

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2020
8. volební období

26

USNESENÍ

**Stálé komise pro Ústavu České republiky
z 21. schůze ze dne 7. července 2020**

k návrhu ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR (tisk 390)

Stálá komise pro Ústavu České republiky bere na vědomí přiložený návrh řešení legislativních změn souvisejících se zakotvením tzv. klouzavého mandátu, vycházející z pozměňovacího návrhu poslankyň a poslanců Valachové, Michálka, Válkové a Výborného (č. 3585) k návrhu ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR (tisk 390).

Milan Feranec v.r.
ověřovatel zápisu

Kateřina Valachová v.r.
předsedkyně komise

Příloha: Návrh řešení legislativních změn souvisejících se zakotvením tzv. klouzavého mandátu

Příloha:

Návrh řešení legislativních změn souvisejících se zakotvením tzv. klouzavého mandátu

I. Návrh změny zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

§ 54

Nastupování náhradníků ~~Náhradník~~

(1) Uprázdnil-li se mandát, nastupuje náhradník z kandidátní listiny téže politické strany, politického hnutí nebo koalice uvedený na kandidátní listině pro volbu ve volebním kraji, v němž ~~byl kandidován~~ **kandidoval** poslanec, jehož mandát se uprázdnil, a to v pořadí podle výsledků voleb. Není-li takového, nastupuje náhradník téže politické strany, politického hnutí nebo koalice v pořadí podle počtu platných hlasů pro kandidátní listinu; je-li tento počet stejný, rozhodne los. **Náhradník nastupuje i v případě, že již vykonává práva a povinnosti poslance za člena vlády.**

(2) Není-li náhradníka téže politické strany, politického hnutí nebo koalice, zůstane mandát uprázdněn až do konce volebního období.

(3) Byla-li politická strana nebo politické hnutí zrušeno, náhradník nenastupuje a mandát zůstane uprázdněn do konce funkčního období. Jde-li však o koalici, nenastupuje ten náhradník, který byl navržen politickou stranou nebo politickým hnutím, které bylo zrušeno, a mandát získává další náhradník.

(4) Nastoupení náhradníka vysloví Poslanecká sněmovna do 15 dnů po dni, ve kterém zanikl mandát poslance. Předá náhradníkovi osvědčení o tom, že se stal poslancem, a kterým dnem se jím stal.

(5) Byla-li činnost politické strany nebo politického hnutí nebo některé politické strany nebo politického hnutí tvořícího koalici pozastavena, po dobu pozastavení činnosti náhradník nenastupuje.

(6) Postavení náhradníka zaniká

- a) uplynutím volebního období Poslanecké sněmovny,
- b) okamžikem doručení vzdání se postavení náhradníka ve formě notářského zápisu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny; notářský zápis nesmí být starší než jeden měsíc,
- c) okamžikem, v němž u náhradníka nastala okolnost, která má za následek ztrátu volitelnosti,
- d) rozpuštěním Poslanecké sněmovny,
- e) u náhradníka, který vykonává práva a povinnosti poslance za člena vlády, též
 1. odepřením slibu nebo složením slibu s výhradou,
 2. prohlášením na schůzi Poslanecké sněmovny, kterým se vzdává výkonu práv a povinností poslance za člena vlády,
 3. okamžikem, kdy se náhradník vykonávající práva a povinnosti poslance za člena vlády ujal úřadu nebo funkce, jejichž neslučitelnost s funkcí poslance stanoví Ústava nebo zákon.

§ 54a

Náhradník vykonávající práva a povinnosti poslance za člena vlády

(1) Rozhodl-li se člen vlády, že svůj mandát poslance nebude po dobu členství ve vládě vykonávat, přechází výkon práv a povinností poslance za člena vlády po tuto dobu na náhradníka. Náhradník nastupuje z kandidátní listiny téže politické strany, politického hnutí nebo koalice pro volbu ve volebním kraji, v němž kandidoval poslanec, který se stal členem vlády, a to v pořadí podle výsledků voleb. Není-li takového, nastupuje náhradník téže politické strany, politického hnutí nebo koalice v pořadí podle počtu platných hlasů pro kandidátní listinu; je-li tento počet stejný, rozhodne los.

(2) Ustanovení § 54 odst. 2 až 5 se použijí obdobně.

(3) V případě, že náhradník vykonávající práva a povinnosti poslance za člena vlády přestane být náhradníkem, přechází výkon práv a povinností poslance za člena vlády na dalšího náhradníka v pořadí podle odstavců 1 a 2. To platí i v případě, že se náhradník vykonávající práva a povinnosti poslance za člena vlády stane členem vlády a prohlásí, že práva a povinnosti poslance nebude po dobu členství ve vládě vykonávat.

(4) Pokud je více náhradníků za stejnou politickou stranu, politické hnutí nebo koalici ve stejném volebním kraji vykonávajících práva a povinnosti poslance za členy vlády, z nichž některý přestane být členem vlády, pak v postavení náhradníků vykonávajících práva a povinnosti poslance za člena vlády zůstávají ti náhradníci, kteří se v pořadí podle výsledků voleb umístili výše.

II. Návrh změny zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Mandát poslance

§ 2

Mandát poslance vzniká zvolením. Náhradník¹⁾ nabývá mandát poslance, za nějž náhradník nastupuje, okamžikem zániku mandátu tohoto poslance [§ 6 písm. a), c), d) a f)]. **Náhradník se může vzdát postavení náhradníka prohlášením sepsaným formou notářského zápisu, které se doručí předsedovi Sněmovny a nesmí být starší než jeden měsíc.**

~~1) § 44 odst. 7 zákona ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady.~~

1) § 54 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

§ 3

(1) Prohlášením učiněným osobně na schůzi Sněmovny se může poslanec svého mandátu vzdát. Brání-li účasti poslance na schůzi Sněmovny závažné okolnosti, může tak učinit též prohlášením sepsaným formou notářského zápisu, které se doručí předsedovi Sněmovny a nesmí být starší než jeden měsíc.

(2) Odstavec 1 se použije obdobně na

a) prohlášení poslance, který je členem vlády a rozhodl se, že po dobu členství ve vládě

nebude svůj mandát vykonávat, případně též prohlášení náhradníka, který vykonává práva a povinnosti poslance za člena vlády a stal se členem vlády, že po dobu členství ve vládě nebude práva a povinnosti poslance vykonávat, a

b) prohlášení náhradníka, který vykonává práva a povinnosti poslance za člena vlády, že se vzdává výkonu práv a povinností poslance.

(3) Doručení prohlášení sepsaných formou notářského zápisu podle odstavce 1 a 2, jakož i prohlášení náhradníka podle § 2, oznámí předseda Sněmovny po zahájení nejbližší schůze Sněmovny.

§ 8a

Výkon práv a povinností poslance za člena vlády

(1) Výkon práv a povinností poslance, který je členem vlády, přechází na náhradníka prohlášením poslance na schůzi Sněmovny, že po dobu členství ve vládě nebude svůj mandát vykonávat, nebo okamžikem doručení notářského zápisu o tomto prohlášení do rukou předsedy Sněmovny. Náhradník se po dobu výkonu práv a povinností poslance považuje za poslance.

(2) Okamžikem, kdy poslanec podle odstavce 1 přestane být členem vlády, přechází na něj zpět výkon práv a povinností poslance.

(3) Náhradník, na nějž přešel výkon práv a povinností poslance, který je členem vlády a rozhodl se, že po dobu členství ve vládě nebude svůj mandát vykonávat, skládá na první schůzi Sněmovny, které se zúčastní, slib, který zní: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že práva a povinnosti poslance budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“. Pro způsob složení slibu se § 4 věty druhá až čtvrtá použijí obdobně.

§ 29

Předseda Sněmovny

(1) Předsedovi Sněmovny přísluší zejména

- a) zastupovat Sněmovnu navenek,
- b) navrhopvat prezidentu republiky jmenování předsedy vlády podle čl. 68 odst. 4 věta druhá Ústavy,
- c) přijímat slib členů Nejvyššího kontrolního úřadu,
- d) postoupit Senátu návrh zákona, s nímž Sněmovna vyslovila souhlas,
- e) postoupit prezidentu republiky k podpisu přijaté zákony,
- f) zasílat předsedovi vlády k podpisu přijaté zákony,
- g) podepisovat zákony a usnesení Sněmovny, popřípadě jiné listiny vydávané Sněmovnou.

(2) Předsedovi Sněmovny dále přísluší

- a) povolát náhradníka na uprázdněný poslanecký mandát a vydat mu osvědčení, že se stal poslancem, **případně povolát náhradníka k výkonu práv a povinností poslance, který je členem vlády a rozhodl se, že po dobu členství ve vládě nebude svůj mandát vykonávat, a vydat mu o tom osvědčení,**
- b) dávat souhlas, aby byl odevzdán soudu zadržený poslanec, který byl dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté,
- c) stanovit pořadí, v němž jej budou místopředsedové Sněmovny zastupovat,
- d) svolávat, zahajovat a ukončovat schůzi Sněmovny a společnou schůzi Sněmovny a Senátu,
- e) v době přerušení zasedání svolávat Sněmovnu ke schůzi před stanoveným termínem,
- f) přerušit schůzi Sněmovny při nepořádku, nebo není-li Sněmovna schopna se usnášet,
- g) jmenovat a odvolávat vedoucího Kanceláře.

(3) Předseda Sněmovny plní i další úkoly stanovené zákonem nebo úkoly, jimiž ho Sněmovna

pověří. Vykonává i jinou působnost v případech svěřených zákonem České národní rady do působnosti jejího předsednictva,⁷⁾ nestanoví-li zákon jinak.

Odůvodnění:

Návrh řešení vychází z tezí obsažených v odůvodnění pozměňovacího návrhu č. 3585:

„Tento pozměňovací návrh preferuje stručnou ústavní úpravu po slovenském a rakouském vzoru, přičemž podrobnosti upraví zákon. Tím zákonem bude jednak zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu (dále „volební zákon“), kde bude nutné stanovit, který z náhradníků podle § 54 bude vykonávat poslanecký mandát člena vlády, a také, jak řešit situaci, kdy zanikne poslanecký mandát jiného poslance dané politické strany v daném volebním kraji, apod. Druhým prováděcím zákonem bude zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále „JŘPS“), kde bude nutné upravit proceduru, jak člen vlády oznamuje, že poslanecký mandát nehodlá vykonávat, jak se náhradník ujímá výkonu poslaneckého mandátu a jak jej reálně vykonává (např. pokud jde o členství v orgánech Poslanecké sněmovny).

Podle navrženého textu se poslanec, který je členem vlády, může rozhodnout, že svůj mandát nebude po dobu členství ve vládě vykonávat. Předtím ovšem bude třeba, aby osobně splnil svoji povinnost složit slib poslance; z povahy věci se u toho nemůže nechat zastoupit náhradníkem a odepřením slibu by jeho poslanecký mandát zanikl.

Prohlášení, že svůj mandát nebude po dobu členství ve vládě vykonávat, může člen vlády učinit kdykoli v době, kdy je členem vlády nebo kdy je pověřen vykonáváním funkce člena vlády do jmenování nové vlády. Z důvodu právní jistoty by bylo vhodné do prováděcího zákona zakotvit, že se tak děje obdobně jako u vzdání se mandátu podle § 3 JŘPS, tedy prohlášením učiněným osobně na schůzi Sněmovny, popřípadě formou notářského zápisu doručeného předsedovi Sněmovny.

Tím okamžikem přechází výkon poslaneckého mandátu na náhradníka, jímž je první náhradník dané politické strany v daném volebním kraji podle § 54 odst. 1 volebního zákona. Bylo by vhodné do volebního zákona zakotvit, že zanikne-li poslanecký mandát člena vlády nebo jiného poslance téže politické strany zvoleného v témže kraji, stane se náhradník vykonávající poslanecký mandát člena vlády poslancem a případný výkon poslaneckého mandátu člena vlády přejde na dalšího náhradníka v pořadí.

Je na zvážení, zda požadovat, aby náhradník vykonávající poslanecký mandát člena vlády složil slib. Jistě to nebude slib poslance podle čl. 23 Ústavy, JŘPS ale může zakotvit podobný slib a na jeho nesložení či složení s výhradou rovněž vázat zánik výkonu poslaneckého mandátu tímto náhradníkem.

Na náhradníka přecházejí veškerá práva a povinnosti poslance, který je členem vlády, s výjimkou práva vzdát se mandátu. Tuto výjimku je třeba zakotvit výslovně, protože právo vzdát se mandátu je právem poslance zakotveným v čl. 24 Ústavy, a tudíž by jinak výkon tohoto práva na náhradníka přešel také. Náhradník se ale pochopitelně může za sebe vzdát výkonu poslaneckého mandátu, i zde by bylo vhodné zakotvit formu obdobně jako v § 3 JŘPS.

Jinak má náhradník vykonávající poslanecký mandát člena vlády veškerá práva a povinnosti poslance, může podávat návrhy zákonů, pozměňovací návrhy a další návrhy, může být členem orgánů Sněmovny, může se účastnit schůzí Sněmovny a jejích orgánů a hovořit a hlasovat na nich, má poslaneckou imunitu, pobírá poslanecký plat a náhrady, atd. Dále má povinnosti poslance, je povinen účastnit se schůzí Sněmovny a jejích orgánů, nebo se řádně omluvit, podléhá disciplinární pravomoci Sněmovny a má i povinnosti podle jiných zákonů, např. podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Naproti tomu člen vlády, který poslanecký mandát nevykonává, žádná tato práva ani povinnosti poslance nemá; některá obdobná práva a povinnosti však má z titulu člena vlády (např. právo účastnit se schůzí Sněmovny a jejích orgánů nebo povinnosti podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů).

Výkon poslaneckého mandátu náhradníkem zaniká jakýmkoli zánikem poslaneckého mandátu člena vlády podle čl. 25 Ústavy. Dále je třeba zakotvit v prováděcím zákoně, že zaniká též ztrátou volitelnosti nebo vznikem neslučitelnosti funkcí u náhradníka. A nadto zaniká dnem ukončením členství

zastupovaného poslance ve vládě; následujícího dne se ujme výkonu svého poslaneckého mandátu bývalý člen vlády.“

Návrh řešení je založen v souladu s dikcí navrhované ústavní změny na tom, že na náhradníka přechází (pouze) výkon práv a povinností poslance. Taková osoba proto bude mít i speciální slib (oproti slibu poslance bylo třeba nahradit slova „... svůj mandát ...“).

Nastupování náhradníka k výkonu práv a povinností poslance za člena vlády se upravuje v zákoně o volbách do Parlamentu v ustanovení § 54a koncepčně vycházejícím ze stávajícího § 54. Výslovně se řeší, že postavením „zastupujícího poslance“ dotýčný náhradník neztrácí postavení náhradníka pro možnost nabytí plnohodnotného mandátu, pokud by se takový uprázdnil, a to bez ztráty pozice v pořadí náhradníků (viz nová poslední věta § 54 odst. 1).

Výslovně se řeší otázka pořadí náhradnictví v případě, že bude z daného volebního kraje více členů vlády – pro tyto účely se navrhuje v § 54a odst. 4 pravidlo, že pokud některý z nich přestane být členem vlády a vrátí se k výkonu svého mandátu, pak se pořadí náhradníků posune zpět tak, aby náhradník s lepším volebním výsledkem měl vždy lepší postavení (vlastní mandát namísto zástupu za člena vlády, resp. zástup za člena vlády oproti čekání v pozici náhradníka).

V novém § 54 odst. 6 se navrhuje výslovně upravit důvody zániku postavení náhradníka, neboť tato problematika není dosud výslovně řešena. Nemělo by být možné vzdát se pozice „zastupujícího poslance“, avšak běžné náhradnictví si za účelem čekání na vlastní mandát zachovat.

K přechodu práv a povinností poslance z člena vlády na náhradníka dochází okamžikem, kdy člen vlády učiní příslušné prohlášení, tj. obdobně jako při nastupování náhradníků na plnohodnotný mandát. Vzhledem k tomu, že i pro „zastupujícího poslance“ mají platit pravidla o neslučitelnosti funkcí jako pro poslance, znamenalo by toto automatické nabytí výkonu práv a povinností poslance za člena vlády automatickou ztrátu neslučitelné funkce (např. senátorského mandátu). Zvoleným řešením je právo včas se vzdát postavení náhradníka, a tím tomuto následku předejít.

Alternativním řešením by byla konstrukce, podle které k přechodu výkonu práv a povinností poslance nedocházelo automaticky, ale až složením slibu náhradníkem. Tím by se čelilo následku, že senátor (nevzdav se náhradnictví) automaticky dočasně zaujal poslanecké křeslo, a tím přišel o plnohodnotný senátorský mandát, který je silnější než dočasný zástup v Poslanecké sněmovně. Je to ale nemalý zásah do stávající konstrukce.

V současné právní úpravě abscentuje řešení, jak zajistit informovanost o tom, že se některý náhradník vzdal tohoto svého postavení. Tato informace by přitom mohla být užitečná zejména pro náhradníky, kteří by si tak polepšili v pořadí a zvýšila se u nich pravděpodobnost povolání k výkonu mandátu nebo nově i výkonu práv a povinností poslance za člena vlády. V situaci, kdy vznikem i jen dočasného poslaneckého mandátu zaniká jiná dosud zastávaná funkce, může být vědomí o aktuálním pořadí náhradnictví relevantní v tom, aby se náhradník vykonávající neslučitelnou funkci s poslaneckým mandátem „včas“ náhradnictví vzdal (a nepřišel např. o senátorský mandát v domnění, že zatím nebyl „na řadě“). Zavádí se tedy povinnost předsedy Sněmovny oznámit každou takovou rezignaci náhradníka v úvodu nejbližší schůze Sněmovny.

Návrh řeší i velmi hypotetickou situaci, že i zastupující poslanec se stane členem vlády a nebude chtít vykonávat práva a povinnosti poslance (§ 54a odst. 3 vol. zák., § 3 odst. 2 JŘPS).

Na zastupujícího poslance přechází výkon veškerých práv a povinností poslance, který je členem vlády. Výslovně je v § 8a odst. 1 řečeno, že náhradník se po dobu výkonu práv a povinností poslance považuje za poslance, dostane tedy i průkaz poslance (§ 5 JŘPS) a může být členem výborů a komisí, protože i to jsou práva a povinnosti poslance, byť člen vlády členem výborů a komisí být nemůže. Zastupující poslanec ale právě členem vlády není.