IV.

**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

**I. Obecná část**

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 (Konzervativní změny Ústavy), v němž se vláda zavázala nalézt řešení dosud diskutovaných témat - posílení role Senátu, dobrovolný klouzavý mandát a rozšíření pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu.

Hlavním cílem navrhované úpravy je

1. rozšířit omezený rozsah ústavních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu; návrh novely Ústavy je současně doprovázen novelou zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, která navrhované změny Ústavy konkretizuje,
2. zavést dobrovolný klouzavý mandát poslance v zájmu vytvoření vhodnějších podmínek pro výkon činnosti vlády a jejích členů,
3. upravit podmínky k podání ústavní žaloby Senátu tak, aby k jejímu podání stačilo vyslovení souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců,
4. upravit způsob jmenování členů Bankovní rady České národní banky prezidentem republiky tak, aby jmenování bylo podmíněno souhlasem Senátu.

**A. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

1. **Rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu**

Dosavadní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu je v čl. 97 odst. 1 Ústavy omezena na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Tato rámcově vymezená působnost je na základě čl. 97 odst. 3 Ústavy „rozpracována“ v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, a to především v § 3 tohoto zákona.

Na základě stávající právní úpravy může tedy Nejvyšší kontrolní úřad provádět kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tzn. jiných osob (právnických i fyzických) jen v případě, kdy hospodaří se státním majetkem, včetně finančních prostředků. Úprava obsažená v § 3 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu a dosavadní ústavní vymezení kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu navíc nejsou zcela v souladu.

Uvedené omezení kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu pouze na hospodaření se státním majetkem se v praxi ukázalo jako nedostatečné a bylo překážkou v provedení některých kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu v potřebném rozsahu. V důsledku uvedeného nemůže Nejvyšší kontrolní úřad beze zbytku naplňovat svoji ústavní roli, a to přinášet zprostředkovaně občanům prostřednictvím Parlamentu České republiky, informace o způsobu nakládání s veřejnými prostředky, na jejichž tvorbě se většina občanů podstatnou měrou podílí.

Stávajícím omezeným rozsahem kontrol nakládání s veřejnými prostředky ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu tak Česká republiko zaostává, jak za původními členskými státy Evropské unie, tak i zeměmi přistoupivšími k Evropské unii po roce 1989, které ve velkém počtu již k rozsáhlejší kontrole veřejných prostředků, pokud jde o subjekty s nimi nakládajícími, realizované jejich nejvyššími kontrolními institucemi, přistoupily.

Možnost Nejvyššího kontrolního úřadu prověřovat i nakládání s některými jinými veřejnými prostředky koresponduje zároveň s celoevropskou snahou na udržení zdravých veřejných financí, a to zejména v důsledku negativních zkušeností z poslední celosvětové ekonomické a finanční krize, k jejichž maximální eliminaci v budoucnu byla Evropskou unií přijata řada zásadních opatření. Do našeho právního řádu byla tato opatření implementována zejména zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Podle čl. 18 Limské deklarace o základních směrech finanční kontroly, která je významným a v prostředí Evropské unie všeobecně uznávaným dokumentem Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (INTOSAI), má celá správa veřejných prostředků bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se to odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušného nejvyššího kontrolního úřadu.

V této souvislosti se považuje za vhodné uvést několik příkladů z některých evropských zemí, které mají podobnou ústavní úpravu, jakou se navrhuje zavést i v právním řádu České republiky. Na základě čl. 203 Ústavy Polské republiky může Nejvyšší kontrolní komora kontrolovat hospodaření orgánů státní správy, národní banky, státem založených právnických osob a dalších organizačních jednotek státu, dále hospodaření orgánů územní samosprávy, hospodaření jimi založených právnických osob a dalších organizačních jednotek územní samosprávy a konečně také hospodaření i dalších subjektů, pokud nakládají s majetkem státu nebo územní samosprávy nebo plní finanční závazky vůči státu (ve vztahu k těmto třem okruhům subjektů, jejichž hospodaření může být předmětem kontroly, Ústava současně vymezuje i různá kritéria takové kontroly, přičemž pokud jde o územní samosprávu, posuzuje se vedle legality též racionalita a obvyklá pečlivost při nakládání s majetkem). Články 121 až 128 rakouské ústavy vymezují působnost Účetního dvora Rakouska ve vztahu k hospodaření federace, zemí, okresů a jejich asociací (v Rakousku existuje územní samospráva rovněž na úrovni okresů) a dalších zákonem stanovených právnických osob. Podle čl. 150 Ústavy Slovinské republiky je Účetní dvůr nejvyšším orgánem dohledu nejen nad státním rozpočtem, ale i nad veškerými veřejnými výdaji. Podle čl. 216 portugalské ústavy je Účetní dvůr nejvyšším orgánem pověřeným kontrolou legality veřejných výdajů. Podle čl. 136 španělské ústavy je Účetní dvůr nejvyšším orgánem pro kontrolu účtů a správy majetku státu a veřejného sektoru. V jiných podobách mají zajištěnu kontrolu veřejných financí nezávislými kontrolními orgány další evropské státy. V ekonomicky vyspělých státech, jako je např. Francie, vykonávají audit regionálních a místních samospráv regionální auditní dvory, které mají nezávislé postavení a podobný rozsah pravomocí jako nejvyšší kontrolní instituce ve Francii – Účetní dvůr. Ve Spolkové republice Německo má každá spolková země vlastní orgán externího finančního auditu, který úzce spolupracuje se Spolkovým účetním dvorem na principu rovnosti. Tyto orgány svoji kontrolní činnost zaměřují na to, zda veřejné výdaje splňují všechny náležitosti stanovené právními předpisy a zda byly veřejné prostředky použity hospodárně, efektivně a účinně.

Činnost Nejvyššího kontrolního úřadu nevyúsťuje ve zjednávání nápravy zjištěných nedostatků, neboť se jedná o orgán bez exekutivní pravomoci. Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem vyhledávacím, jehož úkolem je upozorňovat na existující problémy. Jeho činnost tak představuje významnou zpětnou vazbu, která slouží Parlamentu České republiky, vládě, popřípadě dalším orgánům veřejné moci, včetně orgánů územních samosprávných celků, a všem občanům jako informační zdroj, zda jsou při hospodaření s veřejnými financemi dodržovány zákony. Vyhodnocení jeho zjištění je tak významným podkladem pro případné přijetí opatření, ať už ze strany zákonodárného sboru nebo exekutivních orgánů, směřujících ke zlepšení situace v dané oblasti a signály Nejvyššího kontrolního úřadu o negativních zjištěních na úseku hospodaření s veřejnými financemi jsou v současné době pro jejich ozdravení nanejvýš žádoucí.

1. **Dobrovolný klouzavý mandát**

Platné znění Ústavy upravuje neslučitelnost funkcí v čl. 21 a v čl. 22 Ústavy. Současná ústavně právní úprava však nevylučuje souběh výkonu funkce poslance a člena vlády.

S různými formami neslučitelnosti funkcí poslance a člena vlády se lze v hojné míře setkat i v zemích s tzv. parlamentním systémem, jako jsou například Belgie, Nizozemsko, Rakousko, Bulharsko, Estonsko, Portugalsko, Švédsko nebo nejbližší Slovensko. V těchto zemích je na rozdíl od prezidentských systémů, kde dochází k absolutní neslučitelnosti a zániku mandátu, zavedena zvláštní forma neslučitelnosti, tzv. klouzavý mandát, kdy se dočasným poslancem stává náhradník, který nastupuje místo člena vlády.

Slovenské ústavní řešení je velmi stručné (Čl. 77 odst. 2: „*Ak bol poslanec vymenovaný za člena vlády Slovenskej republiky, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje.*“); § 71 odst. 4 zákona č. 180/2014 Z. z., o podmienkách výkonu volebného práva, pak jednoduše uvádí: *„Ak sa mandát poslanca neuplatňuje, nastupuje náhradník.“ Další krátká úprava je v § 10 a 11 zákona č. 350/1996 Z. z., o rokovacom poriadku Národnej rady.*

Rakouská ústava je specifická tím, že v čl. 56 zakotvuje možnost, nikoli nutnost, nechat se v Národní radě po dobu členství ve vládě nahradit:

Čl. 56 odst. 2: *„Vzdal-li se člen spolkové vlády nebo státní tajemník svého mandátu poslance Národní rady, po opuštění tohoto úřadu mu… příslušný volební orgán znovu přidělí mandát, ledaže by se dotyčný během osmi dnů obnovení mandátu vzdal.“*

Čl. 56 odst. 3: *„Tímto obnoveným přidělením končí mandát toho poslance Národní rady, který držel mandát přechodně vystoupivšího poslance, pokud jiný poslanec v témže volebním obvodu, který později vstoupil do Národní rady, neprohlásil vůči volebnímu orgánu při svém povolání, že chce mandát vykonávat jen jako náhradník přechodně vystoupivšího poslance.“*

Současná ústavně právní úprava neumožňuje členům vlády, aby se soustředili plně na výkon funkce člena vlády. Značná časová náročnost souběžného výkonu funkce poslance a člena vlády může vést k absencím při zasedání komor Parlamentu a vyčerpání času ministrů účastí na jednáních sněmovny nesouvisejících s jejich resortem. Tento čas by ministři mohli věnovat výkonu své funkce, zejména řízení svého resortu a zastupování zájmů ČR v zahraničí.

1. **Podmínky podání ústavní žaloby**

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.

Smyslem této změny bylo vytvořit s ohledem na závažnost tohoto návrhu pojistku proti nedůvodným návrhům, které by ve svém důsledku poškozovaly Českou republiku, a zdůraznit tak výjimečnost tohoto institutu, která musí zůstat zachována i poté, co se rozšířil okruh možných ústavněprávních deliktů prezidenta stíhatelných před Ústavním soudem. Tyto důvody lze vztáhnout i ve vztahu k podmínce souhlasu Poslanecké sněmovny s podáním ústavní žaloby, k jejímuž zavedení došlo rovněž teprve touto novelou. Skutečnost, že se k podání ústavní žaloby vyžaduje souhlas kvalifikované většiny členů obou komor Parlamentu, fakticky omezuje možnost jejího podání na případy extrémního pochybení prezidenta republiky při výkonu svých funkcí, avšak až na hranici samotné použitelnosti tohoto ústavního institutu.

1. **Jmenování členů Bankovní rady České národní banky**

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady souvisí se zásadou nezávislosti České národní banky, vyplývající mimo jiné z jejího samostatného zakotvení v hlavě šesté Ústavy a s ohledem na čl. 10 a 10a i z některých ustanovení SFEU, zejména jejího čl. 130, a dále z čl. 14 Protokolu o Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.

Na základě současné ústavně právní úpravy se jedná o pravomoc, jejíž výkon nepodléhá požadavku kontrasignace, a tudíž za něj nikdo nenese ústavně politickou odpovědnost (čl. 54 odst. 3, čl. 63 odst. 3 Ústavy). Výběr konkrétních osob, které budou zastávat tuto funkci, náleží výhradně prezidentu republiky. Při výběru kandidáta na funkci člena Bankovní rady není prezident republiky dle Ústavy vázán návrhem jiného ústavního orgánu. Ani pro vlastní jmenování člena Bankovní rady není Ústavou vyžadován souhlas jiného ústavního orgánu, i když v ústavní praxi již byly opakovaně činěny pokusy o omezení předmětné pravomoci prezidenta republiky.

Prezident republiky je tedy při realizaci předmětné pravomoci omezen pouze kvalifikačními předpoklady pro výkon funkce člena Bankovní rady stanovenými zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Současná právní úprava nemá vztah k principům zákazu diskriminace a rovnosti mužů a žen.

**B. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

1. **Rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu**

Na trend směřující k širšímu rozsahu působnosti nejvyšších kontrolních institucí reaguje nově koncipované znění čl. 97, které pod kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu podřazuje hospodaření s veřejnými prostředky, kterými se podle navazující novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu rozumí zejména majetek nebo dluh státu, jakož i majetek nebo dluh jiné právnické osoby, přičemž navrhovaná novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu tyto jiné právnické osoby vymezuje (fakticky jde o právnické osoby veřejnoprávní povahy).

Vedle toho se navrhuje rozšířit kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu i na další právnické osoby, které by mohly podléhat jeho kontrolní činnosti, a to za předpokladu, že jde o právnické osoby, v nichž má majetkovou účast stát. Takto koncipované znění ustanovení o působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu také vyžaduje souběžnou novelizaci příslušných ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, která konkretizuje okruh těchto právnických osob podléhajících kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.

Nově navrhovaná úprava působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu tedy umožní výkon jeho kontrolní působnosti nejen ve vztahu k majetku státu a státnímu rozpočtu, resp. prostředkům poskytovaným ze státního rozpočtu, jak je tomu doposud, ale i ve vztahu k majetku dalších právnických osob, a to zejména k jejich hospodaření především s veřejnými prostředky, kde by kontrola měla být spíše flexibilnější s tím, že další podrobnosti stanoví prováděcí zákon.

Návrh na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je současně jedním z prostředků realizace cílů, které sledují ozdravení veřejných financí a dosažení vyrovnanosti veřejných rozpočtů, což jsou bezpochyby stěžejní obecné atributy celospolečenského zájmu v současné době. Kromě toho přispěje rovněž k naplnění dalšího předmětu veřejného zájmu, a to zájmu na dosažení zásadně vyšší míry transparentnosti v oblasti veřejných zakázek a snížení prostoru pro korupci ve veřejném sektoru.

Nově předkládaný návrh zákona reaguje na dosavadní průběh přijímání legislativních návrhů, které měly za cíl výše uvedené posílení působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, ale nedošlo k jejich přijetí. V 7. volebním období Poslanecké sněmovny byly projednávány dva samostatně předkládané návrhy zákonů – jednak poslanecký návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 43) a na něj navazující vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 610), který navrhovanou změnu Ústavy prováděl. Rovněž v minulém, 8. volebním období byl předložen poslanecký návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (sněmovní tisk č. 229) a na něj navazující vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 360). Uvedené návrhy zákonů nakonec nebyly přijaty.

Jak již výše zmíněno, nově navrhovaná změna Ústavy je předkládána současně s návrhem zákona, kterým se mění zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu a oba tyto návrhy zároveň reflektují průběh legislativního procesu a proběhlou diskuzi v rámci Parlamentu České republiky nad výše uvedenými sněmovními tisky, jakož i připomínky Legislativní rady vlády.

1. **Dobrovolný klouzavý mandát**

Zvláštním řešením neslučitelnosti funkcí poslance a člena vlády je institut tzv. dobrovolného klouzavého mandátu, kdy mandát poslance za předpokladu, že se tak rozhodne, „sklouzne“ na jeho náhradníka, který kandidoval na kandidátní listině téže politické strany nebo politického hnutí ve stejném volebním kraji. Podrobnosti stanoví volební zákon a jednací řád Poslanecké sněmovny.

Smyslem zákazu vykonávat souběžně funkce je důsledná realizace principu dělby moci a zároveň s ohledem na značnou časovou náročnost výkonu těchto funkcí jejich kumulace může vést k absencím při zasedání Poslanecké sněmovny a vyčerpání času ministrů účastí na jednáních Poslanecké sněmovny nesouvisejících s jimi řízeným resortem. Tento čas by ministři mohli věnovat výkonu své funkce, zejména řízení jim svěřeného resortu a zastupování zájmů ČR v zahraničí.

Důsledkem velkého vytížení ministrů, kteří jsou zároveň poslanci, je nízká účast v hlasování. Například podle České televize průměrná účast při sněmovních hlasováních (2013–2017) činila u 14 ministrů celkem 54 %, průměr za ostatní poslance činil 77 %.

Důvody zavedení institutu klouzavého mandátů do právního řádu České republiky jsou:

1. posílení principu dělby moci a náležité kontroly vlády Poslaneckou sněmovnou, například prostřednictvím interpelací podle čl. 53 Ústavy a činnosti na výborech; poslanec, který je současně členem vlády, sám sebe logicky nezávisle kontrolovat nemůže,

2. výrazné zvýšení množství času členů vlády pro výkon práce na plný úvazek, aby nemuseli trávit celých cca 80 jednacích dnů Poslanecké sněmovny z celkových cca 250 pracovních dnů ročně na plenárních jednáních. Zde by měli být pouze v případech, kdy je jejich účast užitečná (např. interpelace, vyžádání Sněmovny nebo jejího orgánu, předkládané nebo resortní tisky, důvěra vládě atd.). Významně by se snížila nutnost párování a posílila by se akceschopnost mnohdy křehké vládní většiny, pro jejíž návrhy je absence ministrů-poslanců v hlasování riziková. Předseda vlády i ministr zahraničí by navíc měli lepší podmínky pro zastupování zájmů České republiky v zahraničí.

Senát má odlišné postavení od Poslanecké sněmovny, protože na rozdíl od ní existence vlády a její důvěra není od Senátu odvislá. Navíc jsou senátoři voleni v jednomandátových volebních obvodech a volební systém při volbách do Senátu tudíž nedokáže generovat náhradníky, na které by mandát mohl dočasně přejít. V neposlední řadě je pak počet jednacích dnů Senátu o poznání nižší než počet jednacích dnů Poslanecké sněmovny. Nejeví se proto jako potřebné ani možné klouzavý mandát upravovat pro senátory, což by si navíc vyžádalo široké změny volebního systému do Senátu, ve kterém podle současné právní úpravy absentuje institut náhradníka. Senátoři jsou přitom členy vlády jen výjimečně a výkon senátorského mandátu je vnímán jako méně časově náročný než výkon poslaneckého mandátu.

Nevýhodou navrhované úpravy klouzavého mandátu je, že mandát dočasného poslance je skutečně dočasný a nelze dobře předvídat, kdy potenciálně vláda ztratí důvěru Poslanecké sněmovny nebo kdy bude člen vlády odvolán. Situace dočasného poslance je tak nejistá, pokud jde o dobu trvání mandátu.

Pokud jde o výhradu, že zavedením klouzavého mandátu by se oslabil vztah mezi vládou a Sněmovnou, pak je třeba říci, že v českém ústavním systému je tento vztah postaven na důvěře Sněmovny ve vládu. Politické síly, které mají většinu ve Sněmovně, formují vládu s většinou ve Sněmovně a tuto většinu si po dobu volebního období udržují, přičemž samotná účast ministrů v hlasováních či na jednáních mimo jejich gesci nemá na tento vztah vliv. Mechanismy udržování koaliční většiny stran ve Sněmovně jsou dány politickými vztahy uvnitř jednotlivých politických sil a přítomnost ve Sněmovně na ně nemá podstatný vliv. Lze tak očekávat nejvýše zhoršení podmínek pro poslance, pro které bude náročnější si ministra tzv. odchytit přímo na plénu a řešit s ním neformálně vybraný problém. Díky uvolněným dnům navíc si však bude moci ministr s tímto poslancem domluvit standardní schůzku.

Relevantní není ani námitka snížení účasti ministrů ve Sněmovně, která je už teď dle hlasování poměrně nízká. Smyslem ústavních pravidel nemá být samoúčelná účast ministrů na jednání Sněmovny, nýbrž pouze účast ve věcech jejich působnosti a v jiných věcech, kdy tak Sněmovna výslovně rozhodne. Bude tak v praxi mnohem realističtější od ministrů důsledně vyžadovat, aby se zúčastnili písemných a ústních interpelací, kde je účast zatím spíše nedostatečná.

Jak již bylo výše uvedeno v mezinárodním srovnání, předkladatel navrhuje zavedení dobrovolného klouzavého mandátu po vzoru Slovenska, kde mandát nezaniká, ale vykonává ho náhradník. K tomuto řešení se již jednou přiklonila vláda ve svém stanovisku ke sněmovnímu tisku č. 390 z 8. volebního období. Návrh se tak přiklání k tradičnější variantě, která se vyhýbá minulou vládou vytýkaným námitkám ohledně zachování vnitřní logiky textu Ústavy.

Zároveň návrh je postaven na dobrovolnosti klouzavého mandátu po vzoru Rakouska. Tento model respektuje, že člen vlády je zvoleným poslancem, jemu voliči svěřili poslanecký mandát, a tak bude na jeho úvaze, zda se rozhodne poslanecký mandát kvůli zatěžující kumulaci s členstvím ve vládě nevykonávat. Toto rozhodnutí může člen vlády učinit kdykoli, je však nezbytné, aby člen vlády jednou projevenou vůli mandát nevykonávat nemohl vzít zpět, protože tím by se postavení náhradníka stalo už nepříliš praktickým.

1. **Podmínky podání ústavní žaloby**

Ačkoliv smyslem úpravy čl. 65 odst. 3 ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. s účinností od 8. března 2013 bylo poskytnout dostatečnou pojistku proti nedůvodným návrhům, které by ve svém důsledku poškozovaly celou Českou republiku, a zdůraznit tak výjimečnost institutu impeachmentu, požadavek kvalifikované většiny při vyslovení souhlasu s podáním ústavní žaloby na prezidenta republiky v Poslanecké sněmovně prakticky téměř vylučuje využití tohoto institutu.

Překladatel nezpochybňuje důležitost zapojení Poslanecké sněmovny do procedury zahájení ústavněprávního postihu prezidenta republiky, neboť s rozšířením okruhu možných ústavněprávních deliktů prezidenta stíhatelných před Ústavním soudem bylo nutné tuto úpravu vyvážit. Požadavek vyslovení souhlasu Poslanecké sněmovny tak reflektuje závažnost ústavní žaloby a zdůraznění výjimečnosti daného druhu řízení. Z těchto důvodů proto předkladatel zachovává zapojení Poslanecké sněmovny v procesu impeachmentu a nepreferuje ani model, ve kterém by ústavní žalobu mohly podat obě komory Parlamentu samostatně.

Aby však ústavní žaloba byla v praxi využitelným nástrojem, navrhuje se snížení požadovaného kvora k vyslovení souhlasu Poslanecké sněmovny z kvalifikované třípětinové většiny všech poslanců na většinu absolutní, tj. nadpoloviční většinu všech poslanců.

1. **Jmenování členů Bankovní rady České národní banky**

Aby nedocházelo k pochybnostem o postavení prezidenta republiky a o charakteru státního zřízení České republiky jako republiky parlamentního typu, předkladatel navrhuje úpravu nesystémového a dlouhodobě kritizovaného procesu jmenování členů Bankovní rady České národní banky.

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.

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední, ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje, ani nezvýhodňuje, jedno z pohlaví, a nestanoví pro něj odlišné podmínky.

**C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku**

Návrh ústavního zákona sleduje několik dílčích deficitů současné ústavně právní úpravy, dlouhodobě kritizovaných nejen v odborné literatuře.

Návrh na rozšíření působností Nejvyššího kontrolního úřadu je jedním z prostředků realizace dlouholetého cíle směřujícího k ozdravení veřejných financí, snížení prostoru pro možnou korupci a dosažení vyšší míry transparentnosti v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo udělování státních dotací. Absence kontroly všech veřejných prostředků, se kterými hospodaří stát a jeho instituce včetně státních podniků, neumožňuje dnes úplnou kontrolu nad hospodařením státu a nemůže být komplexním podkladem pro případné korekce ze strany exekutivy nebo moci zákonodárné.

Návrh na zavedení dobrovolného klouzavého mandátu poslance naplňuje dlouhodobý požadavek na důslednou realizaci principu dělby moci a zároveň s ohledem na značnou časovou náročnost výkonu funkcí poslance a člena vlády umožní těmto veřejným funkcionářů věnovat se výkonu svých funkcí naplno.

Návrh na změnu podmínek k podání ústavní žaloby na prezidenta republiky realizuje požadavek, aby se tento ústavní institut stal prakticky využitelným prostředkem nápravy současně se zachováním vyvážeností obou komor Parlamentu jako ústavních aktérů v systému brzd a protivah.

Konečně aby nedocházelo k pochybnostem o postavení prezidenta republiky a o charakteru státního zřízení České republiky, navrhuje se předloženým návrhem vyvážit kompetenci prezidenta republiky s respektem k jeho postavení jako politicky neodpovědné hlavy státu ve vztahu ke jmenování členů Bankovní rady České národní banky.

**D. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky**

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 formulovanými v čl. 9 odst. 2 Ústavy a jeho imperativem nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy. 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.

Navrhovaná právní úprava rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se může z ústavněprávního hlediska dotýkat ústavně zaručeného práva na stejnou ochranu vlastnického práva pro všechny vlastníky podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Podle čl. 11 odst. 1 Listiny musí mít vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a stejnou ochranu. Ustanovení rovněž znamená, že ať je vlastníkem veřejnoprávní subjekt popřípadě stát, musí být jeho právní poměry upraveny tak, aby byla pozice těchto zvláštních vlastníků shodná, nikoliv výhodnější, než je pozice ostatních právnických osob nebo osob fyzických.

V daném případě je třeba se ptát, zda subjekty, jejichž hospodaření má být podle návrhu nově Nejvyšším kontrolním úřadem prověřováno, nebudou znevýhodněny popřípadě zvýhodněny například v tom smyslu, že kontrola hospodaření s jejich majetkem bude vyšší; vyšší však v tomto případě bude také zasahování do výkonu jejich vlastnického práva oproti subjektům, na které se kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu vztahovat nemá.

Při řešení je třeba si klást otázku, zda kontrola ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu může být takového charakteru, že zasáhne do výkonu práv, která jsou obsažena ve vlastnickém právu kontrolovaného subjektu. Zde je třeba zdůraznit, že Nejvyšší kontrolní úřad nemá žádnou pravomoc k ovlivnění nebo omezení výkonu vlastnického práva vlastníka. Jeho pravomoci jsou v tomto směru pouze deklaratorního charakteru. Nemůže žádným způsobem omezit dispozice ani jiná práva k majetku, a to ani tehdy, pokud by měl mít pravomoc posuzovat i účelnost, hospodárnost a efektivitu nakládání s majetkem. Omezující vůči dispozicím s majetkem je pouze nepřímá hrozba spojená s kontrolními závěry a výroční zprávou Nejvyššího kontrolního úřadu. Naproti tomu z hlediska ochrany veřejných prostředků je pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu sice nezávazná, ale významným způsobem přispívající k transparentnosti hospodaření. Účelem rozšíření kategorie kontrolovaných subjektů je ochrana prostředků, které mají kvalifikovaný vztah k veřejným prostředkům, svěřeným zprostředkovaně občany. Tento účel je cílem, který je všeobecně uznáván jako nutný, o čemž svědčí nejen existence podobných institucí s rozšiřujícími se pravomocemi v západoevropských státech, ale i stále se zvyšující podíl veřejných rozpočtů ve vztahu k hrubému domácímu produktu.

Koncepce postavení nejvyšších kontrolních úřadů či kontrolních komor je v České republice i v jiných státech zpracována tak, aby sama nezasahovala do vlastnické autonomie veřejnoprávního subjektu, ale aby přispívala k právu občanů na informace o veřejné správě a zajišťovala dodržování zákonnosti při hospodaření s prostředky. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 451/2000 toto pojetí potvrzuje: Nejvyšší kontrolní úřad *„nedisponuje exekutivními, příp. soudními pravomocemi; plní pouze funkci kontrolní s tím, že je oprávněn a povinen výsledky provedených kontrol zveřejnit, a tak upozornit příslušné orgány státní moci na nedostatky zjištěné při kontrole. Nemá však oprávnění ukládat sankce (odhlédnuto od sankcí za porušení procesních předpisů) nebo opatření k odstranění nedostatků. Závěry Nejvyššího kontrolního úřadu se stávají toliko podnětem, případně podkladem pro další postup orgánů státní moci. Kontrolní protokol, obsahující popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, není vykonatelným titulem, nejsou jím ani rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu či o odvolání proti rozhodnutí o námitkách. Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí Nejvyššího kontrolního úřadu sama o sobě nemůže představovat zásah do základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ledaže by Nejvyšší kontrolní úřad překročil své kompetence.“*

Osoby veřejného práva (§ 3a odst. 1 písm. a) a b) návrhu zákona)

Pokud se týká prostředků osob veřejného práva, není zde žádné pochybnosti o tom, že rozdílné zacházení s majetkem v oblasti veřejného práva není žádným způsobem čl. 11 odst. 1 Listiny zakázáno. Pro tento majetek a tyto osoby platí celá řada jiných předpisů, které tyto osoby omezují (zákon o státním rozpočtu, zákony o rozpočtových pravidlech, zákon o hospodaření s majetkem státu, zákony upravující státní a veřejnou službu, zákony zakládající tyto právnické osoby atd.). Jen a pouze zvláštní úprava, rozdílná od soukromoprávní regulace hospodaření a jiného disponování s majetkem, může zajistit, aby osoby veřejného práva, přesněji řečeno jejich orgány a zaměstnanci, hospodařili s majetkem ve veřejném zájmu. K tomu je majetek veřejnoprávních osob výhradně svou podstatou určen. Z tohoto hlediska je rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na hospodaření těchto subjektů jen dalším zvláštním veřejnoprávním předpisem, který veřejný zájem zajišťuje. Nemůže tedy být porušením rovnosti v institutu vlastnického práva.

Osoby soukromého práva (§ 3 odst. 1 písm. c) návrhu zákona)

Pro osoby soukromého práva podle návrhu zákona má platit, že Nejvyšší kontrolní úřad smí kontrolovat podle § 4 odst. 2 návrhu jen soulad jejich hospodaření s právními předpisy, nikoliv aspekt účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Při odpovědi na otázku, zda se osoby soukromého práva, které jsou vyjmenovány v uvedeném ustanovení, neocitají ve znevýhodněném postavení, které by odporovalo čl. 11 odst. 1 Listiny, je třeba vycházet z podobných východisek, jak je uvedeno výše. Kontrolní funkce běžných orgánů obchodních společností je stanovena soukromým právem, pro všechny osoby stejného druhu (názvu) shodně. I když je majetek právnických osob, ovládaných veřejnoprávní právnickou osobou, ve stejném soukromoprávním postavení jako majetek osob, které nejsou ovládány veřejnoprávními korporacemi, neznamená to, že tento majetek a hospodaření s ním nesmí být kontrolováno ještě jinak. Vychází se z myšlenky, že hospodaření je vlastními orgány právnické osoby zabezpečováno a kontrolováno shodnými mechanismy u všech osob stejného typu. Tento mechanismus je však soukromým právem určen pro právnické osoby, jejichž cílem a zájmem je vlastní rozvoj, povětšině zisk. Ale zájmy, které mohou mít zástupci veřejnoprávních osob, kteří obsazují řídící a kontrolní orgány právnické osoby, se mohou lišit od zájmů, které mají běžně řídící a kontrolní orgány v čistě soukromých společnostech. Jejich vztah vůči ovládaným právnickým osobám přitom musí být takový, aby byl zajištěn veřejný zájem při hospodaření s podílem ovládaným veřejnoprávní osobou, a to stejně, jak bylo konstatováno výše u veřejnoprávních osob. Z tohoto důvodu není možno považovat další kontrolní mechanismus vůči hospodaření, tedy mechanismus kontrolující orgány a zaměstnance právnické osoby, za bezúčelný a proto ani odporující čl. 11 odst. 1 Listiny. Tím méně může být odporující ústavnímu pořádku kontrola zaměřená jen na zákonnost hospodaření, jak je navrženo.

Návrh novely Ústavy v části týkající se zavedení tzv. dobrovolného 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 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 a jaké má být rozložení politických sil.

Zavedení institutu tzv. dobrovolného 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.

**E. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie**

Předložený návrh ústavního zákona se netýká práva Evropské unie, předmět úpravy spadá do výlučné působnosti každého členského státu Evropské unie, návrh tak není ani v rozporu se závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, zejména se Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie ani s judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

**F. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Co se týče souladu navrhovaného ústavního zákona s mezinárodními smlouvami, navrhovaná právní úprava není v rozporu s žádnou mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána, jakož i s obecně uznávanými a dodržovanými zásadami mezinárodního práva a s akty práva Evropské unie.

Pro úplnost předkladatel pouze připomíná již zmíněnou tzv. Limskou deklaraci z r. 1977 přijatou na půdě Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI). V této organizaci se sdružují od r. 1953 nejvyšší kontrolní instituce téměř všech členských zemí OSN(v současné době tato organizace sdružuje na 200 nejvyšších kontrolních institucí, z toho zhruba padesát z Evropy).Na IX. kongresu této organizace, konaném v Limě v roce 1977, byl přijat dokument nazvaný Limská deklarace o základních směrech finanční kontroly. Byly v něm doporučeny zásady pro formování nejvyšších kontrolních institucí, které platí dodnes (v r. 2007 byly doplněny tzv. Mexickou deklarací).

Podlečl. 18 odst. 3 Limské deklarace mají všechny finanční operace s veřejnými prostředky bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se to odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušného nejvyššího kontrolního úřadu. Podle čl. 21 Limské deklarace mají mít nejvyšší kontrolní úřady pravomoc uskutečňovat důkladnou kontrolu veřejných zakázek, a to nejen regulérnosti vynaložených plateb, ale i hospodárnosti jejich provádění a prověření jejich jakosti. Podle čl. 23 a 24 Limské deklarace mají kontrole nejvyššího kontrolního úřadu podléhat soukromoprávní subjekty, pokud se na nich podstatně podílí stát, a dále používání subvencí poskytovaných z veřejných prostředků a v případě vysokého podílu subvencí hospodaření též celé subvencované instituce, přičemž zneužití subvencí má mít za následek jejich vrácení.

Limská deklarace sice nemá povahu mezinárodní smlouvy ani jiného pramene mezinárodního práva, je nicméně nejdůležitějším mezinárodně uznávaným dokumentem v dané oblasti, obsahujícím obecný standard postavení a působnosti nejvyšších kontrolních institucí. Rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se naše právní úprava tomuto standardu dále přibližuje.

Dne 22. prosince 2011 přijalo 66. Valné shromáždění Spojených národů rezoluci A/66/209 „podpora efektivity, zodpovědnosti, účelnosti a transparentnosti veřejné správy posílením nejvyšších kontrolních institucí“, jíž mj. „*bere také na vědomí Limskou deklaraci směrnic o principech auditu z roku 1977 a Mexickou deklaraci o nezávislosti nejvyšších kontrolních institucí z roku 2007 a vyzývá členské státy, aby v souladu se svým národním mandátem zavedly principy stanovené v těchto deklaracích*“.

Předložený návrh ústavního zákona je vzhledem k výše uvedenému v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

**G. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky**

Co se týče rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, navržená právní úprava nebude mít dopad na státní rozpočet, neboť se v této fázi změny kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu není navrhováno zvýšení objemu prostředků na činnost Nejvyššího kontrolního úřadu ve státním rozpočtu.

Navrhovaná právní úprava dobrovolného klouzavého mandátu bude mít mírný dopad na státní rozpočet, neboť vzhledem k tomu, že dočasný poslanec vykonává mandát poslance se všemi právy a povinnostmi, náleží mu rovněž právo na materiální zabezpečení v souladu se zákonem 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.

Podle § 2 tohoto zákona má poslanec nárok na plat, náhrady výdajů, naturální plnění a odchodné. Stejný nárok by tudíž měl i dočasný poslanec, přičemž do současné doby je situace taková, že poslanec, který je současně členem vlády, pobírá pouze jeden plat, a to plat, který je vyšší, což je v souladu s § 34 odst. 2 zákona o platu. Vyšším platem je přitom plat ministerský, tudíž za výkon poslaneckého mandátu plat pobírán není. Přesné dopady na státní rozpočet budou závislé na počtu náhradníků, případně jejich zařazení do některého z orgánů Poslanecké sněmovny, výkonu předsednictví či jiné funkce v těchto orgánech. Záležet bude rovněž na délce času, po který bude náhradník vykonávat mandát poslance-člena vlády.

Návrh nemá vliv na podnikatelské prostředí České republiky. Na rozpočty obcí a krajů (ostatní veřejné rozpočty) nebude mít úprava dopad.

**H. Zhodnocení sociálních dopadů, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, dopadů na ochranu práv dětí a dopadů na životní prostředí**

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádné sociální dopady, nemá dopady ani na specifické skupiny obyvatel a nemá ani dopady na životní prostředí.

**I. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Navrhovaná právní úprava žádným způsobem nerozšiřuje dosavadní úpravu týkající se ochrany soukromí a osobních údajů ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. Ostatní navrhované ústavní změny rovněž nemají dopad ve sledované oblasti. V tomto směru je navrhovaná úprava neutrální.

**J. Zhodnocení korupčních rizik**

Pokud jde o zhodnocení korupčních rizik, lze konstatovat, že rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se s určitým časovým zpožděním nepochybně pozitivně projeví v tom, že se přirozeně sníží potenciál osob jednat korupčně, neboť „riziko“ odhalení korupčního jednání při výkonu kontrolní činnosti ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu se zvýší.

Návrh ústavního zákona zároveň provádí závěry jednání Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí ze dne 12. ledna 2018, které řadí rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu mezi tři nejdůležitější opatření v oblasti boje proti korupci.

**K. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

Navrhovaná úprava se nedotýká bezpečnosti nebo obrany státu, nemá tak na ně dopad.

**I. Zhodnocení dopadů na rodiny**

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádné dopady na rodiny, na plnění jejich funkcí s ohledem na počet vyživovaných členů, na případnou přítomnost hendikepovaných členů a rodiny samoživitelů, rodiny se třemi a více dětmi a další specifické životní situace.

**M. Zhodnocení územních dopadů, včetně dopadů na územní samosprávné celky**

Návrh ústavního zákona nerozšiřuje působnost Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky, ani na jejich příspěvkové organizace, či právnické osoby. Z těchto důvodů proto nemá dopady na územní samosprávné celky.

**N. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení se zásadami tvorby digitálně přívětivé legislativy, včetně zhodnocení rizika vyloučení nebo omezení možnosti přístupu specifických skupin osob k některým službám v důsledku digitalizace jejich poskytování (digitální vyloučení)**

Návrh ústavního zákona se netýká digitalizace. Nevylučuje ani neomezuje proto možnosti přístupu specifických skupin osob k některým službám v důsledku digitalizace jejich poskytování.

**II. Zvláštní část**

**K čl. I**

**K bodu 1 (čl. 32a)**

Konstruuje se institut dobrovolného klouzavého mandátu tak, že mandát člena vlády nezaniká. 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 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, 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, Jednací řád Poslanecké sněmovny 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 ustanovení § 3 zákona o jednacím řadu Poslanecké sněmovny.

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.

**K bodu 2 (čl. 40)**

Současně s rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se navrhuje úprava čl. 40, který upravuje tzv. organické zákony. Jedná se o typ zákonů, které provádějí Ústavu a svou podrobnou úpravou dotvářejí základní rámec ústavního a politického systému. Z těchto důvodů se u takového typu zákonů vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu, čímž představuje jeden z klíčových aspektů systému brzd a protivah. V současném výčtu se však jedná pouze volební zákon (v materiálním smyslu), zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, a zákon o jednacím řádu Senátu.

Jelikož tento výčet neobsahuje všechny potenciální zákony, které dotvářejí základní rámec ústavního a politického systému, v minulosti bylo několik snah o jeho rozšíření. Za zmínku stojí zejména senátní návrh novely [Ústavy](about:blank) z roku 2001 (PS 1998-2002 tisk č. 1134/2001), podle něhož měla [Ústava](about:blank) výslovně upravovat kategorii organických zákonů, mezi něž měly patřit zákony o volbách do Parlamentu a zastupitelstev územních samosprávných celků, stykový zákon, jednací řády obou komor Parlamentu, jakož i [zákon o Ústavním soudu](about:blank), [zákon o soudech a soudcích](about:blank), zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, [zákon o České národní bance](about:blank), [zákon o obcích](about:blank), [zákon o krajích](about:blank), [zákon o hlavním městě Praze](about:blank) a zákony o zřízení a působnosti orgánů moci výkonné nezávislých na vládě (tj. nezávislých regulačních orgánů). Doplnění výčtu těchto zákonů v jiném rozsahu předpokládal také vládní návrh novely [Ústavy](about:blank) z roku 2003 (PS 2002-2006 tisk č. 349/2003), ani v jeho případě však nedošlo k jeho přijetí.

Jelikož jedním z hlavních bodů návrhu ústavního zákona je rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, navrhuje se rozšíření organických zákonů podle čl. 40 o zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Zároveň se navrhuje výčet doplnit také o zákon o Ústavním soudu. Vzhledem ke skutečnosti, že výčet organických zákonů se touto změnou rozšiřuje, navrhuje se nové znění čl. 40 tak, aby bylo pro přehlednost rozděleno do písmen. Pořadí, ve kterém jsou zákony uváděny, respektuje pořadí hlav Ústavy.

**K bodu 3 (čl. 65 odst. 3)**

Bod 3 novelizuje čl. 65 Ústavy upravující tzv. impeachment. Do obecné koncepce odpovědnosti prezidenta republiky návrhem ústavního zákona zasahováno není. Navrhovaná změna spočívá pouze v racionalizaci procedury ústavněprávního postihu prezidenta republiky, do kterého byla od ústavního zákona č. 71/2012 Sb., zapojena i Poslanecká sněmovna.

Kvorum k získání souhlasu Poslanecké sněmovny, který je od roku 2013 vyžadován k podání ústavní žaloby na prezidenta republiky Senátem, se navrhuje změnit z kvalifikované třípětinové většiny na většinu absolutní, tj. nadpoloviční většinu všech poslanců. Důvodem k navrhované změně je snaha o posílení praktického využití instrumentu impeachmentu se zachováním zapojení dolní komory Parlamentu v procesu kontroly přímo voleného prezidenta republiky ze strany orgánů moci zákonodárné a k posílení vyváženosti rozdělení státní moci.

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. 3 Ústavy). Souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců je dnes třeba k přijetí návrhu zákona zamítnutého Senátem, či z důvodů aplikace suspenzivního veta prezidenta republiky, k vyslovení nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou nebo k přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu a k přijetí usnesení o souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, jakož i k přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem.

Předložený návrh je tedy výrazem snahy co nejvíce respektovat zavedená pravidla a zvyklosti a vycházet z nich.

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 způsobilosti jej znovu nabýt.

Navržené změny nevyvolávají žádnou potřebu novelizovat zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

**K bodu 4 a 5 ( čl. 97)**

Nové znění čl. 97 Ústavy ve srovnání s nyní platnou úpravou rozšiřuje kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu tak, aby pod jeho kontrolní působnost bylo nově zařazeno i hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má majetkovou účast stát. Nepředpokládá se přitom ale, že by tím měl být dotčen (zúžen) stávající rozsah působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu konkretizovaný v § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 166/1993 Sb., podle kterého vykonává již dnes tento orgán kontrolu u právnických (a také u fyzických) osob, hospodaří-li se státním majetkem, jimiž jsou např. státní podniky a státní fondy, ale, jak vyplývá i z kontrolních závěrů, v zásadě jakékoliv právnické a fyzické osoby.

Nové znění čl. 97 se navrhuje na základě průběhu dosavadních projednávání předchozích legislativních návrhů na změnu Ústavy rozšiřujícím kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu, v Parlamentu České republiky a odráží doporučení členů Legislativní rady vlády. Oproti původním návrhům na změnu tohoto ustanovení není tolik kazuistická a lépe odpovídá normativnímu textu Ústavy, přičemž zachovává zamýšlený okruh oblastí, v rámci kterých by měl Nejvyšší kontrolní úřad vykonávat svoji působnost.

V podstatě se jedná o úpravu “odstupňovanou,” kde v odstavci 1 zůstává upravena kontrola státu, v novém odstavci 2 je upravena kontrola ve vztahu k ostatním veřejným rozpočtům, a to v rozsahu, který stanoví zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, a v odstavci 3 jsou to právnické osoby, ve kterých má stát majetkovou účast.

Zatímco kontrola státu je úplná a bezpodmínečná, rozsah kontroly právnických osob s majetkovou účastí státu lze omezit zákonem a je rovněž možné stanovit jiný obsah kontroly. Návrh doprovodného zákona tak skutečně činí.

Na navrhovanou změnu Ústavy navazuje souběžně předložený návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého se veřejnými prostředky rozumí majetek nebo dluh státu, jakož i majetek nebo dluh jiné právnické osoby, přičemž zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu stanoví, o které právnické osoby, a to veřejnoprávní povahy, jde. Vedle toho se veřejnými prostředky rozumí také prostředky Evropské unie nebo jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté státu na základě mezinárodní smlouvy.

Naproti tomu prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů se podle navrhované změny zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu rozumí prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, ze státních finančních aktiv, z Národního fondu nebo z rozpočtu státního fondu.

Na navrhovanou úpravu čl. 97 odst. 2 a 3 tak reaguje bližší konkretizace okruhu právnických osob, jejichž majetek bude podléhat kontrole Nejvyšším kontrolním úřadem.

Výsledkem kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem je „pouze“ kontrolní závěr jakožto písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle zákona č. 166/1993 Sb. (§ 4 tohoto zákona), který neznamená žádný bezprostřední zásah do činnosti kontrolovaného subjektu.

Pokud jde o kontrolu hospodaření se státním majetkem na úrovni obcí a krajů, např. pokud jde o finanční prostředky poskytované jednotlivými ministerstvy na konkrétní projekty, nedochází navrhovanou právní úpravou ke změnám oproti stávajícímu stavu.

**K bodu 6 (čl. 98 odst. 2)**

Způsob jmenování členů Bankovní rady České národní banky se navrhuje sjednotit se způsobem jmenování soudců Ústavního soudu, čímž dojde k vyvážení rolí jednotlivých ústavních činitelů v ústavním pořádku. Jedná se o odstranění nesystémového a dlouhodobě kritizovaného procesu jmenování členů Bankovní rady České národní banky. Vzhledem ke skutečnosti, že prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný, jeví se jako vhodné opatření zavést součinnost Senátu ve jmenovacím procesu.

Role prezidenta republiky však v tomto ohledu nadále zůstává velmi silná. Prezident republiky nebude při výběru kandidátů, které předkládá ke konfirmaci 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**

Účinnost novely Ústavy se navrhuje stanovit na 1. ledna 2026. Takto stanovené datum nabytí účinnosti zahrnuje dostatečnou legisvakanční lhůtu potřebnou pro zajištění řádné aplikace navrhovaných změn všech zákonů, a to ve vazbě na uvedené navržené ústavní změny.