

Vládní návrh

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2015,

kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb., ústavního zákona č. 319/2009 Sb., ústavního zákona č. 71/2012 Sb. a ústavního zákona č. 98/2013 Sb., se mění takto:

1. V čl. 17 se doplňuje odstavec 3, který zní:

„(3) Bylo-li volební období Poslanecké sněmovny zkráceno, konají se volby ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím zkráceného volebního období a končící dnem jeho uplynutí.“

2. Za čl. 22 se vkládá nový čl. 22a, který zní:

„Čl. 22a

(1) S výkonem mandátu poslance je neslučitelný výkon funkce člena vlády.

(2) Po dobu, kdy je poslanec členem vlády, přechází výkon mandátu na náhradníka, a to se všemi právy a povinnostmi poslance; po tuto dobu se náhradník považuje za poslance. Podrobnosti stanoví zákon.

(3) Odstavce 1 a 2 se nepoužijí na

- a) člena vlády v době od začátku volebního období Poslanecké sněmovny do jmenování nové vlády,
- b) člena vlády, která je povinna podat demisi podle čl. 73 odst. 3 věty druhé,
- c) člena nově jmenované vlády, které dosud nebyla vyslovena důvěra.“

3. V čl. 23 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „To platí i v případě náhradníka poslance, který je členem vlády.“.
4. V čl. 27 se doplňuje odstavec 6, který zní:

„(6) Podle odstavců 1 až 5 se postupuje i v případě poslance, který jako člen vlády nevykonává podle čl. 22a mandát.“.
5. V čl. 35 se odstavec 2 zrušuje.

Dosavadní odstavec 3 se označuje jako odstavec 2.
6. Za čl. 35 se vkládá nový čl. 35a, který zní:

„Čl. 35a

(1) Poslanecká sněmovna se může třípětinovou většinou všech poslanců usnést na zkrácení svého volebního období. Volební období Poslanecké sněmovny skončí dnem uvedeným v jejím usnesení.

(2) Doba mezi přijetím usnesení podle odstavce 1 a skončením zkráceného volebního období však nesmí být kratší než devadesát dnů.“.
7. V čl. 46 odst. 1 se slovo „třiceti“ nahrazuje slovem „šedesáti“.
8. V čl. 62 písmeno a) zní:

„a) jmenuje předsedu vlády, na jeho návrh jmenuje a odvolává ostatní členy vlády, přijímá demisi členů vlády, odvolává vládu a přijímá její demisi,“.
9. V čl. 62 se na konci textu písmene c) doplňují slova „podle čl. 35“.
10. V čl. 62 písm. e) se slovo „, jeho“ nahrazuje slovy „a z nich jeho“.
11. V čl. 62 písmeno f) zní:

„f) jmenuje předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu ze soudců tohoto soudu; místopředsedu jmenuje na návrh předsedy Nejvyššího soudu,“.
12. V čl. 62 se za písmeno f) vkládá nové písmeno g), které zní:

„g) jmenuje předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu ze soudců tohoto soudu; místopředsedu jmenuje na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu,“.

Dosavadní písmena g) až k) se označují jako písmena h) až l).

13. V čl. 62 písmeno l) zní:

„l) jmenuje guvernéra, viceguvernéry a další členy Bankovní rady České národní banky.“.

14. V čl. 63 odst. 1 písmeno b) zní:

„b) ratifikuje mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je vyžadován souhlas Parlamentu nebo v nichž se vyměňuje ratifikace,“.

15. V čl. 65 odst. 2 větě první se slova „Senát může se souhlasem Poslanecké sněmovny“ nahrazují slovy „Poslanecká sněmovna nebo Senát mohou“ a věta druhá se nahrazuje větou „K přijetí návrhu ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců nebo třípětinové většiny přítomných senátorů.“.

16. V čl. 65 odstavec 3 zní:

„(3) V případě, že Ústavní soud na základě ústavní žaloby rozhodne, že se prezident republiky dopustil velezrady, prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt. V případě, že Ústavní soud na základě ústavní žaloby rozhodne, že se prezident republiky dopustil hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, rozhodne též o tom, zda prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt.“.

17. V čl. 66 se slova „čl. 62 písm. a) až e) a k)“ nahrazují slovy „čl. 62 písm. a) až e) a l)“.

18. V čl. 67 se na konci textu odstavce 1 doplňují slova „; v jejím rámci určuje vnitřní a zahraniční politiku státu“.

19. V čl. 73 odstavec 1 zní:

„(1) Předseda vlády podává demisi do rukou prezidenta republiky; platí, že demise předsedy vlády je demisí vlády.“.

20. V čl. 73 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Ostatní členové vlády podávají demisi do rukou prezidenta republiky prostřednictvím předsedy vlády.“.

Dosavadní odstavce 2 a 3 se označují jako odstavce 3 a 4.

21. V čl. 73 odst. 4 se číslo „2“ nahrazuje číslem „3“.

22. V čl. 84 se na konci textu odstavce 2 doplňují slova „; neusnese-li se Senát o návrhu na vyslovení souhlasu do šedesáti dnů ode dne, kdy mu byl předložen, platí, že s návrhem vyslovil souhlas“.

23. V čl. 87 odst. 1 písm. g) se slovo „Senátu“ a slova „podle čl. 65 odst. 2“ zrušují.

24. V čl. 98 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Guvernéra, viceguvernéry a další členy Bankovní rady České národní banky jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu; neusnese-li se Senát o návrhu na vyslovení souhlasu do šedesáti dnů ode dne, kdy mu byl předložen, platí, že s návrhem vyslovil souhlas.“.

Dosavadní odstavec 2 se označuje jako odstavec 3.

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Poslanec, jehož mandát vznikl přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona, vykonává svůj mandát v souladu s ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona.
2. Na rozpuštění Poslanecké sněmovny, jejíž volební období probíhá ke dni nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona, se použije čl. 35 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona. Tato Poslanecká sněmovna se nemůže usnést o zkrácení svého volebního období.
3. Projednávání návrhu zákona, který byl Senátu postoupen přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona, se dokončí ve lhůtě podle čl. 46 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona.

4. Na ústavní žalobu proti prezidentu republiky podanou v jeho volebním období, které probíhá ke dni nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona, jakož i na řízení a rozhodnutí o ní, se použije ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona.
5. Jmenování členů Bankovní rady České národní banky prezidentem republiky, jehož volební období probíhá ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, se řídí ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona.

Čl. III

Účinnost

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

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

A. Důvod předložení návrhu

Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále jen „Ústava“), je předkládán na základě programového prohlášení vlády, v němž se vláda zavázala připravit změnu Ústavy v návaznosti na zavedení přímé volby prezidenta republiky. Hlavním cílem navrhované úpravy je

- a) zpřesnit a upravit kompetence prezidenta republiky i dalších ústavních činitelů v zájmu zachování parlamentního charakteru demokracie v České republice založené na svobodné soutěži politických stran,
- b) zavést klouzavý mandát poslance v zájmu vytvoření vhodnějších podmínek pro výkon činnosti vlády a jejích členů,
- c) změnit úpravu vedoucí k předčasným volbám do Poslanecké sněmovny na základě usnesení přijatého Poslaneckou sněmovnou, a to na základě praktických zkušeností s uplatněním tohoto institutu v roce 2013,
- d) prodloužit lhůtu, během níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou.

B. Zhodnocení platného právního stavu

B.1 Právomoci prezidenta republiky

Ačkoli Ústava výslovně nestanoví, že Česká republika je republikou parlamentního typu, v jejím textu jsou jednoznačně zakotveny prvky, které Českou republiku mezi parlamentní republiky řadí. Na druhou stranu ovšem ústavní systém České republiky obsahuje i takové prvky, které jej posouvají k poloprezidentské formě vládnutí.

Postavení prezidenta republiky v ústavním systému vymezuje Ústava, přičemž prezident republiky je součástí moci výkonné (hlava třetí Ústavy) a je označen za hlavu státu (čl. 54 odst. 1 Ústavy).

Prezident republiky v čele moci výkonné nicméně nestojí, postavení vrcholného orgánu moci výkonné Ústava svěřuje vládě (čl. 67 odst. 1 Ústavy). Prezident republiky má podle čl. 64 odst. 2 Ústavy právo účastnit se schůzí vlády, vyžádat si od vlády a jejích členů zprávy a projednávat s vládou nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti.

Prezident republiky plní jako hlava státu v ústavním systému celou řadu funkcí s cílem zajistit řádný chod ústavních orgánů. Prezident republiky je oprávněn působit ve vztahu k moci zákonodárné, výkonné i soudní. Konkrétní pravomoci prezidenta republiky jsou zakotveny především v čl. 62 a 63 Ústavy s tím, že pravomoci podle čl. 62 lze označit za pravomoci privilegované, jejichž výkon, má-li povahu rozhodnutí, nepodléhá na rozdíl od rozhodovacích pravomocí uvedených v čl. 63 Ústavy kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Kontrasignované pravomoci prezidenta republiky jsou výrazem neodpovědnosti prezidenta republiky z výkonu jeho funkce (čl. 54 odst. 3 Ústavy) a jisté nepřímé závislosti hlavy státu na Parlamentu, respektive vládě, která je, na rozdíl od prezidenta republiky, ústavně odpovědným orgánem.

Prezident republiky na základě čl. 63 Ústavy zastupuje stát navenek, plní tedy roli reprezentativní. Mezi jeho reprezentativní pravomoci lze zařadit i pravomoci, při jejichž výkonu vahou svého úřadu dodává určitým aktům symbolický význam a slavnostní ráz. Jedná se např. o jmenování soudců, propůjčování a udělování státních vyznamenání, jmenování rektorů či profesorů.

Prezident republiky je dále jedním z článků legislativního procesu (podepisuje zákony, má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon, má právo podat návrh na zrušení zákona u Ústavního soudu) a plní i určitou organizační roli ve vztahu k zákonodárné moci (vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu, svolává a rozpouští Poslaneckou sněmovnu).

Zásadní úloha je prezidentu republiky svěřena při sestavování a ukončování činnosti vlády (jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi). Zde je nutné zdůraznit, že jsou to právě pravomoci prezidenta republiky ve vztahu k vládě, které z prezidenta republiky činí významného ústavního aktéra s možností ovlivňovat a mnohdy i řídit politické dění a uspořádání, v čemž lze spatřovat

prvek, který posouvá Českou republiku od parlamentního modelu k poloprezidentské formě vládnutí.

Určitá oprávnění má prezident republiky i vůči nezávislým ústavním institucím, jako je Česká národní banka či Nejvyšší kontrolní úřad (jmenuje členy Bankovní rady České národní banky a prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu).

Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný a nelze ho po dobu výkonu funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek či jiný správní delikt. Může být ovšem stíhán pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, a to před Ústavním soudem v procesu tzv. impeachmentu na základě ústavní žaloby Senátu podané se souhlasem Poslanecké sněmovny. K přijetí návrhu ústavní žaloby Senátem je, a to na základě změn Ústavy provedených ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. s účinností od 8. března 2013, třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů, k vyslovení souhlasu s ústavní žalobou Poslaneckou sněmovnou je navíc nutné schválení třípětinovou většinou všech poslanců. Velezradou Ústava rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Co se rozumí hrubým porušením Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, Ústava nedefinuje a ponechává posouzení této otázky na Ústavním soudu. Trestem, resp. ústavněprávní sankcí, za velezradu nebo za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku může (nikoliv však musí) být pouze ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt.

Do r. 2012 byl prezident republiky volen oběma komorami Parlamentu na jejich společné schůzi. Ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. byla nicméně nepřímá volba prezidenta republiky změněna na volbu přímou. S účinností od 1. října 2012 je tedy prezident republiky volen přímo občany České republiky. Volba prezidenta republiky je založena na dvoukolovém volebním systému s absolutní většinou v prvním kole volby.

B.2 Klouzavý mandát poslance

Ústava nevylučuje možnost, aby poslanec současně vykonával i funkci člena vlády. Institut tzv. klouzavého mandátu je v ústavním systému České republiky institutem zatím neznámým, ačkoliv v celé řadě států s parlamentní formou vlády je již tento institut tzv.

klouzavého mandátu, resp. přerušení či dočasného „zániku“ výkonu mandátu poslance, součástí jejich ústavních systémů.

Klouzavý mandát je upraven například ve Slovenské republice, v Rakousku, Portugalsku, Bulharsku, Lotyšsku, Estonsku, ve Švédsku či v Norsku. Například Ústava Slovenské republiky v čl. 77 odst. 2 stanoví: *„Ak bol poslanec vymenovaný za člena vlády Slovenskej republiky, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje.“*. Podle čl. 157 odst. 1 portugalské ústavy *„poslanci, kteří jsou jmenováni členy vlády, nesmějí svůj mandát až do ukončení těchto funkcí vykonávat“* a budou podle čl. 156 odst. 2 ústavy, resp. podle pravidel stanovených volebním zákonem dočasně zastoupeni. Podobně čl. 68 odst. 2 bulharské ústavy stanoví: *„Lidový zástupce, jenž byl zvolen ministrem, pozbývá svých pravomocí po dobu, po kterou je ministrem. V takovém případě je nahrazen zákonem stanoveným způsobem.“*. Podrobnou úpravu obsahuje § 64 estonské ústavy: *„Mandát člena Státního shromáždění se při jeho jmenování členem vlády pozastavuje a opět obnovuje jeho zproštěním této funkce. ... V případě pozastavení nebo předčasného ukončení mandátu člena Státního shromáždění nastoupí zákonem upraveným způsobem na jeho místo jeho náhradník. Náhradník má všechna práva a všechny povinnosti člena Státního shromáždění. Obnovou mandátu člena Státního shromáždění zaniká zmocnění náhradníka.“*. V Rakousku upravuje tzv. klouzavý mandát čl. 56 odst. 2 a 3 spolkového ústavního zákona takto: *„Jestliže člen spolkové vlády nebo státní sekretář se vzdal svého mandátu jako člen Národní rady, vrátí mu volební úřad tento mandát poté, co opustil svůj úřad a v případech čl. 71 po zbavení pověření vedením správy, za předpokladu, že se tento člen nároku na obnovu mandátu nevzdá svým prohlášením, které učinil během osmi dnů vůči volebnímu úřadu. Touto obnovou končí mandát každého člena Národní rady, jehož držitelem byl mandant přechodně vyloučeného člena pouze tehdy, jestliže jiný člen Národní rady, který se stal později členem Národní rady s odvoláním na svůj mandát téhož volebního obvodu, neučinil vůči volebnímu úřadu prohlášení, že hodlá tento mandát vykonávat dále v zastoupení přechodně vyloučeného člena Národní rady.“*

V praxi je to především vysoké vytížení členů vlády v souvislosti s plněním jejich exekutivních povinností, které představuje jistý problém z hlediska výkonu jejich poslaneckého mandátu. Obecně se tak dá vyzorovat nižší procento účasti poslanců, kteří jsou současně členy vlády, na jednání a hlasování Poslanecké sněmovny. Řešením by sice

mohlo být, že by se poslanec, který se stane členem vlády, sám dobrovolně vzdal mandátu, což má za následek zánik mandátu podle čl. 25 písm. e) Ústavy, avšak problémem zde je nevratnost takového kroku. I osoba, která by byla členem vlády pouze pro krátkou dobu a kvůli svému členství ve vládě by se vzdala svého poslaneckého mandátu, by ji poté, co již členem vlády nebude, nebyl opětovně vrácen poslanecký mandát, jehož se vzdala. To by pak vedlo k tomu, že složení Poslanecké sněmovny by méně korespondovalo s výsledky voleb a představovalo by i jisté limity z hlediska obsazování postů ve vládě. Uvedený problém dostatečně neřeší ani ústavně nezakotvená možnost tzv. párování.

B.3 Úprava vedoucí k předčasným volbám do Poslanecké sněmovny na základě usnesení přijatého Poslaneckou sněmovnou

Na základě novely Ústavy provedené ústavním zákonem č. 319/2009 Sb. byl do čl. 35 odst. 2 Ústavy doplněn nový důvod rozpuštění Poslanecké sněmovny, opírající se o souhlas ústavní, tj. třípětinové většiny všech poslanců.

Prezident republiky rozpustí Poslaneckou sněmovnu, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců. Perfektním se rozpuštění Poslanecké sněmovny stává až rozhodnutím prezidenta republiky po vyslovení souhlasu Poslaneckou sněmovnou, nicméně v daném případě je rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentovou povinností a ten tak v podstatě může ovlivnit pouze to, k jakému datu k rozpuštění Poslanecké sněmovny dojde.

Cílem změn bylo dát do Ústavy relativně efektivní možnost, jak rychle vyřešit vládní krizi. Tohoto institutu bylo posléze využito při rozpuštění Poslanecké sněmovny v důsledku vládní krize v roce 2013, kdy rozhodnutím prezidenta republiky č. 265/2013 Sb., o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, a podle usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 20. srpna 2013 č. 1767 došlo k jejímu rozpouštění dnem 28. srpna 2013.

Podle čl. 33 Ústavy České republiky platí, že dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Senátu však nepřísluší přijímat zákonné opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona

a mezinárodních smluv podle čl. 10. Zákonné opatření může Senátu navrhnout jen vláda. Zákonné opatření Senátu podepisuje předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády; vyhláší se stejně jako zákon. Zákonné opatření Senátu musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti.

Stávající ustanovení přijaté v roce 2009, na jehož základě je prezident republiky povinen Poslaneckou sněmovnu rozpustit, se koncepčně odchyľuje od původních důvodů, na základě nichž prezident republiky je oprávněn Poslaneckou sněmovnu rozpustit a jež vyplývají z čl. 35 odst. 1 Ústavy. Zatímco totiž důvody obsažené v čl. 35 odst. 1 Ústavy souvisejí s krizí ve fungování Poslanecké sněmovny, která buď není vůbec schopna jednat, anebo není schopna přijmout zásadní rozhodnutí, jimiž je podmíněna zejména činnost vlády, tak důvod obsažený v čl. 35 odst. 2 Ústavy se liší v tom, že k jeho uplatnění je naopak nezbytně nutná akceschopnost Poslanecké sněmovny, která je schopna se usnést, a to dokonce ústavní většinou, přinejmenším o svém vlastním rozpuštění. Přitom rozpuštění Poslanecké sněmovny v obou uvedených režimech má stejný důsledek, který spočívá v tom, že činnost Poslanecké sněmovny je jejím rozpuštěním pro dané volební období ukončena a prezident republiky vyhláší předčasné volby do Poslanecké sněmovny. Současně je tím vytvořen předpoklad pro aplikaci čl. 33 Ústavy, podle kterého, dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak k přijetí zákona, s výjimkou věcí Ústavy (resp. ústavního pořádku), státního rozpočtu nebo volebního zákona (Ústava uvádí ještě státní závěrečný účet a mezinárodní smlouvy podle čl. 10, nicméně v tomto případě se nejedná o věci, které jinak vyžadují přijetí zákona, a tudíž se možnost přijetí zákonného opatření v uvedených případech neuplatní).

Po dobu rozpuštění Poslanecké sněmovny je tedy podle současné úpravy výrazně omezena možnost legislativní činnosti Parlamentu, neboť Senát nemůže svými zákonnými opatřeními řešit zdaleka všechny věci, jež by jinak připadaly v úvahu jako jinak předmět standardní zákonodárné činnosti.

B.4 Prodloužení lhůty, během níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou

Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna bez zbytečného odkladu Senátu. Podle stávajícího čl. 46 Ústavy pak platí, že Senát projedná takto postoupený návrh zákona a usnese se k němu do třiceti dnů od jeho postoupení. Svým usnesením Senát návrh zákona schválí, zamítne, nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, anebo vyjádří vůli nezabývat se jím. Jestliže se však Senát nevyjádří ve lhůtě do třiceti dnů od postoupení návrhu zákona, podle čl. 46 odst. 3 Ústavy platí, že je návrh zákona přijat. Jinými slovy, s marným uplynutím uvedené lhůty je tedy spojena fikce souhlasu Senátu s návrhem zákona.

Uvedená třicetidenní lhůta se neuplatní pouze v případě návrhů ústavních zákonů a zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Konkrétně se jedná o návrhy volebního zákona, zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, a zákona o jednacím řádu Senátu.

Jakkoliv je obecně propadná lhůta pro projednání návrhu zákona Senátem žádoucí, stávající praxe ukazuje, že její třicetidenní délka je vcelku hraniční a zejména v případě složitějších návrhů zákonů, jež si zasluhují podrobnější rozpravu, se může jevit jako nedostačující a reálně neumožňující plnit kontrolní a stabilizující roli Senátu v politickém životě státu. Příkladem mohou být nejen tak rozsáhlé předpisy, jako byl nový občanský zákoník či jiné zákony kodexového typu, ale složité technické úpravy či „jen“ politicky složité návrhy.

C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy a odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

C.1 Pravomoci prezidenta republiky

Jak již bylo nastíněno výše, Česká republika je ve svých základech republikou parlamentního typu, i když obsahuje jisté prvky, které jsou charakteristické spíše pro

poloprezidentský model vlády. Tyto prvky lze najít především v relativně silném postavení prezidenta republiky, jehož pravomoci a role podstatně zejména při sestavování vlády a ve vztahu k vládě jako takové, z něj činí významného ústavního aktéra. Postavení prezidenta republiky ve struktuře nejvyšších orgánů státu a v politickém systému jako takovém bylo do značné míry posíleno z hlediska jeho legitimity změnou způsobu jeho volby, provedenou výše zmíněným ústavním zákonem č. 71/2012 Sb.

Aby nedocházelo k pochybnostem o postavení prezidenta republiky a o charakteru státního zřízení České republiky jako republiky parlamentního typu, navrhuje se předloženým návrhem zpřesnit, resp. upravit kompetence prezidenta republiky s respektem k jeho postavení jako ústavního činitele, který není z výkonu své funkce odpovědný. Navrhovanými změnami je zachována pozice prezidenta republiky, která mu nadále umožňuje působit jako plnohodnotný ústavní článek s možností ingerovat a sladovat jednotlivé součásti ústavního systému.

Předloženým návrhem se cílí na upřesnění kompetencí prezidenta republiky především ve vztahu k vládě, v jejichž vzájemném vztahu a vymezení pravomocí v největší míře vznikají třecí plochy vyvolávající otázky o charakteru modelu vlády v České republice.

Návrh ovšem míří i na úpravu a zpřesnění pravomocí prezidenta republiky ve vztahu k dalším mocem ve státě, tj. moci zákonodárné i soudní.

Posílení spolupráce prezidenta republiky se zákonodárnou mocí je navrhováno v souvislosti se jmenováním členů Bankovní rady České národní banky. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady zakotvená v čl. 62 Ústavy je konkretizována v ustanovení věnovaném České národní bance (čl. 98 Ústavy), v němž se jmenování členů Bankovní rady navrhuje nově upravit obdobným způsobem jako jmenování soudců Ústavního soudu, tj. se souhlasem horní komory Parlamentu.

Pokud jde o pravomoci prezidenta republiky ve vztahu k moci soudní, navrhuje se přesunout pravomoc jmenovat předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu z pravomocí kontrasignovaných podle čl. 63 odst. 2 Ústavy mezi pravomoci privilegované (čl. 62 Ústavy). Touto změnou dojde ke sjednocení právní úpravy způsobů jmenování

funkcionářů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu; podle stávající právní úpravy jsou totiž funkcionáři Nejvyššího soudu jmenováni na základě čl. 62 Ústavy, tj. bez kontrasignace členem vlády, kdežto jmenování těch samých funkcionářů Nejvyššího správního soudu patří (ne příliš logicky) mezi pravomoci kontrasignované. Navíc pravomoc prezidenta republiky jmenovat vrcholné funkcionáře Nejvyššího správního soudu není přímo upravena v Ústavě, ale vyplývá až z § 13 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

V čl. 62 Ústavy se navrhuje výslovně také uvést, že předsedové a místopředsedové Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu jsou prezidentem republiky jmenováni z řad soudců těchto soudů a že místopředsedové jsou jmenováni na návrh předsedy příslušného nejvyššího soudu.

K upřesnění je navrhováno i ustanovení týkající se tzv. impeachmentu. Stávající systém, kdy ústavní žalobu na prezidenta republiky podává k Ústavnímu soudu Senát se souhlasem Poslanecké sněmovny, je nahrazen modelem, podle kterého jsou oprávněny podat ústavní žalobu obě komory Parlamentu, a to nezávisle na sobě, bez souhlasu té druhé. Obecná koncepce neodpovědnosti prezidenta republiky z výkonu jeho funkce a jeho nestíhatelnosti pro trestné činy, popř. správní delikty, zůstává navrženou změnou Ústavy nedotčena.

C.2 Klouzavý mandát poslance

Ústavní institut tzv. klouzavého mandátu poslance spočívá v „přerušení“ výkonu mandátu jakožto souboru práv a povinností poslance, který se stal členem vlády, a to na dobu určitou, časově vymezenou jeho členstvím ve vládě s tím, že výkon mandátu takového poslance-člena vlády „sklouzne“ na náhradníka z téže politické strany, aniž by mandát poslance-člena vlády zanikl. Výkon mandátu náhradníkem je časově omezen do doby, než případně poslanec-člen vlády vládu opustí (důvod je právně irelevantní) a znovu se ujme výkonu svého mandátu.

Předložená úprava tzv. klouzavého mandátu přispívá k většímu oddělení moci zákonodárné od moci výkonné ve smyslu principů dělby moci podle čl. 2 Ústavy, i když v podmínkách parlamentní republiky v důsledku politické odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně podle čl. 68 odst. 1 Ústavy je dělba moci založena nejen na konkurenci

legislativy a exekutivy, ale současně je též trvale modifikována vztahy jejich spolupráce (srov. čl. 10b, čl. 34 odst. 3, čl. 35 odst. 1 písm. a) a b), čl. 38, čl. 41 odst. 2, čl. 43 odst. 6, čl. 44, 51, 71, 72, čl. 73 odst. 2 Ústavy). I přes toto větší oddělení moci zákonodárné od moci výkonné zůstává vláda stále odpovědna Poslanecké sněmovně a její složení je v zásadě generováno výsledkem voleb do Poslanecké sněmovny.

Obdobně jako ve výše uvedených evropských státech je proto primární motivací k zavedení tzv. klouzavého mandátu spíše problém sloučení povinností člena vlády s povinnostmi vyplývajícími z výkonu mandátu poslance Parlamentu České republiky. Člen vlády je především povinen uvádět zákony v život a svědomitě zastávat svůj úřad (čl. 69 odst. 2 Ústavy). To znamená dbát na dodržování a každodenní naplňování zákonů v rámci své působnosti, zejména podzákonnou normotvorbou (čl. 79 odst. 3 Ústavy) i vydáváním individuálních právních aktů, a plně se věnovat výkonu funkce, především účastnit se schůzí vlády, plnit vládou uložené úkoly, naplňovat politiku vlády a řádně řídit úřad, jehož řízením byl člen vlády pověřen prezidentem (čl. 68 odst. 2 Ústavy). Oproti tomu člen komory Parlamentu je povinen podle čl. 26 Ústavy osobně vykonávat svůj mandát, tj. především účastnit se schůzí příslušné komory a jejích orgánů. Souběžný výkon těchto funkcí tak omezuje jak možnost řádného výkonu poslaneckého mandátu (zejména pokud jde o nezbytnou účast na rozhodování Poslaneckou sněmovnou Parlamentu), tak řádný výkon funkce člena vlády.

V politických realitách České republiky pak ve prospěch zavedení tzv. klouzavého mandátu poslance přistupuje jako významný argument rovněž skutečnost častého vytváření vlád, které se opírají v Poslanecké sněmovně jen o těsnou většinu nebo jsou dokonce vládami, za nimiž nestojí ani většina 101 poslanců (menšिनovou vládou byla vláda Václava Klause z r. 1996, Miloše Zemana z r. 1998 i obě vlády Mirka Topolánka z let 2006 a 2007). Navrhované dočasné „opuštění“ mandátu poslancem, který je jmenován do funkce člena vlády, tak může přispět i k větší stabilitě vládní většiny, resp. vlády samotné, která se nebude muset obávat svého neúspěchu či dokonce náhlého pádu v důsledku většiny, nahodile vzniklé v Poslanecké sněmovně kvůli momentální absenci poslance-člena vlády právě vykonávajícího své povinnosti spjaté s vládní funkcí.

Návrh novely Ústavy v části týkající se zavedení tzv. klouzavého mandátu poslance respektuje dikci platné Ústavy. Je plně v souladu s čl. 5 Ústavy, podle něhož je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, neboť nově zavedený institut tzv. klouzavého mandátu je konstruován tak, že za poslance-člena vlády nastupuje vždy náhradník z kandidátní listiny téže politické strany, kterou v Poslanecké sněmovně reprezentuje poslanec-člen vlády, přičemž tento princip nastupování náhradníka z téže politické strany v pořadí podle výsledků voleb plně respektuje i vůli voličů o tom, kdo má být jejich zástupcem v Poslanecké sněmovně.

Zavedení institutu tzv. klouzavého mandátu poslance není v rozporu ani s žádným jiným ustanovením Ústavy, jeho zavedení není v rozporu ani s čl. 16 odst. 1 Ústavy, podle něhož má Poslanecká sněmovna 200 poslanců, neboť náhradník poslance-člena vlády se po dobu výkonu mandátu toliko považuje za poslance (právní fikce) „pouze“ na dobu určitou, která je vymezena dobou výkonu funkce člena vlády poslancem, vykonává místo něj veškerá práva a povinnosti poslance. Ke zvýšení počtů členů komory tedy de iure ani de facto nedochází. I přes důslednější oddělení moci zákonodárné od moci výkonné, spočívající v zavedení institutu tzv. klouzavého mandátu poslance do ústavního pořádku České republiky, zůstává vláda vládou „politickou“ odpovědnou Poslanecké sněmovně Parlamentu a závislou na výsledcích voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu.

C.3 Úprava vedoucí k předčasným volbám do Poslanecké sněmovny na základě usnesení přijatého Poslaneckou sněmovnou

Navrhuje se, aby Poslanecká sněmovna mohla svým usnesením, s nímž vysloví souhlas ústavní, tj. třípětinová většina všech poslanců, rozhodnout o zkrácení svého jinak standardně čtyřletého volebního období (čl. 16 odst. 1 Ústavy). Rozdíl navržené úpravy oproti současné úpravě tedy spočívá v tom, že podle návrhu by k ukončení volebního období Poslanecké sněmovny nedocházelo v důsledku rozhodnutí prezidenta republiky o jejím rozpuštění, ale již na základě usnesení Poslanecké sněmovny samého. Jinými slovy by tedy rozpuštění Poslanecké sněmovny již nebylo podmíněno navazujícím aktem prezidenta republiky.

Navržená úprava by nahradila stávající ustanovení čl. 35 odst. 2 Ústavy, které do Ústavy bylo doplněno novelou obsaženou v ústavním zákoně č. 319/2009 Sb. s účinností od 14. září 2009.

Cílem navrženého řešení je jednak poskytnout větší flexibilitu samotné Poslanecké sněmovně, jež rozhoduje o svém rozpuštění, a jednak zajistit možnost standardní legislativní činnosti Parlamentu až do konání předčasných voleb do Poslanecké sněmovny, tj. umožnit přijímání zákonů i tam, kde by jinak přijetí zákonného opatření Senátu nebylo možné s ohledem na limity plynoucí z čl. 33 Ústavy. Zákonné opatření Senátu je totiž podle Ústavy institutem zcela výjimečným, neboť podle čl. 33 odst. 1 Ústavy je lze přijmout pouze ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Ve všech ostatních případech, kdy by věc snesla odkladu (do doby zvolení nové Poslanecké sněmovny), je přijímání zákonných opatření Senátu podle Ústavy vyloučeno. Senát tedy může zákonné opatření přijmout pouze při nebezpečí z prodlení, tj. v situaci, kdy by nepřijetím zákonného opatření Senátu hrozily vážné škody či ztráty, které nejsou jiným možným způsobem odvratitelné a které, pokud by nastaly, byly by nezhojitelné nebo by byly zhojitelné pouze s vynaložením mimořádného úsilí. Odkladu v době rozpuštění Poslanecké sněmovny nesnesou pouze takové věci, které nemohou počkat na nově zvolenou Poslaneckou sněmovnu. A to, že období rozpuštění Poslanecké sněmovny má být podle záměru ústavodárce co nejkratší, potvrzuje též požadavek, aby se v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny předčasné volby konaly do šedesáti dnů. Smyslem zákonných opatření Senátu je tedy pouze překlenout přechodné období po rozpuštění Poslanecké sněmovny, které je atypické a které v případech, kdy volební období Poslanecké sněmovny skončí jeho řádným uplynutím, nenastává.

Navíc nelze přehlédnout ani to, že vůči zákonným opatřením Senátu nemá prezident republiky, na rozdíl od zákonů, právo uplatnit suspenzivní veto, tj. právo vrátit návrh zákonného opatření k dalšímu projednání.

Podle navrženého znění by tím, že by formálně nedocházelo k rozpuštění Poslanecké sněmovny, Poslanecká sněmovna mohla fungovat až do konání předčasných voleb, a po celou tuto dobu by tedy Parlament mohl vyvíjet legislativní činnost ve standardním, tj. neomezeném rozsahu. Umožnilo by se tím projednání zejména těch návrhů zákonů, které se sice nejeví natolik naléhavé, aby bylo opodstatněným jejich přijetí ve formě zákonného opatření Senátu,

ale na přijetí může být i tak dán obecný zájem. Takové zákony by nepodléhaly žádné další ratihabici ze strany nově zvolené Poslanecké sněmovny, neboť k vyslovení souhlasu Poslaneckou sněmovnou s jejich přijetím došlo, a prezident republiky by je mohl vetovat.

Přitom nelze přehlédnout ani praktický aspekt, spočívající v tom, že Poslanecká sněmovna, která byla způsobilá dosáhnout třípětinové shody na svém rozpuštění, zřejmě bude schopna se usnést i na přijetí takových návrhů zákonů.

C.4 Prodloužení lhůty, během níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou

Navrhuje se, aby propadná lhůta, v níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou, nejde-li o návrh ústavního zákona nebo zákona uvedeného v čl. 40 Ústavy, činila šedesát dnů, tj. aby byla oproti stávajícímu stavu prodloužena na dvojnásobek. Volí se přitom plošné prodloužení bez ohledu na povahu návrhu zákona či jeho rozsah, neboť opačné řešení by bylo administrativně velmi náročné. Díky delší, tj. šedesátidenní lhůtě Senát získá nejen větší prostor pro projednávání návrhu zákona, čímž se vytvoří další předpoklady pro celkové zkvalitnění normotvorby, ale současně získá větší časový prostor pro organizování svých schůzí a nebude již tolik závislý na tom, jak mu Poslanecká sněmovna jí projednané návrhy zákonů postoupí.

Jistým negativem může být mírné prodloužení legislativního procesu, nicméně lze očekávat, že toto prodloužení reálně nebude činit plných třicet dnů. Zatímco dnes totiž Senát relativně krátkou třicetidenní lhůtu poměrně často využívá, v případě delší lhůty lze předpokládat, s ohledem na organizování jednotlivých schůzí Senátu, že naopak Senát se mnohdy bude usnášet ještě před blížícím se koncem propadné lhůty, a tedy že prodloužení legislativního procesu bude reálně činit kolem únosných patnácti až dvaceti dnů.

Pozitiva navržené změny, tj. zejména kvalitnější normotvorba, jednoznačně převažují nad jejími možnými negativy. Tím spíše, že sama Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu zákona není žádnými lhůtami vázána a že jen lhůta pro projednání návrhu zákona ve výborech obecně činí šedesát dnů.

D. Hodnocení regulace dopadů (RIA)

V souladu s částí I bodem 3.8 písm. a) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) se u návrhů ústavních zákonů hodnocení dopadů regulace (RIA) nezpracovává. Dopady jednotlivých změn jsou vyhodnoceny v rámci této důvodové zprávy.

E. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy

Pokud jde o zavedení nového institutu tzv. klouzavého mandátu poslance, předložený návrh ústavního zákona si v případě jeho přijetí vyžádá finanční nároky na státní rozpočet, neboť náhradník dočasně vykonávající mandát poslance za člena vlády bude po dobu výkonu mandátu poslance za člena vlády odměňován podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, což vyplývá z navrhovaného ustanovení čl. 22a odst. 2 Ústavy, kdy na náhradníka přechází všechna práva a povinnosti poslance a po dobu náhradnictví se také za poslance považuje.

Předpokládané náklady však nelze přesně odhadnout. Lze však dovodit přibližnou maximální výši nákladů, která představuje násobek nákladů na jednoho poslance za rok a počtu poslanců-členů vlády, místo nichž by po dobu výkonu funkce člena vlády mohl tzv. klouzavý mandát vykonávat náhradník, jemuž za výkon mandátu náleží veškeré náležitosti podle zákona č. 236/1995 Sb., pokud by se to týkalo všech členů vlády.

Průměrné roční finanční náklady na 1 poslance jsou ve výši cca 4 mil. Kč. Vyjdeme-li z této finanční částky, pak se průměrné celkové roční finanční náklady na náhradníky za poslance, kteří jsou členy vlády, budou v závislosti na počtu poslanců ve vládě pohybovat v rozmezí od 0 Kč, kdy žádný poslanec nebude členem vlády, do cca 80 mil. Kč, pokud bude 20 poslanců členy vlády. Za celé čtyřleté funkční období vlády se tyto průměrné finanční náklady budou pohybovat v rozmezí od 0 Kč do cca 320 mil. Kč.

Ostatní navrhované změny Ústavy si nevyžadají žádné finanční náklady, neboť jimi dochází pouze k upřesnění již existujících pravomocí prezidenta republiky, popř. dalších ústavních institutů.

F. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s nálezy Ústavního soudu, které se k dané oblasti vztahují

Vzhledem k tomu, že je předkládán návrh ústavního zákona, je vhodnější hovořit spíše než o jeho souladu s ústavním pořádkem o jeho souladu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Předložený návrh se podstatných náležitostí demokratického právního státu nedotýká, vychází z obecných ústavních principů a respektuje je. Návrh nenarušuje ani nemění základní uspořádání ústavního systému České republiky, pouze zpřesňuje dosavadní ustanovení Ústavy a její instituty.

Návrh novely Ústavy v určitých bodech reaguje na judikaturu Ústavního soudu a odráží se v něm zejména tato jeho rozhodnutí:

- nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 294/2010 Sb., v němž Ústavní soud judikoval, že úprava pravomoci prezidenta republiky jmenovat předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu bez dalšího vytváří prostor pro zásah do fungování Nejvyššího soudu jako nejvyšší soudní instance ze strany moci výkonné, a navrhl několik ústavně konformních řešení. Jedním z nich je i úprava jmenování zmíněných funkcionářů Nejvyššího soudu obdobně jako u jmenování funkcionářů soudů okresních, krajských a vrchních. S ohledem na tento nálezy je proto jak v rámci návrhu novely Ústavy, tak v rámci doprovodného změnového zákona k ní navrhováno vyřešit i Ústavním soudem konstatovaný problém týkající se oprávnění prezidenta republiky jmenovat funkcionáře Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.
- nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 87/06 ze dne 12. 9. 2007, který se týká opět jmenování funkcionářů nejvyšších soudů. V tomto svém rozhodnutí se Ústavní soud zabýval otázkou, zda je prezident republiky oprávněn jmenovat funkcionáře Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu i ze soudců, kteří nebyli k tomuto soudu přiděleni. Podle názoru Ústavního soudu nikoli. Přijetím opačného výkladu by podle Ústavního soudu totiž došlo

k popření principu dělby moci (umožnilo by obcházení kompetencí jiných státních orgánů, konkrétně ministra spravedlnosti, který přiděluje soudce k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu, a předsedy Nejvyššího soudu, který s přidělením soudce k Nejvyššímu soudu vyslovuje souhlas), který je jedním ze základních principů demokratického právního státu. V návaznosti na tento nálezn se proto v návrhu novely Ústavy navrhuje v čl. 62 písm. f) Ústavy nově výslovně uvést, že předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu jmenuje prezident republiky z řad soudců tohoto soudu, čímž bude v Ústavě pouze přímo zakotvena stávající praxe potvrzená i uvedenou judikaturou Ústavního soudu.

Návrh novely Ústavy v části týkající se zavedení tzv. klouzavého mandátu poslance respektuje dikci platné Ústavy. Je plně v souladu s čl. 5 Ústavy, podle něhož je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, neboť nově zaváděný institut tzv. klouzavého mandátu je konstruován tak, že za poslance-člena vlády nastupuje vždy náhradník z kandidátní listiny téže politické strany, kterou v Poslanecké sněmovně reprezentuje poslanec-člen vlády, přičemž tento princip nastupování náhradníka z téže politické strany v pořadí podle výsledků voleb plně respektuje i vůli voličů o tom, kdo má být jejich zástupcem v Poslanecké sněmovně.

Zavedení institutu tzv. klouzavého mandátu poslance není v rozporu ani s žádným jiným ustanovením Ústavy, jeho zavedení není v rozporu ani s čl. 16 odst. 1 Ústavy, podle něhož má Poslanecká sněmovna 200 poslanců, neboť náhradník poslance je poslancem toliko právní fikcí a na dobu určitou, která je vymezena dobou výkonu funkce člena vlády poslancem, vykonává místo něj veškerá práva a povinnosti poslance. Ke zvýšení počtů členů komory, kteří by aktuálně vykonávali mandát, tedy *de iure* ani *de facto* nedochází.

Je třeba vyrovnat se i se zpětnou účinností ústavního zákona, ke které se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu vyhlášeném pod č. 318/2009 Sb., v němž pojal problematiku retroaktivity právních předpisů extenzivně. Přestože Ústavu nelze přezkoumávat, neboť tuto kompetenci Ústava nikomu nepřiznává a je výsostným právem ústavodárce rozhodnout, co má v České republice ústavněprávní rozměr, mohlo by být zahrnutí poslanců zvolených ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 v tomto smyslu chápáno jako retroaktivní.

Proto návrh ústavního zákona předpokládá v přechodném ustanovení, že by se institut klouzavého mandátu na stávající poslance po celé aktuální volební období vůbec nevztahoval.

G. Soulad navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii

Navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, na oblast navrhované právní úpravy se žádná mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nevztahuje.

Návrh ústavního zákona nezpracovává do právního řádu České republiky předpisy Evropské unie a není s nimi v rozporu.

H. Předpokládané dopady ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Současná právní úprava nemá dopad ve vztahu k rovnosti mužů a žen. Navržené změny jsou v tomto ohledu neutrální a nikterak se rovnosti mužů a žen nedotýkají.

I. Předpokládané sociální dopady a dopady na životní prostředí

Navrhovaná úprava nebude mít sociální dopady ani dopady na životní prostředí. S ohledem na předmětem navržených změn je zřejmé, že tyto změny nemohou vyvolat žádné negativní dopady jak v oblasti sociální, tak v oblasti životního prostředí.

J. Předpokládané dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná úprava nebude mít ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů žádné dopady. Otázek ochrany soukromí a osobních údajů se navržené změny nijak netýkají, a to ani nepřímo, a negativní dopady jsou tedy v tomto směru vyloučeny.

Zvláštní část

K čl. I

K bodům 1, 5, 6 a 9

Navržená změna se týká způsobu docílení předčasných voleb do Poslanecké sněmovny.

V tomto případě by byla Ústava novelizována doplněním čl. 17 o nový odstavec 3, zrušení stávajícího čl. 35 odst. 2 a jeho nahrazení novým čl. 35a a dále doplnění čl. 62 písm. c) Ústavy.

Formálně se zde podle navrženého čl. 35a Ústavy nejedná o „samorozpuštění“ Poslanecké sněmovny, ale o zkrácení jejího standardně čtyřletého volebního období. Tím by byl institut podle čl. 35a důrazněji odlišen od rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky podle čl. 35 Ústavy ve spojení s čl. 62 písm. c) Ústavy. O rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky by se tedy jednalo pouze v případě podle čl. 35, zatímco institut zkrácení volebního období by byl institutem autonomním.

Výhodou takto navrženého řešení je, že by Poslanecké sněmovně poskytnul větší flexibilitu při stanovení okamžiku, k němuž své volební období zkrátí. Den skončení svého volebního období by totiž Poslanecká sněmovna stanovila přímo ve svém usnesení, a to tak, aby nastal nejdříve devadesát dnů po skončení jejího volebního období. Uvedený den by mohl být stanoven i jako pozdější, nicméně z praktických důvodů nelze předpokládat, že by se Poslanecká sněmovna rozpouštěla s výrazně větším odkladem, než je oněch devadesát dnů, protože usnesení o rozpuštění bude zpravidla přijímáno v důsledku určitě vnitropolitické krize a samo usnesení bude projevem vůle sněmovny tuto krizi řešit, což se z povahy věci neslučuje s výrazným odkládáním takového řešení.

Ochranná doba právě v délce devadesát dnů se navrhuje s ohledem na dobu potřebnou k přípravě předčasných voleb. Aby bylo možné předčasné volby řádně připravit, nesmí konec volebního období nastat dříve než právě oněch devadesát dnů po přijetí usnesení Poslanecké sněmovny o zkrácení jejího volebního období. Za tímto účelem je taktéž navrhováno doplnění

čl. 17 Ústavy o nový odstavec 3, podle něhož by se předčasné volby v tomto případě uskutečnily ještě před skončením zkráceného volebního období.

Díky takto navržené úpravě není nutné řešit provizorium zákonodárné činnosti jako v případě, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, a neuplatní se tak ani čl. 33 upravující přijímání zákonných opatření Senátu, která jsou v podstatě provizorním institutem s velmi limitovanou možností využití. V tom spočívá hlavní věcný rozdíl oproti tomu, kdy by Poslanecká sněmovna byla rozpuštěna. Při aplikaci navrženého čl. 35a ve spojení s navrženým čl. 17 odst. 3 Ústavy nebude legislativní činnost Parlamentu zkrácením volebního období nijak formálně omezena. V neposlední řadě je třeba uvést, že, na rozdíl od zákonných opatření Senátu, nebude prezident republiky zkrácen na svém právu suspenzivního veta.

Na navrženou věcnou změnu v Ústavě navazuje též přechodné ustanovení obsažené v čl. II bodě 2 návrhu, podle kterého by se ve stávajícím volebním období případné rozpuštění Poslanecké sněmovny řídilo stávajícím čl. 35 Ústavy, tj. včetně zachování režimu rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky na základě usnesení Poslanecké sněmovny, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců podle stávajícího čl. 35 odst. 2 Ústavy. Jinými slovy by tedy bylo i nadále možné Poslaneckou sněmovnu rozpustit podle stávajícího čl. 35 odst. 2 Ústavy, jehož zrušení se jinak navrhuje, a Poslanecká sněmovna by se naopak v tomto volebním období ještě nemohla usnést na jeho zkrácení podle nově navrženého čl. 35a Ústavy.

K bodům 2 až 4

Uvedenými změnami se do ústavního pořádku České republiky navrhuje zavést tzv. klouzavý mandát poslanců.

Pokud jde o samotné věcné řešení, je především navrženo stanovit, že s výkonem mandátu poslance je neslučitelný výkon funkce člena vlády. V daném případě se však nejedná o klasickou neslučitelnost funkcí, jak je uvedena v čl. 22 odst. 1 Ústavy, která vede k zániku mandátu poslance podle čl. 22 odst. 2 a čl. 25 písm. f) Ústavy, ale o speciální případ, kdy sice obě funkce, tj. poslance a člena vlády, mohou existovat vedle sebe, avšak člen vlády nemůže svůj poslanecký mandát vykonávat, a to právě proto, že je členem vlády. V zásadě se tedy

jedná o speciální případ, v důsledku kterého se neuplatní ani čl. 26 Ústavy, podle něhož poslanci vykonávají svůj mandát osobně.

Navržená úprava naopak předpokládá, že by v souladu s principy tzv. klouzavého mandátu přešel výkon mandátu na tzv. náhradníka, který by byl vybrán na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny, a to v zásadě obdobným způsobem, jakým jsou vybírání náhradníci v případě, že mandát některému ze stávajících poslanců zanikne. Podrobnosti v tomto směru má stanovit zákon o volbách do Parlamentu České republiky, který je spolu s návrhem změn Ústavy předkládán paralelně v samostatném sněmovním tisku.

Přechod výkonu mandátu na náhradníka by však nenastal ve všech případech, neboť v praxi existují případy, kdy by se nejevilo jako spravedlivé omezovat členům vlády možnost výkonu poslaneckého mandátu. Tyto případy je navrženo řešit v navrženém čl. 22a odst. 3 Ústavy. Podle zde navržené úpravy by zejména platilo, že člen vlády může vykonávat svůj poslanecký mandát v době od začátku volebního období Poslanecké sněmovny do jmenování nové vlády. Jedná se tedy o případy, kdy byla zvolena nová Poslanecká sněmovna a dosud nebyla sestavena nová vláda a kdy tedy daná vláda je vlastně pouze přechodná a bude tak jako tak povinna podat demisi podle čl. 70 odst. 2 věty druhé Ústavy (v případě přijetí navržené novely půjde o odstavec 3) po skončení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny. V daném případě by tedy bylo neúčelné a nevhodné omezovat možnost výkonu poslaneckého mandátu členům vlády, jejíž činnost je již podle samotného textu Ústavy v podstatě provizorní a jež bude poměrně záhy nahrazena vládou novou. Ze stejného důvodu je proto navrženo, aby se neslučitelnost výkonu funkce neuplatnila ani vůči členovi vlády, která je povinna podat demisi podle čl. 73 odst. 3 věty druhé Ústavy, tedy po skončení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny, neboť se v zásadě jedná o stále tutéž „končící“ vládu, jež vykonává svou funkci pouze dočasně do doby jmenování vlády nové, sestavené na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny. Kromě toho pamatuje výjimka i na jinou situaci, a to je případ nově jmenované vlády, které dosud nebyla vyslovena důvěra. Také v tomto případě se nejeví jako zcela vhodné znemožnit výkon poslaneckého mandátu členu vlády, u níž není zcela jisté, že nebude záhy nucena podat demisi poté, co důvěru nezíská. Uvedená výjimka by se uplatnila i poté, co by takové vládě důvěra vyslovena nebyla, protože v takovém případě by se opět jednalo o vládu, která je povinna podat demisi podle čl. 73 odst. 2 věty druhé Ústavy (před přečíslováním).

Návrh novely Ústavy současně řeší postavení náhradníka poslance. Tedy toho, na něhož přejde výkon mandátu. Spolu s výkonem mandátu na náhradníka přecházejí všechna práva a povinnosti poslance, a po dobu, kdy náhradník vykonává mandát namísto poslance, který členem vlády, se tento náhradník považuje za poslance. Jedná se o právní fikci. Jinými slovy tedy náhradník má stejné postavení jako poslanec, podle navrženého čl. 23 odst. 1 Ústavy bude povinen složit stejný slib, jaký skládá poslanec, tedy slíbit věrnost České republice, a to, že bude zachovávat její Ústavu a zákony, a že svůj mandát bude vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Jinými slovy, a to v souladu s návrhem obsaženým v čl. 22a odst. 2, bude i náhradník vykonávat mandát jako mandát vlastní a volný a nebude přitom vázán žádnými příkazy, a to ani od člena vlády, jehož mandát na něj „sklouzl“. S tím, že se náhradník považuje za poslance, požívá například také imunitu ve stejném rozsahu, jako požívají jiní poslanci, je oprávněn předkládat návrhy zákonů, jakož i vykonávat všechna další práva příslušející poslancům. Jako poslanec je i odměňován.

V souvislosti s poslaneckou imunitou řeší návrh i další otázku, a sice, jak to bude s imunitou poslance, který svůj mandát nevykonává z důvodu, že je členem vlády. Z navrženého ustanovení čl. 27 odst. 6 Ústavy vyplývá, že i na takového poslance se v plném rozsahu vztahuje imunita vyplývající z čl. 27 odst. 1 až 5 Ústavy. Důvodem tohoto řešení je skutečnost, že sklouznutím mandátu na náhradníka mandát původního poslance nezanikl, ale pouze se dočasně neuplatňuje, a v souladu se smyslem imunity by tedy i taková osoba měla být v předpokládaném rozsahu chráněna. Důvod navrženého řešení je však i pragmatický, neboť při absenci takové úpravy, kdy by se poslanec, který jako člen vlády svůj mandát nevykonává, mohl tak jako tak do režimu imunity dostat tím, že na svou funkci ve vládě podá demisi, a takto změněný právní režim by mohl komplikovat případnou činnost orgánů činných v trestním řízení. Uvedeným komplikacím se navrženým řešením předejde.

Z povahy věci se klouzavý mandát neuplatní v případě senátorů, kteří jsou členy vlády, neboť volební systém do Senátu uskutečňovaný v jednomandátových obvodech negeneruje náhradníky. Navíc vláda je odpovědná pouze Poslanecké sněmovně, nikoliv Senátu, a délka schůzí Senátu je výrazně kratší než v případě schůzí Poslanecké sněmovny. Ze všech uvedených důvodů se dosavadní slučitelnost výkonu mandátu senátora a člena vlády jeví jako plně opodstatněná.

K bodu 7

Navržená změna prodlužuje na dvojnásobek (propadnou) lhůtu, v níž Senát musí projednat návrh zákona postoupený mu Poslaneckou sněmovnou, s jejímž marným uplynutím je spojena fikce schválení návrhu zákona Senátem. Stejně jako doposud se tato lhůta neuplatní v případě návrhů ústavních zákonů a zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy.

Navržená změna povede k posílení role Senátu v legislativním procesu, kde se dosavadní třicetidenní lhůta v kontrastu s tím, že Poslanecká sněmovna není vázána žádnou lhůtou, jeví jako disproporční. Navržená změna by však neměla vést k zásadnímu prodloužení legislativního procesu, ale k jeho zkvalitnění a především pak ke zkvalitnění výstupu tohoto procesu. Navíc Senátu umožní lépe organizovat svoje schůze v porovnání se lhůtou stávající.

Na změnu navazuje přechodné ustanovení (čl. II bod 3 návrhu), které zajistí, že nová lhůta se vztáhne až na návrhy postoupené Senátu po nabytí účinnosti novely. Rozhodné bude datum doručení návrhu Senátu.

K bodům 8, 19 a 20

Podle stávající úpravy obsažené v čl. 73 odst. 1 Ústavy není zcela jasné, jak správně postupovat v situaci, kdy předseda vlády podá demisi a prezident republiky ji přijme. Rovněž názory doktríny na tuto otázku se liší. Někteří autoři demisi předsedy vlády spojují automaticky s demisí celé vlády (např. V. Pavlíček)¹ a vycházejí z teze, že „vláda trvá v osobě svého předsedy“, jiní naopak dovozují, že vláda dále trvá i poté, co její předseda podal demisi, a že k demisi vlády je proto nutné činit další navazující kroky (např. P. Molek)².

Dosavadní ústavní praxe je nicméně taková, že s demisí předsedy vlády, pokud ji prezident republiky přijme, je spojena demise vlády jako celku. V zájmu posílení právní jistoty tohoto kroku dosud bylo možné doporučit, aby předseda vlády spolu se svou demisí podle čl. 73 odst. 1 současně podle čl. 74 Ústavy navrhnul odvolání všech ostatních členů

¹ Viz Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 868.

² Viz Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 870.

vlády. Podle čl. 74 Ústavy totiž platí, že prezident republiky povinně odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.

Aby se výše uvedený nejasný právní stav jednou provždy vyřešil, a to jednoznačným způsobem, navrhuje se stávající ustanovení rozdělit do dvou samostatných odstavců a dikci odpovídajícím způsobem zpřesnit.

Především jde o to, že v souvislosti s demisí předsedy vlády bude již v Ústavě výslovně uvedeno, že pokud ji prezident republiky přijme, což nutně nemusí (srov. nově označený čl. 73 odst. 4 Ústavy *a contrario*), má taková demise za následek to, že prezident republiky bez dalšího vždy současně odvolá celou vládu, aniž by tato vláda jako celek či její jednotliví členové museli sami podávat vlastní demisi reagující na demisi předsedy vlády, či aniž by předseda vlády spolu se svou demisí musel navrhopvat odvolání všech zbývajících členů vlády. Navržené řešení se jeví jako racionální a respektující výše uvedenou zásadu, že „vláda trvá v osobě svého předsedy“.

Vyčlenění úpravy demise ostatních členů vlády, než je předseda vlády, z odstavce 1 do samostatného odstavce 2 se pak činí v zájmu zvýšení přehlednosti navržené úpravy, neboť každý z nových odstavců 1 a 2 bude upravovat mírně odlišnou situaci demise člena vlády s jinými právními důsledky.

Pro úplnost lze dodat, že demise předsedy vlády a s ní spojené odvolání vlády jako celku ještě nepovede k rozpuštění Poslanecké sněmovny a k předčasným volbám do ní, nýbrž toliko k sestavení nové vlády. V takovém případě se postupuje standardně, tj. předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů (čl. 68 odst. 2 Ústavy). Tato nově jmenovaná vláda předstoupí do 30 dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry (čl. 68 odst. 3 Ústavy).

Na uvedenou změnu pak navazuje i úprava čl. 62 písm. a) Ústavy, kde se jednoznačně vylučuje možnost, aby prezident republiky odvolal toliko předsedu vlády a ostatní členy vlády ponechal ve funkci. Takový postup by byl v rozporu s principem, že totožnost vlády se odvíjí od osoby jejího předsedy.

K bodu 10

Výslovně se upravuje, že předsedu a místopředsedy Ústavního soudu lze jmenovat pouze z řad soudců Ústavního soudu.

K bodu 11

V čl. 62 písm. f) se navrhuje nově výslovně uvést, že předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu jmenuje prezident republiky z řad soudců tohoto soudu, čímž bude v Ústavě zakotvena stávající praxe potvrzená i judikaturou Ústavního soudu (nález Pl. ÚS 87/06). Dosavadní text Ústavy v tomto směru (zejména před vydáním uvedeného nálezu Ústavního soudu) vzbuzoval pochybnosti, zda funkcionář Nejvyššího soudu může být prezidentem republiky jmenován i ze soudců, kteří k němu nebyli platně přiděleni. Taková praxe by ovšem umožňovala obcházení kompetencí jiných státních orgánů (konkrétně ministra spravedlnosti, který přiděluje soudce k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu, a předsedy Nejvyššího soudu, který s přidělením soudce k Nejvyššímu soudu vyslovuje souhlas), což je v rozporu s principy demokratického právního státu, mezi které náleží i princip dělby moci.

V návaznosti na závěry Ústavního soudu vyjádřené v jeho nálezu publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 294/2010 Sb. se nově rovněž navrhuje, aby prezident republiky jmenoval místopředsedu Nejvyššího soudu na návrh jeho předsedy. Stávající praxe, tj. jmenování místopředsedy bez návrhu předsedy Nejvyššího soudu, byla Ústavním soudem zhodnocena jako praxe, která vytváří prostor pro zásah do fungování nejvyšších soudních instancí ze strany moci výkonné. Za vhodné vyvážení obou mocí a odstranění této hrozby považuje Ústavní soud úpravu jmenování funkcionářů soudů okresních, krajských a vrchních. Doplnění úpravy přímo do Ústavy, a ne pouze do jednotlivých zákonů upravujících organizaci soudů, bylo zvoleno s ohledem na skutečnost, aby nedošlo k pochybnostem, že zákon nepřipustně omezuje Ústavou zakotvené pravomoci prezidenta republiky.

K bodu 12

Tímto novelizačním bodem se navrhuje sjednotit praxi jmenování funkcionářů obou nejvyšších soudů, a uvést tedy jmenování funkcionářů Nejvyššího správního soudu mezi privilegovanými pravomocemi prezidenta republiky. Dosud bylo s ohledem na absenci zakotvení této pravomoci prezidenta republiky přímo v Ústavě a s ohledem na čl. 63 odst. 2

a 3 Ústavy jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu vázáno na kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Přitom příčinou stávajících odlišných způsobů jmenování funkcionářů obou nejvyšších soudů je podle odborné literatury (např. L. Vyhnánek)³ pravděpodobně pouze skutečnost, že Nejvyšší správní soud byl do Ústavy jako jeden z článků soudní soustavy zařazen až ve finální fázi přípravy jejího textu, ovšem již v důsledku toho nedošlo k promítnutí s tím spojených dalších věcí do jiných ustanovení Ústavy. Není totiž žádný důvod, proč činit rozdíly ve způsobu jmenování funkcionářů nejvyšších soudů, když oba jsou nezpochybnitelně vrcholnými soudními instancemi, jejichž postavení v systému soudnictví je naprosto srovnatelné.

Nejvyšší správní soud je nejvyšším článkem správního soudnictví, tj. soudnictví, které provádí soudní kontrolu veřejné správy. Z tohoto důvodu není vhodné, aby jmenování předsedy a místopředsedy tohoto soudu podléhalo kontrasignaci vlády.

K bodu 13

V návaznosti na úpravu jmenování členů Bankovní rady České národní banky, které má být na základě předloženého návrhu upraveno obdobným způsobem jako jmenování soudců Ústavního soudu, tj. se souhlasem horní komory Parlamentu (úprava čl. 98 Ústavy), se upravuje i čl. 62 dosavadní písmeno k), v němž bude v Ústavě jednoznačně uvedeno, že prezident republiky jmenuje guvernéra, viceguvernéry a další členy Bankovní rady České národní banky. Z novelizovaného čl. 62 dosavadního písmeno k) tak bude jednoznačně vyplývat, že prezident republiky jmenuje všechny členy Bankovní rady České národní banky, tj. i guvernéra i viceguvernéry, čímž se vyloučí možné aplikační nejasnosti.

K bodu 14

Navržené ustanovení mění pravomoc prezidenta v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. Zatímco podle stávající úpravy je (kontrasignovanou) pravomocí prezidenta republiky sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, podle návrhu se tuto pravomoc navrhuje omezit pouze na ratifikaci mezinárodních smluv. Uvedená změna je v souladu s požadavky praxe na sjednávání mezinárodních smluv. Ačkoliv totiž je v současné době sjednávání mezinárodních smluv svěřeno prezidentu republiky, v praxi prezident republiky sám mezinárodní smlouvy nesjednává a jejich sjednání zpravidla deleguje na exekutivní aparát v působnosti vlády.

³ Viz Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 718.

Kancelář prezidenta republiky ostatně ani nedisponuje dostatečně početným odborným aparátem, který by byl s to zajistit sjednání veškerých mezinárodních smluv. Role prezidenta republiky při sjednávání mezinárodních smluv je tedy v podstatě pouze formální. V současnosti se tedy uplatňuje buď delegace sjednávání mezinárodních smluv na vládu a s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, jež je zakotvena ve stávajícím čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy a provedena v rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., nebo na základě plných mocí, jež jsou k tomuto účelu vystavovány. Obecně vždy platí, že mezinárodní smlouvu je oprávněn podepsat pouze ten, kdo je k takovému úkonu zmocněn, a to buď přímo právním řádem, anebo na základě speciální plné moci. Pro případy, kdy je k tomu, aby osoba mohla jednat ve věci schvalování mezinárodní smlouvy jménem České republiky, třeba plné moci, uděluje ji v případě prezidentské smlouvy vždy a v případě vládní či rezortní, pokud se její sjednání *ad hoc* vyhradil, prezident republiky, a to na doporučení vlády.⁴ Obdobně se postupuje i v případě, kdy je plná moc vystavována k parafování smlouvy s účinky podpisu smlouvy nebo k autentifikaci jejího textu.

Navržená změna, díky které by pravomoc sjednávání mezinárodních smluv přešla z působnosti prezidenta republiky do sféry vlády, by znamenala výrazné zefektivnění procesu sjednávání mezinárodních smluv. Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb. by se v důsledku přijetí navržené změny stalo obsoletním.

Předpokládá se, že vláda by konkrétní postupy v této oblasti upravila svým usnesením, které by nahradilo stávající Směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních, přijatou usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 131. Tyto postupy by vycházely z Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb., podle jejíhož čl. 7 odst. 2 se titulu svých funkcí a bez předložení plné moci za zástupce svého státu považují:

a) hlavy států, předsedové vlád a ministři zahraničních věcí, a to pro všechny úkony souvisící se sjednáváním smlouvy;

b) vedoucí diplomatické mise, a to pro přijetí textu smlouvy mezi vysílajícím státem a přijímajícím státem;

⁴ Mlsna, P., Kněžínek, J.: Mezinárodní smlouvy v českém právu, Praha, 2009, s. 471.

c) pověření zástupci států na mezinárodní konferenci, u mezinárodní organizace nebo u některého z jejích orgánů, a to pro přijetí textu smlouvy na této konferenci, v této organizaci nebo orgánu.

Podstatné je, že bez plné moci mohou jednat mj. i předseda vlády nebo ministr zahraničí. Ostatní osoby neuvedené v čl. 7 odst. 2 Vídeňské úmluvy by musely doložit plnou moc k jednání.

Ustanovení o ratifikaci mezinárodních smluv, jež zůstává i podle návrhu zachována prezidentu republiky, dopadne především na ty mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je vyžadován souhlas obou komor Parlamentu podle čl. 49 Ústavy. Jedná se o mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob, mezinárodní smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické, mezinárodní smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, mezinárodní smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, a mezinárodní smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Tyto smlouvy někdy bývají označovány jako tzv. prezidentské. Navržené znění však vedle toho počítá s ratifikací mezinárodní smlouvy ještě v dalších případech, na které by čl. 49 Ústavy nedopadl, a to sice v případě mezinárodních smluv, které byly sjednány s výhradou ratifikace ve smyslu Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb.

V ostatních případech, tj. kdy Ústava ratifikaci nevyžaduje ani požadavek na ratifikaci nebyl sjednán, by se uzavírání mezinárodních smluv uskutečňovalo bez ratifikace, a tedy plně v působnosti vlády (tzv. vládní smlouvy), resp. v působnosti příslušného ministerstva (tzv. resortní smlouvy).

Pro úplnost lze uvést, že navržené řešení není neobvyklé ani v mezinárodním srovnání. Například podle čl. 107 Ústavy Slovinské republiky slovinský prezident ve vztahu k mezinárodním smlouvám toliko vydává ratifikační listiny. V zásadě tedy jde o stejný model, jaký se navrhuje zakotvit do Ústavy.

K bodům 15 a 16

Body se novelizuje čl. 65 Ústavy, upravující tzv. impeachment. Do obecné koncepce odpovědnosti prezidenta republiky zasaženo není. Změna spočívá pouze v úpravě procedury

ústavněprávního postihu prezidenta republiky, do kterého má být podstatněji zapojena i Poslanecká sněmovna.

Poslanecké sněmovně má být stejně jako Senátu umožněno podat na prezidenta republiky ústavní žalobu. Ingerenci Poslanecké sněmovny do samotného procesu z ústavněprávního hlediska nic nebrání. Původní důvod, který vedl k aktivní legitimaci Senátu, kdy Senát měl být ústavní pojistkou proti více politicky založené Poslanecké sněmovně, podle našeho názoru již pominul a ve stávajících politických poměrech již neobstojí. Výraznějším zapojením i dolní komory Parlamentu dojde k posílení kontroly přímo voleného prezidenta republiky ze strany orgánů moci zákonodárné a k zachování vyváženosti rozdělení státní moci.

K přijetí návrhu ústavní žaloby bude v takovém případě třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců. Při stanovení potřebné většiny se vycházelo ze současného znění Ústavy; navržená většina dolní komory pro podání ústavní žaloby je standardní většinou, kterou Ústava zná a s níž již pracuje (čl. 39 odst. 4 Ústavy). K přijetí ústavní žaloby v Senátu je podle stávajícího čl. 65 odst. 3 Ústavy potřeba kvalifikované většiny, která v horní komoře Parlamentu představuje tři pětiny přítomných senátorů. Stejně pravidlo pro přijetí návrhu ústavní žaloby se návrhem zavádí i pro dolní komoru Parlamentu, přičemž za kvalifikovanou většinu v Poslanecké sněmovně se považují tři pětiny všech poslanců. Předložený návrh je tedy výrazem snahy co nejvíce respektovat zavedená pravidla a zvyklosti a vycházet z nich.

K podání ústavní žaloby jednou z komor Parlamentu ovšem nebude nadále nutný souhlas druhé komory. Jde tedy o autonomní rozhodování každé z komor Parlamentu.

Pokud jde o sankce za spáchání velezrady nebo za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, jejich rozsah se nemění; nadále bude možné prezidenta republiky postihnout ztrátou prezidentského úřadu a způsobilostí jej znovu nabýt.

Ve věci ukládání sankcí je stávající právní úprava poněkud nejednotná. Zatímco Ústava Ústavnímu soudu pouze stanoví možnost uložit za ústavní delikt výše uvedené sankce, zákon o Ústavním soudu hovoří o ztrátě prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt, jakmile je vyhlášen nález, kterým bylo ústavní žalobě vyhověno. Předložený návrh rozlišuje

z hlediska ukládání sankcí za spáchání velezrady a za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Velezrada je chápána jako mnohem závažnější jednání, proto sankce za ni má následovat vždy, kdežto v případě hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, které je chápáno jako jednání méně závažné než velezrada, bude ponecháno na uvážení Ústavního soudu, zda bude pouze konstatováno protiprávní jednání, nebo bude uložena i sankce. Takto nastavený mechanismus by mohl zabránit podávání ústavních žalob ve snaze zbavit prezidenta republiky jeho úřadu, které by mohly následovat v důsledku zjednodušení postupu podání ústavní žaloby.

Jednání o vlastní ústavní žalobě před Ústavním soudem upravené v zákoně o Ústavním soudu bude v návaznosti na změny provedené v Ústavě rovněž upraveno.

K bodu 17

Tímto bodem dochází pouze k formální úpravě čl. 66, kterou je třeba provést v důsledku přeznačení písmen v čl. 62 provedenou navrženým čl. I bodem 12.

K bodu 18

Největší třecí plochy mezi pravomocemi prezidenta republiky a pravomocemi jiných ústavních orgánů obecně vznikají mj. v oblasti reprezentace státu a vytváření především zahraniční politiky státu, resp. v oblasti respektování zahraniční politiky vlády ze strany prezidenta republiky. Vzhledem k tomu, že Česká republika je a má být republikou parlamentního typu, navrhuje se předloženou novelou jednoznačně v Ústavě stanovit, že vnitřní i zahraniční politiku státu vytváří vláda, která je odpovědná Poslanecké sněmovně, prezident republiky by se v důsledku toho měl pohybovat v jejích mezích a především v souladu s ní. Toto ustanovení stávající praxi nemění, pouze ji výslovně zakotvuje do Ústavy a jednoznačně v tomto směru potvrzuje postavení České republiky jako republiky parlamentního typu, v níž vedoucí úlohu v oblasti moci výkonné hraje vláda, kontrolovaná Poslaneckou sněmovnou, v čele s předsedou vlády, která vzešla ze svobodných voleb a získala důvěru Poslanecké sněmovny.

Navržené ustanovení nepředstavuje zásadní věcnou změnu, neboť to, co se v něm navrhuje, již vyplývá ze samotné skutečnosti, že vláda je vrcholným orgánem moci výkonné a prezident republiky je podle Ústavy součástí moci výkonné. Navržené doplnění tedy pouze

představuje normativní rozvedení uvedeného ústavního pravidla. Vládou určovaná zahraniční politika pak bude v rámci moci výkonné závaznou, a to i pro prezidenta republiky, jenž bude povinen jako orgán zařazený do moci výkonné takto formulovanou vládní politiku respektovat, a to i při výkonu svých vnějších pravomocí (srov. čl. 63 odst. 1 písm. a), b), d) a e) Ústavy), a nejen při činění rozhodnutí, ale i při veškerých dalších úkonech. Je totiž v nesporném zájmu České republiky, aby její vystupování uvnitř i navenek bylo pokud možno jednotné. V oblasti zahraniční politiky to platí dvojnásob.

Současně je z navržené dikce patrné, že uvedená role vlády nikterak neomezuje ostatní moci, zejména pak zákonodárnou, neboť vládě, která navíc podléhá kontrole ze strany Poslanecké sněmovny, se uvedené postavení navrhuje přiznat pouze v rámci moci výkonné.

Navržené ustanovení není neobvyklé ani v mezinárodněprávním srovnání. Podle čl. 119 písm. i) Ústavy Slovenské republiky rozhoduje vláda o zásadních otázkách vnitřní a zahraniční politiky. Podle čl. 182 Ústavy Portugalské republiky je vláda orgánem, který řídí všeobecnou politiku země, a nejvyšší autoritou veřejné správy. Podle čl. 105 odst. 1 Ústavy Bulharské republiky vláda řídí a vykonává vnitřní a zahraniční politiku státu v souladu s Ústavou a zákony. Podle čl. 146 odst. 1 Ústavy Polské republiky platí, že rada ministrů provádí vnitřní a zahraniční politiku Polské republiky. Právě v případě Polské republiky takové ustanovení posloužilo jako východisko při řešení kompetenčního sporu mezi vládou a prezidentem, kde se na jeho základě polský ústavní soud přiklonil na stranu vlády v otázkách souvisejících s realizací zahraniční politiky. Přitom v případě všech právě uvedených států platí, že prezident je v nich volen přímo, podobně jako v České republice. Odkázat lze rovněž na čl. 65 Základního zákona Spolkové republiky Německo, kde je upraveno určování základních směrů politiky v rámci exekutivy (dlužno dodat, že se zde jedná o pravomoc spolkového kancléře a nikoliv spolkové vlády, což je dáno specifickým kancléřským systémem).

Z hlediska přesnosti vyjádření se v případě vlády České republiky jako nejvhodnější jeví stanovit, že vláda vnitřní a zahraniční politiku určuje, tj. je vrcholným orgánem, jenž tuto politiku formuluje a v mezích ústavního pořádku a zákonů zajišťuje její provádění.

K bodu 21

V čl. 73 odst. 4 Ústavy se navrhuje pouze formální úprava, a to v návaznosti na vložení nového odstavce 2 do čl. 73 předchozím novelizačním bodem.

K bodu 22

Do Ústavy se pouze navrhuje přesunout stávající úpravu doposud obsaženou v zákoně o Ústavním soudu, ze které vyplývá, že Senát je povinen se o návrhu prezidenta republiky na jmenování konkrétní osoby soudcem Ústavního soudu usnést do 60 dnů, jinak platí fikce souhlasu se jmenováním. Věcně se na tomto pravidle, které představuje ochranu proti nečinnosti, jež by mohla hypoteticky vést až k ochromení činnosti Ústavního soudu pro nedostatek soudců, nic nemění, pouze se oproti současnému stavu zpřesňuje a zjednodušuje jeho formulace.

To, že uvedené pravidlo doposud není zakotveno v Ústavě a obsahuje jej až „prováděcí“ zákon, je předmětem četné odborné kritiky, která poukazuje na možnou protiústavnost takového řešení.⁵ Jejím přesunutím přímo do textu Ústavy se zamezí otázkám o možné protiústavnosti tohoto ustanovení. Současně se docílí jednotnosti ústavněprávní úpravy, protože stejná konstrukce zakotvená přímo v Ústavě se navrhuje i v případě jednání Senátu o vyslovení souhlasu ke jmenování členem Bankovní rady České národní banky. Pravomoc Senátu vyslovit souhlas ke jmenování členů Bankovní rady České národní banky totiž také nebude omezena „obyčejným“ zákonem, ale bude časově limitována přímo Ústavou (viz navržený čl. 98 odst. 2).

K bodu 23

V čl. 87 odst. 1 písm. g) dochází pouze k formální úpravě v návaznosti na novelizační bod 7, podle kterého ústavní žalobu na prezidenta republiky je oprávněna podat i Poslanecká sněmovna. Z uvedeného ustanovení Ústavy se vypouští odkaz na čl. 65 odst. 2 Ústavy a nadále se nehovoří o ústavní žalobě Senátu. Výslovné uvedení, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní žalobě Senátu nebo Poslanecké sněmovny podle čl. 65 odst. 2, není nutné, a to s ohledem na fakt, že jinou ústavní žalobu Ústava ani právní řád obecně nezná.

⁵ Viz např. E. Wagnerová In: Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha 2007, s. 23, taktéž Kysela, J.: Nad zákonem o Ústavním soudu ve světle vybraných problémů ústavní praxe, In: Kysela, J. (ed.): Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech, Praha 2006, s. 86 an.

K bodu 24

Způsob jmenování členů Bankovní rady České národní banky se navrhuje sjednotit se způsobem jmenování soudců Ústavního soudu. Jmenovat členy Bankovní rady je nadále svěřeno výhradně prezidentu republiky, nicméně ke jmenování bude nově potřebný souhlas Senátu. Touto úpravou dojde k posílení principu brzd a protivah a principu spolupráce hlavy státu s mocí zákonodárnou, tedy principů, na základě kterých funguje parlamentní republika. Nezávislé postavení České národní banky jako instituce pečující o cenovou stabilitu zůstává plně zachováno, případné úvahy o možném ohrožení nezávislosti České národní banky nejsou opodstatněné, stejný princip jmenování je zaveden i u soudců Ústavního soudu, přičemž tento způsob jmenování také neohrožuje jeho nezávislost, resp. se o jeho nezávislosti nepochybuje.

Role prezidenta republiky nadále zůstává velmi silná. Prezident republiky nebude při výběru kandidátů, které předkládá ke confirmaci Senátu, nijak omezen (mimo zákonem stanovené požadavky), kandidáta, který souhlas Senátu nezískal, bude moci navrhnout znovu, nikdo jej nemůže nutit, aby jmenoval někoho, s kým sám nesouhlasí nebo kdo mu byl doporučen. Prezident republiky není ani povinen předkládat Senátu „na výběr“ více kandidátů. Senát prezidentem republiky navrženého kandidáta buď schválí, nebo ne.

Obdobně jako u postupu při jmenování soudců Ústavního soudu se i u jmenování členů Bankovní rady stanoví fikce vyslovení souhlasu Senátu, pokud se Senát do šedesáti dnů ode dne, kdy mu byl návrh předložen, neusnese. Důvodem této úpravy je zabránění nepřiměřeným průtahům při jmenování členů Bankovní rady.

Podrobnější úpravu vlastního procesu jmenování bude při respektování rámce daného Ústavou obsahovat (stejně jako zákon o Ústavním soudu ve vztahu k soudcům Ústavního soudu) zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Senát bude vyslovovat souhlas se jmenováním členů Bankovní rady České národní banky postupem, který bude obdobně jako pro souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu speciálně upraven v Jednacím řádu Senátu.

K čl. II (Přechodná ustanovení)

K bodu 1

V tomto bodě se řeší, že klouzavý mandát se nevztahuje na poslance v aktuálně probíhajícím volebním období Poslanecké sněmovny, ale že se uplatní až ve volebních obdobích, jež začnou běžet v budoucnu. Smyslem je opět to, aby nedocházelo ke změně podmínek výkonu mandátu, který vznikl před nabytím účinnosti novely, a tím byly vyloučeny jakékoliv možné pochybnosti o tom, zda navržená změna nevyvolá retroaktivní účinky.

K bodu 2

V bodě 2 se ve snaze předejít jakýmkoliv pochybnostem o ústavnosti navrženého řešení a také v reakci na závěry vyplývající z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, vyhlášeného pod č. 318/2009 Sb., navrhuje, aby se změna ohledně „samorozpuštění“ Poslanecké sněmovny, respektive o zkrácení jejího volebního období, netýkala Poslanecké sněmovny v aktuálním volebním období, ale až volebních období, jež započnou běžet v budoucnu. Stávající Poslanecká sněmovna by se každopádně mohla sama usnést na návrhu zkrácení svého volebního období za podmínek vyplývajících z dosavadního čl. 35 odst. 2 a 3 Ústavy a prezident republiky by v takovém případě byl povinen ji rozpustit.

K bodu 3

V bodě 3 se pak stanoví, jakým způsobem budou Senátem projednány návrhy zákonů, které Poslanecká sněmovna postoupila Senátu před nabytím účinnosti navržené změny. Jako preferované bylo zvoleno řešení, podle kterého by u těchto návrhů byla zachována dosavadní třicetidenní lhůta a nová, šedesátidenní by se tedy uplatnila pouze u návrhů, které budou Senátu postoupeny až po nabytí účinnosti novely Ústavy. Toto řešení se jeví jako méně administrativně náročné, naopak volba opačné konstrukce, jakkoliv by byla možná, by vyžadovala řešit i situace, kdy lhůta třiceti dnů ke dni nabytí účinnosti novely již marně uplynula, zatímco šedesátidenní nikoliv. Navržené řešení tedy zakládá větší právní jistotu, jež je pro případné pozdější posouzení legality zákonodárného procesu stěžejní hodnotou.

K bodu 4

Nová úprava tzv. impeachmentu se nemá vztahovat na dosavadního prezidenta republiky. Navržená ustanovení týkající se velezrady se mají vztahovat až na prezidenta republiky, který bude zvolen v příští volbě prezidenta republiky. Důvodem tohoto postupu je snaha vyloučit možné pochybnosti o retroaktivitě navržené právní úpravy ve vztahu k osobě, která nyní vykonává úřad prezidenta republiky. S ohledem na skutečnost, že funkční období stávajícího prezidenta republiky uplyne až v r. 2018, bylo zvoleno uvedené přechodné ustanovení, které se jeví jako vhodnější než dělená účinnost předmětné právní úpravy. Přechodné ustanovení je vázáno na funkční období, nikoliv na osobu prezidenta republiky.

K bodu 5

Navržená ustanovení týkající se jmenování členů Bankovní rady České národní banky se mají podle navrženého přechodného ustanovení vztahovat až na nově zvoleného prezidenta republiky. Důvodem tohoto postupu je snaha nezkomplikovat jmenování členů Bankovní rady, k němuž by mohlo dojít krátce po nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona a u něhož by se s ohledem na potřebu souhlasu Senátu s členy Bankovní rady mohla jmenovací procedura prodloužit a Bankovní rada by mohla být po delší dobu, než je vhodné, zůstat personálně ochromena. Přechodné ustanovení je i v tomto případě vázáno na funkční období, nikoliv na osobu prezidenta republiky.

K čl. III (Účinnost)

Účinnost novely Ústavy se navrhuje s ohledem na délku legislativního procesu, na potřebnou legisvakanci a na obsah zákona stanovit nikoli pevným datem, ale volně prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení ústavního zákona.

Aplikaci některých nových institutů z časového hlediska však ještě ovlivní navržená přechodná ustanovení, a to především v zájmu vyloučení jakýchkoliv pochybností o retroaktivním účinku navržených změn. Týká se to především ustanovení o klouzavém mandátu poslance, o rozpouštění Poslanecké sněmovny, respektive o zkrácení jejího volebního období, a dále ustanovení upravujících podání ústavní žaloby a řízení a rozhodnutí

o ní, a dále na jmenování členů Bankovní rady České národní banky, včetně guvernéra a viceguvernéru. V případě, kdy navržené změna mají dopad na výkon mandátu poslance, je přechodné ustanovení navrženo plně v souladu se závěry obsaženými v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, vyhlášeného pod č. 318/2009 Sb. V případě pravomocí prezidenta republiky se řešení prostřednictvím přechodného ustanovení jeví jako vhodnější než řešení přes ustanovení o účinnosti zejm. i díky tomu, že funkční období prezidenta republiky, jakkoliv je jinak standardně pětileté, může za jistých okolností skončit i dříve.

V Praze dne 3. června 2015

Mgr. Bohuslav Sobotka, v. r.
předseda vlády

Mgr. Jiří Dienstbier, v. r.
ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu