

Absence inkompatibility funkce člena Parlamentu s funkcí člena zastupitelstva obce a kraje jako překážka prosazování celospolečenských zájmů?

JIŘÍ KAPRAS*

Absence of incompatibility of the function of a member of the Parliament with the function of a member of a municipal or regional council as an obstacle to the promotion of societal interests?

Summary: The article deals with the issue of incompatibility of public functions in the Czech legal environment and the relation of the accumulation of functions to the principle of division of power and the ability to promote the interest of society as a whole. After a general introduction explaining the basic concepts of incompatibility, the article examines the question of whether the cumulation of public functions by Members of Parliament can bring with it some rather neglected negative manifestations today, justifying considerations of enshrining their incompatibility, and whether the assessment of this issue differs in any way depending on whether we are talking about the Chamber of Deputies, or the Senate. The author concludes that excessive cumulation of functions of a member of the Parliament of the Czech Republic and a member of a municipal or regional council may in some cases be detrimental to the promotion of societal interests, especially in the Senate, and encourages the Czech legislator to thoroughly consider tackling these cases of cumulation by setting respective functions incompatible.

Keywords: Conflict of interest, incompatibility, cumulation of functions

Rozhodl jsem se psát o negativních projevech kumulace funkcí, neboť jde podle mého názoru o téma, které ve veřejném prostoru příliš nerezonuje. Je tomu tak možná proto, že zákonodárce v široké míře kumulaci funkcí upravuje stanovením vzájemné neslučitelnosti, a v případech, kdy tak nečiní, se nezdá, že by to bylo potřeba. Jako příklad můžeme uvést kumulaci funkce člena Parlamentu (Poslanecké sněmovny nebo Senátu) s funkcí člena zastupitelstva obce nebo kraje, na niž míří tento text primárně. Na případy této kumulace jsme si v českém prostředí již tak zvykli, že ji považujeme za něco přirozeného, odvěkého. Tak tomu ale být nemusí. Jakkoliv se nedá z hlediska zahraničních úprav hovořit o tom, že by stanovení *neslučitelnosti* zmíněných funkcí bylo nějak komparativně obvyklé, zejména pokud jde o země Evropské unie, nejde ani o žádnou exotickou výjimku, jak ukážu níže.

Článek se po obecném úvodu vysvětlujícím základní pojmy spatřuje s inkompatibilitou

funkcí zaměřuje na zkoumání otázky, zda kumulace funkcí u členů Parlamentu s sebou nemůže nést některé dnes spíše přehlížené negativní projevy, opodstatňující úvahy o zaktování jejich neslučitelnosti.

Cílem článku není ukázat prstem obžaloby na poslance či senátory a kritizovat jejich přístup k práci, nýbrž toliko iniciovat odbornou diskuzi na dané téma a eventuálně podnítit českého zákonodárce k hlubším úvahám o něm.

Co je to inkompatibilita?

Inkompatibilitou funkcí lze rozumět jejich neslučitelnost, tj. nemožnost jejich současného výkonu.¹ Tyto případy jsou označovány jako neslučitelnost *pravá*.² Srovnat je lze s případy neslučitelnosti nepravé, týkajícími se primárně vztahu veřejné funkce a činnosti soukromé povahy s ekonomickou (hospodářskou) dimenzí, jejichž současný výkon je nežádoucí,

* Autor působí jako ředitel odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti a externí doktorand na PF UK. E-mail: j.kapras@gmail.com. Článek vznikl v rámci specifického vysokoškolského výzkumu, toho času (2022) realizovaného na katedře politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Např. SYLLOVÁ, J. Inkompatibilita. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník*. Praha 2009.

² K tomu srov. bod 128 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

leckdy právem taktéž přímo zapovězený.³ Rizikem v případě nepravé neslučitelnosti není ani tak kolize odlišných zájmů, které má veřejný funkcionář prosazovat nebo hájit z titulu výkonu veřejných funkcí, jako spíše upozadování těchto zájmů ve prospěch osobních zájmů veřejného funkcionáře nebo osob, které jsou s ním spřízněny.

Pravá neslučitelnost bývá zpravidla řešena zánikem jedné z držených veřejných funkcí, typicky té první nabyté, *ex lege*,⁴ eventuálně z rozhodnutí k tomu příslušného orgánu. Jde poté o případy tzv. *absolutní* pravé neslučitelnosti, odlišné od případů *temporální* pravé neslučitelnosti, kdy dochází toliko k přerušování výkonu jedné z funkcí.⁵ Naproti tomu v případě nepravé neslučitelnosti je veřejný funkcionář začasté postaven před *osobní volbu* mezi konkurujícími si činnostmi, jakkoliv tato volba nemusí být z jeho subjektivního hlediska svobodná.⁶

Případy neslučitelnosti budu v tomto textu odlišovat od případů ineligibility veřejného funkcionáře, tedy jeho nevolitelnosti, nezpůsobilosti ucházet se o veřejnou funkci.⁷ Zatímco v případě neslučitelnosti veřejnému funkcionáři v zásadě nic nebrání, aby nabyl obě neslučitelné funkce, „pouze“ se mu zneumožňuje obě současně vykonávat, v případě ineligibility právní řád brání tomu, aby veřejný funkcionář danou funkci vůbec nabyt. Tak tomu je např. v případě prezidenta republiky, u něhož Ústavní soud na základě ústavní žaloby Senátu (se souhlasem Poslanecké sněmovny) rozhodl o tom, že ztrácí prezidentský úřad a *způsobilost jej znovu nabyt*, jakkoliv

ineligibilita zde není zapříčiněna kumulací funkcí.⁸

Cílem obou institutů (inkompatibility i ineligibility) bude typicky zabránit přílišné kumulaci funkcí, která nemusí sledovat altruistické cíle, nýbrž osobní zájmy veřejného funkcionáře, např. v podobě koncentrace politické (exekutivní či zákonodárné) moci či kumulace příjmů za výkon souběžně vykonávaných funkcí.⁹ Stanovením neslučitelnosti (ineligibility) se chrání nezávislost výkonu působností s takovými funkcemi spojených.^{10,11} Tím je sledováno také naplňování principu dělby moci. Sledováno může být též specificky naplňování časového prvku dělby moci jako snaha předcházet srůstání úřadu s konkrétním jeho vykonavatelem. Projevem takové snahy je stanovení ineligibility pro případy kandidatury na funkci prezidenta republiky třetí volební období v řadě (v některých zemích Latinské Ameriky jde dokonce už o druhé volební období), a to i navzdory přání empirických voličů.¹²

Princip dělby moci, a to jak horizontální dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, tak vertikální dělby moci mezi moc státní a moc samosprávnou vykonávanou územními samosprávnými celky, je jedním ze strukturálních principů, na nichž je vybudován ústavní pořádek ČR.¹³ Klíčové je, že součástí tohoto principu je i personální aspekt, *tedy problematika toho, do jaké míry mají být odděleny nebo mohou naopak být provázány jednotlivé složky moci z hlediska osob, které příslušnou část veřejné moci vykonávají*.¹⁴ Jinými slovy, přistoupí-li zákonodárce k regulaci případů

³ Ustanovení § 4b a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zakazující vybrané skupině veřejných funkcionářů působících na vrcholných pozicích exekutivy, resp. obchodním společenstvem s kvalifikovaným vztahem k těmto funkcionářům aktivitu v rámci soutěže o veřejné prostředky (veřejné zakázky, dotace a investiční pobídky).

⁴ Srov. např. čl. 22 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), podle kterého dnem, kdy se poslanec nebo senátor ujal úřadu prezidenta republiky, nebo dnem, kdy se ujal funkce soudce nebo jiné funkce neslučitelné s funkcí poslance nebo senátora, zaniká jeho mandát poslance nebo senátora.

⁵ Bod 113 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

⁶ V teorii lze vysledovat také kategorizaci některých případů jako tzv. *relativní* (pravé i nepravé) neslučitelnosti. Jde o situace „kdy osoba, u které nastala neslučitelnost funkcí (nastoupení do zaměstnání, služebního poměru atd.), se sice musela své volené funkce vzdát, avšak mohla se v nově vypsáních volbách znovu o zvolení ucházet a v případě úspěchu obě jinak neslučitelné pozice vykonávat současně“ (bod 139 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17; Ústavní soud v této souvislosti odkazuje na § 43 Ústavy Rakouského císařství z roku 1848 pro státní úředníky a poslance Říšského sněmu, a dále na pojednání k různým typům neslučitelnosti ve STURM, G. *Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeit im geltenden deutschen Staatsrecht*. München 1967, str. 6 až 8). Avšak, jak Ústavní soud dodává, tato se již v současném právním řádu ČR nevyskytuje, proto není zapotřebí se jí více zabývat.

⁷ V jiném chápání lze však případy ineligibility podřadit pod širší množinu případů inkompatibility *largu sensu*.

⁸ Čl. 65 odst. 2 *in fine* Ústavy.

⁹ Z hlediska naposledy zmíněné motivace bude však záležet na tom, zda hovoříme, v duchu klasického Weberovského dělení, o politických žijících z politiky, nebo *pro politiku*. Viz také analýzu odměňování politiků na různých úrovních výkonu veřejné moci v RYŠAVÝ, D. *Career politicians a dozen years after regionalisation of the Czech Republic (2000–13)*. *The Journal of Legislative Studies*, 2016, Vol. 22, No. 1, str. 60 až 62.

¹⁰ Např. SUCHÁNEK, R. – MIKULE, V. Čl. 70 [Zákaz výkonu některých činností]. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. Praha 2016, str. 697.

¹¹ V této souvislosti je někdy zmiňováno i předcházení riziku korupce, které se zvyšuje úměrně k počtu kumulovaných funkcí. Viz HÁJEK, L. *Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/19. Jedná se o nález přezkoumávající ústavnost snížení odměny uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena parlamentu či vlády, které bylo do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vloženo zákonem č. 263/2019 Sb. účinným od 1. 1. 2020. Uvedené závěry nálezu lze však podle mého názoru vztáhnout také k problematice pravé inkompatibility*.

¹² Za doplnění děkuji Janu Kyselovi.

¹³ Podle Jana Kyselého jde o regulativní ideu, resp. jednu ze základních směrůvek vytváření a fungování ústavních systémů. Viz KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha 2019, str. 137. Na jiném místě pak autor uvádí, že jde o základní organizační princip vytváření ústavního řádu České republiky, což lze doložit jak ze *systematiky Ústavy a nadsisů jednotlivých hlav, tak i z dílky čl. 2 odst. 1 Ústavy ... Za samozřejmost považuje dělbu moci i judikatura Ústavního soudu* (KYSELA, c. d., str. 217).

¹⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/19. Jedná se o nález přezkoumávající ústavnost snížení odměny uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena parlamentu či vlády, které bylo do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vloženo zákonem č. 263/2019 Sb. účinným od 1. 1. 2020. Uvedené závěry nálezu lze však podle mého názoru vztáhnout také k problematice pravé inkompatibility

kumulace veřejných funkcí zakotvením neslučitelnosti některých z nich, lze dovozovat, že tím sleduje naplnění ideje omezené vlády.¹⁵

Právní úprava snižování odměny plynoucí z některé z kumulovaných funkcí

Do značné míry shodný cíl jako právní úprava pravé neslučitelnosti funkcí může sledovat také právní úprava redukce odměny plynoucí z některé z kumulovaných funkcí. Jedná se o „měkký“ nástroj, jak čelit rizikům spojeným s kumulací veřejných funkcí, jako jsou již zmíněná výlučná či převažující motivace k jejich výkonu v podobě koncentrace moci ve spojení s kumulací příjmů za jejich výkon. Cílem může být však také čelit plýtvání finančními prostředky ve veřejných rozpočtech na odměny v situacích, kdy to nemusí být vyváжено přínosem pro sledovaný veřejný zájem.

Právě v tomto duchu hovoří důvodová zpráva k zákonu č. 263/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.¹⁶ Tento zákon s účinností od 1. 1. 2020 zavedl do citovaných předpisů právě úpravu snižování odměny uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena Poslanecké sněmovny, Senátu či vlády.

Na rozdíl od případů, kdy je výkon veřejné funkce z důvodu neslučitelnosti s jinou funkcí zcela vyloučen, v případě snížení odměn nedochází k potlačení některých pozitivních efektů kumulace funkcí, jako jsou koncentrace a transfer nabytých zkušeností napříč funkcemi či větší odbornost nebo vzhled do problematiky, jíž se veřejní funkcionáři v různých rolích věnují. Přitom i tato právní úprava má patrný potenciál nežádoucí (tj. té hypertrofované, motivované „nízkými“ cíli) kumulaci funkcí čelit. Na druhou stranu je možné argumentovat, že za odvedenou práci má náležet spravedlivá odměna, a je otázkou, zda její automatická redukce *ex lege*, bez ohledu na pracovní nasazení funkcionáře, jeho odborné přednosti a množství a kvalitu jím odvedené práce, tomuto požadavku odpovídá.

Jak konstatoval Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ze dne 24. 11. 2020, obě řešení (tj. zákaz kumulace i redukce odměn) jsou způsobilá snížit počet případů, kdy ke kumulaci funkcí dochází, a podporují větší míru oddělenosti státní moci vykonávané Parlamentem a vládou na straně jedné a územními samosprávami na straně druhé, přičemž je věcí zákonodárce, které z těchto řešení zvolí, tj. zda a do jaké míry při respektování ústavního pořádku bude prosazovat personální oddělenost jednotlivých složek veřejné moci.¹⁷ K tomu lze na okraj doplnit, že aby zvolené řešení bylo souladné s ústavním pořádkem, musí nejenom sledovat legitimní cíl, ale také projít testem proporcionality, resp. racionality (v závislosti na tom, do jakých ústavou zaručených práv zasahuje), a nesmí být diskriminační či nést znaky libovůle.

Protože je věcí zákonodárce, které z nabízených řešení zvolí, nabízí se na tomto místě úvaha, zda by nebylo vhodnější, aby kumulace funkce člena zastupitelstva obce nebo kraje a funkce člena Parlamentu byla regulována stanovením jejich vzájemné neslučitelnosti namísto pouhého snížení odměny plynoucí z jedné z kumulovaných funkcí. Domnívám se, že do této úvahy vstupuje ještě jeden, dosud nepříliš akcentovaný aspekt, a sice že veřejný funkcionář v situacích, kdy si dva veřejné zájmy konkurují, popř. jsou dokonce protichůdné, může hájit oba tyto zájmy současně jen velmi obtížně, pokud vůbec. Tento aspekt přitom souvisí spíše s principem vertikální dělby moci, neboť se může projevovat i uvnitř horizontálně oddělených složek moci, zejména v oblasti moci zákonodárné. Tak je tomu i v případě, který jsem si zvolil pro expozici problému.

Negativní projevy kumulace funkcí u členů Parlamentu

Ačkoliv se následující popis v určité míře týká i poslanců, rozhodl jsem se rizika spojená s kumulací funkcí dokumentovat především na případu Senátu a jeho členů, neboť se domnívám, že se v jejich případě projevují patrněji.¹⁸ Zaměřuji se na mapování rizik

¹⁵ WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň 2018, str. 74 a násl. Česká republika se k principu dělby moci hlásí i explicitně, zejména prostřednictvím čl. 2 odst. 1 Ústavy, podle kterého je státní moc vykonávána lidem prostřednictvím orgánů moci i) zákonodárné, ii) výkonné a iii) soudní.

¹⁶ Citovat lze např.: „Toto preventivní opatření má samo o sobě potenciál uspořít finanční prostředky v rozpočtech územních samosprávných celků (určené na odměny uvolněných členů zastupitelstev) a zabránit přílišné kumulaci funkcí i odměn, dochází-li k ní primárně za účelem zvyšování získávaných odměn.“

¹⁷ Ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že mu „nepřísluší vyjadřovat se k tomu, zda je vhodnější či moudřejší nijak neomezovat případy, kdy dochází k personálnímu provázání těchto mocí, nebo naopak prosazovat jejich personální oddělenost, ani to, v jaké míře se tak má případně stát“ (bod 46).

¹⁸ Někteří autoři v těchto případech odmítají hovořit o *kumulaci funkcí* s odkazem na nízkou profesionalizaci lokální a regionální politiky, v níž poslanci i senátoři namnoze zastávají právě neprofesionalizované pozice v zastupitelstvech, jejichž časová náročnost je podstatně nižší

spojených se střetem veřejných zájmů, jež mají dotyční veřejní funkcionáři za úkol z titulu svých funkcí prosazovat nebo hájit.

Stranou naopak ponechávám jiné negativní projevy, na něž je upozorňováno zejména v diskuzích na téma zavedení tzv. klouzavého mandátu poslanců, jako je nezpůsobilost věnovat se výkonu více než jedné veřejné funkce plnohodnotně, zejména vzhledem k limitům plynoucím z časových kapacit, jimiž veřejní funkcionáři běžně disponují. Argumenty tohoto typu jsou tradičně oslabovány poukazem na to, že stanovení neslučitelnosti funkcí veřejnému funkcionáři nebrání vykonávat řadu vedlejších ekonomických aktivit soukromé povahy, a není tedy zárukou náležitosti či svědomitého výkonu funkce. A to ani v situaci, kdy bychom jako nutnou podmínku pro takový výkon identifikovali časovou dotaci odpovídající např. 40hodinovému pracovnímu týdnu. Nakonec tedy v rozhodující míře závisí na pracovním nasazení a osobním přístupu veřejného funkcionáře k vykonávané funkci, které budou u každého funkcionáře jiné. To však nijak nesouvisí s otázkou neslučitelnosti výkonu funkcí.

Z nedávné doby lze uvést příklady několika návrhů zákonů, při jejichž projednávání se senátoři na první pohled dostávali do určitého konfliktu, který bychom mohli označit konfliktem zájmu celospolečenského na straně jedné a zájmu územních samosprávných společenství na straně druhé.¹⁹ Abych zachoval co možná aktuálnost podávaných informací, vybral jsem si pro demonstrativní účely návrhy zákonů, které byly projednávány v průběhu 7. a 8. volebního období Poslanecké sněmovny. Výjimku tvoří sněmovní tisk č. 972 ze 4. volebního období, který byl jedinečným svým zacílením na stanovení částečné neslučitelnosti probíraných funkcí.

Konkrétně jde o návrh zákona o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv);²⁰ návrh novely zákona o střetu zájmů (šlo o později přijatý zákon

č. 112/2018 Sb., upravující rozsah údajů z oznámení veřejných funkcionářů, které jsou zpřístupňovány veřejnosti);²¹ návrh zákona č. 263/2019 Sb., kterým bylo zakotveno snížení odměny uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena parlamentu či vlády;²² návrh nového stavebního zákona²³ a návrh novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, kterým měla být rozšířena kontrolní působnost NKÚ na hospodaření obcí a krajů.²⁴ Všechny tyto návrhy spojuje obdobný průběh projednávání včetně argumentů, které zazněly při jejich projednání v Senátu, a do určité míry i obdobný výsledek projednání.

Pozorováno zpětně se zdá příznačným, že to byla Poslanecká sněmovna, kdo přijetí zákona č. 263/2019 Sb. prosadil přes předchozí zamítnutí návrhu zákona Senátem, zatímco skupina 30 senátorů navrhovala Ústavnímu soudu jeho zrušení, mimo jiné proto, že měl představovat protiústavní zásah do práva na samosprávu územních samosprávných celků a do jejich oprávněných zájmů.²⁵

Obdobně, nepočítáme-li výsledek řízení před Ústavním soudem, tomu bylo také v případě novely zákona o střetu zájmů a návrhu nového stavebního zákona. Pokud jde o návrh zákona o registru smluv, Senát tento nezamítl, pouze vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (Poslanecká sněmovna však setrvala na své původní verzi). V případě novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, která si jako prerekvizitu žádala novelizaci čl. 97 Ústavy, k níž je zapotřebí souhlasu Senátu, aniž by jej bylo možné přehlasovat,²⁶ pak Senát v krátkém sledu zamítl jak novelizaci Ústavy, tak novelu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.²⁷

Lze pouze spekulovat, že pokud by v budoucnu byla v Poslanecké sněmovně nalezena shoda nad řešením zkoumaných případů kumulace funkcí stanovením jejich neslučitelnosti, čekal by korespondující návrh zákona stejný osud. Hodí se připomenout okolnosti projednávání již zmíněného sněmovního

než u pozic profesionalizovaných. Viz BERNARD, J., ČERMÁK, D. Vzestupné a sestupné politické dráhy českých poslanců a senátorů. *Acta Politologica*, 2021, Vol. 13, No. 1, str. 38.

¹⁹ Janem Kyselou jsem byl upozorněn, že je potřeba rozlišovat reprezentaci zájmů územních samospráv jako takových a reprezentaci zájmů „své“ obce, resp. obcí určitého typu. Ještě jinou otázkou pak je reprezentace zájmů *představitelů* těchto samospráv, které nemusí konvergovat se zájmy jejich občanů. Ve všech těchto případech se do rozhodování senátorů mohou promítat prvky, jejichž vysoká koncentrace může být rozhodování v celospolečenském zájmu na újmu.

²⁰ Dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=42&CT1=0>>.

²¹ Dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=33&CT1=0>>.

²² Dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=273&CT1=0>>.

²³ Dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>>.

²⁴ Dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=230&CT1=0>>.

²⁵ Ústavní soud těmto námitkám nepřisvědčil a napadenou právní úpravu shledal ve zkoumaných bodech souladnou s ústavním pořádkem ČR. Viz jeho náleží sp. zn. Pl. ÚS 24/19.

²⁶ Čl. 39 odst. 4 Ústavy.

²⁷ Informace jsem čerpal z internetových stránek Poslanecké sněmovny, na nichž lze sledovat osud sněmovních tisků v jednotlivých volebních obdobích. Vyhledávat mezi tisky lze podle jejich názvu, čísla a doprovodných vyhledávacích kritérií na <<https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>>.

tisku č. 972 ve 4. volebním období Poslanecké sněmovny. Tento tisk představoval poslaneckou novelizaci zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, cílící na zakotvení zákonného požadavku personálního oddělení finančních a kontrolních výborů územních samosprávných celků na straně jedné a jiných orgánů těchto územních samosprávných celků, vůči kterým tyto výbory vykonávají iniciační a zejména kontrolní činnost, na straně druhé.

K návrhu zákona byl tehdejší poslancem Rudolfem Tomíčkem uplatněn pozměňovací návrh, který cílil na zákaz souběhu funkce člena Parlamentu s funkcí uvolněného člena zastupitelstva obce či kraje (souběžný výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva měl být nadále připuštěn).²⁸ Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění pozměňovacího návrhu Rudolfa Tomíčka schválila, avšak Senát jej zamítl. Přestože Poslanecká sněmovna posléze setrvala na svém návrhu a Senát „přehlasovala“, prezident republiky využil své kompetence a dle čl. 50 odst. 1 Ústavy vrátil přijatý zákon Poslanecké sněmovně k novému hlasování.²⁹ K tomu však nedošlo, neboť mezitím skončilo 4. volební období Poslanecké sněmovny a projednávání návrhu zákona tak nemohlo pokračovat.

V obsahu rozprav vedených na plénu Senátu ke všem výše uvedeným návrhům se nezřídka objevovaly argumenty, které ve větší či menší míře představovaly prosazování či obhajobu zájmů územních samospráv. Konkrétně šlo o argumenty nepřijatelnosti omezení kompetencí územních samospráv, zásahu do fungování územních samospráv či zásahu do ústavou zaručeného práva na územní samosprávu (týkalo se více či méně všech návrhů); kritikou vykreslování obecních zastupitelstev jako nesvéprávných orgánů (návrh zákona o registru smluv); hrozícím

nezájmem o výkon funkcí v komunální politice (návrh novely zákona o střetu zájmů); nežádoucím sankcionováním (neuvolněných) zastupitelů za výkon jiných veřejných funkcí (návrh zákona č. 263/2019 Sb.); potřebou důkladně oddělit státní správu a samosprávu (návrh nového stavebního zákona); nebo odsuzováním snah státu učinit z územních samospráv své organizační složky (návrh novely zákona o NKÚ). Tyto argumenty ve vystoupeních mnohých senátorů jednoznačně převažovaly, přičemž z větší části zaznívaly od aktivních funkcionářů obcí či krajů.³⁰

Zdá se mi nepochybné, že senátory formulované argumenty jsou legitimní a v politické i odborné diskuzi nad navrhovanými řešeními mají své místo. Bylo možné také očekávat, že budou zaznívat právě v Senátu, jehož funkcí je mimo jiné reprezentace územních společenství občanů, z nichž senátoři vzešli, a vyvažování vztahů mezi státními mocemi a mocenskými zájmy celostátními na straně jedné a zájmy územních samosprávných celků na straně druhé.^{31, 32} Uznávám také, že úkolem poslanců a senátorů obecně není reprezentovat výhradně zájmy celospolečenské, nýbrž vyvažovat různé ve společnosti zastoupené názorové proudy a hledat řešení, které bude v nejvyšší možné míře akceptovatelné pro jeho adresáty. Roli poslanců i senátorů lze v tomto ohledu připodobnit k roli mediátorů existujících tlaků a zájmů, včetně tlaku vyvíjeného na ně stranickým vedením, již do svého rozhodování nutně nemusí promítat své postranní motivace. Přesto může překvapit rozsah, v jakém byly argumenty zájmy územních samospráv v popisovaných případech používány, a značný důraz na ně.

Zůstává otázkami, zda by tyto argumenty měly hrát pro mnohé senátory roli *rozhodující* a v *jaké míře* je reprezentace zájmů územních společenství občanů ještě akceptovatelná se zřetelem k ostatním funkcím Senátu, jak jsou traktovány v odborné literatuře a nacházejí

²⁸ Dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=972&ct1=2>>.

²⁹ Tehdejší prezident republiky Václav Klaus v dopise tehdejšímu předsedovi Poslanecké sněmovny Lubomíru Zaorálkovi argumentoval, inspirován patrně argumentací Senátu, že „[z] hlediska ústavnosti a parlamentní demokracie není žádný důvod souběh těchto volených funkcí takto striktně zakazovat. Záleží plně na voličích, zda si takový souběh přejí...“. Proti tomu lze namítnout, že rozhodnutí o tom, zda funkci člena zastupitelstva bude dotyčný vykonávat uvolněně, nebo neuvolněně, přijímá nově ustavené zastupitelstvo daného územního samosprávného celku až po proběhlých volbách [viz § 71 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], a § 46 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)]. Dopis je dostupný na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14043>>.

³⁰ Stenozáznamy z rozprav jsou dostupné na <<https://senat.cz/xqw/xervlet/psnenat/finddoc?typdok=steno>>. V záznamech je možné vyhledávat zadáním volebního období a čísla schůze Senátu. Rozpravy byly vedeny (řazeno chronologicky): k návrhu zákona o registru smluv v 10. volebním období na 13. schůzi, k návrhu novely zákona o střetu zájmů v 11. volebním období na 15. schůzi, k návrhu zákona č. 263/2019 Sb. ve 12. volebním období na 8. schůzi, k návrhu nového stavebního zákona ve 13. volebním období na 13. schůzi a k návrhu novely NKÚ ve 13. volebním období na 15. schůzi.

³¹ Jan Kyselá v této souvislosti rozlišuje senátní funkce reprezentativní, stabilizační a legislativně-reflexivní, resp. korektivní. Viz KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha 2004, str. 123. Z volně dostupných zdrojů viz např. KYSELA, J. Český bikameralismus v kontextu senátního návrhu novely Ústavy. Dostupné na <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psnenat/webNahled?id_doc=50310&id_var=42697>.

³² Naše očekávání stran toho, jaké zájmy budou senátoři či poslanci v příslušné komoře prosazovat, se bude lišit v závislosti na tom, zda jejich roli chápeme jako roli *delegáta*, *správce*, *politika* (*politico*), nebo ještě jinak. Zatímco *delegát* prosazuje primárně zájmy svých voličů, *správce* se rozhoduje více autonomně na základě svého osobního přesvědčení. Role *politico* je pak vyhrazena především případům volených zástupců kumulujících funkci na celostátní a regionální (místní) úrovni a osciluje v závislosti na konkrétních podmínkách mezi oběma prve uvedenými rolemi. Viz HÁJEK, c. d., str. 486.

svůj odraz i v Ústavě, aniž by došlo k jejich nežádoucímu upozadění.³³ Převaha místních či regionálních zájmů, pro jejichž prosazování není Senát jako orgán náležitě kompetenčně vybaven, se může projevat například v tom, že horní parlamentní komora disponuje jen relativně malým množstvím zájemců o působení v Ústavně-právním výboru nebo Výboru pro záležitosti Evropské unie a naopak velkým množstvím zájemců o působení ve výborech věnujících se otázkám územního rozvoje (v současnosti Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí).³⁴ To se z hlediska řádného naplňování některých ze zmiňovaných funkcí nezdá optimální.

Na přednesené otázky nelze dát jednoznačnou odpověď. Je však možné se zamýšlet nad tím, zda v kontextu vyvažování mocenských celostátních zájmů a zájmů územních samospráv by stanovení neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce nebo kraje a funkce člena Parlamentu nemohlo přispět k tomu, že obě oddělené skupiny veřejných funkcionářů budou při projednávání návrhů zákonů či dokumentů koncepční povahy lépe zastávat buďto relativně širší celospolečenský zájem, nebo naopak relativně užší zájem územních samospráv, a zda by případné pozitivní přínosy tohoto řešení vyvážily nevýhody z něj plynoucí. Pozornost je třeba zaměřit především na prve uvedenou skupinu případů, když riziko prosazování celospolečenského zájmu na regionální nebo dokonce místní úrovni s ohledem na povahu tam projednávaných věcí, jejich věcnou a personální extenzi, nebude příliš vysoké.

Pokud jde o to, zda by vůbec regulace tohoto typu byla způsobila vytknutého cíle dosáhnout, nelze přehlížet, že senátoři i po rezignaci na funkci člena zastupitelstva obce nebo kraje nepřestávají být se „svým územím“ významně spjatí. Patrně nemůžeme s vysokou mírou pravděpodobnosti očekávat, že by se např. s vidinou blížících se voleb do Senátu jen z důvodu zaniklé kumulace funkcí senátoři neuchylovali k ostentativnímu prosazování zájmů územních samosprávných celků, z nichž pocházejí, a nesnažili se tak získat voliče v daném území na svou stranu. Domnívám se však, že by stanovení neslučitelnosti mohlo toto riziko alespoň zčásti redukovat, aniž by tím byly významně ohroženy

benefity, které plynou z dřívějšího účinkování senátorů v komunální či regionální politice.

Můžeme uvažovat, že by stanovení neslučitelnosti funkcí významným a negativním způsobem ovlivnilo motivaci funkcionářů obcí a krajů do Senátu vůbec kandidovat, neboť by pro takový případ museli mezi oběma funkcemi volit. Tento účinek by dopadl především na ty, kteří vidí v práci pro obec či kraj své životní poslání. Na jejich místo by pak mohli nastoupit kandidáti, kteří své poslání vidí spíše v celostátní politice a jejichž představa o funkcích Senátu konverguje s představou ústavodárce, zhmotněnou ve formulaci ústavního kompetenčního katalogu. Tím bychom se bezpochyby přiblížili sledovanému cíli, tj. zamezení přílišnému důrazu na územní a regionální zájmy v Senátu, resp. menšímu zatížení senátorů významnými vlivy tohoto typu.

Je však třeba přiznat, že popsána úvaha abstrahuje od toho, zda by „noví“ kandidáti vůbec měli v senátních volbách naději na úspěch. Rozhodující by zřejmě byla podoba volební kampaně a akcent na témata, jejichž řešení jejich voliči od senátorů očekávají. Tento akcent bude s ohledem na „sousedský efekt“³⁵ projevující se v senátních volbách tradičně jistě zaměřen právě na témata regionálního či místního významu, což se ale dobře neslučuje s „novým“ typem kandidátů. Ledaže bychom připustili, že volební sliby a reálná politika se v praxi nemusejí sbíhat. Senátoři s tímto přístupem by pak ale v praxi s těžší slavní volební úspěch vícekrát než jednou.

Je tedy možné, že by i přes větší podíl „nových“ kandidátů na jejich celkovém počtu ve volbách svým úspěchem dominovali kandidáti „staří“, preferovaní právě pro upřímný zájem o regionální a místní témata. V případě opačného scénáře by s sebou vytěsnění „starých“ kandidátů naopak mohlo nést riziko dalšího poklesu volební účasti, která je ve volbách tzv. druhého řádu již tak relativně nižší, neboť občané územního samosprávného celku by mohli mít pocit, že mezi kandidáty není nikdo, kdo by byl vůči jejich zájmům a potřebám responzivní. Pro spolehlivý závěr o tomto by bylo nicméně potřeba provést zevrubnější analýzu volebního chování při senátních volbách.

Máme-li na okamžik svou pozornost upřít na námitky proti stanovení neslučitelnosti,

³³ Viz WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha 2010, str. 330 a 331. Český Senát nemá představovat reprezentaci nějakých zvláštních zájmů, jako je tomu v některých jiných státech světa, v nichž druhá komora reprezentuje aristokracii, členské zájmy federace, oblasti nebo autonomní celky jednotného státu či zvláštní stavovské nebo profesní zájmy. Senát České republiky má reprezentovat lid jako celek a bránit tyranii jednokomorového zákonodárného sboru. Tyto úkoly se také promítly do formulace jeho pravomocí.

³⁴ O tomto riziku mluvil Jan Kysela v jednom z dílů podcastu *Čekání na prezidenta*, dostupném na <<https://plus.rozhlas.cz/proc-je-dulezite-koho-ma-rad-milos-zeman-a-diky-ktere-pravomoci-jeste-muze-8678721>>, cca od 28:30.

³⁵ MALCOVÁ, K. Lokální aspekt volební podpory kandidátů do Senátu Parlamentu ČR. *Sociologický časopis*, 2012, Vol. 48, No. 2, str. 310 a 311.

tou hlavní může být obava, že v situacích, kdy jsou na centrální úrovni projednávány záležitosti mající dopad do prostředí územních samospráv, zůstanou zájmy těchto entit upozaděny nebo zcela opomenuty. Poslanci a senátoři se budou soustředit toliko na to, co je v zájmu všeho lidu, nebo ještě spíše na programy dotčených politických stran, a nikoliv na to, zda zvolené řešení nepřiměřeným způsobem nezasahuje do oprávněných zájmů samospráv nebo, v krajním případě, do samotného Ústavou garantovaného práva na samosprávu územních samosprávných celků. Tato obava je však otázkou míry. Zatímco přiměřené zastoupení proponentů místních a regionálních zájmů v kombinaci s jejich zkušenostmi z komunální politiky a schopností nadhledu nad zájmy obce může být přínosné, jeho přemíra a v důsledku odcizenost parlamentní politiky bude rozhodovacímu procesu na škodu. To se ostatně netýká jen reprezentace místních a regionálních zájmů, ale platí to i pro zájmy jiné (profesních komor, podnikatelů či odborů).

I pokud přistoupíme na hypotézu, že poslanci a senátoři, nebudou-li současně kumulovat korespondující funkce, jsou bez dalšího nekompetentní sdostatek přihlížet k zájmům územních samosprávných celků, lze zmíněným obavám podle mého názoru čelit poukazem na to, že reprezentace zájmů územních samospráv při tvorbě či implementaci veřejných politik na centrální úrovni může být efektivně zajišťována organizacemi pro tento účel založenými, jako jsou Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR či Sdružení místních samospráv ČR. Tyto organizace mají v první řadě možnost návrhy zákonů institucionalizovaně připomínkovat v mezirezortním připomínkovém řízení. Bez významu není ani reprezentace jimi nebo dalšími angažovanými představiteli obcí a krajů přímo na půdě obou komor Parlamentu, účastí na jednáních výborů nebo veřejných konzultacích pořádaných těmito komorami. V případě obav o neústavní zásahy do práva na samosprávu územních samosprávných celků může na scénu vstoupit Ústavní soud, povolaný zkoumat ústavnost zákona i z těchto hledisek, což se v praxi také namnoze děje.³⁶

Mimoto není důvod si myslet, že by poslanec či senátor nemohl efektivně hájit zájmy

územních samospráv na půdě Poslanecké sněmovny či Senátu i v situaci, kdy se po zvolení do příslušné komory Parlamentu funkce člena zastupitelstva obce nebo kraje vzdá. Již nahromaděné znalosti a zkušenosti mu nadále umožní se k projednávaným otázkám vyjadřovat kvalifikovaně a zasvěceně, aniž by byl limitován tím, co se od něj jako funkcionáře obce (kraje) očekává, ať již ze strany jeho kolegů, nebo ze strany občanů územního společenství.

Jistým protipólem stojícím proti stanovení neslučitelnosti funkcí může být také ústavou zaručené právo svobodné volby zástupců lidu.³⁷ Lze argumentovat, že by mělo být výsostnou záležitostí oprávněných voličů, aby v rámci zúčtování s volenou reprezentací zvážili, zda pro ně existující (či hrozící) kumulace funkcí představuje dostatečně významnou okolnost, aby na ní své volební chování založili. Domnívám se však, že tento argument až příliš akcentuje demokratický princip, odhlížeje přitom od požadavků právního státu. *Ad absurdum* by pak nebylo možné, aby zákonodárce stanovil z důvodu ochrany veřejného zájmu nebo zachování ústavních pravidel fungování státu jakákoliv omezení volitelnosti nebo následného výkonu veřejných funkcí, včetně tradičních případů neslučitelnosti napříč oddělenými složkami státní moci.³⁸

Přitom i stanovení neslučitelnosti funkce poslance či senátora s funkcí voleného člena zastupitelstva územního samosprávného celku může cílit na předcházení přílišné koncentraci moci, jakož i na jiné legitimní cíle (eliminace motivace v podobě kumulace příjmů za výkon souběžně vykonávaných funkcí, prevence korupce). Mimoto požadavek na svobodu volby zde směřuje spíše k institucionálním zárukám výkonu volebního práva, které jsou přiblíženy v navazujících ustanoveních Listiny základních práv a svobod,³⁹ spíše než k nezbytnosti zajistit ničím neomezenou množinu kandidátů. Mám proto za to, že ze samotného veřejného subjektivního práva svobodné volby zástupců lidu bez dalšího žádná limity pro stanovení neslučitelnosti funkcí neplynou.

V úvodu jsem zmiňoval, že stanovení neslučitelnosti funkce poslance či senátora s funkcí člena zastupitelstva obce nebo kraje

³⁶ Jako příklad lze uvést již jmenovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/19.

³⁷ Čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

³⁸ V teorii panují spory o tom, zda a do jaké míry je možné výkon volebního práva ve smyslu čl. 21 Listiny základních práv a svobod omezit. Tyto spory se však týkají primárně otázky, jak chápat ustanovení čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod hovořící o *podmínkách* výkonu volebního práva, nikoliv otázky, zda je možné z důvodu ochrany veřejného zájmu omezit určité skupiny osob v účasti na politické soutěži. Viz např. HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. *Listina základních práv a svobod*. Praha 2021.

³⁹ Čl. 21 odst. 2 a 3 zakotvující princip vlády na čas a požadavek všeobecného a rovného volebního práva a tajného hlasování.

by nepředstavovalo žádnou exotickou výjimku, byť zároveň nejde ani o nepřekročitelný mezinárodní standard. Uvedme na tomto místě alespoň pár příkladů zahraničních právních úprav stanovujících neslučitelnost členství v zákonodárném sboru státu se členstvím v zákonodárném sboru jeho autonomních území či provincií, případně se členstvím ve voleném zastupitelském orgánu územního samosprávného celku.

Jmenovat lze konkrétně právní úpravu Kanady (do dolní sněmovny nejsou volitelní členové zákonodárných sborů provincií),⁴⁰ Irska (do místních orgánů nejsou volitelní mj. členové vlády a předsedové obou parlamentních komor),⁴¹ Belgie (funkce člena Rady komunit a Rady regionů je neslučitelná s funkcí člena Parlamentu),⁴² Španělska (do dolní komory nejsou volitelní členové zastupitelského orgánu územních samosprávných celků a *vice versa*)⁴³, Itálie (členem Parlamentu nesmí být člen oblastní rady nebo oblastního výboru některé oblasti)⁴⁴, Chorvatska (členem Parlamentu nesmí být župan⁴⁵ a jeho zástupce a starosta a místostarosta hlavního města Záhřebu)⁴⁶ či Dolního Saska (členy zemského sněmu nesmí být členové spolkového sněmu).⁴⁷

K vyvozování závěrů z tohoto přehledu je nicméně třeba přistupovat obezřetně. Předně je třeba upozornit, že v prostředí odkazovaných států je vcelku běžné (platí to např. pro Belgii či Itálii), že místní samosprávy mají významné legislativní pravomoci a mohou vydávat právní předpisy se silou zákona. Důvody stanovení neslučitelnosti jsou tu tak silnější, než by byly v prostředí České republiky, kde právní předpisy vydávané obcemi a kraji (obecně závazné vyhlášky, nařízení) sílu zákona nemají a zásadně slouží k provedení obecnějších pravidel stanovených Parlamentem. Tyto silnější důvody lze připodobnit těm, které ústavodárce nejenom v České republice, ale i v řadě jiných zemí s dvoukomorovými parlamenty vedly k zakotvení zá- kazu souběžného výkonu funkce poslance

a senátora.⁴⁸ V případě Španělska zase může jít i o to, že zde Senát představuje parlamentní komoru teritoriální reprezentace, která se skládá z osob nominovaných právě územními samosprávnými celky. Současně je tu stanovena, jak je to v zemích s dvoukomorovými parlamenty běžné, neslučitelnost členství v dolní a horní komoře.⁴⁹ Přesto se však domnívám, že pro českého zákonodárce může jít o potenciálně přínosné srovnání dokreslující kontext, v němž se při našich úvahách pohybujeme.

Krátké zamyšlení nad odlišným přístupem obou komor k projednávaným návrhům zákonů

Pro lepší pochopení zkoumané problematiky považuji za vhodné alespoň krátce rozebrat ještě jeden faktor, kterému jsem se dosud nevěnoval, a sice důvody, pro které byl u demonstrování návrhů zákonů postup Poslanecké sněmovny a Senátu odlišný a které vedly k expozici problému na příkladu Senátu.

Na prvním místě by mohly přicházet v úvahu důvody politické: jednak odlišná míra stranické disciplíny a jednak důvody odlišného zastoupení kandidujících politických uskupení v obou komorách, a tedy i odlišné politické zájmy a ambice těchto uskupení v čase projednávání návrhů. Zatímco v 7. a 8. volebním období Poslanecké sněmovny, v jejichž průběhu byly zkoumané návrhy projednávány (s výjimkou tisku č. 972 ze 4. volebního období), měla v Poslanecké sněmovně většinu politická uskupení ANO 2011, ČSSD a KSČM, v Senátu tomu tak nebylo.⁵⁰ Do postoje Senátu k těmto zákonům se tak mohla promítat snaha vymezovat se vůči politickým programům tehdy vládnoucích koalic.⁵¹ Tyto politické důvody jsou však širším problémem, který se týká všech projednávaných zákonů bez ohledu na oblast regulované společenské činnosti, jejich personální

⁴⁰ Ustanovení § 23 odst. 1 *Parliament of Canada Act*, 1985, dostupné na <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-1/page-2.html#h-390203>>.

⁴¹ Ustanovení § 13 *Local Government Act*, 2001, dostupné na <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/37/section/13/enacted/en/html>>.

⁴² Čl. 119 Ústavy Belgie, dostupné na <https://www.senate.be/doc/const_fr.html>.

⁴³ Čl. 67 Ústavy Španělska, dostupné na <<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>>.

⁴⁴ Čl. 122 Ústavy Itálie, dostupné na <<https://www.tuttitalia.it/costituzione-italiana/>>.

⁴⁵ Jde o osobu stojící v čele župy jako územní správní jednotky Chorvatska (obdoba územních samosprávných celků v ČR). Členění republiky na župy upravuje *Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi*.

⁴⁶ Čl. 9 *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor*, dostupné na <<https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>>.

⁴⁷ Čl. 8 Ústavy Dolního Saska, dostupné na <<https://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/9k5/page/bsvorisprod.psm1.jsessionid=F18BE67D9CC579896753ABCC5D71F4B4.jp20?doc.hl=1&doc.id=jlr-VerfNDrahmen&documentnumber=1&numberofresults=94&doctype=Norm&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#jlr-VerfNDpArt8>>.

⁴⁸ PECHÁČEK, Š. *Úprava a způsob odměňování výkonu více volených funkcí*. Studie 1.230. Parlamentní institut, str. 3. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=98699>>.

⁴⁹ Čl. 69 Ústavy Španělska, dostupné na <<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>>.

⁵⁰ Zastoupení v obou komorách lze zjistit vyhledáváním na <<https://www.volby.cz/>> podle typu voleb, volebního roku a řazení zvolených kandidátů dle volební strany ve jmenných seznamech a přehledech (v případě Senátu) či zobrazením celkových výsledků hlasování (v případě Poslanecké sněmovny).

⁵¹ Pro tzv. volby druhého řádu, mezi něž patří i volby senátní, je typické, že se vyznačují *protestním hlasováním proti dominantní vládní straně či vládním stranám*. WINTR, *Česká parlamentní kultura*, str. 336.

působnost či další parametry právní regulace. Hlubší analýza těchto důvodů proto nemá podle mého názoru potenciál vysvětlit odchylky specificky pro případy právních úprav zasahujících do prostředí územních samospráv a z hlediska zaměření tohoto článku nic užitečného nepřináší.

Na druhém místě by se jako vysvětlení odlišného přístupu mohla nabízet odlišná míra kumulace funkcí v Poslanecké sněmovně a Senátu. Podle údajů z Centrálního registru oznámení spravovaného Ministerstvem spravedlnosti (<http://cro.justice.cz>) bylo po posledních volbách v roce 2020 v Senátu celkem 51 senátorů (z celkového počtu 81), kteří současně s funkcí senátora vykonávali funkci člena zastupitelstva obce nebo kraje (včetně funkce člena rady, starosty, místostarosty, primátora, náměstka primátora, hejtmána či náměstka hejtmána). Skutečné číslo může být ve skutečnosti o něco vyšší, neboť v Centrálním registru oznámení zásadně nejsou evidovány funkce „řadového“ člena zastupitelstva obce nebo kraje, pokud pro jejich výkon nebyl dotyčný veřejný funkcionář dlouhodobě uvolněn (v takovém případě nejde o veřejnou funkci ve smyslu zákona o střetu zájmů).⁵²

Podobnou míru kumulace lze nicméně vysledovat i v Poslanecké sněmovně. Podle údajů ze stejného zdroje bylo v 8. volebním období do Poslanecké sněmovny zvoleno 150 poslanců (z celkového počtu 221 poslanců včetně 21 náhradníků, kteří nastoupili na uvolněný mandát), kteří současně vykonávali funkci člena zastupitelstva obce nebo kraje. Nepříliš odlišně tomu je v aktuálním, 9. volebním období, kdy bylo do Poslanecké sněmovny zvoleno 136 poslanců (z celkového počtu 200 poslanců) vykonávajících současně funkci člena zastupitelstva obce nebo kraje. Ani v tomto případě nelze vyloučit, že skutečné číslo je o něco vyšší, neboť údaje nezahrnují kumulaci s funkcí „řadového“ člena zastupitelstva obce nebo kraje, pro niž poslanec nebyl dlouhodobě uvolněn.

Je zřejmé, že míra kumulace funkcí v Poslanecké sněmovně i Senátu je oproti hypotéze

obdobná, ba dokonce je v případě Poslanecké sněmovny o něco málo vyšší (cca 63 % v Senátu a cca 68 % v Poslanecké sněmovně), a proto jen těžko může být příčinou odlišného postoje obou komor ve vztahu k analyzovaným návrhům zákonů zasahujícím do prostředí územních samospráv.

Ve světle těchto dílčích závěrů se domnívám, že plauzibilním vysvětlením odchylky může být, že senátoři se cítí tradičně více spjati se „svými“ územními samosprávnými celky, typicky obcemi, z nichž vzešli a jimž (jejich občanům) v rozhodující míře vděčí za svůj úspěch ve volbách. Kandidáti usilující o členství v Senátu přitom většinou kandidují ve volebním obvodě, ve kterém současně žijí.⁵³ Místní známost je tedy pro výběr kandidáta na funkci senátora s ohledem na podobu senátních voleb, zejména velikost volebních obvodů, velmi významným faktorem, při němž se projevuje již zmíněný „sousedský efekt“. Od místní známosti a zejména pak oblíbenosti senátora v místě se pak samozřejmě odvíjí také jeho šance na to, být do své funkce zvolen znovu.

Naproti tomu v případě poslanců mezi oběma veličinami tak úzký vztah není. Některá politická uskupení sice mohou těžit z místní známosti (oblíbenosti) a fenoménu přidělování preferenčních hlasů, jako to v naposledy proběhlých volbách do Poslanecké sněmovny bylo možné sledovat v případě Starostů a nezávislých. Přidělování preferenčních hlasů konkrétním kandidátům však ve sněmovních volbách není ani dnes příliš obvyklé a většina oprávněných voličů provádí volbu politické strany či politického hnutí jako celku s tím, že je srozuměna s pořadím kandidátů na listině určeném danou stranou nebo daným hnutím.⁵⁴

Svou roli může hrát i to, že senátoři se k plenárním schůzím a jednáním orgánů Senátu nescházejí tak často, jako je tomu u poslanců, resp. že projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně trvá podstatně delší dobu.⁵⁵ Proto senátoři tráví v území

⁵² Jinak je tomu v případě funkce člena rady, starosty, místostarosty, primátora, náměstka primátora, hejtmána či náměstka hejtmána, u nichž se eviduje též „neuvolněný“ výkon. Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

⁵³ MALCOVÁ, c. d., str. 294.

⁵⁴ Např. ve volbách do Poslanecké sněmovny, které proběhly ve dnech 8. a 9. 10. 2021, odevzdalo platný hlas 5 375 090 voličů. Celkem bylo odevzdáno 3 808 006 preferenčních hlasů. Z dostupných dat nebylo možné ověřit, kolik voličů odevzdalo kolik (z maximálního počtu 4) preferenčních hlasů. Nicméně úhrn všech preferenčních hlasů, které bylo možné odevzdat, činí 21 500 360 (součin počtu odevzdaných platných hlasů a maximálního počtu preferenčních hlasů připadajících na jednoho voliče), což znamená, že bylo odevzdáno necelých 18 % preferenčních hlasů z jejich celkového počtu, který byl voličům, již odevzdali platný hlas, k dispozici. Přehled dostupný na <<https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps2?xjazyk=CZ>> a <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3384162-analyza-volici-letos-vyuzili-krouzkovani-nad-volbou-premysleli>>. Voliči přítomným přidělením preferenčního hlasu ani nemusí sledovat volbu místně známého (oblíbeného) kandidáta, nýbrž preferenci kandidátů určitého politického uskupení před kandidáty jiného politického uskupení v rámci jedné kandidující koalice (např. kandidátů STAN před kandidáty Pirátské strany).

⁵⁵ To je dáno podobou legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, který provází systém trojího plenárního čtení, na rozdíl od Senátu, jenž návrhy zákonů projednává na své schůzi v jediném čtení. Jednací řád Poslanecké sněmovny nadto dává jednotlivým poslancům velkou míru svobody v rozpravě, přičemž předsedající ani samotná sněmovna nemají mnoho prostředků, jak tuto svobodu limitovat. Viz WINTR, *Česká parlamentní kultura*, str. 120. To může v praxi vést v některých případech k obstrukčním praktikám opozičních poslanců,

potenciálně více času než poslanci, což jim také umožňuje tam budovat silnější sociální vazby.

Je zřejmé, že zkoumání příčin pro odlišný přístup obou komor k týmž problémům s územně-samosprávným rozměrem samo o sobě nedává odpověď na otázku, zda je, nebo není vhodné, potřebné či přiměřené posuzované případy kumulace funkcí řešit cestou jejich neslučitelnosti. Může však napomoci objasnit, zda stanovení neslučitelnosti je vůbec způsobitelné dosáhnout svého účelu a zda odpověď na tuto otázku je shodná jak pro případy poslanců, tak pro případy senátorů.

Domnívám se přitom, že řešení, které nabízí současná právní úprava – možnost přehlasovat Senát Poslaneckou sněmovnou a tím prosadit obecnou optiku proti potenciálně partikulární (územní, regionální) – není dostatečné. Jeho využití předpokládá hledání kvalifikované většiny v Poslanecké sněmovně, které může být v závislosti na aktuální politické situaci velmi obtížné, a představuje také leckdy významné oddálení přijetí zákona a jeho účinnosti. Nehledě na situace, kdy Poslanecká sněmovna z důvodu končícího volebního období již o senátní vratce hlasovat nestihne (případ zmiňovaného sněmovního tisku č. 972 ze 4. volebního období) nebo kdy Ústava vylučuje, aby Poslanecká sněmovna Senát přehlasovala (případ novelizace čl. 97 Ústavy a na ni navazující novelizace zákona o NKÚ).⁵⁶

Závěr

Kumulace funkcí není v českém prostředí ničím zcela neobvyklým. S tímto fenoménem se můžeme setkávat zejména v oblasti moci zákonodárné. Považuji za zřejmé, že kumulace funkcí může v některých případech kolidovat s principem dělby moci a ohrožovat řádný výkon alespoň jedné z kumulovaných funkcí. V situacích, kdy si zájmy plynoucí z různých rolí kolidují, nemůže veřejný funkcionář efektivně hájit oba tyto zájmy současně. Je proto legitimní, pokud zákonodárce některé případy kumulace funkcí reguluje, ať už redukováním odměn plynoucích z těchto funkcí, nebo stanovením jejich neslučitelnosti. To je případ celé řady veřejných funkcí ve všech oblastech výkonu státní moci.

Pokud jde o veřejné funkce, pro které zákaz souběžného výkonu neplatí, lze zmínit

především funkce členů Parlamentu a kumulaci s funkcí člena zastupitelstva obce nebo kraje. Ve svém výkladu jsem se snažil ukázat, že senátoři jsou riziky spojenými s kumulací funkcí zatíženi o něco více než poslanci, ačkoliv ani v jejich případě je nelze zcela vyloučit. Na vině může být především sepjatost senátorů s územím, ze kterého do Senátu kandidují, a projevující se „sousedský efekt“. To je, častěji než poslance, vede k většímu důrazu na místní a regionální zájmy při projednávání návrhů zákonů, a to včetně těch, u nichž by patrně měl převažovat zájem obecný, zájem státu. Nezřídka se stává, že v dřívějších fázích legislativního procesu složitě hledané řešení, sledující celospolečenský zájem, v Senátu se zřetelem k těmto důvodům ztroskotá.

Nástroj namířený proti tomuto jevu v podobě snižování odměn uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena parlamentu se nemusí zdát pro všechny popisované případy účelným a efektivním, neboť v dostatečné míře nečelí motivaci k souběhu funkcí. To lze připisovat mimo jiné tomu, že jeho primárním cílem nebylo bránit potenciálnímu konfliktu veřejných zájmů, ale spíše uspořit finanční prostředky, jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 263/2019 Sb. Všespásným řešením není ani možnost Poslanecké sněmovny Senát při přijímání zákona přehlasovat.

Domnívám se, že by zákonodárce mohl do budoucna alespoň zvážit regulaci kumulace uvedených funkcí cestou neslučitelnosti. Tyto úvahy by se měly týkat shodně poslanců i senátorů. Přestože se negativní projevy konfliktu projevují spíše v Senátu, nepovažuji za udržitelné, aby zákonodárce neslučitelnost stanovil k tíži pouze jedné z komor, ačkoliv v některých zahraničních právních úpravách lze vysledovat i takový přístup. Účel právní úpravy je v obou případech shodný a současně existující rozdíl v míře negativních projevů kumulace funkcí se může v běhu času vyrovnat. Negativním dopadům této regulace spočívajícím v nedostatečné reprezentaci regionálních a místních zájmů v příslušné komoře by pak mělo být možné efektivně čelit větší angažovaností organizací prosazujících či hájících zájmy územních samospráv i větší angažovaností samotných představitelů těchto samospráv při projednávání inkriminovaných zákonů.

jimiž se projednávání návrhů zákonů dále, mnohdy významně, prodlužuje (srov. např. projednávání zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, v 7. volebním období jako tisk č. 513; dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=513>>).

⁵⁶

Čl. 9 odst. 1 ve spojení s čl. 39 odst. 4 a čl. 40 Ústavy.