



ZÁPIS
ze 14. schůze

Stálé komise pro Ústavu České republiky (SKÚČR)
která se konala dne 2. října 2019
od 16:00 v Zeleném salonku Kolovratského paláce

společně se Stálou komisí Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury

Přítomni: poslanci a poslankyně Dominik Feri, Vojtěch Filip, Helena Langšádlová, Tomio Okamura, Petr Pávek, Vojtěch Píkal, Kateřina Valachová, Ondřej Veselý, členové senátní ústavní komise Miroslav Adámek, Michael Canov, Martin Červíček, Jiří Dienstbier, Marek Hilšer, Miluše Horská, Zdeněk Hraba, Šárka Jelínková, Zdeněk Papoušek, Jiří Šesták, Miroslav Škaloud, Miloš Vystrčil

Omluveni: poslanci a poslankyně Marek Benda, Pavel Blažek, Jan Farský, Milan Feranec, Stanislav Grospič, Jakub Michálek, Lucie Šafránková, Helena Válková, Marek Výborný, senátor Milan Štěch

Neomluveni: nikdo, všichni členové komise byli přítomní nebo řádně omluveni

Program:

1. Zahájení a informace předsedy komise
2. Hledání shody nad možnostmi změn Ústavy ČR
3. Termín a pořad příští schůze

1. Zahájení a informace předsedy komise

Společné jednání obou ústavních komisí zahájil a moderoval **předseda ústavní komise Senátu senátor Jiří Dienstbier**. Dnešní setkání je věnováno hledání shody nad možnými změnami ústavního pořádku. Senátní pozice je spíše uměřená: zahrnuje prodloužení senátní lhůty na 60 dnů (tomu byla věnována řádka politických jednání v minulém i tomto volebním období), rozšíření působnosti NKÚ za předpokladu provázání s čl. 40 Ústavy, kam bychom kromě zákona o NKÚ rádi doplnili rovněž zákony o ČNB, Ústavním soudu, soudech a soudcích a o státním zastupitelství, také však zmírnění podmínek podání ústavní žaloby s účinností pro dalšího prezidenta republiky, jelikož stávající odpovědnostní režim je málo efektivní.

2. Hledání shody nad možnostmi změn Ústavy ČR

Předsedkyně ústavní komise Poslanecké sněmovny poslankyně Kateřina Valachová považuje prodloužení senátní lhůty za opakovaně projednané a v zásadě dohodnuté; ve sněmovní komisi na tom existuje většinová shoda. S doplněním čl. 40 Ústavy o prováděcí zákon k NKÚ souhlasí; existuje k tomu ostatně i pozitivní usnesení ústavní komise. O zařazení dalších zákonů tak, aby to dávalo dobrý smysl, bychom mohli jednat dnes. Ve Sněmovně existuje výrazná shoda na zavedení tzv. klouzavého mandátu v podobě možnosti člena vlády přenechat po dobu členství ve vládě výkon poslaneckého mandátu

náhradníkovi. Co se ústavní žaloby týče, je přesvědčena, že do celé konstrukce souhlas Poslanecké sněmovny nepatří.

Poslanec Vojtěch Filip lituje především dosud nedosažené shody na ústavní úpravě celostátního referenda. Absenci referenda považuje za ústavní dluh. Byl by rád, kdyby Senát o referendu vážně diskutoval. O podobě čl. 40 Ústavy je jistě možné jednat, ač k tomu mohlo dojít již v souvislosti s přijímáním stykového zákona. Nevadí mu doplnění o zákony o Ústavním soudu nebo o soudech a soudcích, ale má zásadní výhradu k zákonu o České národní bance. Tam vidí přesah ke státnímu rozpočtu a finanční stabilitě vůbec. Kritický je také k doplnění zákona o státním zastupitelství: státní zástupci na tom nemají být lépe než soudci. Rozšířit působnost NKÚ je rozhodně třeba, vazbu na čl. 40 nevidí. S parametry ústavní žaloby by nehýbal, máme-li problém s prezidentskými pravomocemi, máme je přesněji upravit.

Předseda senátní ústavní komise podotkl, že o referendu jsme samozřejmě jednali, „jen“ na jeho přijetí není v Senátu shoda. Jelikož dnes se pokoušíme vymezit, na čem jsme schopni se shodnout, referendum jsme nezařadili. Existence institutu ústavní žaloby nasvědčuje, že případné konflikty v ústavním systému se nemají řešit pouze politicky.

Poslanec Tomio Okamura rovněž upozornil na nenaplnění Ústavy ve věci referenda. Ze Senátu nepřišla žádná odpověď na otázku, jaké má mít ústavní úprava parametry, aby byla pro senátory přijatelná. Ve Sněmovně ústavní většina k dispozici je. Pro další debatu o ústavním pořádku je to velký blok. Přímou volený prezident má být přímo odvolatelný na základě petice např. 10 % oprávněných voličů: je-li pro odvolání více hlasů než při volbě, byl by odvolán. Senátní žaloba byla tak zpolitizována, že samotnému Senátu tuto pravomoc rozhodně přenechat nelze. Rozšíření působnosti NKÚ je správné, měla by zahrnout i hospodaření s koncesionářskými poplatky. Stejně tak podporuje i klouzavý mandát.

Podle **poslance Dominika Feriho** je legitimita i autorita Ústavního soudu vysoká, nic tedy nebrání tomu, aby mohl o ústavní žalobě rozhodovat, je-li podána. Podání ústavní žaloby by svěřil buď Senátu, nebo oběma komorám nezávisle na sobě. Doplnění čl. 40 Ústavy např. o zákon o ČNB je správné, k ohrožení nezávislosti činnosti touto cestou dojít nemůže. Doplnění zákona o státním zastupitelství nic neříká o obsahu zákona, např. o funkčních obdobích vedoucích státních zástupců.

Poslanec Ondřej Veselý by rád mluvil o tom, co nás spojuje.

Senátoru Miloši Vystrčilovi připadá s podivem, že někdo může navzdory textu Ústavy povinnost prezidenta republiky odvolat člena vlády pojímat jako cosi, čemu se může prezident legitimně vyhnout. Ústavní základ pro referendum není formulován jako příkaz, nýbrž jako zmocnění pro možné přijetí příslušného ústavního zákona. Absence referenda tudíž není ústavním dluhem. V jednom případě se ústavní povinnost rozměňuje, v případě druhém se vytváří tam, kde není. Domlouvat se můžeme jen při zachování názorové kontinuity.

Senátor Zdeněk Hraba proti celostátnímu referendu nic nemá, záleží na jeho podobě. Rozšíření působnosti NKÚ vítá, překrývání kontrolních systémů však problém je. Přímá volba prezidenta republiky pozměnila kontext výlučného jmenování Bankovní rady ČNB, resp. kontext vlivu na monetární politiku. Stávající model ústavní žaloby podporuje, protože svědčí tlaku na širokou shodu. Potřebu vyjasňovat limity výkonu kompetencí by přetavil spíše v novou kompetenci Ústavního soudu vykládat ve sporu pravidla ústavního pořádku. Klouzavý mandát mu nevadí; je ostatně primárně věcí poslanců.

Poslanec Petr Pávek by se zásahy do Ústavy nespěchal; přímá volba názorně předvedla potenciál destabilizace. Každé opatření by mělo být promyšleno co do všemožných důsledků, případně i vyvažováno opatřením jiným.

Podle **poslance Vojtěcha Pikala** není debata o formách přímé demokracie omezená na čtyři parametry celostátního referenda. Podmínky ústavní žaloby by učinil součástí širší debaty o postavení prezidenta republiky, včetně míry detailu úpravy přímé volby. Zmírnění by mu nevadilo. Trochu se diví, že elektronizace zákonodárného procesu Senátu vadí i při vypuštění všech přesahů do jednacího řádu Senátu. Do Sněmovny byl podán vládní návrh zavedení stálých volebních termínů a také fixace podoby senátních volebních obvodů. Zvolené řešení je pochybné, volil by spíše méně časté a více promyšlené změny volebních obvodů.

K tomu **předseda senátní ústavní komise** podotkl, že v Senátu byly stále volební obvody a stále volební termíny poptávány. Konkrétní provedení se mu zdá rovněž sporné.

Předsedkyně sněmovní ústavní komise soudí, že jsme měli na počátku zdůraznit zájem na hledání shody. Postavení NKÚ s promítnutím v čl. 40, klouzavý mandát a lhůta 60 dnů se na základě předchozích debat zdály být tématy, na nichž se shodneme nejnázem. Společná jednání by měla pokračovat na základě vzájemného respektu a respektu k Ústavě. Sněmovna finalizuje definitivní podobu ústavní úpravy referenda – hodně záleží na vztahu k mezinárodním smlouvám. T. č. se čeká na teze prováděcího zákona.

Tajemník senátní ústavní komise Jan Kysela upozornil na dopady petrifikace volebních obvodů na rovnost volebního práva, což nevádí ve federacích. Nejsou-li však volební obvody nějakými přirozenými entitami, může být rozbíhání počtu občanů stojících za jednotlivými mandáty problematické, a to potenciálně i s přesahem k podstatným náležitostem demokratického právního státu. Mít ústavní zákon se třiceti stranami příloh je přinejmenším podivnost. Klouzavý mandát se dozajista netýká pouze poslanců, každá ústavní otázka se týká všech. Dopadem může být zmizení motivace členů vlády docházet do Sněmovny, kam nechodí ani dnes, kdy mají o něčem hlasovat. Jiným projevem je oslabení garancí volného mandátu náhradníka, který je poslancem jen tak dlouho, dokud zastupovaný ministr chce. Zatímco plnohodnotný poslanec může svou vládu kritizovat, aniž by o mandát přišel, nepohodlný náhradník může být ze Sněmovny vytlačen. Čl. 40 chrání tam uvedené zákony před změnou ze strany 101 poslanců, čímž přispívá i ke stabilitě institucí jimi upravovaných. Zařazení zákona o ČNB neučiní centrální banku závislou na Senátu tak, jako ani dnes není závislá na Sněmovně.

Poslanec Dominik Feri vyzdvihl vysokou shodu na změně čl. 43 Ústavy, soudě alespoň podle struktury navrhovatelů. Asi bychom se měli věnovat i tomuto tématu.

Předsedovi senátní ústavní komise právě tento návrh příliš blízký není.

Poslankyně Helena Langšádlová obezřetnost k ústavním změnám vítá. Více méně technickou změnou je podle ní prodloužení senátní lhůty a kodifikace stálých volebních termínů. Tady odhaduje shodu největší.

Poslanci Vojtěchu Filipovi nevádí prodloužení senátní lhůty, naopak nepodpoří zvolenou konstrukci stálých senátních volebních obvodů. Nechce se mu „handlovat“ o míru posílení Senátu skrze čl. 40: některé návrhy jsou racionální (zákon o soudech a soudcích), jiné ne (zákon o ČNB). Senát přece nemá získat vliv na státní rozpočet. Klíčové je rozšíření působnosti NKÚ.

Předseda senátní ústavní komise upřesnil, že myšlenka stálých volebních obvodů vychází vstřícně z přání senátorů, kteří však nejspíše většinou mysleli na promyšlené změny cca jednou za dvanáct let, a nikoliv na úplné „zamražení“. Netvrdí však, že podaný návrh nemá podporu. Rozšíření čl. 40 o zákon o ČNB se státním rozpočtem nijak nesouvisí.

Senátoru Michaelu Canovovi nevyhovuje přeskokování mezi tématy.

Předseda senátní ústavní komise měl za to, že podklady avizovaly soustředění se zhruba na čtveřici témat.

Senátor Zdeněk Hraba shledává připravené body jako víceméně neproblémové, proto přidával další témata. K nim by rád dodal posílení nezávislosti státního zastupitelství. Připadalo by mu lepší navázání nejvyššího státního zástupce na Senát.

Poslanec Petr Pávek by se rád věnoval roli prezidenta republiky v procesu sestavování vlády. Udělá vše pro to, aby NKÚ nemohl kontrolovat „samosprávné peníze“; jde o hrubý zásah do práv územní samosprávy, jejíž rozpočty připodobnil spíše rozpočtům rodinným.

Senátorka Šárka Jelínková trochu pochybuje, je-li NKÚ připraven na významné rozšíření působnosti. V debatě o ústavních změnách vidí zřetelnější dělítka mezi komorami než mezi politickými stranami. Každá z komor by se měla napříč kluby shodnout na tom, co je hlavní prioritou. Můžeme se zkusit domluvit jen na dvou třech věcech; další by se vidělo.

Podle **předsedkyně sněmovní ústavní komise** jsou obě komise stále mj. proto, aby se tím dala najevo poptávka po dlouhodobé hlubší diskusi opřené o odborné argumenty. Je lepší hledat shodu na společných jednáních. K dispozici jsou pracovní podklady, z nichž lze vyjít při shodě spíše tematicky omezené. Můžeme však vést i obecnou debatu, jak zásadněji zasáhnout do ústavních vztahů. Je to lepší, než Ústavu vyjasňovat pomocí ústavní žaloby.

Poslanci Vojtěchu Pikalovi připadají předlohy na zavedení stálých senátních volebních obvodů i na změnu čl. 43 Ústavy sporné. Kdybychom se měli bavit o sestavování vlády, doporučuje přidat i postavení vlády ve stavu demise. Každopádně bude třeba mít jasně stanovený program toho, o čem se jedná. Pak bude snazší dosáhnout shody.

Předseda senátní ústavní komise připomněl, že máme poměrně rozsáhlý soubor různých námětů, jenže se obává, že možná shoda bude minimalistická. Základních témat je jen několik a jsou zpracována v podobě víceméně hotových textů. Na příštím jednání bychom takové návrhy měli projednat.

Poslanec Vojtěch Filip podpoří šedesátidenní lhůtu a působnost NKÚ, nikoliv klouzavý mandát. Rád by jednal i o změně způsobu volby senátorů podle australského vzoru, neboť takový návrh podali poslanci KSČM.

Předseda senátní ústavní komise odpověděl, že jeho podobný návrh v minulosti Senátem neprošel.

Podle **poslance Vojtěcha Pikala** však návrh poslanců KSČM není modelem australským.

Předsedkyně sněmovní ústavní komise doporučuje do konce roku uspořádat ještě nejméně dvě společná jednání. Tematických okruhů je několik: přímo volený prezident republiky v ústavním

systemu; změny volebních pravidel; postavení komor (60 dnů, klouzavý mandát, čl. 40 Ústavy). Posledním tématem bychom měli začít.

Předseda senátní ústavní komise by nerad opomněl téma ústavní žaloby. Bude-li odsunuto, už se k němu nevrátíme.

Předsedkyně sněmovní ústavní komise souhlasí se zařazením ústavní žaloby do prvního diskusního bloku.

Poslanec Petr Pávek požádal k jednotlivým návrhům o stručnou kritickou analýzu možných dopadů.

Poslanec Tomio Okamura se zeptal, zda se někdo ptal hnutí ANO na změnu pravidel ústavní žaloby. Jelikož SPD takovou změnu nepodporí, byla by v případě nevěle ANO taková změna neprůchozí a debata tudíž zbytečná.

Předsedkyně sněmovní ústavní komise odkázala na vyjádření představitelů ANO podporujících širokou debatu o ústavních změnách namísto podávání ústavní žaloby.

Senátor Miroslav Adámek souhlasí s tím, že před podáním ústavní žaloby je třeba zmapovat terén prezidentských pravomocí.

Na krátkou diskusi reagovala **předsedkyně sněmovní ústavní komise** přesunutím tématu ústavní žaloby do okruhu postavení prezidenta republiky. Bude je dobré důkladně promyslet, možná i opatřit úvodním referátem.

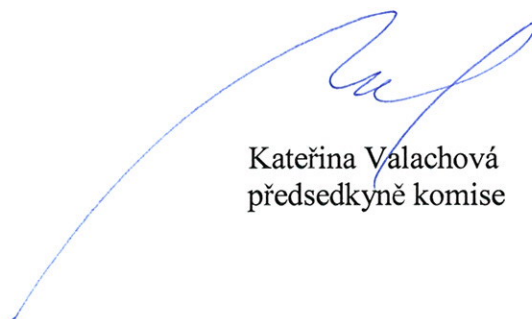
3. Termín a pořad příští schůze

Předsedkyně sněmovní ústavní komise navrhla, aby se v listopadu za pomoci tajemníků a odborného aparátu našly dva termíny pro společné schůze obou komisí. Na první by se projednala výrazně už předjednaná a v podkladech připravená témata – 60 dnů, klouzavý mandát, čl. 40 – kde by se dalo už směřovat k nějakému závěru. Na druhé schůzi by se projednával balíček věnovaný postavení prezidenta republiky po přímé volbě; i k němu by byl připraven podklad. V odborné rovině se v této souvislosti diskutovalo o podmínkách ústavní žaloby a o jmenování vlády, případně dalších kompetencích prezidenta; k tomu by se měla předtím sejít sněmovní ústavní komise i samostatně.

Předseda senátní ústavní komise s tímto jednáním uzavřel, poděkoval všem přítomným za účast a ukončil společnou schůzi.



Vojtěch Filip
ověřovatel zápisu



Kateřina Valachová
předsedkyně komise

V Praze dne 14. října 2019

Zapsali: Jan Kysela, tajemník senátní ústavní komise, a Jan Wintr, tajemník sněmovní ústavní komise

