



SENÁT

PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

11. funkční období

60

Návrh senátního návrhu ústavního zákona
senátora Libora Michálka, kterým se mění zákon
č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
ve znění pozdějších ústavních zákonů



2017

Parlament České republiky

Senát

11. funkční období

2017

N á v r h

senátního návrhu ústavního zákona

senátora Libora Michálka,

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

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne ... 2017,

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

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Část první

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. Čl. 54 odst. 3 zní:

(3) Prezident je povinen jednat odpovědně a zdržet se jednání, jímž se snižuje důstojnost prezidentského úřadu nebo se ohrožuje důvěra v nestranné a spravedlivé rozhodování prezidenta republiky. Prezident je povinen dávat přednost zájmům České republiky před zájmy cizích mocí nebo partikulárními či osobními zájmy.

2. Čl. 65 odst. 2 a 3 zní:

(2) Poslanecká sněmovna může podat ústavní žalobu proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu, a to pro porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Poslanecké sněmovny rozhodnout o uložení pokuty prezidentu republiky až do výše 1 000 000 Kč. K přijetí souhlasu Poslanecké sněmovny s podáním ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců.

(3) Senát může podat ústavní žalobu proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu, pokud opatření podle odst. 2 nevedlo k nápravě nebo pokud se prezident dopustí velezrady. Velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Senátu rozhodnout o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt. K přijetí souhlasu Senátu s podáním ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech senátorů.

Část druhá

Účinnost

Čl. II

Tento zákon nabývá účinnosti 10. března 2018.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

a) Zhodnocení platného právního stavu

Stávající znění článku 54 odst. 3 Ústavy: „Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný“ se začíná jevit jako historicky překonané a neodpovídající zásadě rovnoprávnosti občanů deklarované v preambuli Ústavy. Součástí duchovního bohatství České republiky je mj. křesťanská kultura, podle které je KAŽDÝ občan (bez výjimky) odpovědný za své konání. Přestože se z právního hlediska dovozuje, že není-li za své jednání odpovědný prezident, odpovídá např. za jeho výroky týkající se zahraniční politiky vláda, jsou oblasti, kde prezident koná jako suverén a dopady jeho jednání mohou být zásadní. Jako příklad lze uvést jmenování guvernéra a viceguvernéru České národní banky a členů Bankovní rady. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústava ani jiný právní předpis nepožaduje konání výběrových řízení na uvedené funkce, prezident, který by nepostupoval při jejich obsazování odpovědně, může významně narušit kontinuitu monetární politiky státu. Skutečnost, že dosavadní prezidenti České republiky postupovali při výběru členů Bankovní rady relativně obezřetně, není zárukou budoucího profesionálního přístupu kterékoliv další hlavy státu.

Samostatnou otázkou je řešení možného střetu zájmů budoucích prezidentů. Nelze vyloučit, že i v České republice nastane někdy v budoucnu podobná situace jako ve Spojených státech amerických příp. v jiných zemích, kde se v rukou prezidenta koncentruje nejen moc výkonná, ale též moc ekonomická příp. i síla mediální. Platné znění zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů se nevztahuje na úřad prezidenta republiky a pokud by (budoucí) hlava státu vlastnila podíly v mediálních společnostech, firmách účastnících se veřejných soutěží nebo dotačních řízení, nebylo by možné takové jednání označit jako nekompatibilní s ústavním pořádkem České republiky. Vzhledem k tomu, že prezident republiky je volen přímou volbou, nejeví se jako vhodné kvalifikovat jako ústavní delikt již samotnou skutečnost existence střetu zájmů. Na straně druhé: Pokud by hlava státu upřednostnila při svém konání jiný zájem, než zájem České republiky, měla by existovat možnost postihu prezidenta republiky.

Dnešní konstrukce podmínek podání ústavní žaloby proti prezidentu České republiky k Ústavnímu soudu je nevyhovující v několika směrech. Předně je podání této žaloby možné pouze při velezradě nebo při hrubém porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Prezident, který by se dopouštěl méně závažných, byť opakovaných ústavních deliktů, je de facto nepostižitelný. De facto nesplnitelné se jeví podmínky pro schválení podání ústavní žaloby v Poslanecké sněmovně a v Senátu. Příliš praktická není ani bipolarita potenciálního nálezu Ústavního soudu, který při určité míře zjednodušení může mít 2 následující extrémní podoby: buď Ústavní soud shledá, že prezident může ve funkci zůstat nebo že hlava státu ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt. Nic mezi tím, co by odpovídalo zásadě přiměřenosti nápravných opatření v závislosti na závažnosti protiprávního jednání.

Článek 65 odst. 2 a 3 neplní v současném znění preventivní charakter. Pokud hlava státu nazná, že sankční postup je jen obtížně proveditelný, může při snížené míře odpovědnosti inklinovat ke svévolnému konání. Je velký rozdíl, zda se podle určitého článku nepostupuje z důvodu, že potenciálně sankcionovaná osoba koriguje své jednání s cílem neiniciovat řízení vedoucí např. k jejímu odvolání nebo z důvodu, že není realistické splnit procesní podmínky.

b) Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Hlavní princip navrhované právní úpravy spočívá v posílení odpovědnosti hlavy státu za své konání. Při zpracování návrhu se vycházelo z preambule Ústavy, podle níž si KAŽDÝ občan má být vědom svých povinností a skutečnosti, že prezidentu republiky může být uložena povinnost pouze na základě (ústavního) zákona. Konstrukce povinnosti je založena na zásadě, že hlava státu by měla splňovat z hlediska kredibility vyšší nároky, než např. náměstek pro státní službu, který může být podle zákona o státní službě ze své funkce odvolán, jestliže naruší důstojnost své funkce nebo ohrozí důvěru v jeho nestranné rozhodování.

Další princip, který se v navrhované novele Ústavy promítá, se dá shrnout následovně: prezident je povinen dávat přednost zájmům České republiky před jinými zájmy. Navrhovaná úprava tedy nejde tak daleko jako např. u ministrů, kde je nezákonná už samotná existence střetu zájmů, na straně druhé z úpravy vyplývá, který zájem má být při potenciálním střetu zájmů upřednostněn. V tomto smyslu staví návrh novely Ústavy mimo rámec zákona nejen jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky a proti jejímu demokratickému řádu (velezrada), ale též jednání, které je např. „pouze“ ve prospěch firem ovládaných případně (budoucím) prezidentem republiky.

Poslední princip, který je v návrhu novely Ústavy obsažen, spočívá v uplatnění zásady přiměřenosti a postupnosti sankčních opatření, které mohou být uplatněny v závislosti na závažnosti porušení ústavních povinností. V článku 65 odst. 2 se navrhuje institut „žluté karty“ pro prezidenta republiky, která by v podobě pokuty do výše 1 mil. korun mohla být uložena Ústavním soudem na základě podání ústavní žaloby Poslaneckou sněmovnou, a to nejen v případě hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.

V článku 65 odst. 3 je upraven postup, při němž může prezident republiky ztratit prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt. Kromě velezrady, která je již dnes v Ústavě upravena, by se nově jednalo o případy opakovaného porušení Ústavy resp. případů, kdyby sankce udělená podle odstavce 2 nevedla ke zjednání nápravy. Pro tyto případy by Senát již nepotřeboval předchozí souhlas Poslanecké sněmovny k podání ústavní žaloby k Ústavnímu soudu.

c) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

d) Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie.

Právo Evropské unie se na problematiku upravenou předloženým návrhem nevztahuje.

e) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jakož i s obecně uznávanými a dodržovanými zásadami mezinárodního práva.

f) Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí.

Navržená právní úprava nemá přímý vliv na veřejné rozpočty.

Navržená právní úprava by měla vést k odpovědnému postupu prezidenta republiky např. při jmenování členů Bankovní rady České národní banky, což by mělo přispět k příznivému podnikatelskému prostředí České republiky. Požadavek na upřednostnění zájmů České republiky před zájmy cizích mocí, partikulárními či osobními zájmy prezidenta by měl vést v situacích, kdy se bude prezident nacházet ve střetu zájmů, k příznivému hospodářskému nebo jinému dopadu ve prospěch České republiky.

Navrhovaná právní úprava nemá žádné sociální dopady ani dopady na životní prostředí.

g) Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

Úprava nemá dopadů ve vztahu k ochraně soukromí či osobních údajů. Návrh žádným způsobem nemění dosavadní praxi v oblasti ochrany soukromí či osobních údajů.

h) Zhodnocení korupčních rizik.

Navržená právní úprava by měla vést ke snížení korupčních rizik při jmenování členů Bankovní rady České národní banky, jmenování Ústavních soudců, jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu, jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, jmenování a povyšování generálů, pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí, v procesu odpouštění a zmírňování trestů, udělování amnestií nebo např. při udělování státních vyznamenání. Požadavek na odpovědné jednání prezidenta republiky nemusí být nutně naplněn realizací výběrových řízení nad rámec stanovený příslušnými právními předpisy. K omezení korupčních rizik může přispět např. postup, kdy budou kritéria zohledňovaná prezidentem republiky při uvedených právních aktech ex ante deklarována.

Zvláštní část

K čl. I

K bodu 1

Předně se vymezuje pozitivně požadavek odpovědného jednání prezidenta republiky, a to s cílem posílit důvěryhodnost prezidentského úřadu. Dále se v tomto bodě negativně vymezuje okruh jednání, kterého by se měl prezident zdržet, a to s cílem zachování důstojnosti prezidentského úřadu. Pro případy, kdy se kterýkoliv budoucí prezident dostane do střetu zájmů, se staví najisto, že primárně má být upřednostněn zájem České republiky.

K bodu 2

Bod 2 obsahuje dva odstavce. Odstavec 2 lze zjednodušeně popsat jako nově zavedený institut „žluté karty“ pro prezidenta republiky v případech, kdy se dopustí porušení Ústavy i méně hrubým způsobem. V odstavci 3 je standardní institut „impeachmentu“ neboli „červené karty“ pro prezidenta republiky, a to v případě velezrady nebo opakovaného porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.

Stejně jako v platném znění Ústavy může u obou typů sankcí s konečnou platností rozhodnout pouze Ústavní soud. Aktivní legitimace pro podání ústavní žaloby v případě žluté karty se svěřuje do působnosti Poslanecké sněmovny, která v tomto procesu může postupovat bez součinnosti se Senátem. Aktivní legitimace pro podání ústavní žaloby v případě červené karty se (staro) nově svěřuje do působnosti Senátu. Senát však může podle navrhovaného ustanovení postupovat nezávisle na vůli Poslanecké sněmovny jen v případě velezrady, v případě (opakovaného) porušení Ústavy prezidentem republiky může Senát podat ústavní žalobu jen za předpokladu, že předchozí sankce neměla patřičný účinek.

Jeví se jako praktičtější, aby obě komory Parlamentu mohly jednat v obou nastíněných režimech samostatně. Navržená ustanovení mají výrazně větší míru preventivního účinku oproti platné dikci článku 65 odst. 2 a 3, kdy postup podle zmíněných ustanovení se jeví jen obtížně proveditelný. Důležitá je rovněž stupňovitost ukládaných sankcí a možnost reakce Poslanecké sněmovny i na případné méně hrubé porušení Ústavy ze strany prezidenta.

K čl. II

Účinnost navrhované novely Ústavy se stanovuje tak, aby se změny týkaly až nově jmenovaného prezidenta republiky.

Platné znění s vyznačením navrhovaných změn a doplnění Ústavy České republiky

Hlava třetí

Moc výkonná

Prezident republiky

Článek 54

- (1) Prezident republiky je hlavou státu.
- (2) Prezident republiky je volen v přímých volbách.
- (3) **Prezident je povinen jednat odpovědně a zdržet se jednání, jímž se snižuje důstojnost prezidentského úřadu nebo se ohrožuje důvěra v nestranné a spravedlivé rozhodování prezidenta republiky. Prezident je povinen dávat přednost zájmům České republiky před zájmy cizích mocí nebo partikulárními či osobními zájmy.**

Článek 65

- (1) Prezidenta republiky nelze po dobu výkonu jeho funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt.
- (2) **Poslanecká sněmovna může podat ústavní žalobu proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu, a to pro porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Poslanecké sněmovny rozhodnout o uložení pokuty prezidentu republiky až do výše 1 000 000 Kč. K přijetí souhlasu Poslanecké sněmovny s podáním ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců.**
- (3) **Senát může podat ústavní žalobu proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu, pokud opatření podle odst. 2 nevedlo k nápravě nebo pokud se prezident dopustí velezrady. Velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Senátu rozhodnout o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt. K přijetí souhlasu Senátu s podáním ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech senátorů.**