

## **Zpravodajská zpráva**

### **k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (zavedení přímé volby prezidenta)**

## **I. Vyjádření k navržené právní úpravě**

### **A. Nezbytnost navržené právní úpravy**

Předkladatel příliš přesvědčivě nezdůvodnil, z čeho vyplývá nezbytnost navržené právní úpravy. V důvodové zprávě je sice odkázáno na Programové prohlášení vlády, které obsahuje jako jeden z úkolů právě zavedení přímé volby hlavy státu, avšak nezbytnost navržené právní úpravy by měla být odůvodněna nejen politicky, ale i právně. Podstatným argumentem by mohlo být i to, že praktický výkon politické soutěže v České republice prvek přímé volby prezidenta asi vyžaduje, neboť právě zavedení přímé volby prezidenta byla jedna z nejčastěji navrhovaných změn ústavy, a to napříč politickým spektrem.<sup>1</sup> Z komparativního pohledu je zajisté také zajímavé, že v postkomunistických zemích přímá volba prezidenta drtivě převažuje (a to v poměru 28 : 7); ve všech případech přímé volby v těchto státech pak jde o volbu absolutní většinou ve dvoukolových volbách.

V debatách k právní úpravě přímé volby prezidenta se často objevuje požadavek na změnu pravomocí přímo voleného prezidenta v tom směru, že by se jeho pravomoci měly rozšířit oproti stávající úpravě. Přímá i nepřímá volba je plně kompatibilní s formou vlády parlamentní republiky, která byla zvolena pro českou ústavní úpravu. Zvětšení pravomocí prezidenta by bylo naopak vážným zásahem do této formy vlády a mohlo by vést k oslabení pozice premiéra jako šéfa exekutivy, kdy hlavní rolí prezidenta ve formě vlády parlamentní republiky je být arbitrem mezi mocí výkonnou a zákonodárnou (a to i výkonem kreačních pravomocí), nikoli vést exekutivu. Již nyní je problematické zaujímání výrazně odlišných pozic mezinárodně politických předsedou vlády a prezidentem, což by se v případě zvýšení pravomocí prezidenta mohlo ještě zhoršovat. Pro parlamentní republiku je pak typická i odpovědnost exekutivy moci zákonodárné, což by také nárůstem pravomocí neodpovědného prezidenta na úkor vlády kontrolované parlamentem bylo zásahem disproportionálním v existujícím systému. Z komparativního pohledu pak je český prezident v systému parlamentní republiky svými pravomocemi i politickým vlivem již nyní spíše prezidentem silným než slabým.

### **B. Soulad návrhu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu**

Pro dostatečné posouzení předkládaného návrhu ústavní změny by bylo mnohem lepší, kdyby předkladatel připojil i návrh prováděcího zákona o volbě prezidenta, který by mnohem lépe demonstroval jeho záměry; v nejhorším by postačilo alespoň podrobnější naznačení budoucí zákonné úpravy v důvodové zprávě. Předkladatel by si například uvědomil, že v předloženém návrhu na ústavní úrovni absentuje podstatný prvek, a to uvedení vyhlašovatele volby, naopak

---

<sup>1</sup> Výborně je rekapitulace návrhů na ústavní změnu volby prezidenta u zachyceno ve stati Kysela, J.: Přímá volba prezidenta republika jako symptom krize legitimacy ústavního systému? In Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky (ed. Šimíček V.), Brno: Masarykova univerzita MPÚ, 2008, str. 42

kasuistický popis řešení rovnosti hlasů by bylo možno ponechat na prováděcím zákoně či řešit tento problém obdobně jako v zákoně o volbách do parlamentu. Předkladatel k připomínce vznesené k absenci prováděcího zákona pouze odkázal na to, že nebylo podle usnesení vlády jeho povinností předložit i prováděcí zákon; tento argument mi nepřipadá dostatečný, a to zejména v kontextu velmi kusé důvodové zprávy.

### **Jazyková (stylistická) úroveň a srozumitelnost úpravy**

U ústavního textu jsou požadavky na jazykovou a stylistickou úroveň i na srozumitelnost mnohem větší než u obyčejného zákona. Ústava hraje vedle role právní důležitou roli v oblasti politické, kulturní, hodnotové; měla by být lapidární, srozumitelná každému občanovi a text by měl být kompaktní. Z některých ustanovení návrhu je možno v tomto smyslu pociťovat rozpaky a určitou neústrojnost nového textu ve srovnání s původním zněním. (Proč například v ústavě řešit, jak mají vypadat jednotlivá kola volby, co se stane v případě rovnosti hlasů, co se stane, když se kandidát vzdá své kandidatury, zemře nebo u něj dojde ke ztrátě volitelnosti.) Srovnáme-li navrženou úpravu volby prezidenta se stejně důležitou volbou poslanců a senátorů, najdeme v ústavě u volby poslanců a senátorů skutečně jen to nejpodstatnější, abychom u volby prezidenta byli zahlceni zbytečnou kasuistikou. Ústava se po provedení této novelizace stane méně srozumitelná a na ústavní úrovni se bez vážného důvodu objeví instituty dosud řešené jen na úrovni zákonné úpravy (např. ztráta volitelnosti).

### **C. Připomínky k předloženému návrhu**

Nadbytečná ustanovení:

S ohledem na výše uvedené jsem přesvědčena, že na ústavní úrovni je možno vypustit celý odstavec 3 čl. 56, v čl. 58 odst. 1 část druhé věty za čárkou počínaje slovem „podepsaná“. Dále doporučuji zvážit vypuštění dalších odstavců čl. 58 a ponechat na zákonnou úpravu (postačí jen uvést, že jde o dvoukolovou volbu na principu absolutní většiny). Jsem si vědoma, že navržená míra podrobnosti ústavní úpravy odpovídá např. francouzské ústavě, domnívám se však, že není systémová v české ústavě.

Chybějící ustanovení:

Přes zbytečně rozsáhlý návrh ustanovení čl. 56 a 58 na úrovni ústavní úpravy chybí vyhlášovatelská práva – ve srovnání s parlamentními volbami a referendem, kde je to výslovně uvedena pravomoc prezidenta v čl. 62 písm. l) a čl. 63 písm. f). Na rozdíl od stanoviska LRV bych se v tomto případě spíše klonila k předsedovi Senátu s ohledem na skutečnost, že nehrozí rozpuštění Senátu a dále s ohledem na možnost výkonu některých pravomocí prezidenta přednostně předsedou Poslanecké sněmovny.

Vyjádření k variantám:

Nedoporučuji první variantu, a to s ohledem na možnost volby kandidáta pouze 12,5 % odevzdaných hlasů; pokud má být přímá volba odůvodňována zvýšením legitimacy prezidenta, rozhodně k této legitimizaci nedojde, pokud by měl být zvolen jen 12,5 % odevzdaných hlasů. V případě obvyklé asi padesátiprocentní volební účasti by se v takovémto případě jednalo o 6 % oprávněných voličů, kteří rozhodnou o ustavení hlavy státu. Legitimace tak

nízkým počtem voličů by dle mého názoru byla nižší než v případě volby prezidenta parlamentem a neodpovídá ústavní hodnotě vlády většiny, tak jak je chápána výkladem článku 6 ústavy. V demokratickém právním státě k legitimizaci ústavního činitele – monokratického orgánu v Evropě či severní Americe je skoro bez výjimky třeba nadpoloviční většiny, nejobvyklejší přímá volba prezidenta je pak uskutečňována podle pravidla absolutní většiny realizované pomocí dvoukolových voleb.<sup>2</sup> V I. variantě navržený způsob volby již neodpovídá principu vlády většiny, v tomto případě by prezidenta volila nejpočetnější menšinová skupina. Doporučuji tedy I. variantu vůbec nepředkládat. Největší počet připomínek směřoval právě proti první variantě.

K bodu 6 návrhu:

Přidání další kompetence Ústavnímu soudu je dle mého názoru zbytečné. Pokud bude o platnosti volby rozhodovat nejprve Nejvyšší správní soud, je pravomoc Ústavního soudu dána tím, že rozhoduje o ústavních stížnostech, tedy i ústavní stížnosti kandidáta či voliče, jimž bylo zasaženo do jejich ústavních práv.

#### **D. Připomínky k důvodové zprávě**

Důvodová zpráva na str. 6 uvádí: „Zavedení přímé volby prezidenta představuje zásah do tradičního pojetí volby prezidenta a posílení prvků přímé demokracie na úkor demokracie zastupitelské.“ Doporučuji druhou část této věty vypustit, neboť tvrzení je v rozporu s většinovým názorem právní teorie, dle které každé volby jsou součástí demokracie zastupitelské, naopak typickou formou přímé demokracie je např. referendum, tedy forma, kdy skutečně lid rozhoduje věcné otázky.

Z důvodové zprávy nelze vyčíst, proč jsou poslanci a senátoři jako navrhovatelé uvedeni jen ve variantě III, dále proč jsou navrženy právě takové počty poslanců a senátorů, jaké jsou navrženy a proč se navrhuje právě počet 20 000 občanů. Pro posouzení předloženého návrhu bez prováděcího zákona by měla být důvodová zpráva podrobnější ohledně zamýšlené zákonné úpravy, například, zda se počítá s volební kaucí apod.

Na str. 7 poslední věta před bodem 2 mi připadá nepříliš srozumitelná: „Navržených 20 000 by mělo zamezit a deklarovat ....“ – doporučuji přeformulovat.

Na str. 8 před bodem 4. je uvedeno: „(Tyto volby se neuskutečnily)“ v kontextu referenda o Evropské ústavě. Nedoporučuji zaměňovat referendum a volby, proto by bylo vhodné změnit a opravit pojem volby v citované závorce na pojem referendum.

#### **II. Vyjádření k návrhu stanoviska Legislativní rady vlády:**

Připomínky LRV považuji za zkvalitňující původní předlohu.

---

<sup>2</sup> Odkazují na brilantní komparaci provedenou ve stati Lebeda, T.: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. In: Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě ( ed. Novák, M., Brunclík, M.), Dokořán, 2008

V bodě 4, str. 4 stanoviska je komentována hodnota 12,5 % hlasů. K francouzskému vzoru jen doplňuji, že v případě volby kolegiálního orgánu jsou legitimizační většiny úplně jiné než v případě monokratického orgánu a dále že uvedená hodnota se ve Francii vztahuje k procentu z registrovaných voličů (tedy většího počtu), nikoli z osob, které fakticky k volbám přijdou.

Doporučuji zvážit, zda neprovést větší krácení textu ústavní změny s ohledem na moje výše uvedené připomínky.

### **III. Doporučení pro Legislativní radu vlády**

Navrhuji, aby LRV doporučila vládě schválit návrh zákona ve znění připomínek LRV (s tím, že připomínky LRV budou upraveny s přihlédnutím k výše uvedenému). Ponechávám na zvážení, zda LRV považuje za dostatečné odůvodnění nezbytnosti navrhované úpravy a zda by neměl být před schválením v LRV požadován prováděcí zákon.

V Brně dne 14. října 2008

JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D.