ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2011

2472_Iuridica_4_11.indd 1 7.8.12 11:18

ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY A ZPŮSOB JEHO VOLBY

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2012

2472_Iuridica_4_11.indd 3 7.8.12 11:18

Vědecký redaktor: JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Recenzovali: prof. JUDr. Zdeněk Jičínský, DrSc.
doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc.

Toto číslo vychází v rámci programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (P04) „Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu“.

© Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2012

ISSN 0323-0619

2472_Iuridica_4_11.indd 4 7.8.12 11:18

OBSAH

PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA V ČESKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

Jan Kudrna: Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let 9

Marek Antoš: Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby 27

Jindřiška Syllová: Vliv přímé prezidentské volby na celistvost zahraniční politiky České republiky 43

Kateřina Janstová: Jmenování členů Bankovní rady prezidentem republiky a přímá volba hlavy státu 53

Jana Reschová: Od volební kampaně k přímé volbě hlavy státu 63

PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA V ZAHRANIČÍ

Gediminas Mesonis: Presidents of the *Baltic States* in a comparative context: Elections and Powers 75

Iwona Wróblewska: Volba prezidenta Polské republiky a jeho ústavní pozice 89

Marián Giba: Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku 101

Peter Horváth – Pavol Juhás: Zavádzanie priamej voľby prezidenta na Slovensku a jeho dôsledky 115

Ivan Halász: Ústavné postavenie a spôsob voľby maďarského prezidenta republiky 129

Jan Grinc: Přímá volba spolkového prezidenta v Rakousku 139

Ondřej Preuss: Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii? 151

Jiří Hřebejk: Nominace kandidátů na funkci prezidenta republiky, pasivní volební právo a volební systém prezidenta republiky ve vybraných státech Evropské unie 165

2472_Iuridica_4_11.indd 5 7.8.12 11:18

AUTOŘI

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.
JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D.
JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.
JUDr. Kateřina Janstová, Ph.D.
Doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.
Prof. Gediminas Mesonis
Dr. Iwona Wróblewska
JUDr. Marián Giba, Ph.D.
PhDr. Peter Horváth, Ph.D. – Mgr. Pavol Juhás
Doc. Dr. Ivan Halász, Ph.D.
Mgr. Jan Grinc
Mgr. Ondřej Preuss
JUDr. Jiří Hřebejk

2472_Iuridica_4_11.indd 6 7.8.12 11:18

PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA V ČESKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

2472_Iuridica_4_11.indd 7 7.8.12 11:18

2011 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4 PAG. 9–26

PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA – KONEC CESTY TRVAJÍCÍ 23 LET

JAN KUDRNA*

I. STÁLÁ AKTUÁLNOST PŘÍMÉ VOLBY PREZIDENTA V ČESKÉ REPUBLICE

Česká republika patřila k menšině[1] evropských republik, jejichž prezidenti byli voleni nepřímo. Zároveň byla otázka přímé volby relativně živá v české veřejnosti již téměř dvacet let. Mezi politiky na parlamentní úrovni byla velmi silně diskutována v posledních přibližně deseti letech.

Paradoxem je, že i když měla přímá volba prezidenta stabilní podporu nejenom většiny české společnosti,[2] ale také většiny parlamentních stran, byla tato záležitost stále pouze diskutována. Diskuze, jak bude ukázáno dále, probíhaly v určitých vlnách, a velmi zřídka byl tento ústavní problém zvažován v celé své šíři.

Vzhledem k tomu, že se jedná o největší ústavní otázku, která byla v České republice od doby jejího vzniku v roce 1993 otevřena, je užitečné podívat se, jakou cestou se vývoj ubíral, než došlo ke schválení přímé volby.

II. POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY – SILNÝ NEBO SLABÝ PREZIDENT?

Ačkoliv, jak bude ukázáno dále, česká politická reprezentace v praxi soustřeďovala (a stále ještě soustřeďuje) svou pozornost téměř výlučně na mechanismus volby hlavy státu, nelze z ústavního hlediska tuto záležitost oddělit od postavení, které v rámci ústavního systému prezident zaujímá.

Nepřímý způsob volby hlavy státu v České republice ukazoval spíše na slabého prezidenta. Jeho postavení v rámci ústavního systému bylo odvozováno od parlamentu. To činilo jeho mandát nepochybně slabší, než by tomu bylo v případě přímé volby.

Samotný způsob volby ale nerozhoduje o síle prezidenta sám o sobě. Rozhodující je skutečnost, jakými pravomocemi je hlava státu vybavena a především to, nakolik je

* Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

1 Dále se jedná o Albánii, Estonsko, Itálii, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Moldávii, Německo, Řecko a Švýcarsko.

2 Viz jeden z posledních průzkumů veřejného mínění na toto téma: http://bit.ly/prez-pool.

2472_Iuridica_4_11.indd 9 7.8.12 11:18

může samostatně uplatňovat. Svou roli hraje také to, v jaké míře se překrývá ústava psaná a ústava faktická.

Pokud se jedná o prezidentské pravomoci, jsou koncentrovány především ve dvou výčtech uvedených v čl. 62 a čl. 63 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"). Lze ve stručnosti říci, že prezident, ve srovnání s dalšími zeměmi, nedisponuje žádnými netypickými pravomocemi, ani naopak není nijak neobvykle omezen.

Klíčová je otázka druhá, nakolik může vystupovat jako samostatný činitel a „dělat politiku". V tomto směru Česká republika vychází v zásadě z parlamentní formy vlády, ve které je tvůrcem politiky vláda a hlava státu vládní politiku spíše realizuje.

Existenci tohoto modelu, protože není v ústavě přímo zmíněn, lze dovodit z celkové konstrukce ústavního systému. Rozhodující jsou následující ústavní znaky.

V prvé řadě je to v čl. 54 Ústavy zakotvená zásada, podle níž prezident není z výkonu své funkce odpovědný. Tuto zásadu je třeba vykládat systematicky a uvést jí do souladu se zásadou republikanismu, která určuje typ státního zřízení. V republice existují dvě základní pravidla. Podle prvého z nich se každý občan může rovným způsobem ucházet o veřejné funkce. Zároveň, podle druhého z nich, v určitém protikladu k monarchiím, je každý veřejný činitel z výkonu své funkce odpovědný. V rozporu se zásadami republiky by tedy byla situace, kdy by hlava státu byla vybavena pravomocemi, ale nenesla za jejich výkon žádnou odpovědnost.

Proto Ústava používá institut kontrasignace. Vydání rozhodnutí prezidentem republiky při aplikaci pravomoci dle čl. 63 Ústavy vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo vládou pověřeného ministra. Kontrasignace znamená převzetí vládní odpovědnosti za prezidentovo rozhodnutí.[3] Vláda samotná je z výkonu své funkce odpovědná Poslanecké sněmovně.

Určitou otázku a nejednotnost výkladu vzbuzují pravomoci vypočtené v čl. 62 Ústavy. K jejich výkonu kontrasignace potřebná není. Naprostá většina z nich ale zároveň není svěřena pouze prezidentu republiky. Uvedené pravomoci můžeme rozdělit do několika skupin. Některé může prezident vykonat pouze za určitých, Ústavou přesně stanovených podmínek, kdy jiný činitel konat nemůže a prezidentovo rozhodnutí nemůže způsobit žádnou škodu, ale naopak může pouze pomoci rozhýbat celý ústavní systém.[4] Případně existuje pojistka v tom smyslu, že v případě nečinnosti prezidenta vykoná potřebný úkon někdo jiný.

Je pravdou, že v těchto případech otázka případné odpovědnosti za nekonání není důsledně řešena, ale je překlenuta tím, že fakticky nemůže nastat situace, kdy by prezidentovi odpovědnost za nefunkčnost ústavního systému mohla vzniknout.

Jiné pravomoci může prezident vykonat pouze v součinnosti s jiným ústavním orgánem, tedy na jeho návrh[5] nebo s jeho souhlasem.[6] Má-li být zachováno základní pravi-

---

[3] Na tomto místě je vhodné zmínit, že ne každá pravomoc je realizována rozhodnutím. K tomuto problému se vrátím později.

[4] Viz např. čl. 35 týkající se rozpuštění Poslanecké sněmovny. To je v České republice v zásadě možné jedině tehdy, jestliže si sama Poslanecká sněmovna přeje své rozpuštění, nebo naopak je zcela zablokovaná. V případě zájmu o podrobnosti viz můj dřívější článek na toto téma: KUDRNA, Jan. Dissolution of the Chamber of the Deputies in the Czech Republic – the Origin and Essence of applicable Constitutional Legislation. *Jurisprudencija/Jurisprudence*. 2009, no. 3, s. 69–110. Dostupný také zde: http://bit.ly/rozpousteni.

[5] Např. jmenování prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu na návrh Poslanecké sněmovny.

[6] Např. jmenování soudců Ústavního soudu se souhlasem Senátu.

2472_Iuridica_4_11.indd 10 7.8.12 11:18

dlo, že v republice není možné, aby za činy určité veřejné osoby nenesl nikdo odpovědnost, a pravidlo vylučující odpovědnost prezidenta dle čl. 54 Ústavy, potom je možný jediný výklad, a sice, že odpovědnost v uvedených případech nesou orgány, které návrh podaly nebo vyslovily souhlas. Prezident bez jejich součinnosti konat nemůže a lze tedy argumentovat tím, že zde existoval odpovědný orgán, který součinnost poskytl. V případě jiného výkladu se dostaneme do zásadního rozporu s jedním ze základních pravidel českého ústavního systému, principem republikanismu, což není přijatelné. Je-li více možností interpretace, potom je třeba vybrat takovou, která nevede k vnitřní rozpornosti vykládané normy.

Žádnou výkladovou metodou však nelze překlenout mezeru v tom, že jmenování členů Bankovní rady České národní banky a udělování milostí je pouze v rukou prezidenta republiky. Zejména prvá z uvedených pravomocí je natolik významná, že by měla být do budoucna řešena.

Popsaný problém však není jediný, se kterým se při výkladu, zda je postavení českého prezidenta silné, či slabé, vypořádat.

Zvláštní pozornost mezi prezidentskými pravomocemi si zaslouží ty, které souvisejí se zahraniční politikou státu. Nalezneme je v čl. 63 odst. 1 písm. a + b Ústavy. Podle těchto ustanovení prezident jednak zastupuje stát navenek, jednak sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy.

V české ústavní literatuře bývá opakovaně uváděno, že zahraniční politika je doménou vlády, a to zejména s odkazem na čl. 67 Ústavy, podle něhož je vláda nejvyšším orgánem výkonné moci, a navíc orgánem, na rozdíl od prezidenta, odpovědným.[7]

Takový výklad však nemusí být zcela nesporný. Jediným orgánem, v souvislosti s nímž Ústava doménu zahraniční politiky zmiňuje, je totiž prezident republiky.

Je tedy otázkou, zda ústavodárce nezamýšlel zahraniční politiku, byť ne zcela bez limitů, svěřit do působnosti prezidenta republiky, respektive v této oblasti jeho postavení učinit významnější a dát mu prostor pro určitou aktivitu.

Uvedené pravomoci zcela jednoznačně patří mezi pravomoci kontrasignované. To znamená, že vláda má v těchto záležitostech poslední slovo. Z druhé strany však formulace Ústavy dávají prezidentovi iniciativu.

Jediným východiskem, jak tuto třecí plochu překlenout, je uplatňování pravomocí prezidenta i vlády ve vzájemném souladu a na základě jejich oboustranného sebeomezení.

Protichůdná stanoviska mohou pouze poškodit stát a jeho mezinárodní pozici. Ačkoliv vláda může zablokovat jakékoliv rozhodnutí prezidenta v mezinárodních záležitostech, nemá zároveň žádný nástroj, jak prezidenta donutit přijmout její stanovisko předem. Jednoduše, prezident v těchto věcech není pouze „tím druhým".[8] Takový výklad stávající text Ústavy neumožňuje.[9]

---

[7] Jako příklad lze uvést stanovisko, které zastává L. Vyhnánek, viz: ŠIMÍČEK, Vojtěch et al. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 754.

[8] Podrobněji viz: KUDRNA, Jan. Ústavní postavení prezidenta republiky v zahraničních vztazích. *Ústavní systém České a Polské republiky po přistoupení k EU*. Praha: Leges, 2011, s. 120–142.

[9] Zejména pro jasné formulace uvedených pasáží čl. 63 Ústavy a zároveň pro chybějící ustanovení, které by blíže vymezovaly pozici vlády a prezidenta a druhého z nich limitovaly. Mám na mysli např. obdobu stávajícího čl. 126 odst. 3 Ústavy Polské republiky a čl. 146 odst. 1 téhož dokumentu. Prvé ustanovení hovoří o tom, že prezident republiky plní své úkoly v mezích a podle zásad stanovených v Ústavě a zákonech.

2472_Iuridica_4_11.indd 11 7.8.12 11:18

Prezidenta České republiky tedy nelze jednoduše zařadit mezi slabé prezidenty, jak by odpovídalo parlamentní formě vlády.

Při hodnocení postavení prezidenta v České republice je navíc třeba věnovat pozornost jednomu faktickému faktoru, a to otázce „nekonání". Tedy situaci, kdy orgán svěřenou pravomoc nevykonává, ale tím také „dělá politiku". Takový případ by v zásadě neměl nastat. V České republice jej obecně vylučuje např. čl. 2 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že orgány veřejné moci musí jednat v mezích právních předpisů. Jejich povinností je konat v mezích předpisů a způsobem stanoveným. Přesto se tak vždy neděje. Zejména současný prezident Václav Klaus s oblibou nehovoří o nekonání, ale o „využití svého práva nekonat".[10]

Východiska z této situace jsou v rámci stávajícího ústavního systému obtížná. Zejména proto, že Ústava stanoví, že prezident není z výkonu své funkce odpovědný. Ústavní systém České republiky sice zná proceduru impeachmentu, ta je však uplatnitelná pouze v nejzávažnějších případech, kdy by ze strany prezidenta došlo k ohrožení svrchovanosti či územní celistvosti státu nebo jeho demokratických základů. Tento postup tedy v „běžných" případech lze jen obtížně použít.

Zatímco z některých situací existuje náhradní východisko, byť ne ideální,[11] jiné situace takto překlenout nelze a potenciálně může hrozit zablokování celého ústavního systému. Takto lze zmínit peripetie kolem oddalování ratifikačního podpisu Lisabonské smlouvy, jejichž výsledkem byl na poslední chvíli prezidentem vynucený příslib budoucí výjimky z Listiny práv a svobod Evropské unie pro Českou republiku.[12]

Všechny uvedené prvky lze shrnout tak, že prezident České republiky nepatří mezi jednoznačně slabé prezidenty. Ústava České republiky sice zakládá systém, v němž má rozhodující iniciativu a kontrolu nad výkonnou mocí vláda, ale prezident má určitý prostor, v němž může politiku státu ovlivňovat. A to i v případě, že bude zdrženlivý a bude postupovat v duchu zásady sebeomezení, aby se vyhnul vyhrocení konfliktu s vládou.

Nedostatek současné ústavní úpravy pozice prezidenta republiky spočívá v nedůslednosti řešení ohledně jeho možné odpovědnosti za výkon jeho funkce.[13] Úplná

Druhé říká, že Rada ministrů vede vnitřní i zahraniční politiku Polské republiky. Ani tato ustanovení sice nezabránila sporům mezi polským prezidentem a vládou, ale spor je často záležitostí neochoty přijmout určitou interpretaci, nikoliv nutně důsledkem vady předpisu.

[10] Tuto argumentaci směšující práva jednotlivce a pravomoci státního orgánu prezident opakovaně užil v případě, kdy odmítl podepsat nebo vetovat předložený zákon. Ústava počítá s podpisem nebo vetem, prezident však hovoří o „nevyužití svého práva podepsat nebo vetovat".

[11] Např. nepodepsaný (a nevetovaný) zákon byl opakovaně vyhlášen ve Sbírce zákonů, s odkazem na skutečnost, že zákon je projevem vůle lidu, tedy suveréna, a prezidentský podpis nemá dle české ústavní úpravy konstitutivní charakter. Podpůrně byl užit také praktický argument, podle něhož by čekání na podpis, na nějž má prezident dle Ústavy 15 dní, znamenalo přiznání prezidentovi fakticky právo *absolutního* veta nad zákony. Což by bylo v hrubém rozporu s Ústavou.

[12] Více na toto téma viz např: BRAUN, Mats. Understanding Klaus: The Story of Czech Eurorealism. *EPIN – Working Paper*, Nr. 26/2009. Dostupné také zde: www.ceps.be/ceps/download/2706.

[13] Současný stav, kdy jsou kontrasignována pouze *rozhodnutí,* je jakýmsi hybridem mezi československou ústavou z roku 1920 a ústavou z roku 1960. V prvém případě prezident nebyl z výkonu své funkce odpovědný, ale kontrasignaci vyžadoval *každý* výkon prezidentské pravomoci, byť výsledkem nebylo rozhodnutí v právním slova smyslu. Ústava z roku 1960 nevyžadovala kontrasignaci ve všech případech, ale prezident byl odpovědný Národnímu shromáždění. Podle současné ústavy prezident celkově neodpovídá za výkon své funkce, ale řada případů, kdy uplatňuje své pravomoci, kontrasignaci, ani konzultaci formálně nevyžaduje. Viz např. reprezentování státu navenek dle čl. 63 odst. 1 písm. a. Při něm prezident takříkajíc „dělá politiku", vyjadřuje stanoviska, ale nejedná se o „rozhodnutí" v právním slova smyslu. Zatímco v předválečném Československu by tyto úkony vyžadovaly předběžné konzultace s vládou a její souhlas, po roce 1960 by zde byla odpovědnost vůči Národnímu shromáždění, dnes taková možnost dána není.

2472_Iuridica_4_11.indd 12 7.8.12 11:18

neodpovědnost hlavy státu není vyvážena úplnou možností kontroly ze strany ostatních ústavních orgánů. Tím se vytváří prostor, v němž prezident může rámec ústavy překročit bez hrozby reálné sankce. Záleží potom pouze na osobnosti prezidenta, zda tuto příležitost uchopí a začne se prosazovat na úkor stability celého ústavního systému.

Všechny tyto skutečnosti mohou být v případě přímé volby ještě výraznější. Ta sice nepřináší sama o sobě nové pravomoci, ale zvyšuje demokratickou legitimitu úřadu – a tím posiluje status prezidenta – a umožňuje, aby se prezident stal výrazným politickým činitelem díky tomu, že o hlasy voličů bude usilovat s vlastní politickou agendou.

Z toho důvodu, pokud by mělo být přinejmenším zachováno stávající postavení prezidenta republiky, aby nedošlo k vytvoření nového „hráče" v rámci ústavního systému, by mělo dojít k úpravě jeho pravomocí, respektive vyřešení otázky jeho (ne)odpovědnosti. Tím by byl vyřešen problém jeho vztahu především k vládě, který je často dán spíše osobnostními charakteristikami ústavních činitelů, než jasným ústavním vymezením jejich působnosti.

III. ÚVAHY A NÁVRHY PŘÍMÉ VOLBY V ČESKOSLOVENSKU

A. PŘÍMÁ VOLBA DO ROKU 1989

Téma přímé volby hlavy státu není na území dnešní České republiky zásadně nové. Provází úvahy politiků od samého vzniku samostatného československého státu v roce 1918. Již tehdy existovala úvaha o tomto způsobu volby hlavy státu, k němuž se zpočátku, zřejmě pod vlivem svého pobytu v USA, klonil i prezident Masaryk.[14] Vzhledem k silnému postavení Národního shromáždění, způsobu, jakým došlo ke vzniku orgánů samostatného státu, a tehdejším ústavním trendům se tato varianta ale neprosadila.

V poválečném období existovala snaha navázat co nejvíce na původní ústavní úpravu Československa, a tedy otázka přímé volby nebyla na pořadu dne. Po roce 1948, kdy došlo k převzetí moci komunistickou stranou a v důsledku toho k eliminaci svobodných voleb, by přímá volba odporovala nastoupenému trendu.

Při přípravě federalizace Československa v krátkém období demokratického uvolnění v roce 1968 nebyla přímá volba zvažována.[15]

S přímou volbou nepočítal ani návrh nové federální ústavy, který byl připraven v roce 1988.

B. PRVNÍ VÁŽNÁ DISKUZE O PŘÍMÉ VOLBĚ PREZIDENTA – BOJ O DALŠÍ PRŮBĚH „SAMETOVÉ REVOLUCE" 1989

Poprvé se v Československu stala přímá volba prezidenta republiky tématem velmi vážné nejenom politické, ale celonárodní diskuze dne 11. prosince 1989

[14] Blíže viz: BROKLOVÁ, Eva. *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost.* Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001, s. 43.

[15] Ostatně federální státy mohou mít s přímou volbou jednoho ústředního činitele prováděnou cestou celonárodního „referenda" problém, když je třeba vyvážit celonárodní zájem se zájmem jednotlivých členských států federace.

2472_Iuridica_4_11.indd 13 7.8.12 11:18

a v následujícím zhruba týdnu. Jednalo se o zásadní střet v další fázi probíhajícího procesu demokratizace československého státu a společnosti, kdy byla řešena klíčová otázka, jak „moc lidu" přenést z ulice do vrcholných ústavních orgánů státu. Nešlo tedy o nic menšího, než o naplnění požadavků probíhajících protestů veřejnosti proti dalšímu trvání vlády komunistické strany.

Proč právě 11. prosinec 1989 a co a mu předcházelo? Československé protesty proti vládě komunistické strany začaly v masovém měřítku 17. listopadu 1989. Lze říci, že během prvního týdne, nejpozději s momentem vyhlášení generální stávky, byl mocenský střet rozhodnut. Nastalo období politické fáze přebírání moci. V něm bylo třeba skloubit dva protichůdné fakty. Demokratické síly byly rozhodnuty, že převzetí moci a další transformace společnosti má proběhnout legální cestou. Problém ale spočíval v tom, že všechny státní a ústavní instituce byly obsazeny představiteli starého režimu, kteří neprojevovali příliš velkou ochotu činit opatření směřující k likvidaci dosavadního uspořádání. V tomto směru narážely demokratické síly na základní problém, jak převzít moc s pomocí tlaku ulice, ale zároveň se vyhnout excesům a pokud možno provádět změny v existujícím právním a ústavním rámci.

Dne 10. prosince 1989 poté, co jmenoval novou vládu „národního usmíření" složenou ze zástupců opozice i komunistické strany, abdikoval dosavadní prezident G. Husák. Následujícího dne na svém jednání přijal klub komunistických poslanců ve Federálním shromáždění požadavek, aby byl příští prezident republiky zvolen formou „lidového referenda tak, aby o hlavě státu rozhodl lid této republiky".[16]

Tímto požadavkem nastala zajímavá situace, kdy komunistická strana požadovala maximální možnou demokracii a účast lidu na transformaci ústavních orgánů, a opoziční hnutí, prosazující demokracii, trvala na volbě nepřímé, kterou by provedlo Federální shromáždění ve starém složení, jak vzešlo z voleb v roce 1986.

Účel požadavku komunistické strany je z dnešního pohledu zřejmý.[17] Tímto způsobem mohl být, teoreticky, získán čas a mohlo dojít k jistému rozštěpení názoru demokratických hnutí. Ta uvažovala převážně o kandidatuře Václava Havla. Existoval však problém v tom smyslu, že Václav Havel nebyl širší veřejnosti známý natolik, aby volba proběhla hladce a s jednoznačným výsledkem široké podpory. Komunisté mohli zvažovat nominaci svého posledního premiéra Ladislava Adamce, který si svými konstruktivními postoji získal jistou popularitu veřejnosti v průběhu listopadových událostí 1989. V úvahu přicházela také nominace Alexandra Dubčeka, jehož známost a popularita ve veřejnosti také nebyla bezvýznamná, zejména na Slovensku, a jistý čas byl zvažován také jako možný kandidát opozice. Všechno to by další vývoj komplikovalo. Alespoň teoreticky, protože přímá volba po praktické stránce nebyla realizovatelná, neboť chyběla jak ústavní, tak zákonná úprava.

---

[16] Viz novinový článek *Komunističtí poslanci: Volba prezidenta lidovým hlasováním.* Rudé právo, 12. prosince 1989, s. 1.

[17] Alespoň ve zpětném pohledu. Československá veřejnost přinejmenším v prvních dnech celému dosahu střetu nemusela rozumět. Podle orientační sondy Ústavu pro výzkum veřejného mínění při Federálním statistickém ústavu provedené dne 12. prosince 1989 na vzorku 292 respondentů se více než 80 % dotázaných vyslovilo pro „volbu prezidenta všemi občany ve všelidovém hlasování". Novinový článek *Čtyři pětiny pro referendum.* Rudé právo, 14. prosince 1989, s. 2.

2472_Iuridica_4_11.indd 14 7.8.12 11:18

Proto došlo zdánlivému „obrácení rolí“. Opoziční hnutí v zájmu demokracie trvala na volbě nepřímé, ještě starým parlamentem. Naproti tomu komunistická strana prosazovala demokratičtější přímou volbu jako nástroj, díky kterému by mohla částečně zmírnit své oslabení.

Přímá volba se stala klíčovým bodem střetu v týdnu od 11. do 17. prosince. Během něj představitelé klubu komunistických poslanců avizovali přípravu příslušného návrhu změny ústavy a volebního zákona, který však nebyl v parlamentu projednán ani zveřejněn. Tento politický střet skončil po zásahu/jednání předsedy vlády „národního porozumění“ Mariána Čalfy s představiteli komunistických poslanců, jehož výsledkem byl jejich souhlas s dalším průběhem změn ve státě, včetně volby Václava Havla prezidentem republiky.[18]

Lze shrnout, že přímá volba prezidenta republiky se v polovině prosince stala nástrojem „ústupového boje“ komunistické strany, která jej dokázala využít velmi účelně.

C. NÁVRHY ÚSTAVY SAMOSTATNÉ ČESKÉ REPUBLIKY V ROCE 1992

Ústava pro budoucí samostatnou Českou republiku byla přijímána poměrně hekticky. Přípravné práce byly naplno zahájeny v průběhu září 1992 s tím, že budoucí ústava měla být účinná nejpozději od 1. ledna 1993. Poměrně záhy bylo přijato politické rozhodnutí, že návrh bude připraven vládní komisí a že pouze tento návrh bude v České národní radě projednáván. Alternativní návrhy mohly být předloženy, ale politickou šanci na projednání neměly.

Kromě vládního návrhu byly v tehdejší době připraveny a zveřejněny čtyři[19] více či méně komplexní návrhy ústavy. Předložily je následující subjekty: Liberálně-sociální unie (LSU), Československá sociální demokracie (ČSSD), Levý blok (LB) a KORUNA ČESKÁ (KČ). S přímou volbou hlavy státu počítaly pouze první dva návrhy. Návrh Levého bloku počítal s volbou parlamentem, návrh poslední, připravený českými monarchisty, nepočítal s volbou, z pochopitelných důvodů, vůbec.

Návrh LSU[20] počítal s relativně silným prezidentem. Jeho vliv ve sféře zahraniční politiky měl být podobný jako dnes, návrh tedy dával poměrně velký prostor pro aktivitu prezidenta, a tím i pro potenciální střety s vládou. Velká většina pravomocí ke své realizaci dle návrhu potřebovala kontrasignaci. Nebylo s ní však počítáno, ani s jinou součinností ze strany dalších orgánů, v případě jmenování následujících ústavních činitelů: soudců Ústavního soudu, předsedy a místopředsedy Nejvyššího kontrolního úřadu, předsedy Nejvyššího soudu a členů Bankovní rady České národní banky.

Prezident měl být z výkonu své funkce neodpovědný. Naopak veškerou odpovědnost za jeho projevy a úkony související s výkonem funkce měla nést vláda. A to i za činnost, k níž kontrasignace neměla být vyžadována.

Jediným opatřením přicházejícím v úvahu jako nástroj k vyvození prezidentské odpovědnosti mohl být impeachment, koncipovaný stejně, jako v současné ústavní úpravě.

---

[18] Případní zájemci o podrobné informace mohou využít zejména tuto publikaci: SUK, Jiří. *Labyrintem revoluce.* Praha: Prostor, 2003. Zejména s. 212–228.

[19] V dnešní době autorovi známé.

[20] Sněmovní tisk ČNR č. 205, volební období 1992–1992. Dostupný také zde: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_01.htm.

2472_Iuridica_4_11.indd 15 7.8.12 11:18

Způsob volby byl autory návrhu koncipován velmi zajímavě, neboť se jednalo o kombinaci volby nepřímé a přímé. Posléze uvedený způsob měl nastoupit pouze v případě, kdy by prezident nebyl zvolen Národním shromážděním.

Podmínky volitelnosti měly být stejné jako v současné době, tedy občanství České republiky a věk alespoň 40 let. Prezidenta mělo volit Národní shromáždění, pokud by se to nepodařilo, měla nastoupit přímá volba. V prvním kole měl být zvolen kandidát, který by získal nejméně tři pětiny hlasů všech poslanců a tři pětiny hlasů všech senátorů. Pokud by nikdo v prvním kole zvolen nebyl, do druhého kola měli postoupit kandidáti, kteří získali v každé z komor nejvyšší počet hlasů. Pokud by jich bylo více, postoupili by všichni. Pokud by do druhého kola měl naopak postoupit jen jeden kandidát, potom měl spolu s ním postoupit ten, který v Poslanecké sněmovně získal druhý nejvyšší počet hlasů. Ve druhém kole měl být zvolen kandidát, který by získal nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců a všech senátorů. V případě, že by nebyl zvolen prezident ani ve druhém kole, mělo se konat třetí kolo formou referenda. Do něj měli postoupit dva nejúspěšnější kandidáti z kola druhého a zvolen měl být ten, který by získal nadpoloviční většinu všech odevzdaných hlasů.

Návrh LSU je velmi zajímavý kombinací různých způsobů volby, se kterými pracuje. Ty jsou ale současně velmi málo praktické. V širších souvislostech má návrh slabá místa v tom, že by zavedl poměrně silného prezidenta, ale nevyvážil by jeho pravomoci příslušnou odpovědností.

Návrh ČSSD[21] předložil její poslanecký klub předsedovi České národní rady k projednání dne 19. listopadu 1992. Jak již bylo uvedeno, ani tento návrh nebyl zařazen na program jednání.

Také tento návrh počítal s poměrně významnou rolí prezidenta v oblasti zahraniční politiky. Naproti tomu v oblasti výkonu ostatních pravomocí měla mít velmi silnou úlohu vláda. Kontrasignováno mělo být téměř každé prezidentovo rozhodnutí. Otevřená tedy opět zůstávala otázka součinnosti v případě, kdy výkon pravomoci nespočívá ve vydání rozhodnutí. Ani podle návrhu ČSSD neměl být prezident z výkonu své funkce odpovědný.

Významným vyvážením této skutečnosti ale měla být možnost impeachmentu prezidenta z důvodu závažného porušení zákona, a nikoliv pouze porušení zásadních ústavních hodnot. To by potenciálně umožňovalo nalézt rovnováhu mezi pravomocemi a (ne)odpovědností prezidenta republiky při jejich výkonu.

Prezidentem mohl být zvolen každý občan České republiky, který dosáhl věku alespoň 35 let. Kandidáti měli být navrhováni skupinou alespoň deseti poslanců (jednokomorového) Národního shromáždění nebo skupinou nejméně deseti tisíc a nejvýše dvaceti tisíc voličů.[22]

Volba měla být zásadně přímá. V prvém kole měl být zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů všech oprávněných voličů. Pokud by nebyl prezident zvolen, mělo se do 14 dnů konat druhé kolo, v němž by se volilo mezi dvěma nejúspěšnějšími kandidáty z kola prvního. Pokud by jeden z kandidátů odstoupil, měl místo

[21] Kompletní text byl publikován zde: JIČÍNSKÝ, Zdeněk – MIKULE, Vladimír. Návrh Ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992 ČNR. *Právněhistorické studie.* Nr. 37, 2005. s. 225–275.

[22] Podrobné ustanovení v mezích těchto ústavních mantinelů měl obsahovat volební zákon.

2472_Iuridica_4_11.indd 16 7.8.12 11:18

něj nastoupit kandidát s následujícím nejvyšším počtem hlasů. Ve druhém kole mělo být třeba ke zvolení opět získat nadpoloviční většinu hlasů všech oprávněných voličů. Stejnou podporu bylo třeba získat i tehdy, pokud by se voleb zúčastnil jediný kandidát. Kdyby prezident nebyl zvolen, měly se do čtyřiceti dnů konat nové volby.[23]

Návrh ČSSD by zavedl poněkud slabšího prezidenta, než návrh LSU, a mnohem lépe by propojil pravomoci prezidenta s jeho odpovědností za jejich výkon. Navržený způsob volby je praktičtější, než volba kombinovaná. Skrývá ale jedno slabé místo, a tím je lpění na dosažení nadpoloviční většiny ze všech oprávněných voličů. Vyváženým tohoto požadavku je prodloužení výkonu funkce dosavadního prezidenta do doby zvolení nového. Lze předpokládat, že v případě schválení tohoto návrhu by bylo velmi časté dlouhé „přesluhování" předchozího prezidenta.

V roce 1992 nakonec byla schválena volba prezidenta republiky parlamentem, a to především s odkazem na dosavadní ústavní tradici. Větší diskuze, nejenom o přímé volbě, neproběhla, a to především z časových důvodů.

IV. NÁVRHY NA ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY V SAMOSTATNÉ ČESKÉ REPUBLICE

Jak již bylo zmíněno, přímá volba prezidenta nebyla – s jedinou výjimkou prosince 1989 – v Československu šířeji diskutována jako konkrétní návrh. Ačkoliv v rámci politického života čas od času tato varianta jako „možnost" byla zmíněna, až do roku 2001, tedy po celou jednu dekádu, se jednalo o názor spíše marginální. Ještě návrh komplexní revize Ústavy z roku 1999,[24] který společně připravily ODS (Občanská demokratická strana) a ČSSD, počítal se zachováním nepřímé volby prezidenta republiky.

Na přelomu tisíciletí nastala specifická situace. Od roku 1998 existovala menšinová vláda ČSSD, vzniklá díky toleranci ze strany ODS. Součástí dohody těchto dvou stran bylo, že dojde k revizi Ústavy a některých souvisejících předpisů, zejména že dojde k reformě voleb do parlamentu. Velká novela Ústavy byla předložena v roce 1999, zásadní novela volebního zákona o rok později.[25] Na počátku února 2003 měl navíc skončit druhý mandát prezidenta Havla. Otázka, kdo bude prezidentem, se tedy stala vysoce aktuální.

První z politických subjektů, kdo téma otevřel, byla tzv. Čtyřkoalice, uskupení menších středových stran, které v době tzv. opoziční smlouvy neměly žádnou šanci, jak nepřímou volbu ovlivnit.[26] Tyto strany také jako první postavily otázku přímé volby prezidenta jako svou otázku programovou. Posléze je následovala komunistická strana a ČSSD. ODS ve svém programu s přímou volbou nepočítala. V posledních třech letech vzniklé strany Věci veřejné (VV) a TOP 09 s přímou volbou počítají.

---

[23] Podle návrhu ústavy měl dosavadní prezident zůstat ve funkci do té doby, dokud nebude zvolen prezident nový, bez ohledu na formální konec svého volebního období.

[24] Sněmovní tisk PS č. 359, III. volební období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=359&CT1=0.

[25] Novela Ústavy nezískala potřebnou podporu v Senátu, volební reforma byla schválena, ale zrušena v roce 2001 Ústavním soudem jako protiústavní.

[26] Viz např. zde: http://zpravy.idnes.cz/oda-naborila-snahy-ctyrkoalice-o-jednotne-prosazovani-prime-volby-prezidenta-1hj-/domaci.aspx?c=A000603114429domaci_jkl.

2472_Iuridica_4_11.indd 17 7.8.12 11:18

A. ROK 2001 A VOLEBNÍ OBDOBÍ 2002–2006[27]

Prvý návrh změny Ústavy, který měla být zavedena přímá volba prezidenta republiky, předložili poslanci Čtyřkoalice v roce 2001.[28]

Tento návrh je omezený způsobem, který bude typický pro téměř všechny další předložené návrhy. Navrhovatelé žádným způsobem neřeší otázku pravomocí hlavy státu nebo způsobu jejich uplatňování. Neřeší ani otázku vyvozování odpovědnosti za činy a úkony, které prezident republiky učiní. Zachována tedy má být úplná neodpovědnost hlavy státu, velmi přísné podmínky pro zahájení případného impeachmentu, ale přitom relativně silné postavení prezidenta vybaveného částečně pravomocemi, které může vykonávat sám, bez součinnosti s dalšími ústavními orgány.

Návrh se týká v podstatě pouze mechanismu volby hlavy státu. Volitelný měl být každý občan České republiky, který dosáhl věku čtyřiceti let. Každý kandidát, ať už navržený politickou stranou nebo občany, měl získat podporu alespoň dvaceti tisíc voličů. Tento požadavek, zcela vyrovnávající šance každého kandidáta, kdy nemělo existovat zvýhodnění pro parlamentní politické strany, je třeba ocenit jako výrazně demokratický.

Samotná volba měla probíhat systémem absolutní většiny, počítané z odevzdaných platných hlasů. V případě rovnosti hlasů v druhém kole měl rozhodnout los.

Vláda ve svém stanovisku k návrhu vyjádřila několik zásadních připomínek. Především nesouhlasila s tím, aby každý kandidát musel mít podporu petice, protože se obávala, že by mohla nastat situace, kdy by nikdo příslušné podmínky nesplnil a nebyl by tedy žádný kandidát. Dále vláda vyjádřila přesvědčení, že nelze měnit mechanismus volby, aniž by došlo k úpravě prezidentských pravomocí a jejich výkonu. Vláda také odmítla možnost využití losu v případě rovnosti počtu hlasů ve druhém kole volby.

Návrh byl přesně dva měsíce po svém předložení zamítnut hned v prvním čtení.[29]

Popsaný návrh se stal základem pro další předlohu,[30] předloženou o rok později skupinou poslanců vládní koalice.[31] Tento návrh se od předchozího lišil v jedné věci. Nominace kandidátů na prezidenta měla být přiznána i skupinám alespoň deseti poslanců a alespoň deseti senátorů. Ve zbytku se návrh nelišil od předchozího, opět neaspiroval na úpravu pravomocí či odpovědnosti prezidenta republiky.

Vláda k tomu návrhu vyjádřila připomínky a poukázala především na disproporci mezi nízkým počtem zákonodárců, kteří mohli nominovat kandidáty a relativně vysokým počtem občanů, jejichž podpisy byly vyžadovány. Dále vláda doporučila vyřešit otázku neodpovědnosti přímo volené hlavy státu a s tím související imunity. Losování v případě rovnosti hlasů ve druhém kole považovala vláda za diskutabilní.

---

[27] Spojení roku 2001 s následujícím volebním obdobím Poslanecké sněmovny má z hlediska zkoumání návrhů na zavedení přímé volby prezidenta republiky smysl proto, že v uvedeném roce poslanci Čtyřkoalice podali první návrh novely Ústavy, který následně uplatnili v modifikované podobě po volbách, kdy již byli členy vládní koalice.

[28] Sněmovní tisk PS č. 1109 ze III. volebního období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1109&CT1=0.

[29] Jeho šance na přijetí, ať už byly jakékoliv, ještě snížilo připojení návrhu na omezení poslanecké a senátorské imunity.

[30] Sněmovní tisk PS č. 90 ze IV. volebního období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=90&CT1=0.

[31] Její součástí byli dvě strany tvořící původně Čtyřkoalici, která se ještě před volbami roku 2002 rozpadla.

2472_Iuridica_4_11.indd 18 7.8.12 11:18

Návrh byl zamítnut po měsíci a půl, opět hned v prvním čtení.

Poslanci, tentokrát již pouze Unie svobody-Demokratické unie (US-DEU) předložili prakticky totožný návrh na počátku roku 2003.[32] Od předchozího se lišil pouze tím, že počet podpisů požadovaných pod petici občanů snižoval na deset tisíc.

Vláda k návrhu vyjádřila v zásadě stejné připomínky, jako k předchozímu. Navíc doporučila otázku imunity řešit komplexně, včetně imunity poslanecké a senátorské. Důraz také položila na nutnost řešit otázku prezidentských pravomocí a odpovědnosti za jejich výkon.

Návrh byl zamítnut po dvou letech ve třetím čtení.

V časově totožném období byl připraven vlastní návrh také poslanci ODS, předložen k projednání byl dne 22. října 2002.[33] Ani tento návrh neřešil nic jiného, než pouze mechanismus volby. Pro nominace vyžadoval stejně jako první návrh stran Čtyřkoalice z roku 2001 podporu v podobě petice s podpisy alespoň dvaceti tisíc oprávněných voličů. Nominace členy parlamentu neměly být možné.

Pro volbu měl být využit systém relativní většiny.[34] Zvolen měl být kandidát, který získá v prvním kole volby nejvíce hlasů. Pro nepravděpodobný případ, že by v prvním kole získalo více kandidátů stejný počet hlasů, bylo počítáno s druhým kolem, do něhož by postoupili pouze kandidáti s rovným počtem hlasů z prvého kola.

Vláda s tímto návrhem vyslovila nesouhlas z podobných důvodů, jako u návrhů předchozích, a navíc zásadně odmítla zvolený způsob volby. Podle jejího stanoviska je pro úřad hlavy státu nevhodné, aby byl obsazen za podpory menší, než je jedna polovina zúčastněných voličů.

Návrh byl po jednom měsíci hned v 1. čtení zamítnut.

Uvedené čtyři návrhy byly předloženy před zvolením nového prezidenta Václava Klause dne 28. února 2003. Necelý půlrok po této volbě, konkrétně 10. června 2003, předložila svůj návrh novely Ústavy koaliční vláda ČSSD, lidovců a US-DEU.[35]

Tento návrh se od předchozích odlišoval především tím, že se neomezoval pouze na mechanismus volby, ale pokoušel se částečně řešit také otázku odpovědnosti prezidenta republiky, jeho pravomocí a způsobu jejich výkonu.[36]

Pokud se jedná o otázku nominace kandidátů do přímé volby, kterou vláda opakovaně vytýkala předchozím návrhům, měla být její podmínkou podpora alespoň dvaceti poslanců nebo alespoň deseti senátorů nebo alespoň deseti tisíc oprávněných voličů. Vláda se tedy přidržela nižšího počtu voličů, zachovala minimální počet senátorů a zdvojnásobila[37] počet poslanců.

---

[32] Sněmovní tisk PS č. 172 ze IV. volebního období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=172&CT1=0.

[33] Sněmovní tisk PS č. 95 ze IV. volebního období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=95&CT1=0.

[34] Navrhovatelé tento způsob volby zdůvodnili tím, že zabrání negativnímu hlasování, tedy hlasování *proti* jednomu z kandidátů.

[35] Sněmovní tisk PS č. 349 ze IV. volebního období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=349&CT1=0.

[36] Ve skutečnosti se jednalo o pokus o komplexní revizi Ústavy, protože návrh dále aspiroval na změny v následujících oblastech: zúžení imunity poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu, vyloučení opakování funkce soudce Ústavního soudu, rozšíření okruhu zákonů, k jejichž schválení je třeba souhlasu obou komor Parlamentu, některých pravomocí vlády ve vztahu k Parlamentu, úpravy působnosti a pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky.

[37] Tím také dosáhla určitého vyrovnání postavení obou komor, když poslanců je přibližně 2,5× více, než senátorů.

2472_Iuridica_4_11.indd 19 7.8.12 11:18

Pro volbu byl zvolen systém absolutní většiny, která by byla počítána z odevzdaných platných hlasů. Systém, klasicky dvoukolový, byl doplněn o možnost konání třetího kola v případě, že by oba kandidáti ve druhém kole získali shodný počet hlasů. Tímto způsobem se vláda vyhnula použití losu, se kterým počítaly návrhy poslanců stran bývalé Čtyřkoalice.

Ve věci (ne)odpovědnosti hlavy státu mělo dojít ke změně spočívající ve vypuštění ustanovení o neodpovědnosti. Z druhé strany však návrh neobsahoval žádný nový mechanismus vyvolání odpovědnosti prezidenta v případě porušení právních předpisů. Zmíněná změna pravomocí byla z velké části pouze úpravou legislativně-technických detailů. Jedinou obsahovou změnou mělo být zařazení pravomoci jmenovat členy Bankovní rady České národní banky do skupiny kontrasignovaných pravomocí.

I tento návrh je třeba hodnotit jako nedůsledný, který neřešil klíčovou otázku spojenou s eventuálním posíleným postavením mandátu prezidenta republiky.

Návrh byl po roce a půl zamítnut ve třetím čtení, když jej nakonec nepodpořili ani všichni vládní poslanci.

V uvedeném volebním období již nebyl žádný další návrh na zavedení přímé volby prezidenta republiky předložen. Toto období také poměrně dobře dokládá, jaký je postoj politických stran v České republice k této otázce. Přímá volba je spíše volebním tématem, než skutečně programovou záležitostí. Zcela zásadní je navíc ignorance pojímání tohoto problému v jeho komplexnosti. Omezování problému přímé volby pouze na mechanismus volby zdůvodňované ničím nepodloženým tvrzením, že změna pravomocí není třeba, neboť má být zachována současná pozice prezidenta, svědčí navíc o nepochopení pravidel fungování celého ústavního systému státu.

B. VOLEBNÍ OBDOBÍ 2006–2010

Období po volbách v červnu 2006 již tak bohaté na počet návrhů novely Ústavy ve věci přímé volby nebylo. Je možné, že to bylo způsobeno také určitým vstřebáváním předchozího poměrně hektického vývoje. Také je skutečností, že prezidentská volba byla zpočátku relativně daleko a politické strany necítily zpočátku akutnost této věci.

První návrh podala dne 16. října 2007 skupina poslanců ČSSD.[38] Návrh z velké části vycházel z výše popsaného vládního návrhu z roku 2003, který v některých oblastech ještě dále rozvíjel.

Nominace prezidentských kandidátů byla přiznána skupinám alespoň dvaceti poslanců nebo deseti senátorů, a také voličům, kteří předloží petici s alespoň deseti tisíci podpisy voličů. Volba měla probíhat dle systému absolutní většiny, s případným třetím kolem pro případ, kdy by oba kandidáti ve druhém kole získali stejný počet hlasů. Pro nepravděpodobný případ, že by se rovnost zopakovala i ve třetím kole, návrh předpokládal vyhlášení nových voleb.

Ve věci prezidentských pravomocí návrh upravuje a zpřesňuje některá ustanovení. Za obsahovou změnu lze považovat návrh na podmínění jmenování členů Bankovní rady České národní banky kontrasignací. Mezi kontrasignované pravomoci měla být

[38] Sněmovní tisk PS č. 332 z V. volebního období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=332&CT1=0.

2472_Iuridica_4_11.indd 20 7.8.12 11:18

přesunuta i část práva milosti, konkrétně abolice.[39] Oblast zahraniční politiky neměla být návrhem dotčena.

(Ne)odpovědnost za výkon funkce prezidenta měla být z Ústavy zcela vypuštěna. Navíc mělo dojít k rozšíření okolností pro zahájení procedury impeachmentu. Nově to mělo být možné také z důvodů jiného[40] porušení ústavních předpisů, a to na návrh Poslanecké sněmovny.

Vláda k návrhu zaujala výrazně negativní stanovisko. Vytýkala mu na prvém místě to, že návrh je předkládán, aniž o problematice přímé volby hlavy státu proběhla potřebná veřejná a odborná diskuze. Dále za zásadní nedostatek vláda považovala skutečnost, že některé pravomoci hlavy státu jsou omezovány, přičemž přímá volba má vést naopak k posílení jeho mandátu. Omezení tedy považuje za „věcně nesprávné". Za neopodstatněné vláda považovala přiznání nové procedury rozšiřující impeachment Poslanecké sněmovně a nikoliv Senátu. Poslední zásadní připomínka vlády spočívala v tom, že návrh nelze posoudit, jestliže zároveň není předložen příslušný prováděcí volební zákon.

Díky rozšíření možností impeachmentu by návrh alespoň částečně vyvažoval mandát prezidenta posílený přímou volbou. Pokud by však nemělo docházet k politickému zneužívání této procedury, byl by prezident, stejně jako v případě jiných návrhů, posílen zejména v oblasti zahraniční politiky.

Návrh se dostal až do třetího čtení a nakonec o něm nebylo hlasováno, protože poslední jednání proběhlo dva dny před sněmovními volbami 2010.

Popsané stanovisko vlády je na první pohled překvapivé, zejména pokud se jedná o její výtku vůči omezení některých pravomocí prezidenta republiky. Zdálo se, že vláda si přeje posílení prezidenta. Dosavadní konsenzus na české politické scéně však říkal, že prezident posilován být nemá, že jeho role v ústavním systému má zůstat zachována.

Vysvětlení může spočívat v tom, že tehdejší vláda byla tvořena ODS a dvěma menšími středovými stranami (KDU-ČSL a Strana zelených), přičemž ODS jako dominantní člen vlády se vůči přímé volbě prezidenta dlouhodobě staví odmítavě. Uvedenou výtku tedy není možné chápat jako zásadní změnu postoje k postavení a roli případně přímo voleného prezidenta, ale jako účelový argument použitý pro danou chvíli proti existujícímu návrhu.

Pro toto vysvětlení hovoří také podoba vlastního návrhu, který vláda předložila dne 17. února 2009.[41] Tento návrh zcela vybočuje z řady popsaných návrhů a je kuriózní tím, že vůbec neobsahuje mechanismus volby. Jedna ze zásadních námitek vlády, kterou vznesla proti předchozímu návrhu, jakoby po roce a čtvrt přestala platit.

Důvod, proč tomu tak je, vláda v důvodové zprávě ke svému návrhu neuvádí. Lze jej však doplnit na základě mediálních zpráv. Hlavní příčinou neřešení této klíčové záležitosti byl zásadní rozpor mezi stranami vládní koalice vůči této otázce. Zatímco ODS setrvávala na požadavku systému relativní většiny, z důvodů popsaných již výše, obě

---

[39] Tedy pravomoc nařizovat, aby se trestní stíhání nezahajovalo, a pokud bylo zahájeno, aby se v něm nepokračovalo. Pravomoc odpouštět a zmírňovat uložené tresty (agraciace) a právo zahlazovat odsouzení (rehabilitace) měly zůstat zachovány jako nekontrasignované.

[40] Míněno jiného, než jsou důvodu pro zahájení *impeachmentu* pro velezradu. Tato pravomoc měla být i nadále zachována Senátu.

[41] Sněmovní tisk č. 747, V. volební období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=747&CT1=0.

2472_Iuridica_4_11.indd 21 7.8.12 11:18

menší středové strany trvaly na systému absolutní většiny. Aby vláda formálně splnila své programové prohlášení, kde přislíbila projednání přímé volby, rozhodla se tuto věc z Ústavy zcela vypustit. A to i za cenu popření svého vyjádření k předchozímu poslaneckému návrhu z roku 2007, kterému vytýkala absenci pouze prováděcího zákona.

Ve zbytku návrh nepřinášel žádné zásadně nové řešení. Nominaci kandidátů přiznával skupinám alespoň dvaceti poslanců, deseti senátorů nebo voličům s peticí podpořenou alespoň dvaceti tisíci podpisů voličů. Pravomoci prezidenta neměly být nijak modifikovány, neodpovědnost za výkon funkce měla zůstat zachována.

Poněkud absurdní přístup českých politiků k přímé volbě prezidenta, který vygradoval právě mezi roky 2007 a 2009 dokresluje návrh poslanců Strany zelených, členů tehdejší vládní koalice, ze dne 28. května 2008.[42] Jeho obsahem byl návrh na vyhlášení referenda – které jinak český ústavní systém v podstatě na celostátní úrovni nepoužívá – o tom, zda si občané přejí, aby byl prezident volený přímo dle předloženého návrhu. Referendum, jak vyplývá z formulace návrhu, mělo mít konzultativní charakter.

Návrh se věnoval pouze nominaci kandidátů a mechanismu volby. V této části zcela převzal již výše popsaný návrh poslanců ČSSD. Ostatní záležitosti být řešeny neměly.

Tento návrh nebyl ničím jiným, než vyjádřením politického postoje Strany zelených, která přímou volbu prezidenta vnímala jako jednu ze svých klíčových programových záležitostí. Předložení tohoto návrhu nakonec vedlo k přípravě téměř bezobsažného vládního návrhu popsaného výše.

Poslanci Strany zelených svůj návrh vzali zpět po roce a půl od jeho předložení.

Volební období 2006–2010 lze vyhodnotit tak, že ukázalo v plném světle rozpor mezi deklaracemi české politické scény a její ochotou a schopností svým slibům dostát. Pouze návrh předložený poslanci ČSSD dosahoval potřebné úrovně, i když také neřešil všechny problémy, které by se zavedením přímé volby prezidenta zřejmě vznikly.

C. OD ROKU 2010 DO ROKU 2012

Politická situace v České republice se v roce 2010 po květnových volbách do Poslanecké sněmovny z hlediska politické podpory pro přímou volbu prezidenta zásadně nezměnila, základní rozdělení sil zůstalo zachováno. Přímá volba ale v české veřejnosti i nadále rezonovala jako jedno z témat, jak posílit vliv voličů na politiku. Proto toto téma, jako v tomu bylo i v minulosti, bylo opět otevřeno. Vláda zavedení přímé volby zařadila i do svého programového prohlášení.

V podzimních senátních volbách byla velmi úspěšná ČSSD, která získala nadpoloviční většinu míst v této komoře. Tak se stalo zřejmé, že případný návrh změny Ústavy bude muset být od počátku kompromisem. Proto byla zahájena jednání všech stran zastoupených v Poslanecké sněmovně, s výjimkou strany komunistické.

Prvá jednání zástupců uvedených parlamentních stran proběhla 17. února 2011.[43] Na jejich programu byla na prvém místě otázka způsobu nominace kandidátů, volebního systému a míra zásahu do prezidentských pravomocí.

---

[42] Sněmovní tisk č. 524, V. volební období, dostupný zde: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=524&CT1=0.

[43] Tato jednání nebyla věnována konkrétnímu návrhu, ale prvotním konzultacím za účelem zjištění vzájemných postojů. Např. zde: http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/115694-prima-volba-prezidenta-dostala-obrysy/.

2472_Iuridica_4_11.indd 22 7.8.12 11:18

Východiskem a inspirací pro systém nominací byly předchozí návrhy v tom smyslu, že byl zavržen model, kdy by každý kandidát musel předložit petici podporující jeho kandidaturu. Nominace by měly být otevřené také veřejnosti, ale oproti době před přibližně deseti lety, byla dohoda vyjednavačů zásadně konzervativnější, neboť se předběžně shodli na počtu padesáti tisíc podpisů.[44]

Ve věci volebního systému byl zvažován systém absolutní většiny nebo tzv. australský volební systém, který je jednokolový a v němž každý volič seřazuje kandidáty v pořadí dle své preference. Australský volební systém navržený Věcmi veřejnými se neprosadil a podporu získal systém absolutní většiny. Důvodem byla především jeho známost voličům ze senátních voleb, a také jeho srozumitelnost a jednoduchost.

Ačkoliv sociální demokracie navrhovala zásadnější zásahy do pravomocí prezidenta, tento návrh odezvu nenašel a v úvahu pro další jednání přicházela minimální varianta spočívající v podřízení práva milosti, přinejmenším zčásti, kontrasignaci a zajištění podílu vlády na jmenování členů Bankovní rady České národní banky.

Na druhé schůzce vyjednavačů, která se konala 2. března 2011,[45] byly potvrzeny výše uvedené závěry a byla diskutována otázka případné odpovědnosti prezidenta za výkon funkce. Návrh ČSSD byl v tomto směru poměrně rozsáhlý, počítal nejenom s možností impeachmentu prezidenta za závažné porušení ústavních předpisů, ale také možnost jeho odvolání formou lidového hlasování, podle rakouského vzoru. Možnost odvolání širší podporu nenašla, rozšíření procedury impeachmentu ano.

V průběhu jara vyjednávání pokračovala, byť v menší intenzitě, ale objevil se jiný problém, a to postoj senátorů. Vyjednavači, převážně z Poslanecké sněmovny, do své kalkulace nezahrnuli fakt, že Senát by měl být připraven o jednu z nejviditelnějších pravomocí, a to bez jakékoliv kompenzace. Objevila se otázka, zda může mít dosavadní dosažený kompromis šanci projít Senátem.

Nakonec byl návrh ústavního zákona Poslanecké sněmovně předložen 29. června 2011, k projednání a došlo v průběhu podzimu legislativní proces v Poslanecké sněmovně byl ukončen 14. prosince 2011, když pro návrh hlasovalo 159 poslanců. Senát návrh schválil dne 8. února 2012 hlasy 49 senátorů proti 22. Prezident republiky ústavní zákon podepsal dne 17. února 2012.

Schválená podoba přímé volby prezidenta republiky vzbuzuje rozpaky. V samé podstatě se totiž rozchází se základní myšlenkou navrhovatelů, podle níž nemá dojít pokud ne k vytvoření, tedy alespoň posílení úřadu prezidenta republiky jako dalšího mocenského centra.

Ve věci pravomocí a odpovědnosti je změna Ústavy vskutku minimalistická, tedy všechny podstatné pravomoci, které doposud vyvolávaly mnoho sporů ohledně úlohy a postavení prezidenta v České republice, zůstaly nedotčené.

Jedinou změnou, k níž došlo, je podřazení abolice mezi kontrasignované pravomoci. Naprosto nedotčené jsou pravomoci prezidenta republiky ve vztahu k zahraničí. To je třeba považovat za nedostatek a ztracenou šanci.

---

[44] V průběhu jednání byl zvažována také varianta sto tisíc podpisů.

[45] Viz např. zprávu o jejím průběhu zde: http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/prima-volba-prezidenta-bude-dvoukolova.

2472_Iuridica_4_11.indd 23 7.8.12 11:18

Je pravdou, že do budoucna došlo k omezení imunity prezidenta republiky pouze na dobu výkonu jeho funkce. Na druhou stranu ale došlo k posílení jeho postavení, neboť procedura impeachmentu byla tak zpřísněna, že k jeho vyvolání v podstatě nemůže dojít. Doposud stačil k podání žaloby na prezidenta republiky pro velezradu návrh podaný jednou třetinou senátorů a schválený nadpoloviční většinou přítomných senátorů. Nově je třeba součinnosti obou komor – návrh ale musí být podpořen 3/5 přítomných senátorů a schválen 3/5 všech poslanců. Pozitivním posunem sice je, že obžalován prezident může být i pro hrubé porušení ústavního pořádku, ale reálně je toto ustanovení prakticky nepoužitelné.

Jedná se o zvláštní paradox Ústavy, kdy je neodpovědný prezident vybavený poměrně významnými pravomocemi, a do budoucna také legitimitou, ale za těchto okolností dochází k maximálnímu ztížení podmínek, za nichž může dojít k podání ústavní žaloby.

Pokud se jedná o nominaci, zůstali členové parlamentu v nominacích privilegovaní, protože jejich kandidát potřebuje podporu pouze 20 poslanců či 10 senátorů. Kandidáta mohou do voleb nominovat také občané, ale v takovém případě musí získat podporu alespoň 50 tisíc voličů. Volba má probíhat podle pravidel systému absolutní většiny.

V. ZÁVĚREČNÁ ÚVAHA

Jak již bylo ukázáno výše, zastávám názor, že přímá volba nebyla v České republice řešena coby ústavněprávní problém. Ze strany politických stran byla používána čistě jako nástroj jejich marketinku. To se projevilo také v roce 2011.

Opět představitelé hlavních politických stran zdůrazňovali, že přímá volba je pozitivní *per se*. V tomto směru se dostali do pasti svých slibů a tlaků očekávání veřejnosti, protože zatímco na schválení přímé volby se nakonec politici i přes hranici koalice-opozice dokázali shodnout, ohledně pravomocí prezidenta republiky a jeho širšího ústavního zakotvení shodu nebyli schopni nalézt. Pokud vůbec v tomto směru měly jednotlivé politické strany nějakou představu. Proto v této věci došlo k přijetí faktické „nulové varianty", tedy v podstatě – s výjimkou výše uvedených změn – nezasahovat do formálního vymezení postavení hlavy státu.

I když je otázka způsobu volby jistě důležitá, klíčové je vyřešení problému pravomocí přímo voleného prezidenta, a to v návaznosti na fungování ostatních ústavních orgánů. Všeobecná vyjadřovaná politická shoda panuje o tom, že prezident by neměl být posílen. Zcela nesprávně se z toho ale vyvozuje, že tedy není třeba otázku pravomocí řešit.

Opak je pravdou. Přímo volený prezident bude automaticky posílen, a to způsobem své volby. Bude prezidentem se svým politickým programem a voliči od něj budou očekávat, že tento program bude také naplňovat. Vzhledem k relativně silným pravomocem v zahraničních věcech a příkladu aktivismu současného českého prezidenta, si lze velmi snadno představit kandidáta, který bude v zahraničních záležitostech, např. při sjednávání mezinárodních smluv, velmi činorodý. Podobně aktivní může být při účasti na činnosti vlády, Parlamentu, při vetování zákonů a jejich napadání u Ústavního soudu (stejně v případě mezinárodních smluv).

2472_Iuridica_4_11.indd 24 7.8.12 11:18

Dojde-li k posílení prezidenta, stane se tak jedině na úkor vlády. Tím dojde také k posunu mocenského těžiště v současném ústavním systému České republiky a nic nebude tak, jak bylo dříve. Fakticky se systém v projevech svého fungování může v případě aktivistického prezidenta posunout poměrně výrazně směrem k období systému poloprezidentského. S tím rozdílem, že v případě prezidenta České republiky nebude k dispozici žádný nástroj, jak vyvodit jeho případnou odpovědnost.

Tato otázka měla být vyřešena předem. Buď by měl být prezident, ovšem se všemi důsledky, posílen, nebo by Ústava měla být doplněna o ustanovení, z nichž bude patrné, že tvůrcem vnitřní i zahraniční politiky státu je vláda, jako je tomu v Polsku. Na místě by bylo také podřídit výkon všech pravomocí součinnosti jiných orgánů.

Teprve za těchto okolností by bylo možné říci, že přímo volený prezident v České republice neposílí, ale zůstane zachováno jeho postavení odpovídající parlamentnímu systému vlády, jak je požadováno.

Vyřešena mohla být také otázka postavení Senátu. Jemu by mohlo být podřízeno diskutované jmenování členů Bankovní rady ČNB, jako je tomu v případě soudců Ústavního soudu. Svůj význam by mohlo mít převedení kontroly nad jmenováním členů a představitelů Nejvyššího kontrolního úřadu z Poslanecké sněmovny na Senát. Tento orgán by se tak o něco vzdálil každodenní politice a vládě,[46] což by této vrcholné kontrolní instituci jen prospělo.

Pokud jde o volební systém, přes sympatie k australskému volebnímu systému považuji systém absolutní většiny, s ohledem na jeho známost v České republice, za vhodný. Ve věci nominací však považuji počet padesáti tisíc podporovatelů „nezávislých" kandidátů pro Českou republiku za příliš vysoký.

Např. sousední Polsko, přibližně čtyřikrát početnější země, požaduje pouze 100 tisíc podporovatelů. Petici na svou podporu ale musí předložit každý kandidát. Není tedy rozdíl mezi tím, kdo nominuje a každý kandidát má stejné startovací podmínky.

Snížení počtu podpisů na dvacet tisíc a jejich požadavek po každém kandidátovi by byl vhodnější i v České republice. Přínosem by navíc mohla být určitá aktivizace politických stran při sbírání podpisů a jejich větší propojení s veřejností.

S ohledem na vše výše uvedené lze říci, že dlouhá cesta za přímou volbou v České republice formálně skončila. Je ale otázkou, zda se reálně nejedná pouze o konec jedné etapy.

Summary

The Czech Republic for a long time belonged to the minority of European republics whose presidents are elected indirectly. At the same time the issue of direct election was a relatively live one in the Czech public for almost twenty years. Among politicians at the parliamentary level it has been discussed very strongly for approximately the last ten years.

It is a paradox that, even when direct election of the President has stable support not only of the majority of Czech society but also of the majority of parliamentary parties, this issue was so long constantly only

[46] Současná ústavní úprava nevylučuje situaci, že tatáž většina, která dala důvěru vládě, navrhuje do funkce prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Jeho nezávislosti by mohlo prospět vyloučení této možnosti.

2472_Iuridica_4_11.indd 25 7.8.12 11:18

discussed. The discussions, as will be shown further, ran their course in specific waves, and very rarely is this constitutional problem considered in the whole of its breadth.
With regard to the fact that a change in the manner of the election of the Head of State hides in itself the potential to impact the functioning of the whole constitutional system, it is worth it to follow how this problem conceived in the Czech Republic. A further reason is the reality that after last year's elections to the Chamber of Deputies (2010), those political parties who have direct election as one of the points of their program gained strength, and we are also dealing with one of the points of the Government's agenda.
This article is devoted to the standing of the President of the Republic in the contemporary Czech constitutional system, the manner of his election and current powers, and further to considerations about direct election from the year 1918 to the present, and to relevant amendments for change to the Constitution. Attention is also devoted to the difficulties which it is necessary, in the opinion of the author, to come to terms with during a potential change in the manner of the election of the President if the current balance of powers between the constitutional organs is to remain preserved.

Key words: Constitutional law, president, head of state, direct elections, constitutional system, division of powers, check and balances, Czech Republic

Klíčová slova: ústavní právo, prezident, hlava státu, přímá volba, ústavní systém, dělba moci, brzdy a protiváhy, Česká republika

2472_Iuridica_4_11.indd 26 7.8.12 11:18

PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY PO ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

MAREK ANTOŠ*

1. ÚVOD

Otázka přímé volby prezidenta byla v uplynulých letech jednou z nejdiskutovanějších otázek českého ústavního systému, což se periodicky projevovalo jak v rovině programů politických stran, tak v odborné reflexi. Zatímco ve veřejnosti[1] a postupně i v Parlamentu převládl názor, že by měla být zavedena, většina odborné obce byla spíše skeptická a přinášela řadu argumentů, proč by její zavedení znamenalo spíše nebezpečí než přínos.[2] Více než kde jinde proto platí, že lze jen stěží přispět novým a neotřelým pohledem na toto téma: všechno, co mohlo být řečeno, už řečeno bylo.[3]

Přijatá novela Ústavy[4] však představuje určitý předěl: v jistém smyslu je dobojováno, nemá již proto smysl přinášet argumenty pro jednu či druhou variantu.[5] Politologové by se tedy nyní mohli pohodlně usadit a sledovat, jaký vliv na fungování politického systému bude přímá volba mít. Jak přesvědčivě ukazuje M. Tavits,[6]

* Článek vznikl s finančním přispěním Grantové agentury ČR v rámci projektu „Parlamentní forma vlády v ČR a možnosti její racionalizace“, č. P408/11/P366. Autor působí na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a může být kontaktován přes e-mail: antos@prf.cuni.cz.

1 Srov. např. výsledky výzkumu veřejného mínění z ledna 2012, podle něhož si zavedení přímé volby přálo 61 % obyvatel ČR starších 15 let (Centrum pro výzkum veřejného mínění. *Postoje občanů k prezidentskému úřadu.* Praha: Sociologický ústav AV, 10. února 2012, dostupné z http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/101233s_pi120210a.pdf).

2 Politickou diskusi a konkrétní návrhy změny Ústavy, které z ní vyplynuly (s výjimkou té poslední, úspěšné), přehledně shrnuje KYSELA, J. Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimity ústavního systému. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 42–59. Reflexi odborné části debaty lze nalézt například v HLOUŠEK, V.: Přímá volba prezidenta – český kontext. In NOVÁK, M. a BRUNCLÍK, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě.* Praha: Dokořán, 2008, s. 263–285.

3 A jak si všiml Jan Filip, ne jednou. Současná argumentace v (ne)prospěch přímé volby se totiž podle něj v podstatě nelišila od argumentace na totéž téma z počátku 20. století (FILIP, J.: Diskuse o způsobu volby prezidenta republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 4, s. 282).

4 Sněmovní tisk č. 415, Poslanecká sněmovna, 6. volební období. (V době přípravy tohoto článku byl již sice tento ústavní zákon schválen oběma komorami a podepsaný prezidentem, dosud však nevyšel ve Sbírce zákonů.)

5 Na okraj musím čestně připustit, že sám jsem nepatřil k příznivcům navrhované – a posléze přijaté – změny. Byv jedním z řady ústavních právníků oslovených s žádostí o stanovisko, vyjádřil jsem své důvody ve zprávě pro Stálou komisi Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, kterou jsem následně zveřejnil na adrese http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=15456.

6 Srov. závěry rozsáhlejší studie na toto téma v TAVITS, M. *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 233–234.

2472_Iuridica_4_11.indd 27 7.8.12 11:18

se kterým se shodují i další autoři,[7] způsob volby sám o sobě není rozhodující proměnnou, která určuje míru aktivismu prezidentů. Neméně důležité, ne-li důležitější jsou další faktory, např. jejich osobnostní charakteristiky, strukturovanost systému politických stran, velikost a stabilita parlamentních většin apod. Zkrátka, řečeno s M. Kubátem, především: *„Záleží na tom, kdo to je."*[8] Nelze proto vyloučit ani variantu, že se přímá volba neprojeví jinak a je dokonce možné, že budoucí prezidenti České republiky budou *méně* aktivističtí než první dva jejich předchůdci. Ti – ač zvoleni Parlamentem – byli výraznými osobnostmi se značnou společenskou prestiží,[9] což se odrazilo ve způsobu, jak se svými pravomocemi nakládali.[10]

Ústavní právníky by však mělo zajímat, zda se v důsledku přijaté novely Ústavy nějakým způsobem změnilo právní postavení prezidenta republiky, k němuž řadím prostor, jaký mu Ústava poskytuje při výkonu jeho pravomocí. Od politologické charakteristiky prezidenta, která vychází ze sledování skutečného výkonu jeho úřadu, se liší tím, že jde o normativní rámec, jehož význam by se projevil (zejména) až v případném kompetenčním sporu u Ústavního soudu; není podstatné, zda tento rámec ve skutečnosti prezidenti budou beze zbytku využívat či nikoliv, případně zda jej dokonce někdy překročí.

Z pohledu ústavního textu by se mohlo zdát, že žádná významná změna tohoto rámce nenastala,[11] snad jen s výhradou nové úpravy ústavní žaloby pro velezradu (čl. 65 odst. 2 a 3). Těžko odporovat názorům, že sama o sobě přímá volba prezidentovi nepřidá ani jednu novou kompetenci,[12] a přijatý text novely Ústavy mu výslovně žádnou novou pravomoc nesvěřil ani mu žádnou existující neubral.[13] Stávající pravomoci však

---

[7] V rámci českého diskursu srov. např. KYSELA, J., cit. 2, s. 58 či LEBEDA, T. Volební pravidla pro prezidentské volby. In NOVÁK, M. a BRUNCLÍK, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě.* Praha: Dokořán, 2008, s. 37.

[8] KUBÁT, M. Přímá volba prezidenta v České republice? In KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy.* Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 308.

[9] Přehlédnout nelze ani specifické podmínky vytvořené procesem přechodu k demokracii, v němž jak V. Havel, tak V. Klaus sehráli podstatnou úlohu. V. Pavlíček připomíná, že silné postavení měli prezidenti i v dalších postkomunistických zemích, mj. s ohledem na to, že *„občané navykli za léta rozhodování komunistické strany na její řídící roli a na autority hledali nové jistoty v nových politických vůdcích."* (PAVLÍČEK, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR: Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí. In KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy.* Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 86).

[10] Již v roce 1996 byla publikovaná zajímavá studie T. Baylise o konfliktech mezi prezidenty a premiéry v post-komunistických zemích střední a východní Evropy, které se v předchozím období objevily ve všech těchto zemích; Česká republika – kde v té době konflikt mezi V. Havlem a V. Klausem jen doutnal – byla v tomto ohledu považována za výjimku. V některých těchto zemích byl již tehdy prezident volen přímo, konflikty se však projevovaly bez ohledu na způsob volby. Za podstatnější Baylis považoval chybějící ústavní zvyklosti a respekt k právu v nově vytvořených demokraciích, a zejména rozpor mezi značnou popularitou prezidentů ve společnosti a jejich malými pravomocemi (srov. BAYLIS, T. A. Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe. *World Politics*, 1996, roč. 48, č. 3, s. 297–323).

[11] Za významnou změnu – vzdor emocím, které tato pravomoc někdy vyvolává – bezesporu nelze považovat přesunutí abolice mezi kontrasignované pravomoci (srov. nové znění čl. 63 odst. 1 písm. j).

[12] Za všechny např. FILIP, J., cit. 3, s. 281, ŠIMÍČEK, V. Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta republiky. *Politologický časopis,* 2001, č. 4, s. 389 či GERLOCH, A. K problematice vyváženosti postavení a vzájemných vztahů ústavních orgánů České republiky. In DANČÁK, B. a ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Aktuálnost změn Ústavy ČR.* Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 96.

[13] Vzdor tomu, že diskuse v tomto směru probíhala jak v Poslanecké sněmovně a Senátu, o čemž svědčí podané pozměňovací návrhy, tak v rámci odborné veřejnosti (srov. např. MLSNA, P. Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník*, 2009, č. 1, s. 46–74 či GERLOCH, A. K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 35–41).

2472_Iuridica_4_11.indd 28 7.8.12 11:18

nejsou v Ústavě vždy upraveny se stejnou mírou detailu: zatímco například suspenzivní veto zákonů je popsáno dosti přesně z hlediska podmínek využití i lhůt,[14] v řadě jiných případů je ústavní text obecnější a připouští různé jazykové výklady. Souhlasím s V. Dvořákovou a J. Kuncem, kteří došli k závěru, že *„bez ohledu na to, že by ústavně prezidentovo postavení zůstalo nezměněné, fakticky by ona zvýšená legitimita posílila pravomoci prezidenta i vzhledem k určitým nejasnostem při výkladu ústavy.* (…) *Zatímco v případě prezidentovy legitimity odvozené od parlamentu by interpretace ústavy spíše měla vyznívat v neprospěch prezidenta, v případě přímé volby naopak"*.[15]

Základní otázka tohoto článku tedy zní: je v důsledku zavedení přímé volby prezidenta republiky nutné napříště změnit výklad některých jeho ústavních pravomocí, počítaje v to i rozsah jeho autonomie při jejich výkonu?

2. POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY

J. Coakley uvádí dvě základní vývojové tendence v modernizaci tradičních monarchií. První cesta spočívala primárně v demokratizaci úřadu panovníka, který byl nahrazen voleným prezidentem (např. USA). Druhá cesta byla zpravidla pozvolnější a znamenala postupné omezování královské moci, kterou od něj přebíral parlament, resp. jemu odpovědná vláda. Tento vývoj byl typický v Evropě a vedl k vytvoření parlamentní formy vlády[16] se specifickým postavením hlavy státu. Toto postavení se např. podle V. Jiráskové projevuje tím, že *„v ústavních modelech založených převážně na parlamentní demokracii je funkce hlavy státu konstruována převážně jako jakási čtvrtá, neutrální moc, byť i zde bývá s ohledem na svěřené pravomoci formálně začleňována do sféry moci výkonné"*.[17] Tento pohled do určité míry sdílí také P. Holländer, který však soudí, že jde o dvě vzájemně se vylučující alternativy, mezi nimiž je nutné se – při hodnocení konkrétní ústavní úpravy – rozhodnout: buď můžeme hlavu státu chápat jako součást výkonné moci, nebo jako orgán *sui generis*, jehož úlohou je především vyvažování a řešení konfliktů mezi jednotlivými složkami státní moci.[18] Z toho, jaká koncepce postavení hlavy státu je zvolena, pak mohou plynout i důsledky pro výklad jeho pravomocí.

V Ústavě ČR je prezident republiky systematicky zařazen do hlavy třetí, upravující moc výkonnou, což sice většinu autorů vede k závěru, že je její součástí,[19] existují však také zastánci opačného závěru (nejvýraznějším je V. Pavlíček), kteří vycházejí z jeho

---

[14] Jistě, i zde se vyskytl známý interpretační problém řešený vposled nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. prosince 1997, z hlediska uplatnění této pravomoci je však spíše okrajový.

[15] DVOŘÁKOVÁ, V. a KUNC, J. Otazníky nad přímou volbou prezidenta. *Parlamentní zpravodaj*, 2001, č. 12, s. 40.

[16] COAKLEY, J. Úloha hlavy státu v současné politice. *Politologická revue*, 1998, č. 1, s. 29–30.

[17] JIRÁSKOVÁ, V. Hlava státu. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda.* Praha: Linde Praha, 1998, s. 276.

[18] HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s 318–319 a 314.

[19] Srov. např. HOLLÄNDER, P., cit. 18, s. 319, VYHNÁNEK, L. Čl. 54 [Postavení prezidenta republiky]. In *Ústava České republiky: Komentář.* Praha: Linde Praha, 2010, s. 657, MIKULE, V. a SLÁDEČEK, V: Čl. 54 [Postavení prezidenta republiky]. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V. a SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2007, s. 409 a do určité míry i FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 311 (hovoří však o „výkonné moci v širokém smyslu", která zahrnuje moc vládní, reprezentační a moderační).

2472_Iuridica_4_11.indd 29 7.8.12 11:18

postavení hlavy státu a považují jej proto spíše za neutrální moc (*pouvoir neutre*).[20] Ani judikatura Ústavního soudu v tomto směru není zcela jednoznačná, byť lze vidět zřetelnou tendenci k první z obou alternativ. Ve starším nálezu z roku 2001 konstatoval, že je jmenování guvernéra ČNB *„prováděné nadstranickým prezidentem – sice po konzultacích – avšak bez přímé vazby na souhlas vlády, složené z představitelů jedné nebo více politických stran, součástí záruk nezávislosti ČNB"*[21], z čehož lze vyvodit spíše příklon k chápání prezidenta jako neutrální moci. Nelze však přehlédnout, že tento závěr byl již tehdy předmětem nesouhlasu početné menšiny soudců Ústavního soudu, kteří jej vyjádřili v – po mém soudu velmi přesvědčivém – odlišném stanovisku.[22] O pět let později, když rozhodoval o ústavní stížnosti předsedkyně Nejvyššího soudu proti jejímu odvolání z funkce, pak již Ústavní soud – tváří v tvář jinému nositeli tohoto úřadu – jednoznačně označil prezidenta republiky za orgán moci výkonné.[23]

Zařazení prezidenta republiky v rámci ústavního systému je velmi důležitým východiskem pro interpretaci ustanovení Ústavy, ve kterých jsou zakotveny jednotlivé jeho pravomoci. Základní otázkou je, zda je při jejich výkonu prezident republiky skutečným tvůrcem rozhodnutí a může postupovat relativně samostatně, jsa omezen jen případnou podmínkou kontrasignace, anebo zda se role prezidenta vyčerpává převážně tím, že učiněnému aktu dodá prestiž, ale skutečným „rozhodovatelem" je vláda, případně jiný ústavní orgán, v součinnosti s nímž prezident koná.[24] Při odpovědi na tuto otázku se zpravidla vychází z toho, že jde o hlavu státu v parlamentní formě vlády.[25] A. Gerloch však správně připomíná, že Česká republika *„není v Ústavě explicitně charakterizována jako parlamentní republika,* (…) *tento její rys lze dovodit zejména z odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně"*,[26] a v některých ohledech se postavení jednotlivých orgánů od klasického modelu liší. Zmíněná odpovědnost vlády parlamentu skutečně patří mezi znaky parlamentní formy vlády, stejně tak však patří i mezi znaky formy poloprezidentské; čistě na základě jeho přítomnosti v ústavním systému tedy nelze bez dalšího rozhodnout, o jakou formu vlády jde.

---

[20] Srov. PAVLÍČEK, V. Čl. 54. In PAVLÍČEK, V. a HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. 1. díl. Ústavní systém.* Praha: Linde Praha, 1998 a navazující podrobný rozbor v PAVLÍČEK, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 129–148. Obdobně také JANSTOVÁ, K. K postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR – vybrané problémy. In SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona.* Praha: Leges, 2009, s. 150–184.

[21] Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001, bod II.4.

[22] *„Je zřejmé, že uvedený názor je zvěcněním a absolutizací subjektivního vnímání momentálního faktického stavu, nikoli však správnou reflexí ústavně právního stavu. Prezidenta republiky volí podle Ústavy Parlament. Zákonodárný sbor je ‚stranickým' orgánem. Stěží lze proto bez dalšího dospět k přesvědčení, že výsledkem jeho volby pravidelně bude ‚nadstranický' prezident. Je-li premisa o vždy nadstranickém prezidentovi chybná, je chybný i vývod, že prezident republiky za všech okolností bude dostatečným garantem nezávislosti ČNB. Dosažení skutečné nezávislosti nelze pojmově docílit spojením ČNB s jediným ústavním orgánem, ale naopak jen důsledným působením vzájemných brzd a kontrol mezi různými ústavními orgány působícími v souladu s demokratickou dělbou moci, na čemž staví všechny moderní demokratické ústavy."* (Odlišné stanovisko soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského).

[23] Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. července 2006.

[24] Zdá se mi, že zastánci prvního názoru jsou především Z. Koudelka (viz dále) a J. Bárta (srov. BÁRTA, J. Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník*, 2007, č. 2, s. 149), zatímco převážná část současných autorů směřuje – byť ne všichni stejně rezolutně – spíše k druhé pozici, navazujíce tak např. na KREJČÍ, J. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, 1935, s. 56 a 68.

[25] Srov. např. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva.* Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 77.

[26] GERLOCH, A., cit. 13, s. 36.

2472_Iuridica_4_11.indd 30 7.8.12 11:18

Domnívám se proto, že toto interpretační východisko při výkladu kompetenčních ustanovení nelze použít a je třeba hledat jiné argumenty. Mezi ty běžně uváděné patří nižší legitimita, neodpovědnost prezidenta republiky a potřeba kontrasignace u většiny pravomocí; rozeberme tedy podrobněji, zda má přijatá novela Ústavy na další použitelnost těchto obecných argumentů nějaký dopad.

A. LEGITIMITA PREZIDENTA REPUBLIKY

Jedním z argumentů pro omezené chápání hlavy státu v parlamentní formě vlády je nižší demokratická legitimita oproti parlamentu volenému ve všeobecných volbách, ale i vládě, která parlamentu odpovídá a může jí být kdykoliv vyslovena nedůvěra. Tento argument je zvlášť výrazný v parlamentních monarchiích,[27] platí však bezesporu i pro nepřímo voleného prezidenta, který svou legitimitu získává prostřednictvím parlamentu, shromáždění volitelů či obdobného orgánu. Až doposud tedy bylo možné jej vztáhnout i na prezidenta republiky v ČR, zavedení přímé volby však situaci výrazně mění.

Z hlediska četnosti voleb patřila už doposud Česká republika ke světovým rekordmanům: volič je k volebním urnám povoláván průměrně jednou za 13 měsíců. Důvodem není velký počet volených orgánů, ale nešťastná roztříštěnost jejich volebních období. Časté konání voleb má dopady na státní rozpočet, ale především negativně působí na volební účast, která se od začátku 90. let dlouhodobě snižuje. Návrh v tomto ohledu pokračuje v neblahé praxi a tím, že volební období ani termín voleb nespojuje s žádným jiným orgánem, problém dál prohlubuje. Volby se tak v budoucnu budou konat průměrně každých 10 měsíců, tedy dokonce častěji než jednou za rok, a lze předpokládat snížení účasti především v tzv. „volbách druhého řádu", za něž považuji všechny mimo voleb do Poslanecké sněmovny. Z toho vyplývá, že ani účast ve volbách prezidenta republiky, zejména poté, co se vyčerpá úvodní „nadšení" veřejnosti z jejich zavedení, podle mého názoru nepřesáhne účast ve volbách do Poslanecké sněmovny. Rozdíl v účasti však nepochybně nebude tak zásadní, aby bylo možné na jeho základě tvrdit nižší legitimitu prezidenta republiky. Vzhledem k tomu, že volba bude z logiky věci probíhat v celostátním volebním obvodu, se naopak prezident bude moci opřít o řádově vyšší počet hlasů, než který získal jakýkoliv jiný ústavní činitel v kterýchkoliv jiných volbách v ČR (včetně např. předsedy vlády v jeho volebním kraji), což jeho legitimitu dokonce dál posílí.

Zajímavý postřeh učinil J. Wintr: o slabší demokratické legitimitě prezidenta podle něj vedle (tehdejší) nepřímé volby svědčí také delší volební období.[28] Tento argument přetrvává i nadále, sám o sobě už však po mém soudu neobstojí: rozdíl oproti volebnímu období Poslanecké sněmovně je příliš malý a ve srovnání s volebním obdobím senátora je dokonce kratší.

Zdá se tedy zjevné, že argument nižší legitimitou napříště ztratil platnost.

---

[27] Srov. JIRÁSKOVÁ, V., cit. 17, s. 267–274.

[28] WINTR, J. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 25.

2472_Iuridica_4_11.indd 31 7.8.12 11:18

B. NEODPOVĚDNOST PREZIDENTA REPUBLIKY

Principy demokratického právního státu vyžadují, aby orgány vykonávající státní moc měly nejen demokratickou legitimitu, ale také aby byly z jejího výkonu odpovědné. Čl. 54 odst. 3 Ústavy ovšem výslovně stanoví, že prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný není. To by mělo znamenat, že za všechna jeho rozhodnutí musí převzít odpovědnost jiný ústavní orgán: buď vláda (u pravomocí podle čl. 63), nebo jiný orgán, v součinnosti s nímž prezident konkrétní pravomoc vykonává (např. Senát při jmenování soudců Ústavního soudu).[29] Má-li za výkon určité pravomoci odpovědnost někdo jiný než prezident, pokrývá tato odpovědnost i její *ne*vykonávání; obecně v právu platí, že k újmě může dojít nejen v důsledku určité činnosti (jednání), ale též v důsledku nečinnosti (opomenutí).[30] Z toho by proto vyplýval obecný výklad, že neodpovědný prezident je – v zásadě – vázán vůlí orgánu, s nímž kompetenci sdílí (zpravidla tedy vlády), a proto je povinen vyhovět jeho návrhu na vydání určitého rozhodnutí. Z tohoto obecného pravidla by pak byly přípustné pouze úzce vymezené výjimky, například pokud by prezident odepření vydání určitého rozhodnutí odůvodnil protiprávností tohoto aktu.

Domnívám se však, že vzdor výslovnému ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy neodpovědnost prezidenta není zcela jednoznačná. Ve shodě s F. Adlerem můžeme rozlišit dva druhy odpovědnosti: právní a politickou.[31] Pod pojmem právní odpovědnost lze chápat nutnost nést právem stanovené následky porušení právní povinnosti. Z čl. 54 odst. 3 Ústavy přitom vyplývá, že tuto odpovědnost prezident republiky při výkonu svých pravomocí nenese. Je ovšem otázkou, jak vyložit nové znění čl. 65 odst. 2, které napříště umožňuje prezidenta republiky stíhat nejen pro úzce vymezený delikt velezrady, ale též pro *„hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“*. Jeden možný výklad se opírá o obecné ustanovení čl. 54 odst. 3: z výkonu své funkce prezident není odpovědný, z čehož plyne, že ani ústavní žaloba proti němu nemůže být podána kvůli jednání, kterého se dopustil při jejím výkonu, nýbrž jen pro případné hrubé porušení ústavy, kterého se dopustil *mimo* výkon své ústavní funkce. Takový výklad se ovšem jeví jako zcela absurdní, protože odporuje účelu čl. 65 odst. 2. Tím je právě postihnout případné excesy prezidenta republiky při výkonu jeho funkce, což vyplývá i z povahy sankce, kterou je ztráta úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Jednoznačně proto platí, že prezident republiky ve skutečnosti při výkonu své funkce má právní odpovědnost[32] za poměrně široký okruh deliktů, které by znamenaly hrubé porušení ústavy. Na tomto

---

[29] Skutečnost, že některé pravomoci podle čl. 62 Ústavy vykonává ústavně neodpovědný prezident republiky nejen bez součinnosti s vládou, ale i bez součinnosti s jiným orgánem zjevně vybočuje z mezí parlamentní republiky a je předmětem oprávněné kritiky (srov. PAVLÍČEK, V. Prezident republiky. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky.* Praha: Leges, 2011, s. 814–815.

[30] V kontextu soukromého práva k tomu srov. znění § 420 odst. 1 ObčZ ve spojení s obecnou povinností předcházet škodám, zakotvenou v § 415 ObčZ. V rámci veřejného práva je obdobný princip obsažen např. v § 5 a 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, podle nichž stát odpovídá mj. za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, jímž je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, případně přiměřené lhůtě.

[31] F. Adler používá pojem „státoprávní“ (ADLER, F. President republiky. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek 3, P až Ř.* Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 545 a 552–553).

[32] Podobný závěr činí také KOUDELKA, Z. *Prezident republiky.* Praha: Leges, 2011, s. 23 a 55–57.

2472_Iuridica_4_11.indd 32 7.8.12 11:18

závěru nic nemění ani specifický charakter této odpovědnosti, který je dán mj. vynětím z působnosti obecného soudnictví, ani novelou výrazně ztížené podmínky pro podání ústavní žaloby, se kterou – po mém soudu nesmyslně – musí vyslovit souhlas tři pětiny všech poslanců a tři pětiny přítomných senátorů.

Pod politickou odpovědností prezidenta F. Adler rozumí možnost přivodit jeho sesazení hlasováním lidu;[33] v širším smyslu bychom ji mohli chápat jako nutnost strpět své odvolání či rozpuštění nejen v důsledku porušení právní povinnosti, ale též v důsledku ztráty důvěry u toho, komu daný orgán odpovídá. Takový vztah existuje mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou, která může vládě kdykoliv vyslovit nedůvěru a vynutit si tak její demisi podle čl. 73 odst. 2 Ústavy, aniž by toto rozhodnutí musela jakkoliv zdůvodňovat. V diskusích o zavedení přímé volby prezidenta se objevily návrhy, aby byla zavedena také možnost prezidenta republiky lidovým hlasováním odvolat. Přijatá novela však nakonec v tomto ohledu na dosavadní úpravě nic nezměnila, což by nás (i s opakovaným odkazem na čl. 54 odst. 3 Ústavy) mohlo dovést k závěru, že je prezident republiky politicky neodpovědný.

Ani v tomto ohledu však nejde o závěr zcela jednoznačný. Domnívám se, že možnost hlasováním odvolat prezidenta není nutným předpokladem jeho politické odpovědnosti. Pokud by tomu tak bylo, museli bychom za politicky neodpovědného považovat nejen československého prezidenta republiky na základě Ústavy z roku 1960 (který byl podle čl. 61 odst. 2 odpovědný Národnímu shromáždění, procedura odvolání však chyběla), ale také prezidenta Spojených států amerických, resp. obecně prezidenta v prezidentské formě vlády. Politicky neodpovědní by ostatně podle této konstrukce byli také senátoři (Senát nelze rozpustit), a dokonce i poslanci: rozpuštění Poslanecké sněmovny je vzhledem k striktnímu znění čl. 35 Ústavy spíše sankcí za dlouhodobou neschopnost se smysluplně usnášet, nikoliv důsledkem uplatnění politické odpovědnosti, navíc vůči prezidentu republiky (!). Všechny tyto vývody jsou tedy zjevně absurdní. Politickou odpovědnost přímo volených orgánů je proto ve skutečnosti nutné chápat ještě šířeji: jako povinnost skládat veřejnosti účty ze své činnosti, a to s rizikem nezvolení v příštích volbách. Takové pojetí do určité míry vychází z neklasického pojetí demokracie K. Poppera, podle něhož síla demokracie spočívá v tom, že každou vládu lze „odvolat" prostřednictvím pravidelně konaných voleb.[34] Ústava v čl. 57 odst. 2 umožňuje (byť zároveň omezuje) opakovanou volbu prezidenta republiky, z čehož vyplývá, že takto chápanou politickou odpovědnost do určité míry nese: ztratí-li důvěru voličů, nebude podruhé zvolen.

Domnívám se proto, že přestože novela Ústavy zdánlivě ponechala čl. 54 odst. 3 nedotčený, přijaté změny (zejm. čl. 65) ve skutečnosti jeho obsah výrazně zasáhly. Považuji jej proto napříště za pouhou deklaraci, která však nemá oporu v dalších ustanoveních. Teze o neodpovědnosti prezidenta je proto nadále neudržitelná, a proto i tento argument v neprospěch autonomie prezidenta republiky při výkonu jeho pravomocí ztratil platnost.

---

[33] F. Adler, cit. 31, s. 545.

[34] Srov. NOVÁK, M. Popper versus Schumpeter: srovnání dvou neklasických teorií demokracie. *Sociologický časopis*, 2003, č. 1, s. 22–23.

2472_Iuridica_4_11.indd 33 7.8.12 11:18

C. KONTRASIGNACE ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí prezidenta republiky vydaná podle čl. 63 odst. 2 a 3 vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Jak uvádí – i s odkazem na historický vývoj tohoto institutu – J. Kysela, kontrasignace může mít v zásadě dvojí funkci: buď čistě ověřovací, anebo spolurozhodovací, k níž se přiklání.[35] S takovým výkladem se ztotožňuji: vláda má právo kontrasignaci odepřít, a to v zásadě z libovolných důvodů, které mohou být i čistě politické. Není-li rozhodnutí spolupodepsáno, nemůže vstoupit v platnost. Omezení prezidenta republiky v tomto smyslu je tedy jednoznačné.

Je však možné – v návaznosti na již citovaného prvorepublikového konstitucionalistu J. Krejčího[36] – jít dále a tvrdit, že u kontrasignovaných pravomocí je prezident republiky fakticky vázán návrhem. To by znamenalo, že je v zásadě – kromě přesně vymezených a zdůvodněných výjimečných případů – povinen učinit rozhodnutí, pokud je vláda navrhne. Přímo v textu Ústavy však pro tento výklad nelze nalézt oporu: čl. 63 s žádným návrhem vlády nepočítá.

Při pohledu na relevantní ustanovení v ústavách jiných evropských republik přitom zjistíme, že v rámci klasických parlamentních republik převažují úpravy, které naopak s návrhem či doporučením vlády výslovně počítají:[37]

- Finsko: „Prezident republiky přijímá svá rozhodnutí ve Státní radě na její návrh." (§ 58)[38]
- Irsko: „Pravomoci a funkce svěřené prezidentovi touto Ústavou může prezident vykonávat a zastávat pouze na doporučení vlády, vyjma případů, kde tato Ústava stanoví, že má výhradní právo jednat po vlastní úvaze (…)." (čl. 13 odst. 9)
- Itálie: „Akt prezidenta republiky je platný jen tehdy, je-li spolupodepsán navrhujícími ministry, kteří tím přejímají odpovědnost." (čl. 89)
- Rakousko: „Veškeré akty spolkového prezidenta, pokud není ústavním ustanovením stanoveno jinak, se provádějí na návrh spolkové vlády nebo spolkového ministra zmocněného vládou. (…) Všechny akty spolkového prezidenta potřebují ke své platnosti spolupodpis spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra, pokud ústavním ustanovením není stanoveno jinak." (čl. 67)

---

[35] KYSELA, J. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In NOVÁK, M. a BRUNCLÍK, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě.* Praha: Dokořán, 2008, s. 239.

[36] Srov. cit. 24.

[37] Při tomto přehledu jsem vycházel z českých překladů ústav zemí EU 15, shromážděných v KLOKOČKA, V. a WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie, I. díl.* Praha: Linde Praha, 2004. Uvedené texty jsem nijak systematicky neověřoval: ani z hlediska jejich aktuálnosti, ani jsem nezkoumal případná další navazující pravidla. Jde tedy skutečně jen o velmi jednoduchý, spíše ilustrativní přehled.

[38] Rád bych zde – aniž bych měl prostor pro větší komentář – upozornil na důležitou novelu finské ústavy, která vstoupí v účinnost 1. března 2012. Citované ustanovení bude poté doplněno o následující část: „Pokud prezident republiky nepřijme rozhodnutí podle návrhu Státní rady (*tj. vlády, pozn. aut.*), záležitost je vrácena Státní radě k dopracování. Státní rada pak může tuto otázku předložit parlamentu, s výjimkou rozhodnutí týkající se schválení zákona nebo jmenování do úřadu či funkce. Sporná otázka bude v tom případě vyřešena rozhodnutím parlamentu, pokud mu to Státní rada navrhne."

2472_Iuridica_4_11.indd 34 7.8.12 11:18

Volnější ustanovení jsou obsažena v ústavách republik, jejichž parlamentní formu vlády bychom – ovšem s důležitou výjimkou Německa – i z jiných důvodů mohli považovat za modifikovanou směrem k silnějšímu postavení prezidenta, který je tam ostatně rovněž volen přímo:

- Francie: „Akty prezidenta republiky kromě těch, které jsou uvedeny v článcích (…), jsou spolupodepisovány ministerským předsedou, případně odpovědnými ministry." (čl. 19).
- Německo: „K platnosti nařízení a opatření spolkového prezidenta se vyžaduje spolupodpis spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra." (čl. 58)
- Portugalsko: „Opatření učiněná prezidentem republiky podle čl. (…) potřebují kontrasignaci vlády. Chybí-li tento spolupodpis, je opatření právně neplatné." (čl. 140)
- Řecko: „Žádný úkon prezidenta republiky není účinný ani vykonatelný bez spolupodpisu příslušného ministra, který se pouhým svým podpisem stává odpovědným (…)." (čl. 35)

Z tohoto velmi jednoduchého přehledu nelze vyvozovat dalekosáhlé závěry; chci však na něm předvést, že řada ústavních textů výslovně zakotvuje návrhovou kompetenci vlády, zatímco naše Ústava tak – obecně ve vztahu ke všem pravomocím prezidenta republiky – nečiní. Z čistě jazykového výkladu čl. 63 proto nelze dojít k závěru, že by prezident byl při výkonu těchto pravomocí vázán návrhem vlády. Až dosud bylo vzdor tomu možné jej opřít o jiné výkladové metody, zejména teleologický, případně systematický výklad, a vzít v úvahu nedostatek legitimity a neodpovědnost. Přijmemeli však vývody uvedené výše v bodech a) a b), které vyplývají z přijaté novely Ústavy, jeví se mi již napříště opora pro tento závěr nedostatečná. Ani tento argument pro zúženou autonomii prezidenta republiky proto nadále nepovažuji za platný.

3. AUTONOMIE PREZIDENTA REPUBLIKY PŘI VÝKONU PRAVOMOCÍ

V předchozí části jsem předestřel svůj názor, že v kontextu novelizovaného znění Ústavy již nelze použít dříve platné obecné argumenty pro restriktivní výklad pravomocí prezidenta republiky, resp. míry jeho autonomie při jejich výkonu. To ovšem samo o sobě neznamená okamžitou změnu výkladu. Tento posun výkladového východiska především nemá žádný významný vliv na ty pravomoci, u kterých Ústava relativně přesně upravuje způsob jejich vykonávání (např. vracení zákonů – čl. 50 či jmenování soudců Ústavního soudu – čl. 84) anebo u kterých měl prezident republiky už podle dosavadního výkladu širokou míru uvážení (např. jmenování členů Bankovní rady ČNB – čl. 62 písm. k). Nejasnost však může vzniknout u kompetencí „v šedé zóně", tedy zejména tam, kde prezident republiky působí společně s vládou a chybí přesnější procesní úprava. Ani zde však nemusí nutně dojít k převrácení dosavadního výkladu: je ale nutné zvlášť pro každou oblast těchto kompetencí řešit otázku, zda pro zužující výklad existují nějaké specifické důvody, platné v dané oblasti, anebo nikoliv.

2472_Iuridica_4_11.indd 35 7.8.12 11:18

Bez nároku na úplnost bych se rád věnoval třem oblastem kompetencí, které v tomto kontextu považuji za významné: a) jmenovací kompetence, b) zahraniční politika, c) vztah k Evropské unii.

A. JMENOVACÍ KOMPETENCE

Prezident republiky podle ústavních i běžných zákonů obsazuje jmenováním řadu pozic jak ve sféře výkonné a soudní moci, tak mimo tyto složky (NKÚ, ČNB, rektoři VŠ apod.). Z hlediska podmínek pro výkon této pravomoci se úprava liší. Základní modely jsou následující: 1. Prezident republiky jmenuje na návrh jiného orgánu. 2. Prezident republiky jmenuje se souhlasem jiného orgánu. 3. Prezident republiky jmenuje bez součinnosti s jiným orgánem.[39] Tyto tři druhy jmenování se podle mého názoru výrazně liší z hlediska autonomie prezidenta republiky.

Ad 1.: Stanoví-li právní předpis, že prezident republiky jmenuje na návrh jiného orgánu, převažuje jeho reprezentativní úloha a jeho úkolem je tedy především dodat jmenovacímu aktu potřebné prestiže, nikoliv rozhodnutí fakticky tvořit. Zvlášť zřejmým příkladem je jmenování předsedy vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny po dvou předchozích neúspěšných pokusech (čl. 68 odst. 4 Ústavy): pokud bychom zde přiznali prezidentu republiky prostor pro uvážení, znamenalo by to zmařit smysl tohoto „třetího pokusu". Obdobně je však třeba vykládat i další situace, kdy prezident republiky jmenuje na návrh. Domnívám se proto, že v těchto případech je prezident návrhem vázán do té míry, že se jeho diskrece omezuje pouze na ověření zákonem stanovených podmínek.[40] Jestliže by jmenování bylo protiprávním aktem, není pochopitelně povinen (ani oprávněn) ho provést, ale tím se prostor pro jeho uvážení vyčerpává. Tomu odpovídá i časové omezení, které sice nelze pro všechny případy specifikovat stejně, je ale zřejmé, že nesmí směřovat ke zmaření smyslu jmenování. Např. při jmenování profesorem patrně nehrozí závažná újma, bude-li provedeno až s odstupem několika měsíců při slavnostním ceremoniálu společně se jmenováním dalších profesorů, zatímco v případě jmenování členem vlády je třeba postupovat spíše v řádu dnů, aby nedošlo k ohrožení řádného fungování vlády, případně ministerstva.

Stejné závěry platí také pro opačný proces: pokud zákon stanoví, že prezident republiky odvolává na návrh jiného orgánu, je tímto návrhem vázán obdobně.[41]

Ad 2.: Jde-li o jmenování se souhlasem jiného orgánu,[42] má prezident republiky podstatně širší prostor pro uvážení; musí ovšem zvážit, zda má jeho kandidát šanci tento

---

[39] Podrobnější výklad k tomu podává BARTOŇ, M. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 120–128.

[40] Pro opačný názor, doplněný o příklady z ústavní praxe, kdy prezident návrh nerespektoval, srov. KOUDELKA, Z. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 169–178.

[41] Za samozřejmé přitom považuji, že v těchto situacích je prezident návrhem vázán i v tom smyslu, že jmenuje či odvolává JEN na návrh určeného orgánu. Nesouhlasím proto s názorem Z. Koudelky, podle něhož může prezident republiky odvolat člena vlády i bez návrhu (KOUDELKA, Z., cit. 32, s. 117–119).

[42] Je třeba zmínit, že v některých případech dochází ke jmenování na návrh, a zároveň i s kontrasignací předsedy vlády (např. jmenování rektora veřejné VŠ na návrh jejího akademického senátu). Pro jejich zařazení do jedné ze zmíněných tří skupin mi připadá jako zásadní podmínka návrhu, počítám je proto do první skupiny.

2472_Iuridica_4_11.indd 36 7.8.12 11:18

souhlas získat. Považuji za sporné, zda se tento prostor nějak liší v závislosti na tom, který orgán souhlas dává. Konkrétním příkladem je na jedné straně jmenování soudců Ústavního soudu se souhlasem Senátu a na straně druhé jmenování vedoucích zastupitelských misí, generálů či soudců s kontrasignací vlády.

V prvním případě požadované parlamentní schválení představuje spíše kontrolní a brzdící prvek, který je projevem dělby moci. Výklad, že je prezident republiky vůlí Senátu pozitivně vázán, by však naopak znamenal zásah do dělby moci, což nelze připustit; tento výklad proto vylučuji a soudím, že prezident republiky zde z hlediska svého uvážení omezen není. Lze však po něm požadovat, aby svým jednáním přispíval k řádnému chodu státních orgánů. Z toho vyplývá, že pokud souhlas ke jmenování určitého kandidáta nezíská, je povinen bez zbytečného odkladu navrhnout jiného kandidáta.

V druhém případě, kdy jde o jmenování s kontrasignací, však vidím odlišnosti. První vyplývá už z toho, že vláda kontrasignací výslovné přebírá odpovědnost za daný akt (čl. 63 odst. 4), což by mohlo vést k závěru, že by nad (ne)vydáním rozhodnutí měla mít větší kontrolu. Kromě toho nelze přehlédnout, že se prezident republiky podle Ústavy s vládou podílí na výkonné moci (viz podrobnější argumentace výše v části 2.); argumentace dělbou moci zde proto nepřipadá v úvahu, naopak lze požadovat větší míru jejich vzájemné koordinace.[43] Z koordinace však nevyplývá, že by jeden z obou orgánů měl mít a priori navrch; [44] v situaci, kdy odpadl argument větší legitimity vlády a výrazně oslabil argument neodpovědnosti prezidenta, proto docházím k závěru, že uvážení prezidenta republiky ani v těchto případech není omezeno v tom smyslu, že by měl povinnost jmenovat osobu, kterou mu vláda neformálně navrhne.

Ad 3.: Jmenování bez součinnosti s jiným orgánem jsou v našem ústavním systému výjimečná, konkrétně jde o jmenování předsedy vlády, funkcionářů Ústavního a Nejvyššího soudu (ze soudců těchto soudů) a členů Bankovní rady. Dosavadní zkušenosti naznačují, že zejména v posledním z těchto případů by bylo na místě zvážit novelu Ústavy, která by buď vázala jmenování na souhlas jiného orgánu, nebo zapojila do ustavování Bankovní rady více orgánů, které by odděleně jmenovaly jednotlivé členy. Z hlediska platného práva však není sporu o tom, že při tomto druhu jmenování je personální uvážení prezidenta republiky omezeno pouze tím, zda konkrétní osoba splňuje zákonem stanovené podmínky pro výkon dané funkce, jinak však záleží pouze na jeho rozhodnutí.

B. ZAHRANIČNÍ POLITIKA

Ústava dává v čl. 63 prezidentu republiky řadu kompetencí v oblasti zahraniční politiky: zastupuje stát navenek (písm. a), přijímá vedoucí zastupitelských misí (písm. d), pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí (písm. e) a sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, přičemž sjednávání může přenést na vládu či její jednotlivé členy (písm. b). Rád bych se podrobněji věnoval poslední z nich, která byla

[43] Srov. k tomu širší argumentaci MALENOVSKÝ, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy,* 2009, č. 4, s. 123 a JIRÁSKOVÁ, V. O odpovědnosti v ústavním právu. In: MALACKA, M. (ed.). *Sborník příspěvků v konference Monseho olomoucké právnické dny.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2006, s. 429–432.

[44] Srov. též KOUDELKA, Z., cit. 32, s. 26.

2472_Iuridica_4_11.indd 37 7.8.12 11:18

v nedávné době předmětem největších sporů; domnívám se však, že závěry zde uvedené lze vztáhnout i na ostatní z této skupiny kompetencí.

Podle J. Malenovského naše ústavní úprava odráží obyčejové pravidlo mezinárodního práva, které sice vzniklo v době absolutních monarchií, jeho odkaz lze však nalézt i v dalších moderních republikánských režimech.[45] Současné mezinárodní právo přitom podle něj *„netrvá na tom, aby pravomoc ratifikovat byla nezbytně přiznána hlavě státu. Volbu* (…) *ponechává vnitrostátnímu právu. Mezinárodní právo obdobně přenechává ústavám a vnitrostátnímu právu péči o stanovení míry autonomie, jíž ratifikující subjekt požívá ve vztahu k ostatním orgánům státu, které se (v předchozích fázích) na ratifikačním řízení podílejí. Tuto míru spoluurčují specifika dalšího ústavního uspořádání, zejména, zda jde o republikánské zřízení či konstituční monarchii nebo jiný model, dále, zda ratifikující subjekt* (…) *čerpá legitimitu svého úřadu přímo z vůle lidu nebo z jiného zdroje* (…)*, ale i ústavní tradice"*.[46]

Zdá se tedy zřejmé, že při výkladu této ústavní kompetence prezidenta republiky se nelze opřít o mezinárodní právo, ani bez dalších argumentů tvrdit, že jde pouze o formální pravomoc mezinárodním právem vyžadovanou; výklad musí být opřený o vnitrostátní právo. Až dosud na tomto základě převažoval takový výklad, který prostor prezidenta republiky výrazně omezoval: odepřít ratifikaci mezinárodní smlouvy, k níž byl dán souhlas obou komor Parlamentu, buď vůbec nemohl, nebo jen za výjimečných okolností.[47] S tímto výkladem dosavadního znění Ústavy se ztotožňuji, nelze však přehlédnout, že byl opřen především o nižší stupeň legitimity a o neodpovědnost prezidenta, tedy argumenty, které po novele Ústavy odpadly.

Jakkoliv to neodpovídá dosavadnímu chápání úlohy jednotlivých státních orgánů při sjednávání mezinárodních smluv, text Ústavy po mém soudu jednoznačně preferuje postavení prezidenta republiky, který je klíčovým aktérem jak na začátku procesu (mezinárodní smlouvu sjednává), tak na konci (ratifikuje). Vzhledem k významu těchto otázek se na procesu rozhodování podílí také Parlament (musí dát souhlas k ratifikaci) a vláda (kontrasignací), ale pouze s možností jej zablokovat, nikoliv sjednat či ratifikovat smlouvu, se kterou prezident republiky nesouhlasí. Tomu odpovídá i skutečnost, že prezident republiky má pouze možnost, nikoliv povinnost sjednávání mezinárodních smluv přenést na vládu. Je pravda, že v praxi této možnosti prezidenti republiky využívají a že tato praxe trvá nepřetržitě již desítky let,[48] z toho však nelze odvodit, že by přenesení na vládu nemohli kdykoliv zrušit a sjednávat mezinárodní smlouvy sami.[49]

---

[45] Srov. MALENOVSKÝ, J., cit. 43, s. 121–122.

[46] Ibid., s. 122.

[47] Vedle citované práce J. Malenovského srov. např. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva.* Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 150, MLSNA, P. Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 193–195, ale nakonec i nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. listopadu 2009 (Lisabon II.), podle něhož – *obiter dictum* – je prezident republiky povinen sjednanou mezinárodní smlouvu *„bez zbytečného odkladu ratifikovat"*, jakmile s její ratifikací vyslovil Parlament souhlas (bod č. 116). Opačný názor naopak zastává KOUDELKA, Z., cit. 32, s. 71–89.

[48] Krátce po svém zvolení první prezidentem ČR vydal V. Havel rozhodnutí č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, které platí doposud. Předtím bylo až do zániku československého státu v platnosti obdobné rozhodnutí, jež v roce 1969 vydal prezident L. Svoboda (viz MLSNA, P., cit. 47, s. 208).

[49] Obdobně ŠŤASTNÝ, V. Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 222.

2472_Iuridica_4_11.indd 38 7.8.12 11:18

Proti tomu by bylo možné vznést argument nedostatečného aparátu, který má prezident republiky k takovému úkolu k dispozici: nelze mu však přisvědčit, protože jde-li o ústavní kompetenci, je povinností Poslanecké sněmovny k jejímu výkonu poskytnout ve státním rozpočtu dostatek prostředků. Obdobně neobstojí ani případný argument kompetenčním zákonem z roku 1969,[50] podle něhož je ministerstvo zahraničí ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky (§ 6 odst. 1) a koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod (§ 6 odst. 3 písm. f): kompetenci stanovenou v Ústavě nelze podle judikatury Ústavního soudu omezit běžným zákonem.[51] S úspěchem po mém soudu nelze argumentovat ani tím, že se v uplynulých dvaceti letech (či dokonce podstatně delším období, s ohledem na předchozí praxi v Československu) vytvořila příslušná ústavní zvyklost, svědčící pro omezení prezidenta republiky:[52] i kdyby tomu tak opravdu bylo, šlo by o zvyklost překonanou v důsledku novelizace Ústavy, která postavení prezidenta republiky posílila.

Z těchto důvodů soudím, že současné znění Ústavy je nutno vykládat tak, že aktérem, v jehož kompetenci je určovat zahraniční politiku České republiky, je primárně prezident republiky; v případě závazných aktů (rozhodnutí) je ovšem omezen potřebou souhlasu vlády, případně i Parlamentu. Jasným důsledkem je závěr, že není možné jakoukoliv mezinárodní smlouvu sjednat proti jeho vůli.

Otázku, zda je na závěr povinen ratifikací dokončit proces uzavírání smlouvy, který nejprve sám zahájil tím, že ji sjednal (resp. z jeho pověření sjednala vláda), však vzdor uvedeným vývodům považuji za spornou. Vede mne k tomu čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, podle níž je stát *„povinen zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy, jestliže podepsal smlouvu nebo vyměnil listiny tvořící smlouvu s výhradou ratifikace, přijetí nebo schválení, dokud jasně neprojevil úmysl, že se nehodlá stát její smluvní stranou“*.[53] Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva; toto ustanovení nemá jen deklaratorní povahu, nýbrž z něj plynou konkrétní povinnosti pro všechny státní orgány včetně prezidenta republiky. Nabízím proto výklad, že pokud prezident sjednal či nechal sjednat mezinárodní smlouvu, je ústavně povinen postupovat tak, aby v důsledku jeho nečinnosti nedošlo k porušení citovaného čl. 18 Vídeňské úmluvy. Klíčový je však v tom případě přesný výklad tohoto článku a jeho dopadů; nemaje v mezinárodním právu dostatečné odborné zázemí, ponechávám tuto dílčí otázku otevřenou.

C. VZTAH K EVROPSKÉ UNII

Samostatnou pozornost zaslouží pravomoci související s členstvím České republiky v Evropské unii. Spornou otázkou by mohlo být určování mandátu pro jednání v Radě EU; zastupuje-li stát navenek prezident, má to být on a nikoliv vláda, kdo

[50] Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v účinném znění.
[51] Srov. např. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001.
[52] Pro podrobnější obecný výklad srov. KYSELA, J. Ústavní principy, ústavní konvence a ústavní inženýrství. In KLÍMA, K. a JIRÁSEK, J. (eds.). *Pocta Jánu Gronskému.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 121–136.
[53] Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

2472_Iuridica_4_11.indd 39 7.8.12 11:18

tento mandát určuje? A jedná-li Rada na úrovni hlav států a vlád, má se těchto jednání pravidelně účastnit prezident, nebo předseda vlády?[54]

Domnívám se, že vztah k Evropské unii představuje specifickou oblast, kterou po mém soudu nelze zařadit jen do sféry zahraniční politiky.[55] Základním důvodem je ústavní konstrukce v čl. 10a Ústavy. Mezinárodní smlouvou byly na mezinárodní organizaci přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky; pokud by tedy k uzavření takové smlouvy nedošlo, náležely by dle Ústavy ČR těmto orgánům. Z hlediska obsahu se přitom jedná především o pravomoci, které by jinak vykonával Parlament a vláda, v menší míře pravomoci soudů a jen relativně okrajově prezidenta republiky (zejména právě v oblasti zahraniční politiky). Výklad, podle něhož by kontrolu nad výkonem těchto pravomocí na úrovni mezinárodní organizace měl mít primárně prezident republiky, by proto znamenal jeho značné posílení nad rámec dělby moci vyjádřené v Ústavě.[56] Důležitý je také čl. 10b Ústavy, podle něhož je vláda (nikoliv prezident republiky) povinna pravidelně a předem informovat Parlament o otázkách souvisejících s členstvím v mezinárodní organizaci podle čl. 10a a komory Parlamentu jsou oprávněny se vyjadřovat k jejich připravovaným rozhodnutím. Ústava zde tedy implicitně stanoví, že pravomoc zastupovat zájmy státu v těchto organizacích má vláda, kontrolovaná Parlamentem.

Celá tato konstrukce proto po mém soudu neposkytuje prostor pro samostatné působení prezidenta republiky ve vztahu k Evropské unii. To pochopitelně nevylučuje jeho účast na jakémkoliv jednání, pokud jej o to vláda požádá, jeho role je však v takovém případě čistě reprezentativní a nemůže ji využít k prosazování vlastních politických stanovisek.

4. ZÁVĚR

Zavedení přímé volby prezidenta republiky a rozšíření jeho odpovědnosti i na hrubé porušení ústavního pořádku má podle mého názoru zásadní vliv na jeho postavení v ústavním systému. Z výše popsaných důvodů se domnívám, že tak v důsledku

---

[54] Jak uvádí R. Zbíral, obvykle se těchto jednání účast předsedové vlády, s výjimkou prezidentů Francie a Kypru, kteří jsou *„vedoucími představiteli exekutivy"*; nepravidelně se však účastní i prezidenti jiných zemí, např. ČR, Polska, Rumunska a Finska (ZBÍRAL, R. Právní otázky spojené s působením hlav států a vlád v rámci Evropské unie. In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova Univerzita, 2007, s. 1253–64). V Polsku tato otázka vyvolala závažný spor mezi tehdejším prezidentem L. Kaczyńskim a premiérem D. Tuskem, který byl dokonce předložen polskému ústavnímu soudu. Podle jeho rozhodnutí má sice prezident republiky právo účastnit se jednání Rady EU, pokud to považuje za potřebné k výkonu svých ústavních pravomocí, je však povinen svou účast a vystupování koordinovat s vládou, která určuje mandát pro jednání, resp. o postoji Polska k projednávaným otázkám (více viz rozhodnutí sp. zn. 78/5/A/2009 ze dne 20. května 2009, dostupné z http://www.trybunal.gov.pl /eng/summaries/documents/Kpt_02_08_EN.pdf).

[55] Spor o této otázce se v tomto volebním období nevede (jen) mezi vládou a prezidentem republiky, ale (především) po linii předseda vlády – ministr zahraničních věcí.

[56] V této souvislosti je vhodné připomenout analýzu R. Zbírala, který zkoumal, jak velký je vliv evropské legislativy na zákony přijímané v Parlamentu ČR. Výsledky se citelně liší v závislosti na použité metodě, podíl zákonů s vlivem EU se však pohybuje v desítkách procent s těžištěm kolem 40 % (ZBÍRAL, R. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník*, 2011, č. 11, s. 1049–1076). Tak zásadní vliv evropské legislativy na podobu českých zákonů zjevně vyžaduje, aby měl Parlament (nikoliv prezident republiky) dostatečnou míru kontroly nad jejím přijímáním.

2472_Iuridica_4_11.indd 40 7.8.12 11:18

přijaté novely odpadly obecné argumenty, které dosud zdůvodňovaly spíše restriktivní výklad všech jeho ústavních pravomocí. Napříště je proto nezbytné jednotlivé pravomoci zkoumat samostatně a zvlášť u každé z nich hledat důvody pro restriktivní, doslovný či dokonce extenzivní výklad. Z výše uvedených důvodů se přitom domnívám, že v případě jmenování vázaného na kontrasignaci vlády a v případě zastupování státu navenek je vlivem přijatých ústavních změn nezbytné změnit dosavadní výklad, a to ve prospěch větší autonomie prezidenta republiky při výkonu těchto pravomocí.

Rád bych zdůraznil, že s tímto závěrem nespojuji žádné pozitivní hodnocení, ba naopak; těžko se však tvářit, že k žádné změně nedošlo.

Summary

Recent amendment of the Constitution of the Czech Republic has not only introduced a direct election of the President of the Republic, but also has broadened the reasons for which he could be impeached by the procedure of a constitutional action. Consequently, the constitutional position of the president has changed: the legitimacy and accountability of the office has increased considerably. The article concludes that this change has an impact on the interpretation of presidential powers under the Constitution, especially on the margin of appreciation the President has. Since now, a wider interpretation of the power to appoint various offices and the power to represent the stat externally should be adopted.

Key words: President of the Republic, direct election, power to appoint, external representation of the state

Klíčová slova: prezident, přímá volba, jmenovací pravomoc, jmenování zastupování státu

2472_Iuridica_4_11.indd 41 7.8.12 11:18

VLIV PŘÍMÉ PREZIDENTSKÉ VOLBY NA CELISTVOST ZAHRANIČNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY

JINDŘIŠKA SYLLOVÁ*

I. ZDROJE ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

Rozdělení pravomocí mezi prezidenta a vládu v oblasti zahraniční politiky je v parlamentních republikách komplikovaným a problematickým konglomerátem. Mezinárodní ani zahraniční politika není ve většině států ústavním právem státu výslovně upravena. Je proto třeba, aby se při posuzování vztahu mezi dvěma nejvyššími exekutivními orgány v této oblasti použila ústavní úprava přijímání mezinárodních smluv (která je obvykle dána výslovně) a kromě toho i ústavní zvyklosti a konvence z oblasti dosavadního výkonu a regulace jiných pravomocí. Základním zdrojem české a československé ústavní úpravy v oblasti přijímání mezinárodních smluv se stala francouzská úprava klasického parlamentarismu obsažená v ústavních zákonech vzniklých v r. 1875. Ta stanovila, že prezident republiky sjednává a ratifikuje smlouvy.[1] Další část článku 8 téhož ústavního zákona dávala pravomoc parlamentu, který musel některé z mezinárodních smluv schvalovat jako zákony, jiné jen schvalovat a o jiných musel být parlament od prezidenta informován. Zdroj takto formulované pravomoci

* Autorka pracuje jako odborná asistentka na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a zároveň je ředitelkou Parlamentního institutu Parlamentu České republiky.

[1] *Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.* (čl. 8 ústavních zákonů francouzských z r. 1875). Překlad: *„Prezident republiky sjednává a ratifikuje smlouvy. Pokud se smlouva může týkat zájmů bezpečnosti státu, je třeba ji oznámit komorám. Smlouvy mírové, obchodní, smlouvy, které zatěžují státní finance, smlouvy, které se týkají postavení osob a vlastnického práva Francouzů v zahraničí, nemohou být schváleny bez hlasování obou komor. Žádné postoupení, výměna nebo připojení území nemohou být přijaty jinak než zákonem."* Článek 52 a 53 současné ústavy Francie je mimochodem přímým následovníkem zmiňovaného článku 8 z třetí republiky. Zároveň je druhá část čl. 52 Francouzské ústavy přímým předchůdcem čl. 49 Československé socialistické ústavy z r. 1960 a tedy i současného článku 49 Ústavy České republiky. Francouzská ústava zní: *Čl. 52 Prezident republiky sjednává a ratifikuje smlouvy. Je informován o každém jednání směřujícím k uzavření mezinárodní dohody nepodléhající ratifikaci. Čl. 53 Mírové smlouvy, obchodní smlouvy, smlouvy nebo dohody o mezinárodní organizaci, dále ty, jež zatěžují státní finance, mění ustanovení zákonodárné povahy, týkají se právního postavení osob, obsahují postoupení, výměnu nebo připojení území, mohou být ratifikovány nebo schváleny jen zákonem. Účinnosti nabývají až po ratifikaci nebo schválení. Žádné odstoupení, žádná výměna, žádné připojení území nejsou platné bez souhlasu obyvatelstva dotčeného.* Článek 53 byl modifikován v r. 1993 a 1995 vzhledem k EU.

2472_Iuridica_4_11.indd 43 7.8.12 11:18

je jistě monarchistický, vycházející z teorie ius representationis omnimodae, doplněné o demokratizující parlamentní schvalující pravomoci.[2]

Pravomoc prezidenta ve francouzském ústavním právu třetí republiky byla koncipována tak, že vláda sjednávala mezinárodní smlouvy, prezidentu republiky jako hlavě státu a jedinému mezinárodněprávnímu zástupci státu zbývalo jen potvrdit znění smluv tak, aby se mohly stát jednoznačným vyjádřením vůle francouzského státu a po ratifikaci i druhé strany popř. dalších stran smlouvy závazným pramenem mezinárodního práva.

Příklad Švýcarska ukazuje, že v době konce 19. století a po první světové válce nešlo o jediné obecně přijímané řešení, i když republikánských příkladů a vzorů v té době mnoho nebylo. Švýcarská ústava platící ve stejné době jako výše uvedená francouzská stanovila, že mezinárodní smlouvy sjednává Spolková rada, což je název vlády. Definitivní souhlas se smlouvou následoval po vyjádření souhlasu ze strany parlamentu (s výjimkou vyjmenovaných méně důležitých smluv).[3] Na rozdíl od francouzské teorie vychází švýcarské ústavní právo z toho, že odpovědnost za zahraniční politiku, zejména pak za stanovení mezinárodněprávních povinností, má Spolkové shromáždění.

Francouzským textem byla přímo inspirována pouze Československá republika. Další středoevropské a východoevropské státy následovaly nepřímou inspiraci zprostředkovanou Výmarskou ústavou[4] (Rakousko, Polsko,[5] Litva, Lotyšsko[6]). Textuálně se příslušná pasáž Výmarské ústavy od znění francouzského příliš nelišila, nicméně pokud je prezident volen přímo, je jeho postavení i v ohledu mezinárodních smluv a zahraniční politiky odlišné. Není bez souvislostí s tématem tohoto textu, že většina Výmarskou ústavou inspirovaných států později ztratila demokratický charakter, často právě s přispěním faktického institucionálního posílení celkových prezidentských pravomocí.

II. VÝVOJ ÚSTAV PRO DRUHÉ SVĚTOVÉ VÁLCE

Francouzský systém pravomocí ohledně mezinárodních smluv byl ve Francii samotné opuštěn až zrušením ústavy čtvrté republiky. Ústava V. republiky vykročila z koncepce neodpovědného prezidenta, v r. 1962 byla zavedena přímá volba prezidenta, čímž se vytvořila formální i reálná dualita exekutivní větve státní moci. Tím se ústavní text (jen částečně pozměněný, viz výše) upravující sjednávání mezinárodních smluv

---

2 K historii ústavní úpravy viz pasáž in: MLSNA, Petr, KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v českém právu.* Praha: Linde 2009, s. 55.

3 HÄFELIN, Uwe, HALLER, W. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3. Auflage. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag 1993, str. 336. Odpovědnost vlády za zahraniční vztahy platí dnes i v nové ústavě Švýcarska z r. 1999, když vláda podepisuje a ratifikuje mezinárodní smlouvy, parlament je schvaluje.

4 Čl. 45 Výmarské ústavy: *Der Reichspräsident vertritt das Reich volkerrechtlich. Er schliesst im Namen des Reichs Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten. Die Vertäge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung de Reichstages.*

5 Polská ústava 1921: *Art. 49. Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innymi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu. Umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic Państwa, a także przymierza – wymagają zgody Sejmu.*

6 Současné znění Ústavy Litvy, převzaté z ústavy z r. 1922, zní: *„Prezident republiky* (…) *řeší základní otázky zahraniční politiky a spolu s vládou zahraniční politiku provádí. Podepisuje mezinárodní smlouvy a předkládá je Sejmas k ratifikaci."*

2472_Iuridica_4_11.indd 44 7.8.12 11:18

ocitl v odlišném vztahovém systému V. republiky a pravomoci prezidenta republiky v oblasti úkonů směřujících k uzavření mezinárodních smluv se posunuly tak, že je za ně odpovědný prezident Francie v rámci tzv. *domaine réservé*.

V Německu a ve Výmarskou ústavou inspirovaných státech došlo po druhé světové válce dříve či později k opačnému vývoji než před válkou. V Německu i v Rakousku byla opuštěna dualita výkonné moci navzdory tomu, že v Rakousku přímá volba prezidenta nebyla zrušena. Rakouský Spolkový prezident i německý Spolkový prezident nemají navzdory textu ústavní úpravy žádné pravomoci ani při přijímání mezinárodních smluv, ani v zahraniční politice.[7]

V Polsku po r. 1989 byly pravomoci přímo voleného prezidenta včetně zahraničněpolitických zúženy v nové ústavě. Přesto dochází ke sporům, komu patří vrcholná praktická i rozhodovací pravomoc v zahraniční politice a v uzavírání mezinárodních smluv. V Lotyšsku a Estonsku, kde je zakotvena parlamentní volba prezidenta, došlo k omezení potenciálního exekutivního dualismu výkonné moci včetně pravomocí týkajících se mezinárodních smluv a zahraniční politiky. Například Estonsko legislativně stanovilo v zákoně o uzavírání mezinárodních smluv nejdůležitější roli vlády (ve srovnání s prezidentem) v zahraniční politice. Zákon stanoví, že *„vláda organizuje zahraniční vztahy a provádí zahraniční politiku Estonska"*. Skutečný dualismus (i když v menší míře než je tomu ve Francii) si zachovala jen Litva, když zakotvila přímou volbu prezidenta republiky. Semiprezidencialismus Litvy byl předmětem kritiky jako destabilizující prvek, jeden z prezidentů byl v r. 2004 dokonce parlamentem odvolán.[8] Pokud se týká mezinárodních smluv a zahraniční politiky, litevská ústavní úprava je taková, že prezident Litvy podepisuje mezinárodní smlouvy a *„spolu s vládou"* provádí zahraniční politiku.

III. NEJISTOTY VZNIKAJÍCÍ PO ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

Jaký vliv má nebo může mít zavedení přímé volby prezidenta na celistvost a spolehlivost zahraniční politiky a na proces přijímání mezinárodních smluv? Ze zkušeností výše uvedených států se zdá, že přímá volba může za jistých okolností posílit nebo do určité míry modifikovat nejistoty v interpretaci ústavy. V České republice to dokazují zatím jen nově koncipované doktrinální výklady prezidentských pravomocí, které se v současné době objevují v očekávání změny prezidentského postavení.[9]

Na následujících stranách budeme analyzovat jednotlivé oblasti zahraničněpolitických pravomocí, které by mohly být přímou volbou modifikovány. Základní oblasti v zahraniční politice jsou následující:

---

[7] Srov. ŠTURMA, Pavel. *Vybrané problémy sjednávání a provádění mezinárodních smluv*. Praha: PF UK, 2011, s. 39n.

[8] Po negativních zkušenostech se v současné době zdá, že veřejnost vyspěla a je schopna přímo zvolit seriózního prezidentského kandidáta.

[9] Viz novátorská práce vybočující svými extrémními vývody výrazným způsobem z parlamentní formy vlády in: KOUDELKA, Zdeněk. Kontrasignace. *ČPVP 2/2011*, s. 118. Na str. 123 autor de lege ferenda píše: *„Zcela nelogické je vázat rozhodnutí právně odpovědné hlavy státu na kontrasignaci premiéra či ministra, pokud takové rozhodnutí činí na návrh vlády* (…)*."*

2472_Iuridica_4_11.indd 45 7.8.12 11:18

- otázka celkového zaměření zahraniční politiky
- institut sjednávání a podpisu mezinárodních smluv
- institut ratifikace mezinárodních smluv
- problematika jednání v rámci orgánů EU

A. OTÁZKA CELKOVÉHO ZAMĚŘENÍ ZAHRANIČNÍ POLITIKY

I když prezident České republiky podle ústavní formulace zastupuje stát navenek, je jeho funkce vzhledem k tomu, že se jedná o kontrasignovanou pravomoc, pouze omezená. Komentář k Ústavě přiznává interpretační problémy okolo této ústavní pasáže a pouze cituje profesora Weyra, který uváděl, že zastupováním navenek se rozumí *„povšechné zastupování ve smyslu diplomatickém a politickém, jež příslušní presidentu při různých úředních a slavnostních příležitostech jakožto hlavě státu"*.[10] V praxi je zahraničněpolitická funkce v zásadě v běžné politice svěřena vládě, vybavené příslušným administrativním a diplomatickým aparátem.

Oba ústavní orgány výkonné moci dosud plnily své zvykově rozvinuté úkoly v zahraniční politice v koordinaci v zásadě tak, že prezident určitým způsobem vyvažoval politické preference vlády, ovšem vždy za jejího více či méně otevřeně vyjádřeného až tacitního souhlasu. Koordinace praktické zahraniční politiky probíhá mezi ministerstvem zahraničních věcí a prezidentem republiky a Kanceláří prezidenta prostřednictvím formálních informačních kanálů a koordinačních orgánů i prostřednictvím neformálních kontaktů tak, aby nedocházelo k příliš viditelným diskrepancím. Podle jednoznačného výkladu Ústavy prezident republiky potřebuje ke svým zahraničněpolitických aktivitám kontrasignaci jen tehdy, pokud se jedná o rozhodnutí, tedy úkon, který mění právní vztahy. Zahraniční politika je však institucionálně strukturovanou a hierarchicky složitě propojenou činností, která za normálních okolností neumožňuje reálné samostatné aktivity žádného individuálního státního představitele, snad s výjimkou neodkladných jednání vedených ministrem zahraničních věcí. Komplexnost exekutivní politiky je zabezpečována personálem podřízeným a řízeným MZV. Vzhledem k nezbytnému spojení zahraniční a bezpečnostní politiky je do celého systému zapojeno i ministerstvo obrany popřípadě další orgány. Koordinačních platforem je celá řada, některé z nich mají reálný, jiné jen pracovní vliv.[11] Celý systém vede k tomu, že prezident republiky má v zahraniční politice jen omezené možnosti. Jeho limity jsou posíleny i rozpočtovou politikou, která spočívá v rukou vlády.

Při výkonu zahraniční politiky i dosud vznikaly a vznikají tenze mezi zahraničními preferencemi vlády a prezidenta republiky (a v menší míře rovněž mezi jednotlivými představiteli vlády). Bylo by možné, že pokud bude prezident republiky přímo zvolen, aby z dosavadní role vládou koordinovaného činitele zahraniční politiky vystoupil

---

[10] SLÁDEČEK, Vladimír. a další. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck 2007, str. 457, text V. Sládečka. Totožnou citaci prof. Weyra překvapivě uvádí i L. Vyhnálek v později vydaném komentáři *Ústava České republiky*. Praha: Linde 2010, s. 753. Tamtéž se bez jakéhokoli přesnějšího odůvodnění tvrdí, že *„i obecně z ústavní úpravy vyplývá, že prezident republiky by měl zastupovat stát na základě konzultací s vládou"*. Původní pramen: WEYR, František. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich 1937, str. 192.

[11] V r. 1999 byla založen Výbor vlády pro koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky, kde jsou zástupci zainteresovaných ministerstev a zástupce Kanceláře prezidenta republiky. Gesci výboru má MZV.

2472_Iuridica_4_11.indd 46 7.8.12 11:18

a překročil své dosavadní pravomoci? Komparativní posouzení této otázky je zpracováno ve srovnávacích kapitolách studie níže. Na tomto místě je možno jen poukázat na historicky nedávné příklady zahraničněpolitických neshod a na jejich možné vyústění v konstelaci přímo volené hlavy státu. Určité rozpory mezi oběma součástmi exekutivy vznikly v České zahraniční politice bez souvislosti s tím, zda měl prezident blíže k vládnoucí straně či nikoliv (obdoba kohabitace). Oba dosavadní prezidenti republiky měli své vlastní zahraničněpolitické preference, které nevyhovovaly zcela ani jedné z koalic, které během dvou volebních období obou českých prezidentů vládly. Zatímco prezident Havel zastával proamerické a středoevropsky solidární postoje, pravicové vlády do r. 1998 byly spíše izolacionononistické. Po r. 1998 byly sociálně-demokratické vlády zejména eurooptimistické, což neodporovalo smýšlení prezidenta Havla. Neměly však lidskoprávní zaměření, které prezident Havel zastával a které vedlo například k ochlazení vztahů s Ruskem popř. s postsovětskými autoritářskými režimy. Rovněž vedlo k nedostatečnému rozvinutí vztahů s Čínou. Po r. 2003 prezident Václav Klaus nesdílel eurooptimismus sociálně-demokratických vlád, po nástupu pravice v r. 2006 zase neakceptoval zcela její proatlantickou politiku ani lidskoprávní zaměření části koalice (příkladem tohoto zaměření byla Strana zelených s podporou Tibetu). Určité rozpory panovaly i v balkánské politice. Latentní konflikty však nevyústily za téměř dvacetiletí v žádnou opravdu závažnou zahraničněpoliticky motivovanou vnitrostátní krizi.

Jeví se velmi pravděpodobné, že při spolupráci vlády a přímo voleného prezidenta republiky by mohlo dojít ke konfliktům otevřenějším, než tomu bylo dosud. Nicméně celý systém mnoha úřadů, útvarů a koordinačních odpovědností se zdá být vůči otevřenějším konfliktům dostatečně rezistentní. Vznik duality zahraniční politiky by kromě přímé volby pravděpodobně vyžadoval i další a hlubší změny, které by prezidentu republiky dovolily jeho názory přetavit v reálné a efektivní provádění vlastní praktické politiky.

B. INSTITUTY SJEDNÁVÁNÍ A PODPISU MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Prezident republiky má kontrasignovanou pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy.[12] Kromě generální delegace dané pro sjednávání vládních a rezortních smluv se ústavní praxe ustálila tak, že se prezident republiky žádnou jednotlivou delegaci ve věci sjednání ostatních – tedy prezidentských smluv – vůči vládě neuděluje. Prezident pouze uděluje plnou moc k podpisu plné moci tomu úředníkovi, který má smlouvu podepsat, a to s kontrasignací předsedy vlády.

V České republice neexistuje právní úprava, která by provedla ústavní ustanovení a upravila vzájemné vztahy mezi součástmi exekutivy při přípravě mezinárodních smluv. „Nahrazují" ji jen dvě směrnice, které jsou schvalovány vládou České republiky. Směrnice usilují o interní překonání ústavněprávních nejistot, při vědomí toho, že samy vzhledem ke své formě nemohou problémy vyřešit. Přístup směrnic ke vztahu vlády a prezidenta je celkově kooperativní, když základní zásadou je povinnost informovat prezidenta a útvary jeho kanceláře o všech postupech vládě podřízených orgánů

[12] Podrobněji viz text J. Syllové v publikaci ŠTURMA, Pavel a další, *Vybrané problémy sjednávání a provádění mezinárodních smluv*. Praha: PF UK, 2011.

2472_Iuridica_4_11.indd 47 7.8.12 11:18

a útvarů při vzniku prezidentských smluv. Směrnice vlády pro sjednávání, projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv z r. 2004 vkládá do určitých fází sjednávání (nikoliv do všech) kromě informování prezidenta republiky i institut předložení návrhu na sjednání prezidentské smlouvy k připomínkám.[13]

Vzhledem k ústavnímu textu je třeba ptát se na to, zda je prezident republiky povinen, pokud je o to vládou ohledně určité mezinárodní prezidentské smlouvy požádán, delegovat pravomoci (tedy v praxi zmocnit k podpisu) některou součást exekutivy? Odpověď – navzdory ústavní formulaci – by v rámci dosud přijímaných ústavních doktrín parlamentní republiky měla znít ano.[14] Prezident republiky rovněž nemá pravomoc mezinárodní smlouvu sám sjednat ani nemůže vypracovat jinou než obecnou delegaci, tedy nesmí vypracovat zmocnění, které by obsahovalo instrukce směřující k obsahu smlouvy, ke způsobu jejího sjednávání apod.

Je považován podpis smlouvy[15] spíše za věc praktické zahraniční politiky (která náleží vládě) nebo je spíše formálním vyjádřením vůle státu (a pak by mohl být podpis učiněn prezidentem republiky, s kontrasignací předsedy vlády)? Z čistě formalistického pohledu by byla odpověď zřejmá. Pokud má prezident ústavní pravomoc věc delegovat (zmocnit příslušného činitele k podpisu smlouvy, viz čl. 16 a 17 obecné směrnice vlády o sjednávání mezinárodních smluv), pak věc nemusí delegovat a může ji učinit (nebo neučinit) sám. Tento přístup je třeba odmítnout jako systémově nevhodný. Pravomoc prezidenta republiky je nutno vykládat tak, aby byla zachována jednotnost zahraniční politiky, odpovědnost jejích tvůrců vůči Parlamentu a vazba na dělbu moci. Z toho je třeba vyvodit, že ve shodě s politikou vlády prezident republiky může sám po dohodě s vládou podepsat vládou sjednanou mezinárodní smlouvu, aniž by však mohl bránit příslušným vládním činitelům v podpisu smlouvy tehdy, pokud jimi byla smlouva úspěšně sjednána a pokud zmocnění k jejímu podpisu bylo prezidentem republiky vůči vládě formálně učiněno.[16]

Pokud se jedná o podpis mezinárodní smlouvy, k jejímuž podpisu prezident nikoho nezmocnil, a přitom byla řádně sjednána a vláda na jejím podpisu trvá, měl by podle doktrín uvedených výše smlouvu loajálně podepsat nebo k podpisu zmocnit příslušného činitele.[17]

Přímá volba prezidenta republiky bude mít jistě vliv na výklad obou popsaných ústavněprávních institutů. I dnes jsou výklad a praktická aplikace těchto ústavních pasáží krajně obtížné. Pokud bude mít prezident republiky autonomně vzniklý mandát, je možné očekávat snahu o zreálnění prezidentské pravomoci při využití těchto institutů.

---

[13] Ústavněprávní analýza obsahu směrnice je obsažena v publikaci MLSNA, Petr, KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v českém právu.* Praha: Linde 2009, s. 467n.

[14] Slovenská republika má shodnou úpravu prezidentských pravomocí jako ČR.

[15] Prezidentskou smlouvu nebo smlouvu jinou, jejíž sjednání a podpis si sám vyhradil.

[16] Podobný (i když spíše virtuální) spor vznikl v Rakousku, kde prezident Klestil považoval pravomoc podepsat smlouvu o přístupu k Unii za svoji pravomoc, kterou pouze deleguje na kancléře. Polský ústavní soud rozhodl ve prospěch prezidenta při kompetenčním sporu mezi prezidentem Polska a vládou ohledně pravomoci prezidenta zastupovat Polsko v Radě Unie – spis. zn. Kpt 2/08. Je však třeba mít na paměti, že polské ústavní tradice jsou rozdílné od historie Československa, a to i v období 90. let dvacátého století. Polsko má i dnes jasné tendence k poloprezidenskému systému, navzdory ústavnímu textu.

[17] Totéž, co bylo řečeno o sjednávání a podpisu, platí i na přípravu vypovězení platnosti mezinárodních smluv.

2472_Iuridica_4_11.indd 48 7.8.12 11:18

C. INSTITUT RATIFIKACE MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Prezident republiky podle Ústavy ratifikuje mezinárodní smlouvy. Z hlediska vnitrostátního může být ratifikace rozuměna buď jako vyjádření souhlasu prezidenta republiky, nebo jako pouhé potvrzení, že se prezident republiky s mezinárodní smlouvou seznámil popř. ověřil její znění. Kontrasignace ratifikace předsedou vlády je pak posledním formálním vyjádřením souhlasu vlády se zněním smlouvy a potvrzením odpovědnosti vlády za budoucí provádění smlouvy. Prezident republiky je volen Parlamentem, jeho pravomoci jsou omezené. Vrcholným orgánem moci je vláda, odpovědná Parlamentu, který ji může v každém okamžiku odvolat. Pokud má prezidentská mezinárodní smlouva všechny náležitosti nezbytné pro její ratifikaci, musí ji prezident republiky v přiměřeném čase (nikoliv bezodkladně) ratifikovat a potvrdit tak její text. Přiměřeným časem se rozumí čas potřebný k seznámení se s konečným zněním smlouvy a jejími následky. Přiměřená doba může být posuzována i podle předmětu a obsahu smlouvy (závažnosti, komplikovanosti, rozsahu), nicméně by se neměla řádově významně lišit od lhůty 15 dnů, která je prezidentu ústavně stanovena pro vrácení zákona, přijatého Parlamentem. Dosud existující komentáře k Ústavě nebo jiné ústavněprávní texty tuto záležitost spíše zamlžují nebo za rozhodující orgán při ratifikaci považují vládu, i když to nevyslovují zcela zřetelně. Komentář kolektivu prof. Sládečka (autorem pasáže je doc. Vladimír Mikule) problém neřeší, když ratifikaci prezidentem republiky považuje za *„potvrzení či schválení sjednaného textu smlouvy, které má rozměr a důsledky jak vnitrostátní, tak mezinárodní."*[18] Tím je sice řečeno, že ustanovení nemá jen mezinárodněprávní rozměr (jen mezinárodněprávní rozměr má ratifikace podle ústavní doktríny např. v Rakousku), ale zda je jeho vnitrostátně-právním obsahem vyjádření souhlasu nebo jen potvrzení sjednaného textu smlouvy, z komentáře nevyplývá. Komentář doc. Klímy (pasáž psal doc. Kysela) je poněkud jednoznačnější, když říká, že *„prezident republiky je (spíše teoreticky) oprávněn ratifikaci odůvodněně odmítnout. Zejména v případech vyžadujících souhlas Parlamentu je to však představitelné jen v krajních případech radikální změny okolností, za nichž by podle prezidentova soudu souhlas k ratifikaci nebyl dán.* (…) *Osobní či politické výhrady* (…) *nedojdou uplatnění, neboť chybí mechanismus překonání jeho výhrad a povaze demokratického právního státu odporuje, aby vůle neodpovědného monokratického orgánu převážila nad vůlí odpovědné vlády a dvou přímo zvolených parlamentních komor".*[19]

Po přijetí euronovely Ústavy se postup ratifikace mezinárodních smluv prezidentem republiky zkomplikoval tím, že i když je prezidentská mezinárodní smlouva schválena Parlamentem ve smyslu článku 10 nebo 10a Ústavy, má skupina senátorů nebo skupina poslanců aktivní legitimaci k podání návrhu na rozhodnutí Ústavního soudu o souladu této smlouvy s ústavním pořádkem. Lhůta k podání návrhu není ústavně ani zákonným způsobem stanovena. Z toho vyplývá, že pokud bude prezident republiky vyčkávat s ratifikací, může tím umožnit návrh poslanecké nebo senátorské skupiny podat a naopak, pokud bude smlouvu ratifikovat okamžitě, bude moci skupinám poslanců a senátorů zabránit v podání návrhu na rozhodnutí Ústavního soudu. Právě kvůli této záležitosti

[18] SLÁDEČEK, Vladimír a další, cit. dílo s. 367.
[19] KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk 2009, s. 488.

2472_Iuridica_4_11.indd 49 7.8.12 11:18

by měl prezident republiky zachovávat konstantní přístup k ratifikaci mezinárodních smluv, aby jeho činností nebo nečinností nedocházelo ke zvýhodňování či znevýhodňování skupin poslanců a senátorů. Odmítnutí ratifikace Parlamentem schválené smlouvy není přípustné. Už jednou výše citovaný Komentář k ústavě a listině[20] k tomu dokonce říká: *„Neslučuje-li se se svědomím prezidenta republiky konkrétní smlouvu ratifikovat, je namístě uvažovat o podání demise, případně o využití mechanismu podle čl. 66 Ústavy* (…)*."* Tento výklad ani jeho další rozvinutí v uvedené publikaci nepovažujeme za správný, ve svém tvrdém vyznění se neslučuje s koordinačním charakterem mezinárodní politiky ani s kooperačními vztahy mezi duálními vykonavateli výkonné moci a koneckonců ani s účelem a formulací čl. 66 Ústavy.

Dosavadní praxe je taková, že prezidenti republiky byli veskrze loajální vůči mezinárodní politice vlády vyjádřené mezinárodními smlouvami. Případů, kdy prezidenti republiky váhali s ratifikací natolik, že je možné tuto dobu považovat za prodlení, není za dosavadních 18 let mnoho. Rozhodně nepřesahuje 5 prezidentských smluv, přitom za jedno volební období se schválí okolo 150 prezidentských mezinárodních smluv. Nejdůležitějšími příklady prezidentského prodlení jsou Lisabonská smlouva, měnící primární právo Evropské unie, a Římský statut Mezinárodního trestního soudu. Obě tyto smlouvy narazily na eurorealistické názory a skepsi vůči mezinárodnímu právu prezidenta Václava Klause, který obě smlouvy považoval za zásah do státní suverenity. Římský statut byl nakonec prezidentem republiky ratifikován až rok po schválení Parlamentem (2008–2009). Lisabonská smlouva byla prezidentem Václavem Klausem ratifikována 3. 11. 2009, když byla schválena komorami mezi únorem a květnem téhož roku. Prezident Klaus za příslib ratifikace přinutil vládu vyjednat „výjimky" z Listiny EU, které mají být schváleny při příležitosti první novelizace této smlouvy. Posledním důležitým příkladem sporu mezi vládou a prezidentem republiky ohledně ratifikace je Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii, připravená na setkáních Evropské rady (formálně mimo orgány EU) v lednu a únoru 2012. Prezident Václav Klaus vyloučil svůj podpis na ratifikační listině ještě před podpisem smlouvy smluvními stranami. Dopis o tom zaslal předsedovi vlády.

Z uvedených příkladů vyplývá, že rozpory mezi prezidentem republiky a předsedou vlády vznikají u veskrze politických a svým vnitrostátním dopadem nejdůležitějších smluv. Pokud by byl prezident republiky volen přímo, dá se očekávat zvýšení počtu případů zasahování prezidenta do mezinárodních smluv. Prezidentský podpis ratifikačních listin totiž není možno – při zachování dosavadního textu Ústavy týkajícího se pravomocí prezidenta republiky v čl. 63 Ústavy – žádným jiným úkonem nahradit.[21]

---

[20] Tamtéž s. 488.

[21] Schválené znění novely Ústavy č. 135/2011 Sb. stanoví, že prezident může být zbaven úřadu nejen pro velezradu, ale i pro *„hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku"*. To by mohlo mít určitý vliv na to, že by se prezident mohl obávat neratifikovat smlouvu, kterou Parlament v obou komorách schválil. Tím by mohly být částečně eliminovány obavy z přílišné až arbitrární pravomoci prezidenta republiky při kontrasignaci prezidentských smluv.

2472_Iuridica_4_11.indd 50 7.8.12 11:18

D. INSTITUT ZASTUPOVÁNÍ ČR V EVROPSKÉ RADĚ

Primární právo EU žádným způsobem nestanoví, kdo se účastní tzv. Evropské rady, tedy shromáždění hlav států a předsedů vlád členských států Unie[22]. Závisí na ústavním systému každého státu a vždy ještě na ad hoc rozhodnutí, kdo bude na kterém summitu členský stát zastupovat. Ze strany Unie není požadována ani kontinuální účast jediného orgánu. Rovněž vnitrostátní právní řád nemá žádné výslovné ústavní ani zákonné ustanovení o tom, kdo má za Českou republiku v Evropské radě vystupovat, proto je nutno pro tento účel interpretovat jen ústavní ustanovení. Prozatím záleželo spíše na dohodě vlády[23] s prezidentem republiky o tom, kdo se bude summitů účastnit. Účast prezidenta republiky na Evropské radě byla výjimečná.

Zastupování státu je pravomoc kontrasignovaná. Účast prezidenta na Evropské radě by bylo možno považovat za zastupování státu. Toto pojetí však zatím není interpretačně stabilizováno – představitelné je i jiné pojetí, podle kterého pravomoc Evropské rady už je delegována primárním právem na orgány EU a činitel za Českou republiku je považován za část orgánu EU a nikoliv za zástupce státu. Pokud tedy považujeme práci představitele ČR v Evropské radě za zastupování státu ve smyslu Ústavy, pak pokud je třeba Evropskou radou přijmout právní úkon ve formě rozhodnutí, musí jej – pokud jej činí prezident republiky – spolupodepsat předseda vlády nebo jím zmocněný člen vlády. Evropská rada podle Lisabonské smlouvy přijímá různé dokumenty, z nichž některé jsou jako rozhodnutí přímo označeny v SEU.[24] U těchto aktů (pravděpodobně – viz výše) musí být případný prezidentský akt opatřen kontrasignací.[25] Paradoxně předseda vlády schválení téhož úkonu ze strany prezidenta republiky nepotřebuje. Nejdůležitějším aktem Evropské rady jsou její závěry, které mají spíše koncepční význam. Je nejasné, zda je možno závěry Evropské rady nebo jejich část považovat za „rozhodnutí" ve smyslu čl. 63 Ústavy. Z tohoto důvodu ani není ustáleno, zda prezident republiky potřebuje k projevení souhlasu se závěry ER spolupodpis předsedy vlády.

Další interpretační problémy vznikají, pokud stejní aktéři, tedy hlavy států a předsedové vlád, jednají na stejném místě a ve stejném složení (s výjimkou předsedy ER a předsedy Komise) mimo právní formát Evropské rady a přijímají akty, které je možno považovat za neformálně uzavřené mezinárodní dohody, jež nevyžadují žádné další náležitosti, například ratifikaci. Jedná se většinou o dohody prezidentů a předsedů vlád přijaté mimo smluvní rámec EU o záležitostech týkajících se budoucích změn primárního práva nebo dalších závažných záležitostí.[26] Totéž platí i pro relativně nově formálně ustavovanou Euroskupinu, která je řízena summity na nejvyšší úrovni a v jejímž rámci rovněž vznikají dohody mimo smluvní rámec EU.

---

[22] Kromě hlav států nebo předsedů vlád se Evropské rady podle čl. 15 SEU účastní předseda ER a předseda Komise.

[23] I v rámci vlády je pravomoc pro přípravu dokumentů v ER rozdělena a koordinována, vzhledem k tomu, že přípravné práce pro ER probíhají v Radě pro obecné záležitosti, mezi evropské útvary MZV, které připravují materiály pro ministra zahraničních věcí a evropské útvary Úřadu vlády, jež připravují materiály pro předsedu vlády.

[24] Jedná se zejména o akty při zjednodušené změně primárního práva podle čl. 48 SEU.

[25] Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 90.

[26] Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška. Právní charakter irských záruk a ukončení ratifikace Lisabonské smlouvy prezidentem republiky. *Časopis pro právní teorii a praxi*, 1/2010.

2472_Iuridica_4_11.indd 51 7.8.12 11:18

Oblast rozhraničení pravomocí hlavy státu a předsedy vlády či vlády v této oblasti nejen není dosud legislativně upravena, nezmiňují se o ní dostatečně ani komentáře k Ústavě. Mezinárodněprávně se v praxi vychází z Vídeňské úmluvy o smluvním právu, proto vůči stranám Smluv EU kompetenční problémy ohledně platnosti úkonů jednotlivých národních činitelů nevznikají. S ohledem na situaci v ČR je možno z dosavadní zkušenosti konstatovat, že i v této oblasti dochází k vnitrostátním kompetenčním problémům, a to zejména tehdy, když se jedná o vrcholné politicky významné rozhodování (nikoliv v případě summitů běžných).

Poté, až vstoupí v účinnost přímá volba prezidenta republiky, dá se očekávat další zreálnění duálního rozdělení výkonné moci.

Summary

Although the President of the Czech Republic according to the constitutional formulation (art. 63) represents the state abroad, his real function is limited due to the fact that this competence must be countersigned by the Prime minister. Professor Weyr stated that the external representation means *"representation in the overall diplomatic and political purposes* (…) *in various official and ceremonial occasions as head of state"*. In practice, foreign policy has been till now in principle in the competence of the government, including negotiating of international treaties. The government has been equipped by the adequate administrative and diplomatic apparatus for implementing the foreign policy. The direct election of the President may have a substantial impact on the interpretation of constitutional provisions dealing with the foreign policy. The discrepancies of the foreign policy between the President and the Prime Minister, that have been under the indirect election hidden by the cooperative style of coordination, may be enhanced in several aspects. We can expect an increasing number of interference of the President into negotiating of international treaties. Also the President's power to ratify the international treaties may become more arbitrary.

Key words: constitution, President, Czech Republic, international treaties, foreign affairs, government, prime minister

Klíčová slova: ústava, prezident, Česká republika, mezinárodní smlouvy, zahraniční věci, vláda, předseda vlády

2472_Iuridica_4_11.indd 52 7.8.12 11:18

JMENOVÁNÍ ČLENŮ BANKOVNÍ RADY PREZIDENTEM REPUBLIKY A PŘÍMÁ VOLBA HLAVY STÁTU

KATEŘINA JANSTOVÁ*

I. ÚVOD

V současné době se na politické scéně opět objevila otázka, zda omezit jmenovací pravomoc prezidenta republiky ve vztahu k České národní bance, resp. ke členům Bankovní rady. Nyní ale v trochu jiném kontextu než tomu bylo dříve[1]; nyní v souvislosti s návrhem na přímou volbu prezidenta republiky. Bez stručného ústavního vymezení České národní banky, bez analýzy vývoje vzájemných vztahů ústavních orgánů k České národní bance, nelze ekvivalentně odpovědět na otázku, zda: „Je nutné v souvislosti s přímou volbou hlavy státu omezit jeho pravomoc jmenovat členy Bankovní rady?“, anebo: „Je nutné (bez jakékoli příčinné souvislosti s přímou volbou hlavy státu) omezit tuto jeho jmenovací pravomoc?“, pokud ano: „Jaký ústavní orgán by měl tuto pravomoc s prezidentem republiky sdílet?“

II. BANKOVNÍ RADA JAKO NEJVYŠŠÍ ŘÍDÍCÍ ORGÁN ČNB

Česká národní banka je ústřední bankou státu a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem. Hlavním cílem činnosti České národní banky je v souladu s ustanovením čl. 98 odst. 1 Ústavy péče o cenovou stabilitu. Z dikce Ústavy nevyplývá, zda-li je Česká národní banka **nezávislým orgánem**.[2]

* Autorka je odbornou asistentkou na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

1 Spor, vzniklý v listopadu 2000 mezi vládou a prezidentem republiky o způsob jmenování guvernéra, je podrobně popsán níže.

2 K otázce **nezávislosti České národní banky** se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000. publikovaném ve Sb. n. a u. ÚS sv. 22 pod č. 90 a ve Sb. pod č. 278/2001 následujícím způsobem: *„Politologickým východiskem ústavní konstrukce postavení České národní banky je pak teorie dělby moci, podle které nejdůležitější obranou proti přirozené tendenci ke koncentraci moci je oddělování a vzájemná kontrola nejvyšších orgánů státu. Historická zkušenost ukazuje, že oslabování demokracie způsobené nadměrným posilováním vládní moci je možné i cestou měnových manipulací. Klasický příklad překonávání finančních potíží vlád prostřednictvím inflačních emisí peněz má v moderní historii mnoho dalších variant. Reakcí na tyto zkušenosti je oddělování rozhodovacích procesů o měnových otázkách od exekutivy. Tento vývoj začíná fakticky převládat ve všech demokratických státech s tržním hospodářstvím. Ústavní zakotvení samostatného postavení ústřední banky však nalézáme jen v nejnovějších ústavách. Do této skupiny patří i Ústava České republiky a je za to v mezinárodních srovnáních pozitivně hodnocena. Není sporu o tom, že do činnosti České národní banky lze zasahovat zákonem,* ***tento zákon však nesmí být v rozporu s obsahem hlavního cíle této banky****.“*

2472_Iuridica_4_11.indd 53 7.8.12 11:18

Nejvyšším řídícím orgánem České národní banky je sedmičlenná **Bankovní rada** České národní banky[3]. Členy bankovní rady jsou guvernér České národní banky, 2 viceguvernéři České národní banky a další 4 členové Bankovní rady České národní banky[4]. Bankovní rada určuje měnovou politiku a nástroje pro její uskutečňování a rozhoduje o zásadních měnově – politických opatřeních České národní banky a opatřeních v oblasti dohledu nad finančním trhem.

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady České národní banky je zakotvena v ust. čl. 62 písm. k) Ústavy. Při výběru kandidáta na funkci člena Bankovní rady není prezident republiky dle Ústavy vázán návrhem jiného ústavního orgánu. Ani pro vlastní jmenování člena Bankovní rady není Ústavou vyžadován souhlas jiného ústavního orgánu, i když v ústavní praxi již byly opakovaně činěny **pokusy o omezení předmětné pravomoci prezidenta republiky**.[5]

---

[3] Vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 800/V. volební období) navrhoval ve svém § 9 odst. 1 snížit počet členů Bankovní rady na pět, tj. na guvernéra a čtyři viceguvernéry. Prezident republiky schválený zákon nepodepsal a dne 3. 6. 2010 jej vrátil Poslanecké sněmovně dle č. 50 Ústavy.

[4] Ačkoli je Česká národní banka vzhledem ke svému ústavnímu zakotvení v ust. čl. 98 Ústavy ústavním orgánem, není výše zmíněné složení Bankovní rady jakožto jejího nejvyššího orgánu upraveno přímo Ústavou, nýbrž zákonem č. 6/1993 Sb. o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ČNB), a to v ust. § 6 odst. 1. Toto legislativní řešení vyvolává pochybnosti ohledně požadavku na kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra ČNB, které vyústily v konflikt mezi vládou a prezidentem republiky.

[5] Dne 27. 10. 2000 byl přijat **zákon č. 442/2000 Sb**., kterým se měnil zákon o ČNB a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2001. Dle novelizovaného znění ust. § 6 odst. 3 zákona o ČNB navrhovala guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy Bankovní rady vláda. Místopředseda vlády Rychetský podle stenografického záznamu 21. schůze Senátu konané dne 3. 8. 2000 v souvislosti s projednáváním této novely uvedl: *„Tisk předložený Senátu obsahuje princip, podle kterého nominuje členy bankovní rady, tj. guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy, prezident na návrh vlády. Když se podíváme na platnou Ústavu ČR, tak zjistíme, že jde o kompetenci, která je zakotvena, tuším, v článku 62 Ústavy, což jsou výlučné kompetence prezidenta neomezené kontrasignací… Je pravda, že Ústava je normou nejvyšší právní síly a že je těžko možno přijímat zákon vědomě s tím, protože jde o normu nižší právní síly, že odporuje Ústavě.“* In http://zpravy.idnes.cz/ ze dne 1. 12. 2000.

Prezident republiky na omezení své pravomoci provedené cit. zákonem reagoval tak, že se dne 22. prosince 2000 obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení taxativně vyjmenovaných ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB, ve znění zákonů č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., mezi která patřilo i zmiňované ust. § 6 odst. 3, a to mimo jiné z důvodu, že prostřednictvím ust. § 6 odst. 3 zákona o ČNB byla omezena pravomoc prezidenta republiky stanovenou Ústavou.

Za **Poslaneckou sněmovnu** zaslal dne 6. února 2001 vyjádření její předseda Václav Klaus, který v něm mimo jiné deklaroval nesouhlas s návrhem na zrušení ust. § 6 odst. 3 zákona o ČNB. Odkázal na rozpor mezi dikcí ust. § 6 odst. 2 zákona o ČNB, dle kterého prezident republiky jmenuje a odvolává guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy Bankovní rady, a dikcí čl. 62 písm. k) Ústavy, dle kterého prezident republiky jmenuje členy Bankovní rady ČNB. Konstatoval, že v Poslanecké sněmovně byl návrh cit. zákona doplněn v § 6 odst. 3 o jmenování guvernéra, viceguvernérů a ostatních členů Bankovní rady na návrh vlády, což podle jeho názoru nemusí vést ke konfliktu. **Jmenování členů Bankovní rady jedním orgánem je dle jeho názoru zcela neobvyklé nejen v zemích Evropské unie, ale i v jiných vyspělých zemích světa.** Dále uvedl, že Česká republika je parlamentní republikou, přičemž podle ust. čl. 54 odst. 3 Ústavy není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný. Představa, že by mohl jmenovat o své vůli nikomu neodpovědné představitele banky, je pak podle některých názorů neslučitelná s pojetím demokratické parlamentní republiky. K návrhu na zrušení § 35 písm. a) zákona o ČNB předseda Poslanecké sněmovny uvedl, že je v něm uložena spolupráce České národní banky s vládou jako vrcholným orgánem výkonné moci. Tento druh součinnosti, dle jeho názoru, neznamená omezení výlučných kompetencí banky ani její nezávislosti. V systému státní moci není nezávislost absolutní, má svá pojmová omezení, Ústava se navíc omezuje na velmi rámcové vymezení postavení a kompetencí České národní banky.

Ústavní soud rozhodl o výše uvedeném návrhu prezidenta republiky na zrušení taxativně stanovených ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB, ve znění zákonů č. 60/1993 Sb., č. 15/1998 Sb. a č. 442/2000 Sb., v plénu dne 20. června 2001 svým **nálezem spis. zn. Pl. ÚS 59/2000. publikovaným ve Sb. n. a u. ÚS sv. 22 pod č. 90 a ve Sb. pod č. 278/2001** tak, že se, mimo jiné, dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje ust. § 6 odst. 3 tohoto zákona. Uvedené rozhodnutí odůvodnil **rozporem cit. ustanovení s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady podle čl. 62 písm. k) Ústavy.**

2472_Iuridica_4_11.indd 54 7.8.12 11:18

Prezident republiky je tedy při realizaci předmětné pravomoci omezen pouze kvalifikačními předpoklady pro výkon funkce člena Bankovní rady stanovenými zákonem o ČNB[6]. Rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování člena Bankovní rady nevyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.[7]

III. SPOR PREZIDENTA REPUBLIKY S VLÁDOU O ZPŮSOBU JMENOVÁNÍ GUVERNÉRA, VICEGUVERNÉRA ČNB (RESP. ČLENŮ BANKOVNÍ RADY)

Ústava výslovně neupravuje postup při jmenování členů Bankovní rady, a to ani ve vztahu ke guvernérovi a viceguvernérům jakožto členům Bankovní rady a současně funkcionářům České národní banky. Uvedená absence výslovné úpravy zapříčinila na sklonku listopadu 2000 jeden z nejostřejších sporů mezi vládou a prezidentem republiky o způsob jmenování guvernéra.

Dne 31. října 2000 se vzdal funkce guvernér ČNB Josef Tošovský, a to ke dni 30. listopadu 2000. Za účelem zajištění kontinuity činnosti Bankovní rady České národní banky a dle mého názoru rovněž s ohledem na blížící se termín nabytí účinnosti zákona č. 442/2000 Sb., se prezident republiky rozhodl jmenovat nového guvernéra, viceguvernéra a současně členy České národní banky k 1. prosinci 2000[8]. V reakci na tuto skutečnost vláda v předvečer tohoto jmenování změnila svůj dosavadní názor a navzdory zažité praxi[9] deklarovala, že předmětná rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky dle jejího názoru vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.[10]

Ústavní soud uzavřel, že prezident republiky v daném případě z hlediska ústavního rozhoduje bez omezení a není vázán na ničí návrh ani na žádné další podmínky.

Senát následně předložil návrh ústavního zákona (senátní tisk č. 101/2001), kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb. a ústavního zákona č. 300/2000 Sb., v jehož rámci navrhl podmínit výkon pravomoci prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady České národní banky zakotvené v čl. 62 písm. k) Ústavy součinností dalšího orgánu. Inspiroval se postupem ústavodárce při konstituování jiného nezávislého kolegiátního orgánu, Ústavního soudu, a vzhledem k zamýšlenému účelu navrhované regulace, kterým bylo zajistit stabilitu a nezávislost instituce, se rozhodl zakotvit součinnost Senátu jako přímo voleného těleso, které dodá aktu patřičnou legitimitu. Proti zakotvení součinnosti Poslanecké sněmovny hovořilo především její těsně propojení s vládou. Dle předmětného návrhu ústavního zákona by bylo ke jmenování členů Bankovní rady třeba souhlasu Senátu. Guvernér a viceguvernéři České národní banky by byli následně jmenování prezidentem republiky ze členů Bankovní rady, a to na základě jeho volné úvahy. Čit. senátní návrh ústavního zákona byl dne 2. 11. 2001 rozeslán poslancům jako tisk č. 1134. Dne 12. 2. 2002 byl návrh ústavního zákona Poslaneckou sněmovnou zamítnut.

6 Dle ust. § 6 odst. 7 zákona o ČNB může být členem Bankovní rady jmenován pouze občan České republiky, který je plně způsobilý k právním úkonům, má ukončené vysokoškolské vzdělání, je bezúhonný a v měnových záležitostech a v oblasti finančního trhu je uznávanou a zkušenou osobností.

7 Dle čl. 63 odst. 3 Ústavy je kontrasignace vyžadována k platnosti těch úkonů, které prezident republiky činí formou rozhodnutí, a to při výkonu: a) pravomocí zakotvených v čl. 63 odst. 1 Ústavy; b) pravomocí zakotvených běžnými zákony

8 Dne 29. 11. 2000 jmenoval prezident republiky s účinností k 1. 12. 2000 guvernérem ČNB Z. Tůmu, viceguvernérem ČNB L. Niedermayera, a členy Bankovní rady ČNB M. Erbenovou a J. Fraita.

9 Za mezní případ ingerence vlády do pravomoci prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady ČNB lze považovat postup Václava Klause, který za situace, kdy byl Václav Havel ve funkci prezidenta republiky pouze několik dní, dne 17. 2. 1993 jakožto předseda vlády podepsal jmenování viceguvernérů a členů bankovní rady ČNB.

10 Vláda svým usnesením č. 1210 z 28. 11. 2000 dále jednomyslně rozhodla, že *„nesouhlasí s tím, aby předseda vlády spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky jmenovat Zdeňka Tůmu guvernérem České*

2472_Iuridica_4_11.indd 55 7.8.12 11:18

Vzhledem k dikci ust. čl. 62 písm. k) Ústavy, které výslovně nezakotvuje pravomoc prezidenta republiky jmenovat guvernéra a viceguvernéra České národní banky, přičemž tuto pravomoc prezidenta republiky ve vztahu k uvedeným členům Bankovní rady lze dovodit pouze ve spojení s ust. § 6 odst. 2 zákona o ČNB[11], tedy v důsledku výše popsaných událostí, vyvstaly v ústavní praxi pochybnosti ohledně rozsahu pravomoci prezidenta republiky jmenovat samostatně členy Bankovní rady, resp. ohledně nezbytnosti kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády.

Vláda při formulaci svého postoje[12] vycházela z principů reprezentativní demokracie, z nichž je dle jejího názoru potřeba vyvodit přednost rozhodování státního orgánu politicky odpovědného před orgánem, který za svá rozhodnutí neodpovídá. V tomto smyslu pak interpretovala vztah ust. čl. 62 Ústavy, v němž jsou zakotveny pravomoci, které prezident republiky vykonává samostatně, a ust. čl. 63 odst. 2 Ústavy, v něž jsou mimo jiné stanoveny pravomoci prezidenta republiky, jež vykonává formou rozhodnutí, která v důsledku neodpovědnosti prezidenta republiky z výkonu jeho funkce vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Kontrasignaci vyžadují ke své platnosti rovněž rozhodnutí prezidenta republiky při výkonu pravomocí, jež nejsou výslovně zakotveny v ústavním zákoně, nýbrž pouze běžným zákonem.

Pravomoc jmenovat guvernéra a viceguvernéry ČNB považovala vláda vzhledem k výše uvedené dikci ust. čl. 62 písm. k) Ústavy a ust. § 6 odst. 2 zákona o ČNB právě za pravomoc zakotvenou pouze zákonem o ČNB[13], a na základě tohoto závěru dovozovala, že rozhodnutí prezidenta republiky při výkonu této pravomoci vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Naproti tomu prezident republiky zastával s odkazem na základní princip, dle kterého norma nižší právní síly nemůže měnit normu vyšší právní síly, názor, že zákon o ČNB je třeba vykládat pomocí Ústavy, a nikoli Ústavu pomocí zákona[14], a že tedy ust. § 6 odst. 2 zákona o ČNB pravomoc prezidenta republiky jmenovat guvernéra a viceguvernéry České národní banky originálně nezakotvuje, nýbrž pouze provádí ust. čl. 62 písm. k) Ústavy, jež stanoví předmětnou pravomoc prezidenta republiky v obecné rovině. Při akceptaci opačného pojetí by dle názoru prezidenta republika byla aplikace

---

národní banky a Luďka Niedermayera viceguvernérem České národní banky". Prezident republiky Václav Havel vyjádřil politování nad skutečností, že ho vláda o svém náhlém zasedání, v jehož rámci přijala uvedené stanovisko, vůbec neinformovala, čímž mu znemožnila využít jeho ústavního práva zúčastnit se tohoto jejího zasedání. Tehdejší předseda vlády Miloš Zeman k tomu uvedl: *„To zasedání bylo svoláno narychlo ve sněmovně, s tímto jedním jediným bodem."* In http://zpravy.idnes.cz/ ze dne 2. 12. 2000.

[11] Ve znění zákona o ČNB účinném do 31. 12. 2000 byla pravomoc prezidenta republiky jmenovat guvernéra a viceguvernéry ČNB zakotvena v ust. § 6 odst. 2 a pravomoc prezidenta republiky jmenovat další čtyři členy Bankovní rady z řad vedoucích pracovníků ČNB v ust. § 6 odst. 3 cit. zákona.

[12] Vláda rovněž poukázala na návaznost úpravy organizace ČNB zakotvené zákonem o ČNB na předchozí úpravu organizace Státní banky Československé zakotvenou zákonem č. 22/1992 Sb. o Státní bance československé, dle které byl guvernér jmenován prezidentem republiky na návrh vlády, a viceguvernéři na návrh guvernéra (§ 6 cit. zákona).

[13] obdobně Pavlíček, V. – Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád ČR – komentář. 1. díl – Ústavní systém. Linde, Praha 1998. str. 226; též in: K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB, str. 195–199 in Pavlíček, V.: O české státnosti, Úvahy a polemiky, 2. část – O právech, svobodách a demokracii, Karolinum 2002.

[14] Filip, J.: Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4/2000, str. 403, obdobně Chrastilová, B., Mikeš, P.: Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád, Praha, ASPI Publishing, 2003, str. 182.

2472_Iuridica_4_11.indd 56 7.8.12 11:18

ust. čl. 62 písm. k) Ústavy fakticky vyloučena i ve vztahu k dalším členům Bankovní rady, neboť pravomoc prezidenta republiky jmenovat další čtyři členy Bankovní rady z řad vedoucích pracovníků ČNB byla v zákoně o ČNB rovněž výslovně zakotvena, a to v ust. § 6 odst. 3. Prezident republiky by tedy v tomto pojetí nemohl samostatně jmenovat žádného z členů Bankovní rady.

Dle vyjádření prezidenta republiky nebylo při přijímání zákona o ČNB záměrem zákonodárce prostřednictvím jeho ust. § 6 odst. 2 a 3 omezit pravomoc prezidenta republiky zakotvenou v ust. čl. 62 písm. k) Ústavy, nýbrž zavést funkce uvnitř Bankovní rady a stanovit kritéria pro výběr těch čtyř členů Bankovní rady, kteří mohou být jmenováni pouze z řad vedoucích pracovníků ČNB. Ústavodárce dle vyjádření prezidenta republiky nepovažoval za nutné rozlišovat mezi členy Bankovní rady z hlediska jejich jmenování, když přenechal obyčejnému zákonu pouze nepodstatné funkční rozdíly v jejich postavení.

V souladu s výše uvedeným postojem a na základě ust. čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ve spojení s ust. § 120 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se vláda nakonec dne 20. 4. 2001 obrátila na Ústavní soud s návrhem na zahájení řízení[15], v němž se domáhala vydání nálezu, který by Ústavní soud vyslovil, že rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. 11. 2000 o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Ústavní soud rozhodl o citované kompetenční žalobě na základě § 124 odst. 1 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, v plénu[16] nálezem[17] ze dne 20. 6. 2001 tak, že se tato kompetenční žaloba zamítá. Pro přijetí uvedeného rozhodnutí se vyslovila nejtěsnější možná většina soudců[18], což dokumentuje nejednotnost ve výkladu této otázky i v rámci samotného Ústavního soudu.

Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu konstatoval, že vládní interpretace Ústavy uvedená v předmětné kompetenční žalobě je s Ústavou v rozporu.

Předně dle ust. čl. 62 písm. k) Ústavy prezident republiky jmenuje bez kontrasignace vládního představitele nikoli pouze čtyři, ale všechny členy Bankovní rady, tedy celkem sedm osob. Omezení jeho jmenovacího práva pouze na čtyři z nich nelze docílit pouze výkladem obyčejného zákona, protože Ústavu lze změnit jen cestou zákona ústavního.[19] Právě tak je třeba zdůraznit, že současná Ústava nezná žádné členství v Bankovní radě České národní banky, jež by mohlo vzniknout bez jmenování prezidentem republiky na základě čl. 62 písm. k) Ústavy. Nikdo se nemůže dle Ústavy stát

---

[15] Vláda předložila Ústavnímu soudu věcně shodný návrh již dne 22. 12. 2000, avšak v tomto návrhu nebyl dostatečně určitě formulován petit. Z tohoto důvodu nemohl Ústavní soud na základě uvedeného návrhu meritorně rozhodnout (Pl. ÚS 58/2000). Vláda jeho prostřednictvím sice chtěla dosáhnout toho, aby v budoucnu nebylo sporu v otázce, zda je ke jmenování guvernéra ČNB prezidentem republiky třeba kontrasignace předsedy vlády, avšak zároveň nechtěla zpochybnit jmenování tehdejšího guvernéra ČNB. Ústavní soud tuto kompetenční žalobu odmítl, a to z důvodu nedostatečné souvislosti s konkrétním kompetenčním sporem mezi orgány státní správy. Toto rozhodnutí Ústavního soudu nepředstavovalo ve vztahu k následné věcně totožné kompetenční žalobě vlády překážku *rei iudicatae*.

[16] Společné odlišné stanovisko soudců Ústavního soudu V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského k výroku nálezu ve věci Pl. ÚS 14/01.

[17] Sp. zn. Pl. ÚS 14/01, publikovaný ve Sb. n. a u. sv. 22 pod č. 91; nález ÚS č. 285/2001 Sb.

[18] Pro přijetí nálezu hlasovalo deset soudců Ústavního soudu z celkové počtu patnácti soudců.

[19] Čl. 9 odst. 1 Ústavy.

2472_Iuridica_4_11.indd 57 7.8.12 11:18

členem Bankovní rady – jak tvrdí vláda – pouze „ze zákona“, jestliže Ústava zakládá členství v Bankovní radě výhradně na základě jmenování prezidenta republiky. Ústavu nelze pře interpretovat z obyčejného zákona, ale obyčejný zákon musí být vždy interpretován v souladu s Ústavou.

I v případě členů Bankovní rady, kteří současně vykonávají funkce guvernéra a viceguvernérů České národní banky, se navíc jmenování uskutečňuje jediným jmenovacím aktem. Tento postup odůvodňuje mimo jiné skutečnost, že v případě uvedených představitelů České národní banky není stanovena právní povinnost – jako v případě Ústavního soudu – vybrat je z již jmenovaných členů Bankovní rady. Ve prospěch jednoho jmenovacího aktu u všech členů Bankovní rady svědčí rovněž jedno společné šestileté funkční období[20], na němž nic nemění ani přesuny v postavení jednotlivých členů (např. pozdější převzetí funkce guvernéra některým z členů Bankovní rady).

Ústavní soud dále v rámci své argumentace vycházel z komparace jmenovacích modalit ve všech případech kompetence prezidenta republiky dle čl. 62 Ústavy. Ústavní soud spatřoval příčiny použití příslušné formulace jmenovacího práva prezidenta republiky v čl. 62 písm. a) Ústavy v případě jmenování předsedy a dalších členů vlády, v čl. 62 písm. e) Ústavy v případě Ústavního soudu a v čl. 62 písm. j) Ústavy v případě Nejvyššího kontrolního úřadu především v následujících skutečnostech:

i) bylo třeba jmenovitě vyčlenit osobu jmenovanou do čela uvedených ústavních orgánů;
ii) ke jmenování členů uvedených ústavních orgánů je také požadována součinnost jiného dalšího orgánu (předsedy vlády, Senátu, Poslanecké sněmovny).

Naopak z formulace jmenovací pravomoci prezidenta republiky použité v čl. 62 písm. k) Ústavy Ústavní soud dovodil, že Ústava v případě členů Bankovní rady České národní banky stanoví jednotný způsob jejich jmenování. Jestliže tedy Ústava výslovně nestanoví odlišný způsob jmenování guvernéra a viceguvernérů ČNB, nelze z obyčejného zákona, který navíc nezakotvuje zvláštní postavení těchto exponentů České národní banky v rámci Bankovní rady, odvodit jiný způsob jejich jmenování, a to v souladu s elementárním ústavním pravidlem, dle kterého je v případě, kdy se zavádějí dva odlišné režimy jmenování v oblasti Ústavou vymezené výlučné pravomoci prezidenta republiky, nezbytné, aby byly oba tyto režimy definovány přímo v ústavním zákoně. Splnění tohoto předpokladu představuje *conditio sine qua non*.

Ústavní soud rovněž konstatoval, že dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídal určitému hodnotovému a institucionálnímu konsensu ústavních orgánů a opakovaně potvrzoval určitou interpretaci ustanovení Ústavy, je třeba chápat jako ústavní zvyklost, kterou nelze při výkladu Ústavy pominout. Ústavní zvyklosti mají dle názoru Ústavního soudu v ústavním státě velký význam právě z toho důvodu, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací.

[20] § 6 odst. 4 zákon č. 6/1993 Sb. o ČNB, ve znění pozdějších předpisů.

2472_Iuridica_4_11.indd 58 7.8.12 11:18

Proti interpretaci vlády hovoří dle názoru Ústavního soudu konečně i dikce ustanovení čl. 98 odst. 2 Ústavy, které svěřuje prováděcímu zákonu o ČNB v oblasti jmenovacího práva prezidenta republiky pouze úpravu „dalších podrobností".

Ústavní soud se v odůvodnění předmětného nálezu pozastavil rovněž nad chováním vlády, z něhož dovodil, že předseda vlády i vláda ve skutečnosti v minulosti opakovaně a jednoznačně uznali, že pravomoc prezidenta republiky při jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky nepodléhá kontrasignaci. Toto uznání lze dovodit i v daném případě, neboť předseda vlády a vláda jakožto navrhovatelé kompetenční žalobou nenapadli jmenování druhého viceguvernéra České národní banky Oldřicha Dědka, který byl v okamžiku jejího podání stále ve funkci, přičemž rozhodnutí prezidenta republiky o jeho jmenování rovněž není opatřeno spolupodpisem předsedy vlády ani jím pověřeného člena vlády. Tento postup vlády Ústavní soud kvalifikoval jakožto porušení principu právní jistoty.

Závěrem je potřeba zdůraznit, že Ústavní soud v odůvodnění nálezu označil jmenovací právo prováděné nadstranickým prezidentem sice po konzultacích, avšak bez přímé vazby na souhlas vlády složené z představitelů jedné nebo více politických stran, za součást **záruk nezávislosti České národní banky**.[21]

IV. ZÁVĚR

Ve spojení s touto konstatací Ústavního soudu je pak zajímavé vnímat současné pokusy politických stran o **omezení předmětné pravomoci prezidenta republiky v souvislosti s jeho navrhovanou přímou volbou**[22]. Nejvíce rezonující variantou k výše uvedenému se jeví snaha tuto jmenovací pravomoc prezidenta republiky podřadit pod režim čl. 63 odst. 1 Ústavy. Výkon této pravomoci má formu rozhodnutí a ve spojení s ustanovením čl. 63 odst. 3 Ústavy by tak podléhal kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Jako druhá možnost připadá v úvahu ingerence Senátu, a to ve stejném režimu jako při konstituování jiného nezávislého kolegiátního orgánu, Ústavního soudu. Jmenování členů Bankovní rady se tak ponechá v režimu čl. 62 Ústavy s tím, že souhlas Senátu se jmenováním členů Bankovní rady by byl podřazen pod čl. 98 Ústavy.[23] Guvernér a viceguvernéři České národní banky by

---

[21] Po přijetí předmětného nálezu Ústavním soudem jmenoval prezident republiky **Václav Havel** na základě ust. čl. 62 písm. k) Ústavy již pouze viceguvernéra ČNB L. Niedermayera, a to dne 15. 2. 2002 s účinností od 27. 2. 2002.
Prezident republiky **Václav Klaus** jmenoval nové členy Bankovní rady ČNB dne 11. února 2005. Do funkce guvernéra byl jmenován Z. Tůma, do funkce viceguvernéra M. Singer a členy Bankovní rady byli jmenováni R.Holman a P. Řežábek. Dne 28. listopadu 2006 konečně Václav Klaus jmenoval další dva nové členy Bankovní rady ČNB, a to V. Tomšíka a M. Hampla. Dne 22. února 2008 jmenoval prezident republiky M. Hampla viceguvernérem a E. Zamrazilovou členkou Bankovní rady ČNB s účinností od 1. března 2008. Václav Klaus po rezignaci guvernéra Bankovní rady Z. Tůmy k 30. červnu 2010 jmenoval dne 18. června 2010 nového guvernéra Bankovní rady M. Singera s účinností od 1. července 2010. V tomto roce pak prezident republiky dále jmenoval nového viceguvernéra V. Tomšíka a K. Janáčka členem Bankovní rady. V roce 2011 prezident republiky jmenoval jen členy Bankovní rady, jmenovitě P. Řežábka pro druhé funkční období a L. Lízala.

[22] Pozměňovací návrhy zpracované jako tisk č. 415/2 VI. volební období k vládnímu návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších ústavních předpisů.

[23] Srov. čl. 62 pism. j) a čl. 97 odst. 2 Ústavy.

2472_Iuridica_4_11.indd 59 7.8.12 11:18

následně byli jmenováni prezidentem republiky ze členů Bankovní rady dle jeho vlastního uvážení. V této souvislosti považuji za dobré zakotvit na ústavní úrovni i počet členů Bankovní rady ČNB, který je dle platné právní úpravy stanoven pouhým zákonem a může tak zabránit případným výkladovým nejasnostem[24]. Jako třetí a z mého pohledu zcela nekoncepční variantou se jeví součinnost Poslanecké sněmovny. Prezident republiky by už nedisponoval „volnou rukou při výběru kandidátů na členy Bankovní rady", ale naopak by byl vázán návrhem kandidátů, který by mu předložila Poslanecká sněmovna[25]. Domnívám se, že proti této variantě jednoznačně stojí těsné propojení Poslanecké sněmovny s vládou[26].

Na otázku, jaký je optimální způsob jmenování členů Bankovní rady ČNB prezidentem republiky, nelze jednoznačně odpovědět. Co však teorie i praxe ukazuje, je skutečnost, že nezávislá ústřední banka státu s Bankovní radou, která je schopna odolávat politickým vlivům, je nejlepším uspořádáním cenové stability. Způsob jmenování členů Bankovní rady prezidentem republiky by proto měl tento princip nezávislosti podporovat[27] a neměl by být uměle dáván do příčinné souvislosti se změnou volby hlavy státu. Přímá volba dává hlavě státu pouze jiný druh legitimity. Přímým důsledkem nebo podmínkou přímé volby není změna pravomocí prezidenta republiky[28], neboť rozsah pravomocí hlavy státu a způsob jeho volby spolu nesouvisí[29]. Prezidentu republiky přísluší vždy pouze výkon pravomocí přiznaných mu *expressis verbis* Ústavou, popř. na základě ústavního zmocnění běžnými zákony.

Postavení hlavy státu, resp. síla jeho úřadu je determinována především rozsahem odpovědnosti[30] prezidenta republiky z výkonu jeho úřadu a výčtem jeho pravomocí, jejichž výkon není vázán na součinnost jiného ústavního orgánu[31].

---

[24] Jako určitá odezva na problematiku jmenování funkcionářů ČNB, která byla podrobně rozebrána výše.

[25] Tento pozměňovací návrh (zpracován jako tisk č. 415/2 VI. volební období) přednesl předseda poslaneckého klubu KSČM P. Kováčik ve druhém čtení dne 9. 12. 2011 na 32. schůzi Poslanecké sněmovny.

[26] Argumentace navrhovatele je ovšem zcela opačná; vychází „z odpovědnosti Poslanecké sněmovny za rozpočet". In http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=415&CT1=2.

[27] Žádný z výše uvedených pozměňovacích návrhů nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat (pozměňovací návrhy zpracovány jako tisk č. 415/2).

[28] Prezident republiky Václav Havel k otázce přímé volby prezidenta republiky uvedl: *„Rovněž nechápu, proč se tolik mluví o nutnosti změnit prezidentské pravomoci, či dokonce předělat celou ústavu, k čemuž by zavedení přímé volby údajně vedlo nebo které by předpokládalo či vyžadovalo."* In autorský text prezidenta republiky Václava Havla, Mladá fronta Dnes ze dne 30. ledna 2002; obdobně in http://old.hrad.cz/president/Havel/speeches/index.html.

[29] Obdobný názor zastával **Emil Sobota**, který zhodnotil vliv způsobu volby prezidenta republiky na sílu jeho úřadu následujícím způsobem: *„Ať už se jakkoli díváme na výhodnost či nevýhodnost toho či onoho způsobu volby, jisto jest, že není správně vyvozovat z něho důsledky pro sílu postavení prezidentova vůči ostatním orgánům státní moci, zvláště i vůči sněmovnám; nezávislost prezidentova úřadu na parlamentu jistě by oslabovala ta okolnost, kdyby parlament měl právo jej sesazovat; ne však, přísluší-li mu prezidenta volit, aniž by na další trvání jeho úřadu měl vliv. Prezident republiky je státoprávně tak silný, jak široká je jeho ústavní příslušnost, a do jaké míry není omezován požadavkem součinnosti druhých ústavních orgánů. Nezáleží to však na tom, jak je volen."* In Sobota, E. a kol.: Československý prezident republiky, Orbis, Praha 1934, str. 15.

[30] Názor tehdejšího **ústavního teoretika J. Krejčího**, který dovozoval, že hlava státu by měla být z výkonu svého úřadu odpovědná, a to jak právně, tak politicky, neboť velká pravomoc vyžaduje i zvýšenou odpovědnost a opodstatnění potřeby kontrasignace aktů hlavy státu. Na základě zkoumání ústavního vývoje v monarchiích dospěl k závěru, že kontrasignace a jejím prostřednictvím přijatá odpovědnost je zárodkem parlamentního režimu. In. Krejčí, J.: Problém právního postavení hlavy státu v demokracii, Praha 1935, str. 87.

[31] Pavlíček V. a kolektiv: Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, str. 814–815.

2472_Iuridica_4_11.indd 60 7.8.12 11:18

Summary

The article deals primarily with the role of the President of the Czech Republic in relation to his competence to appoint members of the Banking Council of the Czech National Bank. This issue became one of the topical points of the current political discussion in respect to the constitutional proposal of the direct election of the President. For the analysis of the issue is necessary to understand the fundamental constitutional definition of the Czech National Bank in the course of mutual relationship among the other constitutional bodies.

The article attempts to come to terms with this problem and to link overview of the constitutional position of the Czech National Council through the history of the conflict between the Government and the President concerning the competence to appoint members of the Banking Council and consequent decision of the Constitutional Court. The analysis concludes by examining the possible answers of the question: What is the optimal way of the appointing of the members of the Banking Council by the President in the CR?

Key words: President of the Republic, the power, the Board, the appointment, the Government

Klíčová slova: prezident republiky, pravomoc, Bankovní rada, jmenování, vláda

2472_Iuridica_4_11.indd 61 7.8.12 11:18

OD VOLEBNÍ KAMPANĚ K PŘÍMÉ VOLBĚ HLAVY STÁTU

JANA RESCHOVÁ*

I. ÚVOD

Přijetím ústavního zákona o změně Ústavy ze dne 8. února 2012, č. 71/2012 Sb., se Česká republika zařadila mezi poměrně početné státy, kde jsou prezidenti voleni v přímých volbách. Zavádění přímých voleb prezidentů má v každé zemi svou vlastní historii a kontext, v němž je rozhodnutí o ústavní změně přijímáno, bývá různý. Na první pohled se může zdát (a i tak je to obecně přijímáno a vnímáno, jak lze ostatně soudit i z vystoupení poslanců a senátorů při projednávání ústavního zákona), že každá volba (tedy jako akt účasti na rozhodování o obsazení úřadů) je rozhodně symbolem demokratizace minimálně volených institucí a je také v souhrnu všech důsledků i projevem demokratizace veřejného politického života. Kritické reflexe a analýzy významu přímých voleb hlavy státu v relaci k posilování demokratického prostředí však jednoznačně argumenty o přímé úměře četnosti voleb k posilování demokracie nepotvrzují. Je tedy namístě si klást otázku, za jakých podmínek lze takový předpoklad splnit, respektive, proč právě nyní, v dané fázi ústavního vývoje, který ze systémového hlediska není dramaticky přelomový, se vkládá tolik nadějí do formy přímé volby prezidenta. Jinými slovy, v čem dosud demokratické mechanismy nepřímé volby selhaly, aby se v přímé volbě riziko z nedůvěry v mechanismus neopakovalo? V čem demokracie selhala dosud, když absentovala přímá volba? Je-li snahou demokracii zdokonalovat rozšiřováním volených funkcí, kam až lze jít v rozšiřování počtu volených ústavních úřadů? Nebo také, jaká očekávání z přímé volby lze reálně mít, jestliže uvedený ústavní zákon, tak jak byl navrhovatelem obhajován, nemá za cíl výrazně posílit ústavní pravomoci hlavy státu? Proč se ústy a hlasy parlamentní ústavní většiny právě dnes pojetí demokracie restriktivně soustřeďuje do přímé volby, když se znalostmi a zkušenostmi z jiných států s parlamentním režimem můžeme usuzovat na posílení spíše symbolického významu volby. Víme také, že prezidentské volby mohou být významnější ve svém poslání a ve stejné době konání mohou mít větší váhu než volby parlamentní (respektive senátní). Tím by však volba hlavy státu přestala mít charakter „republikánsky civilních“ voleb, neboť prezident musí být „Někdo“. Přímá volba je

* Autorka je docentkou katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

2472_Iuridica_4_11.indd 63 7.8.12 11:18

potom něčím výjimečným, je volbou politické autority, symbolu integrity, patriotismu, národních tradic, autority, která byť nestranická, využívá politických nástrojů k působení na znesvářené, desintegrované, a tím nestabilní stranické elity. Touto optikou se nám demokracie zrcadlí v portrétu jediného integrátora, který se může odvolávat na lesk volebního úspěchu. Zaznívá-li v obhajobách přímé volby, že posiluje demokratické instituty a formy vládnutí, nabízí se otázka, zda nejde o neopodstatněnou fikci. Empirická šetření totiž jednoznačně nepotvrzují systémový vztah mezi přímou volbou hlavy státu a mezi širšími, výraznějšími, či relevatnějšími projevy demokratického rozhodování.[1] Nabízí se tedy opodstatněná otázka, zda jedním z klíčových motivů pro obhajobu přímé volby není jen snaha přivést občany k urnám, zavést nová témata do veřejného politického diskursu, přimět kandidáty a politické strany profilovat priority na pozadí konkrétních a neanonymních postav. Proto a snad z toho důvodu jsou prezidentské kampaně někdy pro vitalitu demokracie užitečné.

Demokracie je jistě založena na volbách (*conditiones sine quibus non*), ale podstata demokracie se nescvrkává jen do rozhodování ve volbách. Demokracie se může efektivně projevovat v rozhodování i v přímých volbách hlavy státu, ale demokracie je také a především rozhodováním v celé integritě a v sérii a posloupnosti mnoha dalších rozhodování (a není tedy zcela vytržena z kontextu i jiných voleb a hlasování, ale ani z kontextu legitimně kontrolovaných rozhodnutí). Nabízí se oprávněné obavy z toho, že se se zdůrazňováním významu přímé volby prezidenta vlastně rezignuje na demokracii, protože se voličský potenciál zúží do poměrně malého prostoru (v čase i v alternativách). Volby nastíní nátlak na ztotožnění se s osobou, která ideově představuje to nejlepší minimum, s osobou, která je sympatická, líbivá, komunikativně obratná, mediálně přitažlivá a manažersky plebiscitní. Přímé volby vybízí k redukci demokracie na uspokojení voliče s tím, jak umně a s citem dokáže naložit s hlasem pro mandát veřejného zájmu, který je symbolicky v rukách republikánského monarchy. Svým způsobem se instituce, která ačkoli měla být symbolem republikánských hodnot rovnosti, neprivilegovanosti bez prerogativ stává naopak doménou autority, která svými projevy má často nemálo společného s úctou Její Výsosti.

---

[1] TAVITS, Margit. Direct Presidential Elections and Turnout in Parliamentary Contests. *Political Research Quarterly*, Vol. 62. No.1 (Mar. 2009). Autor vychází z analýzy účasti ve volbách ve 44 zemích v letech 1945–2006 a zjišťuje, že tam, kde v parlamentních republikách je hlava státu volena přímo, je účast voličů v parlamentních volbách (do „dolní" komory) v průměru o 7% nižší než ve volbách prezidentských. Přesto, jak z řady evropských i mimoevropských příkladů je zřejmé, je zavádění přímých voleb prezidenta stále atraktivním politickým artiklem. Vysvětluje-li autor tento fenomén s ohledem na jiné výzkumy fungování demokracie a ústavních režimů, shledává, že míra účasti v prezidentských volbách závisí na tom, jak volič vnímá roli hlavy státu a jak podle něj hlava státu nakládá nebo disponuje s legislativními a nelegislativními pravomocemi. Pro voliče je také markantní politické klima, které je pro zavedení přímé volby příznivé, nebo rozvržení voleb v čase a jejich kombinatorika. V neposlední řadě jsou pro voliče rozhodující i osobnosti kandidátů, jejichž šance na zvolení jsou poměřovány šancemi jejich soupeřů, proto i s mírou relevantnosti politických osobností (a relevant elected president), roste zájem a apetit volební soutěživosti jak na straně voličů tak na straně kandidátů. Z uvedeného výzkumu vyplývá, že tam, kde se protínají z různých důvodů volby prezidentské s parlamentními, volič se víc soustředí na volbu hlavy státu než na volby parlamentní a to v systémech, které hlavě státu z podstaty jejího postavení v parlamentní formě vlády nepřiznávají mimořádně silné ústavní pravomoci.

2472_Iuridica_4_11.indd 64 7.8.12 11:18

II. VOLEBNÍ KAMPAŇ (V ČEM JE PREZIDENTSKÁ KAMPAŇ JINÁ?)

V následujících uváhách vycházíme z toho, že k minimální úspěšnosti prezidentských přímých voleb bezesporu přispívá dobrá volební kampaň. Vycházíme z toho, že i v ústavním režimu parlamentní republiky má prezidentská volební kampaň smysl a že i ústavně limitovaný prezident může svůj úřad vykonávat tak, jak to ve volební kampani voličům slíbil, k čemu se osobně zavázal. Vycházíme z toho, že prezidentská kampaň má svá specifika, která nelze pominout a že tak jako ostatně i jiné volební kampaně podléhají jisté regulaci, tak i prezidentská vyžaduje, aby se řídila jistými pravidly. Vzhledem k tomu, že v českých ústavních a politických poměrech jsou prezidentské volby novinkou, je zcela legitimní hledat inspiraci v zemích a v poměrech, kde zkušenosti s pozitivními i negativními dopady jak samotných voleb, tak ale i především volebních kampaní jsou bohatší a rozmanitější. Z tohoto pohledu tedy koncepčně nepřekáží, jsou-li zkušenosti a analýzy ilustrovány na příkladech i ze zemí s prezidenstským či prezidentsko-parlamentním systémem. V čem tedy tkví specifika prezidentské volební kampaně?:

1. Volební kampaň je nezbytně více individualizovaná. Kandidáti musí přesvědčivě na pozadí své biografie dokazovat svou důvěryhodnost pro zastávání úřadu. Kandidáti většinou musí projevit jistou míru vlastenectví (účast ve válce či národněosvobozovacím hnutí či odboji, loajalitu k hodnotám, která je doložena schopnostmi a vůlí osobně se pro ně obětovat), musí přesvědčit o své empatii, o energii a schopnostech něco osobně změnit. Kandidáti obvykle chtějí (někdy i musí) ztělesňovat jednotu slova a své osobní integrity. Do volební kampaně jsou obvykle zapojeni životní partneři, lidé z užšího a bližšího kolegiálního či pracovního okolí kandidáta, kteří na intimitě svých vztahů a na emotivnosti výpovědí zakládají důvěryhodnou, lidskou a přátelskou komunikaci s voličem.
2. Volební kampaň ve své závěrečné fázi, totiž ve druhém kole, nezbytně vyostřuje souboj proti sobě stojících kandidátů[2]. V této fázi volební kampaně se i nejvíc soustřeďuje pozornost voličů na formu a na obsah bipolárně koncipovaného předvolebního dialogu, který je často právě rozhodujícím faktorem pro dosud nerozhodnuté voliče. Prezidentské duely, ač nebývají vždy nezbytnou součástí volební kampaně (souhlas kandidátů a ochota se utkat v duelu před očima diváků, je vyjádřením jistého respektu vůči druhému kandidátovi i vůči principům volební soutěže), jsou to, co si volič zapamatuje pro celé dlouhé funkční prezidentské období a čím poměřuje výkon zvoleného prezidenta.
3. Volební kampaň je arénou a příležitostí pro politické strany soustředit se právě na výběr kandidátů, kteří, ač politickou stranou nominováni a podporováni, mají šanci oslovit i nestranická veřejná prostředí. Politické strany samotným otevřením nominačního procesu se vlastně vkrádají do povědomí voliče dávno před oficiální volební kampaní a jejich vnitrostranická rozprava se tak stává neformálně součástí volební kampaně.

[2] V tomto směru je česká verze druhého kola poněkud výjimečná, když totiž stanovená úprava umožňuje, aby eventuálně byl ve druhém kole zvolen i kandidát, který neměl svého soupeře.

2472_Iuridica_4_11.indd 65 7.8.12 11:18

4. Volební kampaň a prezidentské volby jsou velmi pozorně monitorovány mezinárodními institucemi.
5. Bipolarita, do níž ústí volební kampaň je vlastně v jistém protikladu k předpokládané roli zvoleného kandidáta prezidentem. Jako kandidát se opírá o hlasy politicky, sociálně, hodnotově orientovaných skupin voličů, zatímco jako prezident se obrací vcelku na lid, na národ (někdy) anonymně integrovaný ve státě. Primárně je tedy účelem kampaně rozdělit voliče na většinu a na menšinu (kdy obě komunity mohou být různorodě diverzifikovány), aby posléze prezident stavěl mosty a sjednocoval národ (případně i znesvářené politické strany do rodící se prezidentské většiny).
6. Volební kampaň, ač stavěná na ostré vyhraněnosti soupeřících kandidátů, nemusí vždy znamenat po volbách změnu ve směřování vládní a prezidentské politiky. Některá šetření ukazují, že ač nepozorovaně z pohledu voliče, může docházet ke sbližování volebních priorit kandidátů, přestože si sami zakládají na tom, že jejich koncept prezidentství se zcela vylučuje s konceptem protikandidáta.

III. LZE VOLEBNÍ KAMPAŇ REGULOVAT?

Obecně pro hledání odpovědi na otázku, jak politickou soutěž o důvěru a hlasy voličů regulovat pro specifický případ prezidentské volební kampaně, se lze spolehnout na úpravu principů parlamentních volebních kampaní např.: určení hodnotového a etického minima (soutěž má být spravedlivá a čestná), princip nediskriminace kandidátů ve volební kampani se promítá do alokace vysílacích časů, do stanovení plakátovacích ploch a přesného vymezení rozměru plakátů a do přesného vymezení etap volební kampaně (první kolo a druhé kolo), určení pravidel financování volební kampaně (stanovení pravidel pro přiznání příspěvků na kampaň ze státního rozpočtu, forma registrace finančních a nefinančních darů ze soukromých zdrojů, identifikace dárců), institucionální garance řádného průběhu volební kampaně (pravomoce mediálních rad monitorovat a dohlížet na dodržování principu rovného přístupu kandidátů k médiím, soudní přezkum organizace a průběhu volební kampaně a posléze voleb, finanční kontrola ze strany (ústředních) volebních komisí nad zvlášť spravovanými volebními účty kandidátů.[3]

Obecně lze vycházet z toho, že financování veřejného politického života, a tedy i volebních kampaní (včetně prezidentské) je v posledních desetiletích soustavně a detailněji regulováno (zejména také i v dlouhodobě fungujících právních státech s liberální demokracií.[4] Zdá se, že to svědčí o tom, že je žádoucí omezit rizika z možné

[3] Financování francouzské prezidentské volební kampaně ze státního rozpočtu závisí na počtu získaných hlasů: obdrží-li kandidát víc jak 5 % platných odevzdaných hlasů může získat až 50 % stropu výdajů, pokud získá méně, může získat příspěvek až ve výši 1/20 (tj. 5 % stropu výdajů a ten je různý pro kandidáty z prvního kola a pro kandidáty z druhého kola (13,7 mil. respektive 18,3 mil. euro). Není bez zajímavosti, že francouzské Národní shromáždění a Senát projednávají návrh zákona o snížení státního příspěvku na volební prezidentskou kampaň (Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'election présidentielle, no 4017 déposé le 30 nov. 2011).

[4] Ve Sněmově reprezentantů USA byl v roce 2011 předložen návrh zákona o financovaní prezidentských voleb (Presidential Funding Act H.R.414, 112th Congress (2011–2012). Podle této předlohy se zpřísňují podmínky pro poskytování příspěvků (s omezením výše individuálních příspěvků od voličů, se zákazem jejich kumulace od různých přispěvatelů, odstraňuje se strop výdajů pro prezidentské primárky a volby,

2472_Iuridica_4_11.indd 66 7.8.12 11:18

podpory kandidátů z netransparentních a nedůvěryhodných zdrojů, spojit demokracii s povinností „skládat účty“ (doslova a do posledního centu) za rozumně vynaložené výdaje ve volební kampani. Současně se prosazuje úprava stropu volebních výdajů pro daný typ voleb a s tím související rozšíření pravomocí některých institucí (soudy, státní volební komise, ústavní soudy). V principiálním přístupu k regulaci financování volební kampaně se však odráží i principy spojené s celkovým financováním veřejného politického života, tedy i politických stran, z veřejných rozpočtů (ze státního rozpočtu). K takovým položkám, které jsou tradičně považovány za jistý vklad k podpoře činnosti politických stran byly poštovné, dopravné, pronájem zdarma škol, knihoven a jiných obecných prostor k volebním mítinkům. Taková podpora ze strany státu byla motivována právě snahou vytvořit veřejný prostor pro politickou soutěž kandidátů, kteří byli podporováni politickými stranami, avšak s postavením soukromých klubů. Tento příklad je typickou historickou zkušeností Velké Británie. Dnes je postavení politických stran v přístupu k volbám a v aktivitách ve volebních kampaních již regulováno a otázkou, před níž vláda Spojeného království stojí je rozhodnout, jak dál strany jakožto veřejné korporace podporovat a zda podporovat stejnou měrou strany parlamentní jako strany mimo parlament, jak systémově daňovými konsignacemi podpořit politickou činnost stran a zároveň nevytvářet klima pro ejich skryté financování (například v praxi výměny za „rozdávání čestných úřadů“).[5] Předmětem sporů je i rovné využívání veřejných médií. Spory vyvolává základní otázka, zda si strany mohou platit reklamu v médiích. V tomto směru mnohé mění nové formy komunikace, protože satelitní kabelové televize stejně jako digitální vysílání výrazně mění současnou úpravu přístupu k masovým médiím (vtipnou přesmyčkou se konstatuje, že dnešní přístup k internetu mění původní význam *„broadcasting“* na *„narrowcasting“*, že totiž paradoxně současná široká internetová dostupnost informací je technicky a znalostně mnohým obyvatelům vlastně nedostupná).

IV. VOLEBNÍ KAMPANĚ A JEJICH VLIV NA OBČANA

Přesvědčení demokraté volbám neupírají jejich klíčovou roli pro definování principů demokratické vlády, státu, společnosti… Nestačí chtít být demokratem, nestačí být duší demokratem, je třeba respektovat jiné, kteří vyjadřují hlasem, to, co cítí, co chtějí, co odmítají. Tedy volba hlavy státu je i součástí podstaty reprezentativní demokracie, kdy zainteresovaní, angažovaní a o veřejných věcech dobře informovaní občané si volí své zástupce (respektive hlavu státu). Klíčem k porozumění systému reprezentativní demokracie je ovšem přesvědčení, že míra a kapacita informovanosti občana, že vhodnost, pravdivost, souhrnnost databáze, která občanovi (voliči) jeho rozhodnutí dostatečně pojistí, odpovídá obsahu mandátu, který je volbami stvrzen.

ruší se veřejné financování stranických konventů a zakazuje se používání soft money, pověřuje se federální volební komise dohledem nad identifikací individuálních přispěvatelů a lobbistů).

[5] Jak to ostatně již předjímala Sněmovna lordů v roce 1917, když varovala premiéra před tím, aby nepřijímal ani platbu, ani příslib budoucí platby přímé nebo nepřímé ve prospěch politické strany, v souvislosti s udělením nebo příslibem udělení čestného ocenění nebo titulu. (podle Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life (Standards in Public Life: The Funding of Political Parties in the United Kingdom, presented to Parliamnent by the Prime Minister by Command of Her Majesty, Oct. 1998.).

2472_Iuridica_4_11.indd 67 7.8.12 11:18

Vycházíme z ideálu rozumného racionálního aktu voliče (aniž bychom tím naznačovali souvislost s teorií racionální volby), který zvažuje krátkodobé a dlouhodobé zájmy v jistém znalostním a zkušenostním rámci.

Sociologické a psychologické výzkumné studie nás však v mnohém vyvádějí nepříjemně z omylu o vizích a nadějích v rozumně se rozhodujícího voliče, který se soustavně zajímá o veřejné dění a vyhledává relevantní informace pro své rozhodování. Kritické reflexe pak směřují především k americkému voliči, který je obecně spíše méně dotčen politickou ideologií, jsou mu bližší peripatetické postoje, které zaujímá z narychlo získaných zdrojů. Nabízí se tedy otázka, jak se v takovém „anemickém" veřejném prostranství může vůbec demokracii dařit? Jak spolehlivě se volič, který koneckonců rozhoduje o osudu významných ústavních činitelů, vlastně rozhoduje? Jestliže není pochyb o tom, že volební kampaň právě takový smysl a význam má, a že srozumitelným způsobem a stravitelnou formou vede voliče ke zvažování alternativ výběru, má smysl o vlivu forem působení v kampaních obecně uvažovat (formami jako jsou rozhovory, projevy, debaty, prohlášení, politické programy). V posledních desetiletích se výraznějším způsobem k tradičním formám přidaly televizní spoty, reklamní oznámení, noticky, které jsou pro některé skupiny voličů velmi atraktivní. Přestože sociologické výzkumy s longitudinální kontinuální databází výzkumů voličů jsou výhodou amerického akademického světa, lze si snadno představit, že s podobnými otázkami, s jakými se vypořádávají mediální poradci kandidátů a posléze soudci a v neposlední řadě voličská veřejnost, se utká i české voličské prostředí.

Sociologické a politologické výzkumy dlouhodobě upozorňují na významný informační zdroj – na 30vteřinové televizní reklamní spoty,[6] které za jistých okolností mohou minimální informační vakuum vyplnit a stát se součástí relevantních zdrojů pro částečně informované rozhodování voliče. Freedman aj. však upozorňují, že i jejich výzkumy spíše potvrzují, že tyto politické spoty jsou vlastně jen vitamínovými dávkami pro informačně a znalostně hladovějící voličskou veřejnost. Uvedený výzkum se zaměřil na téměř milion (970 410) politických volebních televizních spotů na celostátní úrovni – z nichž se téměř třetina týkala prezidentských voleb v roce 2000. 95 % spotů se týkalo jak prezentace kandidáta tak i některých otázek veřejné politiky (zdravotnictví, vzdělávání, daňové politika, sociálního zabezpečení), k nimž kandidát nějakým způsobem zaujímal klíčový postoj. Analýza ukázala, že voliči dokázali identifikovat kandidáty a věděli, jaká stanoviska k frekventovaným volebním tématům kandidáti na prezidenta zaujímali (znalost je větší než o kandidátech ve volbách do Kongresu.), a stejně tak dokázali jednoznačněji (než u kandidátů ve volbách do Kongresu) určit jejich kvality na škále jejich kladů a záporů (*like-dislike*). Význam politických televizních spotů je obecně i empiricky viděn jako možný impuls ke zvýšení účasti ve volbách (odhadem až o 10 % ze skupiny dotázaných). Vyšší politická angažovanost voličů po volbách však není v přímé souvislosti se znalostmi o kandidátech a jako důsledek sledování televizních volebních spotů prokázána. Prokázáno však dostatečně je, že přístup k médiím v USA je finančně nákladnou investicí a že politické strany si vybírají takové kandidáty, kteří si mohou zajistit hrazení nákladů především z vlastních zdrojů.

---

[6] FREEDMAN, Paul, FRANZ, Michael, GOLDSTEIN, Ken. Campaign Advertising and Democratic Citizienship. *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 4 (Oct. 2004).

2472_Iuridica_4_11.indd 68 7.8.12 11:18

V. ZÁVĚR (K ÚVODU)

Přestože americké volební kampaně jsou v něčem odlišné od těch, které eventuálně čekají české voliče, jsou poučné: ani české prostředí nebude prosto jistých prvků komercializace volební kampaně (organizování společenských akcí se vstupenkou, vysílání televizních zábavných programů s některými kandidáty na podiu či v hledišti, aj.). Televizní spoty na soukromých televizních kanálech jistě patří k těm formám mediální komunikace, které se uplatňují i mimo severoamerický mediální prostor. Je zřejmé, že účelem volebních spotů je být divácky přitažlivé, neotřelé, originální s jednoznačným poselstvím získat hlas, kdy forma vjemu a vícerozměrná působivost daleko převyšují jejich informační náboj. Je pravděpodobné, že i český volič bude vystaven intenzívnímu působení atraktivních verbálních i mimoverbálních komunikací, že bude vtažen do kontroverzních soukromých portrétů kandidátů, že bude ve svém domácím reálném čase hodnotit virtuální svět politických hvězd. Možná, aby stejně jako část americké veřejnosti spolu s kongresmany[7], možná, aby stejně jako soudci Nejvyššího soudu[8] zaujal více než skeptické stanovisko: televizní volební spoty jsou nedůvěryhod-

---

[7] Sen. J. Kerry: *„Přestože se neustále vynakládá více prostředků na volební kampaně, nezaznamenali jsme žádný kvalitativní pokrok ve volebním diskursu, ve věcném obsahu nebo ve vzdělávání voliče. Více peněz neznamená více nápadů, více hlubokých a substantivních myšlenek. Místo toho, je to víc o tom, na co si voliči nejvíc stěžují. Víc 30vteřinových spotů, víc negativismu a prodlužující se volební kampaně.“ (148 Cong.Rec. S2150-Mar. 20, 2002),* (překlad autor).

[8] Nejvyšší soud USA když rozhodoval ve věci ústavnosti zákona – Bipartisan Campaign Reform Act (McConnel,United States Senator, et al. V. Federal Election Commission et. al., No 02-1674 Argued Sept. 8, 2003 – Decided Dec. 10, 2003), kterým se reguluje používání tzv. softmoney ve volebních kampaních, jejichž používání až dosud nepodléhalo federálnímu zákonnému omezení (FECA). Zaujal stanovisko k tomu, zda peníze na projevy jsou projevem samotným „money for speech is the speech“ a k tomu, je-li přípustné a za jakých podmínek jejich používání právně regulovat tak, aby se omezila rizika z převažující praxe otevřené politické korupce. Soud prohlásil, že omezení příspěvků na volební kampaň je jen marginálním omezením účasti přispěvatele ve svobodné komunikaci, a že … příspěvek je obecným projevem podpory kandidáta a jeho názorů, ale neváže se na podstatu obsahu takové podpory. Rozsah komunikace přispěvetelem se nezvyšuje úměrně s výší příspěvku, neboť projev (podpory) spočívá pouze v neurčitém, symbolickém aktu dát příspěvek. Nanejvýš, je výše příspěvku velmi hrubým ukazatelem intezity podpory kandidátovi ze strany přispěvatele. Omezení výše příspěvku pro kandidáta tedy představuje zanedbatelné přímé omezení jeho politické komunikace, neboť stále umožňuje symbolické vyjádření podpory prokazované příspěvkem, ale v žádném případě nebrání přispěvatelovi svobodně se vyjadřovat o kandidátech a o veřejných otázkách. Příspěvky, jsou-li použity kandidátem nebo sdružením za tím účelem, aby byly voličům představeny názory, jsou sice formou projevu, ale samy o sobě nejsou součástí politické veřejné rozpravy, neboť veřejný projev (speech) je projevem někoho jiného (než přispěvatele). Proto soud potvrzuje napadeným zákonem povinnost zveřejňovat identitu subjektů, které sponzorují významnými částkami volební kampaně kandidátů v praxi zatím zcela pod jinými jmény, které mohou voliče mást (jako například „Citizens for Better Medicare“ je sponzorována farmaceutickým průmyslem). Bezpochyby zajímavé je rozhodnutí z mnoha důvodů (vztah federace a státu, financování federálních politických stran z nefederálních tedy státních zdrojů, stanovení stropů pro financování kampaní, povinnost registrovat sdružení a jejich členy pro sponzorování politických spotů, stanovení kritérií pro jejich přípustnost, diskriminace malých politických stran, aj.), avšak ve vztahu k tématu televizní kampaně pro prezidentské volby je důležité rozlišení formy a obsahu sdílené komunikace. Nejvyšší soud ve věci Hillary (Citizens United v. Federal Election Commision. No 08-205, Jan. 21, 2010) Clintonové rozhodoval o přípustnosti financování tzv. volební komunikace – *electioneering communication* –, tedy projevu,který přímo vyzývá voliče k volení nebo nevolení určitého kandidáta. V dané věci nezisková společnost Citizens United produkovala 90minutový dokumentární (dle mínění soudu velmi kritický) film o tehdejší senátorce H.Clintonové, která byla právě kandidátkou za Demokratickou stranu v primárních prezidentských volbách v roce 2008. Film byl veřejně promítán a distribuován na DVD nosičích a společnost ve snaze rozšířit distribuci inzerovala v síti kabelové televize „video na objednávku“ formou krátkých 10 a 30 vteřinových spotů stručná sdělení (dle mínění soudů nelichotivá až pejorativní) o senátorce Clintonové. Film sám o sobě byl jednostranně kritický natolik, že nevzbuzoval pochybnosti o tom, že divák, jakožto volič v probíhajících primárkách, získá jednoznačný dojem, že kandidátka není vhodným a důstojným kandidátem pro prezidentský úřad a je tedy výzvou, aby volič pro kandidáta nehlasoval, a jde tedy v tomto smyslu o „zjevné a adresné výzvy“

2472_Iuridica_4_11.indd 69 7.8.12 11:18

né, zavádějící a proto podkopávají demokracii. Ani česká prezidentská kampaň, právě proto, že z povahy věci soustřeďuje na sebe velkou mediální pozornost, nebude ochuzena o originální a zřejmě i kontroverzní divácké zážitky. Je však dobré vědět předem, jak a s jakými s možnými riziky pro spravedlivou soutěž přichází, a nepočítat ani s tím, že dlouhodobě volební „spotová" kampaň rozvíjí demokratickou podstatu vládnutí.

Prezidentská volební kampaň jistě bude mediálně atraktivním „pořadem". K takovému závěru vybízí už samotné její specifické rysy, ale i to, že půjde historicky o první přímou volbu. Vzhledem k uvedenému bude nezbytné upravit a stanovit pravidla pro vysílání a přístup k vysílání kandidátům odlišně od stávající úpravy (zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání). Je na zvážení, jak ošetřit možný průnik sponzorovaných pořadů ve prospěch kandidáta (ostatně v celkovém kontextu financování volební kampaně). Je na zvážení, jak detailně upravit zákonem (a kdy ponechat na rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, či na dohodě kandidátů (zejména ve druhém kole prezidentských voleb) rovný přístup k vysílání. Tento princip se jistě uplatní i za předpokladu, že zákonem nebude přímo upraven. Bude jistě žádoucí, aby v prvních přímých volbách hlavy státu byla obecně známá rizika vyvolávající pochybnosti o spravedlivé (férové) volební soutěži odstraněna. V této souvislosti jistě stojí za zmínku zkušenost s interpretací toho, co znamená rovný přístup k médiím. Česká televize v roce 2006, tak jak ze zákona vyplývá, po dohodě stran alokovala stejný vysílací čas pro všechny zaregistrované politické strany. Kromě toho však v dalších pořadech věnovaných volbám, v nichž vystupovali kandidáti politických stran, uplatnila vlastní kritéria pro interpretaci rovného přístupu ve vysílání např. pořadu volební speciál OVM, kdy základním kritériem bylo rozdělení přístupu politických stran na parlamentní a na neparlamentní a posléze i kritérium podle aktuálních průzkumů veřejného mínění a odhadovaných šancí na relevatnost budoucích výsledků. K tomu se vyjadřoval Nejvyšší správní soud: *„je patrné, že je nutno rozlišovat mezi dvěma typy informací o politických stranách a hnutích, které média prezentují. Jednak jsou to případy volební agitace, typicky volební spoty, v nichž se subjekty samy prezentují a rolí médií je jen být fórem s rovnoprávně určeným prostorem, jednak je to vlastní zpravodajství*

(*express advocacy*) k voliči, což se v ustálené interpretaci soudu v televizním vysílání ve volební kampani nepřipouští (a ani zvolená forma distribuce, tedy forma poskytované služby dodáním filmu přes kabelovou síť předplatitelů nic nemění na účelu sdělení tohoto filmu). Přes všechno uvedené a přes původní vlastní rozhodnutí potvrzující jistá zákonná omezení volebních projevů se soud přiklonil k obhajobě široce koncipované interpretace prvního dodatku Ústavy garantující omezení pro Kongres přijímat zákony, které by omezovaly svobodu slova. Svoboda slova a projevu je obranou občana a společnosti proti státu (a vládě) a garantuje rovné postavení v jejich svobodě projevovat své názory i ve volební kampani a tedy i každé rozlišování subjektů svobody slova (rozuměj na ziskové či neziskové společnosti) je formou kontroly i obsahu projevu. Politický projev požívá stejné ústavní ochrany u všech subjektů, proto takový, jehož původcem je právnická osoba. Tím se soud odklonil od hledání přímé vazby mezi financováním volební kampaně a volbou a od ochrany volební soutěže před riziky politické korupce (*quid pro quo*). Tím ani nepřijímá snahu státu a vlády (respektive Kongresu) bojovat proti korupci za dostatečný důvod pro omezení svobody projevu (slova) pro ziskové společnosti (*for-profit corporations*). Soud se také ukázal benevolentní k moderním formám volební komnikace a potvrzuje, že dnes i 30ti vteřinový televizní spot může být efektivním nástrojem politické komunikace. K takovým patří internetové zdroje jako blogy, webové stránky a sociální sítě. A i přesto, že rozhodovaný případ Hillary byl svým obsahem neobjektivní, zavádějící a urážlivý i podle samotného Nejvyššího soudu, není to dostatečný důvod, aby připustil, že stát má právo stanovit zákonem meze svobody projevu. *„Svoboda myšlení a svoboda slova garantovaná Prvním dodatkem garantuje i svobodu experimentovat a tvořit. Občané musí být svobodní v užívání nových forem a nových prostředí (new forums) pro vyjádření svých názorů. Občanský diskurs patří lidu a stát nesmí předepisovat, jak se má vést."* (překlad autora)

2472_Iuridica_4_11.indd 70 7.8.12 11:18

a publicistika, kde média samostatně rozhodují, v jakém rozsahu budou informovat o subjektech, jejich lidech či programech, přičemž kritériem zde zůstává výše uvedený požadavek objektivnosti a vyváženosti, kterou nelze mechanicky zaměňovat za formální rovnost". Z konceptu „odstupňované rovnosti" odvozuje soud dvě pravidla, že a) každý kandidující subjekt by měl možnost dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci (tak aby byl naplněn požadavek jejich plurality) a že b) je přípustné odstupňovat vysílací čas pro kandidující strany s ohledem na jejich společenský a politický význam. *„Není v rozporu s touto zásadou, pokud je například tradiční straně, která má členskou základnu v řádu tisíců členů, je významně zastoupena v některé z komor Parlamentu ČR a lze ji označit za zásadní stranu vládní či za zásadní stranu demokratické opozice, poskytnut v těchto médiích, ať už ve zpravodajství či v publicistických debatách i výrazně větší prostor než straně zcela nové, s nepočetnou členskou základnou, bez zastoupení v Parlamentu ČR. Opačné řešení, tedy vztažení naprosté rovnosti bez ohledu na význam a váhu kandidujícího subjektu, by bylo i neproveditelné už proto, že někteří čelní představitelé kandidujících subjektů jsou zároveň významnými ústavními činiteli a je nerealistické například předpokládat, že by každý kandidující subjekt měl mít přidělen v médiích stejný časový prostor jako strana, jejímž členem je například předseda vlády či předseda Senátu Parlamentu ČR, tedy lidé, kteří v médiích často vystupují již z titulu svých funkcí."* NSS ponechává na ČT, aby stanovila kritéria pro výběr stran učastnících se pořadu OVM speciál v krajích, když se opírala o předvolební průzkumy veřejného mínění (dvou agentur STEM a SCaC), domnívá se však, že kritérií k výběru zvaných stran v zájmu ochrany principu plurality by mělo být více.[9] Ústavní soud se přiklonil k benevolentní interpretaci významu rovnosti volební soutěže ve volební kampani prostřednictvím médií, když hodnotil rozhodování ČT o poskytování vysílacího času kandidujícím politickým stranám a hnutím.[10] A dále s odkazem na koncept přijímaný ve Spolkové republice Německo, kdy je důvodné rozlišovat podle významu politických stran „odstupňovanou rovnost šancí", rozlišuje mezi volební agitací (kdy se subjekty samy voličům prezentují a tedy proto je nezbytné jim zajistit striktně rovný mediální prostor) a mezi volebním zpravodajstvím a publicistikou, které otevírají prostor pro média, aby samy zvážily, v čem a jak je vyváženost a objektivní informovanost voliče a veřejnosti zajištěna. V tomto případě není namístě trvat na matematicky dělené distribuci vysílacího času pro všechny registrované politické strany a jejich kandidáty, je-li dán k dispozici nezbytný minimální a přiměřený vysílací čas, alokovaný podle stanovených kritérií.

Takový přístup k interpretaci rovného přístupu k vysílání v médiích by pro případ prezidentské volební kampaně byl minimálně kuriózní.

---

[9] NSS č.j. Vol 66/2006 – 105 ze dne 4. 7. 2006.

[10] Pl. ÚS 76/06 a s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 65/2006: „… požadavek absolutní rovnosti rozložení poskytnutého času mezi všechny kandidující subjekty nelze vztahovat na vysílání…, které probíhá nad rámec ‚zákonného času'… v tomto vysílání nastupuje namísto požadavku mechanické rovnosti požadavek přiměřeně rovného přístupu, neboť média již nevystupují jako pouzí realizátoři zákonem striktně definovaného práva, ale v celé úplnosti svého mediálního působení."

2472_Iuridica_4_11.indd 71 7.8.12 11:18

Summary

Direct presidential elections seem to proliferate in the parliamentary regimes. The recently amended Czech constitution follows this streamline, despite of many questions raised as for the purpose and objectives to be pursued and/or expectations to be met. If one of the main objectives in support of the amendement was to strengthen democratic scale and linkages in public sphere, one is to be aware of the salience of the public political communication, mainly of electoral campaign. Presidential campaigns differ in many aspects from general elections campaigns, therefore their regulation (of legislative and non legislative nature) deserves to be set up and analysed carefully. Examples of regulations and practices (for the best and the worse) from countries with rich history of presidential campaigns, offer a wide range of models which are either very open to a quite free from any restrain campaigns or very close and strict in terms of rules governing the principles of fair elections. However, one of the dilemma remains to be solved at first: should the rules support free speech (in any form, any time, by any person, by any means) or should they protect and garantee the substance of public sphere (by imposing rather tough transparency regime and by marking the line between public and private space). For a while one is to wait and see, which of the options the Czech Parliament will choose. The author advocates for the later one.

Key words: president, campaign, direct elections, Czech Republic, constitution, communication

Klíčová slova: prezident, kampaň, přímá volba, Česká republika, ústava, komunikace

2472_Iuridica_4_11.indd 72 7.8.12 11:18

PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA V ZAHRANIČÍ

2472_Iuridica_4_11.indd 73 7.8.12 11:18

PRESIDENTS OF THE *BALTIC STATES* IN A COMPARATIVE CONTEXT: ELECTIONS AND POWERS

GEDIMINAS MESONIS*

1. CONSTITUTIONS OF THE *BALTIC STATES*[1]

The concept of constitutions is comprised of three main aspects. Firstly, constitutions establish the principal governmental institutions and impose the checks and balances system between these institutions. Secondly, constitutions provide for the distribution of governmental power. Thirdly, constitutions consolidate a compendium of fundamental rights of citizens. These criteria provide a solid ground for helping to determine whether a document deserves to be called a constitution.[2]

The constitutionalism may be interpreted in different ways. First, if a constitution is primarily the instrument by which a system of governance is established; then, constitutionalism is the principle that governments should be limited in their powers. From this point of view, constitutionalism is regarded as the process of establishment and development of legal political thought, which would be its practical manifestation. However, constitutionalism also encompasses the history of constitutional regulation, which brings this subject close to the field of legal history.[3] Constitutionalism is a legal and political condition in which the constitution functions as an effective and significant limit on government. The reality of constitutionalism depends on whether there are political forces genuinely independent of the government of the day and powerful enough to insist on the government's observance of constitutional limits. Perhaps paradoxically, a country may have a constitution, but no history of constitutionalism.

The Baltic States have quite a rich, though fragmented, history of constitutionalism. The Statutes of the Grand Duchy of Lithuania (1529, 1566, and 1588), the Polish-Lithuanian Constitution of 3 May 1791 together with the mutual commitment of the Commonwealth of the Two Nations are the legal acts that would bring honour to any nation of Europe. The inter-war period of the independent states (1918–1940), when the

* Gediminas Mesonis, Professor of the Department of Public Law in the Faculty of Law at *Vilnius University*, Justice of the *Constitutional Court* of the Republic of Lithuania.

1 "The Baltic States" is a geopolitical term used to define the Republics of Lithuania, Latvia and Estonia, which are located on the eastern shore of the Baltic Sea.

2 MESONIS, Gediminas. Main Features of the Constitutions of the Baltic States In TRUNK, Alexander, NUUTILA Ari-Matti, NEKROŠIUS, Vitautas. *Recht im Ostseeraum: Einführung und aktuelle Entwicklungen.* Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag, 2006, p. 13.

3 GRAY, Christopher, B. (ed.) *The Philosophy of Law. An Encyclopaedia*. 1999, p. 154–155.

2472_Iuridica_4_11.indd 75 7.8.12 11:18

corresponding, rather advanced, constitutions were in force, also attests to the fact that the Baltic States have the tradition of constitutionalism.

Following the restoration of their sovereignty in 1990, the Baltic States faced a natural question concerning their constitutions. As it is seen from Table 1, the Baltic States behaved in different ways. Latvia decided to uphold the tradition of legal regulation, thus, it restored the validity of its Constitution (*Satversme*) of the pre-war period (1922). The Latvian choice of re-instating the inter-war constitution – the only constitution that Latvia had – is certainly a step of highly symbolic character.[4] It should be indicated that the *Satversme*, adopted in 1922, originally followed the model of "a strict state" typical of "western" constitutionalism.[5] Despite the circumstance that the inter-war Latvian Constitution was, in the sense of juridical technique, rather advanced, after restoring its validity, significant amendments were made thereto, which were related to the establishment of a state under the rule of law and human rights.

Lithuania and Estonia have acted in a slightly different way. These countries resolved not to modify their pre-war constitutions, and new constitutions were prepared and adopted by referendum. Such behaviour was induced by a whole series of circumstances. But one of the most significant ones was that the last pre-war Lithuanian Constitution (1938) had problems relating to separation of powers, and some institutes of democracy.[6] Similar shortcomings were also characteristic of the 1938 Constitution of the Republic of Estonia. These shortcomings could, definitely, have been adjusted, by adapting the constitutions to the present day; nevertheless, it was decided to create new ones. Table 1 provides the information on the dates and character of the adoption of the respective constitutions.

The constitutions of the Baltic States nowadays consolidate democratic political regimes and a unitary form of state structure. Evidently, the Baltic States (Estonia, Latvia, and Lithuania) are democracies, and the values of constitutionalism are recognised in the constitutional systems of the Baltic States.

The constitution is the primary legal act in the system of legal norms of each country. And each country consolidates the legal supremacy of its own constitution.[7] It has been mentioned that constitutions of the states in question *inter alia* also lay down the system of state institutions of power, an integral part whereof is the President of the state. Hence, the most important powers of the Presidents of the states are entrenched in the constitutions of these countries.

---

4 TAUBE, Caroline. Baltic Diversity: Comparing Constitutions. *Konstitucija XXI amžiuje. Jurispudencija*, 30 (22). Vilnius, 2002, p. 45.

5 MIKAINIS Zigurds. The Influence of the Constitution upon the Development of Constitutionalism of Latvia. *Konstitucija XXI amžiuje. Jurispudencija*, 30 (22). Vilnius, 2002, p. 174–179.

6 MAKSIMAITIS Mindaugas. *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija.* Vilnius: Justitia, 2005, pp. 223–265.

7 KŪTRIS Gūnars. Valstybės kompetencijos perdavimas Europos Sąjungos institucijoms ir konstitucinio teismo vaidmuo. *Konstitucinių teismų vaidmuo Europos Sąjungos narystės kontekste – Satversmes tiesu loma dalības Eiropas Savienībā kontekstā.* Vilnius: 2004, p. 31.

2472_Iuridica_4_11.indd 76 7.8.12 11:18

Table 1: Constitutions of the Baltic States

State	Date of the adoption of the Constitution	Character of adoption
Estonia	1992 06 28	National Referendum YES (91.9%) – NO (8.1%)
Latvia	1922 01 15	Constituent Assembly (Satversmes sapulce)
Lithuania	1992 11 02	National Referendum YES (78.2%) – NO (21.8%)

2. THE PROCEDURE FOR THE ELECTION OF THE PRESIDENTS[8]

The President of the state is a constitutional institute in the Baltic States. The Constitutions of all the three states contain a series of provisions that regulate not only the powers, but also establish the principles of the election of the President. First, we will have a look at the procedures for the election of Presidents in the Baltic States. Then we will make an attempt to compare the scope of their powers. We will also examine whether the manner of presidential elections has any significance for the scope of constitutional powers of the Presidents.

Article 79 of the Constitution of the Republic of Estonia defines the principles of the procedure for the election of the President of the state in quite a detailed manner. The President of the Republic of Estonia is elected by the *Riigikogu*[9] or, in cases specified in Section 4 of this Article, by the special electoral assembly. The support of at least one fifth of the *Riigikogu* is required to name a candidate for the President of the Republic. To be named a candidate for the President of the Republic one needs to be an Estonian citizen by birth, and at least 40 years old.

The President of the Republic is elected by a secret ballot. Every member of the *Riigikogu* has one vote. Election goes to the candidate who gets two thirds of the

[8] The web sites of the Presidents of the Baltic States – www.president.ee, www.president.lv, www.president.lt.
[9] *Riigikogu* is the name of the Parliament of Estonia. www.riigikogu.ee.

2472_Iuridica_4_11.indd 77 7.8.12 11:18

membership's total number of votes. If none of the candidates gets the requisite majority of votes, a new round of votes will be taken on the following day. Before the second round of voting, a new slate of candidates will be submitted. If none of the candidates gets the requisite majority of votes in the second round, a third round of voting will be held on the same day between the two candidates who got the greatest number of votes in the first two rounds. If no President of the Republic is elected in the third round of voting, the Chairman of the *Riigikogu* will, within one month, convene an electoral assembly for the purpose of electing the President of the Republic.

The *Electoral Assembly* consists of members of the *Riigikogu* and council representatives of local governments. Every local government council elects to the electoral assembly at least one representative, who must be a citizen of Estonia.

The *Riigikogu* submits two of its candidates, who have received the greatest number of votes, to the electoral assembly for its deciding vote between the two presidential candidates. The right to submit a presidential candidate can also be exercised by at least 21 members of the electoral assembly. The electoral assembly rules with the majority vote of its members who participate in the election for the President of the Republic. If, in the first round, none of the candidates gets elected, another round of voting is done on the same day between the two candidates with the greatest number of votes. Evidently, that a more detailed procedure for electing the President of the Republic is established by the election law for the President of the Republic.

Thus, the President of the Republic of Estonia may be elected in the *Riigikogu* (Parliament).[10] And only in the cases when the Head of State is not elected in the Parliament, then the Electoral Assembly, which is formed from the members of the said Parliament and municipal representatives, is convened.

Articles 35, 36, 37, 38, and 39 of the Constitution of the Republic of Latvia also provide for the main principles which must be followed when electing the President of the state. The *Saeima*[11] elects the President for a term of four years. The President is elected by secret ballot with a majority of the votes of not less than fifty-one members of the Saeima. Any person who enjoys full rights of citizenship and who has attained the age of forty years may be elected President. A person with dual citizenship may not be elected President. The office of the President may not be held concurrently with any other office. If the person elected as President is a member of the Saeima, he or she must resign his or her mandate as a member of the *Saeima.* The same person may not hold office as President for more than eight consecutive years.[12] In this context one can only note that articles of the 1922 Latvian Constitution are, in a certain sense, unique, as they describe the electoral right as the primary political right.[13]

Articles 78–82 of the Constitution of the Republic of Lithuania also set in detail the procedure for the election of the Head of State.

---

[10] Grigienė Kotrina. Estijos Respublikos prezidento konstitucinis statusas. *Prezidentas vadybinės valdžios institucijų sistemoje.* Vilnius: Leidykla Mes, 2011, pp. 361–362.

[11] *Saeima* is the name of the Parliament of Latvia. www.saeima.lv.

[12] Večerskytė Juta. Latvijos Respublikos prezidento konstitucinis statusas. *Prezidentas vadybinės valdžios institucijų sistemoje.* Vilnius: Leidykla Mes, 2011, pp. 411–412.

[13] BRANTA Aija. Rinkimų teisės problemos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Rinkimų teisės ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos – Vēlēšanu tiesību un citas konstitucionālās jurisprudences problemas.* Vilnius, 2011, p. 47.

2472_Iuridica_4_11.indd 78 7.8.12 11:18

A Lithuanian citizen by origin, who has lived in Lithuania for not less than the last three years, if he has reached the age of not less than 40 prior to the election day, and if he may be elected a member of the *Seimas*,[14] may be elected President of the Republic. The President of the Republic is elected by the citizens of the Republic of Lithuania for a five-year term by universal, equal, and direct suffrage by secret ballot. The same person may not be elected President of the Republic for more than two consecutive terms. Any citizen of the Republic of Lithuania who meets the conditions set forth in Paragraph 1 of Article 78 of the Constitution and has collected the signatures of not less than 20,000 voters may be registered as a presidential candidate. The number of candidates for the post of the President of the Republic is not limited.

Regular elections of the President of the Republic of Lithuania are held on the last Sunday two months before the expiration of the term of office of the President of the Republic.

The candidate for the post of the President of the Republic who, during the first voting in which not less than half of all the voters participate, receives the votes of more than half of all the voters who participated in the election, is deemed elected. If less than half of all the voters participate in the election, the candidate who receives the greatest number of votes, but not less than 1/3 of the votes of all the voters, is deemed elected. If, during the first voting round, no single candidate gets the requisite number of votes, a repeat voting is held after two weeks pitting the two candidates who received the greatest number of votes against each other. The candidate who receives more votes thereafter is deemed elected. If no more than two candidates take part in the first round, and neither of them receives the requisite number of votes, a repeat election is held.

The elected President of the Republic takes office on the day following the expiration of the term of office of the President of the Republic, after he, in Vilnius, in the presence of the representatives of the Nation, the members of the *Seimas*, takes an oath to the Nation to be faithful to the Republic of Lithuania and the Constitution, to conscientiously fulfil the duties of his office, and to be equally just to all. The re-elected President of the Republic also takes the oath. The act of oath of the President of the Republic is signed by him and by the President of the Constitutional Court, or, in the absence of the latter, by a justice of the Constitutional Court.

Table 2: The election of Presidents of the Baltic States

State	The form of elections of Presidents
Estonia	In Parliament (*Riigikogu*) or Electoral Assembly (*Riigikogu* + representatives of local governments)
Latvia	In Parliament (*Saeima*)
Lithuania	Direct

[14] *Seimas* is the name of the Parliament of Lithuania www.lrs.lt.

2472_Iuridica_4_11.indd 79 7.8.12 11:18

Thus, the content of the constitutions fully illustrates that the three "similar" states have conceptually different procedures for the election of their Presidents. The President of the Republic of Latvia is elected in the Parliament – the *Saeima*. The procedure for electing the President that exists in Latvia is very similar to the experience of the Czech Republic, Hungary, or Italy. Since the restoration of sovereignty in Latvia in 1990, *Guntis Ulmanis, Vaira Vīķe-Freiberga, Valdis Zatlers*, and *Andris Bērziņš* have been elected as Presidents of the State.

The Estonian procedure for electing the President, as it is evident, is a "combined" one. The essence of this combination is that only in the cases when the Parliament, due to political circumstances, is not capable, several times in succession, of electing the President of the state, then the President is elected by a special institution, which is formed from all Parliament the representatives of the and municipalities. Such an extended assembly, in a certain aspect, reminds of the institution for the election of the Federal President in the Federal Republic of Germany. In Germany, the Federal President is also elected by the Federal Convention, which is composed of the members of the *Bundestag* and the representatives elected by the parliaments of the *Länder*. The difference between the German and Estonian models arises from the fact that in Estonia the said special institution has a possibility of electing the President only in the cases after the Estonian Parliament has not been able to fulfil this itself. In Germany, the President is elected exclusively by the Federal Convention. Since the entry into force of the 1992 Estonian Constitution, *Lennart Meri, Arnold Rüütel*, and *Toomas Hendrik Ilves* have been elected as Presidents of the State.

In the Republic of Lithuania the President is elected directly by the nation. It is a model which is applied in France, Slovakia, Slovenia, Poland, Romania, and Austria. In Lithuania, since 1992, when the present Constitution came into force, *Algirdas Mykolas Brazauskas, Valdas Adamkus, Rolandas Paksas*, and *Dalia Grybauskaitė* have been the Presidents elected in this manner.

By summing it up, it is possible to hold that the three Baltic States have three essentially different models of presidential elections. To answer the question whether these election models have influence on the content of legal and political powers of the Presidents, we need to look at the powers exercised by the Heads (who are elected in a different way) of the states in question.

3. OFFICIAL DUTIES OF THE PRESIDENTS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Before comparing the contents of the powers of the Presidents of the Baltic States, one should notice a conceptual aspect relating to the *form of state governance*. In a democratic state, where the model of separation of powers is realised, the President of the state always implements his powers only in the context of the system of institutions – the system the principle of activity whereof involves a harmonious mechanism of checks and balances. Namely the analysis of the checks and balances mechanism creates preconditions for identifying a form of state governance. Scientific

2472_Iuridica_4_11.indd 80 7.8.12 11:18

doctrine contains a lot of discussion on the subject, however, in essence, it is recognised that a form of state governance can be identified on the basis of the principal criterion – the accountability of the government.

When the government is accountable to the representative institution of the people, i.e. the parliament, the governance form should be considered as parliamentary. In contrast, unaccountability of the executive power to the parliament is a typical trait of the presidential form of governance. Accountability of the government to the Head of State and to the parliament is typical of the mixed (semi-presidential) model. Summing it up, the analysis of the main and auxiliary criteria of the governance form allows to draw a conclusion that the Baltic States entrench the parliamentary form of governance.[15] Table 3 shows the subjects to which the respective governments are politically accountable. These criteria provide a ground for identifying the forms of state governance of the Baltic States.

Table 3: Government accountability

State	Articles of the Constitutions
Estonia	The Parliament decides on votes of no-confidence in the Government of the Republic, the Prime Minister or individual ministers; the Government of the Republic must resign when the Parliament expresses no confidence in the Government or the Prime Minister. *Constitution of the Republic of Estonia, Articles 65 (13), 92 (3).*
Latvia	The Prime Minister and other Ministers must have the confidence of the Parliament and they are accountable to the Parliament for their actions. If the Parliament expresses no confidence in the Prime Minister, the entire Government must resign. *Constitution of the Republic of Latvia, Article 59.*
Lithuania	The *Seimas* (Parliament) supervises the activities of the Government, and may express non-confidence in the Prime Minister or individual Ministers. *Constitution of the Republic of Lithuania, Article 67.*

Thus, at least on the theoretical level the form of state governance of the Baltic States is the same – *a parliamentary republic*. In none of these states is the government politically accountable to the President of the state. It means that not only in Latvia and Estonia, but also in Lithuania (where the Head of State is elected directly), the President may not, without the majority of the parliament, decide on the fate of the Government.

It needs to be noted that even if one acknowledges that the Baltic States are parliamentary republics, *de jure* the contents of the powers of the Presidents of these states may be different. The data on the powers of the Presidents of the Baltic States

[15] MESONIS Gediminas. *Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje.* Vilnius, 2003, p. 69–71.

2472_Iuridica_4_11.indd 81 7.8.12 11:18

in certain areas of their activity, as presented in Table 4, fully illustrates that a formal theoretical abstraction – the *parliamentary governance form* – does not yet mean the sameness of the powers of the Heads of States.

Thus, it has been mentioned that the Governments of the Baltic States are not politically accountable to the Presidents, since they are politically accountable to the legislative institutions. This universal generalisation, however, does not mean that the proportion of two-way powers of the Government and the Presidents in the Baltic States is identical. For instance, the President of Latvia, who is elected only in the Parliament, has the constitutional powers (Article 46 of the Constitution of Latvia) to convene extraordinary meetings of the Government of Latvia and personally prepare an agenda for these meetings.[16] Thus, although the President of Latvia may not obligate a minister or the head of the government to vote in one or another way in the context of a concrete question under consideration, however, it is clear that the participation of the Head of State in meetings of the government, as well as his position, may be significant in the course of adopting decisions. It needs to be emphasised that similar powers are enjoyed by neither the Lithuanian, nor Estonian Presidents. In these latter countries, the Presidents do not participate in meetings of the government; neither can they impose on the government any agenda for consideration, nor can they vote with the members of the government when decisions are being adopted.

Table 4: Powers of the Presidents

State	The President's powers to lead the Government	The President's *veto* rights	The President's right to dissolve the Parliament	The President's right to call a referendum
Estonia	Unforeseen	Limited	Limited	Unforeseen
Latvia	EXIST	Limited	Limited	EXIST
Lithuania	Unforeseen	Limited	Limited	Unforeseen

Whatever the form of state governance which exists in the country, the Head of State has the powers to *veto* the laws passed by the parliament. These are the powers that are entrenched in the provisions of the Constitutions. In all the three states in question the entry of a law into force is linked to the signing of the law, as well as the procedure for promulgating laws. The said powers constitute one of the functions of the Heads of States that is based on a long-standing tradition.

There is no doubt that *veto* is to be assessed as an integral part of the checks and balances system. The powers of the President to veto the laws passed by the parliament is *de jure* significant where it is provided that the procedure for overriding this *veto* in the parliament is more complicated than enacting a law. A classic example of the strict

[16] TAUBE Caroline. *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A Study in Comparative Constitutional Law.* Uppsala: Iustus Förlag, 2001, p. 116–117.

2472_Iuridica_4_11.indd 82 7.8.12 11:18

veto model is the United States of America. The 1997 Constitution of the Republic of Poland also provides for the requirement for the qualified majority in order to override the presidential *veto*. In this context it is possible to note at once that the powers of *veto* of the Presidents of the Baltic States are relatively weak. These powers are more comparable to the powers of the Presidents of Germany and the Czech Republic than to those of the Presidents of Poland or the USA. Thus, when a strong majority is formed in the parliament, then the presidential *veto* is overridden *de facto* without difficulty. And conversely, the significance of the presidential *veto* grows only when the parliament is politically fragmented, and, therefore, it is not capable of ensuring even the simple majority necessary in order to override the presidential *veto*.

The Constitution of the Republic of Latvia (Article 71) provides that a law vetoed by the President is enacted by the *Saeima* in accordance with the same procedure as when passing the law for the first time. It needs to be noted that the Constitution of the Republic of Latvia (Article 72) provides for one more power comparable to *veto*. The President of Latvia has the right "to suspend the proclamation of a law for a period of two months". Nevertheless, one should also notice that this suspension is only a specific *"veto"*, as it is related only to the submission of the suspended law to a nationwide referendum. The *Saeima* has an opportunity to avoid a referendum only by adopting a corresponding law repeatedly, and only by two-thirds of the qualified majority of all the members of the Parliament. Thus, the President of Latvia, in this case, similarly, enjoys the relatively extensive powers, if compared to his counterparts in Lithuania and Estonia.

The President of the Republic of Estonia can only evaluate acts that have been submitted to him for promulgation. He can contest the legislator's inactivity only if the norm, which has not been passed, should be included namely in the contested legal act or is essentially related to the act.[17] Analogous powers are also conferred on the Head of the State of Lithuania. The *veto* powers of the President of the Republic of Lithuania are entrenched in Articles 71 and 72 of the Constitutions of the Republic of Lithuania. Within ten days of receiving a law adopted by the *Seimas*, the President of the Republic of Lithuania either signs and officially promulgates the law, or refers it back to the *Seimas* together with relevant reasons for reconsideration.

If the law adopted by the *Seimas* is not referred back and is not signed by the President of the Republic within the specified period, the law comes into force after it is signed and officially promulgated by the Speaker of the *Seimas*. The *Seimas* may consider anew and adopt the law which has been referred back by the President of the Republic. The law reconsidered by the *Seimas* is deemed adopted provided the amendments and supplements submitted by the President of the Republic were adopted or if more than 1/2 of all the members of the *Seimas* voted for the law.[18]

When speaking about the powers of the Presidents to call national referendums, at this point one may distinguish Latvia. In Lithuania and Estonia such powers

---

[17] Report of the Supreme Court of the Republic of Estonia (editor E. Jarašiūnas) *Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurispudence.* Vilnius: Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 2009, p. 479.

[18] TAUBE Caroline. *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A Study in Comparative Constitutional Law.* Uppsala: Iustus Förlag, 2001, pp. 152–155.

2472_Iuridica_4_11.indd 83 7.8.12 11:18

belong exceptionally to the Parliaments – the *Seimas* and the *Riigikogu*. In Latvia, as mentioned, the President may suspend the entry of a law into force and submit that law to a referendum. A significant fact is that in Latvia the President of the State may also initiate a "specific" referendum on the dissolution of the *Saeima*. Such a possibility for the first time in the history of Latvia was realised in 2011. President *Valdis Zatlers* initiated a referendum on the dissolution of the Parliament. In the referendum the nation gave its assent to an pre-term election and the *Saeima* was dissolved. The President of Lithuania may, in one-person, dissolve the Lithuanian *Seimas* only in the context of the circumstances provided for in the Constitution. Article 58 of the Constitution of the Republic of Lithuania provides for two circumstances in which the President acquires the right to dissolve the *Seimas*. Pre-term elections to the *Seimas* may be announced by the President of the Republic: (1) if the *Seimas* fails to adopt a decision on the new programme of the Government within 30 days of its presentation, or if the *Seimas* two times in succession gives no assent to the programme of the Government within 60 days of its first presentation; (2) on the proposal of the Government, if the *Seimas* expresses direct no-confidence in the Government. It is evident that the formal – *de jure* – powers of the President of Lithuania to dissolve the *Seimas* are *de facto* to be assessed as hypothetical possibilities, therefore, it is not surprising that during the period of validity of the 1992 Constitution of Lithuania, actually, there was no such a possibility in practice.

It also needs to be mentioned that, besides the powers that have already been mentioned, the Presidents of the Baltic States enjoy various constitutional rights of initiative. Still in this case the outcomes of an initiative directly depend on the subjects who have powers to realise such initiatives. To take an example, in Estonia there was a long-lasting discussion whether it would be worth establishing the Constitutional Court. This idea was actively propagated by an extremely, both domestically and abroad, popular President *Lennart Meri.*[19] The idea was launched officially in 2001 by the then President of Republic, *Lennart Meri*, using his right to initiate a constitutional amendment under Article 78 of the Constitution. So far, however, the initiative has not to been welcomed by the legislative body, and the Supreme Court itself has expressed a negative attitude to the idea.[20]

One is also to note one more aspect which relates to a possibility of initiating impeachment proceedings against Presidents of the state. A possibility of impeachment is provided for in the Constitutions of all the three states under discussion. Impeachment proceedings themselves may differ in details, but the principle is that the fate of Presidents of the Baltic States in potential impeachments, for the greatest part, depends on the will of the Parliaments.[21] In this context, it is noteworthy that in 2004, in Lithuania, a directly elected President of the State *Rolandas Paksas* was, as a result of

---

[19] This President of the Republic of Estonia was so popular that after his death the Tallinn International Airport in the capital of Estonia was named after him.

[20] MARUSTE Rait. Court Models and Procedures: Should Estonia Change? In SMITH Eivind. (ed.) *The Constitution as an Instrument of Change.* Stockholm: SNS Förlag, 2003, p. 153.

[21] LUCHTERHANDT Otto. Die Amtsenthebung des Staatspräsident im Spannungsfeld von Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. Šileikis Egidius (ed.) *Verfassungsentwicklung in Litauen und Polen im Kontext der Europäisierung.* Vilnius: LMPA, 2010, pp. 172–173.

2472_Iuridica_4_11.indd 84 7.8.12 11:18

the impeachment proceedings, removed from office by the *Seimas*. This was the first time a European head of state has been successfully impeached.

G. Sartori refers to a manner of presidential elections as an important political aspect, but acknowledges that the electoral procedure says nothing about real powers of the President.[22] And in this aspect he is right. Speaking about the relation of the manner of presidential elections and the presidential powers in the Baltic States, one can observe that on the *de jure* level the two sides are "non-communicating vessels". While analysing the scope of constitutional powers of the Presidents of these states and while attempting to relate them to the electoral procedure, one can notice certain contradictory aspects. More than often the Presidents elected in the parliament, in one or another area of their powers, are more influential than the Presidents elected directly. In still other cases, the powers are identical or very similar.

In terms of the *de facto* scope of presidential powers, the electoral factor is to be deemed not to be decisive either. This is to be linked to the personality of a concrete elected President, as well as to concrete political majority in the parliament. The circumstance that the President is elected directly creates only theoretical preconditions to maintain that in that particular state the President enjoys more powers and has greater influence. The history of the Baltic States provides evidence in relation to the said situation. The Presidents of the states, elected in each country by the same manner, have expressed themselves in the legal and political areas quite differently. It will suffice to compare *Lennart Meri* with *Arnold Rüütel* in Estonia, *Guntis Ulmanis with Vaira Vīķe-Freiberga* in Latvia, and *Valdas Adamkus* with *Dalia Grybauskaitė*, or *Algirdas Brazauskas* with *Rolandas Paksas*, in Lithuania. All of them were elected in their countries in accordance with the same electoral procedure, however, their influence in the system of state powers, as well as their international prestige, definitely differ, although in each country the Presidents followed *de jure* the same powers.

CONCLUSIONS

While summing it up, it is possible to hold that the Baltic States, even though they are more often than not presented as one geopolitical region, appear to be quite distinctive in terms of their constitutional regulation. Lithuania and Estonia have maintained the validity of the Constitutions adopted by referendums in 1992 following the restoration of their statehood. The Republic of Latvia has upheld the validity of the pre-war amended Constitution adopted in 1922.

The procedure for the election of Presidents of the Baltic States and the main powers of the Presidents of these states are entrenched namely in the respective constitutions. Only the President of the Republic of Lithuania is elected directly by the nation. Presidents of Latvia and Estonia are elected indirectly. In Latvia, the Head of State is elected by the *Saeima* (Parliament). In Estonia, the possibility of electing a President is, likewise, conferred on the Parliament (*Riigikogu*). However, the Constitution of Estonia

[22] SARTORI Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes.* New York: New York University Press, 1997, pp. 83–84.

2472_Iuridica_4_11.indd 85 7.8.12 11:18

provides that if the Parliament of the state fails to elect a President, the election is, then, held by the Electoral Assembly, which is composed of the representatives of the *Riigikogu* and municipalities of the Republic of Estonia. Thus, Presidents of the Baltic States are elected in different ways, and their *de jure* constitutional powers also differ.

In all the three Baltic States the Presidents act in the framework of parliamentary republics. The President of Latvia may participate in meetings of the Government, preside over such meetings, and prepare a governmental agenda. In Lithuania and Estonia, the Presidents do not participate in meetings of the Government, they may not provide the content of a governmental agenda, nor have they the right to vote as a member of the Government.

The Head of none of the Baltic States may unilaterally call national referendums (a certain exception is the President of the Republic of Latvia), and all of the Heads of States have constitutionally limited possibilities of dissolving the parliaments. In all of the three Baltic States the presidential *veto* may be overridden in the respective parliament by a simple majority of votes. Thus, the *veto* powers in the Baltic States are to be assessed as weak.

The attempts of political scientists to link the scope of the powers of Presidents of the Baltic States to the form of the election of these Presidents are hardly grounded. The d*e jure* powers of Presidents of these states are entrenched in the Constitutions and they are not related to the manner of the election of Presidents. As a result, for example, the President of Latvia, who is elected by the Parliament, enjoys relatively more extensive *de jure* powers, if compared to the President of Lithuania, who is elected in direct and universal elections. Likewise, the manner of electing a President should not be linked to the political influence of the President. The experience of the development of the institute of the President of each Baltic State illustrates that even the Presidents elected by means of the same form of elections differ in terms of their political – *de facto* – influence. The scope and content of these powers bear no direct relation to the manner of presidential elections.

Shrnutí

V rámci shrnutí je možné konstatovat, že baltské státy, které jsou velmi často zahrnovány do jednoho geopolitického regionu, se poměrně zásadně liší svými ústavními úpravami. Litva a Estonsko zachovaly v platnosti ústavy schválené v referendech v roce 1992, která následovala po obnovení jejich státnosti. Lotyšská republika zachovala po změnách platnost předválečné ústavy schválené v roce 1922.

Způsob volby prezidenta jednotlivých baltských států a jeho hlavní pravomoci jsou upravené jednotlivými ústavami. Pouze prezident Litevské republiky je volen přímo lidem. Prezidenti Lotyšska a Estonska jsou voleni nepřímo. V Lotyšsku prezidenta volí *Saeima* (Parlament). Stejně tak je v Estonsku volba prezidenta svěřena parlamentu (*Riigikogu*). Avšak estonská ústava stanoví, že v případě, kdy se parlamentu nepodaří prezidenta zvolit, provede volbu Volební shromáždění, které je složené ze zástupců *Riigikogu* a estonských obcí. Prezidenti baltských států tak jsou voleni různými způsoby a jejich ústavní pravomoci se také liší.

Vše všech třech baltských státech je postavení prezidenta vymezeno rámcem parlamentní republiky. Lotyšský prezident se může účastnit schůzí vlády, předsedat jim a připravovat jejich program. V Litvě a Estonsku se prezidenti nemohou schůzí vlády účastnit, nemají žádný vliv na vládní agendu, ani nemají právo hlasovat jako členové vlády.

2472_Iuridica_4_11.indd 86 7.8.12 11:18

Hlava žádného z baltských států nemůže samostatně vyhlásit celostátní referendum (s jistou výjimkou v případě prezidenta Lotyšské republiky), a všichni prezidenti jsou ústavou omezeni v možnosti rozpustit parlament. Ve všech třech baltských státech je možné prezidentské veto přehlasovat prostou většinou hlasů. Právo veta tak je v baltských státech považováno za slabé.
Pokusy politologů najít souvislost mezi pravomocemi prezidentů baltských států a způsobem jejich volby jsou jen málo podložené. Pravomoci prezidentů jsou zakotvené v ústavách a nemají žádnou souvislost se způsobem volby. Výsledkem je, například, že lotyšský prezident, který je volen parlamentem, je vybaven relativně širokými pravomocemi, v porovnání např. s litevským prezidentem, který je volen ve všeobecných přímých volbách. Podobně by neměl být způsob volby spojován s politickým vlivem prezidenta. Zkušenosti s vývojem instituce prezidenta v baltských státech ukazují, že dokonce prezidenti volení stejným způsobem se liší ve svém faktickém vlivu. Rozsah a podoba prezidentských pravomocí nemá žádnou přímou souvislost se způsobem volby.

Key words: Baltic States, president, parliament, constitution, election, checks and balances system, *veto* right, referendum

Klíčová slova: baltské státy, Pobaltí, prezident, parlament, volby, systém brzd a protiváh, dělba moci, právo veta, referendum

2472_Iuridica_4_11.indd 87 7.8.12 11:18

VOLBA PREZIDENTA POLSKÉ REPUBLIKY A JEHO ÚSTAVNÍ POZICE

IWONA WRÓBLEWSKA*

I. ÚVODEM

Základní prvky ústavního systému Polské republiky vykazují celou řadu znaků známých z ústav dalších evropských států. Uspořádání vztahů mezi polskými nejvyššími ústavními orgány je v polské teorii popisováno nejčastěji jako varianta nebo také racionalizace parlamentní formy vlády.[1] Méně často se můžeme setkat se stanovisky, podle nichž skutečnost, že prezident je volen přímo a má vliv na složení vlády, přesouvá polský model mezi varianty prezidentské formy vlády. Více argumentů hovoří pro správnost prvého názoru. Hlavní ideou mající vliv na podobu vztahů mezi nejvyššími orgány je zásada vyvažování moci, což je patrné především na skutečnosti, že vláda jmenovaná hlavou státu musí mít podporu v parlamentu. Kromě toho, ve vztazích mezi prezidentem a parlamentem je výrazná převaha druhého z obou orgánů, a především dolní komory, tedy Sejmu. Celkové ukotvení prezidenta republiky v ústavním systému mu nedává pravomoci k samostatné realizaci moci výkonné. A to tím spíše, že čl. 146 odst. 2 Ústavy určuje prostřednictvím zbytkové klauzule převahu Radě ministrů, které náleží pravomoci nepřiznané výslovně jinému orgánu. Na tomto místě je předem třeba rovněž uvést, že současná ústava, v porovnání s předchozími úpravami, v několika směrech postavení prezidenta oslabila, jak bude ještě ukázáno dále. Hlava státu naproti tomu získala celou řadu nástrojů zakotvující její postavení jako arbitra, zejména ve vztahu k parlamentu.

Počátky instituce prezidenta se v Polsku objevují spolu s Březnovou ústavou z roku 1921, která jí upravovala v rámci klasické parlamentní formy vlády. Dubnová ústava z roku 1935 významně posilovala pravomoci hlavy státu, posouvajíc systém do podoby poloprezidentské, s výrazně posíleným postavením prezidenta. V letech 1939–1990 byl úřad prezidenta zachován pouze v exilovém státním zřízení. Monokratická funkce hlavy státu, prezidenta, existovala také krátce v období PLR. Po roce 1952 ale byl monokratický úřad prezidenta nahrazen po sovětském vzoru kolektivním orgánem v podobě Státní rady. Obnova monokratického úřadu v dubnu 1989 byla výsledkem

* Autorka působí na Fakultě práva a správy Univerzity Mikuláše Koperníka v Toruni a na pobočce Gdaňské vysoké školy humanitní v Koszalině. Text tohoto článku přeložil JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

[1] Viz WITKOWSKI, Zbigniew. Prezident Rzeczypospolitej. In WITKOWSKI, Zbigniew, WRÓBLEWSKA, Iwona. *Prawo konstytucyjne.* Toruń: Tonik, 2011.

2472_Iuridica_4_11.indd 89 7.8.12 11:18

dohod „Kulatého stolu“.[2] O rok později byla zakotvena zásada přímé volby prezidenta ve všeobecných volbách. Tyto dva poslední principy zůstaly zachovány také v tzv. Malé ústavě, tedy v ústavním zákonu ze 17. října 1992 o vzájemných vztazích mezi zákonodárnou a výkonnou mocí Polské republiky a o územní samosprávě. Stejně tak jsou zakotveny v Ústavě z 2. dubna 1997.[3]

Zásada přímých voleb prezidenta bývá právní doktrínou kritizována jako vybočující z celku systémového řešení ústavy z roku 1997. Ústavní úprava vyznačující se oslabenými pravomocemi svěřenými prezidentu republiky, které mu neumožňují provádět samostatnou politiku, je označována jako charakteristická pro parlamentní systém a jeho varianty. Přímá volba naopak zapadá do řešení odpovídajících modelům prezidiálním. Samozřejmě, při zavádění přímé volby hlavy státu do polského ústavního systému bylo vzorem uspořádání francouzské V. republiky. Toto řešení mělo svou rovinu politickou i personální, a jeho důsledky v celkovém kontextu ústavního systému nebyly důkladně promyšlené. Obnovení instituce prezidenta v roce 1989 bylo symbolem systémových změn, které v Polsku probíhaly. Svěření volby do rukou všech občanů bylo vykládáno jako posílení demokratického charakteru probíhajících změn. Pozdější rozhodnutí Národního shromáždění (orgánu tvořeného oběma komorami parlamentu jednajícími na společné schůzi, kterému bylo svěřeno schválení Malé ústavy) o zachování této formy voleb bylo motivováno také politicky. Při zavedení všeobecných přímých voleb do současného ústavního uspořádání tvůrci ústavy z 2. dubna 1997 uznali, že lidu nemají být odebírány jednou přiznané kreační pravomoci. A to tím spíše, že byly lidem schváleny v ústavním referendu a akceptovány účastí v následujících volbách.

II. PRINCIPY VOLEB A JEJICH ORGANIZACE

Základní právní principy prezidentských voleb jsou obsažené v Ústavě, podrobná úprava je obsažena v oddíle pátém volebního kodexu, zákona ze dne 5. ledna 2011.[4] Jeho přijetí bylo dlouho očekávaným přelomem v oblasti úpravy volebního práva. Tradičně totiž byl v Polsku každý typ voleb upraven samostatným zákonem. Volební kodex obsahuje regulaci, která je společná pro všechny druhy voleb (tedy do Sejmu, Senátu, Evropského parlamentu, orgánů samosprávy, přímé volby představitelů obcí, a na závěr také prezidenta republiky). V případě voleb prezidenta republiky Kodex převzal většinu ustanovení z předcházejícího zákona ze dne 27. září 1990 o volbě prezidenta. Tento zákon byl v průběhu 20 let mnohokrát, a nezřídka velmi zásadně novelizován.

---

[2] SŁOMKA, Tomasz. *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie prawno porównawcze.* Warszawa: ASPRA-JR, 2005.

[3] Normativních a praktických aspektů pozice prezidenta v současném polském ústavním systému se týkají např. následující práce: CHORĄŻEWSKA Anna, *Model prezydentury* w *praktyce politycznej* po *wejściu* w *życie Konstytucji RP* z 1997 r. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2008 nebo MOJAK, Ryszard. *Model prezydentury w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* In GRZYBOWSKI, Marian (ed.): *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006.

[4] Více na téma voleb prezidenta republiky viz: WITKOWSKI, Zbigniew. Prezident Rzeczypospolitej. In WITKOWSKI, Zbigniew, WRÓBLEWSKA, Iwona. *Prawo konstytucyjne.* Toruń: Tonik, 2011, s. 352–406.

2472_Iuridica_4_11.indd 90 7.8.12 11:18

Zásadní význam měla novelizace z roku 2000, která především přizpůsobovala tehdejší úpravy požadavkům nové Ústavy.

Ústava v čl. 127 odst. 1 prezidentské volby definuje jako všeobecné, rovné, přímé a nařizuje jejich realizaci tajným hlasováním. Volby jsou prováděné na principu absolutní většiny, probíhají tedy ve dvou kolech. Jestliže v prvním kole žádný z kandidátů nezíská nadpoloviční většinu odevzdaných platných hlasů, koná se druhé kolo, v němž se rozhoduje mezi dvěma nejúspěšnějšími kandidáty z kola prvního.

Aktivní volební právo náleží každému polskému občanovi, který nejpozději v den hlasování dosáhl věku 18 let. Hlasovací právo nenáleží osobám, které byly zbavené občanských práv rozsudkem na základě čl. 40 trestního zákoníku, dále osobám, které byly volebního práva zbaveny rozhodnutím Státního tribunálu, a osobám, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům (viz čl. 62 odst. 2 Ústavy a čl. 10 § 2 volebního kodexu).

Prezidentské volby vyhlašuje maršálek Sejmu svým usnesením, v němž rovněž stanoví termíny pro jednotlivé úkony předcházející volbám. Volby musí být vyhlášeny ne dříve než sedm a ne později než šest měsíců před koncem volebního období úřadujícího prezidenta. Volby jsou vyhlašovány na neděli v období nejvýše 100 a nejméně 75 dní před koncem volebního období. V případě, že dojde k uvolnění úřadu prezidenta před uplynutím volebního období, je výše uvedené usnesení třeba vydat do 14 dní od uvolnění funkce a termín voleb je vyhlašován na neděli do 60 dní od vyhlášení voleb (viz čl. 128 odst. 2 Ústavy a čl. 289 § 2 volebního kodexu). Pokud se jedná o druhé kolo voleb, není třeba je vyhlašovat, protože k němu dochází *ex lege* na základě čl. 127 odst. 4, věta druhá Ústavy. Vyhlášení nových voleb je předvídáno pro situace, kdy by se v druhém kole mělo hlasovat pouze o jednom kandidátovi, nebo nebyl žádný kandidát. V takovém případě nařizuje maršálek Sejmu volby na termín ne později, než 14 dní od vyhlášení příslušného usnesení Státní volební komise (čl. 293 volebního kodexu).

Orgány odpovídajícími za organizaci a provedení prezidentských voleb jsou Státní volební komise, obvodní volební komise a okrskové volební komise. Volby probíhají ve volebních okrscích, které jsou vytvořeny jednotným způsobem na území každé obce. Volební kodex počítá s vytvořením zvláštních volebních okrsků a také okrsků pro občany pobývající za hranicemi. V roce 2010 byl v červnových volbách poprvé využit institut hlasování prostřednictvím zmocněnce, které volební kodex připouští ve všech volbách. Tato možnost se týká voličů o vysokém stupni zdravotního postižení a těch, kteří nejpozději v den voleb dosáhli věku alespoň 75 let. Voliči žijící v zahraničí a zdravotně postižení voliči pobývající v Polsku mohou hlasovat korespondenčně.

III. NOMINACE KANDIDÁTŮ A PODMÍNKY ZVOLENÍ

Kandidát na prezidenta musí mít podporu nejméně 100 tisíc občanů oprávněných volit do Sejmu. Nominace a vedení volební kampaně jsou svěřené výlučně volebnímu výboru. Ten může být v prezidentských volbách vytvořen pouze voliči (čl. 84 § 3 volebního kodexu). Složen musí být přinejmenším z 15 polských občanů oprávněných volit do Sejmu. Poté, co výbor shromáždí alespoň 1000 podpisů

2472_Iuridica_4_11.indd 91 7.8.12 11:18

oprávněných voličů podporujících kandidáta, zmocněnec výboru jej registruje u Státní volební komise. Výbor musí být registrován nejpozději 55 dní a kandidát výboru nejpozději 45 dní před volbami. Přílohou podání o registraci výboru je písemný souhlas kandidáta se svou nominací a vznikem výboru, k podání o registraci kandidáta je třeba připojit seznam občanů podporujících kandidaturu. Stažení vyslovené podpory nemá žádné právní důsledky. Státní volební komise ověřuje splnění podmínek pro registraci výboru i to, zda kandidát splňuje podmínky volitelnosti stanovené Ústavou a volebním kodexem. Proti usnesení Státní volební komise o odmítnutí registrace výboru či kandidáta může volební zmocněnec podat stížnost k Nejvyššímu soudu, jehož rozhodnutí je v těchto věcech konečné.

Výše popsaný systém je právní doktrínou kritizovaný. Volební praxe v letech 1990 a 1995 ukázala, že zavedený systém vytváří riziko porušování zákona v podobě kupování či falšování hlasů, a že samotná hranice 100 tisíc hlasů nedostatečně chrání před neseriózními či náhodnými kandidáty. Určitou ochranou před zneužitím mohou být ustanovení bránící shromažďování podpisů při užití hrozby, podvodu nebo prostředků jakéhokoliv nátlaku směřujícího k získání podpisu, a také zákaz kupování podpory pro kandidáta (čl. 106 volebního kodexu).

Podmínky pasivního volebního práva v prezidentských volbách jsou stanoveny v Ústavě a volebním kodexu. Kandidát musí dosáhnout věku alespoň 35 let, být polským občanem a mít plná volební práva do Sejmu. Vyloučena je tedy kandidatura osob zbavených veřejných práv na základě pravomocného rozsudku ukládajícího trest dle čl. 40 trestního zákoníku nebo osoby zbavené volebních práv pravomocným rozhodnutím Státního tribunálu, a také osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům. V literatuře se lze setkat s názorem, podle kterého by státní občanství vyžadované v prezidentských volbách mělo být v Ústavě omezeno pouze na případy občanství získaného narozením. Možnost kandidovat nemá osoba, která již prezidentský úřad zastávala po dvě volební období, přičemž tato období na sebe nemusela navazovat. Kandidovat nemůže také osoba, která byla pravomocným rozsudkem odsouzena k trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin stíhaný na základě veřejné žaloby nebo úmyslný daňový trestný čin. Na základě zákona ze dne 18. října 2006 o zveřejňování informací o dokumentech orgánů státní bezpečnosti z let 1944–1990 a o obsahu těchto dokumentů, kandidát narozený před 1. srpnem 1972 má povinnost učinit lustrační prohlášení, jehož obsah je zveřejněn. Vyhodnocení oznámení učiněného kandidátem, že pracoval, vykonával službu nebo spolupracoval s orgány státní bezpečnosti je v rukou voličů, ale nevylučuje samo o sobě možnost kandidování. Naproti tomu pravomocné rozhodnutí soudu potvrzující, že kandidát ve svém lustračním prohlášení lhal, znamená pro danou osobu zbavení pasivního volebního práva na úřad prezidenta na deset let.

V souladu s ustanoveními Ústavy je prezidentem Polské republiky zvolen ten kandidát, který získá více než polovinu odevzdaných platných hlasů. V případě, že žádný z kandidátů této většiny nedosáhne, koná se 14 dní po prvém hlasování druhé (tzv. balotáž). Zatímco pro 1. kolo Ústava nestanoví maximální počet kandidátů, do 2. kola postupují dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního. Ve druhém kole je zvolen ten kandidát, který získá více hlasů, než jeho protivník. Doposud se v prezidentských volbách konalo 2. kolo v letech 1990 (L. Wałęsa porazil S. Tymińského), 1995 (A. Kwaśniewski

2472_Iuridica_4_11.indd 92 7.8.12 11:18

porazil L. Wałęsu), 2005 (L. Kaczyński porazil D. Tuska) a 2010 (B. Komorowski porazil J. Kaczyńského). Naproti tomu v roce 2000 zvítězil A. Kwaśniewski již v prvém kole. Jestliže by kterýkoliv z kandidátů pro druhé kolo volby stáhl svůj souhlas s kandidaturou, ztratil by volební právo nebo by zemřel, nastupuje na jeho místo další kandidát v pořadí. Hlasování se v takovém případě posouvá o 14 dní.

IV. OVĚŘOVÁNÍ PLATNOSTI VOLEB

V Polsku byl zvolen model soudní kontroly platnosti voleb, přičemž tento úkol je jak v prezidentských, tak i parlamentních volbách svěřen Nejvyššímu soudu. Toto řešení funguje od roku 1995, dříve platnost prezidentské volby ověřovalo Národní shromáždění. V procesu ověřování platnosti voleb lze rozlišit dvě fáze: nejdříve Nejvyšší soud rozhoduje o volebních námitkách, pokud byly podány, a následně *ex officio* ověřuje platnost voleb.

Volební námitku může vznést každý volič tvrdící, že došlo k deliktu proti volebnímu právu nebo porušení předpisů volebního kodexu týkajících se hlasování, určení výsledků hlasování nebo výsledků voleb. Právo vznést volební námitku náleží také zmocněnci volebního výboru a předsedovi příslušné volební komise. Toto právo je podmíněno tím, že porušení předpisů volebního práva mělo vliv na výsledek voleb. Námitka musí být Nejvyššímu soudu podána písemně do tří dnů od ohlášení výsledků voleb. V námitce je třeba formulovat, v čem porušení předpisů spočívalo a uvést důkazy pro svá tvrzení. O volební námitce rozhodují tři soudci Nejvyššího soudu usnesením, v němž vyjádří, zda je námitka důvodná a zda porušení předpisů mělo vliv na výsledek voleb. V případě, že porušení předpisů má charakter trestného činu, má Nejvyšší soud povinnost neprodleně o této skutečnosti informovat Generálního prokurátora.

Rozhodnutí o platnosti voleb činí Senát pracovního práva, práva sociálního zabezpečení a veřejných záležitostí Nejvyššího soudu, a to na základě zprávy Státní volební komise a výsledků případných řízení o volebních námitkách. Jednání se účastní Generální prokurátor a předseda Státní volební komise. Nejvyšší soud rozhoduje usnesením do 30 dnů od okamžiku, kdy Státní volební komise zveřejnila výsledky voleb. Toto usnesení je vyhlašováno v Dzienniku Ustaw (viz čl. 324 volebního kodexu).

V. VOLEBNÍ OBDOBÍ A NÁSTUP DO FUNKCE PREZIDENTA

Prezident Polské republiky je v současné době volen na 5 let. Ve volbách v roce 1989 bylo stanoveno šestileté funkční období. Zároveň je stanoveno, že nikdo nemůže vykonávat funkci prezidenta více, než dvakrát. Případná dvě volební období nemusí následovat po sobě. Funkční období je úzce svázáno s osobou, která funkci prezidenta vykonává. To znamená, že funkční období končí v okamžiku, kdy daná osoba přestává vykonávat funkci, a to bez ohledu na příčiny, z jakých se tak děje.

Funkční období hlavy státu začíná dnem převzetí funkce. Tím je den složení slibu Národnímu shromáždění, jak je definován v čl. 130 Ústavy. Volební kodex stanoví,

2472_Iuridica_4_11.indd 93 7.8.12 11:18

že slib je skládán poslední den funkčního období odstupujícího prezidenta. Dojde-li však k předčasnému uvolnění úřadu skládá nově zvolený prezident slib do sedmi dnů od ověření platnosti voleb (viz čl. 291 volebního kodexu). Odmítnutí složení slibu nebo jeho složení v jiné, než ústavně předepsané formě, má za následek nemožnost výkonu funkce hlavy státu.

VI. ZÁNIK FUNKCE PREZIDENTA

K zániku funkce prezidenta republiky dochází uplynutím volebního období. Čl. 131 odst. 2 Ústavy upravuje mimořádné situace, za nichž dochází k uvolnění úřadu prezidenta před koncem volebního období (tzv. *sede vacante*). Jsou to: smrt hlavy státu, vzdání se funkce, rozhodnutí o neplatnosti volby nebo jiné důvody nenastoupení do funkce po volbě, rozhodnutí o trvalé nezpůsobilosti vykonávat funkci ze zdravotních důvodů učiněné Národním shromážděním, a odvolání z funkce rozhodnutím Státního tribunálu. Tyto situace mají charakter překážek trvalých a neodstranitelných. Jestliže dojde k uvolnění úřadu prezidenta republiky, jeho povinnosti plní do zvolení nového prezidenta maršálek Sejmu. V případě, že by je nemohl vykonávat, nastupuje na jeho místo maršálek Senátu. Důvodnost zakotvení náhradního výkonu prezidentské funkce se potvrdila po událostech, k nimž došlo 10. dubna 2010. Na místo tragicky zemřelého prezidenta L. Kaczyńského mohl nastoupit maršálek Sejmu B. Komorowski, a tím zajistit kontinuitu ve výkonu pravomocí prezidenta.[5]

Ústava rovněž počítá s existencí dočasných překážek, kdy úřad prezidenta zůstává obsazený (tzv. *sede plena*), ale které nejsou výslovně označené. Vychází se z toho, že se týkají tzv. nemožnosti faktické, tedy např. prodlužující se nemoci. Problému dočasného zastupování hlavy státu, přesněji „pověření dočasného výkonu funkce prezidenta", se týkají dvě procedury. V rámci prvé z nich úřadující prezident sám informuje maršálka Sejmu, že nemůže dočasně vykonávat svou funkci. Druhá se týká situace, kdy prezident není schopen maršálka Sejmu o překážkách ve výkonu funkce informovat. Tehdy o jejich existenci rozhoduje na návrh maršálka Sejmu Ústavní tribunál, který maršálka Sejmu dočasně pověřuje výkonem funkce prezidenta. Pokud se jedná o rozsah pravomocí vykonávaných zastupující osobou, není Ústavou, s výjimkou zákazu zkrácení volebního období Sejmu, nijak stanoven. Zdá se, že s ohledem na zásadní rozdíl v politické legitimaci hlavy státu a maršálka Sejmu či Senátu, je zástupce povinen omezit se na činění rozhodnutí, které jsou v rámci běžné agendy nezbytná.

VII. NESLUČITELNOST FUNKCÍ A STŘET ZÁJMŮ

Ústava Polské republiky z roku 1997 definuje pojem neslučitelnosti velmi široce. Vedle nemožnosti spojit prezidentskou funkci s výkonem zastupitelského mandátu, vylučuje čl. 132 výkon jakékoliv úřední nebo jiné veřejné funkce. Výjimka

[5] Tento problém je podrobně popsán zde: ZUBIK, Marek. Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum. *Przegląd Sejmowy.* 2010, nr 5, s. 71–90.

2472_Iuridica_4_11.indd 94 7.8.12 11:18

se týká pouze těch funkcí, které „jsou spojeny přímo s vykonávaným úřadem“, a tedy jejich plnění je prezidentu svěřeno z moci zákona. Jedná se např. o *ex officio* předsedání Kapitule Řádu Bílého orla nebo Kapitule Řádu Znovuzrození Polska, jak stanoví zákon o řádech a vyznamenáních.

Od zásady neslučitelnosti funkcí je třeba odlišit pravidla stanovená v zákoně ze dne 21. července 1997 o omezení hospodářské činnosti osob vykonávajících veřejné funkce. Jedno z těchto pravidel ukládá uvedeným osobám povinnost předkládat 1. předsedovi Nejvyššího soudu prohlášení o svém majetkovém stavu a o eventuální hospodářské činnosti realizované manželem.

Ústava nestanoví, o jaký úřad a jaké funkce se jedná. Je tedy třeba přijmout, že vyloučen je souběžný výkon aktivit jak veřejných, tak i soukromých, zvláště těch, které přinášejí zisk. Zahrnutá je také každá vedoucí funkce, tedy taková, která zahrnuje prvek podřízenosti. Neslučitelnost působí od okamžiku vzniku funkce, tedy v případě prezidenta od okamžiku složení slibu. Osoba zvolená prezidentem musí rezignovat na všechny vykonávané funkce a mandáty. Jestliže tak neučiní, ztrácí je automaticky v okamžiku nástupu do funkce prezidenta. Je třeba zdůraznit, že popsaná zásada nezbavuje prezidenta pasivního volebního práva v parlamentních volbách, a naopak také neznemožňuje poslanci či senátorovi, či nositeli jiné veřejné funkce, ucházet se o úřad prezidenta republiky. Nejčerstvější příklad využití této možnosti nám ukazují poslední prezidentské volby, kdy se B. Komorowski po zvolení prezidentem vzdal 8. července 2010 poslaneckého mandátu.

VIII. ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY A VZTAH K RADĚ MINISTRŮ

V souladu s čl. 10 Ústavy Polské republiky náleží zákonodárná moc Sejmu a Senátu, výkonná moc prezidentovi a Radě ministrů, a soudní moc soudům a tribunálům, čímž ústavní systém země vychází ze zásady dělby moci. Výkonná moc v Polsku je tedy svěřena dualisticky konstruované exekutivě: prezidentovi a Radě ministrů. Kromě výkonných pravomocí Ústava prezidentovi svěřuje také tradiční pravomoci hlavy státu a oprávnění o arbitrážním charakteru.[6] Podrobně je postavení prezidenta upraveno čl. 126 odst. 1 a 2 Ústavy. V souladu s ním je prezident nejvyšším představitelem Polské republiky, garantem trvalosti státní moci, dále bdí nad dodržováním Ústavy, a stojí na stráži suverenity, bezpečnosti a územní integrity státu. Toto ustanovení je základem ústavního postavení prezidenta. Nedává však jakýkoliv základ pro konstruování zvláštních pravomocí hlavy státu (viz usnesení Ústavního tribunálu PR ze dne 20. května 2009, spis. zn. Kpt 2/08). Pravomoci prezidenta jsou zakotvené v konkrétních ústavních nebo zákonných předpisech.

Jak už bylo uvedeno dříve, presumpce pravomocí je v oblasti moci výkonné dána Radě ministrů. Ústava z roku 1997 odstranila silné vazby mezi články exekutivy a podle vzoru ústavy SRN posílila postavení premiéra a oslabila prezidenta. Prezident nemá

[6] Více na toto téma viz: SZYMANEK, Jarosław. *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa: Elipsa, 2009.

2472_Iuridica_4_11.indd 95 7.8.12 11:18

právo jmenování tzv. prezidentské vlády, nemá ani zvláštní vliv na výběr ministrů ve třech resortech: zahraničí, vnitra a obrany. Ztratil také možnost schvalovat změny ve vládě, v současné době platí, že „musí“, nikoliv jako dříve, že „může“ přijmout návrh premiéra v této záležitosti.

Rozdílný výklad ústavních předpisů v záležitosti vzájemných vztahů mezi dvěma centry výkonné moci vedl v roce 2008 k závažnému kompetenčnímu sporu. Hlavní spor mezi prezidentem a předsedou Rady ministrů se týkal otázky, kdo z nich je oprávněný reprezentovat Polskou republiku na jednáních Evropské rady a předkládat postoje státu. Kompetenční spor byl rozhodnut výše uvedeným usnesením Ústavního tribunálu. V prvé řadě bylo zdůrazněno, že prezident, Rada ministrů a předseda Rady ministrů při vykonávání svých ústavně stanovených úkolů a pravomocí, včetně zahraniční politiky, mají povinnost řídit se zásadou spolupráce (čl. 133 odst. 3 Ústavy). Účelem spolupráce je zajištění jednotnosti opatření činěných jménem Polské republiky ve vztazích s Evropskou unií a jejími institucemi. Prezident, jako nejvyšší představitel státu, může rozhodnout o své účasti na konkrétním jednání Evropské rady, jestliže to uzná za potřebné z hlediska realizace svých úkolů uvedených v čl. 126 odst. 2 Ústavy. Nicméně je to Rada ministrů, kdo rozhoduje o stanovisku Polské republiky a je to předseda Rady ministrů, kdo Polskou republiku reprezentuje na jednání Evropské rady a prezentuje tam její stanovisko. Účast prezidenta na takovém jednání vyžaduje jeho spolupráci s premiérem a příslušným ministrem. Ústavní tribunál své rozhodnutí opřel o ustanovení čl. 146 odst. 1 Ústavy, podle něhož Rada ministrů provádí vnitřní i zahraniční politiku státu. Stanovil, že tento orgán je ve vedoucí pozici v záležitostech vztahů s jinými státy a mezinárodními organizacemi (čl. 146 odst. 4 bod 9 Ústavy). Navíc, Radě ministrů náleží všechny záležitosti státní politiky, které nejsou vyhrazené jiným orgánům (čl. 146 odst 2. Ústavy).

V rámci pravomocí prezidenta realizovaných ve vztahu k druhému článku výkonné moci je třeba na prvém místě zmínit oprávnění spojená s ustavováním Rady ministrů (v tzv. první a třetí variantě sestavování vlády, dle čl. 154 a 155 Ústavy). Prezident přijímá slib nově jmenované vlády. Na návrh premiéra provádí změny ve složení Rady ministrů. Odvolává ministra, jemuž Sejm vyslovil nedůvěru a přijímá demisi vlády. Za zdůraznění stojí fakt, že prezident nemůže samostatně odvolat vládu, ani podat návrh na její odvolání. Dokonce ani skutečnost, že vláda nezískala důvěru Sejmu není podle Ústavy formálním a samostatným důvodem pro odvolání vlády. Prezident má právo podat Sejmu návrh na postavení člena vlády před Státní tribunál a vyvození jeho ústavní odpovědnosti. Ve věcech zvláštního významu může svolat Kabinetní radu, kterou tvoří Rada ministrů za předsednictví prezidenta. Tato rada nemá pravomoci vlády. Jedná se o orgán poradně-konzultační, v němž může prezident vládě předkládat své návrhy a připomínky týkající se politiky státu.

Prezident při realizaci svých pravomocí vydává právní akty. Jedná se právotvorné akty (nařízení se silou zákona vydávaná v době válečného stavu, nařízení a rozhodnutí) a akty nemající takový charakter (usnesení). Podmínkou platnosti právních aktů prezidenta republiky je jejich kontrasignace. Dle současné ústavní úpravy kontrasignuje vždy premiér, čímž na sebe bere politickou odpovědnost vůči Sejmu. Vzhledem k tomu, že neexistuje možnost vyslovit nedůvěru pouze premiérovi, tuto odpovědnost ponese *de facto* celá vláda. Rozhodnutí, zda kontrasignovat či nikoliv je v rukou premiéra.

2472_Iuridica_4_11.indd 96 7.8.12 11:18

Prezident nemá k dispozici žádný právní nástroj, jak premiéra k podpisu donutit. Kontrasignován může být dle Ústavy pouze písemný akt (viz čl. 144 odst. 2 Ústavy).

Nutnost kontrasignace je zásadním pravidlem, což znamená, že výjimky z něj musí být stanoveny přímo Ústavou. Osobní oprávnění hlavy státu, tedy prerogativy, jsou vyjmenovány v čl. 144 odst. 3 Ústavy. Je třeba zdůraznit, že i přes oslabení postavení prezidenta v současné Ústavě je rozsah prerogativ i nadále velmi široký. Týkají se zvláště vztahů hlavy státu s parlamentem, otázek spojených s ustavováním a odpovědností vlády a ministrů, ustavováním stanovených státních orgánů a tradičních pravomocí hlavy státu. Podoba prerogativ byla určena takovým způsobem, aby umožňovala prezidentu republiky samostatné působení jako rozhodce, prostřednictvím uplatňování vlivu na složení a fungování moci zákonodárné a soudní. V oblasti moci výkonné vyžaduje plnění úkolů a pravomocí prezidenta v zásadě shodu s vládou a získání kontrasignace ze strany premiéra.[7]

IX. PRAVOMOCI PREZIDENTA VŮČI MOCI ZÁKONODÁRNÉ

Prezident vyhlašuje volby do Sejmu a Senátu a svolává ustavující schůzi obou komor. Jmenuje také nejstarší členy komor předsedajícími pro ustavující schůze. Určitým druhem prerogativy je možnost zkrácení volebního období Sejmu formou nařízení v případech určených Ústavou. Obligatorní zkrácení volebního období hlavou státu nastupuje v případě neustavení vlády po třech pokusech (čl. 155 odst. 2 Ústavy). Fakultativní zkrácení volebního období Sejmu se týká případu, kdy návrh zákona o státním rozpočtu není schválen do čtyř měsíců od jeho předložení (čl. 225 Ústavy). Prezident se účastní zákonodárného procesu. Má právo zákonodárné iniciativy a právo předkládat pozměňovací návrhy ke svým návrhům zákona. Před podepsáním zákona může využít alternativně jeden ze dvou nástrojů. Může zákon vetovat nebo se obrátit na Ústavní soud s žádostí o posouzení jeho souladu s Ústavou. Prezidentské veto může být přehlasováno 3/5 hlasů za přítomnosti alespoň jedné poloviny všech poslanců. Před rokem 1997 se jednalo o většinu 2/3. Prezident může se souhlasem Senátu vyhlásit celostátní referendum. Může se obracet se svými zprávami na Sejm, Senát nebo Národní shromáždění. Sejmu navrhuje jmenování předsedy Polské národní banky.

X. PRAVOMOCI PREZIDENTA VŮČI MOCI SOUDNÍ

Prezident jmenuje soudce na návrh Nejvyšší soudní rady a přijímá jejich slib. Další kreační pravomoci ve vztahu k soudní moci, včetně těch, které mají formu prerogativ, jsou jmenování Prvního předsedy a předsedů Nejvyššího soudu, předsedy a místopředsedy Ústavního tribunálu a jednoho člena Nejvyšší soudní rady. Stanoví organizaci činnosti Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Uděluje milosti, s výjimkou osob odsouzených Státním tribunálem. Podává návrhy na přezkoumání ústavnosti normativních právních aktů.

---

[7] V této věci viz: GARLICKI, Lech. Prezydent. In *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Liber, 2011.

2472_Iuridica_4_11.indd 97 7.8.12 11:18

XI. OSTATNÍ PRAVOMOCI PREZIDENTA

Pokud se jedná o pravomoci prezidenta v oblasti zahraničních záležitostí, je třeba si povšimnout, že Ústava z roku 1997, na rozdíl od Malé ústavy z roku 1992, prezidentovi nesvěřuje obecné vedení. To nyní náleží Radě ministrů. Jak už bylo uvedeno výše, je prezident v oblasti zahraniční politiky povinen spolupracovat s premiérem a příslušným ministrem. Vzhledem k tomu, že je však reprezentantem státu navenek, má několik významných pravomocí. V prvé řadě ratifikuje a vypovídá mezinárodní smlouvy, o čemž musí informovat Sejm. Před ratifikací se může obrátit na Ústavní tribunál s návrhem na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s Ústavou. Vzhledem k tomu, že Ústava v čl. 133 odst. 2 nerozlišuje různé druhy mezinárodních smluv, je třeba přijmout výklad, že tato pravomoc se týká všech mezinárodních smluv podléhajících ratifikaci. Prezident jmenuje a odvolává zplnomocněné zástupce Polské republiky v cizích státech a v mezinárodních organizacích. Disponuje nejenom aktivním, ale pasivním legačním právem, přijímá tedy cizí diplomaty v Polsku. Výše uvedené pravomoci vyžadují kontrasignaci.

Ústava dosti podrobně reguluje pravomoci prezidenta v oblasti obrany a bezpečnosti státu. V době míru se tyto pravomoci omezují především na činění rozhodnutí personálního charakteru, když svou roli vrchního velitele prezident vykonává prostřednictvím ministra národní obrany. Prezident jmenuje náčelníka generálního štábu a velitele jednotlivých druhů vojsk. V těchto případech je nezbytná kontrasignace. Pravomoci hlavy státu narůstají v době ohrožení bezpečnosti státu. Jestliže se Sejm nemůže sejít, je prezident oprávněn vyhlásit válečný stav. Na dobu války jmenuje na návrh premiéra Vrchního velitele ozbrojených sil. V době bezprostředního vnějšího ohrožení bezpečnosti státu na návrh premiéra vyhlašuje mobilizaci a užití ozbrojených sil k obraně státu. Poradním orgánem prezidenta ve věcech vnější i vnitřní bezpečnosti je Národní bezpečnostní rada.

XII. ODPOVĚDNOST PREZIDENTA POLSKÉ REPUBLIKY

Na ústavní pozici prezidenta má významný vliv také forma jeho odpovědnosti.[8] Ústava Polské republiky počítá s odpovědností prezidenta v případě porušení Ústavy, zákona nebo za spáchání deliktu. Tato odpovědnost je realizována před Státním tribunálem. Kompetence Státního tribunálu je ve vztahu k prezidentovi úplná. Zahrnuje jak ústavní delikty, tak i všechny další druhy deliktů, včetně např. daňových, který se prezident dopustil v době výkonu funkce, bez ohledu na to, zda jejich spáchání bylo spojené s výkonem funkce či nikoliv. Ústavním deliktem dle zákona ze dne 26. března 1982 o Státním tribunálu je porušení, byť neúmyslné, Ústavy nebo zákona v souvislosti s vykonávanou funkcí nebo v době jejího výkonu. Státní tribunál je navíc výlučným soudem ve věci trestní odpovědnosti hlavy státu. Tak dlouho, dokud prezident zastává svou funkci, je vyňat z působnosti běžných soudů, a to i pro běžné delikty. Zásady

[8] Více viz: CIAPAŁA Jerzy. Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Sejmowy.* 2005, nr 6, s. 101–120.

2472_Iuridica_4_11.indd 98 7.8.12 11:18

realizace odpovědnosti prezidenta mají vliv na postavení maršálka Sejmu, eventuálně Senátu, neboť po dobu řízení dočasně vykonává povinnosti hlavy státu.

Žalovat prezidenta před Státním tribunálem může výlučně Národní shromáždění. Případný návrh musí maršálkovi Sejmu předložit alespoň 140 členů Národního shromáždění. Musí obsahovat tvrzení, čeho se měl prezident dopustit, a to včetně zdůvodnění. Poté, co maršálek Sejmu ověří, zda návrh splňuje všechny formální náležitosti, je předán Komisi ústavní odpovědnosti. Ta po provedeném řízení zkoumajícím meritum návrhu schválí zprávu a návrh zahájení řízení před Státním tribunálem nebo zastavení řízení v této věci. K obvinění prezidenta dochází usnesením Národního shromáždění schváleného většinou alespoň 2/3 všech jeho členů. Dnem obvinění prezidenta dochází k pozastavení výkonu jeho funkce.

Prezident nenese politickou odpovědnost před parlamentem a nemůže být zbaven funkce z důvodů, jakou politiku realizuje. Určitý vliv na jeho činnost má Rada ministrů v souvislosti s institutem kontrasignace.

Ústava Polské republiky neupravuje otázku občanskoprávní odpovědnosti prezidenta.

Racionalizace parlamentního systému zavedená v Ústavě z roku 1997 zahrnula úřad prezidenta pouze nedostatečně. Chybí jeho jasná a souvislá koncepce. Nedůslednost ústavodárce spočívá především v tom, že i přes celkové oslabení pozice prezidenta, z něhož se stal v porovnání s Malou ústavou z roku 1992 druhý článek výkonné moci, zůstala zachována jeho přímá volba. I když prezident není výkonným činitelem, může v případě potřeby působit jako rozhodce a svými rozhodnutími ovlivnit stabilitu a efektivitu fungování celého ústavního systému.

Summary

The structure of relations between the supreme powers in Poland is being characterized by polish doctrine of law as a kind or rationalization of *parliamentary-cabinet system.* The restitution of the monocratic head of state took place after the "round table" agreements in 1989. One year later the principle of the general elections of the president was introduced. This solution was upheld by the polish Constitution of 2 April 1997, even though the competences of the President do not enable him to pursue an independent policy.

The legal basis of the presidential elections is included in the Constitution and the Election Code of January the fifth 2011. The elections are general, equal, direct and secret. A two rounds *majoritarian* electoral system has been introduced. If in the first round none of candidates gains absolute majority, the second round is being organised, in which compete two candidates with the highest number of votes and the rule of relative majority is in force. The candidate for President must, among other requirements, be 35 years old, have polish citizenship and full voting rights to the Sejm (lower house of the Parliament). The candidate is put up by at least a 100 000 citizens with complete voting right to the Sejm. The right to put up a candidate and to campaign for him is vested in the electoral committee. The electoral committee can be constituted only by electors. There is a judicial system of verification of the elections (by the Supreme Court). The President of the Republic of Poland is elected for five years. The same person cannot hold the office longer than for two cadencies, which don't have to come directly one after another.

The executive power in Poland is entrust to dualistic executive: President and government. The presumption of competence in the sphere of executive power is vested in the government. In this area the exercise of tasks and competencies of the President involves the necessity of co-ordination with the government and countersignature of the Prime Minister. Following the German example, the Constitution of 1997 has eliminated the

2472_Iuridica_4_11.indd 99 7.8.12 11:18

strong bounds between both segments of executive power, strengthened the position of the Prime Minister and impaired the competences of the President.
In spite of the impairment of the President's position in the current constitutional regulations, the range of his powers is still very wide. They concern in particular his relationship with the Parliament, issues connected with appointment of ministers and the responsibility of the government, appointment of certain state authorities and also traditional powers of the head of state. He acts independently in the sphere of presidential arbitration, having the right to shorten the term of office of the Parliament in situations indicated in the Constitution and to veto a bill enacted by the Parliament. He can also direct bills to the Constitutional Court. The President can be brought to trial by the Tribunal of State for committing a constitutional delict or a criminal offence.

Key words: president, Polish republic, direct elections, powers, government

Klíčová slova: prezident, Polská republika, přímá volba, pravomoci, vláda

2472_Iuridica_4_11.indd 100 7.8.12 11:18

VPLYV PRIAMEJ VOĽBY NA ÚSTAVNÉ POSTAVENIE PREZIDENTA REPUBLIKY NA SLOVENSKU

MARIÁN GIBA*

Hlava štátu v demokratickej parlamentnej forme vlády nebýva najdôležitejším aktérom štátnej politiky a jej ústavné právomoci tomu v zásade zodpovedajú. Preto je v tomto systéme priama voľba skôr neobvyklá a hlava štátu sa kreuje buď nepriamou voľbou, ak ide o parlamentnú republiku, alebo dedením, čo je prípad parlamentnej monarchie.

V duchu európskych tradícií osvietenstva a minulých dvoch storočí je priama voľba zdrojom najvyššej možnej legitimity: sám Ľud, v pozícii suveréna, rozhoduje o obsadení funkcie alebo zložení orgánu. Vzhľadom na slabé právomoci hlavy štátu v parlamentnej forme vlády nie je priama voľba nutná, napriek tomu sa v mnohých ústavných systémoch presadila. Slovensko sa tiež radí medzi štáty, ktoré nahradili nepriamu voľbu prezidenta republiky priamou.

V snahe analyzovať a zhodnotiť príčiny a dôsledky zavedenia priamej voľby prezidenta republiky na Slovensku bude užitočné najskôr pripomenúť pôvodnú ústavnú úpravu voľby prezidenta republiky (1), a tiež historický kontext zavedenia priamej voľby (2). Následne sa v rámci skúmania platnej právnej úpravy bude treba zaoberať otázkou pasívneho volebného práva a spôsobom navrhovania kandidátov (3), a tiež volebným systémom a kontrolou volieb (5). Napokon príde na rad rozbor právomocí a zodpovednosti prezidenta republiky (6) a najmä celkové zhodnotenie súčasného systému v porovnaní s minulým (7).

1. PÔVODNÁ ÚSTAVNÁ ÚPRAVA VOĽBY PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. zo dňa 1. septembra 1992 vznikla v podmienkach československej federácie po vyše siedmich desaťročiach spoločnej československej štátnosti. Z tohto pohľadu je úplne prirodzené, že v Ústave bolo badať veľmi silnú materiálnu kontinuitu s československým ústavným právom,

* Autor je odborným asistentom na Katedre ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Je absolventom Právnickej fakulty Univerzity Karlovej v Prahe. V roku 2010 úspešne obhájil doktorskú dizertačnú prácu na Univerzite Panthéon-Assas v Paríži, ktorú spracoval súčasne na Právnickej fakulte UK v Bratislave.

2472_Iuridica_4_11.indd 101 7.8.12 11:18

i keď formálne o tom zmienka v preambule chýbala. Pri úprave postavenia prezidenta republiky sa táto kontinuita prejavila obzvlášť výrazne, nakoľko určitá časť ustanovení bola takmer doslovne prevzatá už z prvej československej Ústavy z roku 1920. Nejde tu len o systematické (a v roku 1992 už nesystémové) zaradenie prezidenta do jednej hlavy spolu s vládou v rámci výkonnej moci, ale napríklad aj o právo zúčastňovať sa na schôdzach vlády a predsedať jej, ktoré pôvodný ústavný text z roku 1992 prezidentovi republiky dával.[1] V neposlednom rade však v duchu československých tradícií bola zachovaná nepriama voľba hlavy štátu, a to výlučne prostredníctvom parlamentu, čo bolo prejavom kontinuity so všetkými ústavami, ktoré na Slovensku od roku 1918 platili.

Pretože sa Slovensko v roku 1992 rozhodlo pre jednokomorový parlament, pri voľbe prezidenta republiky neprichádzala do úvahy nijaká súčinnosť medzi snemovňami a voľba bola výlučne rukách Národnej rady Slovenskej republiky. Jej základný princíp obsahovala Ústava v pôvodnom článku 101 ods. 2 a 3. Z týchto ustanovení vyplývalo, že prezidenta republiky volí Národná rada v tajnom hlasovaní na päť rokov a že na jeho zvolenie je potrebná trojpätinová väčšina hlasov všetkých poslancov. Ústava neupravovala žiadne fázy voľby hlavy štátu, v ktorých by sa postupne zužoval okruh kandidátov, prípadne znižovala väčšina potrebná na zvolenie. Pri celkovom počte 150 poslancov to znamenalo, že na zvolenie prezidenta republiky bol za každých okolností nutný súhlas najmenej 90 poslancov parlamentu, čo na Slovensku bola (a do súčasnosti je) zároveň aj väčšina potrebná na zmenu Ústavy.

Z právneho a technického hľadiska sa tento systém voľby prezidenta republiky na prvý pohľad mohol javiť ako jednoduchý. Z hľadiska praktického sa však hneď na začiatku ukázalo, že dosiahnutie trojpätinovej väčšiny môže byť veľkým problémom,[2] a rovnako sa to javí aj s odstupom času.[3] Zavedenie priamej voľby hlavy štátu teda bolo na jednej strane východiskom z núdze, na strane druhej však bolo podmienené mimoriadne zložitou politickou situáciou. Nie je cieľom tohto príspevku skúmať politické dianie na Slovensku v druhej polovici 90-tych rokov, no v rámci objasnenia kontextu, ktorý viedol ku zmene ústavnej úpravy voľby prezidenta republiky, je nutné určité okolnosti v skratke pripomenúť.

2. HISTORICKÝ KONTEXT ZAVEDENIA PRIAMEJ VOĽBY

Myšlienka priamej voľby prezidenta republiky sa prvýkrát objavila začiatkom roku 1997, teda približne rok pred uplynutím funkčného obdobia prezidenta Michala Kováča, ktorý sa postupom času dostal do veľmi ostrých politických sporov

[1] Ústava SR, čl. 102 písm. r) v pôvodnom znení. Zhodné ustanovenie obsahoval § 82 Ústavnej listiny ČSR z roku 1920.

[2] Po vzniku samostatnej Slovenskej republiky 1. januára 1993 sa prezidenta podarilo zvoliť až na druhý pokus: dňa 15. februára 1993 bol za prezidenta republiky zvolený Michal Kováč. Prvá, neúspešná voľba sa konala v dňoch 26. a 27. januára 1993.

[3] Od roku 1992 do roku 2010 iba raz dopadli parlamentné voľby tak, že po nich nová parlamentná väčšina disponovala trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov: stalo sa to po voľbách v roku 1998, keď vládnu koalíciu v parlamente podporovalo 93 poslancov. Túto väčšinu sa však koalícii nepodarilo udržať počas celého volebného obdobia.

2472_Iuridica_4_11.indd 102 7.8.12 11:18

s vládou Vladimíra Mečiara. Vzhľadom na politické rozloženie síl v parlamente bolo veľmi pravdepodobné, že pri najbližších voľbách sa nepodarí dosiahnuť trojpätinovú väčšinu všetkých poslancov potrebnú na zvolenie prezidenta republiky: vládna koalícia nemala dostatočnú väčšinu na prípadné presadenie svojho kandidáta a opozícia, hoci v menšine, mala dosť hlasov na zablokovanie voľby. Intenzita sporov medzi koalíciou a opozíciou, ktorá sa proti koalícii celá zjednocovala, bola pritom možno až za hranicou toho, čo je v demokracii za normálnych okolností obvyklé. V tejto situácii sa priama voľba prezidenta republiky z politického hľadiska stala jednou zo základných programových bodov opozície.

Zavedenie priamej voľby hlavy štátu sa mohlo udiať len za cenu zmeny Ústavy. Vedomá si nemožnosti jej dosiahnutia v parlamente, opozícia sa rozhodla dosiahnuť konanie referenda na základe petície občanov. Jeho predmetom mal byť návrh ústavného zákona, ktorý by zaviedol priamu voľbu prezidenta. Vládna koalícia, ktorá bola proti priamej voľbe, v reakcii na petíciu žiadajúcu referendum prijala v parlamente uznesenie, ktorým prezidentovi republiky navrhla vyhlásiť referendum o troch otázkach, týkajúcich sa vstupu Slovenska do NATO.[4] Rozhodnutím zo dňa 13. marca 1997 prezident republiky vyhlásil referendum so štyrmi otázkami na jednom hlasovacom lístku: prvé tri sa týkali vstupu do NATO, štvrtá sa týkala priamej voľby prezidenta republiky. Prílohou poslednej otázky bol návrh ústavného zákona, o ktorom sa predpokladalo, že v prípade kladnej odpovede v referende bude vyhlásený v Zbierke zákonov a zmení sa ním Ústava.

V reakcii na rozhodnutie prezidenta republiky podali poslanci koalície Ústavnému súdu návrh, v ktorom sa dožadovali, aby vyslovil, že referendom nemožno meniť Ústavu a že referendová otázka o priamej voľbe prezidenta je protiústavná. Nie je účelné na tomto mieste podrobne rozoberať rozhodnutie Ústavného súdu,[5] v nejednom ohľade kontroverzné, ktoré sa stalo predmetom mnohých komentárov.[6] Postačí uviesť podstatu, ktorá je nasledovná: Ústavný súd rozhodol, že referendová otázka o priamej voľbe prezidenta je v súlade s Ústavou, avšak bez prílohy, ktorou bol návrh ústavného zákona, a že referendum sa má konať o všetkých štyroch otázkach. Napriek tomuto jasnému výkladu vláda uložila ministrovi vnútra, aby dal vyrobiť a distribuovať hlasovacie lístky len s tromi otázkami, pričom otázka o priamej voľbe prezidenta republiky bola jednoducho vyškrtnutá. Referendum o troch otázkach sa konalo 23. a 24. mája 1997. Hoci sa ho reálne zúčastnilo okolo 10 % oprávnených voličov, v dôsledku ignorovania štvrtej otázky a rozhodnutia Ústavného súdu Ústredná komisia pre referendum skonštatovala, že účasť na hlasovaní bola 0 % voličov a že referendum bolo zmarené.[7]

---

[4] Ústava Slovenskej republiky v článku 95 ods. 1 rozlišuje dva subjekty, ktoré majú referendovú iniciatívu: skupina aspoň 350 000 občanov alebo Národná rada.

[5] Ústavný súd SR, rozh. č. II. ÚS 31/97 zo dňa 21. mája 1997. Zbierka nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu SR 1997, s. 419.

[6] NIKODÝM, Dušan. K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. *Právny obzor*. 1997, s. 504–508; KREŠÁK, Peter. Referendum v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: MESEŽNIKOV, Grigorij a BÚTORA, Martin. *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1997, s. 83–110; VALKO, Ernest a BABIAKOVÁ, Katarína. Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda. *Justičná revue*. 2004, č. 3, s. 291–298.

[7] Bližšie pozri napr.: MESEŽNIKOV, Grigorij a BÚTORA, Martin. *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1997.

2472_Iuridica_4_11.indd 103 7.8.12 11:18

Po uplynutí funkčného obdobia prezidenta Kováča dňa 2. marca 1998 sa potvrdili predpoklady o nemožnosti zvolenia novej hlavy štátu v parlamente, ktorý sa o to neúspešne pokúsil 17-krát. V parlamentných voľbách v septembri 1998 získala opozícia trojpätinovú väčšinu všetkých poslancov Národnej rady, vďaka ktorej bola možná zmena Ústavy a teoreticky aj zvolenie nového prezidenta republiky v parlamente. Keďže sa však priama voľba prezidenta po zmarenom referende stala jedným z hlavných volebných sľubov opozície, bolo ťažké od tejto myšlienky upustiť. Pristúpilo sa ku zmene Ústavy, ktorá zaviedla priamu voľbu hlavy štátu na Slovensku. Stalo sa tak ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. zo dňa 14. januára 1999. Na novú ústavnú úpravu v podrobnostiach nadviazal zákon č. 46/1999 Z. z. zo dňa 18. marca 1999 o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov.

3. PASÍVNE VOLEBNÉ PRÁVO A NAVRHOVANIE KANDIDÁTOV

Pasívne volebné právo má podľa článku 103 ods. 1 Ústavy občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady a v deň voľby dosiahol vek 40 rokov. Podmienky voliteľnosti do Národnej rady, okrem veku, spĺňa občan, ktorý má volebné právo a má trvalý pobyt na území republiky (čl. 74 ods. 2 Ústavy). Tieto podmienky sú podrobnejšie rozvinuté v § 2 a v § 3 zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 13 mája 2004. Z uvedených ustanovení vyplýva, že kandidát na poslanca – a teda aj na prezidenta republiky – nesmie byť vo výkone trestu odňatia slobody a nesmie u neho existovať prekážka vo výkone aktívneho volebného práva vyplývajúca z pozbavenia spôsobilosti na právne úkony. Čo sa týka podmienky veku, došlo tu k miernemu posunu oproti pôvodnému zneniu Ústavy, kde bola veková hranica ustanovená na 35 rokov.

Navrhnúť kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky môžu dva okruhy subjektov: buď 15 poslancov Národnej rady, alebo 15 tisíc občanov, ktorí majú právo voliť do Národnej rady a ktorí navrhujú kandidáta na prezidenta republiky vo forme petície (čl. 101 ods. 3 Ústavy). Voľby prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady a jemu sa podávajú návrhy na kandidátov, a to najneskôr do 21 dní od vyhlásenia volieb. Presné náležitosti návrhu sú obsiahnuté v ustanovení § 11 zákona o spôsobe voľby prezidenta, z ktorého tiež vyplýva povinnosť predsedu Národnej rady preskúmať, či návrh spĺňa všetky požiadavky. Ak tomu tak nie je, predseda Národnej rady návrh odmietne. V takom prípade má kandidát možnosť do troch dní od doručenia rozhodnutia o odmietnutí jeho kandidatúry obrátiť sa na Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý môže rozhodnúť o prijatí jeho kandidatúry.

V súvislosti s navrhovaním kandidátov na prezidenta republiky si treba všimnúť pomerne širokú možnosť verejnosti zasiahnuť do tohto procesu. Hoci podpísať petíciu s návrhom kandidáta môžu iba občania, ktorí majú nielen aktívne, ale aj pasívne volebné právo do Národnej rady, stále ide v podmienkach Slovenska rádovo o 4 milióny osôb. Počet 15 tisíc predstavuje len nepatrný zlomok z celkového počtu občanov oprávnených navrhovať kandidátov. Okrem toho právna úprava nepredpisuje žiadne ďalšie

2472_Iuridica_4_11.indd 104 7.8.12 11:18

podmienky, napr. že musí ísť o občanov s trvalým pobytom v rôznych častiach štátu, ako je to napr. vo Francúzsku. Týmto sa výrazne uľahčuje vstup do volebného procesu aj kandidátom, ktorí majú menšie stranícke či finančné zázemie. Na jednej strane tento systém podporuje možnosti apolitických kandidátov, resp. kandidátov bez naviazania na silnú politickú stranu, čo by bolo v princípe dobré. Na strane druhej to však spôsobuje určitú „infláciu" kandidátov.[8] Badať tu tiež výrazný nepomer oproti občianskej iniciatíve na vyhlásenie referenda, kde sa pri petícii vyžaduje podpis aspoň 350 tisíc občanov. Je však pravda, že počet 15 tisíc podpisov zohľadňuje skutočnosť, na ktorú poukazuje aj dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 9/1999 Z. z., a síce že lehota na podávanie návrhov na kandidátov plynie odo dňa vyhlásenia volieb a trvá iba 21 dní. Napriek tomu by zrejme bolo vhodné mierne sprísniť kritérium navrhovania kandidátov na prezidenta občanmi a ustáliť počet podpisov vyžadovaných pri petícii napr. na 30 tisíc.

4. VOLEBNÝ SYSTÉM A KONTROLA VOLIEB

Pri voľbách prezidenta Slovenskej republiky[9] sa uplatňuje dvojkolový systém. Na zvolenie v prvom kole je potrebná *„nadpolovičná väčšina platných hlasov oprávnených voličov"* a ak ju nezíska žiadny kandidát, v druhom kole je zvolený ten, kto získal *„najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov"* (čl. 101 ods. 4 Ústavy, veta prvá a štvrtá). Na tomto systéme si možno všimnúť určitú zvláštnosť: citované ustanovenie v tom istom odseku používa najskôr pojem oprávnení voliči, potom pojem zúčastnení voliči. Z takto formulovanej úpravy je pri všetkej logike nutné vyvodiť záver, že na zvolenie v prvom kole musí kandidát získať nadpolovičnú väčšinu všetkých voličov, ktorí sú zapísaní vo voličských zoznamoch, a nie len voličov, ktorí sa zúčastnili volieb. V druhom kole, do ktorého postupujú dvaja najúspešnejší kandidáti a ktoré sa koná do 14 dní, stačí na zvolenie väčšina tých, ktorí sa volieb zúčastnili. Táto väčšina je nutne nadpolovičná, ak zohľadníme iba platné hlasy, pretože v druhom kole môžu byť iba dvaja kandidáti.

Je veľmi netypické vyžadovať na zvolenie v prvom kole nadpolovičnú väčšinu všetkých zapísaných voličov, a nie len zúčastnených. V dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 9/1999 Z. z. nenájdeme žiadne vysvetlenie tejto prísnej konštrukcie, ktorá fakticky znemožňuje zvolenie prezidenta Slovenskej republiky už v prvom kole. Ak sa však prenesieme do politického kontextu danej doby, táto úprava mala zrejme za cieľ zabrániť tomu, aby sa v prípade nižšej volebnej účasti v prvom kole stal prezidentom kandidát, ktorý by nemal na svojej strane väčšinu všetkých oprávnených voličov a ktorý by bol v druhom kole s veľkou pravdepodobnosťou eliminovaný. Povedané celkom konkrétne, koalícia, ktorá vzišla z parlamentných volieb v roku 1998, sa touto prísnou

---

[8] Na prvých priamych prezidentských voľbách v roku 1999 sa zúčastnilo 9 kandidátov (po vzdaní sa kandidatúry Michala Kováča), z ktorých štyria vo voľbách neprekročili zisk 1 % hlasov a jeden kandidát dokonca nezískal ani 15 tisíc hlasov voličov, ktoré získal pri petícii za svoju kandidatúru. Na voľbách v roku 2004 sa zúčastnilo 11 kandidátov, z nich piati získali menej ako 1 % hlasov. V roku 2009 sa volieb zúčastnilo 7 kandidátov, poslední dvaja prekročili hranicu 1 % hlasov len veľmi tesne. Údaje podľa stránky Štatistického úradu Slovenskej republiky: www.appstatistics.sk. Navštívené dňa 10. februára 2012.

[9] Pozri tiež: CIBULKA, Ľubor. Voľby prezidenta Slovenskej republiky. *Justičná revue*. 1999, č. 4, s. 38–43.

2472_Iuridica_4_11.indd 105 7.8.12 11:18

konštrukciou prvého kola pravdepodobne snažila zabrániť prípadnému zvoleniu Vladimíra Mečiara za prezidenta republiky.

Napriek jasne formulovanej ústavnej úprave sa pri prezidentských voľbách v roku 2009 – najmä na strane úradujúceho prezidenta republiky – objavili úvahy o tom, že na zvolenie v prvom kole stačí nadpolovičná väčšina voličov, ktorí prídu hlasovať. S týmto záverom sa nestotožnila Ústredná volebná komisia a celkovo sa s ním veľmi súhlasiť nedá, nakoľko text Ústavy je jasný: ak jeden a ten istý odsek raz používa pojem oprávnení voliči a druhýkrát pojem zúčastnení voliči, potom to má svoj význam. Taktiež sa nedá uznať argument, že oprávnený volič je len ten, ktorý reálne príde hlasovať. Oprávnený volič je každý, kto *môže* využiť hlasovacie právo, bez ohľadu na to, či ho aj skutočne využije, alebo nie. Ústava celkom nadbytočne v prípade prvého aj v prípade druhého kola volieb zdôrazňuje, že kandidát musí získať nadpolovičnú väčšinu resp. najväčší počet *platných* hlasov. Z elementárnej logiky totiž vyplýva, že iný ako platný hlas žiadny kandidát získať nemôže. Používanie nadbytočných výrazov v normatívnych formuláciách len rozširuje priestor na špekulácie o význame ustanovenia, ktorý však v tomto prípade pôsobí dosť jasne.

Ak sa stane, že kandidát, ktorý postúpil do druhého kola volieb, prestane ešte pred druhým kolom byť voliteľný za prezidenta, alebo sa kandidatúry vzdá, postupuje na jeho miesto ďalší kandidát v poradí. Keby sa stalo, že pre druhé kolo nie sú dvaja kandidáti, druhé kolo sa nebude konať a predseda Národnej rady má povinnosť vyhlásiť nové voľby. Ústava pamätá aj na extrémny prípad, že by sa o funkciu prezidenta Slovenskej republiky uchádzal od počiatku len jediný kandidát. V takom prípade by sa o ňom hlasovalo v jednom kole a na zvolenie by potreboval nadpolovičnú väčšinu zúčastnených voličov.

Ústavná novela z roku 1999 definitívne a jasne vyriešila aj otázku začiatku funkčného obdobia prezidenta republiky, a tým pádom aj jeho ukončenia. Od účinnosti novely platí, že nový prezident sa ujíma funkcie zložením sľubu, ktorý skladá pred Národnou radou do rúk predsedu Ústavného súdu napoludnie v deň, keď sa má skončiť funkčné obdobie predchádzajúceho prezidenta. Ak sa mandát predchádzajúceho prezidenta skončil predčasne, nový prezident sa funkcie ujíma napoludnie v deň nasledujúci po dni, v ktorom boli vyhlásené výsledky volieb (čl. 101 ods. 7 a 8 Ústavy).

Súčasne so zavedením voľby prezidenta republiky priamo občanmi bol vytvorený aj mechanizmus jeho odvolania, ktorý Ústava upravuje v článku 106 a nazýva ho ľudovým hlasovaním o odvolaní prezidenta. Aby sa mohlo ľudové hlasovanie konať, musí sa na tom najskôr uznieť Národná rada trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. Prezident je odvolaný, ak za jeho odvolanie hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Ak odvolaný nebol, vznikajú tu dva ústavnoprávne následky: po prvé, prezident je povinný rozpustiť Národnú radu, čo je odôvodnené tým, že konflikt legitimity medzi ním a Národnou radou rozhodli občania v jeho prospech. Po druhé, prezidentovi začína plynúť nové päťročné funkčné obdobie (čl. 106 ods. 3 Ústavy). Toto ustanovenie treba považovať za *lex specialis* voči ustanoveniu článku 103 ods. 2, podľa ktorého jedna osoba môže byť zvolená za prezidenta najviac dvakrát po sebe. Hypoteticky teda môže byť tá istá osoba prezidentom Slovenskej republiky dlhšie ako desať rokov. Zložitosť tohto mechanizmu, prísnosť väčšiny potrebnej

2472_Iuridica_4_11.indd 106 7.8.12 11:18

na odvolanie prezidenta a vážnosť dôsledkov jeho neodvolania však umožňujú spoľahlivo predpokladať, že ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta republiky sa na Slovensku sotva kedy bude konať.

Kontrolu ústavnosti a zákonnosti voľby prezidenta republiky vykonáva Ústavný súd. Návrh na začatie konania mu môže podať najmenej pätina poslancov Národnej rady, vláda, generálny prokurátor alebo kandidát na prezidenta, ktorý vo voľbách neuspel.[10] Návrh je možné podať do desiatich dní od oznámenia výsledkov volieb prezidenta republiky. Ak Ústavný súd zistí protiústavnosť alebo nezákonnosť, vyhlási voľbu prezidenta republiky za neplatnú a nariadi jej opakovanie.[11] Ústavný súd vo veci rozhoduje v senáte.

Iný režim kontroly platí pre ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta republiky.[12] Právomoc skúmať jeho ústavnosť a zákonnosť má Ústavný súd. Aktívne legitimovanými subjektmi sú vláda a najmenej 15 poslancov Národnej rady. Návrh je možné podať do desiatich dní od zverejnenia výsledkov ľudového hlasovania a Ústavný súd má povinnosť rozhodnúť o ňom do desiatich dní. Ak zistí, že porušenie ústavnosti rozhodujúcim spôsobom ovplyvnilo alebo mohlo ovplyvniť výsledok, nálezom vysloví neplatnosť ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta republiky. Aj v tomto prípade rozhoduje Ústavný súd v senáte.

5. PRÁVOMOCI A ZODPOVEDNOSŤ PREZIDENTA REPUBLIKY

Súčasný slovenský ústavný systém sa od svojho vzniku v roku 1992 fixoval na mechanizmy parlamentnej formy vlády, čomu zodpovedala koncepcia slabého prezidenta.[13] Na Ústave sa však súčasne prejavila rýchlosť, s akou bola prijímaná a kvôli ktorej niektoré jej ustanovenia neboli formulované dostatočne dôsledne. Pri úprave prezidenta republiky uvedené platí dvojnásobne. Podľa vzoru československej Ústavnej listiny z roku 1920 bol prezident zaradený do rámca výkonnej moci spolu s vládou, pričom vzťahy v rámci výkonnej moci neboli definované celkom jasne a dosť sa nimi zaoberala aj doktrína, neraz sa dožadujúc ústavnej novely.[14] Ústava v pôvodnom znení neriešila dostatočne otázku zastupovania prezidenta v čase, keď nie je úrad obsadený, resp. keď prezident nie je schopný funkciu vykonávať. Výkon jeho právomocí síce zverovala vláde, avšak s výnimkou niektorých, ktoré neprechádzali v tom čase na nikoho.

---

[10] § 63a zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov zo dňa 20. januára 1993.

[11] § 63d zákona č. 38/1993 Z. z.

[12] § 70a a 70b zákona č. 38/1993 Z. z.

[13] Porov.: FRIDRICH, Branislav a MOKRÁ, Lucia. *Praktikum ústavného práva Slovenskej republiky.* Šamorín: Heuréka, 2011, s. 110.

[14] Pozri napr.: OROSZ, Ladislav a ŠIMUNIČOVÁ, Katarína. *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky.* Bratislava: VEDA, 1998; KRÁĽ, Ján. K problémom nového ústavného systému Slovenskej republiky. *Právny obzor*. 1994, s. 56–63, špec. s. 61–62; OROSZ, Ladislav. Nové ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky. In: *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy.* Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky. 1999, s. 103–107; LIPŠIC, Daniel. Niekoľko poznámok *de constitutione ferenda.* In: *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy.* Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky. 1999, s. 150–158; CIBULKA, Ľubor. K niektorým aspektom ústavného postavenia prezidenta Slovenskej republiky. In: *Pocta Jaroslavovi Chovancovi.* Bratislava: Procom, 2000, s. 256–264, špec. s. 260–264.

2472_Iuridica_4_11.indd 107 7.8.12 11:18

Medzi tieto patrilo aj prijímanie demisie vlády a vymenúvanie a odvolávanie jej členov. Keďže úrad prezidenta nebol pred voľbami v roku 1998 obsadený, bola prijatá novela Ústavy,[15] ktorá zverila právomoc prijímať demisiu vlády a vymenovať novú predsedovi Národnej rady, aby nedošlo k zablokovaniu ústavného systému. Išlo tu o vôbec prvú novelizáciu Ústavy, ktorá však jej nedostatky odstránila iba čiastočne.

Druhou novelou bol už spomínaný ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorý sa okrem zavedenia priamej voľby prezidenta republiky dotkol aj jeho právomocí. Do Ústavy vniesol presnejšie vymedzenie ústavného postavenia prezidenta novými formuláciami článku 101 ods. 1, podľa ktorých prezident *„svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov"* a *„vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi"*. Týmto sa zvýraznil princíp, že prezident nie je za výkon svojej funkcie zodpovedný.

Novela tiež odstránila nesystémové právo prezidenta zúčastňovať sa zasadnutí vlády a predsedať jej, ktoré bolo podľa dôvodovej správy *„potenciálnym zdrojom ústavnej krízy a sporov medzi predsedom vlády a prezidentom"*, a súčasne bolo *„v priamom rozpore s obsahom základných ústavných vzťahov medzi najvyššími štátnymi orgánmi v parlamentnej forme vlády"*.[16] Taktiež bolo zrušené právo prezidenta kedykoľvek a bez akéhokoľvek dôvodu sa zúčastňovať na schôdzach parlamentu a ostalo mu len právo podávať Národnej rade správy o stave republiky. Novým ustanovením čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy sa zároveň rozšírili možnosti prezidenta rozpustiť Národnú radu v prípadoch, z ktorých každý zodpovedá vážnej ústavno-politickej kríze, ktorú môžu legitímne vyriešiť iba nové parlamentné voľby.

Mimoriadne dôležité zmeny priniesla ústavná novela z roku 1999 v oblasti suspenzívneho veta prezidenta republiky. Zrušila právo hlavy štátu vracať Národnej rade ústavné zákony; veto ponechala len pri bežných zákonoch. Pre jeho uplatnenie bola zachovaná lehota 15 dní, avšak nanovo sa počíta až odo dňa doručenia schváleného zákona prezidentovi, a nie odo dňa jeho schválenia v parlamente, čo v minulosti neprimerane skracovalo prezidentovi čas, ktorý mu Ústava na posúdenie zákona dávala. Napriek tomu však stále pretrvávajú určité pochybnosti o tom, ako presne sa táto lehota má počítať a ako sa má postupovať v prípade, že jej posledný deň padne na deň pracovného pokoja.[17] Na rozdiel od Českej republiky, ústavné súdnictvo na Slovensku zatiaľ nedostalo príležitosť túto otázku vyriešiť.

Posledným významným zásahom do právomocí prezidenta republiky, ktorý priniesla novela z roku 1999, bolo zavedenie inštitútu kontrasignácie niektorých jeho rozhodnutí. Tento inštitút v pôvodnom znení Ústavy chýbal, pričom jeho existenciu si v parlamentnej forme vlády vyžaduje skutočnosť, že hlava štátu nenesie za svoje rozhodnutia zodpovednosť.

Dá sa povedať, že ústavná novela z roku 1999, ktorá zaviedla priamu voľbu hlavy štátu na Slovensku, vniesla značnú dávku jasnosti do postavenia prezidenta republiky

---

[15] Ústavný zákon č. 244/1998 Z. z. zo dňa 14. júla 1998.

[16] Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 9/1999 Z. z. Dostupné na internetovej stránke Národnej rady SR: www.nrsr.sk. Navštívené dňa 10. februára 2012.

[17] Pozri napr.: BALOG, Boris. Podpisovanie ústavného zákona a zákona a vrátenie zákona prezidentom. *Právny obzor*. 2007, s. 542–559; DRGONEC, Ján. Právo prezidenta Slovenskej republiky vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky zákon s pripomienkami. *Justičná revue*. 2005, s. 22–35.

2472_Iuridica_4_11.indd 108 7.8.12 11:18

a jeho vzťahu k Národnej rade a vláde. Zrušením určitých nesystémových prvkov sa docielilo výraznejšie oddelenie prezidenta v rámci systému deľby moci. Zároveň sa postavenie prezidenta mierne oslabilo (zrušenie práva suspenzívneho veta voči ústavným zákonom, zavedenie inštitútu kontrasignácie). Ak si však dobre všimneme, o ktoré právomoci prezident republiky touto novelou prišiel, dá sa hovoriť nie natoľko o zámere oslabiť, ako skôr odpolitizovať túto funkciu. Teoreticky sa vytvorili predpoklady na to, aby mohol byť akousi neutrálnou mocou, ktorá napomáha chodu ústavného systému bez toho, aby sa výrazne politicky angažovala. Teoreticky…

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zo dňa 22. februára 2001 bol doteraz najväčšou novelou slovenskej Ústavy. Prezidenta republiky sa táto novela dotkla len okrajovo. Novými ustanoveniami článkov 125a a 125b sa mu otvorila možnosť podať Ústavnému súdu návrh na preventívnu kontrolu ústavnosti medzinárodnej zmluvy a predmetu referenda. Vytvorením nového orgánu – Súdnej rady – získal prezident republiky právo menovať a odvolávať troch jej členov [čl. 141a ods. 1 písm. c) Ústavy]. Podstatnejšia však bola novelizácia článku 105 Ústavy, ktorý sa týka zastupovania prezidenta.[18] Stručne povedané, z jeho nového znenia vyplýva, že v prípade zastupovania prezidenta republiky sa jeho právomoci delia do troch skupín: po prvé, sú to taxatívne vypočítané právomoci, ktoré prechádzajú na vládu – tá môže výkonom niektorých z nich poveriť svojho predsedu; po druhé, je tu okruh taxatívne vypočítaných právomocí, ktoré prechádzajú na predsedu Národnej rady; po tretie, existujú aj právomoci, ktoré nie sú v citovanom ustanovení uvedené, preto je výkladom *a contrario* nutné ustáliť, že ich výkon v čase zastupovania prezidenta republiky vôbec nie je možný.

Ústavná novela z roku 2001 zásadným spôsobom nezmenila postavenie prezidenta republiky, ktoré zodpovedalo štandardu parlamentnej formy vlády. Z ústavnoprávneho hľadiska existovali predpoklady na to, aby hlava štátu pôsobila viac ako neutrálny arbiter a morálna autorita, a menej ako politik.

Postavenia prezidenta republiky vo vzťahu k vláde sa s desaťročným časovým odstupom dotkla novela Ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. zo dňa 21. októbra 2011, schválená v čase ústavno-politickej krízy. Novela si vzhľadom na svoj význam zaslúži bližší rozbor, avšak ešte predtým bude užitočné stručne pripomenúť okolnosti, za ktorých bola prijímaná.

Dňa 11. októbra 2011 Národná rada neschválila návrh, s ktorým vláda spojila otázku dôvery. Je vhodné pripomenúť, že Ústava rozoznáva dva spôsoby ukončenia pôsobenia vlády – demisiu a odvolanie. Demisiu podáva vláda z vlastnej iniciatívy a ďalej vždy po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady. Z článku 115 ods. 2 Ústavy výslovne vyplýva, že ak prezident republiky prijme demisiu vlády, poverí ju výkonom funkcie až do vymenovania novej vlády. Druhým spôsobom ukončenia pôsobenia vlády je odvolanie. Dochádza k nemu po vyslovení nedôvery vláde alebo po zamietnutí vyslovenia dôvery zo strany parlamentu. Článok 115 ods. 1 Ústavy v prípade odvolania vlády prezidentovi výslovne neprikazoval – ale ani nezakazoval – poveriť odvolanú vládu výkonom funkcie až do vymenovania novej.

---

[18] FRIDRICH, Branislav. Zastupovanie hlavy štátu – ústavnoprávne problémy v Slovenskej republike a Českej republike. In: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 229–234.

2472_Iuridica_4_11.indd 109 7.8.12 11:18

Zamietnutím návrhu na vyslovenie dôvery v októbri 2011 vznikla prezidentovi republiky povinnosť vládu odvolať. Parlamentné strany nemali záujem zostaviť novú vládnu koalíciu ani vytvoriť úradnícku vládu do predčasných parlamentných volieb, o ktorých konaní sa rozhodlo ústavným zákonom. V parlamente teda vznikla politická dohoda na tom, aby do volieb vládla vláda bez dôvery Národnej rady. Prezident republiky, ktorý bol do úradu zvolený ako kandidát opozície, tvrdil, že ak vládu odvolá, nebude ju môcť poveriť výkonom funkcie, pretože text Ústavy mu to výslovne neumožňuje. Desať dní po zamietnutí vyslovenia dôvery vláde tak bola schválená spomínaná ústavná novela č. 356/2011 Z. z.

Citovaná novela doplnila článok 115 Ústavy o odsek 3, ktorý znie: *„Ak prezident Slovenskej republiky odvolá vládu podľa odseku 1, rozhodnutím, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r); výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky.“* Novela tiež doplnila článok 102 ods. 1 upravujúci právomoci prezidenta republiky o písmeno u), podľa ktorého hlava štátu *„rozhoduje o poverení vlády a dáva súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3“*.

Z tejto právnej úpravy je zrejmé, že ak vláda stratí dôveru parlamentu a novú vládu nemožno vymenovať hneď po jej odvolaní, odvolanú vládu prezident poverí výkonom len taxatívne vymedzených právomocí, pričom ešte na výkon niektorých z nich bude vláda vždy potrebovať jeho predbežný súhlas. Ostatné svoje právomoci nebude môcť takáto vláda vykonávať vôbec, ani so súhlasom ani bez súhlasu prezidenta. Autor sa domnieva, že táto novela bola z hľadiska ústavnoprávneho zbytočná, z hľadiska logického nesystémová a z hľadiska praktického nedôsledná.

Zbytočná bola preto, lebo aj pri absencii výslovnej úpravy *bolo* možné odvolanú vládu poveriť výkonom funkcií až do vymenovania vlády novej. Je pravda, že článok 115 Ústavy to výslovne neumožňoval, ale ani to nezakazoval. V tejto situácii bolo treba vnímať celú Ústavu v kontexte a všimnúť si najmä jej článok 101 ods. 1, podľa ktorého prezident republiky *„svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“*. Na základe tohto ustanovenia prezident republiky nepochybne mohol odvolanú vládu poveriť výkonom právomocí, i keď samozrejme nemohol taxatívne vymedziť ich okruh a už vôbec si nemohol vyhradiť právo udeľovať vláde predbežný súhlas. Možno vysloviť názor, že nie je vecou Ústavy, ale politickej kultúry a súdnosti vlády, ktorá stratila dôveru snemovne, upustiť od zásadných rozhodnutí, ktoré znesú odklad a obmedziť sa len na to najnevyhnutnejšie.[19]

Nesystémovosť úpravy spočíva v tom, že je vo frontálnom rozpore s logikou parlamentnej formy vlády. Táto forma vlády je totiž postavená na princípe, že hlava štátu nie je orgánom výkonnej moci (hoci z tradičných dôvodov môže byť s ňou formálne zaradená do jednej hlavy Ústavy), výkonná moc je zverená vláde, prezident republiky nie je

[19] Začiatkom roku 2006, keď sa rozpadla vládna koalícia a rozhodlo sa o predčasných voľbách, vláda prijala rozhodnutie zastaviť plánované privatizácie, hoci nedošlo ani k vysloveniu nedôvery vláde ani k jej demisii, a teda čisto z ústavnoprávneho (nie politického) hľadiska nebola legitimita vlády narušená.

2472_Iuridica_4_11.indd 110 7.8.12 11:18

volený s tým, že má riadiť štát a za svoje rozhodnutia nenesie žiadnu zodpovednosť.[20] Uvedené podčiarkuje inštitút kontrasignácie, prostredníctvom ktorého za dôležité rozhodnutia prezidenta republiky preberá zodpovednosť vláda. Po ostatnej novele Ústavy však na Slovensku vzniká „kontrasignácia naruby", pretože politicky nezodpovedný prezident republiky má udeľovať vláde súhlas na výkon jej právomocí. Ak ho neudelí, rozhodnutie nemožno prijať ani keby s ním súhlasila celá Národná rada, ktorej legitimita vyslovením nedôvery vláde nijako neutrpela. V tejto súvislosti vyvstáva dôležitá otázka, nad ktorou sa slovenský ústavodarca zrejme zabudol zamyslieť: kto nesie zodpovednosť (a akú) za rozhodnutie vlády, ktoré prijala po predbežnom súhlase prezidenta republiky? Najskôr nikto. Iste, dal by sa tu predostrieť argument, že prezident republiky je volený priamo občanmi, preto ak vláda stratí dôveru ich zástupcov, potom by jej prezident mal svojou legitimitou „vypomôcť". Argument však sotva obstojí: ak má byť priama voľba tromfom, ktorý prebije všetko, potom by mal prezident udeľovať vláde súhlas na výkon právomocí vždy, a nie len vtedy, keď vláda nemá dôveru parlamentu. Ak má byť totiž priama voľba základným kritériom legitimity, potom treba podčiarknuť, že slovenská vláda nie je priamo volená nikdy. Podľa schémy, ktorú zaviedla citovaná ústavná novela sa fungovať dá, len to nie je logika parlamentnej formy vlády – preto sa dá úprava označiť za nesystémovú.

Bolo uvedené, že okrem zbytočnosti a nesystémovosti trpí nová ústavná úprava aj nedôslednosťou. Jednak zbavuje vládu možnosti konať v dôležitých oblastiach, keby si to vyžiadali okolnosti.[21] Čo je však horšie, z ústavnej novely vôbec nie je jasné, čo by sa dialo, keby v čase pôsobenia vlády s obmedzeným poverením nastal dôvod zastupovať prezidenta republiky. V tejto súvislosti si treba položiť dve otázky: po prvé, mohla by vláda s obmedzeným poverením vykonávať tú časť právomocí prezidenta, ktorú jej Ústava v čase jeho zastupovania zveruje? Po druhé, mohla by takáto vláda v čase zastupovania prezidenta vykonávať tie svoje právomoci, na výkon ktorých potrebuje jeho súhlas?

Podľa názoru autora je odpoveď na prvú otázku kladná, aj napriek absencii výslovnej úpravy: článok 105 Ústavy, ktorý upravuje otázku zastupovania prezidenta republiky, hovorí, že jeho taxatívne vymedzené právomoci *„prechádzajú"* na vládu resp. na predsedu Národnej rady. Z použitia pojmu prechod sa dá vyvodiť záver, že právomoc zastupovať hlavu štátu vzniká vláde a predsedovi Národnej rady *ex constitutione* vždy, keď nastanú na to dôvody, a netreba k tomu nijaké poverenie ani iný úkon. Prezidenta by teda vláda zastupovať mohla.

Čo sa však týka druhej otázky, kladná odpoveď sa z Ústavy podľa všetkého vyvodiť nedá: citovanou novelou bol okruh právomocí prezidenta stanovený v článku 102 ods. 1 rozšírený o písmeno u), na základe ktorého prezident po odvolaní vlády nielen poveruje túto výkonom jej právomocí v obmedzenom rozsahu, ale aj udeľuje svoj súhlas na výkon niektorých právomocí. Ustanovenie článku 102 ods. 1 písm. u) však nebolo zaradené do článku 105 ods. 1 – ani medzi právomoci, ktoré zastupuje vláda ani medzi

[20] Porov.: POSLUCH, Marian a CIBULKA, Ľubor. *Štátne právo Slovenskej republiky*, 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 28–29.

[21] Vláda s obmedzeným poverením napr. vôbec nemôže rozhodovať o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky podľa čl. 119 písm. d) ani o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky podľa čl. 119 písm. i).

2472_Iuridica_4_11.indd 111 7.8.12 11:18

tie, ktoré zastupuje predseda Národnej rady. Výkladom článku 105 ods. 1 *a contrario* sa tak dá formulovať jedine záver, že právomoc udeľovať odvolanej vláde súhlas na výkon právomocí neprechádza v čase zastupovania prezidenta republiky na nikoho, a teda tieto právomoci vlády by boli v tom čase neuplatniteľné. Vec je o to vážnejšia, že pod tieto právomoci spadá aj článok 119 písm. r) Ústavy, podľa ktorého vláda rozhoduje *„o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon"*, teda ide tu o všetky právomoci, ktoré vláde vyplývajú zo zákonov. Ako ukázala prax, vláda s obmedzeným poverením môže v štáte pôsobiť aj niekoľko mesiacov. Stačí, že sa v tomto čase uvoľní prezidentský úrad, alebo že ho prezident nebude schopný vykonávať a činnosť vlády bude paralyzovaná. Problém by sa zrejme riešil ďalšou napochytro schválenou ústavnou novelou.

Ako je vidieť z vyššie uvedeného, ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. slovenský ústavodarca pod zámienkou vypĺňania medzery v Ústave v nej v skutočnosti medzeru vytvoril. Prijatie tohto ústavného zákona bolo vedené v prvom rade politickými dôvodmi, navyše bol pripravený a schválený v priebehu jediného dňa, čo by bolo v podmienkach rozvinutej politickej kultúry ťažko predstaviteľné. Dôsledky sa zákonite prejavili v podobe nedostatkov novej ústavnej úpravy.

6. ZÁVER

Priama voľba prezidenta republiky na Slovensku nepochybne splnila základný cieľ, kvôli ktorému bola zavedená: zabrániť tomu, aby bol prezidentský úrad dlhšiu dobu neobsadený. Z tohto pohľadu je systém nastavený dobre, pretože zaručuje, že prezident bude vždy zvolený.

Súčasne so zavedením priamej voľby bolo vykonaných niekoľko ústavných zmien, ktoré jasnejšie definovali postavenie a právomoci prezidenta republiky a odstránili niekoľko nedostatkov pôvodného znenia Ústavy. Vytvorili sa ústavnoprávne predpoklady na také pôsobenie prezidenta republiky, ktoré je žiaduce v parlamentnej forme vlády, teda na jeho pôsobenie ako neutrálnej moci, ktorá napomáha riadnemu chodu ústavného systému bez toho, aby sa politicky vyhraňovala. Je však nutné konštatovať, že tento predpoklad sa nenaplnil: bez ohľadu na to, ako sú koncipované jeho právomoci a postavenie, priama voľba prezidenta republiky má vždy za následok politizáciu inštitúcie. Priame voľby sa totiž nedajú vyhrať bez podpory relevantných politických strán. Ak navyše vychádzame z predpokladu, že ten, kto sa dostane do úradu, sa spravidla uchádza o znovuzvolenie, potom je v jeho záujme si podporu politických strán zachovať alebo získať, a zákonite nemôže byť politicky neutrálny. Skúsenosti Slovenska ukazujú, že prezident republiky bol zatiaľ vždy buď na strane parlamentnej väčšiny, alebo na strane opozície. Nikdy sa nepokúšal štylizovať do polohy jej lídra ani hrať kľúčovú úlohu pri tvorbe štátnej politiky, no tam, kde mohol uplatniť svoje právomoci v súlade s určitou politickou líniou, to spravidla urobil. Idea prezidenta republiky, ktorý je politicky neutrálnou morálnou autoritou sa asi len ťažko dá realizovať cestou priamej voľby.

Ďalšia vec, ktorú treba uviesť, je, že zavedenie priamej voľby prezidenta republiky na Slovensku nijako nespôsobilo nárast jeho váhy v rámci ústavného systému. Vďaka priamej voľbe sa zbavil nevýhody, ktorú mu spôsobovala jeho priama odvodenosť

2472_Iuridica_4_11.indd 112 7.8.12 11:18

od parlamentu, no nijaký presun centra moci sa nekonal a prezident plní stále v prvom rade reprezentatívnu funkciu. Uvedomujú si to zrejme aj voliči, pretože s výnimkou prvých priamych volieb prezidenta v roku 1999 je účasť oprávnených voličov na voľbách nízka.[22] Aj to je jeden z faktorov, ktorý spolu s ostatnými naznačuje, že priama voľba prezidenta republiky na Slovensku bola síce efektívnym východiskom z núdze, no z hľadiska potrieb ústavného systému je skôr zbytočným luxusom.

Résumé

L'article est consacré à la problématique de l'élection directe du Président de la République en Slovaquie. Après avoir rappelé le système initial de l'élection du chef de l'État et le contexte de la mise en place de son investiture directe, l'auteur étudie la question de savoir qui peut se présenter aux élections et comment les candidats sont proposés. Dans les parties principales de l'article, sont analysées, en détail, les modalités de l'élection du Président de la République à deux tours, y compris la question de sa révocation populaire et le problème du contrôle de constitutionnalité et de légalité des opérations électorales. Sont traitées, également, les compétences du chef de l'État, accent mis sur la question de savoir comment celles-ci ont évolué depuis la mise en place de l'élection directe, ce qui ne va pas sans aborder la dernière révision constitutionnelle de 2011, votée après la censure du Gouvernement slovaque. Enfin, l'auteur cherche la réponse à la question de savoir si le mode d'élection du Président de la République au suffrage universel direct, tel qu'il a été établi en 1999, est bien équilibré, mais se pose aussi la question de savoir si l'investiture populaire du chef de l'État est utile, en Slovaquie.

Key words: president, constitution, direct elections, Slovak republic, powers, government

Klíčová slova: prezident, ústava, přímá volba, Slovenská republika, pravomoci, vláda

[22] Na voľbách v roku 1999 sa v prvom kole zúčastnilo 73,89 % a v druhom kole 75,45 % oprávnených voličov. Na voľbách v roku 2004 sa nezúčastnila ani polovica oprávnených voličov: v prvom kole bola účasť 47,94 % a v druhom dokonca len 43,5 % oprávnených voličov. Pri voľbách v roku 2009 sa účasť mierne zvýšila, predsa však ostala výrazne nízka: prvého kola sa zúčastnilo 43,63 % a druhého 51,67 % oprávnených voličov. Údaje podľa stránky Štatistického úradu Slovenskej republiky: www.appstatistics.sk. Navštívené dňa 10. februára 2012.

2472_Iuridica_4_11.indd 113 7.8.12 11:18

ZAVÁDZANIE PRIAMEJ VOĽBY PREZIDENTA NA SLOVENSKU A JEHO DÔSLEDKY

PETER HORVÁTH* – PAVOL JUHÁS**

Vznik Slovenskej republiky priniesol so sebou okrem iného potrebu kreovať aj viacero ústavných postov, ktoré nemali v novodobej histórii Slovenska svoju reálnu historickú tradíciu. Aj proces samotného vzniku a prijímania Ústavy SR po parlamentných voľbách v roku 1992 ukázal, že extrémne krátky čas sa výrazne podpísal na kvalite schválených ústavných dokumentov. Od roku 1993 až po súčasnosť nebol žiaden iný inštitút tak často menený a zásadne upravovaný ako je práve post hlavy štátu. Môžu v politickej rovine za to rôzne nejednoznačné formulácie v pôvodnom texte ústavy, ktorá spolunažívanie najvyšších ústavných predstaviteľov predpokladala skôr v rovine vzájomnej dôvery a spolupráce. Jednoducho nepočítala s tým, že najvyššie ústavné posty v rámci výkonnej moci budú zastávať osobnosti s rozličnými pohľadmi na riešenia problémov, či dokonca výklad jednotlivých článkov ústavy. Prvé päťročné obdobie samostatnej Slovenskej republiky v rokoch 1993–1998 je tak dominantne poznačené priam „bratovražedným" súbojom medzi premiérom na strane jednej a prezidentom na strane druhej. Politický nesúlad medzi Vladimírom Mečiarom a Michalom Kováčom sa výrazne podpísal nielen do každodennej slovenskej politickej reality, ale často zamestnával aj Ústavný súd SR v zmysle výkladu jednotlivých článkov ústavy, ale presunul sa aj na pôdu zákonodarného zboru. Hoci vtedajšia vládna koalícia nemala ústavnú väčšinu, nie raz sa pokúšala o odvolanie, respektíve o rezignáciu Michala Kováča. Výsledkom tohto súboja bola zásadná polarizácia v spoločnosti, na podklade ktorej sa vyprofilovali dva veľké politické tábory vedené stranami HZDS a SDK.[1]

Prijaté ústavné a právne podmienky v pôvodnom texte Ústavy SR vyžadovali pre zvolenie prezidenta v Národnej rade SR dosiahnutie vysokej miery politického konsenzu, ktorý bolo nutné získať v podobe ústavnej väčšiny. Na zvolenie akéhokoľvek kandidáta bolo totiž potrebné získať minimálne 3/5 všetkých hlasov 150 poslancov, teda 90 pozitívnych hlasov pre navrhovaného kandidáta. Zásadný problém však spočíval v tom, že v prípade opakovaného hlasovania pri nezískaní danej podpory v prvom kole, potrebná väčšina neklesla, ale zostávala nemenná. Ak teda v prípade mnohých politických systémov európskych krajín pri voľbe prezidenta postupne klesá potreba získania

* Autor je dekanom Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave.
** Autor je vedúcim katedry politických vied Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave.
1 Bližšie HORVÁTH, P.: Politický systém Slovenskej republiky. s. 45–54.

2472_Iuridica_4_11.indd 115 7.8.12 11:18

väčšiny z pôvodne ústavnej až po absolútnu, v podmienkach Slovenskej republiky takýto mechanizmus neexistoval. Toto sa ukázalo ako zásadný problém už pri prvej voľbe prezidenta v januári 1993, kedy viaceré politické strany zastúpené v Národnej rade SR navrhli svojich kandidátov. Ani opakovaná voľba nedokázala poslancov dotlačiť k historicky prvej voľbe prezidenta, nakoniec najviac hlasov získal kandidát HZDS Michal Kováč (78). Aj pod vplyvom v zásade bezproblémového zvolenia prvého českého prezidenta Václava Havla si nakoniec politické špičky na Slovensku dokázali nájsť k sebe cestu a v novom kole volieb 15. februára 1993 sa uchádzal o hlasy poslancov jediný navrhnutý kandidát, posledný predseda Federálneho zhromaždenia ČSFR a podpredseda HZDS, Michal Kováč. Zo 148 prítomných získal 106 hlasov, a tak bol následne 2. marca 1993 uvedený do pozície hlavy štátu Slovenskej republiky.[2]

Aj na základe vyššie spomínaných problémov pri vzájomnom fungovaní a kooperácii hlavy štátu a premiéra sa politická situácia po predčasných parlamentných voľbách v septembri 1994 vyhrotila natoľko, že ani koalícia, ani opozícia neboli v stave sa racionálne dohodnúť na možnom spoločnom kandidátovi na nástupcu Michala Kováča v úrade prezidenta. Tento stav bol o to nebezpečnejší, že reálne hrozilo, že v prípade ak sa nepodarí obsadiť post hlavy štátu žiadnym kandidátom, nevyhnutne by sa to muselo odraziť na bezproblémovom fungovaní ústavného systému. Zásadná právomoc prezidenta menovať a odvolávať predsedu vlády a vládu ako takú a prijímať jej demisiu (vrátane obligatórnej po ustanovujúcej schôdzi Národnej rady SR) totiž nepatrila do právomocí, ktoré by v čase neobsadenia tohto ústavného postu prešli na niektorý iný orgán, napríklad na predsedu parlamentu. Reálne tak hrozilo, že po skončení mandátu Michala Kováča 2. marca 1998 a po nezvolení jeho nástupcu by nemal kto odvolať po parlamentných voľbách v septembri 1998 vládu SR a vymenovať novú. Takýmto spôsobom by nastala absurdná situácia, že by síce bol zvolený nový parlament, ale stará vláda by vládla naďalej. Politikum tejto ústavnej možnosti postupne v priebehu rokov 1996 a 1997 vyprofilovalo na slovenskej politickej scéne nové spojenectvo viacerých pravicových i ľavicových politikov a ich spojenie do spoločného politického subjektu s názvom Slovenská demokratická koalícia (SDK). Hlavnou agendou, s ktorou narábala vo vzťahu k potenciálnym voličom, sa postupne stala snaha o zavedenie priamej voľby prezidenta, a teda nutnosti zmeniť Ústavu SR. Keďže táto možnosť nemala reálnu šancu na úspech na parlamentnej pôde, rozhodli sa lídri SDK túto myšlienku presadzovať a politicky živiť prostredníctvom inštitútu priamej demokracie zakotveného v Ústave SR – referenda. Aj táto možnosť však mala svoje výrazné ústavné i politické riziká – tak ako voľba prezidenta v parlamente aj referendum malo výrazne tvrdé podmienky pre úspešnú realizáciu. Referendum sa totiž stáva platným iba v tom prípade, ak sa ho zúčastní nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov pre voľby do Národnej rady a za prijatie hlasuje nadpolovičná väčšina zúčastnených.[3]

Úprava slovenskej ústavy pri priamej voľbe prezidenta priniesla aj niektoré zmeny v otázkach pasívneho volebného práva. Najvýraznejším rozdielom oproti voľbe v parlamente sa stalo zvýšenie vekovej hranice, a to z pôvodných 35 na súčasných

[2] Bližšie HORVÁTH, P.: Politický systém Slovenskej republiky. s. 45–47.
[3] Bližšie HORVÁTH, P.: Politický systém Slovenskej republiky. s. 50–63.

2472_Iuridica_4_11.indd 116 7.8.12 11:18

40 rokov. Nezmenenou požiadavkou zostalo štátne občianstvo Slovenskej republiky. Žiaden právny predpis nepredpisuje spôsob nadobudnutia štátneho občianstva napríklad narodením, preto teoreticky môžu kandidovať aj občania, ktorí získali občianstvo napríklad sobášom. Iná platná právna úprava z roku 2010[4] vylučuje kandidátov s dvojitým občianstvom, ktorí by ho získali po účinnosti danej právnej normy (teda od 17. júla 2010). Dovtedy získané dvojité štátne občianstvo však zostáva zachované. Len pre prezidenta v druhom funkčnom období platí ďalšie ústavné obmedzenie, ktorým je možnosť obsadiť úrad hlavy štátu tou istou osobou len dvakrát za sebou. Podľa vykonávacieho predpisu musí byť súčasťou návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta aj niekoľko osobných údajov, medzi ktoré patria:

a) meno, priezvisko a akademický titul kandidáta,
b) vek a rodné číslo kandidáta,
c) povolanie kandidáta,
d) adresu trvalého pobytu kandidáta,
e) vyhlásenie kandidáta o tom, že súhlasí so svojou kandidatúrou a že spĺňa podmienky na zvolenie za prezidenta.[5]

Keďže súčasťou týchto návrhov nie sú niektoré dôležité dokumenty ako napríklad oficiálny životopis, či výpis z registra trestov, v doterajšej krátkej histórii sa pri viacerých, najmä neznámych kandidátoch vyskytli niektoré skutočnosti z ich života, ktoré sa stali predmetom záujmu bulvárnych médií, a tým znižujú kredit priamej voľby prezidenta. Samostatnou otázkou je vôbec motivácia kandidovania, keď už na začiatku celej volebnej procedúry bolo zrejmé, že reálnu šancu uspieť vo voľbách má len zlomok kandidátov. Tieto dôvody kandidatúry možno hľadať skôr v snahe verejne prezentovať a zviditeľniť svoju osobu, napríklad pre ďalšiu možnú kandidatúru na regionálnej, či komunálnej úrovni, prípadne sa jedná o recesistické pokusy, než by išlo o reálne ovplyvnenie konečného výsledku volieb a obsadenie postu prezidenta.

Ako pomerne voľné možno označiť podmienky pre podávanie návrhov na kandidátov na funkciu prezidenta. Jednotlivé návrhy sú oprávnení podávať buď poslanci Národnej rady SR v počte minimálne jednej desatiny všetkých zákonodarcov, teda 15 poslancov. Druhou možnosťou je priloženie petície, ktorá obsahuje minimálne súhlas 15 tisíc oprávnených voličov s navrhnutou kandidatúrou. Táto podmienka je veľmi ľahko splniteľná, v percentuálnom vyjadrení ide približne o 0,4 % všetkých oprávnených voličov. Práve táto ústavná úprava mala za následok pomerne vysoký počet podaných kandidátok v rokoch 1999 a 2004. V týchto rokoch sa o funkciu uchádzalo 10, respektíve 12 kandidátov. Pri ostatných voľbách v roku 2009 počet klesol na 7. Zaujímavým momentom najmä ostatnej kampane je skutočnosť, že aj silní stranícki kandidáti si od samotného počiatku uchádzania o post hlavy štátu uvedomujú nutnosť prezentovať sa ako kandidáti s oveľa širšou podporou, než im podporuje vlastná, či spriaznená politická strana. Z tohto dôvodu návrhy na kandidatúru podávajú prostredníctvom petícií s podpismi oprávnených voličov a už v tejto fáze si takto testujú

[4] Zákon č. 50/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o štátnom občianstve SR.
[5] Zákon o spôsobe voľby prezidenta č. 446/1999 Z. z.

2472_Iuridica_4_11.indd 117 7.8.12 11:18

potencionálnu podporu a ohlasy zo strany verejnosti. Politické strany svojim kandidátom teda skôr zabezpečujú finančné krytie volebnej kampane, obsadzovanie volebných komisií prostredníctvom svojich miestnych a regionálnych straníckych štruktúr vytvárajú podhubie pre efektívnu kampaň, v oficiálnej rovine však neprezentujú kandidátov ako svojich vlastných, ale vyjadrujú im podporu ako občianskym kandidátom. Toto môže viesť až k podobne absurdnej situácii ako pri voľbách v roku 2009, keď podpredsedníčka vtedy najsilnejšej pravicovej politickej strany SDKÚ-DS Iveta Radičová prezentovala svoju kandidatúru i samotnú kampaň ako občiansku, dokonca jej volebný tím dominantne nestraníci z okruhu organizácií tretieho sektora.[6] (Grigorij Mesežnikov, Slovensko volí)

Zmena spôsobu voľby zákonite priniesla aj zásadnú zmenu vo vedení predvolebnej kampane. Namiesto straníckych centrál a kuloárnych dohovorov sa do popredia dostáva samotný kandidát. Jej oficiálnu časť zákon vymedzuje v rozsahu so začiatkom 15 dní pred dňom volieb a s uplatnením 48 hodinového moratória pred otvorením volebných miestností. V praxi však kampaň začína už výberom jednotlivých kandidátov a ohlásením zámeru uchádzať sa o funkciu prezidenta. Jediným reálnym rozdielom medzi oboma typmi kampaní je to, že finančné výdavky sa oficiálne vykazujú len za dobu trvania kampane podľa danej právnej úpravy. Počas kampane má každý kandidát zabezpečený rovnaký prístup k hromadným informačným prostriedkom. Verejnoprávne médium je povinné vyčleniť po jednej hodine vysielacieho času pre kandidáta, maximálne však 10 hodín vysielacieho času pre celú kampaň. Do predvolebného súboja sa môžu zapojiť aj ďalší držitelia licencie pre rozhlasové a televízne vysielanie s rovnakým časovým rozsahom s tým, že takéto vysielanie musí byť označené, že ide o platenú politickú reklamu. V prípade verejnoprávnych médií i súkromných vysielateľov platí povinnosť zabezpečiť pre všetkých kandidátov rovnaké podmienky nákupu vysielacieho času a rovnaké cenové a platové podmienky.[7] Priama voľba predstavuje špeciálne nároky na samotných kandidátov, musia svojim prejavom i vystupovaním presvedčiť voličov o tom, že sú schopní efektívne vykonávať svoj úrad. Na rozdiel od predvolebnej kampane vedenej pri nepriamej voľbe prezidenta, kedy výsledok viac záleží od politických dohôd a šikovnosti straníckych centrál dosahovať politické kompromisy a politické výmenné obchody, priama voľba núti kandidátov preveriť svoje schopnosti komunikovať s voličmi a médiami. Úspech kandidáta tak do značnej miery závisí od jeho schopnosti prezentovať sa a pozitívne sa vymedziť voči ostatným politickým súperom. Do popredia sa tak dostáva samotná osobnosť kandidáta, jeho program a zámery pri výkone postu hlavy štátu. Na druhej strane reálne právomoci prezidenta mu neumožňujú v plnej miere presadiť jeho deklarované záväzky. Dokonca v prípade Slovenska prišlo k zásadnému obmedzeniu jeho reálnych rozhodovacích právomocí, najmä vo vzťahu k vláde, hoci legitimita jeho mandátu sa zavedením priamej voľby občanmi podstatne zvýšila.[8]

Samotná voľba prezidenta sa uskutočňuje v priamych voľbách tajným hlasovaním. Právo voliť majú občania, ktorí majú právo voliť do Národnej Rady SR, teda dosiahli

---

[6] Bližšie MESEŽNIKOV, G.: Prezidentské voľby 2009: Profil kandidátov, postoje a činnosť politických strán. In: MESEŽNIKOV, G., GYÁRFÁŠOVÁ, O., KOLLÁR, M. (ed.): Slovensko volí. Európske a prezidentské voľby 2009. s. 89–130.

[7] Bližšie Zákon o spôsobe voľby prezidenta č.446/1999 Z. z.

[8] Bližšie HORVÁTH, P.: Politický systém Slovenskej republiky. s. 71–75.

2472_Iuridica_4_11.indd 118 7.8.12 11:18

vek minimálne 18 rokov, sú spôsobilí na právne úkony a nachádzajú sa v deň volieb na území Slovenskej republiky. Na rozdiel od iných krajín ako i volieb do Národnej rady SR nemôžu svoje volebné právo uplatniť osoby mimo územia Slovenskej republiky. Termín volieb vyhlasuje predseda parlamentu tak, aby sa prvé kolo uskutočnilo najneskôr 60 dní pred uplynutím funkčného obdobia úradujúceho prezidenta. Voľby sa spravidla konajú v jeden deň medzi 7:00 a 22:00. Zákon o spôsobe voľby prezidenta umožňuje vyhlasovateľovi stanoviť aj rozdelenie do dvoch dní, toto oprávnenie sa však nevyužíva.[9] Za prezidenta je zvolený ten kandidát, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov. V prípade, že ani jeden z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu, do 14 dní sa koná druhé kolo volieb. Do neho postupujú dvaja kandidáti s najväčším počtom platných hlasov. Celkovým víťazom sa stáva ten z nich, ktorý získa najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov. Zaujímavosťou slovenskej prezidentskej voľby je poistka proti zvoleniu radikálneho kandidáta v prvom kole. Všeobecne vo svete ňou je samotné druhé kolo v prípade nedosiahnutia absolútnej väčšiny v prvom kole. V slovenskom prípade je posilnená a zaviedla ju vtedajšia vládna koalícia, aby zabránila prípadnému Mečiarovmu víťazstvu v prvom kole, nakoľko mal medzi voličmi veľkú podporu a disciplinovaný elektorát. Slovenskému kandidátovi na prezidenta tak v prvom kole nepostačuje zisk nadpolovičnej väčšiny zúčastnených voličov, ale pre zvolenie je nutná nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. O zákonnosti volieb v konečnom dôsledku rozhoduje Ústavný súd SR. Hoci ústava nepozná žiadne ďalšie obmedzenia nástup do úradu úspešného kandidáta je viazaný inkompatibilitou s inou platenou funkciou a s niektorými funkciami v rámci politického systému, napríklad poslanca Národnej rady SR, člena vlády, sudcu, prokurátora, príslušníka ozbrojených síl, člena Najvyššieho kontrolného úradu SR a podobne. Zmena spôsobu voľby priniesla aj zmeny v pravidlách nástupu do funkcie. Predtým prezident skladal svoj sľub do rúk predsedovi Národnej rady SR, po ústavnej úprave je to do rúk predsedu Ústavného súdu SR na poludnie v deň končiaceho sa mandátu predchádzajúceho prezidenta. Ak bolo volebné obdobie prezidenta skončené predčasne, zvolený kandidát skladá svoj sľub a ujíma sa funkcie prezidenta napoludnie v nasledujúci deň po dni, v ktorom boli vyhlásené výsledky volieb. Samotný text sľubu znie: „Sľubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republike. Budem dbať o blaho slovenského národa, národnostných menšín a etnických skupín žijúcich v Slovenskej republike. Svoje povinnosti budem vykonávať v záujme občanov a zachovávať i obhajovať ústavu a ostatné zákony.“[10] Novelizácie ústavy odstránili aj nejednoznačnosť výkladu zvolenia a nástupu do funkcie. Práve v prípade Michala Kováča sa na ústavný súd obrátila vláda, ktorá sa dožadovala, aby sa výkon funkcie prezidenta počítal od momentu zvolenia. S týmto návrhom však na Ústavnom súde SR neuspela. Možno tak generálne konštatovať, že v podmienkach politického systému SR je pre počítanie akéhokoľvek funkčného obdobia kľúčovým dátumom deň zloženia sľubu v takom znení ako ho udáva ústava, prípadne vykonávajúce právne predpisy.[11]

[9] Bližšie Zákon o spôsobe voľby prezidenta č.446/1999 Z. z.
[10] Čl. 104 Ústavy Slovenskej republiky.
[11] Bližšie čl. 101, 103 a 104 Ústavy Slovenskej republiky.

2472_Iuridica_4_11.indd 119 7.8.12 11:18

VZŤAH PREZIDENTA A ZÁKONODARNEJ MOCI

Vzťah prezidenta a parlamentu je daný rámcom parlamentnej formy vlády, ktorá je na Slovensku zakotvená. Napriek tomu možno konštatovať, že od prijatia Ústavy SR po súčasnosť tieto vzájomné vzťahy prešli viacerými významnými variáciami. Typickým znakom pre parlamentnú formu vlády je, že moc výkonná je podriadená moci zákonodarnej. Pre hlavu štátu, ktorej inštitút je včlenený do výkonnej moci spolu s vládou, táto podriadenosť v súčasnosti neplatí.

Vo vládnom návrhu ústavy v roku 1992 však bol vzťah prezidenta a parlamentu formulovaný opačne – podľa navrhovaného čl. 101 ods. 4 mal byť prezident zodpovedný za výkon svojej funkcie Slovenskej národnej rade.[12] Aj dôvodová správa k vládnemu návrhu Ústavy Slovenskej republiky pri inštitúte prezidenta konštatovala, že „zodpovednosť prezidenta za výkon svojej funkcie Slovenskej národnej rade zvýrazňuje aj jeho ústavná povinnosť podávať slovenskej národnej rade správy o stave Slovenskej republiky a o závažných politických otázkach."[13] Pri prijímaní ústavy na pôde zákonodarného zboru však bola táto dikcia vypustená.

ZVOLÁVANIE SCHÔDZÍ A ROZPÚŠŤANIE NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Tradičnou kompetenciou v parlamentnej forme vlády je právomoc prezidenta zvolávať ustanovujúcu schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky. Táto právomoc je spresnená v časti venovanej zákonodarnej moci, v ktorej sa uvádza, že ustanovujúca schôdza parlamentu sa uskutoční do tridsiatich dní od oficiálneho vyhlásenia výsledkov volieb. Uvedené ustanovenie má v sebe aj poistku pre prípad, že by tak prezident neučinil (parlament by sa zišiel na svojej ustanovujúcej schôdzi tridsiaty deň po vyhlásení oficiálnych výsledkov volieb).[14]

Keďže prezident je považovaný v krajinách s ustálenou parlamentnou formou vlády predovšetkým ako arbiter s cieľom byť aktívnym aktérom najmä v prípadoch ústavných a politických kríz, jeho ďalšie klasické oprávnenie rozpúšťať parlament možno hodnotiť ako právomoc uplatňujúcu sa v podmienkach permanentnej krízy medzi vládou a parlamentom (resp. medzi politickými stranami zastúpenými v parlamente). Pri tomto inštitúte má hlava štátu svoje kompetencie obmedzené rôznymi časovými horizontmi:

- ak parlament v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády neschválil jej programové vyhlásenie,
- ak sa parlament neuzniesol do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila otázku dôvery,
- ak parlament nebol dlhšie ako tri mesiace spôsobilý uznášať sa, hoci jeho zasadnutia neboli prerušené
- ak zasadnutie parlamentu bolo prerušené na dlhší čas ako dovoľuje ústava.[15]

[12] OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 57.
[13] CHOVANEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – základný zákon štátu, s. 379.
[14] čl. 82 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.
[15] V zmysle čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky.

2472_Iuridica_4_11.indd 120 7.8.12 11:18

V pôvodnej verzii ústavy z roku 1992 bolo toto oprávnenie zverené prezidentovi iba v prvom prípade, ostatné boli zakompované v novelizácii v roku 1999. Všetky tieto alternatívy rozpustenia zákonodarného zboru sú viazané na konečné rozhodnutie prezidenta, pretože hlava štátu tak môže, ale nemusí urobiť v prípadoch, ktoré sú uvedené. Keďže pri naplnení ktorejkoľvek načrtnutej situácie by išlo s najväčšou pravdepodobnosťou o situáciu rovnajúcej sa krízovej situácii v ústavnom systéme, prezident ako arbiter by sa mohol rozhodnúť medzi hľadaním politického východiska, napríklad vytvorením novej vládnej koalície, alebo možnosťou rozpustenia zákonodarného zboru a vypísania nových predčasných parlamentných volieb. Týmto spôsobom by však zároveň zákonodarný zbor bol neschopný vykonávať svoje kontrolné právomoci, napríklad vysloviť vláde nedôveru. Ak by teda došlo k takejto situácii a prezident by sa rozhodol týmto spôsobom riešiť načrtnutú krízu, postavil by sa tak vlastne na stranu vlády, ktorá by mohla po isté obdobie, do vytvorenia novej vlády po mimoriadnych parlamentných voľbách, vykonávať svoj mandát bez účinnej kontroly. Časové obmedzenie tejto fakultatívnej právomoci rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky je viazané na obdobie posledných šiestich mesiacov funkčného obdobia hlavy štátu. Rovnako tak aj počas mimoriadnych situácií – vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu.[16] Podľa dôvodovej správy k tejto úprave je zákaz rozpustenia zákonodarného zboru obvyklou poistkou v ústavách iných štátov. Pri mimoriadnych situáciách je prakticky nemožné zabezpečiť po rozpustení parlamentu slobodné demokratické voľby. Okrem toho pri mimoriadnych situáciách by nebolo možné zabezpečiť kontrolné právomoci zákonodarného zboru v čase, kedy by to bolo veľmi potrebné bez ohľadu na to, že zvolenie schôdze takéhoto orgánu by bolo veľmi zložité.[17]

V jedinom prípade je rozhodnutie prezidenta o rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky viazané na jeho obligatórnu povinnosť – v prípade, že sám nebol v ľudovom hlasovaní, na základe návrhu parlamentu, o odvolaní prezidenta odvolaný.[18]

V doterajších politických reáliách Slovenskej republiky od svojho vzniku v roku 1993 neprišlo k situácií, keď by bolo možné uvažovať o riešení politickej a ústavnej situácie takouto cestou. Všetky doterajšie konflikty v rámci vzťahov koalície a opozície sa vyriešili tak, že nebola paralyzovaná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky na dlhšie obdobie.

PODPISOVANIE ZÁKONOV A PRÁVO VETA

Na rozdiel od právomoci československého prezidenta od roku 1960, slovenská hlava štátu nemala podľa ústavných právnikov priznané právo zákonodarnej iniciatívy.[19] Takáto právomoc bola explicitne vyjadrená vo vládnom návrhu ústavy, ale bola v počas schvaľovania jej textu vypustená.[20] Zostával však istý ústavný prob-

---

16 Toto obmedzenie súvisiace s mimoriadnou situáciou v štáte bolo prijaté novelou ústavy č. 90/ 2001 Z. z.
17 DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., s. 153–154.
18 Čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky.
19 Bližšie napr. OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 58 a KURA, A.: Prezident v systéme štátnych orgánov Slovenskej republiky, s. 64–66.
20 Bližšie OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 58.

2472_Iuridica_4_11.indd 121 7.8.12 11:18

lém v tom, že v časti venovanej Národnej rade Slovenskej republiky sa uvádzalo, že návrh zákona môže podať výbor parlamentu, poslanci a vláda,[21] na strane druhej však prezident mal oprávnenie predkladať zákonodarnému zhromaždeniu návrhy zákonov a iných opatrení.[22] Michal Kováč počas svojho volebného obdobia toto svoje právo nikdy nevyužil. V opačnom prípade by pravdepodobne nastala situácia, s ktorou by sa musel zaoberať ústavný súd a podať výklad v tejto otázke. Načrtnutý potencionálny ústavný problém si uvedomili aj zákonodarci a oprávnenie hlavy štátu o predkladaní návrhov zákonov z ústavy vypustili.[23]

Možnosť vstupu prezidenta do legislatívneho procesu mu zaručuje právomoc podpisovať zákony a právomoc vrátiť parlamentu zákon s pripomienkami na opätovné prerokovanie.[24] Podpis prezidenta pod zákonom je chápaný vo dvoch významoch: ako „prihlásenie" sa ústavného činiteľa k zákonu a možnosť ovplyvnenia legislatívneho procesu.[25] Aj v rozsahu tejto právomoci došlo v rokoch 1993–1999 ku zmenám. Podľa pôvodnej verzie ústavy mal prezident relatívne právo veta nielen voči zákonom, ale mohol vrátiť na opätovné prerokovanie aj ústavný zákon.[26] Okrem tohto oprávnenia, ktoré záležalo na jeho rozhodnutí, bol povinný vrátiť parlamentu na opätovné prerokovanie aj zákon, ak ho o to požiadala vláda.[27] Toto ustanovenie sa do textu ústavy dostalo pravdepodobne ako kompenzácia za zrušenie práva veta pre predsedu vlády, ktoré bolo vo vládnom návrhu ústavy (bez zmienky v dôvodovej správe).[28] I. Palúš a Ľ. Somorová na margo tejto skutočnosti konštatujú, že išlo o neštandartné riešenie, ktoré urobilo z prezidenta v tejto súvislosti poštára medzi vládou a parlamentom.[29] Nakoľko hlava štátu mala voči zákonom a ústavným zákonom právo relatívneho veta, na jeho prehlasovanie bolo potrebné na pôde parlamentu získať nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov (minimálne 76 hlasov), pri ústavnom zákone opätovnú ústavnú väčšinu (minimálne 90 hlasov). Aj keď zvýšené kvórum nevyplývalo z textu ústavy, bolo súčasťou rokovacieho poriadku parlamentu. Na druhej strane vzniká otázka, či prezident tým, že na prehlasovanie jeho veta je potrebné väčšie kvórum ako pri jeho prvom schválení, nie je až príliš vtiahnutý do legislatívneho procesu a či tak nie je porušená vyváženosť oprávnení jednotlivých orgánov v ústavnej štruktúre.

Aj túto problematiku upravila novelizácia ústavy z roku 1999. Na základe prijatých zmien boli vynechané ustanovenia o povinnosti prezidenta vrátiť na opätovné prerokovanie zákon v prípade, že ho o to požiada vláda, ako aj samotná právomoc hlavy štátu vrátiť parlamentu v rámci práva veta schválený ústavný zákon. Vrátený zákon prezidentom spolu s jeho pripomienkami môže byť chválený v pôvodnej podobe (bez akceptovania pripomienok prezidenta), neschválený ako celok alebo schválený v znení pripomienok hlavy štátu.

---

[21] Čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (v pôvodnom znení).
[22] Čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy slovenskej republiky (v pôvodnom znení).
[23] V rámci novelizácie ústavy ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z.
[24] Čl. 102 ods. 1 písm. f) a čl. 87 ods. 3, resp. čl. 102 ods. 1 písm. o) a čl. 87 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.
[25] Bližšie KURA, A.: Prezident v systéme štátnych orgánov Slovenskej republiky, s. 64.
[26] Čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (pôvodná verzia).
[27] Čl. 87 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (pôvodná verzia).
[28] Bližšie OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 58.
[29] Bližšie PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky, s. 253.

2472_Iuridica_4_11.indd 122 7.8.12 11:18

Inštitút relatívneho práva veta voči zákonom prijatým Národnou radou Slovenskej republiky bol v prvých dvoch funkčných obdobiach oboma prezidentmi pomerne často využívaný. Kým Michal Kováč ho využil v 38 prípadoch (z toho z vlastného rozhodnutia v 25 prípadoch, na požiadanie vlády v 9 prípadoch a v 4 prípadoch z rozhodnutia prezidenta aj vlády), Rudolf Schuster vrátil do parlamentu až 103 zákonov.[30]

PREJAVY PREZIDENTA A PODÁVANIE SPRÁV O STAVE REPUBLIKY

Prejavy politických predstaviteľov štátov patria k tradičným nástrojom súvisiacim s výkonom ich funkcie. Ich forma môže byť rozdielna – od vystúpenia na najrozličnejších stretnutiach, prostredníctvom listov, článkov v tlačených médiách, v televíznom alebo rozhlasovom vystúpení, po nástupe internetu aj prostredníctvom chatových diskusií. V súčasnosti, keď médiá tak výrazne ovplyvňujú verejnú mienku, aj prejavy hlavy štátu majú svoj špecifický význam a sú pozorne nielen sledované, ale aj analyzované.

Aj v tejto rovine sondovania zohráva dôležitú okolnosť typ formy vlády. V prezidentskom systéme, keď funkcia prezidenta okrem samotnej hlavy štátu v sebe zahŕňa aj šéfa vládneho kabinetu, môže mať prezident dokonca až ústavne zakotvenú povinnosť predstúpiť pred parlament a predniesť správu o stave krajiny. Ústava USA vo svojom článku II. odd. 3 taxatívne vymedzuje, že „prezident podáva vždy po určitom čase Kongresu správy o stave Únie a odporúča mu na zváženie také opatrenia ktoré pokladá za nevyhnutné a užitočné“.[31] V parlamentných formách vlády správa hlavy štátu o politickom vývoji spravidla podlieha ako ostatné akty hlavy štátu kontrasignácii predsedom vlády, a tak vláda preberá za ne aj politickú zodpovednosť. Príkladom môže byť trónna reč panovníka vo Veľkej Británii, ktorá obsahuje politický program pre nasledujúce obdobie. Autorstvo a zodpovednosť za ňu však prináleží premiérovi Vlády Jej Veličenstva.[32]

Vo vzťahu k právomoci prezidenta predstúpiť pre poslancov zákonodarného zboru a predniesť správu o stave Slovenskej republiky a o závažných politických otázkach nedošlo počas trinásťročnej existencie slovenskej ústavy k žiadnym zmenám. Hoci ústava neurčuje časový interval pre hlavu štátu, kedy má podať správu o stave republiky, prax vykonávaná doterajšími prezidentmi je v intervale raz za rok. V teoretickej rovine by však prezident mohol predkladať správu o stave republiky aj častejšie, respektíve v dlhšom časovom horizonte ako jeden rok. Nejasný vzťah je aj ku formulácii právomoci prezidenta vystúpiť k dôležitým politickým otázkam, uváženie o tom, kedy nastali takéto dôvody, je na samotnej hlave štátu.[33]

Toto oprávnenie mali všetci prezidenti na území Československa, bez ohľadu na momentálne politické a spoločenské usporiadanie.[34] Je typické pre hlavy štátov vo

[30] Bližšie OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 97.
[31] Ústava USA, Vienna: Embassy of the United States of America, 1996, s. 8.
[32] Bližšie TÓTH, R.: Komparatívna politológia, s. 57.
[33] Bližšie napr. KURA, A.: Prezident v systéme štátnych orgánov Slovenskej republiky. s. 64.
[34] K tomu pozri bližšie časť venovanú historickému prehľadu právomocí prezidentov v rokoch 1918–1992.

2472_Iuridica_4_11.indd 123 7.8.12 11:18

všetkých formách vlády, najmä však v prezidentom, parlamentnom a poloprezidentskom.[35] Na rozdiel od prezidenta Spojených štátov amerických, ktorý správu o stave Únie predkladá ako najvýznamnejší predstaviteľ výkonnej moci, hlava štátu v parlamentnej forme vlády svoju správu o stave krajiny formuluje predovšetkým ako svoj pohľad na stav vecí verejných a zároveň ako priestor na predkladanie svojich vízií.

V praktickej a ústavnej rovine predloženie správy o stave Slovenskej republiky prezidentom neznamená žiadny zásadný predel. Inštitút správ je výsledkom politickej tradície a nemá zásadnejší dosah na politickú scénu. Jednak je to spôsobené tým, že autorita prezidenta nie je na dostatočnej úrovni, samotné správy nemajú väčšiu vypovedaciu úlohu, ťažko ich možno prirovnávať k prejavom napríklad amerických alebo francúzskych prezidentov, ktorí v nich prinášajú zásadné hodnotenie situácie v krajine, ako aj silnú víziu. Prezident je predovšetkým symbolom krajiny do vnútra i navonok a ako taký nemá dostatočné ústavné a politické možnosti reálne ovplyvniť dianie na politickej scéne.

VZŤAH PREZIDENTA V RÁMCI VÝKONNEJ MOCI

MENOVANIE A ODVOLÁVANIE ČLENOV VLÁDY

Oprávnenie hlavy štátu vymenúvať o dovolávať členov vlády, ako aj predsedu vlády[36], vyplýva z kreovania parlamentnej formy vlády na Slovensku a z konštrukcií ústavného princípu deľby moci a vzájomných vzťahov medzi najvyššími ústavnými inštitúciami. Na procese vytvorenia a existencie vládneho kabinetu sa podieľa v prvej fáze prezident vo forme menovania predsedu a následne na základe jeho návrhu aj ostatných členov vlády, na konci tohto procesu je Národná rada SR, ktorá vyslovuje vláde dôveru na základe vládou predloženého programového vyhlásenia.[37]

Výhradne na rozhodnutí prezidenta je z ústavného hľadiska len vymenúvanie predsedu vlády. Je autonómnosť je z pohľadu ústavy absolútna. Jediným kritériom je, aby ten, koho hlava štátu vymenuje za premiéra spĺňal kritériá štátneho občianstva Slovenskej republiky a podmienky voliteľnosti do Národnej rady Slovenskej republiky, teda najmä vek 21 rokov.[38] Ad absurdum, predsedom vlády by sa mohol stať prakticky ktokoľvek na Slovensku. Hlavný princíp parlamentnej formy vlády, zvrchovanosť parlamentu nad vládou, však vyžaduje, aby prezident rešpektoval výsledky parlamentných volieb, resp. aktuálny stav rozloženia politických síl v parlamente, a predsedom vlády menoval osobnosť, ktorá je schopná získať v zákonodarnom podporu pre programové vyhlásenie vlády. Ďalšou zvyklosťou v parlamentnej forme vlády je poveriť zostavením vlády (čo v praxi neznamená ešte vymenovanie za predsedu vlády) predsedu najsilnejšieho parlamentného politického subjektu, v prípade, že by nebol úspešný, tak postupne

[35] Porovnaj napr. s ústavami štátov Európskej únie in: KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: Ústavy států Evropské unie, ale aj s Ústavou USA.
[36] Tieto právomoci hlavy štátu upravuje Ústava Slovenskej republiky vo svojich ustanoveniach v čl. 102 ods. 1 písm. g), čl. 110, čl. 111, čl. 115, čl. 116.
[37] V zmysle čl. 113 Ústavy Slovenskej republiky.
[38] Čl. 110 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2472_Iuridica_4_11.indd 124 7.8.12 11:18

ďalších v poradí. Treba ale zdôrazniť, že takýto postup je síce z politologického hľadiska logický, ale hlava štátu ním nie je viazaná. Skôr to môže vypovedať o stave politickej kultúry v danej krajine.

Vo vzťahu k vymenovaniu ostatných členov vlády už prezident nie je autonómny a musí vyhovieť návrhu predsedu vlády. V tomto bode nastala výrazná zmena oproti pôvodnej verzii ústavy. Podľa nej, aj v zmysle výkladu Ústavy Slovenskej republiky Ústavným súdom Slovenskej republiky,[39] prezident pri vymenúvaní ostatných členov vlády bol viazaný návrhom predsedu vlády. Táto viazanosť ale nebola absolútna, pretože prezident síce nemohol vymenovať člena vlády na základe svojho uváženia a bez návrhu predsedu vlády, ale mohol predloženému návrhu aj nevyhovieť. Takýmto prípadom bolo odmietnutie Michala Kováča vymenovať v novembri 1993 na návrh predsedu vlády Vladimíra Mečiara Ivana Lexu na post ministra privatizácie. Vo svojom odôvodnení uviedol, že „nespĺňa predpoklady, a pretože ho poznám i osobne, nemá moju dôveru.“[40]

Obdobne takýto relatívne voľný mandát mal prezident aj v prípade návrhu na odvolanie člena vlády. Povinnosť odvolať člena vlády mu vyplývala z ústavy v prípadoch, že takémuto členovi vlády vyslovila nedôveru Národná rada SR, resp. že podal demisiu. Ak však návrh na odvolanie člena vlády podal predseda vlády, v zmysle toho istého výkladu Ústavy SR Ústavným súdom SR, bol prezident povinný sa zaoberať podaním premiéra, ale po posúdení okolností prípadu sa mohol rozhodnúť, či takémuto návrhu vyhovieť a člena vlády odvolá, alebo či návrhu predsedu vlády nevyhovie a člena vlády neodvolá.[41]

Tento mechanizmus nie je typický pre parlamentnú formu vlády, v ktorej má premiér rozhodujúci vplyv na kreovanie svojej vlády (typickým príkladom je Veľká Británia). Prezident týmto spôsobom mohol nepriaznivo vplývať na činnosť vlády a dokonca mohol byť príčinou aj vládnej krízy. Preto oprávnenie hlavy štátu posudzovať návrhy predsedu vlády na menovanie a odvolávanie jednotlivých členov vlády, a možnosť takémuto návrhu aj nevyhovieť, bola odstránená pri novelizácii Ústavy SR s tým, že slovné spojenie z pôvodného znenia článku ústavy číslo 111: „Na návrh predsedu vlády prezident SR vymenúva a odvoláva ďalších členov vlády a poveruje ich riadením ministerstiev,“ bolo zmenené na formuláciu toho istého článku ústavy: „Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenuje a odvolá ďalších členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev.“[42]

V tomto kontexte však predsa len zostala jedna právomoc prezidenta pomerne silná. Ak hlava štátu odvolá člena vlády, až do vymenovania vlády určí ďalšieho člena vlády, ktorý bude dočasne spravovať uvoľnený rezort. V tomto prípade nie je prezident

---

[39] Išlo o návrh prezidenta na podanie výkladu čl. 111 a čl. 116 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky – rozhodnutie bolo zverejnené ako Uznesenie Ústavného súdu SR Sp. zn. I . ÚS 39/93 z 2. júna 1993, publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 206/1993 Z. z. a v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu SR pod č. 5/93.

[40] HORVÁTH, P.: Prezident – spojovník alebo rozdeľovník spoločnosti na Slovensku? s. 71.

[41] Toto podanie bolo iniciované návrhom predsedu vlády Vladimíra Mečiara na odvolanie člena vlády, ministra kultúry Milana Kňažka vo februári 1993. Prezident tomuto návrhu nakoniec z dôvodu možného odstúpenia premiéra vyhovel, ale obrátil sa na ústavný súd so žiadosťou o výklad ústavy.

[42] Čl. 111 Ústavy Slovenskej republiky.

2472_Iuridica_4_11.indd 125 7.8.12 11:18

povinný vyhovieť predloženému návrhu premiéra.[43] Hoci ide o pomerne nevýznamnú a časovo ohraničenú záležitosť, môže byť politicky veľmi nepríjemná hlavne predsedovi vlády. Typickým príkladom je situácia z mája 2001, keď vtedajší prezident Rudolf Schuster po dovolaní ministra vnútra Ladislava Pittnera nevyhovel návrhu predsedu vlády Mikuláša Dzurindu, aby až do vymenovania nového ministra vnútra dočasne poveril riadením tohoto ministerstva práve Mikuláša Dzurindu. Na základe svojho rozhodnutia poveril touto funkciou ministra spravodlivosti Jána Čarnogurského.

PRÁVOMOCI PRI ZASADNUTIACH VLÁDY

Spoločnou črtou právomoci všetkých prezidentov vo vzťahu k vláde od roku 1920 bolo aj ich oprávnenie zúčastňovať sa na schôdzach vlády a možnosť predsedať im. V takejto podobe sa toto oprávnenie dostalo aj do Ústavy Slovenskej republiky v roku 1992,[44] čo bolo výsledkom zaradenia prezidenta do spoločnej hlavy s vládou v rámci výkonnej moci. Ak by prezident bol dôsledný a využíval by toto oprávnenie, do značnej miery by mohlo prichádzať ku konfliktným dejom – na čele vlády totiž stojí jej predseda, ktorý v parlamentnej forme vlády riadi a zodpovedá za činnosť vlády, čo je zvýraznené ústavne aj tým, že v prípade, ak je vyslovená nedôvera predsedovi vlády, automaticky to znamená pád celej vlády. Ten istý mechanizmus sa uplatňuje aj v prípade, že predseda vlády podá demisiu.

Na podklade politickej situácie na Slovensku v rokoch 1993–1998, ktorá bola v znamení permanentného konfliktu medzi vtedajšími ústrednými predstaviteľmi výkonnej moci – prezidenta Michala Kováča a premiéra Vladimíra Mečiara, by do značnej miery bolo politologicky zaujímavé sledovať využívanie tohoto oprávnenia hlavy štátu. Ak by sa prezident zúčastnil rokovania vlády a požiadal o právo predsedať jej, mohlo by tak navrhovať aj program jej zasadnutí. Keďže však prezident nie je členom vládneho kabinetu, o každom jeho kroku, rovnako ako o návrhoch premiéra, by sa hlasovalo a s najväčšou pravdepodobnosťou by neprišlo k ich schváleniu.

Porušil by sa tým aj ďalší zo základných princípov parlamentnej formy vlády, a to zodpovednosť vlády voči parlamentu, nie voči prezidentovi, ako je tomu napríklad v poloprezidentských systémoch (V. republika vo Francúzsku). Vláda má vládnuť a prezident reprezentovať – aj takto možno charakterizovať parlamentný systém. Preto je z hľadiska politickej kultúry dobré, že ani počas krízy dôvery medzi zložkami výkonnej moci prezident Michal Kováč toto oprávnenie aktívne nevyužíval. Právo zúčastniť sa zasadnutia vlády, bez toho, aby jej predsedal, využil v rokoch 1993–1998 len dvakrát – v roku 1993 po svojom zvolení a v roku 1994 po nástupe vlády Jozefa Moravčíka. V oboch prípadoch išlo o ceremoniálne záležitosti.[45] Aj vzhľadom na reálie slovenskej politickej scény, ale aj v snahe dať prezidentské právomoci do súladu s teóriou parlamentnej demokracie, v rámci novelizácie ústavy v roku 1999 bolo odobraté toto oprávnenie hlave štát.

---

[43] Čl. 116 ods. 7 Ústavy Slovenskej republiky.
[44] Čl. 102 písm. r) Ústavy slovenskej republiky (1992).
[45] OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 102.

2472_Iuridica_4_11.indd 126 7.8.12 11:18

Vo vzťahu ku vláde prezidentovi zostala v zmysle toho istého článku možnosť vyžadovať si od vlády, alebo jej jednotlivých členov informácie, ktoré súvisia s výkonom ich funkcie. Neštandardné už vyššie spomínané vzťahy medzi vládou a prezidentom v období rokov 1993–1998 sa prejavili aj v nutnosti podať Ústavným súdom SR výklad tohto oprávnenia.[46] Išlo v ňom o posúdenie otázky ako sa premieta ústavná zásada spolupráce zložiek výkonnej moci (prezident, vláda) do uplatnenia ich právomocí. Z uvedeného výkladu vyplýva (a tento stav platí i v súčasnosti), že hlava štátu má oprávnenie vyžiadať si od vlády a jej jednotlivých členov správy patriace do ich pôsobnosti bez toho, aby bližšie špecifikoval ich účel. Na druhej strane však neexistuje lehota, v rámci ktorej má byť vyžiadaná správa doručená. Ústavný súd zdôraznil nutnosť normálne fungujúcich vzťahov medzi ústavnými činiteľmi. Tento výrok tak potvrdil aj tézu A. Kinga,[47] podľa ktorej skúmanie vzájomných vzťahov medzi zložkami moci nemožno obmedziť iba na ich ústavné vymedzenie, ale dôležitú úlohu zohrávajú aj ich konkrétni protagonisti.

ZÁVER

Zavedenie priamej voľby prezidenta v podmienkach Slovenskej republiky bolo skôr trendovou záležitosťou presunutia voľby hlavy štátu z parlamentu priamo k občanom. Keďže súbežne boli okresané jeho právomoci najmä vo vzťahu k výkonnej moci, reálna sila prezidenta sa oslabila. Všeobecne je tento úrad považovaný skôr za akúsi ústavnú poistku v prípadoch, že prichádza k politickým krízam než za riešiteľa každodenných problémov v ústavnom a politickom systéme. Hoci priama voľba v teoretickej rovine predpokladá, že vyprodukuje výraznú osobnosť, slovenské reálie sú dôkazom, že nie vždy toto pravidlo musí platiť. Obaja doterajší priamo zvolení prezidenti skôr predstavujú typ úradníka než štátnika. Vo výskumoch verejnej mienky však napriek tomu inštitút hlavy štátu patrí k najdôveryhodnejším. Možno to vyplýva zo skutočnosti, že občania si tento úrad nespájajú s konkrétnou osobou, ale vnímajú ho ako nevyhnutný symbol svojej krajiny. Svoje každodenné starosti a problémy nespájajú s úradom prezidenta, ale s vládou a parlamentom. Zostáva len veriť, že ďalšie prezidentské voľby na Slovensku v roku 2014 budú konečne viac súbojom predkladaných hodnôt, myšlienok a vízií, než duelom najsilnejších politických strán.

Summary

The introduction of direct election of the head of state in the Slovak Republic was the result of major political change after the elections in 1998. This topic became one of the key domestic political issues, which was also announced in 1997 in a referendum. By the decision of the Constitutional Court the referendum was claimed as thwarted. Despite that the new political elite anchored it in the Constitution which ended more than a season without filling the post after the first term of President Michal Kováč. We may

[46] Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 7/96 z 11. júla 1996, publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 229/1996 Z. z. a v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu SR pod č. 12/96.

[47] KING, A.: Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany, s. 236.

2472_Iuridica_4_11.indd 127 7.8.12 11:18

conclude that their implementation was preceded by relatively extensive professional and general discussion, and that the introduction of direct election was accepted by a significant majority of Slovak citizens. Despite the strengthening of the mandate of the President, however, there was a gradual diminution of his real powers. Direct selection meant thus strengthening, but tends to weaken this post. Although the candidate is not elected by the MPs and the party headquarters, but it is the citizens' vote; none of the previous direct elections had a real chance to elect a candidate outside the strong support of political parties. The main advantage of the introduction of direct election is that eventually someone will always be chosen, and thus it will not repeat the situation of the years 1998–1999.

Key words: president, constitution, direct elections, Slovak republic, powers, government

Klíčová slova: prezident, ústava, přímá volba, Slovenská republika, pravomoci, vláda

2472_Iuridica_4_11.indd 128 7.8.12 11:18

2011 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4 PAG. 129–138

ÚSTAVNÉ POSTAVENIE A SPÔSOB VOĽBY MAĎARSKÉHO PREZIDENTA REPUBLIKY

IVAN HALÁSZ*

Z pohľadu historického vývoja je funkcia prezidenta republiky v Maďarsku pomerne nová a možno povedať, že na dlhšie obdobie sa v krajine „zabývala" len po roku 1989. Odvtedy totiž na čele krajiny stojí parlamentom volený prezident, hoci tu treba pripomenúť, že od októbra 1989 až do augusta 1990 išlo vlastne o dočasného prezidenta. Tento post zastával významný člen bývalej štátostrany, reformný komunista a predseda vtedajšieho Snemu Mátyás Szűrös. V jeho prípade išlo skutočne len o dočasné riešenie.

HISTORICKÉ KORENE PREZIDENTSKEJ FUNKCIE PRED ROKOM 1989

Prirodzene korene prezidentskej funkcie predsa len siahajú hlbšie do maďarskej histórie. Podobne ako väčšina krajín stredovekej Európy, aj Uhorsko bolo od svojho vzniku v ranom stredoveku kráľovstvom. Ako prvý uhorský panovník získal kráľovskú korunu od pápeža Štefan I. z rodu Árpádovcov, a to už v roku 1000. Tento panovník, ktorý bol neskôr vyhlásený za svätého, je dodnes v Maďarsku považovaný za zakladateľa štátu.

Multinacionálne Uhorsko bolo monarchiou vlastne až do svojho konca v roku 1918. Od roku 1526 sa však uhorský trón dedil v rodine Habsburgovcov. História pozná viacero uhorských stavovských povstaní, ale ani jedno z nich nemalo za cieľ likvidáciu monarchie ako inštitúcie. Maximálne sa chceli zbaviť Habsburgovcov a obnoviť plnú suverenitu Uhorska. Idea republiky bola najbližšia pravdepodobne uhorským jakobínom, ktorých sprisahanie z konca 18. storočia však vtedajšia moc prísne potrestala.[1] Vodcu sprisahania Ignáca Martinoviča a niekoľkých ďalších jakobínov dokonca popravili.

Počas revolúcie a boja za slobodu krajiny v rokoch 1848 až 1849 existovali už také radikálne politické skupiny, ktoré si prípadne želali republiku, ale hlavný prúd

* Autor pôsobí v Spoločenskovedném centru Maďarskej akadémie vied a na Fakulte verejnej správy Národnej univerzity pre verejnú službu.

[1] Bódi Csaba: A magyar köztársasági intézmény. RUBICONLINE 1997/8.

2472_Iuridica_4_11.indd 129 7.8.12 11:18

národných liberálov, ktorí stáli na čele celého procesu uvažoval skôr v dimenziách tradičnej uhorskej štátnosti postavenej na monarchistickom princípe. V roku 1849 síce vodca revolúcie a boja za slobodu Lajos Kossuth a národné zhromaždenie na krátky čas detronizovali habsburgského panovníka, ale k deklarovanému nastoleniu republiky ešte nedošlo.[2] Po porážke povstania na uhorský trón znovu zasadol cisár František Jozef, ktorý v Uhorsku vládol ako uhorský kráľ.[3]

Po rozpade Rakúsko-Uhorskej Monarchie v roku 1918 zaniklo aj staré Uhorsko v jeho pôvodnej forme a vzniklo súčasné Maďarsko, ktoré sa však vo viacerých ohľadoch identifikovalo ako štát síce územne zmenšený, ale inak úplne totožný s bývalým Uhorskom. Maďarský jazyk vlastne na rozdiel od jazykov slovanských, medzi pojmami Uhorsko a Maďarsko ani nediferencuje. Používa jednoducho jediný termín: Magyarország.

Budapešť a vôbec celá krajina bola v rokoch 1918 a 1919 bola zmietaná revolúciami a kontrarevolúciou, ktorá sa nakoniec stala na dlhých 20 rokov aj víťazom vtedajších udalostí. Ešte v novembri 1918 bola vyhlásená Maďarská ľudová republika, na čele ktorej stál gróf Mihály Károlyi, jeden z vodcov predvojnovej parlamentnej opozície, ktorý sa snažil profilovať ako moderný prozápadný občiansko-demokratický politik. Za ministerského predsedu ho pod vplyvom krízy spojenej s porážkou a rozpadom monarchie vymenoval ešte posledný uhorský kráľ – tj. Karol IV. – avšak legitimitu už čerpal skôr z revolučných udalostí. Zanedlho bol zvolený za prvého maďarského prezidenta.

Károlyiho občiansko-demokratický režim však v marci 1919 vystriedala boľševická Maďarská republika rád, ktorá potom existovala až do leta 1919. Vtedy došlo k pomerne krvavej kontrarevolúcii, z ktorej sa nakoniec zrodil režim admirála Miklósa Horthyho. Nový systém, ktorý sa otvorene hlásil ku kontrarevolúcii a reštaurácii starej štátnosti a pôvodných hodnôt, sa zároveň snažil profilovať ako pokračovateľ násilne prerušených národných ústavných tradícií. Obdobie od novembra 1918 až po pád boľševikov bolo vyhlásené za neplatné a nelegitímne.

Obnovený politický systém však nebol svojim obsahom a úplne ani formou totožný s režimom pred rokom 1918. Formálne bola síce znovu obnovená monarchia, avšak bez kráľa. Legitímnym panovníkom bol totiž naďalej Karol IV., avšak návrat Habsburgovcov si neželali jednak dohodové mocnosti, jendak ani noví susedia Maďarska, ktorí sa postupne spojili do tzv. Malej dohody. Staronová maďarská politická elita sa dlho nevedela dohodnúť na otázke dynastie a rozdelila sa na dva hlavné tábory: na legitimistov, ktorí podporovali habsburské nároky na trón, a na stúpencov slobodnej voľby nového (tzv. národného maďarského) kráľa. Najväčšiu šancu stať sa slobodne zvoleným národným kráľom mal admirál Horthy, nakoniec sa však situácia vyriešila tak, že formálne až do roku 1945 zostalo v Maďarsku zachované kráľovstvo, na čele ktorého však ako silná a a autoritatívna hlava štátu stál správca alebo regent krajiny. Tým sa stal admirál Horthy, ktorý inak v mladosti slúžil ako adjutant jeho cisárskej a kráľovskej výsosti Františka Jozefa I.

Toto riešenie sa pôvodne po formálnej stránke považovalo za dočasné, ale prežilo skoro jedno štvťstoročie. Základným dokumentom nového ústavného zriadenia bol

[2] Tamže.
[3] Mezey, Barna: Az első magyar köztársaság, 1849 respublikája. In: Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok. Red. Feitl, István. Napvilág Kiadó, Budapest, 2007. s. 181–192.

2472_Iuridica_4_11.indd 130 7.8.12 11:18

zákon číslo I. z roku 1920 o dočasnom usporiadaní hlavnej moci v štáte. Hoci mal v rámci mocenského systému Horthy silné postavenie, vláda bola predsa len zodpovedná predovšetkým parlamentu. Základy parlamentarizmu teda zostali zachované, čo zodpovedalo aj dovtedajším verejnoprávnym tradíciám. Myšlienka, aby sa Horthy predsa len stal voleným národným kráľom postupne ustúpila do pozadia. Toto riešenie totiž nenašlo dostatok podporovateľov ani medzi tradičnými oporami vtedajšieho režimu. Predstava protestanta Horthyho na kráľovskom tróne krajiny, ktorá sa stále považovala za *Regnum Marianum* bola napríklad ťažko predstaviteľná pre katolícku cirkev a vysokú aristokracia. Legitimistickí (tj. prohabsburskí) magnáti zostali v duchu naďalej verní bývalému cisárovi a kráľovi Karolovi, a len ťažko si vedeli predstaviť nad sebou admirála pochádzajúceho zo strednej šľachty. Napriek odporu legitimistov sa však Horthy viac-menej úspešne pokúsil o postupné formálne zabezpečenie pozície hlavy štátu pre svojho syna Istvána, ktorý však ako letec zomrel počas druhej svetovej vojny.

Túto vojnu prežil síce druhý Horthyho syn, ako aj samotný Horthy, ale pre totálnu porážku a rozpad základných štruktúr štátu po roku 1945 nemohla byť vôbec reč o reštaurácii režimu admirála Horthyho, ktorý bol inak tradične známy svojim antiboľševickým postojom. Inak už koncom tragického roku 1944 došlo k prerušeniu maďarskej (konzervatívne chápanej) ústavnej tradície a to pod tlakom Nemecka – v októbri 1944 totižto s pomocou nacistou prevzala moc krajne-pravicová Strana šípových krížov (tzv. nyilasi), ktorej vodca Ferenc Szállási sa vyhlásil za vodcu národa (nemzetvezető). Na východe krajiny však vtedy už boli sovietske vojská, ktoré nakoniec Nemcov a ich spojencov vyhnali a potom na ďalších 40 rokov zostali v krajine.

Koncom roku 1944 došlo k zvolaniu Dočasného národného zhromaždenia, ktoré sa snažilo medzi iným aj o nastolenie demokratického režimu. Novozvolené riadne Národné zhromaždenie potom prijalo zákon číslo I. z roku 1946, ktorý Maďarsko vyhlásil za republiku.[4] Nakoľko v roku 1918 bola vyhlásená ľudová republika, ktorú vystriedala republika rád, išlo tu vlastne o prvú formálnu republiku v maďarských dejinách. Na čele Maďarskej republiky stál od roku 1946 ako hlava štátu parlamentom zvolený prezident s pomerne obmedzenými právomocami. V tomto období bol prezidentom republiky Zoltán Tildy. Károlyi síce ešte žil, ale šancu stať sa znovu prezidentom už nemal. Z emigranta sa stal maďarským vyslancom v Paríži, aby sa potom znovu stal emigrantom – avšak už nie kvoli Horhymu, ale skôr pre komunistov.

V roku 1949 sa ukončil postupný prechod ku komunistickej diktatúre. Toto symbolizovalo aj prijatie novej (v maďarskej histórii vlastne prvej písanej a chartálnej) ústavy – tj. zákona číslo XX. z roku 1949. Nová ústava, vytvorená pod kuratelou komunistickej štátostrany zaviedla v Maďarsku inštitút kolektívnej hlavy štátu. V tom období toto bolo typické riešenie v rámci socialistického tábora. Kolektívnu hlavu krajiny reprezentovala až do jesene 1989 Prezidentská rada Maďarskej ľudovej republiky.[5] János Kádár, dlhoročná vedúca osobnosť vtedajšieho režimu, v tomto orgáne nezastával nijakú funkciu.

---

[4] Ruszoly, József: „A Magyar Köztársaság Alkotmánya“. Történelmi alkotmányunk és az 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról. In: Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok. Red. Feitl, István. Napvilág Kiadó, Budapest, 2007. s. 324–342.

[5] Po maďarsky: Népköztársaság Elnöki Tanácsa.

2472_Iuridica_4_11.indd 131 7.8.12 11:18

PREZIDENT REPUBLIKY V ÚSTAVNOM ZRIADENÍ ROKOV 1989 AŽ 2011

Situácia sa zmenila po úspešných rokovaniach predstaviteľov štátostrany a formujúcej sa opozície za okrúhlym stolom koncom leta 1989. 23. októbra 1989 z balkóna parlamentu vtedajšia dočasná hlavu štátu, v úvode už spomínaný Mátyás Szűrös z rozhodnutia zákonodarného zboru namiesto ľudovej republiky vyhlásil Maďarsko znovu za republiku bez prívlastkou. Kádár bol vtedy už po smrti – zomrel ešte v lete 1989. V politickej publicistike sa táto republika trochu nepresne označuje ako tretia republika. Maďarskou „prvou" republikou bolo niekoľkomesačné obdobie vlády grófa Mihálya Károlyiho koncom roku 1918 a začiatkom roku 1919. Problém spočíva v tom, že napriek svojmu obsahu sa tento režim definoval ako „ľudová republika". Obsahovo však išlo skôr o občiansko-demokratickú republiku, preto sa v publicistike zabúda ne prívlastok „ľudová". Obdobie prechodných rokov 1946 až 1949 sa zase v Maďarsku považuje za „druhú republiku".

Práve otázka postavenia a voľby hlavy štátu spôsobila v období pokojného prechodu z diktatúry jednej strany do pluralitnej demokracie veľa sporov a problémov. Toto obdobie postupného a vyrokovaného prechodu, resp. prerodu v rokoch 1989 až 1990 sa v Maďarsku neutrálne nazýva zmenou systému. Spory ohľadne voľby prezidenta sa prejavili už počas rokovaní za okrúhlym stolom. Maďarská socialistická robotnícka strana totiž súhlasila so zrušením Prezidentskej rady a dočasným prenosom kompetencií budúceho prezidenta republiky na predsedu parlamentu, avšak jednoznačne žiadala, aby nového prezidenta republiky zvolili občania priamo a to ešte pred prvými slobodnými parlamentnými voľbami. Veľmi pravdepodobne totiž chceli dosiahnúť to, aby sa prvým prezidentom stal ich človek. Štátny minister Imre Pozsgay, predstaviteľ reformého krídla štátostrany mal vďaka svojej spoločenskej popularite skutočne šancu získať tento post. Jeho stranícki kolegovia dúfali, že po veľmi pravdepodobnej porážke transformujúcich sa postkomunistov v nadchádzajúcich parlamentných voľbách bude práve Pozsgay garantovať pokojný priebeh zmeny systému a dodržiavanie dohôd, vyjednaných za okrúhlym stolom.[6]

Avšak časť opozície chcela práve tomuto zabrániť. Preto nepodpísala dohody za okrúhlym stolom,[7] ale ani ich nevetovala. Obsah týchto dohôd transformoval do konkrétnych právnych noriem parlament v októbri 1989, keď prijal celý balík tzv. organických zákonov, ktoré po právnej stránke umožnilo postupný prerod diktatúry na demokraciu. Parlament rozhodol, že nového prezidenta bude v záujme uchovania spoločensko-politickej stability a určitej kontinuity voliť priamo ľud, ale len raz, lebo nasledujúcu hlavu štátu už môže zvoliť parlament. K priamym voľbám malo dôjsť v januári 1990. Avšak opoziční slobodní demokrati začali ešte v septembri 1989 zbierať podpisy s cieľom dosiahnúť vypísanie referenda o tých otázkach, v ktorých sa za národným okrúhlym stolom nedosiahol kompromis. To sa týkalo jednoznačne aj času a spôsobu voľby prezidenta. Slobodní demokrati, reprezentujúci liberálny prúd vtedajšej

[6] O tomto pozri podrobnejšie: Államfőválasztás – Az elnökválasztási szisztéma kialakulása Magyarországon a rendszerváltozás idején. Háttér. MTI, 28. 06. 2010. www.jogiforum.hu.

[7] K podpisu došlo 18. septembra 1989. Samotné rokovania sa inak začali ešte 13. júna 1989.

2472_Iuridica_4_11.indd 132 7.8.12 11:18

maďarskej politiky, spolu s antikomunistickými liberálnymi mladými demokratmi zo strany FIDESZ, „nekomunistickými" sociálnymi demokratmi a konzervatívne-národnými maľoroľníkmi nakoniec dosiahli vypísanie referenda, ku ktorému došlo 26. novembra 1989. Voliči sa v referende veľmi tesnou väčšinou,[8] ale nakoniec predsa len priklonili na stranu opozície a rozhodnutie parlamentu o vypísaní priamej voľby prezidenta bolo zrušené.

Parlament pred prvými slobodnými voľbami v apríli 1990 už nezvolil nového prezidenta. Neskončili sa ale vnútropolitické spory okolo voľby prezidenta. Dvaja poslanci z juhu Maďarska – Zoltán Király a Ernő Raffay – totiž navrhli, aby parlament zmenil ústavu v tom zmysle, že prezidenta republiky bude aj v budúcnosti voliť priamo ľud a to na 4 roky. Navrhovatelia argumentovali tým, že referendum rozhodlo predovšetkým o časovaní voľby prezidenta a nezakázalo zmeniť ústavu v zmysle trvalého zavedenia priamej voľby prezidenta. V tomto ich podporil aj nový ústavný súd, ktorý rozhodol, že výsledok ľudového hlasovania neznamená zákaz zavedenia inej formy voľby prezidenta. Parlament 1. marca 1989 zmenili text ústavy a deklaroval, že prezidenta republiky volia občania ľudovým hlasovaním na obdobie 4 rokov.[9]

Po aprílových parlamentných voľbách však došlo k ďalšiemu zvratu. Dve najväčšie strany parlamentu – vládne Maďarské demokratické fórum (MDF) a opozičný Zväz slobodných demokratov (SZDSZ)[10] – sa dohodli na novej zmene ústavy. Ešte koncom apríla uzavreli pakt, v zmysle ktorého mal parlament bezodkladne zvoliť nového prezidenta. Dovtedy mal jeho kompetencie vykonávať predseda parlamentu, ktorým sa stal ich spoločný kandidát, predseda Zväzu spisovateľov, člen vedenia strany SZDSZ a dlhoročný politický väzeň po roku 1956 Árpád Göncz.[11] Göncz post predsedu parlamentu a tým aj zastupujúceho prezidenta zaujal 2. mája 1990.

Boj o spôsob voľby prezidenta však pokračoval ďalej. Tandem MDF a SZDSZ spoločnými silami prijal 19. marca 1990 novelu ústavy, v zmysle ktorej bude prezidenta republiky na 5 rokov voliť vždy parlament. Väčšina a jej rečníci vychádzali z toho, že maďarskej ústavnoprávnej tradícii je bližší model, v ktorom hrá dominantnú úlohu silný premiér, ktorý je priamo zodpovedný parlamentu so širokými právomocami. Okrem toho aj zákon číslo I. z roku 1946 o vyhlásení Maďarskej republiky, ktorý zároveň vo viacerých aspektoch suploval aj tzv. malú provizórnu ústavu, zaviedol parlamentnú voľbu slabšieho prezidenta. Protivníci priamej voľby pod vedením už spomínaného poslanca Zoltána Királya sa však stále ešte nevzdali a pozbierali potrebný počet podpisov potrebných pre vypísanie referenda o zavedení priamej voľby prezidenta. Parlament ho aj vypísal, ale nakoľko k hlasovaniu došlo v strede leta (29. júla 1990), zúčastnilo sa ho len 14 % oprávnených voličov. 86 % z nich hlasovalo síce za priamu voľbu, ale to nestačilo – pre platnosť referenda bola vtedy potrebná aspoň 50% účasť. Parlament nakoniec za prvého posttranzičného maďarského prezidenta veľkou väčšinou hlasov zvolil 3. augusta 1990 už spomínaného Árpáda Göncza, ktorý sa potom stal jedným

[8] Za opozičný návrh hlasovalo 50,07 % proti 49,93 % zúčastnených voličov. To znamená, že o spôsobe voľby prezidenta sa rozhodlo väčšinou 6101 hlasov.
[9] Tamže.
[10] V prípade MDF išlo skôr o národno-konzervatívnu stranu, SZDSZ reprezentoval liberálov.
[11] Árpád Göncz bol pôvodným vzdelaním právnik, ale od 60. rokov 20. storočia sa živil skôr ako prekladateľ a spisovateľ.

2472_Iuridica_4_11.indd 133 7.8.12 11:18

z najpopulárnejších prezidentov. Túto funkciu zastával až do roku 2000 – to znamená, že vlasti slúžil po dva prezidentské volebné obdobia. Bývalý prezident prednedávnom oslávil 90. výročie svojho narodenia.

Po roku 1990 došlo síce ešte k niekoľkým iniciatívam pozbierať podpisy pre nové referendum o priamej voľbe prezidenta, ale osud týchto pokusov nakoniec spečatilo rozhodnutie ústavného súdu z roku 1993, podľa ktorého zmena ústavy patrí výlučne do kompetencie parlamentu – čiže o záväznej zmene ústavy nie je možné konať referendum. Dodatočne možno schváliť novelu ústavy v referende, ale to nie je povinosť, len možnosť, ktorá závisí od vôle parlamentu.[12]

Priamej voľbe prezidenta boli najviac otvorení po roku 1990 opoziční socialisti a do roku 1994 provládni maďoroľníci. Otázka priamej voľby prezidenta sa znovu dostala na program dňa počas prípravy novej ústavy, ktorú chcela prijať socialisticko-liberálna vláda Gyulu Horna v období rokov 1994 až 1998. Socialisti by si vedeli predstaviť zavedenie priamej voľby, ale nebola to pre nich až tak kardinálna otázka. Liberáli však priamu voľbu radikálne odmietali, podobne ako strana FIDESZ, ktorá práve vtedy realizovala svoj prechod z liberálneho do konzervatívneho tábora. Nakoniec sa priama voľba do prijatej koncepcie nedostala. Pravda, pre určité socialistické samoobmedzenie, ako aj vnútrokoaličné spory nová ústava nebola prijatá.

Aj neskôr vždy existovali politické sily, ktoré občas nadniesli výhody priamej voľby prezidenta. Argumentovali hlavne tým, že v Maďarsku nemá parlament skutočnú protiváhu, možno s výnimkou ústavného súdu, ale aj to skôr len do roku 2011. Okrem toho zloženie tohto orgánu úplne závisí od výlučnej vôle parlamentu. Tejto myšlienke sa nebránil ani socialistický premiér Péter Meggyessy v roku 2004. Vždy ju však odmietali strany FIDESZ, SZDSZ a viac-menej aj MDF – teda bývalí účastníci okrúhleho stola.[13]

Doteraz sa v Maďarsku vystredali 4 prezidenti republiky: už spomínaný Árpád Göncz (1990–2000), ktorý ako jediný zastával tento post po dva volebné obdobia, potom Ferenc Mádl (2000–2005), bývalý minister tranzičnej vlády Józsefa Antalla, jeho vystriedal László Sólyom (2005–2010), bývalý prvý predseda ústavného súdu a nakoniec tento post obsadil súčasný prezident, bývalý olimpionika dlhoročný predseda Maďarského olympijského výboru Pál Schmitt. Všetci spomínaní prezidenti mali a majú právnické vzdelanie, dvaja z nich dokonca boli profesormi práva – Mádl a Sólyom.

Navzájom sa líšili predovšetkým mierou svojho aktivizmu. Maďarské ústavné zriadenie, ktoré sa sformovalo v roku 1989 neposkytovalo síce veľký manévrovací priestor pre prezidentov, ale veľa záviselo aj od ich politickej pozície a osobnostných dispozícií. Asi najpopulárnejším a najľudovejším prezidentom bol určite Árpád Göncz, ktorý sa však dostal do ťažkých konfliktov s vládou – hlavne v otázke médií. Pasívnejší bol profesor Mádl, ktorý menej vystupoval na verejnosti, na druhej strane vo viacerých dôležitých otázkach podal úspešné podanie na ústavný súd. Svoje právomoci a manévrovací priestor sa maximálne pokúsil využiť László Sólyom, jeden z autorov ústavného textu z roku 1989. Nikdy neprekročil hranice ústavnosti, ale ako pôvodný kandidát

[12] Tamže.

[13] Inak o ústavnoprávnom postavení prezidenta v tomto období pozri podrobnejšie: Halász, Ivan – Poplawska, Ewa: Prawo wyborcze na urzad prezydenta na Wegrzech. In: Prawo wyborcze na urzad prezydenta w panstwach europejskich. Red. Grabowska, Sabina – Grabowski, Radoslaw. Oficyna. Wolters Kluwer business, Warszawa, 2007. s. 282–292.

2472_Iuridica_4_11.indd 134 7.8.12 11:18

občianskych združení a civilných osobností, nakoniec však zvolený konzervatívnou väčšinou sa pokúsil troche zmenšiť vplyv straníckych centrál na vymenovanie všetkých hodnostárov štátu. Namiesto toho sa na každý vysoký post pokúšal nájsť odborne zdatných a relatívne nezávislých odborníkov. Niekedy sa mu ich podarilo presadiť, inokedy nie. Súčasný prezident Pál Schmitt sa naopak skôr samodefinuje ako orgán, ktorý by chcel napomôcť parlamentnej väčšine, ktorá ho zvolila. Chce byť totiž skôr rovnováhou, než protiváhou tejto väčšiny.[14]

VOĽBY V ROKU 2010 A PRIJATIE ZÁKLADNÉHO ZÁKONA MAĎARSKA V ROKU 2011 Z PERSPEKTÍVY VOĽBY HLAVY ŠTÁTU

Socialisticko-liberálna koalícia vládla v krajine od roku 2002 do jari 2010. Počas svojej vlády sa obe strany mimoriadne opotrebovali a stratili aj zbytky svojej predchádzajúcej popularity. Jednak z tohto dôvodu, jednak pre zvláštnosti maďarského volebného systému dovtedajšia opozičná strana FIDESZ a jej kresťansko-demokratickí spojenci nakoniec vo voľbách v apríli 2010 získali dvojtretinovú väčšinu v parlamente, ktorá im umožnila v roku 2011 prijať nový základný zákon štátu.[15]

Počas predvolebnej kampane sa však o novej ústave veľa nehovorilo. Strana FIDESZ, ktorá mala skoro isté víťazstvo, nemala záujem konkretizovať svoje povolebné plány. O možnosti novej ústavy hovorili hlavne oponenti FIDESZ-u, ktorí sa obávali hlavne toho, že nový pravicový premiér Viktor Orbán využije svoje historické víťazstvo a zmení celý politický systém – tj. postupne zmení kombináciu silného premiéra a silného parlamentu na otvorený prezidentský systém. K tomu však nedošlo. Jednak FIDESZ nikdy nehovoril o pláne prechodu na systém silného prezidenta, jednak to premiér Orbán v podstate ani nepotreboval.

V maďarskej politike a verejnom práve hrá jednoznačne dominantnú úlohu parlament. Doterajší kombinovaný volebný systém dodatočne ešte viac honorujúci víťaza volieb pritom umožňoval, aby vždy vznikla stabilná vládna koalícia. Za posledných 20 rokov došlo viackrát k predčasnej zmene premiéra, ale nikdy nie z vôle opozície. Zmena sa vždy udiala v rámci vládnej koalície. Pokiaľ má premiér za sebou veľkú a disciplinovanú frakciu – a takou frakcia strany FIDESZ bezosporu je – tak má v rukách skoro všetky dôležité mocenské páky v štáte. Nakoľko parlament volí aj prezidenta republiky a potom na jeho návrh väčšinu dôležitých hodnostárov štátu (okrem ústavných sudcov), tak má dvojtretinová parlamentná väčšina skoro neobmedzené možnosti. Jedinú skutočnú protiváhu silného parlamentu v rukách silného premiéra doteraz predstavoval len ústavný súd, avšak jeho kompetencie a rola sa však za posledný rok značne zmenšili. Otázne je, ako dokáže pomerne značnú koncentráciu moci v rukách vedenia dvojtretinovej parlamentnej väčšiny obmedziť alebo aspoň kontrolovať vnútrostranícka demokracia alebo určitý nepísaný spoločensko-politický úzus.

---

[14] Franczel, Richárd: Alkotmányozás és államfő. www.meltanyossag.hu.

[15] O tomto procese pozri: Halász, Ivan: Zrod a charakteristika nového Základného zákona Maďarska. Právník, 2011, Vol. 150., No. 8. s. 751–783.

2472_Iuridica_4_11.indd 135 7.8.12 11:18

Podstatné je, že za daných mocenských pomerov premiér Orbán vlastne napriek všetkým opozičným a publicistickým podozreniam prezidentský systém ani nepotrebuje. Preto sa počas prípravy nového základného zákona o tejto eventualite ani veľa nediskutovalo. Pomerne skoro vysvitlo, že na úprave voľby prezidenta a na rozsahu jeho kompetencií ústavodarná väčšina nechce toho až tak veľa zmeniť. Chvíľu sa uvažovalo o tom, že by prezident mal dostať väčšie právomoci pri rozpustení parlamentu v prípade bližšie nešpecifikovanej ústavnej krízy alebo v prípade radikálnej krízy dôvery obyvateľstva voči inštitúciám štátu,[16] nakoniec však túto myšlienku zavrhli samotní tvorcovia ústavy z vládneho tábora. A to napriek tomu, že ako možnosť sa objavila dokonca aj v prvej koncepcii novej ústavy, ktorú vypracovala komisia parlamentu pod vedením kresťanského demokrata, profesora László Salamona. Takýto nástroj by totiž veľmi rozšíril možnosť prezidenta zasahovať priamo do politiky.[17] Právomoc rozpustiť parlament na základe takto vágne formulovanej možnosti by skutočne mohla znamenať určitý posun smerom k poloprezidentskej forme vlády.

Poloprezidentskú formu vlády pritom hlavní autori ústavy z vládneho tábora – tj. József Szájer a Gergely Gulyás – pracujúci v zohratom tandeme považovali za ešte horšiu, než prechod na pozíciu prezidentského systému, hoci ani ten si neželali. Poloprezidentská forma vlády sa im zdala nevhodná jednak z pohľadu maďarských ústavnoprávnych tradícií, jednak z pohľadu tej politickej kultúry a mentality, ktorá sa v krajine sformovala za posledných 20 rokov. Mohla by totiž viesť k permanentným krízam a neschopnosti niečo zmeniť.[18]

Inak celkovo možno konštatovať, že nová ústava sa najmenej dotkla práve otázky organizácie štátnej moci. Jej základné rozdelenie zostalo zachované, hoci sa zmenili mandáty jednotlivých dôležitých činiteľov štátu, systém ombudsmanov a čiastočne aj organizácia súdnej moci. Najväčšiu zmenu v tejto oblasti znamená asi vytvorenie Rozpočtovej rady s právom vetovať parlamentom prijatý rozpočet a okresanie niektorých právomocí ústavného súdu.

Pozícia prezidenta zostala v zásade zachovaná vo svojej pôvodnej forme. Asi najvýraznejšou kompetenčnou zmenou je to, že teraz má prezident republiky právo rozpustiť parlament aj vtedy, pokiaľ tento orgán do konca marca rozpočtového roku neprijme štátny rozpočet. Väčšina ostatných ustanovení, ktoré sa vzťahujú na prezidenta skôr len dogmaticky alebo technicky spresňuje jeho postavenie a právomoci. Doteraz napríklad ústava hovorila o tom, že prezident môže iniciovať referendum, nová úprava už hovorí len o celoštátnom ľudovom hlasovaní. Ani k vymenovaniu predsedu Maďarskej akadémie vied, ktorého volí valné zhromaždenie akademikov už prezident nepotrebuje ministerskú kontrasignáciu.[19]

---

[16] Tu sa väčšinou ako príklad uvádza známa maďarská politická a spoločenská kríza z jesene 2006, ktorá vypukla po tom, ako vtedajší premiér Ferenc Gyurcsány v jednom prejave priznal, že v záujme vyhratia volieb on a jeho vláda „večer, v noci, aj počas dňa“ klamala.

[17] O tomto pozri knihu rozhovorov s dvoma najdôležitejšími autormi Základného zákona Maďarska – europoslancom Józsefom Szájerom a poslancom Gergelyom Gulyásom. Ablonczy, Bálint: Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel. Elektromédia, 2011. s. 128.

[18] Tamže, s.12–126.

[19] Jakab, András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG/ORAC, Budapest, 2011, s. 248.

2472_Iuridica_4_11.indd 136 7.8.12 11:18

Základný zákon Maďarska viac-menej zachoval aj doterajší spôsob voľby prezidenta, ktorý upravuje v článku 10. a 11. Prezidenta podobne ako doteraz volí parlament[20] na 5 rokov. Znovu je ho možné zvoliť len raz. Zmenili sa však podmienky volebného práva. Doteraz mohol byť za prezidenta zvolený len maďarský občan starší ako 35 rokov, disponujúci volebným právom. Posledná podmienka už v novej úprave nefiguruje. Pravdepodobne takúto úpravu prijal parlament s ohľadom na občanov žijúcich trvale v zahraničí, ktorí v zmysle úpravy z roku 1989 nemali v krajine volebné právo. Základný zákon v apríli 2011 síce deklaroval, že volebné právo sa viaže len na vek, svojprávnosť a občianstvo, ale pre istotu ponechal otvorenú možnosť, v zmysle ktorej organický zákon môže obmedziť volebné právo alebo aspoň jeho plnosť v prípade občanov bez pobytu v Maďarsku. To isté sa vzťahuje aj na podmienky pasívneho volebného práva. Nový zákon o voľbách poslancov parlamentu z 23. decembra 2011 využil toto oprávnenie na to, že občania bez adresy v Maďarsku získali len možnosť voliť celoštátne stranícke listiny, ale nie individuálnych kandidátov na poslancov. Na rozdiel od občanov s pobytom v krajine, ktorí majú dva volebné hlasy, takto vlastne dostali len „polovičné“ volebné právo. V prípade pasívneho volebného práva však spomínaný organický zákon nijaké zvláštne obmedzenia nezaviedol. To znamená, že kandidátom na prezidenta republiky môže byť v súčasnosti aj maďarský občan s pobytom v cudzine.

Ďalšou zmenou je to, že doteraz muselo kandidáta na prezidenta vždy navrhnúť 50 poslancov. Teraz sa to zmenilo – navrhnúť ho musí aspoň jedna pätina všetkých poslancov. Zatiaľ má ešte parlament 386 členov, ale po najbližších voľbách sa ich počet zredukuje približne na 200. To znamená, že pri najbližšej nominácii bude potrebný počet približne 40 poslancov. Prezidenta je potrebné zvoliť najmenej 30, najviac však 60 dní pred tým, ako skončí mandát predchádzajúceho prezidenta. Doteraz ústava stanovila len jednu lehotu – voľbu minimálne 30 dní pred koncom mandátu. Veľmi dôležitou zmenou je to, že nová úprava zredukovala počet kôl v rámci jednej voľby z troch na dve.

Ostatné paragrafy (12., 13. a 14.) už hovoria skôr o kompetenciách, zodpovednosti a odvolaní prezidenta, nie o jeho voľbe. Pokiaľ prezident nedokáže vykonávať svoje právomoci po viac než 90 dní, alebo došlo k stavu nezlučiteľnosti jeho funkcie, resp. už nezodpovedá kritériám potrebným pre svoje zvolenie, tak o tomto fakte hlasuje parlament dvojtretinovou väčšinou prítomných poslancov. Hlasovanie nemusí byť tajné. Súhlas parlamentu nebude potrebný v prípade, keď sa prezident dobrovoľne vzdá svojej funkcie. Zjednodušili sa aj podmienky vzatia prezidenta na zodpovednosť. Odteraz ústavný súd môže síce prezidenta v predpísaných prípadoch zbaviť funkcie, ale nestanoví mu trest. Nejde totiž o taký súdny orgán, kde sa uplatňujú trestnoprávne garancie. Takže v budúcnosti bude takýto proces pravdepodobne rozdelený medzi ústavný a všeobecný súd.[21]

Prezidenta v prípade dočasných prekážok pri výkone funkcie zastupuje predseda parlamentu. O stave dočasnej prekážky pri výkone funckie rozhoduje na návrh prezidenta, vlády alebo hociktorého poslanca parlament. Predseda parlamentu však počas zastupovania prezidenta nemôže vykonávať svoj poslanecký mandát a namiesto neho jeho pôvodnú funkciu vykonáva ním poverený podpredseda parlamentu. Na rozdiel od

[20] Oficiálny názov parlamentu je Snem.
[21] Jakab, András: cit. op. s. 252.

2472_Iuridica_4_11.indd 137 7.8.12 11:18

predchádzajúcej úpravy kompetencie zastupujúceho prezidenta-predsedu parlamentu nie sú nijako obmedzené. Podľa ústavného právnika Andrása Jakaba je to oprávnené, lebo obmedzenie právomocí v oblasti udelenia milosti by nebolo spravodlivé voči zainteresovaným, obmedzenie možnosti rozpustiť parlament by zase mohlo eventuálne ďalej komplikovať krízové situácie.[22] V iných ustanoveniach nová úprava precizuje a spresňuje niektoré procesné podmienky a technické podrobnosti.

Záverom možno konštatovať, že napriek určitým predchádzajúcim obavám opozície sa postavenie a spôsob voľby prezidenta republiky v Maďarsku zásadne nezmenili. To má svoje výhody z hľadiska fungovania systému, ale berúc do úvahy jednoznačnú dominanciu parlamentu, resp.premiéra v ňom, ako aj systém rozdelenia moci v krajine, prípadne systém bŕzd a protiváh, môže to mať i svoje nevýhody. Prezident so slabými právomocami, ale silnou legitimitou zabezpečenou priamou voľbou by mohol byť možno aktívnejším garantom fungovania celého ústavného a politického systému. Z druhej strany by však mohol pôsobiť niekedy aj negatívne. Všetko to čiastočne závisí aj od polititickej kultúry danej spoločnosti, ako aj dominantnej mentality politickej triedy. Prirodzene podceniť nemožno ani úlohu precíznej a presnej úpravy daného inštitútu. Z hľadiska ústavnoprávnej vedy je podstatná práve tá posledne menovaná.

Summary

After the general introduction the first part of the article is dealing with the short history of the president in Hungary. Institution of the Hungarian president does not have very long history, because between the two world war Hungary was kingdom without king. More important was the period after the second world war. Parliament declared the Republic of Hungary in 1946. Republic had president elected by Parliament with very limited competencies. During the period of communist dictatorship Hungary has collective head of state. The institution of president has reestablished only after the change of the system in 1989.

Very interesting is the history of president institution after 1989. Namely the form of election was very sensitive question. The communist power, including the reform-comunist wing prefered the direct election of president, because they hoped int he victory of their candidate. The liberal opposition prefered the indirect election of president after the first free parliamentary elections in 1990. The democratic Hungarian Constitution was changed several times in this short period. Finally Árpád Göncz, the first posttransitional Hungarian president was elected by Parliament in August 1990 – after the free parliamentary elections.

Hungarian president has very limited competencies. Most active president was Prof. László Sólyom between 2005 and 2010. Question of the direct election of president is relativelly frequent problem int he constitutional literature, but the big parties in the last two decades did not prefer this modell. During the preparation of the Hungarian Fundamental Law A.D. 2011 the main governing party – FIDESZ – did not support the direct election of president. President has several new competencies now, but the general position of the president did not change.

Key words: constitution, president of republic, election, fundamental law, change of system, parliament, competencies, collective head of state

Klíčová slova: ústava, prezident republiky, volby, základní zákon, změna systému, parlament, působnost, kolektivní hlava státu

[22] Tamže s. 253.

2472_Iuridica_4_11.indd 138 7.8.12 11:18

PŘÍMÁ VOLBA SPOLKOVÉHO PREZIDENTA V RAKOUSKU

JAN GRINC*

V rámci debat o zavedení přímé volby prezidenta v České republice se často uvádělo, že mezi evropskými státy s parlamentní formou vlády není přímá volba prezidenta ničím výjimečným. Příkladem takového státu s přímou volbou prezidenta v jinak parlamentním systému je právě Rakousko, jehož zkušenosti se pokusí přiblížit tento příspěvek.

Nejprve budou shrnuty okolnosti zavedení přímé volby rakouského spolkového prezidenta, dále bude pojednáno o právní úpravě a následně o významu přímé volby prezidenta pro jeho postavení v rakouském ústavním systému. V závěru budou uvedeny možné podněty vyplývající z rakouské právní úpravy i historické zkušenosti pro zákonnou, ale i již přijatou ústavní úpravu přímé volby prezidenta v České republice.

OKOLNOSTI ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

Rakousko se po první světové republice a pádu habsburské monarchie konstituovalo jako parlamentní republika. Podle dosud platného spolkového ústavního zákona z roku 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG)[1] bylo postavení spolkového prezidenta původně velice slabé. Prezident byl volen nepřímo Spolkovým shromážděním složeným z obou komor parlamentu – podobně jako je tomu dodnes v sousedním Německu. Přímá volba se však zvažovala již při vzniku rakouské ústavy.[2]

Přímá volba spolkového prezidenta byla zavedena rozsáhlou novelou B-VG z roku 1929.[3] Byla však pouze logickým důsledkem zásadní koncepční proměny rakouské ústavy. Rakouská republika byla od počátku zmítána politickými krizemi, které

* Autor je doktorandem na Katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a zaměstnancem Kanceláře Senátu Parlamentu ČR.

1 Zákon z 1. října 1920, kterým se zřizuje Republika Rakousko jako spolkový stát (spolkový ústavní zákon). *Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat ein gerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)*. BGBl. Nr. 1/1920, StGBl. Nr. 450/1920. Tento i veškeré další zde citované předpisy jsou dostupné v Právním informačním systému Spolkového kancléřství. *Bundeskanzleramt Österreich: Rechtsinformationssystem* [online]. Bundeskanzleramt Österreich © 2012 [cit. 12. 2. 2012]. Dostupné z http://www.ris.bka.gv.at. Tento příspěvek vychází z jejich právního stavu ke dni 12. 2. 2012.

2 KELSEN, Hans, FROEHLICH, Georg, MERKL, Adolf. *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*. Wien: Österreich Verlag, 2003, s. 479.

3 BGBl. Nr. 392/1929.

2472_Iuridica_4_11.indd 139 7.8.12 11:18

vyplývaly z celospolečenské krize po rozpadu starého režimu. Nesmiřitelnost hlavních politických proudů (konzervativního katolicismu a sociální demokracie) přerůstající až v jakousi latentní občanskou válku neumožňovala parlamentní řešení politických otázek. Cílem ústavní reformy, na níž se tyto proudy nakonec dokázaly shodnout, bylo oslabit disfunkční parlament ve prospěch moci výkonné. Proto byl významně posílen právě spolkový prezident, jemuž se vedle přímé volby dostalo práva jmenovat a propouštět vládu, rozpouštět na návrh vlády Národní radu (dolní komoru) a vydávat nouzová nařízení s mocí zákona. Zároveň došlo k prodloužení jeho funkčního období ze čtyř na šest let, což v kontextu ostatních změn příliš neodpovídalo zásadě, že *„funkce zahrnující větší moc má být časově kratší než funkce s mocí menší"*.[4] Reforma přinesla posun od extrémního parlamentarismu směrem ke smíšenému parlamentně-prezidentskému systému.[5] Byla však zachována odpovědnost vlády dolní komoře parlamentu, která je definičním znakem parlamentní formy vlády.

Byť někteří autoři spatřují určitou paralelu mezi novelou B-VG z roku 1929 a změnou francouzské ústavy z roku 1958,[6] politické okolnosti jejich přijetí rozhodně srovnatelné nebyly. Nehledě na zcela rozdílnou mezinárodní situaci obou států nemohla rozklad rakouské první republiky ústavní změna odvrátit, zatímco ve Francii ke stabilizaci situace přispěla. Přechod k autokratickému režimu v Rakousku znemožnil naplňování novelizované ústavy a nakonec přinesl i její zrušení. Před druhou světovou válkou se tak nekonala ani jedna přímá volba prezidenta.

V roce 1945 Rakousko navázalo na přerušenou ústavní kontinuitu ústavním převáděcím zákonem (*Verfassungsüberleitungsgesetz*),[7] jímž bylo zrušeno veškeré ústavní právo přijaté od 5. března 1933, tedy v době, kdy byl dle čl. 4 odst. 1 zmíněného zákona ochromen parlamentní život v zemi. Byla obnovena platnost B-VG ve znění z roku 1929, tedy včetně výše zmíněné novely a přímé volby prezidenta. Úvaha byla čistě formální. O obnovení rakouské ústavy v jejím původním znění se zřejmě neuvažovalo. První prezident druhé republiky však byl vzhledem k poválečné situaci zvolen nepřímo, první přímá volba se konala až v roce 1951.

PRÁVNÍ ÚPRAVA PŘÍMÉ VOLBY

Volbu spolkového prezidenta upravuje především čl. 60 a 26 B-VG. Podrobná úprava je obsažena v zákoně o volbě spolkového prezidenta (*Bundespräsidentenwahlgesetz*, BPräsWG)[8] a zčásti ve volebním řádu do Národní rady (*Nationalrats-Wahlordnung*, NRWO),[9] který plní úlohu jakéhosi obecného volebního předpisu.

---

4 NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. 3. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2006, s. 246.

5 *„An die Stelle der extremen gewaltenverbindenden parlamentarischen Republik tritt die gewaltentrennende parlamentarische Präsidentschaftsrepublik."* BRAUNEDER, Wilhelm. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 9. Aufl. Wien: Manz, 2003, s. 215.

6 WELAN, Manfried. *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik.* Wien, Köln, Graz: Böhlau, 1992, s. 38 a násl.

7 StGBl. Nr. 4/1945.

8 BGBl. Nr. 57/1971. Jedná se o poslední konsolidované znění původního zákona z roku 1951, který byl v důsledku rozsáhlých novelizací několikrát znovu vyhlášen.

9 BGBl. Nr. 471/1992.

2472_Iuridica_4_11.indd 140 7.8.12 11:18

Spolkový prezident je volen lidem Spolku na základě rovného, přímého, osobního, svobodného a tajného volebního práva. Aktivní volební právo mají občané Rakouska, kteří ke dni voleb dovršili šestnáctý rok věku (čl. 60 odst. 1 ve spojení s čl. 26 odst. 1 B-VG). Překážkou volebního práva je odsouzení za některé závažnější trestné činy. Tato překážka odpadá uplynutím šesti měsíců od vykonání trestu (čl. 26 odst. 5 B-VG, § 22 a 41 NRWO).

Spolková ústava původně zakotvovala pro prezidentskou volbu volební povinnost. V roce 1982 byla tato povinnost zrušena a její případné stanovení ponecháno na rozhodnutí zemí. Vzhledem k tomu, že postupně všechny země od volební povinnosti ustoupily, byla v roce 2007 zrušena i možnost jejího zavedení.[10] V souvislosti s tímto postupným odbouráváním volební povinnosti postupně klesala i volební účast. Nikdy však nepoklesla pod 70 %, a to ani ve druhém kole volby. Teprve při poslední volbě v roce 2010 nastal výrazný pokles na pouhých 53,6 %.[11]

Pasivní volební právo se odvíjí od aktivního s tím, že kandidát musí ke dni voleb dovršit pětatřicátý rok věku (čl. 60 odst. 3 B-VG). Z pasivního volebního práva byli až do roku 2011 vyloučeni členové panovnických domů nebo rodin, které dříve vládly, tedy Habsburkové. Ačkoli předmětné ustanovení B-VG sledovalo v době vzniku rakouské republiky legitimní cíl zabránit restauraci monarchie, která v neklidných meziválečných letech nebyla zcela vyloučena, z čistě právního hlediska bylo na počátku 21. století samozřejmě problematické. Jeho zrušení Ústavním soudním dvorem se neúspěšně domáhal Ulrich Habsburg-Lothringen, který o kandidatuře na spolkového prezidenta uvažoval.[12] V roce 2011 byl nakonec „protihabsburský paragraf" ústavodárcem zrušen.[13]

Volby vyhlašuje spolková vláda tak, aby den voleb stanovený s přivolením Hlavního výboru Národní rady připadal na neděli nebo jiný den pracovního klidu (§ 1 odst. 1 BPräsWG).

Volební návrhy lze předkládat ministerstvu vnitra nejpozději sedmatřicátý den přede dnem voleb. Kandidaturu musí podpořit svými podpisy 6000 oprávněných voličů (čl. 26 odst. 6 B-VG, § 7 BPräsWG). To je necelá 0,1 % jejich celkového počtu. V roce 1951 bylo třeba podpory alespoň 2000 oprávněných voličů, což tehdy činilo zhruba 0,05 % z celkového počtu, ale navrhnout kandidáta mohlo i pět poslanců Národní rady. V roce 1982 byl počet zvýšen na 6000.[14] V roce 1998 byla zrušena možnost navržení

---

[10] Kromě prezidentské volby platila v Rakousku po druhé světové válce možnost zavedení volební povinnosti zemským zákonem ještě pro volby do Národní rady. Ani tuto volební povinnost však většina zemí nezavedla. Možnost jejího zavedení byla zrušena v roce 1992.

[11] Veškeré volební statistiky v tomto příspěvku jsou čerpány z *Bundesministerium für Inneres – Wahlen – Bundespräsidentenwahlen* [online]. Bundesministerium für Inneres (Österreich) © 2012 [cit. 12. 2. 2012] Dostupné z http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/start.aspx.

[12] Soud jeho návrh odmítl z procesních důvodů, neboť navrhovatel měl k dispozici jiný prostředek ochrany, a v takovém případě byl podaný návrh nepřípustný. Soud uvedl, že navrhovatel měl kandidovat a následně napadnout výsledek volby. Usnesení Ústavního soudního dvora ve věcech G 222/09 a 223/09, Slg. 18947. Rozhodnutí soudu bylo zdrženlivé, avšak poněkud problematické, neboť jeho případný zásah až po volbách by nutně musel vést k jejich opakování. I kdyby bylo potomkovi císaře umožněno účastnit se volby a on by v ní získal jen nevýznamný počet hlasů, byla by volba jako celek ovlivněna nejistotou voličů, zda hlasy odevzdané tomuto kandidátovi nepropadnou.

[13] BGBl. I. Nr. 43/2011.

[14] BGBl. Nr. 355/1982.

2472_Iuridica_4_11.indd 141 7.8.12 11:18

kandidáta pěti poslanci Národní rady.[15] Každý kandidát tak musí usilovat o veřejnou podporu a parlamentní politické strany nejsou privilegovány. Podpořit volební návrhy mohou občané též na zastupitelských úřadech (§ 7 odst. 4 BPräsWG). Podání volebního návrhu je spojeno se zaplacením příspěvku na náklady voleb ve výši 3600 euro (§ 7 odst. 9 BPräsWG).

Volba se koná podle systému absolutní většiny (čl. 60 odst. 2 B-VG). Vítězí tedy kandidát, který získá většinu odevzdaných hlasů. Pokud se to nikomu nepodaří, koná se druhé kolo volby, kam postupují dva nejúspěšnější z prvního kola. Při rovnosti počtu hlasů kandidátů na druhém místě rozhoduje o postupujícím do druhého kola los (§ 18 BPräsWG).

Volba se ovšem koná i v případě, že je navržen jen jeden kandidát nebo všichni ostatní odstoupí, ztratí volitelnost či zemřou. Nastane-li takový případ, použijí se hlasovací lístky s otázkou, zda má tento kandidát zastávat úřad spolkového prezidenta (§ 11 odst. 4 BPräsWG). Jde tedy o plebiscit, v němž se většina voličů může vyslovit i proti jedinému kandidátovi. Pokud by se tak stalo, nebyl by zvolen a konaly by se nové volby (§ 17 BPräsWG).

V případě rovnosti počtu hlasů ve druhém kole se toto kolo opakuje tak dlouho, dokud jeden kandidát nezvítězí (§ 20 odst. 3 BPräsWG). Pokud by jeden z kandidátů postoupivších do druhého kola odstoupil, ztratil volitelnost nebo zemřel, konalo by se druhé kolo opět plebiscitní formou (§ 20 odst. 2 BPräsWG). Druhý kandidát by tak musel získat většinovou podporu, nebo by se konaly nové volby.

Novinkou z poslední doby je zavedení možnosti distančního hlasování. Týká se voličů, kteří nemohou hlasovat na stanoveném místě, ať již z důvodu nepřítomnosti (včetně pobytu v zahraničí nebo pobytu v zařízení, kde je omezena jejich osobní svoboda) či zdravotních obtíží (§ 5a odst. 1, 2 BPräsWG). Volič musí v takovém případě podat odůvodněnou žádost o volební průkaz, který obecně slouží k hlasování kdekoli na území Rakouska. Hlasovat pak může také odesláním dopisu obsahujícího uzavřenou obálku s hlasovacím lístkem, volební průkaz a čestné prohlášení, že své rozhodnutí učinil osobně a tajně (§ 10 odst. 2, 3 BPräsWG).

Zajímavým institutem rakouského volebního práva jsou zástupci kandidátů. Každý volební návrh musí obsahovat určení tzv. zástupce zmocněného pro doručování (*zustellungsbevollmächtigter Vertreter*) a jeho náměstků (§ 7 odst. 7 bod 3 BPräsWG). Tyto osoby mají zastupovat zájmy kandidáta ve volebním procesu. V zásadě se jedná o úpravu umožňující zejména velkým politickým stranám reagovat na nenadálé události, které mohou ve volebním procesu nastat a které by je připravily o možnost obsadit prezidentský post svým kandidátem.

Jestliže kandidát po uplynutí lhůty pro podávání volebních návrhů zemře, volby se odloží o šest až deset týdnů. V této lhůtě může zástupce zemřelého kandidáta (a nikdo jiný) podat nový volební návrh. Na jeho podporu však musí získat nových 6000 podpisů (§ 8 odst. 4 BPräsWG). Také jestliže se kandidát vzdá kandidatury nebo ztratí volitelnost, může jeho zástupce ještě nejpozději 34 dní přede dnem voleb navrhnout nového kandidáta. I v tomto případě musí doložit podporu 6000 oprávněných voličů (§ 8 odst. 5 BPräsWG).

[15] BGBl. I Nr. 159/1998.

2472_Iuridica_4_11.indd 142 7.8.12 11:18

Zástupci kandidátů mají klíčovou roli i při kontrole voleb. Jen oni totiž mohou iniciovat přezkum výsledků voleb. Předně mohou podávat námitky proti výsledkům sčítání hlasů, a to do 48 hodin od jejich zveřejnění (§ 16 BPräsWG). Dále jsou oprávněni do jednoho týdne od vyhlášení výsledku voleb tyto volby napadnout z důvodu jakéhokoli porušení práva ve volebním procesu (§ 21 BPräsWG). O tomto návrhu rozhoduje Ústavní soudní dvůr.

Funkční období spolkového prezidenta trvá šest let. Tatáž osoba smí zastávat funkci prezidenta nejvýše dvakrát za sebou (čl. 60 odst. 5 B-VG).

Zvláštností rakouské úpravy je fikce znovuzvolení prezidenta v případě neúspěšného uplatnění jeho politické odpovědnosti Národní radou. Podle čl. 60 odst. 6 B-VG může být spolkový prezident před uplynutím funkčního období sesazen lidovým hlasováním, které se koná, požádá-li o to Spolkové shromáždění a Národní rada se na tom usnese dvoutřetinovou většinou za přítomnosti alespoň poloviny poslanců. Na základě tohoto usnesení je spolkový kancléř povinen vyhlásit lidové hlasování o odvolání prezidenta a zároveň je prezident dočasně omezen v dalším výkonu své funkce. Národní rada si však musí dobře rozmyslet, zda tohoto závažného opatření využije. Pokud totiž lid odmítne prezidenta odvolat, dochází jednak k rozpuštění Národní rady a jednak hlasování platí jako nová volba prezidenta a počátek jeho nového funkčního období. Prezident však ani tímto způsobem nemůže zůstat nepřetržitě ve funkci déle než dvanáct let.

PŘÍMÁ VOLBA A POSTAVENÍ SPOLKOVÉHO PREZIDENTA V RAKOUSKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU[16]

Zásadní i pro úvahy o přímé volbě hlavy státu v České republice je její dopad na postavení prezidenta a na celý ústavní systém. Přímo volená hlava státu se opírá o stejně silnou demokratickou legitimitu jako parlament a může tedy vytvořit jakousi jeho protiváhu. Parlamentní forma vlády pak může směřovat k poloprezidentské. Záleží však i na tom, jaké pravomoci přímo volená hlava státu má.

Rakouský prezident má podle spolkového ústavního zákona poměrně silné pravomoci. Zcela o své vůli jmenuje a odvolává spolkového kancléře a poté na jeho návrh a s jeho kontrasignací jmenuje a odvolává ostatní členy spolkové vlády (čl. 70 B-VG). Prezident však činí veškeré akty v zásadě na návrh vlády (čl. 67 odst. 1 B-VG) a s kontrasignací člena vlády (čl. 67 odst. 2 B-VG). Má dosti významné jmenovací pravomoci vůči dalším složkám moci výkonné a vůči moci soudní. Například na návrh vlády jmenuje většinu soudců Ústavního soudního dvora.

Naopak do legislativního procesu prezident nezasahuje. Nemá zákonodárnou iniciativu ani právo veta. Svým podpisem pod zákonem pouze osvědčuje, že zákon vznikl v souladu s ústavou (čl. 47 odst. 1 B-VG).[17] Spolkový prezident má nouzovou nařizo-

[16] K postavení rakouského spolkového prezidenta podrobně GRINC, Jan. Spolkový prezident v rakouském ústavním systému. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 2008, roč. 147, č. 12, s. 1347–1368.

[17] Není zcela zřejmé, do jaké míry je s tímto aktem spojena přezkumná pravomoc. ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5. Aufl. Wien: WUV Universitätsverlag, 2003, s. 196. PAAR, Martin. Das Beurkundungsrecht des Bundespräsidenten nach Art 47 B-VG. *Zeitschrift für öffentliches Recht*. 2009, roč. 64, č. 1, s. 7–21.

2472_Iuridica_4_11.indd 143 7.8.12 11:18

vací moc, která je však po zkušenostech z 30. let 20. století poměrně omezená a úzce vázaná na součinnost dalších orgánů. Naproti tomu může spolkový prezident na návrh vlády kdykoli a z jakéhokoli důvodu rozpustit Národní radu.

Vedle již zmíněné politické odpovědnosti a odvolatelnosti lidovým hlasováním může být prezident zbaven funkce také Ústavním soudním dvorem z důvodu zaviněného porušení ústavy při výkonu funkce (čl. 68 a 142 B-VG).

Ve spojení s přímou volbou a z toho plynoucí silnou demokratickou legitimitou úřadu by se mohlo zdát, že rakouský prezident může přinejmenším soupeřit s vládou o určující postavení v ústavním systému státu a že se v praxi bude jednat o poloprezidentský systém.[18] Ve skutečnosti tomu tak není. *„Rakouský spolkový prezident je podle ústavy silnější než francouzský prezident, v ústavní praxi je však slabší než německý spolkový prezident.“*[19] Katalog pravomocí rakouského prezidenta je přehledem pravomocí, které v téměř sedmdesátileté historii druhé rakouské republiky nebyly uplatněny buď vůbec, nebo jen zcela výjimečně.[20] Například k rozpuštění Národní rady došlo pouze v roce 1930. Poprvé v dějinách Rakouska odmítl podepsat zákon až současný rakouský prezident, právník *Heinz Fischer*, a to z důvodu retroaktivity daného zákona.[21] Při výkonu mnoha dalších pravomocí se prezident bezvýhradně řídí názorem vlády. Na druhou stranu nedošlo ani k odvolání prezidenta lidovým hlasováním, ani toto hlasování nebylo iniciováno.

Proč je přímo volený prezident přes svoje silné papírové postavení mnohem zdrženlivější než mnohý prezident volený parlamentem a disponující slabšími pravomocemi? Příčiny můžeme spatřovat v celé řadě faktorů. Z nich je zásadní jednak rakouský politický systém a jeho vliv na ústavní praxi a jednak vlastní přístup jednotlivých prezidentů k výkonu úřadu ovlivněný výrazně též historickou zkušeností.

Pro rakouský politický systém je zásadní existence dvou velkých politických stran, sociální demokracie (SPÖ) a lidovců (ÖVP), a převažující konsensuální charakter rakouské politiky. Hovoří se o zvláštní variantě konsociační demokracie[22] nebo o konkordanční demokracii[23] a o systému dvou a půl strany.[24] Jedná se o systém velice stabilní, pro který jsou příznačná dlouhá období vlády velkých koalic (1947–1966, 1987–1999 a od roku 2007 dosud) přerůstající až ve stát politických stran, v němž namísto ústavních institucí hraje hlavní roli koaliční smlouva.[25] Charakteristický je též vysoký počet politicky organizovaných občanů.[26]

---

[18] Srov. HAUSMANINGER, Herbert. Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 1990, roč. 129, č. 12, s. 1099.

[19] STROHMEIER, Gerd. Mehr Legitimation = mehr Kompetenz? Staatsoberhäupter in parlamentarischen Regierungs systemen imVergleich. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*. 2011, č. 5, s. 171.

[20] Srov. Welan, cit. dílo, s. 94–95. ADAMOVICH, Ludwig, FUNK, Bernd-Christian, HOLZINGER, Gerhart. *Österreichisches Staatsrecht: Band 2. Staatliche Organisation*. 1. Aufl. Wien: Springer Verlag, 1998, s. 156.

[21] Tím však naznačil široký výklad své pravomoci osvědčit svým podpisem ústavní vznik zákona, neboť z ní dovodil možnost posuzovat soulad obsahu zákona s ústavou.

[22] KONRATH, Christoph. On concepts of parliament and parliamentarism in Austrian public law. *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, 2009, č. 3, s. 97.

[23] SEBALDT, Martin. *Die Macht der Parlamente. Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, s. 170.

[24] Sebaldt, cit. dílo, s. 193.

[25] Brauneder, cit. dílo, s. 265.

[26] ONDRAŠIK, Marian. Ústavní a politický systém Rakouské republiky. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 1991, roč. 130, č. 11–12, s. 922.

2472_Iuridica_4_11.indd 144 7.8.12 11:18

Vliv rakouského politického systému na ústavní praxi se projevuje již při výběru kandidátů na funkci prezidenta a promítá se i do volebních výsledků. Zde platí jednoduché pravidlo: Předsedové politických stran neusilují o post spolkového prezidenta, nýbrž o post spolkového kancléře. Odtud pak usměrňují stranickou politiku. Je příznačné, že žádný spolkový kancléř se nikdy nestal spolkovým prezidentem, byť *Alfons Gorbach* na tuto funkci neúspěšně kandidoval (nikoli však v době, kdy zastával kancléřskou pozici). Logicky nenastala ani situace opačná. Na druhou stranu kandidáti na funkci prezidenta nejsou podružnými či snad dokonce neznámými osobami. Někteří spolkoví prezidenti před svým zvolením (nikoli bezprostředně) zastávali ministerské posty. Také první poválečný prezident *Karl Renner* byl nepochybně jednou z nejvýznamnějších postav rakouské politiky, avšak byl zvolen ještě parlamentem. Do funkce spolkového prezidenta jsou navrhovány zasloužilé a obecně respektované osobnosti, nikoli však vůdčí představitelé politických stran a rozhodně ne o ostře vyhraněné konfliktní figury.[27] Pokud jde o osobnostní profil kandidátů, převládají právníci, diplomaté a lékaři.

Ačkoli jsou podmínky kandidatury v Rakousku poměrně mírné a volební proces nijak neomezují, zpravidla se voleb účastní dva až čtyři kandidáti, z nichž jen ti s podporou dvou hlavních stran mají reálnou šanci uspět. Žádný kandidát jiné politické strany nebo kandidát nezávislý ve volbách nezískal více než 16 % hlasů a nikdy nepostoupil do druhého kola. Celkem devětkrát z dvanácti případů se pak druhé kolo ani nekonalo, protože kandidát ÖVP nebo SPÖ získal absolutní většinu hlasů již v prvním kole. Ve třech volbách měly dokonce obě hlavní strany společného kandidáta, a to i v případě, že se jednalo o stávajícího prezidenta, proti kterému v předchozích volbách jedna ze stran postavila svého protikandidáta.

Právě proto, že ústava byla v praxi naplňována dvěma velkými politickými stranami a nikoli roztříštěným spektrem malých stran produkujícím nestabilní a slabé vlády, nesměřovala ústavní realita k vyzdvižení postavení prezidenta jako protiváhy labilního parlamentu, nýbrž k upevnění systému dvou politických stran, který můžeme označit jako vládní parlamentarismus (*Regierungsparlamentarismus*).[28] Silná pozice vlády brání spolkovému prezidentovi vstupovat aktivně do každodenní politiky, neboť to zkrátka není potřeba a bylo by to spíše na škodu. Tuhá stranická disciplína mu nedovoluje vymezovat se vůči vlastní straně a obava z konfliktu s koaličním partnerem mu neumožňuje jednostranně ji podporovat.[29]

Je však třeba upozornit, že v posledních dvaceti letech se rakouský politický systém poněkud proměnil a pozice dvou hlavních stran lehce oslabila. V podmínkách rozdrobeného stranického systému by jistě význam spolkového prezidenta vzrostl. K výrazné aktivizaci prezidenta však zatím nedošlo. Bude-li ovšem pokračovat stávající trend klesající celkové podpory ÖVP a SPÖ ze zhruba 80 % v poválečných letech na zhruba 60 % v poslední době, může něco takového nastat.

Druhým určujícím rysem postavení spolkového prezidenta v rakouském ústavním

---

[27] Welan, cit. dílo, s. 87.
[28] Welan, cit. dílo, s. 17–18.
[29] Ještě z doby první republiky pochází následujíc í anekdota: Rakouský prezident se vypraví na procházku a cestou vytrousí kapesník. Kolemjdoucí občan si toho všimne, kapesník zvedne a podá jej prezidentovi. Ten doslova překypuje vděčností. Občan se diví; neudělal přece nic výjimečného. Prezident ho však poučí, jakou velkou cenu pro něj kapesník má – je to totiž to jediné, do čeho může strkat nos. Welan, cit. dílo, s. 82.

2472_Iuridica_4_11.indd 145 7.8.12 11:18

systému je jeho vlastní přístup k vykonávané funkci. Zde si můžeme dovolit generalizovat, neboť po druhé světové válce mělo Rakousko již osm prezidentů a žádný z nich se obecné charakteristice nevymykal.

Jaké je tedy sebepojetí rakouských prezidentů? Odpověď je jednoduchá: *„Všichni rakouští prezidenti považovali za věc prvořadé důležitosti zajistit sociální mír, politický kompromis a spolupráci."*[30] Každý si kladl za cíl působit jako integrující prvek a garant celonárodního konsensu. To má nepochybně své hluboké kořeny právě v historické zkušenosti první republiky, kde sociální mír a spolupráce byly přesným opakem každodenní reality, ale stejně tak i v období poválečné okupace Rakouska Spojenci, kdy nic jiného než celonárodní jednota zkrátka nepřipadalo v úvahu.

Pokud jde o politické směřování státu, rakouští prezidenti vždy respektovali, jak byly rozdány karty parlamentními volbami, a jmenovali kancléřem vůdce vítězné strany. Ze své pozice pak neformálně vždy spíše podporovali vytváření velkých koalic. Tím se ovšem sami vzdávali možnosti hrát výraznější úlohu, které se jim ve vztahu mezi vládou a silnou opozicí mohlo spíše dostat, a přenechávali veškeré rozhodování na vládě.[31] Vzhledem k výše nastíněným prioritám je však takový přístup jen logický.

Vztah prezidenta a vlády v rakouském ústavním systému přitom není tak jednoduše postižitelný. V rakouské ústavněprávní nauce panuje shoda na tom, že prezident není povinen učinit to, co je mu navrhováno,[32] a že nelze vynutit, aby byl podán návrh, ani aby bylo na jeho základě jednáno.[33] Není také zřejmé, zda člen vlády může kontrasignaci odepřít.[34] Vztah mezi prezidentem a kancléřem samozřejmě nebyl vždy idylický, ale nikdy nedospěl k závažnému otevřenému konfliktu. Případné rozpory mezi prezidentem a vládou však nebývají veřejně prezentovány[35] a prezident zásadně nezasahuje do činnosti vlády, a to ani neposkytováním součinnosti.[36] Příliš aktivní vstupování spolkového prezidenta by totiž mohlo vést k politické destabilizaci a případně i k ústavní krizi.[37] Toho si také byli všichni rakouští prezidenti dobře vědomi.

Ačkoli tedy nemá rakouský prezident vliv na každodenní chod politiky, je nepochybně vnímán jako významná instituce pro krizové situace. I s ohledem na tradici úřadu jako strážce celostátního konsensu má rakouský prezident veškeré předpoklady pro to, být v případě ústavní krize moderátorem dění.[38] Mohlo by se ovšem stát, že k této úloze přistoupí jako blanický rytíř řídící se heslem, že nikdy není tak špatně, aby nemohlo být ještě hůře.

Ani mimo oblast ústavních pravomocí není spolkový prezident příliš silnou osobností. Stojí za povšimnutí, že podle *Manfrieda Welana* se žádný spolkový prezident nevěnoval otázkám dlouhodobého významu, zejména otázkám spojeným s budoucností státu, málokterý aktivně vystupoval na veřejnosti a jen výjimečně se některý postavil do pozice duchovní či morální autority nebo vůdčí osobnosti národa. Také případná kritika nebo

30 Hausmaninger, cit. dílo, s. 1101.
31 Welan, cit. dílo, s. 77, 81.
32 Adamovich, Funk, Holzinger, cit. dílo, s. 156.
33 MAYER, Heinz. *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*. 3. Aufl. Wien: Manz, 2002, s. 248–249. Kelsen, Froehlich, Merkl, 2003, s. 162.
34 Mayer, cit. dílo, s. 249.
35 Welan, cit. dílo, s. 18.
36 Welan, cit. dílo, s. 46.
37 Welan, cit. dílo, s. 86.
38 Öhlinger, cit. dílo, s. 216–219. Welan, cit. dílo, s. 47–49.

2472_Iuridica_4_11.indd 146 7.8.12 11:18

jakási kontrola počínání parlamentu a vlády je rakouským prezidentům cizí.[39] To by vypovídalo spíše o zcela pasivní úloze spolkového prezidenta. Ta může být zapříčiněna i naprosto nedostatečným pomocným aparátem, který má prezident k dispozici. Rozpočet kancléřství je mnohonásobně vyšší než skromný rozpočet prezidentovy kanceláře.

Vzhledem k výše uvedenému asi nepřekvapí, že v Rakousku nezaslechneme žádné silné hlasy volající po zrušení přímé volby. O vhodnosti zachování přímé volby byl přesvědčen i tzv. Rakouský konvent, který v letech 2003–2005 připravoval podněty pro reformu rakouské ústavy.[40] Jaký smysl by znovuzavedení nepřímé volby mělo? Samo o sobě vedle finanční úspory zřejmě žádný. Pokud by konkrétní provedení navázalo na původní úpravu B-VG z roku 1920, byl by prezident ve Spolkovém shromáždění volen nikoli prostou, nýbrž kvalifikovanou dvoutřetinovou většinou, což by mohlo podpořit kompromisní kandidáty a posílit jednotící úlohu prezidenta. S tím však rakouská druhá republika nikdy problém neměla. Změna druhu volby spolkového prezidenta by tak patrně měla význam pouze v rámci rozsáhlejších změn rakouského ústavního systému a nového vymezení prezidentova postavení. Takový krok by však patrně byl reakcí na případné neuspokojivé fungování stávajícího systému.

SHRNUTÍ: MOŽNÉ PODNĚTY PRO ÚPRAVU PŘÍMÉ VOLBY PREZIDENTA V ČESKÉ REPUBLICE

Čím tedy může být rakouská právní úprava a zkušenost podnětná pro úvahy nad přímou volbou hlavy státu v České republice a odhady jejích dopadů?

Obecně lze shrnout, že zatímco v Rakousku bylo zavedení přímé volby hlavy státu součástí promyšlené revize celé ústavy, jejímž cílem bylo odstranit nefunkčnosti ústavního systému, zavedení přímé volby v České republice je zřejmě vedeno pouze úmyslem umožnit občanům rozhodnout o osobě prezidenta přímo. Nemá být řešením problémů fungování ústavy, a proto ani není spojeno s dalšími významnými zásahy do nastavení ústavního mechanismu. Znamená to však, že se postavení prezidenta republiky zavedením přímé volby nezmění?

Na tuto otázku nám rakouská úprava odpověď zřejmě neposkytne. Pomineme-li prvního poválečného prezidenta *Rennera*, který zastával úřad ještě spíše za mimořádné situace, stojí mezi parlamentně a přímo volenými rakouskými prezidenty hráz nedemokratického režimu. Obě skupiny působily za zcela odlišných politických podmínek. Po druhé světové válce však můžeme jako určité pojítko mezi *Rennerem* a jeho přímo volenými nástupci vnímat silný vnitřní i vnější tlak na jednotu národa. V současné České republice podobný moment nenacházíme.

Pokud jde o konkrétní dopady zavedení přímé volby na ústavní systém, z rakouské zkušenosti vyplývá, že přímá volba prezidenta v parlamentní formě vlády a s tím spojená vyšší míra demokratické legitimity sama o sobě nepřináší prezidentovi větší slovo

[39] Welan, cit. dílo, s. 94–95.
[40] ÖSTERREICH-KONVENT. *Endbericht. Teil 3 – Beratungsergebnisse*. [online] 31. 1. 2005, s. 67. Dostupné na http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/imfname_036112.pdf.

2472_Iuridica_4_11.indd 147 7.8.12 11:18

při tvorbě státní politiky, nebo dokonce pozici ústředního orgánu exekutivy.[41] Může totiž být potlačena mimoústavními vlivy. Co by mohlo být takovým vlivem v České republice? Zřejmě ne stranický systém, který se výrazně liší od rakouského, a patrně ani tradice výkonu prezidentské funkce, která je v České republice jednak mnohem kratší než v Rakousku a jednak právě opačná než úzkostlivá zdrženlivost rakouských prezidentů. Zdá se tedy, že přímo volený český prezident bude mít více prostoru pro to, aby se v ústavním systému prosadil, zejména vůči vládě. Bude na něm, zda ho využije.

Pro Českou republiku tak je přímá volba prezidenta republiky vykročením na neznámý terén. Vzhledem k české a konec konců i československé tradici aktivně vystupujících prezidentů a nestabilních vlád se však nabízí otázka, zda zavedení přímé volby prezidenta v České republice není přímo vykročením na terén nebezpečný, pro ústavní systém nestabilní. Jak totiž vyplývá i z rakouské zkušenosti, význam konkrétní ústavní úpravy neroste v poklidných dobách, kdy panuje obecná shoda, nýbrž v případech konfliktů a krizí. Při budoucím výkladu vztahů mezi ústavními orgány ovšem může hrát roli právě při projednávání změny Ústavy ČR silně akcentovaná skutečnost, že český ústavodárce zavedením přímé volby nezamýšlel změnit postavení a pojetí funkce prezidenta republiky.

Z konkrétních prvků rakouské úpravy přímé volby prezidenta mohou být pro Českou republiku inspirující především podmínky kandidatury.

Úprava minimálního počtu občanů, kteří mohou navrhnout kandidáta, je v České republice mnohem přísnější. Zatímco v Rakousku se vyžaduje podpora zhruba 0,1 % oprávněných voličů, v České republice představuje 50 000 občanů podle přijaté ústavní úpravy téměř 0,6 % oprávněných voličů podle stavu z posledních voleb do Poslanecké sněmovny. Tím se poněkud ztěžuje přístup mimoparlamentních kandidátů k volbě. Připomeňme, že prováděcí volební zákon je teprve v počáteční fázi legislativního procesu a funkčního období současného prezidenta končí v březnu 2013.[42]

Také samotné rozlišování nové ústavní úpravy mezi kandidáty navrženými členy Parlamentu, tedy zejména parlamentními politickými stranami, a kandidáty ostatními může být vnímáno jako problematické, byť není ničím neobvyklým. Rakouská úprava zde však zřetelně vychází z myšlenky, že každý kandidát by se měl ucházet nejen o stranickou, ale i o veřejnou podporu.

Problematickým rysem nové české ústavní úpravy je také možnost konání volby pouze s jedním kandidátem. V českém pojetí je na rozdíl od rakouského její smysl nejasný, neboť se nestanoví, že v takovém případě musí kandidát získat většinu hlasů, aby byl zvolen. Pokud by skutečně ve druhém kole volby zbyl pouze jeden kandidát, zdá se přitom logické umožnit lidu tohoto kandidáta odmítnout a volby opakovat s novými alternativami, jak to předpokládá rakouská úprava.

---

[41] Srov. SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků.* 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. s. 134–135.

[42] Tento stav může být dosti problematický pro kandidáty bez podpory členů Parlamentu. Za situace, kdy nejsou známy konkrétní formální požadavky na iniciativu 50 000 voličů, je totiž obtížné zahájit sběr podpisů. Lze jen doporučit, aby byl volební zákon urychleně přijat a aby byl ve formálních požadavcích na získání podpory 50 000 občanů co nejmírnější. Dospěje-li situace do stavu, kdy kandidáti nebudou mít dostatek času na získání potřebné podpory nebo budou odmítáni proto, že petice za jejich kandidaturu nevyhovují formálním požadavkům volebního zákona stanoveným jen několik málo měsíců před termínem podávání volebních návrhů, mohl by takový stav v krajním případě vyvolávat i úvahy o zásahu do práva těchto osob na přístup k veřejným funkcím. To může historicky první přímou volbu prezidenta České republiky značně zdiskreditovat.

2472_Iuridica_4_11.indd 148 7.8.12 11:18

Summary

In connection with the introduction of direct presidential election in the Czech Republic, Austria has been one of the countries mentioned as having a parliamentary government and direct presidential election. This article summarizes Austrian experience with direct presidential election – the political circumstances of its introduction, the legal regulation and the impact on the position of the Federal President in the Austrian constitutional system.

Determining factors of the position of Austrian Federal President are the political system of his country and the uniform tradition of his predecessors. Situation in the Czech Republic regarding the introduction and political context of direct presidential election is quite different. Therefore only a few conclusions can be drawn from the Austrian example. On the other hand, possible inspiration for the Czech legislator stemming from the Austrian legal regulation is examined, regarding the conditions of nomination and possible election taking place with only one nominee.

Key words: president, constitution, direct elections, Austria, powers, government

Klíčová slova: prezident, ústava, přímá volba, Rakousko, pravomoci, vláda

2472_Iuridica_4_11.indd 149 7.8.12 11:18

2011 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4 PAG. 151–163

PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA JAKO ESENCIÁLNÍ ZNAK POLOPREZIDENTSKÉ FORMY VLÁDY VE FRANCII?

ONDŘEJ PREUSS*

„Když se chci dovědět, co si Francie myslí, zeptám se na to sám sebe."
Charles de Gaulle

1. ÚVODEM

1.1. KRÁTKÝ ÚVOD

Předmětem této práce je zhodnocení systému francouzské prezidentské volby, jako jednoho ze základních prvků tamějšího ústavního a politického systému. Ve Francii je volen prezident v přímých volbách, což je označováno za jeden ze základních pilířů tzv. poloprezidentského systému, jehož je země galského kohouta nejčistším modelovým příkladem, či prototypem, jak píše Giovanni Sartori[1].

Podle tohoto klasického autora jsou kromě zmíněné přímé volby (resp. volby mimo parlament) základními znaky poloprezidentského systému duální struktura autority (exekutiva vs. legislativa) a sdílení moci (prezident a premiér)[2].

Zaměřme se však na samotnou volbu. Jak utváří ústavní systém? Je způsob volby rozhodující pro fungování ústavního mechanismu? Je možné poloprezidentský systém pomocí přímé volby implementovat např. do čistě parlamentní republiky? Proč právě ve Francii nacházíme etalon tohoto zřízení?

Francie byla vždy evropskou (nejen právní) laboratoří, která přinášela nové postupy a to v negativním i pozitivním slova smyslu. Jak píše Jiří Kunc, je to dáno tím, že tendence projevující se i v jiných politických systémech se ve Francii vyvinuly vesměs do krajnosti v čisté podobě a projevily se v plné síle.[3]

* Bc. et Mgr. Ondřej Preuss je interním doktorandem na Katedře ústavního práva PF UK. Kromě Právnické fakulty UK vystudoval i teritoriální studia na Fakultě sociálních věd UK. V současnosti se vedle doktorského studia a vědecké práce věnuje i právní praxi jako advokátní koncipient v advokátní kanceláři Jasanská & Co.

1 SARTORI, Giovanni. Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. s. 128.

2 Tamtéž.

3 KUNC, Jiří. Francouzská republika (République française). In DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra et al. Komparace politických systémů I. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2005. s. 65.

2472_Iuridica_4_11.indd 151 7.8.12 11:18

Jak tedy přímá volba prezidenta ve Francii funguje? Mohl by její politický systém fungovat i na bázi jiné volební procedury? Může nás nějak inspirovat v souvislosti s naší čerstvou ústavní změnou vydávající se podobným směrem? Je přímá volba prezidenta esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii?

Odpověď na tyto otázky není jednoduchá, nicméně s jistotou lze tvrdit, že francouzský systém je bez přímé volby dnes již prakticky nepředstavitelný. Veřejnost i politické strany (proudy) si na ni zvykly a vycházejí z ní. Paradoxně právě zavedení přímé volby ve Francii upevnilo sílu největších stran, ač bylo motivováno protistranicky. Může to být varováním pro největší zastánce probíhající české změny, u které není možné odhadnout, k jakým praktickým důsledkům povede.

1.2. POPIS ÚSTAVNÍ SITUACE PŘED ZAVEDENÍM PŘÍMÉ VOLBY HLAVY STÁTU

Francouzská pátá republika vznikla na troskách Francouzské čtvrté republiky na konci 50. let 20. století v souvislosti s Alžírskou krizí. Vznikla jako zhmotnění vůle jednoho muže, generála Charlese de Gaulla. Generál si po celý svůj život vytvářel představu Francie, představu, která se mu v jeho mysli personifikovala, žila vlastním životem. Vlast pro něj jednoduše existovala![4]

Jaké však je skutečné jádro fenoménu gaullismu, ze kterého se odvíjí i francouzská ústavní teorie a praxe? To je velmi složitá otázka neustále se vracející v mnohých odvětvích humanitních věd. Vždyť i pro renomovaného historika, který se chystá psát o fenoménu gaullismu jako takovému, je otázka jeho podstaty těžko zodpověditelná a jako sjednocující prvek je nucen přijmout „určitou ideu Francie“[5].

V této práci není prostor pro zevrubnou analýzu vzniku Francouzské páté republiky, respektive okolnosti zvolení generála de Gaulla prezidentem a přijetí ústavy ze 4. října 1958 v referendu 28. září 1958 (dále jen „Ústava“). Nicméně přesto je potřeba několika slovy ústavní situaci přelomu 50. a 60. let 20. století přiblížit.

Změny začaly Alžírskou krizí. Francie v Alžírsku stále udržovala koloniální správu a nejvyšší francouzská politika podléhala obrovsky vlivné zájmové skupině tzv. Černých nohou (tedy Francouzů žijících na druhé straně Středozemního moře). Krize téměř vyústila do vojenského převratu, moci se však nakonec ujal generál de Gaulle, který kolonialistů využil a pak se jich nemilosrdně zbavil a jejich revoltu potlačil, aby mohl Francii vybudovat k obrazu svému. De Gaulle věděl, že stávající francouzská koloniální říše po druhé světové válce nedává ekonomický smysl, i když mnoho tehdejších představitelů to ještě nechápalo. Například poslanec Gaston Monnerville v roce 1945 tvrdil, že „Francie by bez svého impéria byla jen další osvobozená země, díky impériu je vítěz.“[6] Jak píše Paul Johnson, de Gaulle nebyl kolonialista a duchem žil v budoucnu.[7]

---

4 AGULHON, Maurice. *De Gaulle: dějiny, symbol, mýtus*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. s. 13 a 15.

5 BERSTEIN, Serge. *Historie du gaullisme.* Paříž: Perrin, 2001. s. 7.

6 Tímto citátem otevírá Fitzgerald svou analýzu ekonomického smyslu francouzského impéria po Druhé světové válce, ve které dochází k jednoznačnému stanovisku o nesmyslnosti lpění na impériu. FITZGERALD, Edward Peter. Did France's Colonial Empire Make Economic Sense? A Perspective from the Postwar Decade, 1946–1956. *The Journal of Economic History*, 48 (1988). s. 373.

7 JOHNSON, Paul. *Dějiny 20. století.* Praha: ROZMLUVY, 1991. s. 487.

2472_Iuridica_4_11.indd 152 7.8.12 11:18

To souvisí s jedním z jeho okřídlených výroků o tom, že Francie nemůže být Francií, aniž by byla veliká! Francie zároveň žije a nezáleží při tom jen na geografických podmínkách[8].

Generál de Gaulle viděl hroutící se stavbu Francouzské čtvrté republiky a uvědomoval si, že Francie se ocitá na prahu velké krize nebo spíše již krizi prožívá. Podle jeho vidění světa, byla jedině silná autorita schopna zastavit pád vlasti a takovou autoritou v té době podle vlastních slov disponoval pouze on sám, neboli jen jeho autorita byla v tomto smyslu dostatečná[9]. To se mu potvrdilo i po jeho investituře, kdy pouhá jeho přítomnost navodila atmosféru či dojem normálního pořádku (tedy alespoň podle jeho slov).[10]

Zároveň se však spolu se svými spolupracovníky v čele s Michelem Debré soustředil nato, aby toto jeho vidění světa našlo odraz v nové Ústavě. Ta měla být základním nástrojem nového pořádku, obnovení francouzské velikosti. Proto byl nebývale potlačen parlament (omezení jeho legislativní kompetence, zavedení Ústavní rady jako strážce legislativy) a posílena role prezidenta (vrchol výkonné moci, krizové „diktátorské pravomoci" atd.). Prezident byl zároveň vysvobozen ze závislosti na poslancích a senátorech, když byla jeho volba svěřena zvláštnímu mimoparlamentnímu orgánu s počtem volitelů mnohokrát převyšující počet poslanců a senátorů.

Jak však uvidíme v další kapitole, nakonec se generál de Gaulle rozhodl systém ještě lépe vyvážit, prosadit přímou volbu a zasadit tak politickým stranám smrtelný úder.

2. ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

2.1. HISTORICKÝ KONTEXT

Ve volbách z roku 1956 získali gaullisté pouhých 4,4 % hlasů, což bylo nejméně v celé jejich historii. O to větší se zdál generálův úspěch v referendu z 28. září 1958, kdy 80 % voličů schválilo Ústavu. Toto číslo v sobě skrývá nejméně milion hlasů, které byly ještě v minulých volbách odevzdány pro komunisty. Navíc na počátku roku si jen 13 % dotázaných přálo De Gaullův návrat[11].

De Gaulle sestavil po svém pověření vládu ze všech parlamentních stran s výjimkou komunistů a radikálních poujadeovců. V centru moci se však ocitli generálovi nejoddanější Michel Debré, Georges Pompidou, André Malraux další.

Vznikl „konzulát s jedním konzulem" a byl zaveden nový volební systém. Místo poměrného byl v nové Ústavě zakotven systém relativní většiny, což mělo obrovský vliv na rozložení sil v nově zvoleném parlamentu. Komunisté sice získali 19 % odevzdaných hlasů a tedy jen o procento méně než nová de Gaullova strana Svaz pro novou republiku (UNR), leč dosáhli jen na 10 mandátů z 578, zatímco UNR na 206. Do parlamentu se nedostali ani takové osobnosti jako bývalý premiér Pierre Mendès-France či budoucí socialistický prezident Francois Mitterrand.

---

[8] GAULLE (DE), Charles. *Mémoire d'espoir. Le Renouveau: 1958–1962*. Paris: Plon, 1970. s. 7.
[9] Tamtéž, s. 22.
[10] Tamtéž, s. 34.
[11] MOLČANOV, N. N. *De Gaulle*. Praha: Svoboda, 1973. s. 302.

2472_Iuridica_4_11.indd 153 7.8.12 11:18

2.2. MOTIVACE, ARGUMENTACE A ZVOLENÁ METODA ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

Generál de Gaulle původně shrnul své záměry stran ústavních změn již ve svém slavném projevu z Bayeux, který pronesl 16. června 1946 téměř přesně dva roky poté, co poprvé veřejně promluvil na stejném místě z právě osvobozeného francouzského území.

Ve svém tehdejším komplexním programu mimo jiné navrhl volbu prezidenta souborem větším než parlament, ale zároveň ještě vylučoval přímou volbu.[12] Michel Debré si tehdy těmito slovy postěžoval předsedovi prozatímní vlády stran návrhu ústavy Francouzské čtvrté republiky: *Výběr prezidenta republiky samotným parlamentem má nepříjemné následky. Hlava státu není nezávislá a navíc mu politické shromáždění závidí jeho moc a snaží se tedy z přirozených reflexů vyhnout rozhodným a charakterním osobnostem.*[13]

K tomuto programu se tedy gaullisté vrátili i ve zlomovém roce 1958. V Ústavě byla přijata pravidla, která volebnímu tělesu dávala spíše administrativní než politický charakter, když čítalo na 80 000 osob. Generálovým primárním cílem bylo ukončení „katastrofálního stranického systému". Přímá volba prezidenta v jeho očích zaručovala, že vliv politických stan bude konečně zničen.[14]

Generál de Gaulle tedy nabídnul dva zásadní argumenty pro zavedení přímé volby. Šlo mu o posílení instituce prezidenta a jeho autority. Zároveň změnu prezentoval, jako dokončení (vylepšení) systému z roku 1958 (tehdy politicky nemyslitelného)[15].

Je paradoxní, že modifikace volby ve svém důsledku stranám částečně pomohla adaptovat se na nový systém a postupně se vrátit na výsluní politické scény, když se podle Gérarda Grunberga stranický systém vyvinul v nedokonalý bipartismus, přičemž se zdá, že v období posledních let tento vývoj ještě akceleroval, byť nemůže být považován za definitivní.[16]

V roce 1962 všechny strany, s výjimkou gaullistů změnu odmítaly. Generál se osobně obrátil na veřejnost s plamenným projevem: *Francouzky, Francouzi, 28. října jste zavrhli hrozivý stranický systém a vyjádřili vůli uzřít novou republiku oddanou pokroku, vývoji a velikosti! ... Ještě jednou referendum ozařuje zásadní moment naší doby. Strany minulosti, svázané společnou vášní, nereprezentují národ!...*[17]

Jako protiváha jeho snaze vznikl tzv. „kartel NE" ("Cartel des Non"), který sjednocoval všechny odpůrce ústavní změny. Ti varovali před nebezpečím pro politický systém i demokracii jako takovou. Odmítali další oslabení parlamentu a připomínali jedno jméno – Louis Napoleon.

---

[12] LAVROFF, Dimitri. *Le système politique français : constitution et pratique politique de la 5e république.* Paris: Dalloz, 1991. s. 360.
[13] Cit podle: DEBRÉ, J. L. *Les ideés constitutionnelles du général De Gaulle.* Paris: LGDJ bibliotheque constitutionnel et de science politique, t. XLIV, 1974. s. 319 a n. Tamtéž, s. 359.
[14] GRUNBERG, Gérard. Les partis politiques français et l'élection présidentielle sous la Cinquième République. *Modern & Contemporary France.* Vol. 16, No. 4, November 2008. s. 399.
[15] Viz LAVROFF, Dimitri (o. c.) s. 362.
[16] GRUNBERG, Gérard. (o. c.) s. 399.
[17] GRUNBERG, Gérard. (o. c.) s. 400.

2472_Iuridica_4_11.indd 154 7.8.12 11:18

Navíc generál de Gaulle zvolil k ústavní změně kontroverzní nástroj, tedy čl. 11 Ústavy. Ten umožňuje prezidentovi vyhlásit referendum o návrhu zákona (mimo jiné o organizaci veřejné moci). Takto může prezident obejít nepřátelsky či nejasně naladěný parlament. Avšak téměř všichni tehdejší ústavní právníci shodně tvrdili, že článek 11 je nevhodný ke změně Ústavy a jediná možnost je ta předpokládaná článkem 89, který je přímo ke změnám Ústavy určen.18 Tento názor zastávala tehdy i Conseil d'Etat. Je zřejmé, že pokud ústava zná nástroj na svou změnu, který předpokládá shodu obou komor parlamentu potvrzenou ještě lidem v referendu, měl by tento postup dostat přednost před postupem zjevně určeným pro přijímání běžných zákonů.

Gaullisté však museli užít čl. 11 z politických a taktických důvodů. Procedura čl. 89 by změnu zablokovala a jednoduše by ke změně v tehdejším rozložení sil nedošlo, zato čl. 11 umožnil politickou elitu vynechat a za cenu obejití Ústavy změnu prosadit. Ústavní rada byla plně v generálových rukou, nebylo tedy právního nástroje, jak zvolenou proceduru zlomit.

Národní shromáždění se přesto pokusilo svůj nesouhlas dát jasně najevo a vyslovilo nedůvěru vládě gaullistického premiéra, dřívějšího člena Ústavní rady a pozdějšího prezidenta Geroge Pompidoua. Prezident neváhal a NS rozpustil. Zároveň se obrátil na veřejnost s poselstvím před blížícím se referendem: *Pokud bude Vaše odpověď „ne", tak jak to chtějí všechny staré strany, aby obnovily svůj nešťastný režim a všichni buřiči, aby mohli započít rozvrácení a stejně tak i pokud bude většina pro „ano" slabá či průměrná, bude evidentní, že můj úkol zde končí a to bez možnosti návratu.*[19]

Většina však byla pro generála postačující (62,25 %) a podle Maurce Duvergera právě ústavní reforma z roku 1962 ukončila období „orleánského parlamentarismu" a nahradila ho režimem smíšeným rozkročeným mezi režim parlamentní a režim prezidentský.[20]

3. KDO MŮŽE KANDIDOVAT

Ve francouzských prezidentských volbách se vychází z přesvědčení, že prezident je zosobněním státu a vlastně i národa. K jeho volitelnosti se však uplatňuje do jisté míry běžný okruh cenzů.

Cenzus věku je velmi čerstvě nastaven na pouhých 18 let, což je poměrně nízké omezení, o plných 22 let nižší než české. Před snížením z roku 2011[21] taktéž nebyla věková hranice nastavena nijak vysoko, když kandidát musel dosáhnout věku nejméně 23 let. V praxi samozřejmě takto mladý kandidát není ve velké výhodě a nikdy ještě žádný mladík neuspěl, když nejmladším zvoleným prezidentem v celé francouzské historii byl hned ten první, čtyřicetiletý Louis Napoleon Bonaparte. Nicméně již fakt, že se o funkci může ucházet i nezkušený člověk je zajímavý. Není to však až tak překvapující, když si uvědomíme, že prezident je ve Francii opravdovou exekutivní funkcí,

18 LAVROFF, Dimitri (o. c.) s. 363.
19 Tamtéž. s. 364.
20 GRUNBERG, Gérard. (o. c.) s. 400.
21 Změna byla provedena organickým zákonem č. 2011–410 ze 14 dubna 2011.

2472_Iuridica_4_11.indd 155 7.8.12 11:18

které by omezení vysokým věkem nepřinášelo mnoho pozitivního. Vždyť u nás může být premiérem prakticky kdokoliv plnoletý a prezident, který jak podle staré, tak podle nové úpravy musí mít více jak 40 let má poněkud jiné formální postavení a určení v systému.

Cenzus občanství je samozřejmostí. Nicméně Francie do jisté míry ztotožňuje státní a národní příslušnost, prezidentem se tedy může stát i člověk s nefrancouzským původem narozený kdekoliv na světě, který se s ní sváže právním svazkem. Kandidát nicméně musí být nadán právní způsobilostí a musí být zapsán v seznamu voličů.

Pokud jde o další podmínky, od roku 1988 musí kandidáti předkládat Ústavní radě, která bdí nad průběhem voleb, prohlášení o svých majetkových poměrech. Volební kampaň je obecně velmi striktně upravena. Nesmí začít dříve než 15 dní před prvním kolem volby. Je stanoven finanční strop volebních výdajů jednotlivých kandidátů (od roku 2006 cca 16 mil. euro pro první kolo a 21,5 mil. euro pro druhé kolo, přičemž od roku 2007 se tyto částky valorizují). Kandidáti musí mít dokonce zřízeno zvláštní bankovní konto pod dohledem úřadů (zvláště pod kuratelou Ústavní Rady) a finanční příspěvky mohou získávat pouze od fyzických osob či politických stran. I tak se ve Francii hovoří o mnoha finančních skandálech, majících své kořeny často až v exotických koutech bývalých francouzských kolonií.

Určitou, dnes patrně již relativní výhodou, je fakt, že mají kandidáti přímo ze zákona prostor v televizním vysílání. Kandidáti, kteří ve volbách obdrží více než 5 % hlasů mají nárok na finanční příspěvek (cca 800 000 euro).

4. KDO MŮŽE NOMINOVAT?

Nominační proces je ve Francii podroben velmi důkladnému zájmu. Nominace je svázaná velmi pečlivým mechanismem, který nijak nepočítá s ingerencí širší veřejnosti. Nicméně v poslední době se ve Francii objevují instituty známé spíše z praxe např. ve Spojených státech amerických. Kupříkladu výběr protikandidáta současného prezidenta Nicolase Sarkozyho tzv. sjednocenou levicí proběhl pomocí tzv. Občanských primárních voleb (Primaires citoyennes 2011). Volby se mohli na rozdíl od minulých primárních voleb z let 1995 a 2006 zúčastnit nejen organizovaní sympatizanti levice, ale i levicová veřejnost, tedy lidé zapsaní na seznamech voličů a zároveň písemně deklarující, že jsou levicového smýšlení. Z právního hlediska však nemá veřejnost na výběr kandidátů vliv a v historii byli kandidáty většinou vládci největších francouzských stran.

V literatuře se hovoří o tom, že systém dvoukolové volby vlastně nahrazuje primární volby, když voliči v rámci dvou táborů vybírají v prvním kole nejlepšího kandidáta pro každý tábor do kola druhého.[22]Jiní odborníci však dovozují, že tvrzení, že první kolo voleb nahrazuje primárky, je jen částečně přesné. Strany mají většinou zájem na tom vybrat kandidáta dříve.[23]

---

[22] Viz např. LAVROFF, Dimitri (o. c.) s. 368.

[23] BURDEAU, Georges. HAMON, Francis. TROPER, Michel. *Droit constitutionel*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1997. s. 507.

2472_Iuridica_4_11.indd 156 7.8.12 11:18

Při zavedení přímé prezidentské volby byl zároveň stanoven okruh hodnostářů oprávněných nominovat oficiálního kandidáta, tedy udělit tzv. parrainage. Šlo o poslance národního shromáždění, senátory, starosty, členy hospodářských rad a zastupitele územních správních celků. Z těchto hodnostářů muselo kandidáta podpořit nejméně 100 z 10 různých departmentů (krajů). Jako důvod omezení je uváděna snaha zamezit přístup k volbě fantaskním kandidátům,[24] případně aby prostor v televizi či rozhlase nezneužívali „kandidáti" k osobním cílům (např. podnikatel či spisovatel).[25]

V roce 1976 však proběhla poměrně zásadní reforma. Do sboru oprávněných nominovat byli zahrnuti všichni volení zástupci (poslanci a to i evropští, senátoři, zastupitelé, členové zastupitelských sborů ve zvláštních zámořských územích (TOM), starostové). Naopak napříště byli vynecháni členové hospodářské rady. Tito radové jsou určité francouzské specifikum s nádechem korporativního systému. Jsou spíše odbornou vrstvou a nemají žádnou přímou legitimitu odvozenou od lidu a tak byli v novém okruhu opomenuti.

Počet nezbytných navrhovatelů byl změněn na pět set z třiceti různých departmentů či zámořských území. Platí, že maximálně jedna desetina z navrhovatelů může pocházet z jednoho konkrétního regionu. Je tak docíleno opravdového rozložení podpory kandidáta po celé Francii. Pokud by někdo zastával zároveň křeslo několika oprávněných nominujících, má stále jen jeden hlas. Tato reforma ztížila přístup k volbě radikálnějším kandidátům, například dcera Jean-Marie Le Pena, dlouholetého předsedy Národní fronty, která ho nahradila v této roli i v roli prezidentského kandidáta má velké problémy potřebný počet navrhovatelů sehnat a velmi kritizuje nutnost veřejné publikace těchto nominací.[26]

Celkově právem nominovat disponuje na 45 000 činovníků, z nichž více než 36 000 jsou starostové. Jak je naznačeno výše, lze se mezi nimi setkat s širokou paletou osobností od starostů Lyonských čtvrtí, přes zástupce Francouzů žijících v zahraničí po hlavy Francouzské Polynésie atp.

V roce 2007 byl ustaven zvláštní „Výbor pro ústavní reflexi, modernizaci a vyvážení institucí V. Republiky" ("la Comité de réflexion et de propositionsur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Ve République") pod vedením bývalého premiéra Eduarda Balladura. Výbor měl za úkol navrhnout komplexní ústavní změny a mimo jiné připravil návrh na navýšení počtu nominujících na 100 000 činovníků. K této změně však nedošlo.

Je zřejmé, že francouzská úprava této otázky je mnohem detailnější než nová česká. Český ústavodárce má očividně větší důvěru v poslance a senátory a veřejnost jako takovou, které taktéž umožňuje do nominace zasáhnout. Tím vyvažuje jinak striktní omezení na členy Parlamentu ČR. Je však otázkou, zda v praxi k lidovým iniciativám bude vůbec docházet a zda by nebylo efektivnější otevřít nominace i u nás ostatním voleným zástupcům lidu.

---

[24] PIERRE-CAPS, Stéphan. CONSTANTIESCO, Vlad. *Droit Constitutionnel.* Paris: *Press Universitaires* de France, 2007. s. 369.

[25] LAVROFF, Dimitri (o. c.). s. 372.

[26] Viz článek z tisku. L'EXPRESS: http://www.lexpress.fr/actualite/politique/2012-le-pen-reclame-un-parrainage-anonyme_1053822.html (staženo 5. 2. 2012).

2472_Iuridica_4_11.indd 157 7.8.12 11:18

5. VOLEBNÍ SYSTÉM A KONTROLA VOLEB

5.1. VOLEBNÍ SYSTÉM

Francouzské prezidentské volby jsou blíže upraveny v několika právních předpisech. Kromě Ústavy jde zejména o zvláštní organický zákon a o tzv. volební zákoník, na který je odkazováno zejména v technických záležitostech.[27]

Samotná volba probíhá podle klasických pravidel systému absolutní většiny, přičemž jde o svobodné, rovné a přímé volby, kde nevystupují žádní volitelé jako mezičlánek mezi voličem a jeho kandidátem.

Volební období je od roku 2000 pětileté (tzv. quinquennat),[28] dříve bylo sedmileté (tzv. septennat). Poměrně neobvyklá délka pramenila z ústavní situace 70. let 19. století, kdy převážně monarchistická politická reprezentace chtěla dlouhým volebním obdobím získat čas. Bylo potřeba, aby zesnul radikální Jindřich, hrabě z Chambord, tak aby se králem mohl stát umírněný Filip Orleánský, hrabě z Paříže, který byl v nástupnickém řádu až druhým v řadě. Než k tomu však došlo, získali opět většinu republikáni.

V prvním kole má volič možnost vybrat jednoho z navržených kandidátů (viz bod 4). Pokud některý z kandidátů získá již v prvním kole nadpoloviční většinu všech hlasů, stává se novým prezidentem bez dalšího. Nejblíže měl k takovému výsledku samotný generál de Gaulle v jediné přímé volbě, které se účastnil. V souboji s Francoisem Mitterrandem v roce 1965 získal v prvním kole 44,6 % hlasů.

Pokud tedy žádný kandidát nezíská vítězství již v prvním kole, do druhého kola, jež se koná po dvou týdnech od kola prvního, postupují dva kandidáti, kteří získali v prvním kole nevyšší počet hlasů. Toto pravidlo bylo vytvořeno ze dvou důvodů. Jednak tím vítěz získává opravdu silnou pozici, je zvolen většinou voličstva. Druhým důvodem byla podle některých ústavních teoretiků snaha o vyhnutí se situaci, kdy by se duel druhého kola neredukoval na souboj komunistického a antikomunistického kandidáta.[29] Je pravdou, že volby do Národního shromáždění probíhají z tohoto pohledu odlišně a do druhého kola postupují všichni kandidáti se ziskem nad 12,5 % hlasů z kola prvního. Při takovém systému je opravdu trochu snazší prosazení i extremističtějšího kandidáta. Nicméně ani pravidlo o pouhých dvou postupivších kandidátech nemůže radikální politiky z druhého kola spolehlivě vyloučit, jak ukazuje účast v duelu Jean-Marie LePena z roku 2002.

Pokud by měl některý z kandidátů zesnout, záleží na okamžiku, kdy se tak stane. Pokud před datem, kdy je nutné podat oficiální kandidaturu, Ústavní rada může, ale nemusí volby odložit, pokud později, je nutné volby odložit.

---

[27] PIERRE-CAPS, Stéphan. CONSTANTIESCO, Vlad. (o. c.) s. 370. Jde zejména o organický zákon č. 62-1292 z 6 listopadu 1962 a tzv. Volební zákoník (Code electoral).

[28] Změna byla dosažena referendem vyhlášeným prezidentem Jacquesem Chiracem a provedena ústavním zákonem č. 2000-964 z 2. října 2000.

[29] LAVROFF, Dimitri (o. c.). s. 368.

2472_Iuridica_4_11.indd 158 7.8.12 11:18

5.2. KONTROLA VOLEB

Jak bylo uvedeno již výše, průběh voleb v prvé řadě kontroluje Ústavní rada, která pak i vyhlašuje jejich výsledek. Ústavní rada samotná je již dnes v podstatě vnímána jako téměř klasický kontinuální ústavní soud, nicméně si stále uchovává určité odlišnosti. Jednou z nich může být i její poměrně aktivní zapojení ve volebním procesu.

Na druhou stranu přezkoumání voleb podobným orgánem není nijak výjimečné a rada disponuje i pravomocí celé volby na kvalifikovaný návrh zrušit. Musí však jednat velmi rychle, na své rozhodnutí má 48 hodin od podání stížnosti domněle poškozeným kandidátem. Nicméně je zvykem, že k výsledkům voleb připojuje Ústavní rada i prohlášení, ve kterém kritizuje drobné nedostatky. V roce 1974 bylo takové prohlášení motivem pro pozdější ústavní změnu.[30]

Nad financováním kampaně kromě Ústavní rady vykonává dozor i Národní komise pro politické financování (plným názvem: "Commisionnationale des comptes de champagne et des financements politiques"), která byla zřízena v roce 1990 a která má dle Ústavní rady charakter správního orgánu.[31] Jejich devět členů jmenuje premiér, nezávislost tohoto orgánu tedy není z našeho komparativního pohledu úplně standardní.

6. PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY

6.1. FRANCOUZSKÝ PREZIDENT JAKO GARANT

Prezident je především garantem dodržování Ústavy, běžného fungování veřejné moci i samotné státní kontinuity (viz čl. 5 Ústavy). Takto je legislativně zahuštěn program generála de Gaulla zmíněný na začátku práce.

Prezident republiky určuje (determinuje) politiku národa, vláda ji řídí prezidentem vytyčeným směrem a pod kontrolou parlamentu.[32] Tak shrnuje francouzská konstitucionalistka základní vztahy ve státě. Ve skutečnosti je semiprezidentský systém samozřejmě komplikovanější. Exekutiva má dva vrcholy, jeden zosobněný prezidentem odvislý od přímé volby lidem, druhý v osobě předsedy vlády založený na parlamentní většině.

Může se zdát, že prezident je skutečným vrcholem výkonné moci, který předsedu vlády vlastně nepotřebuje a může ji řídit sám, tak jako to udělal Ludvík IV. po smrti kardinála Mazarina. To by však byl omyl, všechny tři aktéři (prezident, premiér, parlament) jsou pečlivě provázaní a navzájem závislí. Prezident je však často považován za určitého arbitra, tedy někoho, kdo je pánem situace, politickým „šéfem" či „kapitán mužstva".[33]

Technicky se podle čl. 19C Ústavy dělí pravomoci prezidenta na tři druhy: vyžadující kontrasignaci premiéra či odpovědného ministra, pravomoci, které vykonává prezident sám a nakonec tzv. akční pravomoci.

---

[30] BURDEAU, Georges. HAMON, Francis. TROPER, Michel. (o. c.). s. 515.

[31] Komise byla zřízena zákonem č. 90–55 z roku 1990 a její postavení precizováno rozhodnutím Ústavní rady ze dne 31. července 1991 (č. 91-1141), její fungování je pak upraveno i nařízením č. 2003-1165. Pro další informace viz http://www.cnccfp.fr.

[32] MASSOT, Jean. Direction du gouvernement et conduite de la politique de la Nation. *Revue administrative. Mars-avril*, 1980. s. 301.

[33] PIERRE-CAPS, Stéphan. CONSTANTIESCO, Vlad. (o. c.) s. 382.

2472_Iuridica_4_11.indd 159 7.8.12 11:18

6.2. PREZIDENT VERSUS PREMIÉR

Prezidentovi je v první řadě svěřena pravomoc nominovat předsedu vlády (čl. 8 Ústavy). Ve svém výběru není sice limitován, nicméně pokud předseda vlády nezíská důvěru od většiny v Národním shromáždění, musí ho prezident odvolat. Prezident nemá naopak možnost libovolně odvolat předsedu vlády disponujícího danou většinou, což se projevuje zejména v případě takzvané kohabitace, jinak totiž premiér nemá prakticky šanci odolat požadavku na svou rezignaci. Prezident podle čl. 9 Ústavy může jednání vlády předsedat, pokud to uzná za vhodné.

Prezident Nicolas Sarkozy změnil v tomto ohledu částečně zaběhnuté pořádky, když designoval celou vládu již dopředu před volbami samostatně.[34] Prezident tedy opět získal minimálně určité optické posílení.

Existují i další pravomoci prezidenta vůči vládě, které podkreslují jeho obraz. Prezident se podílí na vládní pravomoci vydávat podzákonné předpisy, jmenuje některé státní úředníky a vojenské velitele (čl. 13 Ústavy), velmi nezávisle pak operuje v oblasti diplomatických vztahů (čl. 14 Ústavy), když jmenuje a přijímá velvyslance a uvádí v účinnost mezinárodní smlouvy. Prezident je také vrchním velitelem francouzské armády (čl. 15 Ústavy), disponuje i tzv. force du frappe, tedy francouzskou nukleární výzbrojí. Obecně lze říci, že doména zahraničních vztahů je více „rezervována" právě pro prezidenta, i v této oblasti se však projevuje určitá nezbytná nutnost spolupráce prezidenta a vlády vedené premiérem.

Vztah prezidenta a premiéra lze tedy zobecnit takto: Prezident určuje hlavní motivy politiky, je posvátným symbolem státu, za který jedná navenek. Premiér je spíše úředníkem, který v první řadě řídí politicko-administrativní mašinérii na každodenní bázi, který však i limituje prezidentské výstřelky a zejména v období tzv. kohabitace se podílí na směřování zejména vnitřní politiky státu velmi silnou měrou. Je zajímavé, nakolik se posunulo vnímání obou rolí v průběhu politické a ústavní praxe. Kohabitace za časů generála de Gaulla byla nemyslitelná, generál by po ztrátě většiny ve sněmovně patrně rezignoval či sněmovnu ignoroval. Dnes je systém na takový stav připraven a nezpůsobuje nepřekonatelné těžkosti.

6.3. PREZIDENT VERSUS PARLAMENT

Jaké jsou pravomoci prezidenta vůči parlamentu? Ústava z roku 1958 se snažila tyto prezidentské pravomoci podtrhnout. Generál de Gaulle měl celý život despekt vůči parlamentním hrátkám, a jak již bylo uvedeno výše, jeho primární motivací bylo zničit stranický parlamentní systém, který považoval za škodlivý a neakceschopný.

V praxi prezident prostřednictvím dekretu svolává mimořádné schůze Národního shromáždění. Teoreticky tak musí učinit, pokud jsou k tomu dány zákonné předpoklady, nicméně v roce 1960 to generál de Gaulle odmítl (ač byl žádán vysokou parlamentní většinou) a stejně postupoval i socialistický prezident Francois Mitterrande v roce 1987 v období kohabitace s premiérem Jacquesem Chiracem. Na řádné schůze nemá nicméně prezident vliv.

[34] PIERRE-CAPS, Stéphan. CONSTANTIESCO, Vlad. (o. c.) s. 376.

2472_Iuridica_4_11.indd 160 7.8.12 11:18

Nejsilnější zbraní prezidenta vůči parlamentu je jeho právo rozpustit Národní shromáždění podle čl. 12 Ústavy. Jedná se o osobní pravomoc nevyžadující kontrasignaci předsedou vlády, nicméně i tak musí prezident zachovat určitý postup a nejprve tento krok konzultovat s předsedou vlády a předsedy obou komor parlamentu. Nové volby pak musí následovat mezi 20 až 40 dny od vydání daného dekretu. Od roku 1958 došlo k pěti těmto rozpuštěním (dvě za generála de Gaulla, dvě za Francoise Mitterranda a jedno za Jacquese Chiraca), není to tedy jen „papírový" institut, který by ústavní praxe překonala. Navíc pouze v posledním případě v roce 1997 nezískal tímto krokem prezident Chirac kýženou parlamentní většinu na svou stranu. Omezením tohoto práva je nemožnost opakování jeho užití po dobu nejméně jednoho roku a vyloučení jeho aplikace v průběhu užití pravomocí dle čl. 16 Ústavy (viz níže).

Musíme dále zmínit, že prezident promulguje zákony přijaté parlamentem. Této povinnosti se nemůže vyhnout, nicméně může parlament požádat, aby se daným zákonem zabýval ještě jednou (čl. 10 Ústavy). Jedná se o klasické parlamentní veto. Není to však jediný prostředek prezidenta jak vstoupit do legislativního procesu, hlava státu je oprávněna samostatně předložit návrh zákona k posouzení Ústavní radě (čl. 61 Ústavy). Naplňuje se tak výrok blízkého spolupracovníka prezidenta de Gaulla a francouzského premiéra Michela Debré, podle nějž byla Ústavní rada koncipována jako „zbraň proti excesům parlamentu".[35]

Konečně čl. 11 Ústavy vyjadřuje jednu ze zásadních myšlenek generála de Gaulla. Prezident se může prostřednictvím referenda kdykoliv obrátit na suveréna samotného, na francouzský lid a obejít tak zákonodárný sbor (viz bod 2.2.). Nicméně Ústava toto právo vyvažuje zúžením oblastí, kterých se referenda mohou týkat. Zejména se jedná o institucionální otázky, schvalování mezinárodních závazků (smluv) a od roku 1995 i ekonomické a sociální reformy. Referendum vždy vyhlašuje prezident, který o to může být požádán vládou či jednou ze sněmoven, ale nemusí takové přání reflektovat.

Pokud je zde vyzdvihována převaha prezidenta, musíme závěrem konstatovat, že konečné slovo má z ústavněprávního hlediska vždy (paradoxně) parlament, případně lid samotný, pokud změní Ústavu.

6.4. PREZIDENT JAKO „ŘÍMSKÝ DIKTÁTOR"

Francouzský prezident je přímým reprezentantem suveréna a sám se za suveréna často považuje. Právním výrazem je čl. 16 ústavy. Tam se jednoznačně praví: „Jsou-li vážně a bezprostředně ohroženy instituce republiky, národní nezávislost, územní celistvost nebo plnění mezinárodních závazků a je-li porušen řádný chod ústavních orgánů veřejné moci, činí prezident republiky po úřední poradě s ministerským předsedou a předsedy sněmoven, jakožto Ústavní radou opatření, která okolnosti vyžadují…"[36] Tato pravomoc není téměř nijak omezena, v zásadě jen povinností informovat národ a nerozpustit Národní shromáždění v období uplatňování této pravomoci.

---

[35] BURDEAU, Georges. HAMON, Francis. TROPER, Michel. (o. c.). s. 682.

[36] Ústava 5. francouzské republiky. Citováno podle KLOKOČKA, Vladimír. WÁGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie.* Praha: Linde, 1997.

2472_Iuridica_4_11.indd 161 7.8.12 11:18

V dějinách ji francouzský prezident využil jen jednou a byl to právě Charles de Gaulle při řešení vzpoury několika generálů v roce 1961 v souvislosti s alžírskou krizí. Domnívám se, že tento článek Ústavy je opravdovým zhmotněním de Gaullových představ o způsobu zajištění přežití a posílení Francie. Není nutné se znovu pouštět do rozboru generálových myšlenek a idejí Francie, abychom mohli konstatovat, že jeho vize našla reálného uplatnění.

Nutno ještě závěrem dodat, že prezident republiky je politicky neodpovědný, což znamená, že neexistuje procedura, jak ho odvolat. Pokud jde o právní odpovědnost, její úprava je podobná té naší. Je možno předpokládat, že právě toto téma bude u nás podněcovat mnoho odborných diskuzí.

Ve Francii je stejně jako u nás prezident trestně neodpovědný a nemůže být stíhán. Může se však dopustit velezrady, přičemž tento pojem není nikde blíže definován. Může být obžalován dvoutřetinovou většinou v obou komorách parlamentu a pak je souzen zvláštním tribunálem ("Haut Cour du justice") složeným z 12 poslanců a 12 senátorů. Dříve stačila k žalobě většina absolutní, ale v roce 2007 byla procedura zpřísněna, aby nemohlo dojít ke zneužití tohoto institutu.

7. VYHODNOCENÍ – BYLA SPLNĚNA OČEKÁVÁNÍ? JE SYSTÉM DOBŘE VYVÁŽENÝ?

Očekávání spojená se změnou volebního systému byla ve Francii velmi radikální. Část společnosti ji příkře odmítala, větší část však věřila úsudku generála de Gaulla či si alespoň nepřála návrat k předešlému zavrhnutému stranickému systému.

Přímá volba prezidenta ve Francii je dnes neodmyslitelnou součástí poloprezidentského systému a celé Francouzské republiky, jejíž politický řád by bez ní ve své současné podobě nemohl fungovat. Její odstranění by vedlo k rozkolísání systému, který je naopak teď poměrně vyvážený. Jak bylo naznačeno, dokonce i politické strany nakonec našly v tomto systému svou roli a dnes již není způsob volby v zásadě zpochybňován.

To ovšem neznamená, že se nevyvíjí, a že nemůže dojít ke změnám. Ve Francii však před ústavní změnou dochází k institucionalizované diskuzi (viz zmíněný Balladurův Výbor pro ústavní reflexi, modernizaci a vyvážení institucí V. Republiky). Změny tedy nejsou většinou nepromyšlené a politická scéna je sto odůvodnit své záměry a potřebnost zásahů do Ústavy.

V souvislosti s recentní změnou způsobu volby v České republice lze jen těžko odhadovat, nakolik tento krok povede i k jiným důsledkům spojeným s oslabením parlamentního charakteru formy vlády. Je zřejmé, že francouzský poloprezidentský systém nestojí pouze na způsobu volby. Prostá změna způsobu výběru hlavy státu tedy neznamená automaticky změnu formy vlády. Na druhou stranu by snad určitá stabilita spojená s francouzským modelem mohla naší v poslední době až tragicky zkoušené politické scéně prospět. Jsem k tomu však skeptický.

2472_Iuridica_4_11.indd 162 7.8.12 11:18

Summary

The article "The direct presidential election as key element of semi-presidential political system of France" deals with origins, system and organization of direct presidential election in France. This system of vote was enforced by general Charles de Gaulle for the purpose of limitation of power of political parties and strengthen of authority of institution of head of state.
The paper focuses on the influence of the method of vote to the constitutional and political system of France and to role of president and other institution.
The article is divided into several parts. First part deals with constitutional situation during establishing of new system of vote and its main origins. Second part aims to present details of its organization and conditions of ballots. Final part focuses on position of president of the republic in the constitutional order and political system.
French political parties were able to adapt on new method of vote and that's why the French system and experiences could also serve as inspiration for new Czech political and upcoming constitutional situation.

Key words: president, constitution, direct elections, France, powers, government

Klíčová slova: prezident, ústava, přímá volba, Francie, pravomoci, vláda

2472_Iuridica_4_11.indd 163 7.8.12 11:18

NOMINACE KANDIDÁTŮ NA FUNKCI PREZIDENTA REPUBLIKY, PASIVNÍ VOLEBNÍ PRÁVO A VOLEBNÍ SYSTÉM PREZIDENTA REPUBLIKY VE VYBRANÝCH STÁTECH EVROPSKÉ UNIE

JIŘÍ HŘEBEJK*

V Evropě – na Evropském kontinentu a k němu náležících ostrovech – se nachází 46 nezávislých států. Ani tento údaj však není neměnný a může být různě modifikován. Podle různých hledisek – kulturních, politických, sportovních – bývají často přiřazovány k seznamu evropských států i státy další, geograficky ležící mimo Evropu. Ze států Evropské unie (EU) je to Kypr, resp. mezinárodně uznávaná Kyperská republika.

Z 27 stávajících států EU je podle stavu k počátku roku 2012 hlava státu – prezident republiky – volen přímo ve 12 státech (nepočítaje v to ČR). V 8 státech (včetně ČR) je prezident volen nepřímo, 7 států jsou monarchie, kde se hlava státu v pravidelných intervalech nevolí. Způsob volby uvádí tento přehled:

Belgie	monarchie
Bulharsko	přímo
Česká republika	nepřímo – dvoukomorovým Parlamentem
Dánsko	monarchie
Estonsko	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Finsko	přímo
Francie	přímo
Itálie	nepřímo – shromážděním (členové Parlamentu a zástupci oblastí)
Irsko	přímo
Kypr	přímo
Litva	přímo
Lotyšsko	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Lucembursko	monarchie
Maďarsko	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Malta	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Německo	nepřímo – shromážděním (členové Spolkového sněmu a zástupci spolkových zemí)
Nizozemsko	monarchie

* Autor je odborným asistentem katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

2472_Iuridica_4_11.indd 165 7.8.12 11:18

Polsko	přímo
Portugalsko	přímo
Rakousko	přímo
Rumunsko	přímo
Slovensko	přímo
Slovinsko	přímo
Řecko	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Španělsko	monarchie
Švédsko	monarchie
Velká Britanie	monarchie

Tato srovnávací studie o některých aspektech přímé volby prezidenta republiky se proto „omezí" jen na ty státy EU, v nichž prezidenta republiky volí přímo občané daného státu.

K těmto státům má od 1. října 2012 přibýt i Česká republika, když v prosinci 2011 Poslanecká sněmovna a v únoru 2012 Senát schválily novelu Ústavy ČR – ústavní zákon, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.[1]

Tato ústavní změna poprvé v historii Československa a České republiky zavádí s účinností od 1. října 2012 přímou volbu prezidenta republiky. Schválená novela Ústavy předpokládá podle nové dikce čl. 58, že *„další podmínky výkonu volebního práva při volbě prezidenta republiky, jakož i podrobnosti navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky, vyhlašování a provádění volby prezidenta republiky a vyhlašování jejího výsledku a soudní přezkum stanoví zákon"*. Tato studie vznikla v době, kdy tento Ústavou předpokládaný zákon byl teprve ve stadiu zrodu. To, že nebyl připraven a projednáván spolu s novelou Ústavy nepochybně přispělo ke kritice ústavní novely, jež bezprostředně po jejím schválení zazněla z úst i některých vysokých ústavních funkcionářů. Kritika se týkala obtížné proveditelnosti ústavní úpravy, zejména z hlediska možného zpochybnění petice s požadovanými 50 000 podpisy oprávněných občanů a následujícího soudního přezkumu. To, že prováděcí zákon nebyl připraven spolu s ústavní novelou, jistě není stav ideální a svědčí o „legislativní kultuře" v ČR. Chci ale věřit, že tento zákon bude včas připraven, projednán a schválen a že se vyrovná se všemi úskalími nové ústavní úpravy tak, aby při nejbližších přímých volbách prezidenta republiky prokázal svoji životaschopnost. Tento zákon musí nabýt účinnosti stejně jako již schválená novela Ústavy, tedy k 1. říjnu 2012. Kdyby se totiž z nějakého důvodu uvolnil úřad prezidenta republiky před skončením mandátu stávajícího prezidenta, do 30. září 2012 včetně by mohla proběhnout volba nového prezidenta podle stávajících a prověřených pravidel – tedy nepřímo, Parlamentem. Pro volbu nového prezidenta republiky 1. října 2012 a kdykoliv po tomto datu, by již Parlament nebyl legitimován a přímá volba – bez prováděcího zákona – by byla neproveditelná.

Provedená ústavní změna, tedy přechod z tradiční nepřímé volby prezidenta republiky k přímé volbě, je v ČR novinkou a jako každá novinka může mít „dětské nemoci".

[1] Ústavní zákon č. 71/2012 Sb.

2472_Iuridica_4_11.indd 166 7.8.12 11:18

Na druhé straně přímé volby v ČR jsou, jsou několikrát vyzkoušené a je možné stávající právní úpravu i faktické zkušenosti využít. Tím spíš, že schválená přímá volba prezidenta republiky do určité míry kopíruje, respektive vychází z volebního modelu, podle něhož se v ČR od roku 1996 každé dva roky volí senátoři.

Jak je uvedeno výše, ve 12 státech EU je volen prezident republiky přímo. Přechodem od nepřímé k přímé volbě prošlo v nedávné minulosti několik států - přechod od nepřímé k přímé volbě prezidenta republiky je nezpochybnitelný trend. Touto proměnou si v nedávné době prošly i naši sousedé Polsko a Slovensko, z dalších států je možné uvést například Portugalsko. Tyto i některé další státy mohou posloužit jako příklady, že tento přechod je zvládnutelný.

Schválená novela Ústavy ČR nezměnila stávající ustanovení, upravující pasivní volební právo (čl. 57: „Prezidentem republiky může být zvolen občan, který je volitelný do Senátu"), ale změnila podmínky navrhování kandidátů a způsob volby. Podle stávající úpravy (čl. 2 bod 2. přílohy č. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) kandidáta na funkci prezidenta republiky navrhuje 10 poslanců nebo 10 senátorů. Podle nové ústavní úpravy (čl. 56 odst. 5 Ústavy) bude mít právo navrhnout kandidáta na funkci prezidenta republiky každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany České republiky, oprávněnými volit prezidenta republiky a vedle toho bude oprávněno navrhovat kandidáta nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů.

Podle nové dikce čl. 56 odst. 2 Ústavy ČR bude prezidentem republiky zvolen kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů. Není-li takový kandidát, koná se za čtrnáct dnů po začátku prvního kola volby druhé kolo volby, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola volby. Při rovnosti hlasů postupují do druhého kola volby všichni kandidáti, kteří v prvním kole volby získali nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů, a nejsou-li takoví kandidáti alespoň dva, postupují i kandidáti, kteří obdrželi druhý nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů. Prezidentem republiky je zvolen kandidát, který obdržel ve druhém kole volby nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů. Je-li takových kandidátů více, prezident republiky není zvolen a do deseti dnů se vyhlásí nová volba prezidenta republiky.

Jaká je tedy analogická ústavní úprava volby prezidenta ve státech EU, kde je prezident volen přímo?

NOMINACE KANDIDÁTŮ

Nominovat kandidáty mohou členové parlamentu (Irsko, Slovensko, Slovinsko), politické strany zastoupené v parlamentu (Finsko, Slovinsko), „úřední fyzické či právnické osoby" (Francie, Irsko) nebo občané, resp. voliči. V takovém případě musí být jejich návrh podpořen peticí stanoveného počtu občanů (voličů).

Z 12 států EU, volících prezidenta přímo, mohou navrhnout kandidáta občané (voliči) v 8 státech. Ústavy vyžadují návrh kandidáta podpořit peticí s různým počtem občanů (voličů):

2472_Iuridica_4_11.indd 167 7.8.12 11:18

Finsko	20 000 občanů
Kyperská republika	9 občanů (údaj převzat z materiálu Parlamentního institutu)
Litva	20 000 oprávněných voličů
Polsko	100 000 občanů
Portugalsko	7 500 až 15 000 voličů
Rakousko	6 000 oprávněných voličů
Slovensko	15 000 občanů
Slovinsko	5 000 voličů.

Požadavek novely Ústavy ČR na petici s podpisy nejméně 50 000 občanů je tak 2. nejpřísnější ve státech EU (po Polsku). Z toho vyvstává otázka, zda opravdu musel být stanoven takto vysoký počet podporovatelů. Kontrola petice – zda nejde o podpisy virtuálních osob – tak bude značně náročná a koncepčně se s ní musí vyrovnat právě předpokládaný prováděcí zákon. V této souvislosti jistě není bez zajímavosti, že Ústava Portugalska ukládá předložit kandidatury nejpozději třicet dnů před dnem volby Ústavnímu soudu a Ústava Bulharska stanoví, že ve sporech o zákonnost volby prezidenta rozhoduje Ústavní soud ve lhůtě jednoho měsíce po volbách.

Pasivní volební právo (ústavní úprava):

	Státní občanství	**Věk (roky)**	**Další podmínky**	**Délka mandátu**
Bulharsko	ano (narozením)	40	posledních 5 let žije v zemi	5 let
Finsko	ano (narozením)			6 let
Francie				5 let
Irsko	ano	35		7 let
Kypr				5 let
Litva	ano (narozením)	40	poslední 3 roky žije v zemi	5 let
Polsko	ano	35		5 let
Portugalsko	ano (původ)	35		5 let
Rakousko		35		6 let
Rumunsko				5 let
Slovensko	ano	40		5 let
Slovinsko	ano	18		5 let

Z uvedeného je zřejmé, že podmínky pasivního volebního práva pro zvolení prezidentem republiky, upravují v některých státech přímo ústavy, jinde pak až prováděcí zákony. Nová úprava ČR – požadavek státního občanství bez bližších podmínek, minimální věk 40 let a délka mandátu na 5 let se nijak výrazně neodlišuje od srovnatelné úpravy v jiných státech.

2472_Iuridica_4_11.indd 168 7.8.12 11:18

VOLEBNÍ SYSTÉM

Z 12 států EU s přímou volbou prezidenta republiky je v 11 z nich předpokládán většinový dvoukolový volební systém, kdy – není-li prezident zvolen v prvním kole – se s odstupem 1 až 3 týdnů koná druhé kolo. Výjimku z tohoto dvoukolového systému představuje Irsko, kde používají zvláštní systém „převoditelného hlasu" a vítěze voleb určují po několika skrutiniích.

Pro zvolení prezidenta republiky v prvním kole je v Bulharsku a v Litvě vyžadována k platnosti volby účast nadpoloviční většiny oprávněných voličů.

V Kyperské republice, v Portugalsku a v Rakousku za předpokladu, že tak stanoví zemský zákon, je koncipována volební povinnost.

Z hlediska volebního systému, jako většinového, dvoukolového, který nepředepisuje ani volební povinnost ani nevyžaduje minimální účast na hlasování, není nová úprava pro volbu prezidenta v ČR, ve srovnání s dalšími státy EU, ničím neobvyklým ani mimořádným.

NĚKTERÉ ASPEKTY ÚSTAVNÍ ÚPRAVY V JEDNOTLIVÝCH STÁTECH EU

1. **Bulharsko**; Ústava byla schválena v r 1991. Podle jejího čl. 93 může být prezidentem zvolen bulharský občan, jehož bulharské občanství vzniklo narozením (tedy zřejmě ne naturalizací), který dosáhl 40 let věku, jenž splňuje podmínky pro zvolení lidovým zástupcem a který žil posledních pět let v zemi. Pro zvolení vyžaduje bulharská ústava absolutní většinu: „zvolen je kandidát, který obdržel více než polovinu platných hlasů, jestliže se hlasování zúčastnila více než polovina voličů."

Bulharská ústava připouští možnost 2. kola, kterého se zúčastní dva kandidáti, kteří obdrželi nejvíce hlasů. Zvolen je kandidát, který obdrží více hlasů. Minimální účast pro hlasování ústavou stanovena není. Pozoruhodné je ústavní ustanovení (čl. 93 odst. 6), podle něhož je Ústavní soud vázán lhůtou k rozhodnutí: „ve sporech o zákonnost volby prezidenta rozhoduje Ústavní soud ve lhůtě jednoho měsíce po volbách". V Bulharsku je spolu s prezidentem volen i viceprezident.

V současné době – od 22. 1. 2012 – vykonává funkci prezidenta Bulharska Rosen Plevneliev, zvolený na dobu pěti let.

2. **Finsko**; současná Ústava z roku 2000 je založena na čtyřech ústavních instrumentech – ústavní zákon Finska z r. 1919, parlamentní zákon a dva zákony o odpovědnosti ministrů.

Do roku 1988 byl prezident volen Parlamentem, poté Finsko přešlo na přímou volbu.

Podle čl. 23 a násl. Ústavy Finska prezidentem republiky se volí na dobu šesti let přímou volbou rodilý finský státní občan. Ústava předpokládá dvoukolovou volbu. Právo navrhnout kandidáta pro volbu prezidenta republiky má každá registrovaná strana, z jejíž kandidátní listiny byl při posledních parlamentních volbách zvolen alespoň jeden poslanec, jakož i 20 000 voličů.

Do funkce prezidenta Finské republiky nastoupí od 1. 3. 2012 Sauli Niinistö, zvolený na dobu šesti let.

2472_Iuridica_4_11.indd 169 7.8.12 11:18

3. **Francie**; Ústava z roku 1958; přímá volba prezidenta zavedena na základě referenda z roku 1962. Ústava v čl. 6, upravující, že prezident republiky je zvolen na pět let všeobecnými přímými volbami, svěřuje provedení tohoto článku organickému zákonu.

Právo navrhnout kandidáta mají určení úředníci (většinou starostové) z alespoň 30 departementů. Francouzský systém rovněž předpokládá dvoukolovou volbu.

Od roku 2007 vykonával funkci prezidenta Francouzské republiky Nikolas Sarkozy, kterému skončil pětiletý mandát v květnu 2012. Od května 2012 je francouzským prezidentem François Hollande, jehož mandát dle současné ústavní úpravy končí v květnu 2017 (s možností znovuzvolení).

4. **Irsko**; podle Ústavy z roku 1937 je prezident republiky volen v přímých volbách občany alternativním hlasováním (v jednokolových volbách) na sedmileté období. Do funkce prezidenta může být zvolen každý občan, který dosáhl třiceti pěti let věku. Každý kandidát na tuto funkci, kromě bývalých a odcházejícího prezidenta, musí být nominován buď ne méně než dvaceti osobami, z nichž každá je toho času členem jedné z komor Oireachtas (parlamentu), nebo radami ne méně než čtyř správních hrabství (včetně městských obvodů, založených zákonem).

Žádná osoba a žádná taková rada není oprávněná v souvislosti s týmiž volbami navrhovat více než jednoho kandidáta.

Dalším specifikem irských prezidentských voleb je pravidlo, podle něhož je-li na úřad prezidenta navržen pouze jeden kandidát, není nutné pro jeho zvolení přistoupit k hlasování.

Úřadujícím prezidentem Irska je od listopadu 2011 Michael D. Higgins.

5. **Kyperská republika** (mezinárodně uznaná část Kypru); podle Ústavy z roku 1960 stojí prezident, volený na 5 let, v čele vlády i státu (prezidentská forma vlády). Na Kypru je stanovena volební povinnost.

Od února 2008 je v úřadu prezidenta Kyperské republiky Dimitris Chritofias.

6. **Litva**; podle Ústavy z roku 1992 (čl. 78) může být prezidentem zvolena osoba, jež je svým původem litevským státním občanem a v Litvě žila nejméně po dobu tří posledních let, ke dni volby dosáhla věku nejméně čtyřiceti let a je volitelná za člena Seimas (parlamentu). Prezidenta volí státní občané republiky Litva na dobu pěti let. Kandidátem na úřad prezidenta republiky se může stát každý litevský státní občan, splňující podmínky pasivního volebního práva, který shromáždil na svou podporu podpisy nejméně dvaceti tisíc oprávněných voličů

V současnosti, od července 2009, je prezidentkou Litvy Dalia Grybauskaitė, zvolená v prvním kole volby.

7. **Polsko**; podle Ústavy z roku 1997 (čl. 127) může být za prezidenta Polské republiky zvolen každý polský státní občan, který dosáhl nejpozději v den volby věku 35 let a má volební právo do Sejmu. Kandidáta navrhuje nejméně 100 000 státních občanů, kteří jsou nositeli volebního práva do Sejmu. Prezident Polské republiky je volen na dobu pěti let

Úřadujícím prezidentem Polské republiky je od srpna 2010 Bronisław Komorowski.

2472_Iuridica_4_11.indd 170 7.8.12 11:18

8. **Portugalsko**; podle portugalské Ústavy z roku 1976 (čl. 125 a násl.) je za prezidenta Portugalské republiky volitelný každý státní občan portugalského původu, který má volební právo a ukončil třicátý pátý rok věku. Kandidáti na úřad prezidenta republiky mohou být navrženi nejméně sedmi tisíci pěti sty a nejvýše patnácti tisíci občany s volebním právem. Ústava vyžaduje předběžnou kontrolu ústavnosti když stanoví, že kandidatury musí být předloženy nejpozději třicet dnů před dnem volby Ústavnímu soudu. Úřední období prezidenta republiky je pětileté a končí převzetím úřadu nově zvoleným prezidentem.

I v Portugalsku je koncipována volební povinnost, ústava připouští bílé lístky (nejsou platnými hlasy).

Současným portugalským prezidentem je od roku 2006 Aníbal Cavaco Silva.

9. **Rakousko**; podle Ústavy z roku 1920 je Rakousko spolkový stát (jde o jediný složený stát v EU, kde se volí prezident republiky přímo).

Způsob volby spolkového prezidenta upravuje čl. 60 Ústavy Rakouské republiky. Spolkového prezidenta volí lid spolku. Právo zúčastnit se voleb má každý volič do Národní rady. Pro volbu se zavádí hlasovací povinnost ve spolkových zemích, v nichž to přikazuje zemský zákon. Spolkovým prezidentem může být zvolena pouze osoba, která má volební právo do Národní rady a překročila před 1. lednem volebního roku 35. rok věku. Funkční období spolkového prezidenta trvá 6 let.

Členové současných nebo dřívějších panovnických rodin nejsou volitelní.

Od července 2004 zastává úřad rakouského spolkového prezidenta Heinz Fischer. V roce 2010 byl znovuzvolen na druhé funkční období, které mu vyprší v roce 2016.

10. **Rumunsko**; Ústava z roku 1991 stanoví, že prezident je volen všeobecným volebním právem na dobu pěti let. Hlava státu je volena na základě dvoukolového většinového volebního systému.

Současným prezidentem Rumunska je od roku 2004 Traian Băsescu. Rumunský parlament v dubnu 2007 rozhodl o jeho suspendování, v následném referendu se však tři čtvrtiny voličů vyslovili proti jeho odvolání.

11. **Slovensko**; původní text Ústavy z roku 1992 přímou volbu prezidenta Slovenské republiky neobsahoval. Ta byla zavedena novelou ústavy z roku 1999 jako řešení krize, kdy po dobu více než roku nebyla funkce prezidenta Slovenské republiky obsazena.

Způsob volby prezidenta je upravený v Ústavě Slovenské republiky, v článcích 101 až 107 a v zákoně č. 46/1999 Z. z., o způsobu volby prezidenta Slovenské republiky, o lidovém hlasování, o jeho odvolání a o doplnění některých dalších zákonů.

Prezidenta Slovenské republiky volí slovenští občané v přímých volbách tajným hlasováním na pět let. Právo volit prezidenta mají občané, kteří mají právo volit do Národní rady SR. Kandidáta na prezidenta navrhuje nejméně 15 poslanců Národní rady SR nebo aspoň 15 000 občanů, na základě petice. Návrh musí být odevzdán předsedovi Národní rady SR nejpozději 21 dní od vyhlášení voleb. Za prezidenta může být zvolený každý občan, který je volitelný do Národní rady SR a v den voleb dosáhl věku 40 let.

2472_Iuridica_4_11.indd 171 7.8.12 11:18

Zvolený kandidát se ujímá funkce složením slibu před Národní radou SR do rukou předsedy Ústavního soudu Slovenské republiky v poledne v den, kdy se má skončit volební období předcházejícího prezidenta. Stejná osoba může být zvolená za prezidenta nejvíce ve dvou po sobě následujících obdobích.

Současným prezidentem Slovenské republiky je od roku 2004 Ivan Gašparovič.

12. **Slovinsko**; podle Ústavy z roku 1991, která upravuje volbu a postavení prezidenta republiky v čl. 102 a násl., je prezident republiky volen na pět let v přímých, všeobecných a tajných volbách. Za prezidenta Slovinska může být zvolen pouze slovinský státní občan. Každý občan Republiky Slovinsko s aktivním volebním právem do Státního shromáždění je současně nositelem pasivního volebního práva pro volbu prezidentem – teoreticky tak prezidentem může být i osmnáctiletý občan Slovinska. Prezident může být znovu zvolen jen jednou.

Výjimkou z pětiletého období prezidenta je situace, kdy by volební období uplynulo v době válečného nebo výjimečného stavu. Pak by funkční období skončilo až šest měsíců po skončení takového stavu.

Úřadujícím prezidentem Slovinska je od prosince 2007 Danilo Türk.

NOMINATION OF CANDIDATES FOR THE FUNCTION OF PRESIDENT OF THE REPUBLIC, RIGHT TO BE ELECTED AND ELECTION SYSTEM IN SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

As of beginning of 2012, 12 states (excluding the Czech Republic) out of 27 EU Member States elect the president of the republic directly. In 8 states (including the Czech Republic), the president of the republic is elected in the indirect way; 7 states are monarchies in which the head of state is not regularly elected. The Czech Republic should become another state with the direct election of the president of the republic from 1 October 2012 because the Chamber of Deputies and the Senate approved the relavant amendment to the Constitution of the Czech Republic (in December 2011 and February 2012 respectively).
The constitutional change, i.e. the passing from the traditional indirect election of the president of the republic to the direct election, is a novelty in the Czech Republic and as such may encounter "childhood ilnesses". On the other hand, direct elections do take place in the Czech Republic and have been tried out several times. It is possible to make use of the existing legal regulation and take advantage of the factual experience. This claim is supported by the fact that the approved method of the direct election of the president of the republic to some extent copies the election model according to which senators are elected in the Czech Republic every two years since 1996. It is based on the majority electoral system with the possibility of two round election. The paper explores the method of nominating candidates in a comparative way and points out that the requirement of submitting a petition signed by at least 50,000 citizens, imposed by the constitutional amendment, is the second strictest in EU Member States (after Poland). In addition, a comparative table in the paper deals with constitutional requirements for passive suffrage in EU Member States and their electoral systems and accentuates relevant passages of constitutional texts in these states concerning the direct election of the president of the republic.

Key words: president, direct elections, condititions, constitution, European Union

Klíčová slova: prezident, přímá volba, podmínky, ústava, Evropská unie

2472_Iuridica_4_11.indd 172 7.8.12 11:18

REDAKČNÍ RADA

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.
Tajemnice: Blanka Jandová

Členové:
doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.
prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.
prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.
doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.
doc. JUDr. Vladimír Kindl
prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc.
prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.
prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.
prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.
prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.
JUDr. Marie Vanduchová, CSc.
prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:
prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund)
prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Praha)
prof. Dr. Władysław Czapliński (Varšava)
doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (Praha)
prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)
prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)
prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Giessen/Heidelberg)
prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Brno)
prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. (Brno/Bratislava)
Dr. Kaspar Krolop (Berlín)
prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)
prof. JUDr. Ján Svák, CSc. (Bratislava)
prof. Dr. Jiří Toman (Santa Clara)
JUDr. Peter Tomka, CSc. (Haag)
prof. JUDr. Helena Válková, CSc. (Plzeň/Praha)
prof. Dr. Miroslav Vitéz (Subotica)
doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

2472_Iuridica_4_11.indd 173 7.8.12 11:18

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2011

ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY A ZPŮSOB JEHO VOLBY

Prorektor-editor: prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.
Vědecký redaktor: JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.
Recenzovali: prof. JUDr. Zdeněk Jičínský, DrSc.,
doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc.
Obálku navrhla Jarmila Lorencová
Graficky upravila Kateřina Řezáčová
Vydala Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1
http://cupress.cuni.cz
Praha 2012
Sazba: DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4× / rok
Vydání 1. Náklad 300 výtisků
ISSN 0323-0619
MK ČR E 18585

2472_Iuridica_4_11.indd 174 7.8.12 11:18