



US19076642

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0016768/19

Odesílatel: Mojmír Přivara - Mgr. MOJMÍR
PŘÍVARA, advokátní kancelář

Věc: Návrh skupiny senátorů na zrušení části zákona

Doručeno: 29. 11. 2019 22:48:25

K Rukám:

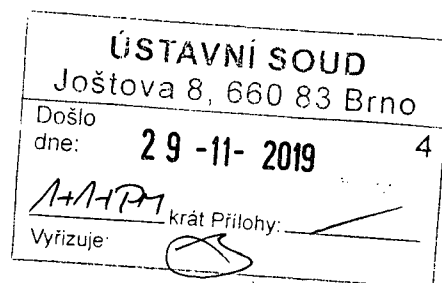
ID zprávy: DZ-105029

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: b5ie6uz

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

**Nepředchází**

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	Návrh-skupiny-senátorů-29112019.pdf		
Podpis je platný	Návrh-skupiny-senátorů-29112019.pdf	SERIALNUMBER=P454509, G=Mojmír, SN=Přivara, CN=Mgr. Mojmír Přivara, OU=1, O="Mgr. MOJMÍR PŘÍVARA, advokátní kancelář [IČ 02481316]", OID.2.5.4.97=NTRCZ-02481316, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 3, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Příloha je validní	plná-moc-Mgr.-Přivara-senátoři-Ústavní-soud.pdf		
Podpis je platný	plná-moc-Mgr.-Přivara-senátoři-Ústavní-soud.pdf	SERIALNUMBER=P454509, G=Mojmír, SN=Přivara, CN=Mgr. Mojmír Přivara, OU=1, O="Mgr. MOJMÍR PŘÍVARA, advokátní kancelář [IČ 02481316]", OID.2.5.4.97=NTRCZ-02481316, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 3, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Podpis je platný	contentMessage.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ

Nepředchází

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2

V Praze dne 29. listopadu 2019

- Navrhovatel: **Skupina 30 senátorů Senátu Parlamentu České republiky**
(dle podpisové listiny),
za kterou jedná senátor **Ing. Vladislav Vilímeč**,
se sídlem kanceláře Zlatnická 195, Klatovy I, 339 01
- Právně zastoupen: **Mgr. Mojmírem Přívarou**, advokátem JP Legal, s.r.o., advokátní
kancelář, IČ: 07421427,
se sídlem Kovářská 1253/4, 301 00 Plzeň
- Další účastníci řízení: **Senát Parlamentu České republiky**,
Valdštejnské náměstí 4, 118 01 Praha 1
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky**
Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

N á v r h

na zrušení ustanovení § 72 odst. 1 věta třetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 47 odst. 1 věta třetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a § 53 odst. 1 věta třetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, všech ve znění zákona č. 263/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (s účinností od 1. 1. 2020)

Prostřednictvím datové schránky

Přílohy:

Podpisová listina senátorů

Plná moc právního zástupce

I.

Předmět návrhu a důvody protiústavnosti napadené právní úpravy

1. Navrhovatel navrhuje zrušení § 72 odst. 1 věta třetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 47 odst. 1 věta třetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a § 53 odst. 1 věta třetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, všech ve znění účinném od 1. 1. 2020, tj. ve znění zákona č. 263/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Ve všech třech dotčených zákonech navrhovatel navrhuje zrušit větu obdobného znění:

„Uvolněnému členovi zastupitelstva obce (resp. kraje, resp. hlavního města Prahy – poznámka navrhovatele), který je poslancem, senátorem nebo členem vlády, poskytuje obec odměnu ve výši 0,4 násobku výše odměny, která by jinak náležela zvolněnému členovi zastupitelstva obce (resp. kraje, resp. hlavního města Prahy – poznámka navrhovatele).“

2. Navrhovatel namítá rozpor napadených ustanovení s ústavním pořádkem, a to zejména s principy demokratického právního státu chráněnými čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) (zde s principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání), s právem občanů na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod [dále jen „Listina“]) a s právem na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny) (zde samostatně i ve spojení s porušením zákazu diskriminace dle čl. 3 Listiny). Napadená právní úprava také ve svých důsledcích představuje nepřiměřený zásah státu do práva územních samosprávných celků na samosprávu v rozporu s čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. Obsah rozporované právní úpravy se navíc jeví jako zjevně nerozumný.

2

II.

Proces přijetí napadené právní úpravy

3. Napadená právní úprava byla do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [dále jen „obecní zřízení“], zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) [dále jen „krajské zřízení“] a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“) vložena zákonem č. 263/2019 Sb., kterým se mění obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze. Návrh předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců dne 12. 9. 2018. Vláda vyjádřila s návrhem zákona souhlas. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve třetím čtení dne 13. 3. 2019. Senát dne 3. 5. 2019 návrh zákona zamítl. O návrhu zákona hlasovala Poslanecká sněmovna znovu dne 24. 9. 2019 a stanovenou většinou návrh zákona přijala. Prezident republiky zákon podepsal dne 8. 10. 2019. Zákon byl vyhlášen dne 18. 10. 2019 ve Sbírce zákonů v částce 115 pod číslem 263/2019 Sb. Účinnosti zákon nabude dne 1. 1. 2020.

III.

Princip právní jistoty, princip legitimního očekávání

4. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že *„ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě*

je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva.“ (např. viz nálezy sp. zn. II. ÚS 487/03). Uplatňování principu legitimního očekávání v právním řádu České republiky se děje vrstevnatě a v různém kontextu. Pro navrhovatele je podstatné, že princip legitimního očekávání je spojován nejen s akty aplikace práva, nýbrž též s určitou mírou stability normativního právního prostředí. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (publikovaném pod č. 318/2009 Sb.) dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavním zákonem o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny byly se zpětnou účinností stanoveny podmínky uplatnění volebního práva (aktivního i pasivního). Jakkoliv zde řešený případ není zdaleka tak křiklavý (nejde o neústavně *ad hoc* zkrácené volební období Poslanecké sněmovny), v určitých rysech existuje relevantní podobnost, jelikož se významně mění podmínky výkonu mandátu zastupitelů, a to v průběhu jejich volebního období.

5. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14 (publikovaném pod č. 299/2015 Sb.) Ústavní soud konstatoval, že „ačkoliv [nepravou retroaktivitu – poznámka navrhovatele] na rozdíl od pravé retroaktivity lze považovat za zásadně přípustnou, ani v jejím případě nesmí být popřena důvěra v právo tam, kde je na straně adresáta právní normy legitimní očekávání, že dosavadní právní úprava bude zachována. Nepravá retroaktivita je v souladu se zásadami právní jistoty a důvěry v právo, je-li vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování "zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, 25, bod 58).“ (bod 34 nálezu)

6. Nelze přirozeně očekávat, že právní úprava zůstane navždy neměnná. Ovšem není možné zásadním způsobem měnit „pravidla hry“ (podmínky výkonu mandátu) uprostřed „jednoho kola“ (probíhajícího volebního období). Po dobu výkonu mandátu člena zastupitelstva územního samosprávného celku je třeba respektovat nastavené bazální parametry. Rozhodnutí kandidátů vstoupit do voleb se rodilo za konkrétních, přesně stanovených podmínek. Nejen, že jako kandidáti mohli investovat osobní prostředky do volební kampaně s určitou mírou pravděpodobnosti následné dlouhodobější finanční saturace, ale také vyhodnocovali, za jakých kompenzačních podmínek budou ochotni věnovat svůj čas práci v zastupitelstvu.

7. V době podání návrhu platná a účinná právní úprava odměňování členů zastupitelstev (v účinnosti do 31. 12. 2019) je nová, neboť byla zavedena zákonem č. 99/2017 Sb., který novelizoval obecné zřízení, krajské zřízení a zákon o hl. m. Praze. Návrh tohoto zákona předložila vláda jako novou komplexní koncepci odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Počátky legislativního úsilí sahají až do 18. prosince 2013, kdy vláda usnesením č. 960 uložila ministru vnitra ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády a ministrem financí a ministrem práce a sociálních věcí zpracovat a do 30. června 2014 předložit vládě analytický materiál, který navrhne novou koncepci odměňování členů zastupitelstev. Výsledný zákon nabyl platnosti 5. 4. 2017 a účinnosti 1. 1. 2018. Důvodová zpráva k zákonu (sněmovní tisk č. 851/0, volební období 2013-2017) prokazuje složitost problematiky a důslednost vyhodnocování jednotlivých variant, což je v kontrastu se způsobem přijetí zákona č. 263/2019 Sb. I když účinnost zákona č. 99/2017 Sb. byla stanovena k začátku následujícího kalendářního roku, podstatné je, že obsah právního předpisu byl znám ještě před konáním voleb do zastupitelstev obcí a dokonce před lhůtou k podání kandidátních listin (31. 7. 2018). Naopak tehdejší členy zastupitelstev obcí zasáhla změna právní úpravy až v posledním roce výkonu jejich mandátu. Členy zastupitelstev krajů zasáhla změna již ve druhém roce výkonu jejich mandátu, šlo však o výrazně menší počet osob a především novou právní úpravou nedošlo k omezení odměn, nýbrž pouze

k racionalizaci jejich vyplácení. Kandidáti do komunálních voleb v roce 2018, respektive noví členové zastupitelstev obcí a hlavního města Prahy měli důvod se oprávněně domnívat, že nová právní úprava, která komplexně nahradila dosavadní právní úpravu odměňování v obecním zřízení, krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze, zůstane po dobu jejich volebního období stabilní, nikoliv, že se po uplynutí cca jednoho roku pro některé z nich změní tak radikálním způsobem, jaký vyplývá z napadené právní úpravy.

8. Nahodile realizované snížení předpokládaných odměn některých členů zastupitelstev o 60 % na prahu teprve druhé čtvrtiny probíhajícího volebního období, a to v krátkém sledu po přijetí komplexní nové právní úpravy odměňování, představuje dle názoru navrhovatele tak výrazné narušení principu právní jistoty, že ani ve světle deklarovaných důvodů rozporované novelizace (úspora veřejných finančních prostředků), pokud by byly relevantní, nemůže obstát a nenaplnuje kritérium únosnosti.

IV.

Právo na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím

9. Podle čl. 21 odst. 4 Listiny mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. V judikatuře Ústavního soudu je dané právo chráněno nejen jako právo na přístup k daným funkcím za rovných podmínek, ale též jako právo tyto funkce nerušeně zastávat a vykonávat dle předem stanovených pravidel (viz např. výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 27/09 či nálezn sp. zn. Pl. ÚS 73/04).

10. Žádný zákon plošně nezakazuje, aby člen zastupitelstva územního samosprávného celku vykonával jinou výdělečnou činnost. Stejně jako je pro řadu lidí běžné, že vykonávají pouze jedno zaměstnání, tak někteří uvolnění členové zastupitelstva preferují limitovat své pracovní aktivity výhradně na agendu spojenou s výkonem veřejné funkce uvolněného člena zastupitelstva. V současné době však nepředstavuje anomálii, pokud člověk pracuje, ať již v pracovněprávním vztahu či jako osoba samostatně výdělečně činná nad rámec standardního pracovního úvazku. Děje se tak z různých důvodů - finančních, nadprůměrné čínorodosti člověka, zájmu o daný předmět činnosti, či z důvodu vzájemného obohacení souběžně vykonávaných aktivit. Kumulace pracovních aktivit je u čínorodých lidí vcelku běžná. S ohledem na to, že zákon v tomto směru nestanoví žádná omezení, nelze upřít rozsáhlejší pracovní vytížení ani členům zastupitelstev územních samosprávných celků. Zásadní je, aby jejich aktivity nad rámec komunálního či regionálního dění nevedly ke střetu zájmů a aby se nestaly příčinou zanedbávání povinností spojených s výkonem veřejné funkce. Pokud právní řád uvolněným členům zastupitelstva umožňuje podnikat (bez omezení a bez ohledu na předmět podnikání), popřípadě i být zaměstnancem v pracovním poměru, jakkoliv to není obvyklé, nelze jim ani bránit ve výkonu jiné veřejné funkce, pro kterou zákon nezakládá inkompatibilitu, a to tím spíše, když jsou v souběhu takových funkcí spatřovány přínosy, jak dovozuje i důvodová zpráva k návrhu zákona č. 263/2019 Sb. (sněmovní tisk č. 273/0, volební období od r. 2017).

11. Nerovný přístup k volené funkci spočívá především v tom, že omezení výše odměn (jakožto součásti pravidel, za nichž se mandát vykonává) dopadá pouze na některé z možných souběhů funkce člena zastupitelstva s jinou funkcí. Napadená ustanovení obecního zřízení, krajského zřízení a zákona o hlavním městě Praze se bez bližšího zdůvodnění zaměřují pouze na souběh člena zastupitelstva územního samosprávného celku s funkcí poslance, senátora či člena vlády. Na rozdíl od zákona 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, se vůbec nezabývají možným souběhem s řadou jiných funkcí. Rozporovaná právní úprava se proto

jeví jako nelogická, vytržená z kontextu a arbitrární. Nelze například dohledat důvody, proč není rovněž řešen souběh funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku na straně jedné a funkce poslance Evropského parlamentu, člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, člena Rady Ústavu pro studium totalitních režimů na straně druhé. Takto založené odlišné zacházení s určitou skupinou zastupitelů z hlediska podmínek výkonu jejich mandátů (a tedy realizace základního práva dle čl. 21 odst. 4 Listiny) oproti zacházení se zastupiteli, na něž napadená právní úprava nedoléhá, není podepřeno žádnými rozumnými argumenty. Svým finančním rozsahem je míra odlišného zacházení zároveň natolik výrazná, že i pokud by sledovala legitimní cíl tvrzený v důvodové zprávě k zákonu (úspora finančních prostředků) a pokud by bylo nalezeno legitimní zdůvodnění toho, proč se na uvolněné zastupitele s příslušným souběhem snížení odměny vztahuje, ale na zastupitele bez souběhu anebo se souběhem jiným nikoliv, nemohla by obstat jako ústavně konformní znevýhodnění dotčené skupiny zastupitelů, protože by nenaplnovala požadavek přiměřenosti prostředků k dosažení daného cíle (např. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 4/19, publikovaný pod č. 302/2019 Sb., bod 42).

V.

Právo na spravedlivou odměnu za práci

12. Podle čl. 28 Listiny mají zaměstnanci právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti stanoví zákon. V tomto případě jsou to obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze. Přestože předmětné ustanovení používá termín „zaměstnanec“, z judikatury Ústavního soudu plyne, že toto pravidlo je aplikovatelné i ve veřejné sféře, např. ve vztahu k soudcům (viz nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 20/15) nebo státním zástupcům (viz nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 17/10, publikovaný pod č. 232/2011 Sb.). Ostatně jednotlivé zákony z oblasti územní samosprávy upravují, že splatnost a výplata odměny a dalších plnění poskytovaných v souvislosti s výkonem funkce členům zastupitelstva, jakož i srážky z nich, odpovědnost člena zastupitelstva za škodu, kterou způsobil obci v souvislosti s výkonem funkce, a postup územního samosprávného celku v případě zjišťování průměrného výdělku, vzdání se práva na odměnu nebo další plnění a v případě smrti člena zastupitelstva se řídí zákoníkem práce. Pro tyto účely se územní samosprávný celek považuje za zaměstnavatele a členové zastupitelstva se považují za zaměstnance (viz § 79 obecního zřízení, § 54 krajského zřízení, § 58b zákona o hl. m. Praze).

13. Podmínky vyplácení odměny jsou dlouhodobě stanoveny jednotlivými dotčenými zákony, v současné podobě s účinností od 1. 1. 2018. Konkrétní výše pak s účinností od 1. 1. 2018 upravuje nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Toto nařízení vlády bylo novelizováno nařízením vlády č. 202/2018 Sb., kterým byly odměny s účinností k 1. 1. 2019 zvýšeny. Lze se důvodně domnívat, že výše jednotlivých částek byly nastaveny jako spravedlivá odměna za vykonávanou práci, přirozeně pouze z hlediska paušálního vyjádření, jelikož reálný objem a náročnost vykonané práce se mohou v konkrétních případech různit. Náhlé snížení odměn o 60 %, jehož příčina vůbec nespočívá ve změně skutkových okolností, vychyluje odměny některých členů zastupitelstev zcela mimo spravedlivý rámec. Nelze přitom přesvědčivě tvrdit, že při souběhu pracovních aktivit musí nutně dojít ke snížení kvality či věnovaného času. Mnoho lidí v různých oblastech pracuje např. 14 hodin denně a rovněž věnuje svým pracovním povinnostem podstatnou část víkendů. Někteří lidé žijí svojí prací, která je naplňuje. Jde o osobní volbu každého člověka, někdy na úkor pestřejšího osobního či rodinného života. Naopak nelze nutně a vždy garantovat bezvadný výkon práce ze strany osob, které zůstávají věrni jedinému úvazku.

14. Členové zastupitelstev nesou soukromoprávní i veřejnoprávní odpovědnost za své jednání v orgánech obce (zatímco poslance ani senátora nelze postihnout pro hlasování v

Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech a požívají širokou trestněprávní a správněprávní imunitu dle čl. 27 Ústavy). V praxi k uplatňování takové odpovědnosti dochází. Při výkonu agendy, která se pojí s výkonem funkce uvolněného člena zastupitelstva, se míra rizika zpravidla zvyšuje. Poskytnutí příspěvku na pojištění rizik spojených s výkonem funkce člena zastupitelstva (§ 80 odst. 1 písm. g) obecního zřízení, § 55 odst. 1 písm. e) krajského zřízení, § 58c odst. 1 písm. g) zákona o hl. městě Praze) je dobrovolná alternativa, kterou nemusí územní samosprávný celek realizovat. Odměna za výkon funkce tak představuje nejen odměnu za samotný výkon práce, nýbrž zahrnuje též jistý kompenzační prvek ve vztahu k rizikům, jimž jsou členové zastupitelstev i přes nejlepší vůli alespoň v jistém rozsahu permanentně vystaveni. Tuto skutečnost je třeba při úvaze o spravedlivé výši odměny uvolněným členům zastupitelstev brát v potaz. S razantním omezením odměny se totiž nepojí žádné snížení odpovědnosti.

15. Nad rámec takto vymezeného porušení práva na spravedlivou odměnu za práci navrhovatel dále podotýká, že argumenty vznesené výše ve vztahu k tvrzenému porušení principu rovnosti v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím lze použít i jako argumenty svědčící o porušení práva na spravedlivou odměnu za práci ve spojení se zákazem diskriminace dle čl. 3 Listiny. I z pohledu tohoto práva dochází totiž k odlišnému zacházení se skupinou zastupitelů oproti jiným skupinám ve srovnatelném postavení, a to bez legitimního a rozumného důvodu, za použití nepřiměřených prostředků.

16. Navrhovatel konečně uvádí, že si je vědom skutečnosti, že právo na spravedlivou odměnu za práci garantované čl. 28 Listiny náleží do skupiny práv, jichž se lze ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích zákonů, které tato práva provádějí. V judikatuře Ústavního soudu se tato skutečnost odráží v uplatňování méně přísného testu ústavnosti zásahu do základních práv, tj. testu racionality. Nicméně, navrhovatel se i v návaznosti na již výše citovanou recentní judikaturu Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19, bod 32) domnívá, že je namístě posuzovat napadenou právní úpravu přísným standardem testu proporcionality, protože dochází nejen k zásahu do práva dle čl. 28 Listiny, ale též k zásahu do významného politického práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, stejně jako k dotčení práva územních samosprávných celků na samosprávu (viz níže).

6

VI.

Nepřípustný zásah státu do činnosti územních samosprávných celků

17. Napadená ustanovení představují ústavně nepřípustný zásah státu do činnosti územních samosprávných celků. Čl. 8 Ústavy garantuje samosprávu územních samosprávných celků. Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem (čl. 101 odst. 1 Ústavy). Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva (čl. 102 odst. 1 Ústavy). Koncept územní samosprávy se nemůže obejít bez aktivních zástupců občanů soustředěných v orgánu, který utváří vůli územního samosprávného celku. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

18. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 263/2019 Sb. (sněmovní tisk č. 273/0, volební období od r. 2017) v části „*Vysvětlení nezbytnosti nové úpravy v jejím celku*“ jako hlavní důvod nové zákonné úpravy uvádí: „*Toto preventivní opatření má samo o sobě potenciál uspořit finanční prostředky v rozpočtech územních samosprávných celků (určené na odměny uvolněných členů zastupitelstev) a zabránit přílišné kumulaci funkcí i odměn, dochází-li k ní primárně za účelem zvyšování získávaných odměn*“. Zákonodárce tak vstupuje

do sféry územních samosprávných celků se záměrem zařídit těmto subjektům úsporu finančních prostředků a přitom zcela opomíjí, že jsou to právě územní samosprávné celky samy, kdo jednak rozhoduje o tom, s jakými funkcemi se bude pojit „uvolnění“, a dále, kým vůbec budou obsazeny exponovanější funkce v radě, popřípadě kdo se stane starostou v obcích, kde se rada nevolí. O složení samotného zastupitelstva pak rozhodují přímo občané ve volbách. Ti jsou zpravidla velice dobře informováni o skutečnosti, že některý z kandidátů je též poslancem, senátorem či členem vlády, a mohou si tak sami učinit úsudek o vhodnosti takové kumulace funkcí. Členové zastupitelstev, u nichž nastane souběh s funkcí poslance, senátora či člena vlády až později, mají rovněž možnost vyhodnocovat, zda jim kumulace funkcí přinese přízeň voličů, či naopak nevolí v příštích volbách. Zákonodárce tak zasahuje do sféry uvážení územních samosprávných celků, respektive jejich orgánů a občanů, kteří územní společenství vytvářejí. Negativa v podobě odnětí takového prostoru uvážení výrazně převažují nad potenciálním přínosem oktrojované úspory, která se v kontextu celkových nákladů na odměny členů zastupitelstev jeví jako zcela marginální. Takový zásah státu, byť ve formě zákona, je zcela nepřiměřený, a představuje tak nepřijatelný zásah do sféry ústavně garantované územní samosprávy. Podstatná je i skutečnost, že ačkoliv důvodová zpráva označuje novelizaci za „preventivní opatření“, nejde rozhodně o prevenci, nýbrž o zásah do již vyjádřené vůle občanů územních samosprávných celků.

19. Již citovaná důvodová zpráva k návrhu zákona č. 263/2019 Sb. hned v samém úvodu obecné části odkazuje na § 34 odst. 2 zákona 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 („*Při současném výkonu dvou funkcí představitele náleží představiteli plat stanovený tímto zákonem, který je vyšší.*“) s tím, že právní úprava souběhu odměn, respektive limitace odměn, je již v právním řádu České republiky obsažena. Takový odkaz však není vůbec přiléhavý, neboť zavedená omezení se týkají představitelů státní moci. Zde je však nutno naopak akcentovat okolnost, že funkce poslance, senátora, člena vlády na straně jedné a funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku na straně druhé představují vztah ke dvěma odlišným právním subjektům (čl. 101 odst. 3), a to v kontextu různých úrovní vertikální dělby moci ve státě.

20. Nelze *a priori* vycházet z toho, že důvodem k souběhu funkce zastupitele a člena Parlamentu či vlády dochází primárně s cílem kumulovat získané odměny. Stejně tak nelze *a priori* stavět na předpokladu, že v předmětném souběhu funkcí bude funkce člena zastupitelstva zanedbávána (viz výše). K takovému důsledku však může paradoxně podněcovat tímto návrhem napadené opatření, neboť ukrájí tři pětiny z odměny člena zastupitelstva, přičemž k finančním omezením za výkon funkce člena komory Parlamentu ČR či člena vlády nedochází. I v tomto směru lze spatřovat podstatný zásah státu do samosprávy, který nesměřuje k ochraně zákona. Zásadní limitace odměny může demotivovat ke kandidatuře ve volbách do zastupitelstva (jakkoliv se většinou člen zastupitelstva územního samosprávného celku až následně stane poslancem, nikoliv obráceně), čímž se územní samosprávný celek stane ochuzený o přínosy, které důvodová zpráva k návrhu zákona č. 263/2019 Sb. zmiňuje.

VII.

Zjevná nerozumnost napadené právní úpravy

21. Navrhovatel se domnívá, že i kdyby napadená zákonná ustanovení sledovala legitimní cíl (úsporu finančních prostředků v rozpočtech územních samosprávných celků), je zákonný prostředek použitý k dosažení takového cíle nejen nepřiměřený, ale nenaplnil by ani mírně přísné kritérium racionality. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 263/2019 Sb. zmiňuje, že se nenavrhuje zavedení neslučitelnosti dotčených funkcí, protože „*transfer*

zkušeností z komunální či regionální sféry do činnosti zákonodárných sborů či vlády (nebo naopak) prostřednictvím osob působících v obou sférách může být prospěšný, a proto není důvod mu takto popřípadě bránit“. Pokud je takový transfer zkušeností vnímán jako prospěšný, měl by pak být podpořen minimálně zachováním stejné výše odměny člena zastupitelstva územního samosprávného celku, jako kdyby k souběhu funkcí nedošlo.

22. Stanovená míra snížení odměny na 0,4 násobek není podepřena žádným racionálním výpočtem, ani slovním zdůvodněním. Z citované důvodové zprávy pouze plyne záměr limitovat odměnu a také záměr nepřistoupit k úplnému odnětí odměny. Stanovení konkrétního čísla bez jakýchkoliv důvodů pak vykazuje rysy nahodilosti. Stanovená míra se nejví jako racionální i proto, že podle současné právní úpravy některým neuvolněným členům zastupitelstev (starosta, primátor, hejtman, místostarosta, náměstek primátora, náměstek hejtmana) lze přiznat odměnu až ve výši 0,6 násobku výše odměny uvolněného člena zastupitelstva (srov. § 72 odst. 2 až 4 obecního zřízení, § 47 odst. 2 až 4 krajského zřízení, § 53 odst. 2 až 4, ve spojení s přílohou nařízení vlády č. 318/2017 Sb.). Důsledkem napadených ustanovení obecního zřízení, krajského zřízení a zákona o hl. městě Praze tak patrně v dotčených případech bude změna uvolněných funkcí na neuvolněné s vyšší odměnou než v případě uvolněných funkcí při souběhu. Současně se otevírá možnost odměny za funkci člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, v níž má územní samosprávný celek podíl, když uvolněným zastupitelům taková odměna nenáleží (srov. § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmu, ve znění pozdějších předpisů). Takové důsledky vykazují rysy absurdity a potvrzují nedostatečnou promyšlenost napadených ustanovení předmětných zákonů.

VIII. Petit návrhu

23. Na základě výše uvedených argumentů navrhovatel žádá Ústavní soud, aby vydal tento

n á l e z:

Ustanovení § 72 odst. 1 věty třetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 47 odst. 1 věty třetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a ustanovení § 53 odst. 1 věty třetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Mgr.
Mojmír
Přívara

Digitálně podepsal
Mgr. Mojmír
Přívara
Datum: 2019.11.29
22:40:26 +01'00'

Ing. Vladislav Vilímc,
senátor
jednající za skupinu senátorů

právně zastoupeni Mgr. Mojmírem Přívarou,
advokátem