

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 zákonou, 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 konstitovalo 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 nepřímou 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, StGBI. 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, FRÖHLICH, Georg, MERKL, Adolf. *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*. Wien: Österreich Verlag, 2003, s. 479.

³ BGBl. Nr. 392/1929.

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 niž 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. Přejechod 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 přerušenu ústavní kontinuitu ústavním převádcím 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.

PŘÁVNÍ 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*, NRWÖ),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 Präsidenschaftsrepublik.*“ BRAUNEDER, Wilhelm. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 9. Aufl. Wien: Manz, 2003, s. 215.

⁶ WELAN, Manfred. *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*. Wien, Köln, Graz: Böhlau, 1992, s. 38 a násl.

⁷ StGBI. 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.

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 pětáctý 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 vyhláší 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 nepřipustný. 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.

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 nejlépeší 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.

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. Tataž 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 SYSTÉMU¹⁶

Zásadní i pro úvahy o přímé volbě hlavy státu v České republice je její dopad na postavení prezidenta a na celý ústavní systém. Přímou volenou hlavou 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.

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 demokracie²² nebo o konkordanční demokracii²³ 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 Regierungssystemen im Vergleich. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*. 2011, č. 5, s. 171.

²⁰ Srov. Welan, cit. dílo, s. 94–95. ADAMOVIČ, 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 ONDRAŠÍK, Marian. Ústavní a politický systém Rakouské republiky. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 1991, roč. 130, č. 11–12, s. 922.

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 neomezuje, 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 roztržitým 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 následující i 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.

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 obecně charakteristice nevymykal.

Jaké je tedy sebezpojetí 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 rozděleny 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 nastiněným 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 prezentovány³⁵ 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.

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 kancelářství 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 REPUBLICĚ

Čím tedy může být rakouská právní úprava a zkušenost podnětná pro úvahy nad přímou volbou hlavy státu v České republice a odhady jejich 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 nedeokratického 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 legitimacy 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.

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 vykočením 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 vykočením 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.

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