přijetí samostatného ústavního zákona. Pokud je však navrhováno, aby se v referendu kromě obecné otázky, zda v České republice má či nemá být přímá volba prezidenta republiky zavedena, současně zodpovídala i otázka, zda má dojít ke konkrétní změně Ústavy České republiky způsobem uvedeným v příloze k návrhu, vláda konstatuje, že i tato ustanovení by před tím, než by vůbec bylo lze referendum konat, musela projít legislativním procesem a být přijata jako součást daného ústavního zákona. V takové situaci je však další krok spočívající v konání referenda neefektivní a neekonomický, neboť v případě, že Parlament vysloví přijetím ústavního zákona se změnou Ústavy České republiky hypotetický souhlas, lze takovou změnu přijmout i bez referenda. Podmínkou je pouze dosažení potřebné odborné a především pak politické shody na tom, zda vůbec přímou volbu prezidenta republiky zavést, a případně za jakých podmínek a podle jakých pravidel. Konat v případě nalezené parlamentní shody na zavedení přímé volby prezidenta republiky ještě potvrzující referendum je nejen z hlediska účelného vynakládání veřejných prostředků nepřiměřené, ale i z politického hlediska, kdy by si Parlament nechal potvrdit své rozhodnutí referendem, nevhodné. Posílení přímé demokracie je v tomto případě tedy pouze zdánlivé. Nebude-li naopak dosaženo potřebné politické shody, je konání referenda rovněž bezpředmětné, neboť si lze stěží představit, že by v takovém případě k přijetí ústavního zákona o referendu vůbec došlo.

2. Změna Ústavy České republiky na základě výsledků referenda by podle názoru vlády představovala nepřijatelný zásah do ústavně vymezené dělby moci, kompetencí ústavních i do ústavních tradic České republiky. Jednalo by se o nepřímou změnu Ústavy České republiky, kterou by bylo fakticky i právně prolomeno ústavní pravidlo, že zákonodárná (a ústavodárná) moc v České republice náleží Parlamentu, skládajícímu se z Poslanecké sněmovny a Senátu. Prolomením tohoto pravidla by podle vlády mohl být vytvořen nepřijatelný precedent, který by pro futuro otevíral cestu k tomu, aby se Ústava České republiky namísto stabilního právního dokumentu nejvyšší právní síly stala předmětem politického boje.

3. Předložený návrh ústavního zákona vykazuje podle názoru vlády i mnohé další koncepční nedostatky. Jedním z nich je nevyřešený postup při publikaci změny Ústavy České republiky, která by z případného kladného výsledku referenda vzešla. Je nevhodné, aby tato změna nebyla samostatně vyhlášena jako ústavní zákon a zůstala pouze přílohou původního ústavního zákona o referendu, stvrzenou ex post výsledkem referenda. Takové řešení by nepřispělo k právní jistotě ani k přehlednosti právního řádu.

4. Za nekoncepční a stěží akceptovatelný považuje vláda také návrh na oslabení role Senátu při přijímání zákona, který by stanovil podrobnosti o organizaci a průběhu volby prezidenta republiky, jeho vynětím ze zpřísněného režimu podle čl. 40 Ústavy České republiky, kde je stanoveno, že k přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Vynětí zákona upravujícího podrobnosti volby prezidenta republiky z režimu této úpravy je věcně i právně neodůvodněné a odporuje ústavnímu principu posílené rigidity volebních zákonů. Vláda rovněž považuje za nepřijatelné například ustanovení čl. 3 odst. 5 návrhu, podle kterého by změna Ústavy České republiky podle přílohy navrženého ústavního zákona, která má být předmětem otázky v referendu, nabývala účinnosti již dnem vyhlášení referenda, tedy fakticky dříve, než o ní lid v referendu vůbec rozhodne. Rovněž systematické zařazení tohoto ustanovení mimo ustanovení o účinnosti, obsažené jinak v části třetí návrhu, je nevhodné a na úkor celkové přehlednosti návrhu.

5. Za koncepčně chybné považuje vláda rovněž ustanovení návrhu o tom, že referendum by se mělo konat první následující pátek a sobotu po uplynutí devadesáti dnů ode dne účinnosti předloženého návrhu ústavního zákona (čl. 2 návrhu), která má nastat patnáctým dnem po dni vyhlášení návrhu (čl. 6 návrhu). Taková úprava by zřejmě měla být přenechána prováděcímu zákonu. Vzhledem k tomu, že současně takový potřebný prováděcí zákon, který by upravil zejména organizaci a průběh referenda, nebyl předložen, je navíc reálné riziko, že ustanovení čl. 2 návrhu by v praxi bylo nesplnitelné a referendum by nebylo možné uskutečnit pro absenci potřebné prováděcí úpravy. Naplnění navrženého ústavního zákona by tak bylo vážným způsobem ohroženo. Kromě toho nelze v situaci, kdy potřebný prováděcí zákon nebyl

předložen současně s právě posuzovaným návrhem, objektivně vyhodnotit další možné souvislosti a rizika, které s předloženým návrhem souvisejí, včetně případných změn souvisejících zákonů, tj. zákonů o jednacích řádech obou komor, zákona o Ústavním soudu a zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

6. Vláda upozorňuje, že předložený návrh ústavního zákona obsahuje také některá další ustanovení, jejichž naplnění je v praxi nereálné. Jedná se například o posouzení, zda byla splněna podmínka platnosti referenda spočívající v minimální účasti nadpoloviční většiny všech oprávněných občanů, neboť s ohledem na případy občanů, kteří v České republice nemají trvalý pobyt, ačkoli jsou oprávněni volit, respektive hlasovat v referendu, nelze reálné naplnění této podmínky vyhodnotit.

7. Podle názoru vlády obsahuje předložený návrh ústavního zákona i řadu legislativně technických nedostatků. Jako příklad lze uvést absenci nadpisu zákona, jeho nepřesný zkrácený název, nepřesně provedené nadpisy jednotlivých ustanovení návrhu, skutečnost, že ústavní zákon by neměl obsahovat přílohu, která by navíc jako jediná příloha návrhu neměla mít ani číselné označení. Nepřesné a nestandardně formulované je rovněž ustanovení o nabytí účinnosti.

8. Vláda konečně připomíná, že v předloženém návrhu není řešen zdroj krytí finančních nákladů, které s návrhem a jeho realizací souvisejí, přičemž při vyčíslení hospodářských a finančních dopadů se omezují pouze na odhadované náklady ve výši 700 mil. Kč na samotnou volbu prezidenta republiky, avšak již nezohledňují náklady, které by si vyžádalo samotné uskutečnění referenda o jejím případném zavedení.