

## PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA – KONEC CESTY TRVAJÍCÍ 23 LET

JAN KUDRNA\*

### I. STÁLÁ AKTUÁLNOST PŘÍMÉ VOLBY PREZIDENTA V ČESKÉ REPUBLICĚ

Česká republika patřila k menšině<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> 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 soustředovala (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.

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

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

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 prvního 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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<sup>5</sup> nebo s jeho souhlasem.<sup>6</sup> Má-li být zachováno základní pravi-

<sup>3</sup> Na tomto místě je vhodné zmínit, že ne každá pravomoc je realizována rozhodnutím. K tomuto problému se vrátím později.

<sup>4</sup> 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 zablokována. 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. *Jurisprudence/Jurisprudence*. 2009, no. 3, s. 69–110. Dostupný také zde: <http://bit.ly/rozpousteni>.

<sup>5</sup> Např. jmenování prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu na návrh Poslanecké sněmovny.

<sup>6</sup> Např. jmenování soudců Ústavního soudu se souhlasem Senátu.

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, vypořádát.

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.<sup>7</sup>

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 třetí 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“.<sup>8</sup> Takový výklad stávající text Ústavy neumožňuje.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Jako příklad lze uvést stanovisko, které zastává L. Vyhnaněk, viz: ŠIMÍČEK, Vojtěch et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 754.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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. období 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.

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“.<sup>10</sup>

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,<sup>11</sup> 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 budoucích výjimky z Listiny práv a svobod Evropské unie pro Českou republiku.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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.

<sup>10</sup> Tuto argumentaci směřující 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“.

<sup>11</sup> 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. Podpírně 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.

<sup>12</sup> 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](http://www.ceps.be/ceps/download/2706).

<sup>13</sup> Současný stav, kdy jsou kontrasignována pouze *rozhodnutí*, je jakýmsi hybridem mezi československou ústavou z roku 1920 a ústavou z roku 1960. V prvním 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 takřkajíc „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.

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.<sup>14</sup> Vzhledem k silnému postavení Národního shromáždění, způsobu, jakým došlo ke vzniku orgánů samostatného státu, a tehdejšími ústavními trendům se tato varianta ale neprosadila.

V poválečném období existovala snaha navázat co nejdříve 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.<sup>15</sup>

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

<sup>14</sup> Blíže viz: BROKLOVÁ, Eva. *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost*. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001, s. 43.

<sup>15</sup> 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.

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, nejpозději 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“.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.

<sup>16</sup> Viz novinový článek *Komunističtí poslanci: Volba prezidenta lidovým hlasováním*. Rudé právo, 12. prosince 1989, s. 1.

<sup>17</sup> 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.

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 Čálfy s představiteli komunistických poslanců, jehož výsledkem byl jejich souhlas s dalším průběhem změn ve státě, včetně volby Václava Havla prezidentem republiky.<sup>18</sup>

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<sup>19</sup> 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<sup>20</sup> 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.

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

<sup>19</sup> V dnešní době autorovi známé.

<sup>20</sup> Sněmovní tisk ČNR č. 205, volební období 1992–1992. Dostupný také zde: [http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_01.htm).

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 nejuspěšnější 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<sup>21</sup> 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 pravomocí 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 dvacet tisíc voličů.<sup>22</sup>

Volba měla být zásadně přímá. V prvním 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 nejuspěšnějšími kandidáty z kola prvního. Pokud by jeden z kandidátů odstoupil, měl místo

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Podrobné ustanovení v mezích těchto ústavních mantinelů měl obsahovat volební zákon.



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.<sup>23</sup>

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. Vyvážením 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 REPUBLICĚ

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,<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

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

<sup>25</sup> Novela Ústavy nezískala potřebnou podporu v Senátu, volební reforma byla schválena, ale zrušena v roce 2001 Ústavním soudem jako protiústavní.

<sup>26</sup> Viz např. zde: [http://zpravy.idnes.cz/oda-naborila-snahy-ctyrkoalice-o-jednotne-prosazovani-prime-volby-prezidenta-1hj-/domaci.aspx?c=A000603114429domaci\\_jkl](http://zpravy.idnes.cz/oda-naborila-snahy-ctyrkoalice-o-jednotne-prosazovani-prime-volby-prezidenta-1hj-/domaci.aspx?c=A000603114429domaci_jkl).

Prvým návrhem změny Ústavy, který měla být zavedena přímá volba prezidenta republiky, předložili poslanci Čtyřkoalice v roce 2001.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

Popsaný návrh se stal základem pro další předlohu,<sup>30</sup> předloženou o rok později skupinou poslanců vládní koalice.<sup>31</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Sněmovní tisk PS č. 1109 ze III. volebního období, dostupný zde: [http://www.psp.cz/sqw/text/tisk\\_sqw?O=3&CT=1109&CT1=0](http://www.psp.cz/sqw/text/tisk_sqw?O=3&CT=1109&CT1=0).

<sup>29</sup> Jeho šance na přijetí, ať už byly jakékoliv, ještě snížilo připojení návrhu na omezení poslanecké a senátorské imunity.

<sup>30</sup> Sněmovní tisk PS č. 90 ze IV. volebního období, dostupný zde: [http://www.psp.cz/sqw/text/tisk\\_sqw?O=4&CT=90&CT1=0](http://www.psp.cz/sqw/text/tisk_sqw?O=4&CT=90&CT1=0).

<sup>31</sup> Její součástí byli dvě strany tvořící původně Čtyřkoalici, která se ještě před volbami roku 2002 rozpadla.

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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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 prvního 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 záúčastněných 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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup>

Pokud se jedná o otázku nominace kandidátů do přímé volby, kterou vláda opakovaně vytykala předchozím návrhům, měla 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<sup>37</sup> počet poslanců.

<sup>32</sup> 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>.

<sup>33</sup> 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>.

<sup>34</sup> Navrhovatelé tento způsob volby zdůvodnili tím, že zabrání negativnímu hlasování, tedy hlasování *proti* jednomu z kandidátů.

<sup>35</sup> 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>.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Tím také dosáhla určitého vyrovnání postavení obou komor, když poslanců je přibližně 2,5× více, než senátorů.

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 posílením 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 pojmání 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.<sup>38</sup> Návrh z velké části vycházel z výše popsaného vládního návrhu z roku 2003, který v některých oblastech ještě dále rozvíjel.

Nominace prezidentských kandidátů byla příznána 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

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

přesunuta i část práva milosti, konkrétně abolice.<sup>39</sup> 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<sup>40</sup> porušení ústavních předpisů, a to na návrh Poslanecké sněmovny.

Vláda k návrhu zaujala výrazně negativní stanovisko. Vytýkala mu na prvním 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 případech 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.<sup>41</sup> 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 setrvala na požadavku systému relativní většiny, z důvodů popsaných již výše, obě

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Míněno jiného, než jsou důvody pro zahájení *impeachmentu* pro velezradu. Tato pravomoc měla být i nadále zachována Senátu.

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

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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> Na jejich programu byla na prvním místě otázka způsobu nominace kandidátů, volebního systému a míra zásahu do prezidentských pravomocí.

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

<sup>43</sup> 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/>.

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 vyjednávačů zásadně konzervativnější, neboť se předběžně shodli na počtu padesáti tisíc podpisů.<sup>44</sup>

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 Věci 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 vyjednávačů, která se konala 2. března 2011,<sup>45</sup> 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. Vyjednávači, 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 abolicie mezi kontrasignované pravomoci. Naprosto nedotčené jsou pravomoci prezidenta republiky ve vztahu k zahraničí. To je třeba považovat za nedostatek a ztracenou šanci.

<sup>44</sup> V průběhu jednání byl zvažována také varianta sto tisíc podpisů.

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

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. Přímou 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 činnorodý. Podobně aktivní může být při účasti na činnosti vlády, Parlamentu, při vetování zákonů a jejich napadání u Ústavního soudu (stejně v případě mezinárodních smluv).



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 podřídít 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,<sup>46</sup> což by této vrcholné kontrolní instituci jen prospělo.

Pokud jde o volební systém, přes sympatie k australskému volebnímu systému považují systém absolutní většiny, s ohledem na jeho známost v České republice, za vhodný. Ve věci nominací však považují 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

<sup>46</sup> Současná ústavní úprava nevyklučuje 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.

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