

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Kristýna Němejcová

Problematika ztráty mandátu v zastupitelských orgánech ČR

Bakalářská práce

Olomouc 2016

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma ‚Problematika ztráty mandátu v zastupitelských orgánech ČR‘ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 29. března 2016

Na tomto místě bych chtěla velmi poděkovat svému vedoucímu práce panu JUDr. Jaroslavu Sovinskému, Ph.D. za trpělivost a cenné rady a připomínky, které mi byly nápomocny při zpracování této práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	6
Úvod	10
1 Vymezení pojmu mandát	12
2 Právní úprava zániku mandátu poslance a senátora Parlamentu ČR.....	14
2.1 Odepření slibu, složení slibu s výhradou.....	14
2.2 Uplynutí volebního období.....	15
2.3 Vzdání se mandátu	16
2.4 Neslučitelnost funkcí	17
2.5 Ztráta volitelnosti.....	18
2.6 Rozpuštění Poslanecké sněmovny	19
2.7 Smrt, prohlášení za mrtvého.....	21
2.8 Návrh na změnu Ústavy ČR Miroslavy Němcové – sněmovní tisk č. 685	21
3 Zánik mandátu člena zákonodárného sboru před rokem 1989.....	24
3.1 Ústava 1920	24
3.2 Ústava 1948	27
3.3 Ústava 1960	28
3.4 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.....	30
4 Právní úprava zániku mandátu člena zastupitelstva ZÚSC, VÚSC, starosty (primátora) a hejtmana.....	32
4.1 Důvody zániku mandátu členů zastupitelstev ZÚSC.....	32
4.1.1 Den voleb nového zastupitelstva.....	32
4.1.2 Odmítnutí slibu, složení slibu s výhradou.....	33
4.1.3 Rezignace.....	34
4.1.4 Úmrtí.....	34
4.1.5 Neslučitelnost funkcí	35
4.1.6 Ztráta volitelnosti a pravomocné rozhodnutí soudu o odsouzení člena zastupitelstva k nepodmíněnému trestu odnětí svobody	37

4.1.7 Zánik obce (městské části, městského obvodu).....	41
4.2 Důvody zániku mandátu starosty (primátora)	41
4.3 Důvody zániku mandátu členů zastupitelstva kraje	42
4.4 Důvody zániku mandátu hejtmána.....	43
Závěr.....	44
Seznam použitých zdrojů (bibliografie).....	47
Abstrakt.....	52
Klíčová slova	53
Přílohy	54

Seznam použitých zkratk

Úst. ČR	ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
Parl. ČR	Parlament České republiky
ÚS	Ústavní soud podle čl. 83 a násl. Ústavy ČR
NSS	Nejvyšší správní soud
PS	Poslanecká sněmovna
LZPS	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
JŘPS	zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
JŘS	zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
StřZájZ	zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ústav. zákon č. 319/2009 Sb.	ústavní zákon č. 319/2009 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
Ústava 1920	zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava 1948	ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
Ústava 1960, Ústava ČSSR	ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
Ústava 1968	ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů
FS	Federální shromáždění
NS	Národní shromáždění
SNR	Slovenská národní rada
NF	Národní fronta
SL	Sněmovna lidu

SN	Sněmovna národů
ČNR	Česká národní rada
zák. č. 39/1968 Sb.	zákonné opatření Národního shromáždění č. 39/1968 Sb., o ztrátě funkce poslance Národního shromáždění
úst. zák. č. 117/1969 Sb.	ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů, ve znění pozdějších ústavních zákonů
ZÚSC	základní územní samosprávný celek
VÚSC	vyšší územní samosprávný celek
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
zastup. kraje	zastupitelstvo kraje
ústř. org. st. správy	ústřední orgán státní správy
KZř	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

org. složka	organizační složka
KS	krajský soud
TP	trvalý pobyt
OÚ	okresní úřad
MV	Ministerstvo vnitra České republiky

Úvod

Tématem mé bakalářské práce je „Problematika ztráty mandátu v zastupitelských orgánech ČR“. Jedním z důvodů, proč jsem si toto téma vybrala, je skutečnost, že o pojmu mandát je v dnešní společnosti často diskutováno. Domnívám se však, že mnoho lidí neví, za jakých podmínek a zda vůbec může zákonodárce či jiný člen zastupitelského orgánu ČR o mandát přijít. Dalšími důvody jsou zajímavost a aktuálnost této problematiky.

Jedná se o téma, které je velmi široké. Vzhledem k rozsahu bakalářské práce není možné se tímto tématem zabývat úplně a zcela vyčerpávajícím způsobem. Cílem mé práce je vytvořit ucelenou studii současné právní úpravy důvodů, kvůli nimž dochází u členů zastupitelských orgánů ČR k zániku jejich mandátu, provést komparaci důvodů zániku mandátu zákonodárců s úpravou před rokem 1989 a představit alespoň některé z těchto důvodů zániku mandátu u členů vybraných zastupitelských orgánů ČR, kterými se ve své judikatuře zabýval i ÚS.

V práci bude nutné zodpovědět následující výzkumné otázky: Jak je z pohledu *de lege lata* upravena ztráta mandátu u členů zastupitelských orgánů v právních předpisech ČR? Je právní úprava upravující tuto problematiku v českém právním řádu dostačující? Jaké mohou být příčiny, které vedou k zániku mandátu u členů zastupitelských orgánů v praxi v ČR?

Na počátku své práce bych ráda stanovila hypotézu, která zní: Mám za to, že dnešní právní úprava zabývající se ztrátou mandátu v ČR je dostačující. Připouštím však, že v průběhu podrobnějšího zpracování tématu se má hypotéza nemusí potvrdit.

V průběhu bakalářské práce se dále pokusím zodpovědět dílčí výzkumné otázky, které zní: Existují rozdíly v právní úpravě, týkající se ztráty mandátu členů zákonodárského sboru před rokem 1989 v komparaci s úpravou *de lege lata*? Pokud ano, o jaké rozdíly se jedná? Má hypotéza v tomto případě zní následovně: Myslím si, že neexistují rozdíly v právní úpravě týkající se ztráty mandátu členů zákonodárského sboru před rokem 1989 v komparaci s úpravou *de lege lata*.

Ke zkoumání institutu zániku mandátu využiji metodu analýzy, syntézy a komparace. Práce je rozdělena do čtyř kapitol. V první kapitole vymezím samotný pojem mandát z hlediska jeho významu. Předmětem druhé kapitoly bude již úprava *de lege lata* důvodů zániku mandátu poslance a senátora Parl. ČR a návrh na změnu Úst. ČR vztahující se k této problematice. Dále provedu komparaci současné právní úpravy jednotlivých důvodů zániku mandátu poslance a senátora s právní úpravou před rokem 1989. Předmětem komparace v této

kapitole budou především důvody zániku mandátu, které zakotvovala prvorepubliková Ústava z roku 1920, dále důvody, které upravovala Ústava z roku 1948, Ústava 1960 a v neposlední řadě i ústavní zákon ze dne 27. října 1968 o československé federaci. Je nutno říci, že všechny důvody zániku mandátu nejsou pouze obsahem těchto ústav, proto pro bližší obeznámení se s těmito důvody bude nutné nahlédnout i do jiných ústavních zákonů či zákonů, zejména volebních zákonů a jednacích řádů příslušných zastupitelských orgánů. V závěrečné kapitole se zaměřím na úpravu de lege lata důvodů zániku mandátu členů zastupitelstev obcí a krajů, starostů (primátorů) a hejtmanů a představím alespoň některé nálezy ÚS, které se týkaly zániku mandátu členů zastupitelstev obcí.

Pokud mám charakterizovat a zhodnotit použité zdroje, musím konstatovat, že úpravu této problematiky je možné nalézt především v komentářích k právním předpisům a sbornících. Při zpracování této práce budu vycházet z výše zmíněných zdrojů, dále z monografií, z digitální knihovny PS Parl. ČR, ale především z právních předpisů. Co se odborných článků týče, musím říci, že se v nich tato problematika příliš nevyskytuje, čerpat tedy budu pouze z internetových článků vztahující se k tomuto tématu. Dále ve své práci budu vycházet z judikatury ÚS.

Problematika ztráty mandátu členů zastupitelských orgánů není častým tématem pro zpracování prací tohoto typu, doufám tedy, že má práce pomůže problematiku ztráty mandátu lépe pochopit a stane se inspirací pro její další zpracování.

1 Vymezení pojmu mandát

Pojem mandát má v právním odvětví více významů. Jeho význam se odlišuje z hlediska toho, o jakém právu hovoříme. Můžeme jej vyložit jinak ve veřejném, jinak v soukromém právu a jiný význam představuje v právu mezinárodním.

Z hlediska jazykového pochází výraz mandát z latinského slovesa *mandare*, což znamená něco někomu svěřit, ukládat či nařizovat.¹

Ve veřejném právu, z pohledu ústavněprávního je mandát chápán jako *vyjádření povahy vztahu mezi voliči a jejich zástupci*.² P. Holländer mandát vykládá jako *pověření zvolených zástupců lidu (poslanců) v zastupitelském sboru*.³ Mandát bývá též definován jako *zmocnění k zastupování, a to té volebně územní jednotky, kde byl poslanec (ve volebním kraji) či senátor (ve volebním obvodu) zvolen, v příslušné komoře Parlamentu*.⁴

Přestože se pojem mandát ve veřejném právu podstatně odlišuje od pojetí soukromoprávního, původně se některé jeho hlavní složky z práva soukromého vyvíjely.⁵ Z hlediska toho hovoříme o tzv. imperativním mandátu, se kterým se blíže seznámíme v průběhu mé práce. Na rozdíl od práva veřejného, v soukromém právu jde o akt, kterým jedna osoba zmocňuje jinou osobu jednat za ni a jejím jménem.⁶ Jedná se o právní vztah, který označujeme jako zastoupení. Zastoupení lze členit na zastoupení přímé, které je charakteristické především tím, že právní úkony činí zástupce vlastním jménem a na účet zastoupeného a zastoupení nepřímé, neboli projev vůle prováděný zástupcem svým jménem a na svůj účet, avšak s povinností tato práva a povinnosti převést na zastoupeného. Ke vzniku institutu zastoupení dle NOZ může dojít buď na základě smlouvy o zastoupení (tzv. smluvní zastoupení), dále na základě zákona (tzv. zastoupení zákonné) anebo rozhodnutím soudu o opatrovnictví.

Co se týká práva mezinárodního, zde se s tímto pojmem můžeme setkat po první světové válce, kde byl vykládán jako *poručenské právo* mocností, které zvítězily nad mocnostmi, jejichž kolonie byly poraženy.⁷ Později tuto mandátní soustavu nahradilo tzv. mezinárodní poručenství, spravované členskými státy OSN. Cílem poručenství bylo posílení

¹ REJŽEK, Jiří. *Český etymologický slovník*. 1. vydání. Praha: Leda, 2001, s. 361.

² FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 405.

³ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 305.

⁴ MLSNA, Petr. In KLÍMA, Karel. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 254.

⁵ FILIP: *Ústavní právo České republiky*, s. 405.

⁶ BLACK, H. C.; NOLAN, J. R.; NOLAN-HALEY, J. M. *Blackův právní slovník*. Svazek II. 6. vydání., v ČR I. vyd. Praha: Victoria publishing, 1993, s. 886.

⁷ MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva- 1. díl*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2002, s. 659.

mezinárodního míru a bezpečnosti, podpora povznesení obyvatel poručenských území a postupné dospění tohoto území k nezávislosti, ke které nakonec došlo, a byl splněn účel této soustavy poručenství.⁸

⁸ Tamtéž, s. 692.

2 Právní úprava zániku mandátu poslance a senátora Parlamentu ČR

Veškeré skutečnosti, které způsobují zánik mandátu člena zákonodárského sboru, jsou souhrnně stanoveny v čl. 25 Ústavy ČR. Jedná se o výčet právních skutečností tzv. mimovolního charakteru, označovaných jako právní události a právní úkony. Mezi právní události lze typicky zařadit uplynutí volebního období a mezi právní úkony naopak odepření slibu, složení slibu s výhradou či samotné vzdání se mandátu.⁹ Z pohledu práva je tento výčet důvodů zániku mandátu taxativní. Úst. ČR nepřipouští, aby právní předpis na úrovni zákona rozšiřoval tyto důvody o jiné právní skutečnosti.¹⁰ Ačkoli Úst. ČR zákonu neumožňuje dále rozšiřovat tyto příčiny zániku mandátu, nezakazuje jednacím řádům komor podrobnější úpravu procesních podmínek některých způsobů zániku mandátu.¹¹

2.1 Odepření slibu, složení slibu s výhradou

Důvody způsobující zánik mandátu poslanců a senátorů jsou dle výše uvedeného čl. 25 Úst. ČR následující. Jedná se o odepření slibu nebo složení slibu s výhradou. Je důležité nejdříve uvést, kdy k povinnosti složit slib dochází. Povinnost složit slib zákonodárci bez výjimky vzniká vždy na první schůzi, které se účastní.¹² Podrobné podmínky pro složení slibu upravují jednací řády obou komor, a to zcela shodně, v § 4. Ten uvádí, že předsedající dá nejprve znění slibu přečíst, poté následuje poslancovo resp. senátorovo pronesení slova „slibuji“ a podání ruky tomu, do jehož rukou je slib skládán. V závěru je složení slibu stvrzeno poslancovým či senátorovým podpisem.

Složení slibu jako úkon znamená, že poslanec či senátor uznává svůj mandát a s ním i všechna práva a povinnosti, která se na jeho výkon váží. Jde o ztotožnění se s reprezentativním mandátem, jenž má zákonodárce vykonávat v zájmu všeho lidu.¹³

Jestliže však poslanec či senátor ztratí zájem na složení slibu či má jiné důvody, pro které nemá zájem funkci poslance či senátora vykonávat, smí odepřít slib. Odepření slibu je

⁹ BAHYLOVÁ, Lenka. In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky- Komentář*, Praha: Linde Praha, 2010, s. 378 (čl. 25 Ústavy).

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ JIRÁSEK, Jiří. Postavení členů Parlamentu. In JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*, Praha: Leges, 2013, s. 172.

¹² Čl. 23 odst. 1 a 2 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

¹³ BAHYLOVÁ: In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky (čl. 25 Ústavy)*..., s. 378.

možno charakterizovat buď jako různorodý výslovný projev vůle, že tento slib poslanec resp. senátor nesloží anebo vůbec nepřistoupení k jeho složení.¹⁴ Odepření slibu se kromě konkludentního jednání může dít také na základě ústního či písemného sdělení.¹⁵

Další možností, jak může poslanec (senátor) vyjádřit svůj nesouhlas, je složit slib s výhradou. Podle Syllové má tento institut dvě varianty výkladu. Dle první je výhrada pojímána jako *takové vědomé vyjádření poslance nebo senátora, které by znamenalo omezení nebo změnu obsahu slibu*, kupříkladu vyjádření: „slibuji s výjimkou...“.¹⁶ Podle druhé varianty výhradou rozumíme vědomé složení slibu, avšak v odlišném znění než jaké je uvedeno v čl. 23 Úst. ČR. Autoři Sládeček, Mikule a Syllová se přiklánějí k variantě první a tedy ke změně obsahu slibu jako skutečné výhradě proti stanovené formulaci slibu.¹⁷ Jiní autoři si složení slibu s výhradou vykládají tak, že jeho prostřednictvím si člen komory klade různorodé podmínky před vlastním skládáním slibu, upravuje si text slibu či určuje dovětek jako ústní doprovod v procesu skládání slibu.¹⁸ Za složení slibu s výhradou nelze považovat situaci, kdy se poslanec či senátor přefekne nebo nedodrží ústavní text slibu. Z pohledu zákonodárce je totiž předpokládáno, že k přečtení slibu došlo ve znění ústavou zakotvené formulace.¹⁹

Jak institut odepření slibu, tak institut složení slibu s výhradou mají v konečném důsledku za následek zánik mandátu ex nunc.²⁰ Pokud člen komory bude chtít později svou výhradu odvolat, jeho mandát to neobnoví.²¹

2.2 Uplynutí volebního období

Dalším důvodem zániku mandátu poslance nebo senátora je uplynutí volebního období.²² U poslanců se má na mysli uplynutí pravidelného volebního období, které činí čtyři roky, u senátorů uplynutí pravidelného volebního období, které je šestileté. Uplynutí volebního období jako jedna z příčin zániku mandátu člena zákonodárského sboru, vychází

¹⁴ Mlčením (konkludentně) složení slibu na první schůzi komory odepře. MLSNA, Petr. In KLÍMA, Karel. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl. 2. vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 261 (čl. 25 Ústavy).

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 204 (čl. 25 Ústavy).

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ MLSNA: In KLÍMA, Karel. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině* (čl. 25 Ústavy)..., s. 261.

¹⁹ Tamtéž, s. 262.

²⁰ Neboli zánik mandátu s okamžitou platností.

²¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky Komentář* (čl. 25 Ústavy)..., s. 204.

²² Čl. 25 písm. b) ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů

z jednoho z předpokladů ústavní demokracie, kterým je periodicita voleb.²³ LZPS v čl. 21 odst. 2 poukazuje na fakt, že volby se musí konat ve lhůtách, které nepřesahují pravidelná zákonem stanovená volební období. Není tedy možnost mandáty poslanců a senátorů následně prodlužovat, ačkoli existuje výjimka, která toto umožňuje.²⁴ Výjimku připouští ve svém ustanovení ústavní zákon o bezpečnosti. Jedná se o mimořádné situace, za kterých lze tuto lhůtu zákonem prodloužit.²⁵

U poslanců PS dochází uplynutím volebního období současně k hromadnému zániku mandátů všech poslanců.²⁶ Okamžik počátku běhu volebního období je stanoven na den, ve kterém jsou poslanci ve volbách zvoleni (tj. druhý den voleb) a okamžik konce běhu volebního období zase na den shodující se s číslem a měsícem dne zvolení.

Uplynutím volebního období u senátorů dojde k zániku jejich jednotlivých mandátů, a to vždy po šesti letech u jedné třetiny z nich. Šestileté volební období senátora začíná běžet přímo v den, kdy byl zvolen a končí dnem, jehož číslo a měsíc se shoduje s číslem a měsícem dne zvolení.²⁷ Může však nastat taková situace, kdy všichni senátoři nebudou zvoleni přímo ve stejný den. Pokud totiž v prvním kole voleb dojde k tomu, že senátor již získá mandát, jeho volební období bude začínat a končit dříve než u senátorů, kteří byli zvoleni až ve druhém kole.

Pokud dojde během volebního období, pro které byl poslanec zvolen, k zániku jeho mandátu, je na jeho místo dosazen tzv. poslanec náhradník. U senátorů jsou v tomto případě vyhlášeny ve stanoveném volebním obvodu doplňující volby.²⁸

2.3 Vzdání se mandátu

Mandát člena zákonodárního sboru dále zaniká jeho vzdáním se. Z širšího hlediska je vzdání se mandátu nebo též rezignace jednostranným, projevem vůle, jehož následkem je ukončení členství poslance resp. senátora, v jedné z komor Parlamentu v době před uplynutím

²³ MLSNA: In KLÍMA, Karel. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině* (čl. 25 Ústavy)..., s. 263.

²⁴ Tamtéž.

²⁵ V čl. 10 stojí, že: *Jestliže po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky na území České republiky neumožní konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, lze zákonem lhůty prodloužit, nejdéle však o šest měsíců.*

²⁶ BAHYLOVÁ: In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky- Komentář* (čl. 25 Ústavy)..., s. 379.

²⁷ Tamtéž, s. 380.

²⁸ Tamtéž.

volebního období.²⁹ Detailněji je tento způsob zániku mandátu popsán v čl. 24 Úst. ČR, aby nedocházelo k nejasnostem.

Poslanec a senátor má oprávnění se svého mandátu vzdát na základě prohlášení, které provádí na schůzi své členské komory nebo brání-li mu v provedení tohoto osobního prohlášení nějaké závažné okolnosti, může tak učinit způsobem, který stanoví zákon. Tímto zákonem se má na mysli JŘPS a JŘS. Ustanovení § 3 obou zákonů považuje za způsob stanovený zákonem, takový, který je učiněn prohlášením sepsaným formou notářského zápisu (ne staršího než jeden měsíc) a doručeným předsedovi Sněmovny nebo Senátu. V případě poslance, pokud je notářský zápis doručen ve lhůtě delší jeden měsíc ode dne jeho vyhotovení, je takové prohlášení poslance považováno za neplatné. Jestliže toto prohlášení však učiní senátor a to více než třicet dnů před doručením, jeho mandát tím nezaniká.³⁰ Okamžikem doručení prohlášení ve formě notářského zápisu dochází u poslance či senátora k zániku mandátu. Není možné, aby k zániku došlo již v době vyhotovení notářského zápisu.

Poslanec i senátor má právo se svým prohlášením libovolně nakládat a vzít jej i zpět, ale to vše pouze do doby, než je takové prohlášení doručeno předsedovi Sněmovny nebo Senátu.³¹

2.4 Neslučitelnost funkcí

Za další důvod zániku mandátu poslance či senátora je považována neslučitelnost funkcí. Tomuto pojmu se zvlášť věnuje ustanovení čl. 22 Úst. ČR.

Neslučitelnost, která bývá často označena slovem inkompatibilita, patří mezi významné podmínky výkonu funkce zákonodárce. V inkompatibilitě je odrážen princip dělby moci a snaha o zabránění soustředěnosti moci z jednotlivých pilířů státní moci v rukou jednoho člověka.³² Osobě, která zastává určitou funkci, ať už funkci poslance či senátora, je zakázáno spolu s touto funkcí vykonávat ještě nějakou další funkci.

Ústavou ČR je u členů Parlamentu okruh neslučitelných funkcí poněkud omezen. Zákonodárci je zakázáno vykonávat funkci prezidenta republiky. Pokud je poslanec či senátor do této funkce zvolen a nevzdá se svého mandátu, mandát pozbývá platnosti dnem, kdy se

²⁹ SYLLOVÁ: In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 24 Ústavy)..., s. 197.

³⁰ Tamtéž, s. 199.

³¹ BAHYLOVÁ: In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky- Komentář* (čl. 24 Ústavy)..., s. 376.

³² BAHYLOVÁ: In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky- Komentář* (čl. 22 Ústavy)..., s. 365.

ujal úřadu prezidenta.³³ Mnoho autorů uvádí jako příklad vznik neslučitelnosti funkce u Václava Klause. Ten se v době výkonu svého poslaneckého mandátu stal prezidentem republiky. K zániku jeho poslaneckého mandátu však došlo až ve chvíli, kdy složil prezidentský slib. V opačném případě, pokud by se prezident ucházel o členství v jedné z komor Parlamentu, jeho prezidentský mandát by zanikl již zvolením do funkce poslance či senátora.

Členovi zákonodárského sboru je dále zakázáno zastávat funkci soudce jakéhokoli soudu i ÚS. Zákonodárce pozbývá svůj mandát (nevzdal-li se ho ještě před jmenováním do funkce soudce) v momentě, kdy se ujal funkce soudce (u ÚS složením slibu a u soudce ostatních soudů jmenováním do funkce).

Ostatní funkce neslučitelné s funkcí člena Parlamentu upravuje zákon.³⁴ Neslučitelné jsou z pohledu StřZájZ například funkce spadající do pracovněprávních vztahů nebo služebních poměrů k ČR nebo funkce jmenované či funkce, ve kterých se rozhoduje při výkonu státní správy.³⁵ Výčet funkcí neslučitelných s funkcí zákonodárců je velmi široký. Inkompatibilita je upravena v řadě dalších zákonů.

2.5 Ztráta volitelnosti

Ztráta volitelnosti je dalším důvodem, kvůli němuž u zákonodárce dochází k zániku jeho mandátu. Představuje situaci, kdy zákonodárce nesplňuje všechny podmínky, které jsou k jeho platnému zvolení do funkce vyžadovány. Za podmínky volitelnosti poslance či senátora považuje Úst. ČR vyjma jiných i státní občanství ČR a omezení svéprávnosti.

Podle ustanovení § 40 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, dochází u občana ČR k pozbytí státního občanství ČR jedině na základě jím učiněného prohlášení o vzdání se státního občanství ČR. Zdržuje-li se trvale v cizině, není v ČR přihlášen k TP a je zároveň občanem cizího státu či žádá o nabytí cizího státního občanství a zmíněné prohlášení činí ve spojení s nabytím tohoto státního občanství. Současná právní úprava tedy umožňuje dvojí státní občanství. Podle dřívější právní úpravy zákona o státním občanství k pozbytí státního občanství ČR mohlo dojít v okamžiku získání cizího státního občanství. Jestliže zákonodárce získal cizí státní občanství, své české byl povinen pozbyt. Bylo to zejména z toho důvodu, aby u poslance či senátora nedošlo ke vzniku bipolitismu,

³³ Čl. 22 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

³⁴ zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ Např. ministerstva, jiné správní úřady, státní zastupitelství, bezpečnostní sbory, ozbrojené síly ČR atd.

který byl českými ústavodárci odmítán. Považovali za vyloučené, aby se na výkonu zákonodárné moci v ČR mohly podílet i osoby, které nejsou spojeny s ČR státoobčanským svazkem.

Objeví-li se pochybnosti o tom, zda došlo k zániku mandátu poslance či senátora z důvodu ztráty volitelnosti či neslučitelnosti výkonu funkce zákonodárného sboru podle zmíněného čl. 25, rozhoduje o této věci v řízení podle § 90 až 95 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, nálezem ÚS.

Druhou možností ztráty volitelnosti je omezení svéprávnosti. Svéprávnost (před účinností NOZ způsobilost k právním úkonům) patří k nezbytné podmínce výkonu funkce člena Parl. ČR. Je důležité, aby ji zákonodárce splňoval po celou dobu výkonu své funkce. K omezení svéprávnosti dochází na základě pravomocného rozhodnutí soudu.³⁶ Ten určí v rozhodnutí rozsah omezení.³⁷ Je nutno konstatovat, že mandát zákonodárce zaniká *ex constitutione*, to znamená přímo z Úst. ČR a není proto potřeba žádného deklaratorního rozhodnutí, jež by tento stav nebo tuto skutečnost potvrzoval.³⁸ Takovou skutečnost konstatoval ve svém usnesení NSS.³⁹

2.6 Rozpuštění Poslanecké sněmovny

V čl. 35 Úst. ČR je samostatně a podrobně rozebrán další důvod zániku mandátu a tím je rozpuštění PS. Jak už z názvu vypovídá, jde o rozpuštění PS, tento důvod se tudíž bude týkat pouze poslanců. Obsahem Úst. ČR není žádné ustanovení, které by upravovalo rozpuštění horní komory Parl. ČR, z toho plyne, že Senát je nerozpustitelný.⁴⁰

Klíma říká, že z obecného hlediska je rozpuštění parlamentu chápáno jako nástroj, s jehož pomocí je možné vyslovit se politickému suverénu, lidu, koho z dvojice parlament – vláda podporuje.⁴¹ Rozpuštěním dochází k vyústění konfliktu mezi parlamentem a vládou. Jedná se o reakci na vládu, která nemůže vládnout bez podpory parlamentu, který není s to vygenerovat vládu jinou.⁴² Dle Říhové rozpustitelnost parl. též představuje jednu ze

³⁶ § 55 – 65 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

³⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. § 8 Status poslance a senátora: Zánik mandátu. In PAVLÍČEK, V. a kolektiv. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2 aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 768.

³⁸ MLSNA, Petr. In KLÍMA, Karel. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině* (čl. 25 Ústavy)..., s. 264.

³⁹ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2006, sp. zn. Vol 32/2006

⁴⁰ SYLLOVÁ: In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 35 Ústavy)..., s. 268.

⁴¹ KYSELA, Jan. In KLÍMA, Karel. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině 1. díl. 2.* Vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 314, 315 (čl. 35 Ústavy).

⁴² Tamtéž, s. 315.

základních podmínek rovnováhy parlamentního systému založenému na svrchovanosti zákonodárné moci a principu tzv. sdílené moci.⁴³

O rozpuštění dolní komory Parl. ČR rozhoduje výlučně prezident republiky.⁴⁴ Rozpuštění PS je u prezidenta bráno jako možnost a oprávnění. Povinnost prezidenta rozpustit Sněmovnu upravuje čl. 35 odst. 2 Úst ČR, o kterém budu hovořit níže.

Důvodem rozpuštění PS je nevyslovení důvěry nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy PS.⁴⁵ Jelikož je vláda odpovědna PS, je pro existenci vlády nezbytné, aby jí PS vyslovila důvěru. Tento druh rozpuštění podle tohoto ustanovení je chápáno jako poslední krok při neúspěšném sestavování vlády postupem uvedeným v čl. 68 odst. 2, 3, 4 Úst. ČR. Podle čl. 68 odst. 2 je prezident samostatně oprávněn jmenovat předsedu vlády a na jeho návrh i ostatní členy vlády, a to dvakrát po sobě. Jestliže ani jedné takto sestavené vládě PS nevysloví důvěru, výběr předsedy vlády (premiéra) je na předsedovi PS. Pokud není ani v tomto případě sněmovnou vyslovena vládě důvěra, jedná se o stav, u kterého není možno jej s ohledem na zájem o řádný chod státu nadále prodlužovat.⁴⁶

Specifický důvod rozpuštění PS je obsahem čl. 35 odst. 1 písm. b). Dle něj může být PS rozpuštěna, pokud se neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry. Specifická je především ta část, že za neprojednání návrhu hrozí PS sankce ve formě rozpuštění.⁴⁷ Právě na projednání je totiž vázána otázka důvěry. Sněmovna tudíž nebude rozpuštěna za neschválení návrhu zákona. Aby došlo ke skutečnému rozpuštění PS z tohoto důvodu, nesmí PS do tří měsíců skončit s projednáváním vládního návrhu zákona, čili nesmí se o něm usnést.⁴⁸

K rozpuštění PS prezidentem republiky může též dojít z důvodu přerušení zasedání PS po dobu delší, než je přípustné.⁴⁹ Tento důvod patří k nejméně pravděpodobným. Za maximální přípustnou dobu přerušení se považuje doba delší než sto dvacet dnů v roce (čl. 34 odst. 2 Úst. ČR). V době, kdy je zasedání PS přerušeno, utichá činnost PS i činnost jejich orgánů. Dochází též k zastavení zákonodárného procesu a Senát Parl. má právo přijímat zákonná opatření. Dlouhodobá nečinnost sněmovny je nepřípustná a je tedy nutné ji z hlediska toho rozpustit.⁵⁰

⁴³ ŘÍHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie*. 2. vydání. Praha: Portál, 2002, s. 60.

⁴⁴ Čl. 62 písm. c) ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů

⁴⁵ Čl. 35 písm. a) ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů

⁴⁶ BAHYLOVÁ: In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky- Komentář* (čl. 35 Ústavy)..., s. 446.

⁴⁷ KYSELA: In KLÍMA, Karel. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině* (čl. 35 Ústavy)..., s. 317.

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ Tamtéž, s. 318.

⁵⁰ Tamtéž.

Prezident republiky může PS rozpustit i tehdy, pokud nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, přestože její zasedání nebylo přerušeno a v té době došlo k jejímu opakovanému svolání ke schůzi. Za opakované svolání PS ke schůzi se považuje takové svolání, které je uskutečněno alespoň dvakrát v průběhu této tříměsíční lhůty.⁵¹ Důvodem rozpuštění PS není její neusnesení se, ale fakt, že není k usnášení se způsobilá, tudíž že po tuto dobu nedošlo ani jednou k setkání jedné třetiny poslanců, jak je uvedeno v čl. 39. odst. 1 Úst. ČR.⁵² Dochází tedy opět k nečinnosti sněmovny a ustrnutí zákonodárského procesu.

Ústav. zákonem č. 319/2009 Sb., došlo s účinností ode dne 14. 9. 2009 k novelizaci čl. 35 vložení nového odst. 2. V něm se uvádí, že: *Prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustí, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců.* Toto ustanovení tak jen dále rozšiřuje čl. 35 o další možnost, jak PS rozpustit.⁵³

Poslední odst. 3 čl. 35 konstatuje, že PS nesmí prezident republiky rozpustit tři měsíce před skončením jejího volebního období, ačkoli by byl splněn kterýkoli z důvodů uvedený v odst. 1. Účelem tohoto ustanovení je *zabránit negativnímu ovlivnění přípravy a průběhu volební kampaně i vlastních voleb, v době kdy by rozhodoval Senát.*⁵⁴

2.7 Smrt, prohlášení za mrtvého

Vedle těchto ústavou taxativně uvedených důvodů zániku mandátu člena Parl. není možno vynechat další důvod, a to důvod zcela logický. Je jím smrt či prohlášení poslance nebo senátora za mrtvého. Přestože tento důvod zániku mandátu člena Parl. není nikde v Úst. ČR zakotven, je zřejmé, že pokud poslanec či senátor zemře, není již možné, aby svou funkci nadále z objektivních důvodů vykonával. Z tohoto důvodu dochází k zániku jeho mandátu.⁵⁵

2.8 Návrh na změnu Ústavy ČR Miroslavy Němcové – sněmovní tisk č. 685

Bývalá předsedkyně PS Miroslava Němcová předložila dne 17. května 2012 PS návrh na změnu Úst. ČR. Cílem tohoto návrhu bylo rozšířit důvody zániku mandátu poslance

⁵¹ BAHYLOVÁ: In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky- Komentář* (čl. 35 Ústavy)..., s. 449.

⁵² PAVLIČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky*. 1 díl. Ústava České republiky. Praha: Linde, 1994, s. 109.

⁵³ BAHYLOVÁ: In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky- Komentář* (čl. 35 Ústavy)..., s. 449, 450.

⁵⁴ PAVLIČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky*. 1. díl. Ústava České republiky. Praha: Linde, 1994, s. 110.

⁵⁵ BAHYLOVÁ: In BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky- Komentář* (čl. 25 Ústavy)..., s. 383.

a senátora Parl. ČR, obsažené v čl. 25. Na základě této změny měl mandát poslance a senátora zaniknout i z důvodu pravomocného odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

V důvodové zprávě Němcová uvádí, že tento návrh je reakcí na dlouhodobý deficit ústavní úpravy. Podle Němcové platné znění Úst. ČR počítá s případem, že poslance či senátora je možné vydat k trestnímu stíhání, ale už nepočítá s možností pravomocného odsouzení pro spáchaný trestný čin. Za existence pravomocného odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody není podle Němcové totiž dost dobře možné mandát vykonávat. V důvodové zprávě dále uvádí, že takovéto odsouzení odráží zvýšenou závažnost jednání a lze jej považovat za neslučitelné s posláním a obsahem mandátu poslance nebo senátora.

Vláda, které byl zmíněný návrh PS předložen, ho na své schůzi projednala a zaujala k němu příslušné stanovisko. Je nutno říci, že ze strany vlády se tento návrh netěšil velkému úspěchu, spíše naopak. Vláda totiž ve svém stanovisku konstatuje, že *natolik závažná otázka, jako je zánik mandátu poslance či senátora, by měla být podrobena velmi široké odborné i politické diskusi, aby se předešlo nepřiměřenému zásahu do nerušeného výkonu mandátu a tím i do aktivního a pasivního volebního práva.*⁵⁶ Dále uvádí, že návrh ústavního zákona například neřeší otázku, jak by mělo být postupováno v případě, jestliže by pravomocný rozsudek byl mimořádným opravným prostředkem či stížností k ÚS posléze zrušen. Je totiž předpokládáno, že by na uvolněný mandát nastoupil náhradník (v případě senátora by proběhly doplňující volby a byl by zvolen nový senátor) a jak je ze strany vlády usuzováno, ani po zrušení takového pravomocného odsuzujícího rozsudku by nemohlo dojít k obnově již zaniklého mandátu. Ze stanoviska je také patrné, že se vláda zabývala i takovou situací, kdyby byl poslanci či senátorovi uložen jiný druh trestu než trest odnětí svobody či situací uvedenou v čl. 19 Úst. ČR, ze které vyplývá, že za poslance nebo senátora může být zvolen občan České republiky, který se dopustil trestného činu a je ve výkonu trestu odnětí svobody. Takový výkon nepředstavuje překážku volitelnosti, a tudíž by bylo nutné novelizovat rovněž čl. 19 Úst. ČR o další odpovídající překážku, která by také vedla k zániku mandátu.

Ústavní návrh prošel do 1. čtení dne 15. 2. 2013, kde byl přikázán k projednání Ústavně právnímu výboru. Nakonec došlo k ukončení projednávání tohoto sněmovního tisku, a to s koncem volebního období.

Tento návrh měl ze strany poslanců a senátorů své stoupence, ale čelil i mnoha pochybnostem. Odpůrci návrhu vytýkali zejména jeho jednoduchou podobu, v jaké byl

⁵⁶ Sněmovní tisk. 685/1. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=685&ct1=1>>.

předložen.⁵⁷ Stoupenci naopak tento výklad zákona podpořili s tím, že by to byla ostuda mít ve sněmovně odsouzené poslance k nepodmíněnému trestu.⁵⁸

Z mého pohledu vzhledem ke všem kauzám z posledních několika let, kdy se zákonodárci dopouštěli mnoha excesů a nelegálních činností, jako například řízením v opilosti, úplatkářstvím atd., musím konstatovat, že se zcela ztotožňuji s tímto návrhem a jsem pro jeho realizaci. Není možné, aby veřejný funkcionář, který reprezentuje Parl. ČR a především lid, vykonával svůj mandát i přes své odsouzení. Dle mého názoru by tím byla snížena důvěra občanů v zákonodárskou moc a celý politický aparát vůbec.

⁵⁷ KOPECKÝ, Josef. *Vzít mandát odsouzenému politikovi jen tak nepůjde, zjistili poslanci* [online]. zpravy.idnes.cz, 18. dubna 2013 [cit. 8. března 2016]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/poslanci-resili-zmenu-ktera-zbavi-mandatu-odsouzeneho-politika-p82-/domaci.aspx?c=A130418_183151_domaci_kop>.

⁵⁸ ČT24. *Bude se odejmutí mandátu odsouzeným týkat i nyní odsouzených zákonodárců?* [online]. ceskatelevize.cz, 13. června 2012 [cit. 8. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1164858-bude-se-odejmuti-mandatu-odsouzenym-tykat-i-nyni-souzenych-zakonodarcu>>.

3 Zánik mandátu člena zákonodárného sboru před rokem 1989

3.1 Ústava 1920

Pro hlubší uvedení do tématu je nezbytné krátce představit jednotlivé ústavy. Tato Československá Ústava 1920 je většinou považována za jedinou, definitivní ústavu, která je výsledkem třetího ústavou nově vzniklého samostatného státu. I přesto, že oplývá řadou nedostatků lze ji pokládat za nejtihnější ústavu v historii Československa vůbec.⁵⁹ Je nutno vyzdvihnout její demokratickou povahu, která se projevovala především i v zakotvení parlamentní soustavy, která je pro nás v kontextu celé práce stěžejní. Moc zákonodárna podle této ústavy byla svěřena do rukou NS, které bylo složeno ze dvou sněmoven, PS a Senátu.⁶⁰

Postavení poslanců a senátorů v roce 1920 bylo prvorepublikovou ústavou upraveno takovým způsobem, že členové Parlamentu nesměli od nikoho přijímat příkazy, došlo tedy k vyloučení imperativního mandátu.⁶¹ V reálu to fungovalo tak, že členové Parlamentu byli poplatní svým politickým stranám, jejichž vedení se podílelo na rozhodování o stanovisku při hlasování. Jednota při hlasování příslušníků jednotlivých stran byla sankcionována. Pokud se poslanec či senátor odchýlil od takového stanoviska, nemusel příště kandidovat, mohlo dojít k jeho vyloučení z příslušné politické strany a hrozilo mu tak i zbavení mandátu tzv. volebním soudem.⁶² Institut volebního soudu byl doplněním volebního systému. Volební soud potvrzoval platnost voleb do parlamentu. Rozhodoval i o pozbytí mandátu poslance či senátora při vyloučení z politické strany, avšak jeho rozhodnutí v této otázce zůstávala sporná.⁶³ Volební soud byl koncipován jako *ochránce zákazu imperativního mandátu proti tušené moci politických stran*.⁶⁴

Nyní k úpravě jednotlivých důvodů zániku mandátu. Je třeba zmínit, že ani jedna z dosavadních československých ústav neobsahovala ustanovení, které by se podobalo dnešnímu ustanovení čl. 25.⁶⁵ Úprava skutečností způsobující zánik mandátu poslanců či senátorů byla v Ústavě 1920 a v jejich prováděcích předpisech neucelená.

⁵⁹ PEŠKA, Pavel. Československá ústava z roku 1920. In PAVLÍČEK Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 2. díl Ústavní právo České republiky. Část 1. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 53.

⁶⁰ Tamtéž, s. 60.

⁶¹ Ten vyjadřuje vázanost zákonodárce příkazy svých voličů, kteří jsou oprávněni ho kdykoli odvolat.

⁶² Tamtéž, s. 61.

⁶³ Tamtéž, s. 62.

⁶⁴ MATĚJKA, Jan. Ústavní listina Československé republiky v patnáctém roce svého života. In HÁCHA, Emil. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*, Bratislava: Právnická fakulta, 1934, s. 85.

⁶⁵ SYLLOVÁ: In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 25 Ústavy)...., s. 202.

Dle této prvorepublikové ústavy a zákonů, které ji prováděly, mandát člena NS zanikal z důvodu odepření slibu nebo složením slibu s výhradou.⁶⁶ Ztrátu poslaneckého mandátu z důvodu odepření slibu nebo složením slibu s výhradou dle § 6 odst. 3 jednacího řádu PS NS, prohlašoval na první schůzi předseda vlády, jinak předseda sněmovny.⁶⁷ U senátorů ztrátu mandátu prohlašoval taktéž předseda vlády, jinak předseda senátu.⁶⁸ Důvod odepření slibu či jeho složení s výhradou se i přes několik rozdílů bezpochyby shoduje s dnešní úpravou.

Mandát člena NS zanikal shodně jako mandát člena Parl. ČR dle nynější úpravy uplynutím volebního období. Tehdejší úprava však obsahovala několik odlišností. Za tyto odlišnosti lze považovat délku volebního období (dnešní PS 4 roky a Senát 6 let) a rozpustitelnost senátu (dnešní Senát je nerozpustitelný). Volební období tehdejší PS trvalo 6 let, volební období Senátu 8 let.⁶⁹ Již při přípravách Ústavy 1920 se uvažovalo o tom, že by byl Senát částečně obnoven a i o tom, že by pracoval kontinuálně a byl nerozpustitelný.⁷⁰ Nakonec se prosadilo stanovisko, že je potřeba zvolit Senát na delší časové období než PS a že je třeba rozpouštět obě komory NS najednou. Toto ustanovení podstatně oslabilo funkci Senátu v NS. Je nutno dodat, že k uplynutí volebního období nedocházelo u členů stálého výboru.⁷¹

Ústava 1920 jako další důvod zániku mandátu uváděla vzdání se mandátu. Úprava této skutečnosti zániku mandátu v této ústavě i v ústavách pozdějších však nebyla nijak podrobná.⁷² V Ústavě 1920 v § 21 je pouze zmínka o možnosti členů obou sněmoven vzdát se kdykoli svého mandátu.

Jak již bylo na začátku této podkapitoly zmíněno, k první republice a k institutu vzdání se mandátu se váže praxe politických reversů. Politické reversy se týkaly jak poslanců, tak senátorů, proto, kde je psán poslanec, myslí se tím i senátor. Tyto reversy představovaly *závazek poslance vzdát se mandátu v případě, že vystoupí z politické strany, za níž v parlamentních volbách kandidoval.*⁷³ Jednalo se tedy o jakousi *dohodu o budoucím vzdání*

⁶⁶ § 22 odst. 3 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁷ Dostupné na: <http://psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2750_02.htm>.

⁶⁸ § 6 odst. 3 zákona č. 326/1920 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ § 11 a § 16 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuze v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: ÚSD ČSAV, 1992, s. 12.

⁷¹ SYLLOVÁ: In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 16 Ústavy)..., s. 144.

⁷² SYLLOVÁ: In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 24 Ústavy)..., s. 197.

⁷³ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996, s. 350.

se mandátu.⁷⁴ Kandidáti či už zvolení poslanci resp. senátoři v reversu podepisovali, že *držba mandátu vázána jest bezpodmínečně na příslušnost ke straně, která jej kandidovala.*⁷⁵ Praxe politických reversů vycházela z poslaneckého a senátorského mandátu jako mandátu volební strany nikoli mandátu samotného poslance či senátora.⁷⁶ O reversích, v případech kdy se poslanci následně odmítli svého mandátu dobrovolně vzdát, rozhodoval volební soud. Volební soud konstatoval, že poslanci podepsáním reversu *uzavřeli platnou dohodu se svou volební stranou o tom, že se vzdávají výhody podržeti svůj mandát i tenkrát, když svoji stranu opustí, i když neděje se tak z důvodů nízkých a nečestných.*⁷⁷

Dalším důvodem zániku mandátu člena NS byla ztráta volitelnosti. Úprava byla vložena do § 13 zákona č. 125/1920 Sb., o volebním soudě. Volební soud o skutečnosti, že nastala ztráta volitelnosti anebo, že člen přestal být příslušníkem své strany, rozhodl do osmi neděl ode dne, kdy došlo k oznámení této skutečnosti předsedou příslušného sboru. Rozhodnutí volebního soudu se mohla domáhat i volební strana, za kterou byl kandidát ve volbách zvolen. K platnosti rozhodnutí volebního soudu byla nutná přítomnost nadpoloviční většiny všech přísedících (neboli náhradníků) a všech tzv. votantů.⁷⁸ Votanti byli přizváni do pléna právě v případě, mělo-li se rozhodnout o ztrátě mandátu člena NS, který přestal být z důvodů nízkých nebo nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen či z důvodu neslučitelnosti podle zákona ze dne 18. června 1924, č. 144 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti).⁷⁹ Konkrétní počet votantů byl stanoven na čtyři a pořadí, ve kterých nastupovali, určoval prezident vždy na počátku kalendářního roku.⁸⁰

Rozpuštění sněmovny je dalším důvodem zániku poslaneckého či senátorského mandátu, který tato Ústava upravovala. Ve srovnání s ustanovením této prvorepublikové ústavy je současné ustanovení o možnosti rozpuštění komory Parl. značně omezeno. Ustanovení této Ústavy 1920 zdaleka neobsahovalo tolik podmínek pro naplnění institutu rozpuštění jako současné ustanovení čl. 35. V § 31 odst. 1 Ústavy 1920 bylo uvedeno, že *President republiky má právo rozpouštět sněmovny.* Odst. 2 zakotvoval, že toto právo nesmělo být užito posledních 6 měsíců volebního období prezidenta a že pro jakýkoli úkon

⁷⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 24 Ústavy)..., s. 198.

⁷⁵ PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní souvisej. 2. díl.* Praha: Československý Kompas, 1935, s. 1349.

⁷⁶ SYLLOVÁ: In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 24 Ústavy)..., s. 198.

⁷⁷ PEŠKA: *Československá ústava a zákony s ní souvisej...*, s. 1349.

⁷⁸ Tamtéž.

⁷⁹ § 9 odst. 2 zákona č. 125/1920 Sb., o volebním soudě, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ Tamtéž.

prezidenta moci vládní nebo moci výkonné bylo zapotřebí kontrasignace odpovědného člena vlády.⁸¹ Jak již bylo uvedeno v jedné z předchozích kapitol, podmínka kontrasignace už dnes neplatí. V období první republiky docházelo k rozpouštění obou sněmoven zároveň. Bylo to zejména z toho důvodu, že pokud by prezident republiky rozpustil pouze jednu z komor, nemohla by druhá komora podle ustanovení § 29 Ústavy 1920, které předepisovalo paralelní zasedání komor, zasedat.⁸²

Neslučitelnost (inkompatibilita) jako další důvod zániku mandátu, byla v Ústavě 1920 podrobně rozebrána. Prvorepubliková ústava obsahovala kazuistický výčet všech funkcí neslučitelných s výkonem poslaneckého či senátorského mandátu.⁸³ Členovi NS bylo zakázáno spolu s touto funkcí vykonávat např. funkci župana, okresního náčelníka, či člena ÚS nebo přísedícího soudu volebního.⁸⁴ Prvorepubliková ústava na rozdíl od dnešní Úst. ČR neobsahovala možnost stanovit další neslučitelné funkce zákonem. Upravila však střet zájmu, který byl rozveden v zákoně č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti). Tento doplňující zákon k prvorepublikové ústavě a předchůdce i inspirátor dnešního zákona o střetu zájmů upravoval zákaz některých činností pro členy NS. K zakázaným činnostem patřily takové činnosti, které vedly právě ke střetu zájmu funkce člena NS s jeho soukromým zájmem. Jednalo se například o různé typy výdělečné činnosti vykonávané pro stát nebo pro subjekty, které byly se státem spojeny.⁸⁵ Rozhodování o inkompatibilitě bylo v té době svěřeno inkompatibilnímu výboru parlamentní komory NS, případně podalo-li předsednictvo komory návrh, i zmíněnému volebnímu soudu. Tento výbor či volební soud následně členovi komory nařídil, aby neslučitelnou činnost ukončil.⁸⁶

3.2 Ústava 1948

Realizaci Ústavy 1948 předcházela diskuze v období národně-osvobozovacího boje o tom, zda se má ústavním základem Československého státu stát podstatně změněná a doplněná Ústavní listina z roku 1920, nebo zda má být v návaznosti na veškeré ústavní

⁸¹ § 68 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸² SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 197 (čl. 24 Ústavy).

⁸³ SYLLOVÁ: In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 22 Ústavy)..., s. 189.

⁸⁴ Podrobně viz § 20 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ SYLLOVÁ: In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář* (čl. 22 Ústavy)..., s. 189.

⁸⁶ Tamtéž.

změny (dekrety prezidenta Beneše či realizaci Košického vládního programu) přijata ústava nová. V roce 1945 bylo o všem rozhodnuto. Zvítězil názor politických stran sdružených v Národní frontě, který rozhodl ve prospěch nové ústavy.⁸⁷ Tento spor označovaný jako „boj o ústavu“ byl Komunistickou stranou Československa vyřešen v únoru 1948 nastolením diktatury proletariátu a plným prosazením její předúnorové ústavní koncepce prohloubené především v Prohlášení a základních člancích ústavy.⁸⁸ Ústava 1948 nebo také Ústava 9. května podle dne schválení, byla pozoruhodným dokumentem charakteristickým svou dvojznačností. I přes nové mocenskopolitické poúnorové praktiky si zachovávala některé formální demokratické rysy typické pro pluralitní demokracii.⁸⁹

Otázkou ztráty mandátu poslance a senátora se tato Ústava v porovnání s Ústavou 1920 téměř nezabývala. Dle mého názoru to bylo způsobeno především nastolením totalitního režimu, který postavení poslanců a senátorů NS značně omezoval. Domnívám se, že Ústava 1948 se nezabývala ztrátou poslanců z toho důvodu, že nemohla být vůbec připuštěna ta možnost, že by se poslanec postavil vládnoucímu režimu, jelikož nebyl zvolen v demokratických volbách.

Za první důvod zániku mandátu byl považován institut vzdání se mandátu. Ten se týkal výhradně poslanců NS a poslanců SNR, jelikož v té době nedošlo ke zvolení senátu. Úprava tohoto institutu byla vložena do § 43 a § 101 Ústavy 1948. Oba paragrafy zakotvovaly institut volného mandátu a pouze zmínku o tom, že se ho mohou kdykoli vzdát.⁹⁰

Ztratit mandát mohl poslanec NS a SNR také odepřel-li slib či jej složil s výhradou.⁹¹ Ústava 1948 tento důvod zániku mandátu opět blíže nerozvedla. Stejně to bylo i s neslučitelností, se kterou se tato ústava pro jistotu vůbec nezabývala.

3.3 Ústava 1960

Ústava ČSSR přijatá dne 11. července 1960 byla ústavou, která uzavírala období lidově-demokratického státu a budování základů socialismu v Československu.⁹² Je nutno

⁸⁷ GRONSKÝ, Ján. Ústava 9. Května a další vývoj. In PAVLÍČEK Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 2. díl* Ústavní právo České republiky. Část 1. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 199.

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ Např. formální zachování struktury nejvyšších ústavních orgánů viz. GRONSKÝ: Ústava 9. Května a další vývoj. In PAVLÍČEK Václav a kol. *Ústavní právo a státověda...*, s. 199, 200.

⁹⁰ § 43 a § 101 odst. 1 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů

⁹¹ § 42 odst. 2 a § 100 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů

konstatovat, že Ústava 1960 byla především politickým dokumentem. Paradox této ústavy po tom, co byla schválena, spočíval v tom, že rozpor mezi ústavou de iure a ústavou de facto byl podstatným způsobem menší než v Ústavě 1948. Způsobeno to bylo především tím, že Ústava ČSSR měla *velmi nízkou juristickou hodnotu předimenzovanou proklamacemi, ideologickými floskulami a stranickou panelovou novořečí*, která umožňovala značnou svévoli ve výkladu a aplikaci této ústavy.⁹³

Abychom přešli k tomu zásadnímu, a to ke ztrátě mandátu v tomto období, je třeba se zaměřit na nejvyšší státní orgány, které zůstaly zachovány z minulého období. Fungovalo tedy nadále jednokomorové NS, vláda a prezident a na Slovensku SNR.⁹⁴

Dále je nezbytné se pozastavit nad tím, jaký druh mandátu v té době platil. Na rozdíl od předchozích dvou ústav a nynější Úst. ČR, která zakotvuje mandát volný, zde byl konstruován mandát imperativní. Z hlediska imperativního mandátu mohl být poslanec NS na základě čl. 39 Ústavy 1960 lidem odvolán. Samostatně se odvolání z funkce poslance NS věnoval § 56 zákona č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění. Dle tohoto zákona mohli být poslanci, kteří zklamali důvěru voličů nebo se dopustili činů nedůstojných jejich funkce, kdykoli odvoláni. Návrh na odvolání poslance NS, včetně uvedení důvodů jeho odvolání, podával příslušný orgán Národní fronty. Poslanec měl právo se ústně či písemně k návrhu vyjádřit. Příslušný orgán NF návrh předložil i předsednictvu NS. To mělo za úkol zajistit, aby k projednání návrhu na odvolání byla ve volebním období svolána shromáždění voličů. O odvolání konkrétního poslance rozhodovali voliči jeho volebního obvodu, a to na základě svého volebního práva tajným hlasováním. Poslance náhradníka bylo možné odvolat za stejných podmínek a stejným způsobem jako poslance.⁹⁵

Pokud jde o poslance SNR, ten mohl být odvolán na základě § 73 odst. 2 Ústavy 1960. Odvolání se dělo stejným způsobem jako v případě poslanců NS, a to na základě zákona.⁹⁶ Postup odvolání tohoto poslance se téměř shodoval s postupem odvolání poslance NS. Existovalo však několik rozdílů. Návrh na odvolání poslance SNR předkládal příslušný orgán

⁹² FLEGL, Vladimír. MATOUŠEK, Stanislav. In ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá ústava Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 32.

⁹³ GRONSKÝ: Ústava z r. 1960. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda...*, s. 213.

⁹⁴ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2014, s. 310.

⁹⁵ § 57 zákona č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁶ § 50 zákona SNR č. 38/1960 Sb., kterým se mění zákon Slovenské národní rady o volbách do Slovenské národní rady, ve znění pozdějších předpisů

NF předsednictvu SNR. Další rozdíl je pro mě dosti nepochopitelný. Spočíval v tom, že o návrhu rozhodovali voliči na veřejných schůzích veřejným hlasováním.⁹⁷

Ústava 1960 kromě odvolání žádnou jinou skutečnost, která mohla vést ke ztrátě poslaneckého mandátu, neupravovala. Zánik mandátu upravoval zákon č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění. Na základě § 54 odst. 1 k zániku mandátu mohlo dojít ztrátou volitelnosti, která byla vyslovena NS na návrh mandátového výboru, a dále vzdáním se mandátu na základě odst. 2, přičemž rezignaci bralo na vědomí předsednictvo NS. Funkce náhradníka zanikala obdobně, a to na základě § 55 tohoto zákona.

3.4 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

Prostřednictvím ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, došlo federalizací Československé socialistické republiky k vytvoření Československé federace. Zákonodárným sborem se stalo FS.⁹⁸ To se skládalo ze dvou komor: SL a SN. Ke vzniku prvního FS došlo takovým způsobem, že podle čl. 147 Ústavy 1968 se NS stalo SL a poslanci SN byli zvoleni oběma národními radami, tzn. SNR a ČNR ze svých členů, kteří nepatřili mezi členy NS.⁹⁹

Ke ztrátě mandátu poslance FS, ČNR a SNR mohlo dojít stejně jako podle Úst. ČR odmítnutím slibu či jeho složením s výhradou.¹⁰⁰ Důvodem zániku mandátu byla i neslučitelnost, kterou opět po dlouhé době tato ústava obnovila, a to v čl. 30 odst. 2, podle kterého poslanec SL nemohl být zároveň poslancem SN. K funkcím neslučitelným s funkcí poslance FS, ČNR a SNR patřila také funkce prezidenta a funkce člena ÚS ČSSR.

Úprava dalších důvodů zániku mandátu poslance FS byla obsahem zákona č. 44/1971 Sb., o volbách do FS. Výčet těchto skutečností se shodoval s výčtem, který upravoval zák. o volbách do NS a zák. o volbách do SNR. Jednalo se o ztrátu volitelnosti vyslovenou sněmovnou na návrh mandátového a imunitního výboru. Dále o institut vzdání se funkce do „rukou“ předsednictva sněmovny. Protože se jednalo o imperativní mandát, patřilo sem i zmiňované odvolání poslance v případě, že zklamal důvěru voličů, či se dopustil činu nedůstojného funkce poslance (blíže § 49).

⁹⁷ § 50 odst. 4 zákona SNR č. 38/1960 Sb., kterým se mění zákon Slovenské národní rady o volbách do Slovenské národní rady, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. Československá federace. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 83.

⁹⁹ GRONSKÝ: Československá federace. In PAVLÍČEK Václav a kol. *Ústavní právo a státověda...*, s. 230.

¹⁰⁰ viz čl. 48 odst. 2 a čl. 114 odst. 4 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních předpisů

Z mého pohledu za daleko zajímavější a kurióznější lze z té doby považovat zákon č. 39/1968 Sb. a úst. zák. č. 117/1969 Sb. První citovaný zákon, o kterém bych chtěla hovořit, spadá ještě do období, kdy se československý politický i ústavní systém nacházel v tzv. „obrodném procesu Pražského jara“ roku 1968.¹⁰¹ Tento zákon, též známý jako tzv. „lex Šejna“, se týkal ztráty funkce poslance NS. K jeho přijetí došlo v důsledku případu poslance NS generála Šejny, který uprchl do zahraničí a NS tak nevidělo jinou reálnou možnost, jak tohoto poslance zbavit mandátu, než přijmout tento zákon. NS v jediném paragrafu stanovovalo, že *poslanec, u něhož vyslovilo NS souhlas k trestnímu stíhání a uvalení vazby a který se vyhnul tomuto stíhání útekem do ciziny, ztrácí funkci.*¹⁰²

Druhý zmiňovaný úst. zák. č. 117/1969 Sb. umožňoval provádět ve FS čistky, tzn. zbavovat mandátu ty poslance, kteří narušovali politiku NF, bez vážného důvodu po delší čas neplnili svou funkci nebo byli pravomocně odsouzeni pro trestný čin (blíže § 3). Namísto těchto poslanců byli kooptací dosazováni jiní.¹⁰³

¹⁰¹ GRONSKÝ: Ústava z r. 1960. In PAVLÍČEK Václav a kol. *Ústavní právo a státověda...*, s. 223.

¹⁰² § 1 zákonného opatření předsednictva Národního shromáždění č. 39/1968 Sb., o ztrátě funkce poslance Národního shromáždění

¹⁰³ GRONSKÝ: Československá federace. In PAVLÍČEK Václav a kol. *Ústavní právo a státověda...*, s. 231.

4 Právní úprava zániku mandátu člena zastupitelstva ZÚSC, VÚSC, starosty (primátora) a hejtmana

4.1 Důvody zániku mandátu členů zastupitelstev ZÚSC

U poslanců a senátorů Parl. ČR je zánik mandátu upraven na úrovni ústavního zákona. U členů zastupitelstva ZÚSC je úprava této problematiky v rukou zákona. Tímto zákonem se má na mysli zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. K zániku mandátu člena zastupitelstva může dojít z taxativních důvodů uvedených v § 55. Je nutno říci, že zákonná úprava se od té ústavní podstatně neliší až na několik výjimek. Za tyto výjimky lze považovat zánik mandátu člena zastupitelstva dnem voleb do zastupitelstva obce, zánik zastupitelova mandátu z důvodu sloučení obcí či připojení obce k jiné obci, a také zánik z důvodu pravomocného rozhodnutí soudu o odsouzení člena zastupitelstva k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

Zánik mandátu lze rozlišit jednak na individuální, a jednak na hromadný. K hromadnému zániku mandátu člena zastupitelstva obce dochází ukončením hlasování při volbách nového zastupitelstva, rozpuštěním zastupitelstva a z důvodu zániku obce. Pokles počtu členů zastupitelstva či zrušení platnosti voleb nebo hlasování nelze považovat za důvody, pro které dochází k zániku mandátu hromadným způsobem.¹⁰⁴

Otázka individuálního zániku mandátu člena zastupitelstva je z hlediska praxe a sledování případu významnější. K individuálnímu zániku mandátu člena zastupitelstva dochází nesložením slibu nebo složením slibu s výhradou, ztrátou volitelnosti, vzdáním se mandátu, vznikem neslučitelnosti funkce, rozhodnutím soudu a v neposlední řadě i smrtí.¹⁰⁵ K zániku mandátu člena zastupitelstva dochází buď z důvodů stanovených zákonem (ex lege) nebo na základě rozhodnutí příslušného zastupitelstva. Níže je uveden podrobný výklad všech důvodů zániku mandátu na úrovni obcí.

4.1.1 Den voleb nového zastupitelstva

Funkce zastupitele obce zaniká dnem voleb zcela nového zastupitelstva. Úst. ČR dané funkční období, které u zastupitelů činí čtyři roky lze zkrátit či prodloužit. Zkráceno či

¹⁰⁴ FILIP: *Ústavní právo České republiky...*, s. 412, 413.

¹⁰⁵ Tamtéž, s. 414.

prodlouženo může být funkční období o několik dnů, a to z důvodu technického provedení volby v zákonem určených dnech (v pátek a sobotu), *když při doslovném počítání času by datum uplynutí funkčního období připadlo vždy na jiný kalendářní den.*¹⁰⁶ Je však nezbytné, aby se jednalo o změnu, která bude co nejmenší, aby v důsledku ní nedošlo k materiálnímu narušení ústavní zásady týkající se čtyřletého funkčního období.¹⁰⁷ Tato situace se však netýká nových voleb, kdy mimořádně poklesne počet členů zastupitelstva o více než jednu polovinu nebo pod pět, či dojde k rozpuštění zastupitelstva, kdy je funkční období zkráceno podstatným způsobem.¹⁰⁸ Přestože se může u této výjimky zdát, že je v rozporu s ústavním ustanovením o čtyřletém funkčním období, lze ji odůvodnit, a to snahou o ustavení nového zastupitelstva, jestliže činnost dosavadního zastupitelstva je v rozporu se zákonem. K zániku mandátu člena zastupitelstva obce dochází prvním dnem voleb, i když ke zvolení nového zastupitelstva nedojde z důvodu, že jsou volby či samotné hlasování neplatné.¹⁰⁹ Pokud nastane situace, že k volbám vůbec nedojde, mandát člena zastupitelstva zanikne okamžikem uplynutí čtyřletého funkčního období. Stejně jako mohou být za mimořádných situací ústavním zákonem o bezpečnosti prodlužovány mandáty poslanců a senátorů, lze shodným ústavním zákonem prodloužit i funkční období člena zastupitelstva obce, a to na maximální dobu 6 měsíců.

4.1.2 Odmítnutí slibu, složení slibu s výhradou

Povinnost složit slib členovi zastupitelstva obce vzniká na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po zvolení účastní. Slib skládá pronesením slova „slibuji“ a následně jej potvrzuje svým podpisem.¹¹⁰ K jeho složení nemusí dojít okamžitě po vzniku mandátu na prvním zasedání zastupitelstva, pokud se jej zastupitel nezúčastní. Zde není rozhodující, jestli se jedná o omluvenou či neomluvenou účast.¹¹¹

Institut odmítnutí slibu či jeho složení s výhradou je téměř totožný s obsahem ústavní úpravy. Přestože forma odmítnutí slibu není zákonem předepsána a jelikož odmítnutí slibu disponuje stejnými důsledky jako rezignace, mělo by jít o takovou formu, která následně nezakládá pochybnosti, zda byl nebo nebyl tento slib odmítnut.¹¹² K závaznému odmítnutí

¹⁰⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2007, s. 175.

¹⁰⁷ Tamtéž.

¹⁰⁸ KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 175.

¹⁰⁹ Tamtéž.

¹¹⁰ § 69 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹¹¹ KOUDELKA, Z. ONDRUŠ, R. PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2004, s. 247.

¹¹² KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 176.

slibu by mělo dojít ústně nebo na základě písemné formy. Ústně by měl být slib odmítnut pouze na zasedání zastupitelstva, které o něm následně provede záznam do zápisu ze zasedání zastupitelstva. Naproti tomu písemné odmítnutí slibu se neděje na půdě zasedání zastupitelstva, ale samotné je doručeno přímo starostovi.¹¹³ Za odmítnutí slibu se nepovažuje nepodání ruky předsedajícímu ustavujícího zastupitelstva při skládání slibu.

4.1.3 Rezignace

Rezignace patří k dalším důvodům zapříčiňujícím zánik zastupitelova mandátu. Zastupitel ji činí na základě svého vlastního rozhodnutí. U takové registrace je velmi důležité, aby byla určitá resp., aby nevzbuzovala pochybnosti.¹¹⁴ Protože zastupitel může v rámci své obce zastávat i jiné funkce, než pouze funkci zastupitele (může být členem rady či předsedou výboru), musí být z rezignace dostatečně jasné, že se týká právě mandátu člena zastupitelstva. Je totiž možné, že rezignace obsahuje pouze oznámení o vzdání se funkce, ale už není specifikováno, o jakou funkci se jedná a takovou rezignaci je nutno považovat za neplatnou.¹¹⁵ Zastupitel tedy musí být vyzván k upřesnění svého podání.

Aby mohla být rezignace považována za platnou a účinnou, musí být doručena starostovi. Další podmínkou je, že rezignace musí být písemná. K zániku mandátu člena zastupitelstva dochází ze zákona dnem jejího doručení.¹¹⁶ Člen zastupitelstva může svou rezignaci učinit i po zasedání zastupitelstva, na kterém se účastnil hlasování, proto je z důvodu právní jistoty nutné spojovat rezignaci přímo s doručením starostovi, jelikož rezignace nemá zpětnou platnost od počátku daného dne. Mandát někdy zaniká i uplynutím tohoto dne. Tomu nasvědčuje skutečnost, že zastupitelův náhradník nastupuje až následující den po dni, kdy rezignoval původní zastupitel.¹¹⁷ Rezignace člena zastupitelstva obce nemůže být vzata zpět, zastupitelský mandát tak lze znovu získat až jen volbami.

4.1.4 Úmrtí

K zániku mandátu zastupitele dochází i z důvodu úmrtí samotného zastupitele. Mandát v tomto případě zaniká dnem právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení zastupitele za

¹¹³ Tamtéž.

¹¹⁴ Tamtéž.

¹¹⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: DOPLNĚK, 2006, s. 62.

¹¹⁶ Tamtéž.

¹¹⁷ Tamtéž.

mrtvého.¹¹⁸ Pokud by se později ukázalo, že dotčená osoba je naživu, k obnovení mandátu nedochází.

4.1.5 Neslučitelnost funkcí

Funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo hl. města Prahy je neslučitelná s funkcí, kterou vykonává zaměstnanec takové obce, města, územně členěného statutárního města či hl. města Prahy zařazený do obecního nebo městského úřadu této obce nebo města nebo Magistrátu hl. města Prahy.¹¹⁹ Naproti tomu funkce člena zastupitelstva městského obvodu nebo městské části není slučitelná s funkcí, kterou vykonává zaměstnanec zařazený do úřadu tohoto městského obvodu či městské části a s funkcí vykonávanou takovým zaměstnancem, který je zařazený do magistrátu příslušného územně členěného statutárního města nebo hl. města Prahy.¹²⁰

Neslučitelnost funkce uvedená v § 5 odst. 2 výše zmíněného zákona nebrání osobě v kandidatuře a ani v ujmoutí se mandátu po jeho zvolení členem zastupitelstva. Ze zákona však členovi zastupitelstva vyplývá povinnost, že pokud u něj neslučitelnost nastane, do tří dnů od konání ustavujícího zastupitelstva je povinen učinit takový právní úkon, který bude směřovat k odstoupení.¹²¹ Následně je povinen do tří měsíců předložit doklad prokazující pomínutí důvodu neslučitelnosti. Pokud dojde k situaci, že člen zastupitelstva příslušné obce doklad o pomínutí důvodu neslučitelnosti funkcí do 3 měsíců po ustavujícím zasedání příslušnému starostovi nebo primátorovi nepředloží, zastupitelstvo na nejbližším zasedání vysloví, že mandát zanikl. Nevysloví-li zánik mandátu zastupitelstvo, nastupuje ředitel krajského úřadu, který požádá o mimořádné zasedání zastupitelstva uskutečněné nejpozději do 21 dnů od doručení žádosti. Nedojde-li k zániku mandátu ani takovým způsobem na mimořádném zasedání zastupitelstva, mandát zastupitelovi zaniká, vysloví-li to ředitel krajského úřadu.¹²²

Neslučitelností funkce člena zastupitelstva se zabývají i jiné zákony než zákon o volbách do zastupitelstev obcí, například ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (§ 21 odst. 1 písm. d)), zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (§ 10 odst. 6 a § 12 odst. 7), nebo zákon č. 101/2000 Sb., o

¹¹⁸ KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 176.

¹¹⁹ § 5 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁰ Blíže viz § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 170.

¹²² § 55 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

ochraně osobních údajů (§ 32 odst. 5). Jde tedy o funkci soudce, státního zástupce, člena, viceprezidenta a prezidenta NKÚ a inspektora a předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů. V některých případech je možné nevyslovit ztrátu mandátu člena zastupitelstva, ale pouze iniciovat zánik jiné funkce, která není s funkcí zastupitele podle zvláštního právního předpisu slučitelná.¹²³

K problematice neslučitelnosti jsem dohledala náleze ÚS. Tento náleze ze dne 24. listopadu 2005 se týká zániku mandátu člena zastupitelstva obce z důvodu vzniku neslučitelnosti funkce.¹²⁴ Nálezu předcházela stěžovatelem podaná ústavní stížnost spolu s návrhem na zrušení příslušného ustanovení § 55 odst. 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, a to ve znění účinném od 1. března 2005.

V ústavní stížnosti se stěžovatel domáhal zrušení usnesení zastupitelstva, kterým bylo rozhodnuto o zániku mandátu zastupitele z důvodu neslučitelnosti funkce zastupitele s funkcí v organizační složce dané obce, jejímž je zastupitelstvo zřizovatelem. Mimo to stěžovatel uvádí, že této stížnosti předcházela žaloba ke KS, ve které se domáhal zrušení daného usnesení zastupitelstva. KS však stěžovateli jeho návrh zamítl s tím, že zastupitelstvo postupovalo v souladu s výše uvedeným zákonem a vyloučil rozpor tohoto rozhodnutí s ústavním pořádkem ČR. Ve stížnosti stěžovatel namítá rozpor usnesení zastupitelstva s čl. 21 odst. 4 LZPS, dle kterého mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, a také skutečnost, že byl v roce 2002 řádně zvolen do daného zastupitelstva a do funkce lesního hospodáře org. složky byl jmenován až posléze v roce 2003.

Ústavní soud na základě vyžádaného spisu KS, jakož i vyjádření dané obce a vyjádření účastníka řízení (starosty), který nesouhlasí s novým zákonem a je pro, aby zastupitel i nadále mohl zastávat funkci zastupitele, vyhověl této ústavní stížnosti a napadené usnesení KS, jakož i usnesení zastupitelstva zrušil. Tento svůj závěr ÚS odůvodnil slovy, že zmíněný odstavec § 55 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, na jehož základě došlo k vydání napadených rozhodnutí, byl ÚS v červnu roku 2005 zrušen, a proto nemohou být dané závěry zastupitelstva ani KS považovány za platné. Nedošlo tedy k platnému zániku mandátu tohoto zastupitele. ÚS dále dodal, že KS sice neporušil zákon, protože v době rozhodování o této skutečnosti ho k tomu opravňovala platná právní úprava, avšak, co došlo ke zrušení daného ustanovení, se usnesení KS dostalo do rozporu s ústavně zaručeným právem na soudní

¹²³ KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 170.

¹²⁴ náleze Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2005, sp. zn. III. ÚS 361/05

ochranu a rovněž i s čl. 21 odst. 4 LZPS. ÚS závěrem prohlásil návrh stěžovatele na zrušení příslušného ustanovení vzhledem k jeho již dřívějšímu zrušení za nepřipustný.

4.1.6 Ztráta volitelnosti a pravomocné rozhodnutí soudu o odsouzení člena zastupitelstva k nepodmíněnému trestu odnětí svobody

Důvodem zániku mandátu člena zastupitelstva obce je také ztráta volitelnosti či pravomocný rozsudek soudu odsuzujícího zastupitele k nepodmíněnému trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin.¹²⁵

Ztráta volitelnosti nastane za situace, dojde-li u člena zastupitelstva k pozbytí některé z podmínek výkonu pasivního volebního práva. Výčet těchto podmínek je obsahem zákona o volbách do zastupitelstev obcí.¹²⁶ Orgán, který je příslušný k vyslovení zániku mandátu, je zastupitelstvo. To by mělo posuzovat, zda objektivně nastaly důvody, pro které došlo ke ztrátě mandátu zastupitele bez ohledu na stav, jaký byl v době rozhodování.¹²⁷ Pokud například změní zastupitel svůj TP mimo území dané obce, ztráta jeho mandátu by měla být vyslovena i za situace, kdy v době rozhodování je již znovu hlášen k TP na území obce, protože určitá skutečnost nastala, ale nelze ji napravit. O jinou situaci by šlo, jestliže by v době rozhodování o ztrátě zastupitelova mandátu byl po použití mimořádných opravných prostředků nebo ústavní stížnosti zrušen předchozí rozsudek, který člena zastupitelstva odsuzuje k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.¹²⁸ V takovém případě by nemělo dojít k vyslovení ztráty mandátu, protože je-li použita ústavně předpokládaná presumpce nevin, na negativní důsledky pro obžalovaného z původního již zrušeného rozhodnutí musí být hleděno jako na neplatné, a to od samého počátku.¹²⁹ Může však nastat i takový případ, kdy zastupitelstvo vysloví ztrátu mandátu již před zrušením původního soudního rozhodnutí a nastoupí náhradník, v takovém případě se ani po zrušení tohoto odsuzujícího rozsudku mandát člena zastupitelstva neobnovuje. Člen zastupitelstva svůj mandát opět získá až novými volbami.¹³⁰

Pokud jde o ztrátu mandátu pro ztrátu volitelnosti vázané na překážku z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, lze ztrátu mandátu z tohoto důvodu vyslovit jen, byl-li zastupitel

¹²⁵ § 55 odst. 3 písm. a) a b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁶ Těmito podmínkami jsou neexistence překážky výkonu volebního práva, z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, či omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva – srov. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: DOPLNĚK, 2006, s. 63.

¹²⁸ Tamtéž.

¹²⁹ Tamtéž.

¹³⁰ KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 177.

odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Analogicky to platí i při výkonu trestu odnětí svobody jako trestu náhradního za nesplnění peněžitého trestu.¹³¹

K vyslovení ztráty mandátu zastupitelstvem dochází na jeho nejbližším zasedání ihned poté, co se o důvodech způsobujících ztrátu mandátu dozví. Pokud se tak nestane, ředitel krajského úřadu opět za tímto účelem požádá o svolání zastupitelstva takovým způsobem, aby k jeho konání došlo do 30 dnů od doručení žádosti. Nedojde-li k vyslovení ztráty mandátu ani tímto způsobem, mandát zastupitele zaniká okamžikem, kdy to vysloví ředitel krajského úřadu.¹³² *Úkoly ředitele krajského úřadu plní u Zastupitelstva hlavního města Prahy ministr vnitra.*¹³³ Usnesení zastupitelstva či rozhodnutí ředitele krajského úřadu (případně ministra vnitra) je neprodleně zasláno tomu, kdo je proti takovému usnesení nebo rozhodnutí oprávněn domáhat se ochrany u soudu. Usnesení nebo rozhodnutí se zároveň vyvěsí na úřední desce příslušného obecního úřadu, přičemž za doručené se toto usnesení nebo rozhodnutí považuje sedmým dnem ode dne vyvěšení.¹³⁴ Proti usnesení zastupitelstva, rozhodnutí ředitele krajského úřadu či rozhodnutí ministra vnitra o zániku mandátu člena zastupitelstva obce se má člen zastupitelstva, o jehož mandát se jedná případně volební strana, která podala kandidátní listinu v obci možnost se do 2 pracovních dnů od doručení domáhat ochrany u soudu podle o. s. ř. podáním návrhu na zrušení takového usnesení či rozhodnutí. Je-li návrh podán včas, má odkladný účinek.¹³⁵

K otázce ztráty volitelnosti je nutnost zmínit náleží ÚS, ve kterém ÚS řešil podmínku trvalého pobytu jako podmínku volitelnosti člena zastupitelstva obce. Jednalo se o náleží dotýkající se právní úpravy zákona o volbách do zastupitelstev obcí z roku 1994.¹³⁶

ÚS rozhodl na základě ústavní stížnosti podané FO a Městským zastupitelstvem. Stěžovatelé se ve stížnosti domáhali zrušení rozhodnutí přednosty OÚ, jimž došlo dle § 55 odst. 3 zákona č. 152/1994 Sb., z důvodu ztráty volitelnosti k vyslovení zániku mandátu člena zastupitelstva. Ve stížnosti podrobně uvedli, že FO stěžovatel byl v roce 1998 zvolen za náhradníka do zastupitelstva, poté se k 3. 11. 1999 stal jeho členem. Uvedený zastupitel se v době od 14. 12. 1999 do 3. 1. 2000 přihlásil k TP na uvedené adrese v obci. Přednosta si všiml této skutečnosti a dne 21. 4. 2000 požádal o mimořádné svolání zastupitelstva k vyslovení zániku mandátu dle § 55 odst. 2 písm. b) zmíněného zákona. Zastupitelstvo však

¹³¹ Tamtéž, 178.

¹³² Tamtéž.

¹³³ § 55 odst. 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁴ § 55 odst. 7 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ § 59 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 10. října 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000

na svém zasedání tomuto návrhu nevyhovělo, ztrátu mandátu tedy vyslovil dne 29. 5. 2000 sám přednosta. Ve stížnosti je toto rozhodnutí považováno za nesprávné a porušující a v rozporu s čl. 100 Úst. ČR a čl. 21 LZPS. Dle jejich úsudku k zániku mandátu změnou trvalého bydliště nedochází ze zákona, ale je zapotřebí tento důvod zániku mandátu vyslovit a je potřeba jej posuzovat dle stavu, kdy se o něm rozhoduje. V otázce TP stěžovatelé uvedli, že šlo pouze o dočasné přihlášení zastupitele k TP a že v době ztráty jeho volitelnosti zastupitelstvo ani přednosta zánik mandátu nevyslovili. Přednosta jej dle názoru stěžovatelů vyslovil až v době, kdy už byl zastupitel volitelný.

Přednosta ve vyjádření k ústavní stížnosti poukázal na skutečnost, že se při svém rozhodování řídil výše zmíněným ustanovením, dále stanoviskem MV i názory právních teoretiků a že považuje za rozhodující ztrátu volitelnosti zastupitele z důvodu odhlášení se z TP. Není dle jeho názoru relevantní, jestli se v té době zastupitel v obci zdržoval či nikoli, a také není podstatné, že v době konání zastupitelstva, které se tímto problémem zabývalo, pominuly zmíněné okolnosti. Navrhl proto zamítnutí stížnosti.

Ve věci této stížnosti bylo vedeno i ústní jednání, ve kterém kromě stěžovatelů figurovala i jejich právní zástupkyně, která mimo jiné zdůraznila přednost faktického TP, což vyplývá z § 6 výše zmíněného zákona, před formálním přihlášením k TP. Podle zástupkyně § 6 hovoří o místě, kde má občan TP, nikoli kde je hlášen k TP. Tomuto výkladu TP nedal za pravdu zástupce protistrany, který tvrdil, že takový výklad *by v oblasti veřejného práva vedl k těžko řešitelným situacím.*¹³⁷

ÚS tuto stížnost označil za nedůvodnou. ÚS se zpočátku zabýval otázkou, jestli je možné, aby ústavní stížnost byla jediným prostředkem k ochraně práv stěžovatelů. U stěžovatele jako FO ÚS konstatoval, že v platné právní úpravě chybí úprava zvláštního řízení, které by soudní cestou umožnilo přezkoumat takovéto rozhodnutí o zániku mandátu obdobně jako je tomu u zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů (§ 48 odst. 6) a v řízení podle § 200w osř. I přes neexistenci takové právní úpravy ÚS uvedl, že nepovažuje za vyloučené, aby rozhodnutí přednosta OÚ bylo napadeno obecnou správní žalobou, jelikož není sporné, že *při platnosti tzv. generální klauzule ve správním soudnictví a při nevyloučení této konkrétní věci ze soudního přezkumu, by takový postup přicházel v úvahu.* Naproti tomu, ale ÚS uvážil, že projednávaná věc svým významem a povahou přesahuje zájmy stěžovatele (podle § 75 odst. 2 písm. a) ZoÚS) a tohoto důvodu nedošlo z jeho strany k odmítnutí této stížnosti, stejně jako v případě druhého stěžovatele zastupitelstva města, který svou aktivní

¹³⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 10. října 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000

legitimaci k podání této stížnosti opíral o zmíněný čl. 100 Úst. ČR. Tento subjekt namítal i přesto, že to není v ústavní stížnosti vyjádřeno, nezákonný zásah státu do činnosti orgánů územní samosprávy postupem přednosty OÚ.

Ve věci TP se ÚS přiklání k názoru, že faktický TP, který byl stěžovateli argumentován, nepostačuje, a že takový náhled na podmínku volitelnosti a na to navazující *posouzení otázky trvání či netrvání mandátu by postrádalo jakýkoli řád*. ÚS dále uvedl, že ke ztrátě volitelnosti a tedy i k zániku mandátu dochází na základě skutečnosti, a to změny TP mimo obvod obce. Podle něj tento fakt nelze zhojit a není rozhodující, že k zániku mandátu *de iure* dochází, až když tuto skutečnost konstatuje rozhodnutím samotné zastupitelstvo, resp. rozhodnutím přednosty (resp. ministr vnitra u statutárních měst). ÚS také konstatoval, že rozhodnutí přednosty pouze deklaruje, že skutečnost, která k zániku mandátu vedla, nastala. Fakt, že k zániku mandátu dochází až ke dni rozhodnutí, je dán logikou a účelem dané úpravy. ÚS ve svém nálezu také poukazuje na starší právní úpravu zák. ČNR č. 298/1992 Sb., jenž rozlišoval ztrátu mandátu ze zákona a zánik mandátu, což z praktického hlediska vedlo k případům, kdy dané zastupitelstvo o ztrátě mandátu nevědělo či ani vědět nechtělo, zastupitel se tedy nadále účastnil hlasování a posléze mohlo dojít k zpochybnění v té době učiněných rozhodnutí orgánu samosprávy. Proto bylo upuštěno od ztráty mandátu ze zákona a byl ponechán pouze zánik mandátu. Paragraf 55 odst. 3 byl tak logickou odezvou zákonodárce tyto problémy vyřešit.

Závěrem ÚS uvedl, že není možné, aby občan jedné obce pro účely jedné oblasti veřejného práva (např. z pohledu daňového zvýhodnění) byl i občanem druhé obce pro jinou oblast veřejného práva. ÚS závěrem nedospěl k tomu, že by rozhodnutí přednosty OÚ zasahovalo do práv stěžovatele dle čl. 21 LZPS a že by ze strany státu došlo k neoprávněnému zásahu do samosprávy obce ve smyslu čl. 99 a násl. Úst. ČR. Dále poukázal na neefektivnost ústavní stížnosti jako jediné obrany při nesouhlasu se zánikem mandátu v zastupitelstvu obce a na nutnost zakotvit v zákoně právo na soudní ochranu při možných konfliktech mezi státní správou a samosprávou, a to obdobně jako je tomu u zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

4.1.7 Zánik obce (městské části, městského obvodu)

Dojde-li k zániku obce (městské části, městského obvodu), zanikají i jejich orgány a členství všech členů v nich zastoupených.¹³⁸ I když zánik obce autoři Koudelka a Kopecný považují za důvod zapříčiňující zánik mandátu člena zastupitelstva, tento důvod však není v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí uveden.¹³⁹

K zániku mandátu člena zastupitelstva dochází také v důsledku rozpuštění zastupitelstva ministerstvem vnitra (více § 89 OZř).

4.2 Důvody zániku mandátu starosty (primátora)

Skutečnosti zániku mandátu starosty se shodují se skutečnostmi zániku mandátu primátora. Tento fakt vyplývá z ustanovení § 146 OZř.

Zániku mandátu vyplývá přímo z rozhodnutí samotného starosty a je za něj považována již několikrát zmiňovaná rezignace. Pro rezignaci na funkci starosty nejsou na rozdíl od rezignace členů zastupitelstev v právních předpisech stanovena žádná pravidla. Z toho vyplývá, že starosta je oprávněn rezignovat kdykoliv, a to buďto ústně na zasedání zastupitelstva nebo písemně, přičemž má možnost uvést datum své rezignace, které může být dle názoru citovaného zdroje odlišné od data, kdy došlo k učinění oznámení.¹⁴⁰ Protože se o rezignaci starosty na svou funkci na zasedání zastupitelstva nehlasuje, není podmínkou schopnost zastupitelstva se usnášet. Pokud se starosta nemůže takového zasedání zastupitelstva účastnit z důvodu např. nemocničního pobytu, má možnost se nejprve vzdát mandátu starosty, a poté písemně mandátu prostého člena zastupitelstva. Písemně může starosta rezignovat, protože v době jeho nepřítomnosti plní úkoly místostarosta, kterému jsou tyto rezignace doručovány. Je nutno podotknout, že stejně jako je tomu u členů zastupitelstev, rezignaci starosta nemůže vzít zpět a mandát je tak oprávněn znovu získat pouze volbami.¹⁴¹

Kromě rezignace může starosta svého mandátu pozbýt také na základě odvolání, a to přímo zastupitelstvem dané obce.¹⁴² K přijetí usnesení o odvolání starosty je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva (§ 87 OZř). Funkce starosty končí okamžikem

¹³⁸ KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 178.

¹³⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 218.

¹⁴⁰ SAMKOVÁ, Pavla. *Odstoupení starosty*. [online]. moderniobec.cz, 7. února 2013 [cit. 5. března 2016]. Dostupné na <<http://moderniobec.cz/odstoupeni-starosty/>>.

¹⁴¹ KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 176.

¹⁴² § 84 odst. 2 písm. m) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

přijetí rozhodnutí o odvolání.¹⁴³ Ve stručnosti pouze zmíním, že pokud starosta byl ze své funkce odvolán či na svou funkci rezignoval a není současně zvolen nový starosta, vykonává pravomoc dosavadního starosty místostarosta, kterého určilo zastupitelstvo k zastupování starosty.¹⁴⁴

K dalším skutečnostem zániku mandátu starosty (primátora) lze zařadit také odvolání rady obce/města jako celku (pokud je rada v obci/měste zřízena), zánik mandátu člena zastupitelstva obce/města či pozbytí státního občanství České republiky.¹⁴⁵

Musím konstatovat, že z mého pohledu je česká právní úprava důvodů zániku mandátu starosty (primátora) nejednotná. Některé důvody je možné odkrýt až po bližším seznámení se s daným právním předpisem či studiem příslušné literatury. Myslím si tedy, že je potřeba právní úpravu těchto skutečností více ucelit a případně shrnout do jednoho či dvou paragrafů, jako je tomu u členů zastupitelstev.

4.3 Důvody zániku mandátu členů zastupitelstva kraje

Jelikož jsem se v mé práci již podrobně věnovala všem důvodům zániku mandátu členů zastupitelstev obcí a vzhledem k tomu, že se tyto důvody zániku s těmi u členů zastup. krajů podstatně neliší, rozhodla jsem se proto, že vymezím pouze některé odlišnosti.

Jednou z odlišností je doručení rezignace do rukou hejtmána kraje. Další odlišnost je spatřována v neslučitelnosti funkce. Člen zastup. kraje nemůže zároveň vykonávat funkci na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy či na orgánu státní správy s celostátní působností, která je obsazována volbou, jmenováním či ustanovováním. Dále je funkce zastupitele kraje neslučitelná například s funkcí vykonávanou zaměstnancem kraje, který je zařazený do krajského úřadu, zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu či zaměstnancem jiného ústř. org. st. správy, nejedná-li se o orgán s celostátní působností, jsou-li tyto funkce obsazovány volbou, jmenováním nebo ustanovováním.¹⁴⁶

Další odlišnost se týká svolání zastupitelstva v případě, aby vyslovalo ztrátu mandátu. Na rozdíl od obcí, kde žádá o svolání zastupitelstva a případně vyslovuje ztrátu mandátu ředitel krajského úřadu, tady je tato pravomoc dána ministrovi vnitra. Logicky poslední

¹⁴³ KARL, Jiří. *Starosta obce: bakalářská práce*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 27.

¹⁴⁴ Blíže § 103 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁵ KARL: *Starosta obce...*, s. 27, 28.

¹⁴⁶ K dalším funkcím neslučitelným s funkcí člena zastupitelstva kraje viz § 5 odst. 2, 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

odlišností je zánik mandátu v důsledku zániku kraje, k tomu totiž na rozdíl od obce nemůže dojít.

4.4 Důvody zániku mandátu hejtmána

Z právní úpravy KZř lze vyčíst totožné důvody, tak jak jsou uvedeny u starosty (primátora). Musím zde opět konstatovat, že se nejedná o nijak ucelenou úpravu. Odvolání jako důsledek zániku mandátu hejtmána lze nalézt v ustanovení o zastupitelstvu kraje v § 35 odst. 2 písm. n), kde je pouze zmínka o tom, že zastupitelstvu je mimo jiné vyhrazeno volit a odvolávat hejtmána. Podle § 40 odst. 2 KZř k platnému usnesení, rozhodnutí, volbě a nejspíš i odvolání zastupitelstva kraje je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva kraje.

K dalším důvodům zániku mandátu hejtmána kraje lze dále zařadit i rezignaci, odvolání rady kraje jako celku, zánik mandátu člena zastupitelstva kraje a pozbytí státního občanství ČR.

Závěr

Tématem mé bakalářské práce byla „Problematika ztráty mandátu v zastupitelských orgánech ČR“. Cílem práce bylo představit současnou právní úpravu důvodů vedoucích k zániku mandátu poslance a senátora Parl. ČR, člena zastupitelstva ZÚSC a VÚSC, starosty (primátora) ZÚSC a hejtmána VÚSC, provést komparaci právní úpravy důvodů zániku mandátu členů zákonodárského sboru ČR před rokem 1989 s nynější právní úpravou a představit alespoň některé z nálezů ÚS, jejichž předmětem byla právě problematika zániku mandátu.

V úvodu byly položeny výzkumné otázky. První otázka zněla takto: Jak je z pohledu de lege lata upravena ztráta mandátu u členů zastupitelských orgánů v právních předpisech ČR? Musím konstatovat, že právní úprava ztráty mandátu členů jednotlivých zastupitelských orgánů v ČR je upravena odlišnými právními předpisy. Úprava důvodů, v důsledku kterých dochází k zániku mandátu poslanců a senátorů Parl. ČR, je ponechána Úst. ČR a dále jednacím řádům PS a Senátu Parl. ČR, jejichž obsahem je úprava procesních podmínek pouze některých způsobů zániku mandátu těchto členů. Naproti tomu právní úprava důvodů zapříčiňujících zánik mandátů členů zastupitelstev obcí, krajů, starostů (primátorů) a hejtmánů je ponechána zákonům. U členů zastupitelstev obcí se jedná o zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, u členů krajských zastupitelstev hovoříme o zákonu č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Je nutno zmínit, že zvláštními právními předpisy k těmto volebním zákonům jsou OZř a KZř. Tyto zákony upravují mimo jiné také problematiku zániku mandátu starosty (primátora) a hejtmána.

Další výzkumná otázka položená na začátku práce zněla: Je právní úprava upravující tuto problematiku v českém právním řádu dostačující? K zodpovězení této otázky bylo nutné seznámit se podrobně s konkrétními právními předpisy a také s příslušnou literaturou. V otázce ztráty mandátu poslanců či senátorů mi k formulaci mého názoru na tuto problematiku pomohl i zmíněný návrh Miroslavy Němcové. Tento návrh vnesl do českého politického prostředí zcela jiný pohled na problematiku zániku mandátu zákonodárců. Domnívám se, že se stal klíčovým zdrojem pro pozdější návrhy tohoto typu zaměření. Je třeba říci, že se má hypotéza, kdy jsem měla za to, že je právní úprava, zabývající se ztrátou mandátu v ČR dostačující, v tomto případě nepotvrdila. Právní úprava důvodů zániku mandátu poslanců a senátorů Parl. ČR je z mého pohledu nedostačující. Domnívám se, že čl. 25 Úst. ČR by měl být rozšířen o další důvod, a k zániku mandátu poslance či senátora by tak mělo dojít i v důsledku pravomocného odsouzení poslance či senátora k nepodmíněnému

trestu odnětí svobody, jako je tomu u členů zastupitelstva. Není mi zcela jasné, proč je tento důvod zániku mandátu praktikován pouze u členů zastupitelstva, ale u zákonodárců ještě nedošlo k jeho schválení. Myslím si, že by poslanec, který je odsouzen neměl zastávat tak vysokou politickou funkci, jakou funkce poslance či senátora bezpochyby je. Měl by to být člověk s morálním kreditem a se schopností odejít z politiky pokud existují jakékoli pochybnosti, které by mohly vést k zániku mandátu.

Jiný názor spíše potvrzující moji hypotézu, zastávám v otázce právní úpravy důvodů zániku mandátu členů obou zastupitelstev, starostů (primátorů) a hejtmanů. Tuto právní úpravu považuji za dostačující, pouze dodávám a zopakuji, co jsem uvedla výše, že u právní úpravy skutečností zapříčiňujících zánik mandátu starostů (primátorů) a hejtmanů postrádám ucelenost a lepší přehlednost. Úprava důvodů zániku mandátu by měla být shrnuta do jednoho či dvou paragrafů, jako je tomu u členů zastupitelstev v obou volebních zákonech. Přispělo by to k lepší orientaci a pochopení jak ze strany samotných funkcionářů, tak i občanů.

Jaké mohou být příčiny, které vedou k zániku mandátu u členů zastupitelských orgánů v praxi v ČR? Na tuto otázku jsem se snažila nalézt odpověď v příslušné judikatuře ÚS. Původním cílem mé práce byl výzkum rozhodnutí ÚS, kterými má ÚS rozhodnout v pochybnostech o ztrátě volitelnosti či o neslučitelnosti výkonu funkce poslance nebo senátora. V průběhu práce jsem však zjistila, že takové řízení u ÚS dosud neproběhlo. Při zpracování tématu jsem objevila nálezy, které jsem ve své práci podrobně rozebrala a které se týkají zániku mandátu člena zastupitelstva obce. Z těchto nálezů lze vyčíst důvody jako neslučitelnost funkcí zastupitele s funkcí člena org. složky a ztráta volitelnosti v důsledku změny TP zastupitele.

V průběhu své práce jsem se snažila nalézt odpověď i na dílčí výzkumné otázky, které zněly: Existují rozdíly v právní úpravě týkající se ztráty mandátu poslanců a senátorů zákonodárského sboru před rokem 1989 v komparaci s úpravou de lege lata? Pokud ano, o jaké rozdíly se jedná? Má odpověď na otázky zní takto: Ano, rozdíly v právní úpravě existují. Rozdílů v úpravách důvodů zániku mandátu zákonodárců je více. Za nejvíce zajímavý považuji v případě Ústavy 1920 případ politických reversů, který má své klady i zápory. Negativitu spatřuji v obrovském vlivu vůdců politických stran nad těmito zákonodárci. Naopak za klad lze považovat větší disciplinovanost zákonodárce vůči takové straně. Dle mého názoru, nemohlo dojít k tomu, jak je tomu např. dnes, že se poslanec stal reprezentantem jiné strany.

Zajímavý rozdíl mezi Ústavou 1960 a Úst. ČR spatřuji v zákoně č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění, podle kterého mohli být poslanci, kteří zklamali důvěru voličů nebo se dopustili činů nedůstojných jejich funkce, kdykoli odvoláni. Tento zákon se týkal výhradně imperativního mandátu. Je jasné, že vzhledem k existenci dnešního reprezentativního mandátu, je tento zákon neuplatnitelný.

Poslední zásadní odlišnost oproti nynější právní úpravě spatřuji v zákoně č. 39/1968 Sb. Závěrem musím říci, že důvody, pro které zanikal mandát zákonodárců před rokem 1989, odrážely především politickou situaci země a změny v ní. Hypotéza stanovená na začátku se v tomto případě nepotvrdila.

S ohledem na všechny závěry, ke kterým jsem v průběhu práce dospěla se domnívám, že cíle byly naplněny. Problematika ztráty mandátu je velice zajímavá, z tohoto důvodu by si zasloužila další rozpracování. Navrhuji zaměřit se v dalším výzkumu tohoto institutu například na komparaci české právní úpravy se zahraniční.

Seznam použitých zdrojů (bibliografie)

1) Monografie

BAHYLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010. 1536 s.

BLACK, Campbell Henry, NOLAN, R. Joseph, NOLAN-HALEY, M. Jacqueline. *Blackův právní slovník*. Svazek II. 6. vydání., v ČR 1. vyd. Praha: Victoria publishing, 1993. 1312 s.

BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuze v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: ÚSD ČSAV, 1992. 221 s.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 556 s.

HÁCHA, Emil. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava: Právnická fakulta, 1934. 307 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s.

HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 364 s.

JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. 368 s.

KARL, Jiří. *Starosta obce: bakalářská práce*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 39 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 1448 s.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde Praha, a.s., 1996. 415 s.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. 392 s.

KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: DOPLNĚK, 2006. 94 s.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 399 s.

KOUDELKA, Zdeněk. ONDRUŠ, Radek. PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2004. 379 s.

MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva- 1. díl*. 3. vydání, Praha: Linde Praha, 2002. 983 s.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, 2. díl*. Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. 1152 s.

PAVLÍČEK Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 2. díl*. Ústavní právo České republiky. Část 1. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 800 s.

PAVLIČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1 díl*. Ústava České republiky. Praha: Linde, 1994. 501 s.

PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní souvislé. 2. díl*. Praha: Československý Kompas, 1935,

REJŽEK, Jiří. *Český etymologický slovník*. 1. vydání. Praha: Leda, 2001. 752 s.

ŘÍHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie*. 2. vydání. Praha: Portál, 2002. 208 s.

SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2014. 448 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 960 s.

ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá ústava Komentář*. Praha: Panorama, 1988. 536 s.

2) Právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších ústavních zákonů

zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudě, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 326/1920 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti), ve znění pozdějších předpisů

ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů

zákon č. 38/1960 Sb., Zákon Slovenské národní rady, kterým se mění zákon Slovenské národní rady o volbách do Slovenské národní rady, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů

ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních předpisů

zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 39/1968 Sb., o ztrátě funkce poslance Národního shromáždění

ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů, ve znění pozdějších ústavních předpisů

zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů

3) Judikáty

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2006, sp. zn. Vol 32/2006

nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2005, sp. zn. III. ÚS 361/05

nález Ústavního soudu ze dne 10. října 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000

4) Sněmovní tisky

Sněmovní tisk. 685/1. Dostupné na

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=685&ct1=1>>.

Sněmovní tisk č. 685/0. Dostupné na

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=685&ct1=0>>.

5) Internetové zdroje

KOPECKÝ, Josef. *Vzít mandát odsouzenému politikovi jen tak nepůjde, zjistili poslanci* [online]. zpravy.idnes.cz, 18. dubna 2013 [cit. 8. března 2016]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/poslanci-resili-zmenu-ktera-zbavi-mandatu-odsouzeneho-politika-p82-/domaci.aspx?c=A130418_183151_domaci_kop>.

Zákon č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na: <http://psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2750_02.htm>.

SAMKOVÁ, Pavla. *Odstoupení starosty*. [online]. moderniobec.cz, 7. února 2013 [cit. 5. března 2016]. Dostupné na <<http://moderniobec.cz/odstoupeni-starosty/>>.

ČT24. *Bude se odejmutí mandátu odsouzeným týkat i nyní odsouzených zákonodárců?*
[online]. ceskatelevize.cz, 13. června 2012 [cit. 8. března 2016]. Dostupné na
<<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1164858-bude-se-odejmuti-mandatu-odsouzenym-tykat-i-nyni-souzenych-zakonodarcu>>.

Abstrakt

Tématem této bakalářské práce je „Problematika ztráty mandátu v zastupitelských orgánech ČR“. Cílem práce je seznámit čtenáře se současnou právní úpravou důvodů zániku mandátu členů zastupitelských orgánů ČR.

Obsahem první kapitoly je současná právní úprava zániku mandátu u poslanců a senátorů Parl. ČR a novela Úst. ČR vztahující se k této problematice. Další kapitola této práce se zaměřuje na zánik mandátu poslance a senátora před rokem 1989 a jeho komparaci se současnou právní úpravou zániku mandátu zákonodárce. Obsahem třetí kapitoly je současná právní úprava zániku mandátu člena zastupitelstva obce a kraje, starosty (primátora) a hejtmana. V závěru práce je předkládána vybraná judikatura ÚS, jejímž předmětem je zánik mandátu člena zastupitelstva obce.

Hlavním cílem práce je zodpovědět výzkumné otázky a dílčí výzkumné otázky položené v úvodu této práce.

Abstract

The theme of this thesis is „The issue on the Loss of Mandate in Representative bodies in the Czech Republic.“ The objective is to familiarize the reader with the current legislation of causes of termination of the mandate of members of representative bodies of the Czech Republic.

The first chapter summarises the current legislation detailing loss of mandate of MPs and senators of the Parliament of the Czech Republic and the relevant amendment of the Constitution of the Czech Republic. The following chapter of this thesis focuses on the termination of the mandate of MP and senator before 1989 and its comparison with the current legislation re termination of the mandate of the legislator. The third chapter is the current legislation detailing the loss of mandate of a member of the municipal council, member of the county council, the mayor and the district council governor. In the conclusion of the thesis, a selected jurisprudence of the Constitutional Court is presented, the object of which is the loss of mandate of a member of the municipal council.

The main objective of the thesis is to answer the research questions and partial research questions posed in the introduction to this work.

Klíčová slova

mandát, Čl. 25 Ústavy ČR, Ústava ČR, poslanec, senátor, Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, Senát, jednací řád, slib, neslučitelnost funkcí, ztráta volitelnosti, rozpuštění sněmovny, rezignace, člen zastupitelstva, starosta, hejtman, obec, kraj, zákon o volbách do zastupitelstva obcí, odvolání, Ústavní soud

mandate, article 25 of Constitution of the Czech Republic, Member of Parliament, senator, Parliament of the Czech Republic, Chamber of deputies, Senate, rules of procedure, promise, Incompatibility of Offices, loss of eligibility, dissolution of the Chamber of deputies, resignation, member of council, mayor, governor, municipality, country, law on elections to the municipal council, appeal, Constitutional Court

Přílohy

Návrh na změnu Úst. ČR Miroslavy Němcové – zánik mandátu poslance či senátora z důvodu pravomocného odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody

Návrh

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2012,

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

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

V čl. 25 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, se na konci písmene

f) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno g), které zní:

„g) pravomocným odsouzením k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.“.

Čl. II

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

Potřeba změny Ústavy

Předkládaný návrh novely Ústavy reaguje na dlouhodobý deficit ústavní úpravy, na který bylo opakovaně upozorňováno v diskuzích nad platným ústavním textem.

Platné znění Ústavy počítá s tím, že poslanec nebo senátor lze vydat k trestnímu stíhání, nepamatuje se však již na možnost pravomocného odsouzení pro spáchaný trestný čin. Jednalo-li by se o pravomocné odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, není dost dobře možné, aby poslanec nebo senátor svůj mandát dále vykonával. Takové odsouzení odráží zvýšenou závažnost jednání, kterého se poslanec nebo senátor dopustil. Další trvání mandátu poslance nebo senátora lze proto v případě takového odsouzení považovat za neslučitelné s posláním a obsahem mandátu poslance nebo senátora. Vedle toho lze též uvést, že výkon funkce poslance nebo senátora není slučitelný s výkonem nepodmíněného trestu odnětí svobody i z praktických důvodů. Práva a povinnosti poslance nebo senátora nelze ve výkonu trestu odnětí svobody řádně vykonávat.

Byla-li by přijata navržená novela Ústavy, bylo by třeba následně změnit i jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu. Tyto další návazné změny by však již pouze promítaly změněný ústavní text a měly by spíše formální charakter. Rozhodující je znění Ústavy, ze kterého by bylo nutné vycházet, a to již ode dne nabytí účinnosti této ústavní změny.

Návrh novely Ústavy respektuje obecnou dikci Ústavy a ústavní principy a nedotýká se podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Navrhovaná úprava se obsahově nestřetává s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ani s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva. Předložený návrh se netýká závazků vyplývajících pro Českou republiku z členství v Evropské unii.

Návrh novely Ústavy nemá konkrétně vyčíslitelný dopad na státní rozpočet, ani na rozpočty obcí nebo krajů.

Zvláštní část

K čl. I

K čl. 25:

Mezi důvody, resp. skutečnosti vedoucí k zániku mandátu poslance nebo senátora se doplňuje „pravomocné odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody“.

V právním státě respektujícím princip presumpce nevinoty není možné navazovat zánik mandátu na nepravomocné rozhodnutí soudu.

K zániku mandátu by nemělo vést každé odsouzení poslance nebo senátora. Měla by se brát v úvahu závažnost protiprávního jednání, kterého se poslanec nebo senátor dopustil. Tuto závažnost by podle návrhu odrážela právě skutečnost, že byl poslanec nebo senátor odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

K čl. II

Při návržení dne nabytí účinnosti novely Ústavy se vychází z předpokladu, že nabytí účinnosti novely není žádoucí odkládat. Pokud by došlo k pravomocnému odsouzení poslance nebo senátora po dni nabytí účinnosti této novely Ústavy, mandát poslance nebo senátora by zanikl. S ohledem na zákaz retroaktivity není možné novou právní úpravu vztáhnout na odsuzující rozsudky, které by nabyly právní moci přede dnem nabytí účinnosti této novely Ústavy.

V Praze dne 17.5.2012

Miroslava Němcová v.r.
předsedkyně Poslanecké sněmovny