

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády
ze dne 16. ledna 2008 č. 53

Stanovisko

vlády k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 381)

Vláda na jednání své schůze dne 16. ledna 2008 projednala a posoudila návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 381), a vyslovila s tímto návrhem **nesouhlas** z dále uvedených důvodů.

Navrhovaná redukce imunity poslanců a senátorů jen na jejich ochranu před zadržením a nově též před zatčením a vzetím do vazby, která je podle důvodové zprávy motivována tím, že chráněna má být jen svoboda pohybu poslanců a senátorů s cílem eliminovat případné excesy ze strany moci výkonné, které by směřovaly k zabránění účasti na jednání komory Parlamentu České republiky, se jeví zdánlivě odůvodněně. Nebere však v úvahu to, že úkony orgánů činných v trestním řízení se, pokud jde o omezení svobody pohybu, neomezují jen na zadržení, zatčení a vzetí do vazby. Navrhovaná úprava nezohledňuje institut předvedení podle § 90, resp. § 183 odst. 1 trestního řádu, jehož uplatnění by, byť by se tak stalo zcela v souladu se zákonem, mohlo významným způsobem ovlivnit jednání a rozhodování příslušné komory Parlamentu České republiky.

Pokud jde o úpravu imunity soudců Ústavního soudu, v čl. 86 odst. 1 jsou slova „nebo vzít do vazby“ nadbytečná, neboť vzetí do vazby je podle trestního řádu podmíněno zahájením trestního stíhání (§ 67 a § 68 trestního řádu). Trestní stíhání je podle § 136 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, samo o sobě překážkou výkonu funkce soudce Ústavního soudu. Navrhovaná úprava je zřejmě bez dalšího převzata z ustanovení § 76 zákona o soudech a soudcích, kde má (na rozdíl od soudců Ústavního soudu, na které se vztahuje úprava speciální) své opodstatnění, neboť soudci obecných soudů nemusí být, jak to vyplývá z § 100 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích, po celou dobu trestního stíhání zproštěni výkonu funkce, zatímco u soudců Ústavního soudu jde o překážku výkonu funkce ex lege.

Právní úprava imunity členů zastupitelstev územních samosprávných celků, která má být doplněna do sedmé hlavy Ústavy, je svým obsahem značně nesystematická. Nové znění čl. 103 se zřetelně inspiroje ustanoveními čl. 27 odst. 1 a 2 Ústavy, upravujícími imunitu poslanců a senátorů. Je však třeba vzít v úvahu, že v Ústavě obsažená právní úprava výkonu mandátů poslanců a senátorů je značně širší a neomezuje se zdaleka jen na imunitu. V případě mandátu poslanců a senátorů Ústava upravuje i podmínky volitelnosti (čl. 19 odst. 1 a 2), vznik mandátu (čl. 19 odst. 3), neslučitelnost funkce poslance nebo senátora s jinými funkcemi (čl. 22), zánik mandátu (čl. 24 a 25), imunitu (čl. 27 odst. 3 až 5) a v neposlední řadě i pravomoc Ústavního soudu rozhodovat v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora (čl. 87 odst. 1 písm. f/) nebo právo poslance a senátora odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem svého mandátu, a to i poté, kdy přestal být poslancem nebo senátorem (čl. 28).

Není zřejmé, z jakých důvodů by měla Ústava v případě členů zastupitelstev územních samosprávných celků upravovat právě jen jejich imunitu a ponechávat stranou další otázky, které jsou integrální součástí mandátu jako takového. Jediným důvodem pro navrhovanou úpravu je zřejmě jen to, že členové zastupitelstev obcí a krajů jsou volenými zástupci občanů obcí a krajů a je proto namístě, aby byl řádný výkon jejich mandátu, obdobně jak je tomu u poslanců a senátorů, chráněn imunitou vztahující se k jednání v zastupitelstvu a zajišťující svobodné vyjádření názorů a hlasování ve věci. V úvahu je třeba vzít i to, že povaha mandátu člena zastupitelstva obce nebo kraje je odlišná, což je dáno i historickým vývojem parlamentarismu a územní samosprávy. Parlamentu přísluší přímo z Ústavy zákonodárná moc (čl. 15 odst. 1 Ústavy), zatímco působnost zastupitelstev stanoví „pouze“ zákon (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Účelem imunity je, jak to ostatně připomíná i důvodová zpráva, ochrana zákonodárné moci před zásahy moci výkonné a jde tedy o jeden z projevů dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), v případě územní samosprávy však tato dimenze chybí. Naproti tomu je třeba přihlížet k tomu, že zastupitelstvům obcí a krajů jsou (na rozdíl od Parlamentu, který je orgánem moci zákonodárné) vyhrazeny podle příslušných zákonů (obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze) k rozhodování významné majetkoprávní úkony týkající se nakládání s majetkem územního samosprávného celku. Na základě návrhu by však byla všechna taková rozhodnutí vyňata z rozsahu trestní odpovědnosti, například za trestný čin porušování povinností při správě cizího majetku (§ 255 a § 255a trestního zákona).

Poslanec nebo senátor podléhá podle čl. 27 odst. 2 věty druhé Ústavy za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky nebo Senátu Parlamentu České republiky nebo v jejich orgánech disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, navrhované znění čl. 103 odst. 2 však v případě členů zastupitelstev územních samosprávných celků obdobnou úpravu neobsahuje. Členové zastupitelstev územních samosprávných celků by tak nebyli za projevy učiněné v zastupitelstvu na rozdíl od poslanců a senátorů nijak postižitelní (v úvahu by zřejmě připadala jen občanskoprávní ochrana dotčených osob podle ustanovení občanského zákoníku o ochraně osobnosti), což by ve srovnání s poslanci a senátory znamenalo těžko odůvodnitelnou nerovnost.

Z navrhovaného znění čl. 103 není zcela jasné, a nevyjadřuje se k tomu ani důvodová zpráva, zda by se imunita vztahovala i na členy zastupitelstev městských částí hlavního města Prahy a členy zastupitelstev městských částí a městských obvodů statutárních měst. Městské části hlavního města Prahy a městské části a městské obvody statutárních měst nejsou územními samosprávnými celky ve smyslu hlavy sedmé Ústavy a její ustanovení se na ně nevztahují (městské části hlavního města Prahy a městské části a městské obvody statutárních měst například nemají vlastní majetek, nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky a jejich působnost není až na výjimky stanovena zákonem). Členové jejich zastupitelstev jsou však (stejně jako členové zastupitelstev obcí a krajů) volenými zástupci občanů a je-li tato skutečnost podle důvodové zprávy jediným důvodem pro úpravu imunity členů zastupitelstev obcí a krajů, je z hlediska principu rovnosti v právech přinejmenším sporné, aby jim tato výsada byla upřena, nehledě k tomu, že je poměrně časté, že mnozí členové zastupitelstev městských částí hlavního města Prahy a členové zastupitelstev městských částí a městských obvodů statutárních měst jsou současně členy zastupitelstva hlavního města Prahy, resp. zastupitelstva příslušného statutárního města.