

PRÁVNÍ ASPEKTY PŘÍMÉ VOLBY PREZIDENTA V ČR

LEGAL ASPECTS OF DIRECT PRESIDENTIAL ELECTIONS IN THE CZECH REPUBLIC

Zdeněk Koudelka

Abstrakt: *Roku 2012 byla schválena novela ústavy, která zavedla přímou volbu prezidenta. Zavedením přímé volby prezidenta se náš stát dostal mezi naprostou většinu republik, kde prezidenta volí přímo bez ohledu na to, zda jsou prezidentské, poloprezidentské či parlamentní. Text se kriticky věnuje dosavadnímu způsobu volby a porovnává jej s volbami prezidenta jinde i s volbami dřívějších československých prezidentů. Text se věnuje i polemice s názory odmítající přímou volbu prezidenta. Zabývá se ústavněprávními i politickými okolnostmi doprovázející dosavadní volby prezidenta.*

Klíčová slova: *Prezident, volba, ústava*

Abstract: *In 2012, a constitutional amendment introducing direct presidential elections was adopted. By introducing direct presidential elections, our state joined the overwhelming majority of the republics where presidents are elected directly regardless the fact whether the republics are presidential, semi-presidential or parliamentary. The text reviews the current method of election and compares it with presidential elections in other countries as well as with elections of former Czechoslovak presidents. The text is also dedicated to the dispute with opinions rejecting direct presidential elections. The text deals with constitutional and political circumstances accompanying the present presidential elections.*

Keywords: *President, Election, Constitution*

JEL Classification: K29

1 ÚVOD

Roku 2012 byla schválena novela ústavy,¹ která zavedla přímou volbu prezidenta. Jde o největší změnu Ústavy č. 1/1993 Sb. vedle vstupu do Evropské unie a tomu předcházející ústavní změny. Náš stát se tak přidal k převažujícímu počtu republik, kde je prezident volen přímo. I když ústavní zákon provedl i některé další změny – udělení milosti před odsouzením je nově kontrasignováno předsedou vlády, slib a rezignaci prezident činí do rukou předsedy Senátu, imunita prezidenta je omezena na dobu výkonu mandátu, ztěžuje se proces podání žaloby pro velezradu, mění zastupování prezidenta – následující text se zabývá jen volbou prezidenta republiky.

2 KRITIKA DOSAVADNÍHO SYSTÉMU VOLBY

Do roku 2012 prezidenta volil Parlament na společné schůzi obou komor. Volbu byl Parlament povinen provést v posledních 30 dnech volebního období stávajícího prezidenta. Tato lhůta byla pořádková a její nedodržení nemělo právní následky. V případě předčasného uvolnění funkce do 30 dnů. Vlastní průběh volby upravoval volební řád pro volbu prezidenta, což byla příloha zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.² I když se konala společná schůze, hlasovali poslanci a senátoři odděleně o podaných návrzích, včetně procedurálních, a pro přijetí muselo dojít ke shodnému výsledku. Jedna sněmovna nemohla přehlasovat druhou. Tak to potvrzovala praxe voleb od roku 1998 po vzniku Senátu roku 1996.

Navrhovat kandidáta bylo oprávněno nejméně deset poslanců nebo deset senátorů. Prezidentem republiky byl zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců i nadpoloviční většinu hlasů všech senátorů. Nezáskal-li žádný z kandidátů nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců a všech senátorů, konalo se do čtrnácti dnů druhé kolo volby. Do druhého kola postupoval kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně, a kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů v Senátu. Bylo-li více kandidátů, kteří získali stejný nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně, nebo více kandidátů, kteří získali stejný nejvyšší počet hlasů v Senátu, sečetly se hlasy odevzdané pro ně v obou komorách. Do druhého kola postupoval kandidát, který takto získal nejvyšší počet hlasů.

¹ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění Ústava č. 1/1993 Sb. Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

² Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Ve druhém kole byl zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců i nadpoloviční většinu hlasů přítomných senátorů. Nebyl-li prezident republiky zvolen ani ve druhém kole, konalo se do čtrnácti dnů třetí kolo volby, v němž byl zvolen ten z kandidátů druhého kola, který získal nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců a senátorů. I zde však musely být obě komory usnášeníschopné.³ Nebyl-li prezident republiky zvolen ani ve třetím kole, konaly se nové volby.

Paradoxně mohla nastat situace, že do druhého kola nepostoupil kandidát s největším ziskem hlasů poslanců i senátorů, protože nebyl první ani v Poslanecké sněmovně, ani v Senátu. Ukažme si to na příkladu prvního kola volby kandidátů A, B, C, kdy sice kandidát B je v rámci Parlamentu nejsilnější, ale do druhého kola postupuje kandidát A z Poslanecké sněmovny a kandidát C ze Senátu. Nejsilnější kandidát B do druhého kola nepostupuje.

	A	B	C
Poslanecká sněmovna	80	79	41
Senát	4	38	39
Parlament	84	117	80

Zdroj: vlastní

Náš systém prezidentské volby vycházel z nesprávného předpokladu volební soutěže komor a nikoliv politických stran. Jako kdyby nesoutěžili kandidáti političtí, ale kandidáti jedné nebo druhé komory. To vedlo k taktizování v prvním kole. V roce 2003 při druhé neúspěšné volbě prezidenta 24. 1. 2003 byl návrh volební taktiky sociální demokracie takový, že poslanci podpoří sociálnědemokratického kandidáta Miloše Zemana, ale sociálnědemokratičtí senátoři podpoří v prvním kole kandidátku Jaroslavu Moserovou.⁴ Vzhledem k tomu, že sociální demokracie měla největší poslanecký klub, předpokládalo se, že z Poslanecké sněmovny postoupí Miloš Zeman. Cílem taktiky sociálnědemokratických senátorů bylo zabránit postupu Zemanova nejsilnějšího konkurenta Václava Klause ze Senátu. Tato taktika byla

³ MLSNA, Petr. Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník* 2009, no. 1, s. 53–54.

⁴ Autor byl jako vedoucí Ústavněprávní skupiny Poslaneckého klubu sociální demokracie účasten jednání klubů poslanců a senátorů o taktice volby prezidenta v roce 2003.

neúspěšná pro rozkol v sociální demokracii. Sociálnědemokratický premiér a předseda strany Vladimír Špidla a jeho první místopředseda Stanislav Gross se báli silné osoby Miloše Zemana a cítili ho jako vnitrostranickou konkurenci. Proto někteří sociálnědemokratičtí poslanci nevolili v tajné volbě Miloše Zemana a on z Poslanecké sněmovny nepostoupil, nejvíce hlasů získal Václav Klaus. V Senátu podle očekávání skončil v prvním kole Václav Klaus jako druhý za Jaroslavou Moserovou, která získala 43 hlasů senátorů. V druhém i třetím kole již tolik hlasů Jaroslava Moserová nezískala. Do druhého kola volby postoupil Václav Klaus, který získal celkem 121 hlasů poslanců a senátorů (89 poslanců, 32 senátorů), a Jaroslava Moserová, která získala celkem jen 68 hlasů poslanců a senátorů (25 poslanců, 43 senátorů). Miloš Zeman, který získal 83 hlasů poslanců a senátorů (78 poslanců, 5 senátorů), do druhého kola nepostoupil, byť měl mezi voliteli celkově větší podporu než Moserová.⁵

Neúčelnost takového volebního systému vyvstane ve srovnání s volbou za první Československé republiky. V první i druhé volbě (kole) byla sice vyžadována třípětinová většina při přítomnosti nadpoloviční většiny členů obou komor. Do 3. kola postupovali dva nejúspěšnější kandidáti a zvolen byl ten, kdo obdržel nejvíce hlasů, při rovnosti rozhodoval los.⁶ Tato úprava je prodchnuta snahou obsadit prezidentský úřad, byť až v třetím kole volby. V Maďarsku je potřeba ke zvolení prezidenta v prvním kole dvoutřetinová většina všech poslanců, ale ve třetím stačí prostá většina hlasů bez ohledu na počet hlasujících.⁷ V Řecku je ke zvolení prezidenta v parlamentu nutná dvoutřetinová většina v prvním a druhém kole s tím, že ve třetím stačí třípětinová většina. Ovšem nezvolí-li řecký parlament prezidenta ani v třetím kole, je rozpuštěn, což je mocná sankce. Nově zvolený parlament pak volí prezidenta v prvním kole třípětinovou většinou, ve druhém stačí nadpoloviční absolutní většina všech poslanců a ve třetím relativní většina.⁸

⁵ Stenozáznam společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátů 24. 1. 2003, <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/psse/stenprot/002schuz/s002012.htm#r1>.

⁶ Čl. 57 ústavní listiny č. 121/1920 Sb. HLOUŠEK, Vít. Přímá volba prezidenta: český kontext. In: Miloš Brunclík, Miroslav Novák (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 264–265.

⁷ Čl. 11 části Stát Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011, kdy byla podepsána prezidentem na Velikonoční pondělí (Zemským sněmem přijata 18. 4. 2011). Dříve byla potřeba v prvním a druhém kole dvoutřetinová většina a ve třetím kole většina hlasů bez ohledu na počet hlasujících – čl. 29b Ústavy Republiky Maďarsko z 18. 8. 1949 ve znění ústavního zákona č. 31 z roku 1989.

⁸ Čl. 32 ods. 3 a 4 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1976.

Náš způsob volby byl komplikovaný a často vedl k nezvolení prezidenta, pokud bylo více vyrovnaných kandidátů. Poslanci a senátoři taktizovali a často odevzdávali neplatné hlasovací lístky, byla-li volba tajná. S výjimkou volby Václava Havla v roce 1993 a 1998, který neměl reálného protikandidáta, byly prezidentské volby v roce 2003 i 2008 složité. V roce 2003 byl zvolen Václav Klaus až ve třetím kole třetí volby (celkem 9 volebních kol), v roce 2008 byl zvolen ve třetím kole druhé volby (6 volebních kol).

Volba prezidenta byla výlučnou působností parlamentu. Nevztahovalo se na ni volební soudnictví. Platnost volby nemohl přezkoumávat ani Ústavní soud.⁹

2.1 Způsob volby

Zákon umožňoval veřejnou i tajnou volbu prezidenta republiky s tím, že pokud se obě komory nedohodly na tajné volbě, byla veřejná.¹⁰ Zákon to sice výslovně pro volbu prezidenta nestanovil, ale plyne to z § 75 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který stanoví, že tajné volby se užijí pro zákonem vyjmenované případy a dále, usnese-li se tak Poslanecká sněmovna. Toto ustanovení mohlo být užito, protože jednací řád Poslanecké sněmovny se užíval pro volbu prezidenta subsidiárně, zákon výslovně nestanovil jinou právní úpravu a navíc jde o procesní otázku, takže může být užita analogie. To potvrdila praxe při volbě prezidenta v roce 2008, byť například poslanec Marek Benda a následně i ústavněprávní teoretik Petr Mlsna považovali za nutné, aby i veřejnou volbu prezidenta výslovně odsouhlasily obě komory Parlamentu a Mlsna připouštěl, že každá komora může hlasovat jiným způsobem.¹¹

Ve všech volbách od roku 1993 byla uplatňována tajná volba jako demokratické uznání svobodného reprezentativního mandátu poslanců a senátorů. V roce 2008 byla však zvolena volba veřejná, aby vedení politických stran mělo kontrolu nad svými poslanci a senátory. Iniciátory byly Strana zelených a Paroubkovo vedení sociální demokracie, s cílem zabránit opětnému zvolení Václava Klause.

⁹ Usnesení č. 60/1998 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 12.

¹⁰ § 75 ods. 1, § 79 ods. 2, § 81 a čl. 2 volebního řádu Poslanecké sněmovny – příloha zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹¹ Stenoprotokol společné schůze Parlamentu z 8. 2. 2008, <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/psse/stenprot/001schuz/1-1.html>. MLSNA, Petr. Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník* 2009, no. 1, s. 59–61.

Způsob volby prezidenta je významný pro vývoj politického systému a vlivu vedení politických stran. I když je politický systém v evropských státech založen na stranickém principu, liší se vliv stranického vedení. Například ve Francii jsou politické strany volným sdružením různých skupin s obdobným světovým názorem, ve Velké Británii je stranická disciplína přísnější a rozhodnutí jsou vytvářena úzkým stranickým vedením. I předválečné Československo bylo známo stranickou disciplínou, kdy vedení stran mohlo zbavit poslance mandátu pomocí volebního reversu, což byla nedatovaná dopředu poslancem podepsaná rezignace na mandát v držení politické strany, na které záleželo, kdy ji a zda vůbec použije. Tato praxe byla u nás znemožněna jako nedemokratická¹² a na Slovensku byla Ústavním soudem označena za neústavní.¹³ V demokratickém státě mají politické strany význačnou roli, nikoli však absolutní moc. K ochraně ústavní zásady volného mandátu poslance a senátora slouží tajnost hlasování o personálních otázkách.

V meziválečném Československu s dominancí stran se hlasovalo o prezidentovi tajně pomocí lístků,¹⁴ s výjimkou první revoluční volby roku 1918. I na sklonku demokracie po Mnichovu v listopadu 1938 v případě jediného kandidáta Emila Háchy parlament hlasoval tajně. Stranický dohled nad poslanci a senátory při volbě prezidenta byl považován za nedůstojný. Emil Sobota komentoval možnost svobodné volby bez ohledu na vládní koalici slovy: „Nebylo by neštěstím, rozdělila-li by v Národním shromáždění pro příležitost prezidentské volby vládní majorita své hlasy mezi více kandidátů, nebo nešla-li by za určitým kandidátem jako jeden muž...“¹⁵

Těž slovenský prezident Jozef Tiso byl roku 1939 slovenským Sněmem zvolen tajně. Od roku 1948 byla veřejná volba spojena s nejhlubším obdobím totality, když zákon umožnil veřejnou volbu při jediném kandidátu,¹⁶ což se stalo pravidlem. V rámci demokratických snah byla roku 1968 obnovena tajná volba. Jediný kandidát Ludvík Svoboda v ní nezískal všechny hlasy. Tajná volba byla nadále zachována až do roku 1989. Nátlak prostřednictvím veřejné

¹²Poslanec či senátor mohou rezignovat na svůj mandát ústně na schůzi komory anebo formou notářského zápisu, ne staršího jednoho měsíce (30 dnů u senátorů). § 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. § 3 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

¹³Nález č. 13/1997 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu (I.ÚS 8/97), http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13794

¹⁴§ 4 zákona č. 161/1920 Sb., o volbě prezidenta republiky.

¹⁵SOBOTA, Emil, VOREL, Jaroslav, KŘOVÁK, Rudolf, SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky*. Praha: Orbis, 1934, s. 16.

¹⁶§ 5 zákona č. 152/1948 Sb., o volbě prezidenta republiky.

volby 1989 umožnil zvolení Václava Havla komunistickým parlamentem. Ihned však byla obnovena tajná volba jako demokratický standard obvyklý v Evropě.¹⁷ Tajná volba je přímo ústavou předepsána pro volby prezidenta parlamentem nebo volebním shromážděním v Řecku,¹⁸ Itálii,¹⁹ Maďarsku,²⁰ Estonsku.²¹ V Německu je předepsána zákonem skrze hlasovací lístky.²²

Politické strany nejsou při výběru osob do funkcí názorově jednolité. Což vadí vedení stran, jež chtějí vlastní názor vydávat za jediný názor strany. K tomu slouží veřejná volba, kdy stranické vedení volbu plně kontroluje a vynucuje poslušnost, zvláště u poslanců pomocí ovlivnění umístění na kandidátkách v příštích volbách. Tajná volba snáze umožňuje alternativní názory a oslabuje moc stranického vedení.

¹⁷Ovšem i v Evropě lze nalézt nám podobné případy. Roku 2010 došlo na Slovensku k tomu, že opoziční Směr – sociální demokracie a Slovenská národní strana podporovaly v tajném hlasování kandidáta na generálního prokurátora dosavadního generálního prokurátora Dobroslava Trnku. Vládní koalice byla nejednotná, když většina navrhla Evu Mišíkovou (Křesťanskodemokratické hnutí – KDĽ, Most-Híd, Svoboda a solidarita), ale nejsilnější vládní strana Slovenská demokratická a křesťanská unie – Demokratická strana (SDKÚ-DS) navrhla Jána Hrivnáka. První kolo volby 3. 11. 2010 bylo neúspěšné, stejně jako druhé kolo 4. 11. 2010, kam postoupil Dobroslav Trnka (86 hlasů) a Eva Mišíková (47 hlasů), protože poslanci SDKÚ-DS nepodpořili nikoho. Národní rada Slovenské republiky má 150 poslanců, druhého kola volby 4. 11. 2010 se účastnilo 144 poslanců.

V prvním kole druhé volby kandidáta na generálního prokurátora se účastnilo 149 poslanců. Pro kandidáta opozičního Směru – sociální demokracie Dobroslava Trnku bylo 74 poslanců a pro Jozefa Čentěše – společného kandidáta vládní koalice (SDKÚ-DS, KDĽ, Most-Híd, Svoboda a solidarita) bylo 73 poslanců. Trnka tedy v tajném hlasování dostal hlasy i od některých vládních poslanců. Následně vládní koalice druhé kolo 7. 12. 2010 bojkotovala – vládní poslanci si sice vyzvedli hlasovací lístky, ale tajného hlasování se neúčastnili. Vládní kandidát Jozef Čentěš tak ze 150 přítomných poslanců nezískal ani jeden hlas, Dobroslav Trnka získal 71 hlasů opozičních poslanců Směru – sociální demokracie a Slovenské národní strany. Nicméně Dobroslav Trnka napadl průběh druhé volby u Ústavního soudu, protože řada vládních poslanců ukazovala své lístky stranickým kontrolorům a tím porušili tajnost voleb. Ústavní soud pak první i druhé kolo hlasování druhé volby 2. 7. 12. 2010 zrušil. To se opakovalo 17. 5. 2011, když z něho odstoupil Jozef Čentěš a zvolen nebyl nikdo, protože Dobroslav Trnka dostal z jen 70 hlasů ze 150 hlasujících poslanců. Vládní koalice pak prosadila změnu zákona, aby se hlasování nekonalo tajně, ale veřejně. Nález Ústavního soudu SR I.ÚS 76/2011,

http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=382389.

<http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=50181>,

<http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=50554>,

<http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=50627>,

<http://www.nrsr.sk/Dynamic/Sprava.aspx?MasterID=51055>

¹⁸Čl. 32 ods. 1 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1976.

¹⁹Čl. 83 Ústavy Italské republiky z 22. 12. 1947.

Čl. 11 ods. 1 části Stát Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011. Dříve čl. 29b ods. 2 Ústavy Republiky Maďarsko z 18. 8. 1949 ve znění ústavního zákona č. 31 z roku 1989.

²¹§ 79 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992.

²²§ 9 ods. 3 zákona o volbě spolkového prezidenta Spolkovým shromážděním z 25. 4. 1959, Blbl. III 1100-1. MLSNA, Petr. Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník* 2009, no. 1, s. 68.

3 PŘÍMÁ VOLBA

Problém se zvolením prezidenta v roce 2003 i 2008 znovu otevřel debatu o přímé volbě prezidenta. Ovšem přímou volbu navrhovala skupina poslanců již v roce 2001²³ a v odborné literatuře se o ní hovořilo již v roce 1990.²⁴ Přímou volbu při přípravě ústavy v roce 1992 preferoval i Václav Havel.²⁵

Ve světě první přímou volbu prezidenta zavedla 2. Francouzská republika roku 1848. Ovšem i zde byla připuštěna ingerence parlamentu tak, že když by v jednom kole nikdo nedosáhl absolutní většiny, zvolilo prezidenta Národní shromáždění z 5 nejúspěšnějších kandidátů.²⁶ Ovšem první francouzský prezident a jediný prezident 2. Francouzské republiky Karel Ludvík Napoleon Bonaparte získal v přímé volbě absolutní většinu asi 75 % hlasů. Tento způsob volby byl při volbě estonského prezidenta 1992, kdy lze dokumentovat rozdílnost preferencí občanů a poslanců. Dne 20. 9. 1992 v prvním kole od občanů Estonska získal 42,2 % hlasů Arnold Rüütel. Protože však nezískal nadpoloviční většinu, postoupil do druhého kola volby spolu s druhým nejúspěšnějším kandidátem Lennartem Merim, který získal jen 29,8 % hlasů. Ve druhém kole 5. 10. 1992 volil mezi nimi parlament (Státní shromáždění), kde Meri získal 59 hlasů (65,6 %) a Rüütel jen 34 hlasů (34,4 %).

Tomáš Lebeda v roce 2008 uvedl, že ze 142 republik ve světě má téměř 75 % volenu hlavu státu přímo.²⁷ Růst počtu republik a v jejich rámci růst přímé volby prezidenta je historický demokratizační proces probíhající od 19. století dodnes. Většinou je ke zvolení potřeba absolutní většina hlasů. Vedle prosté (relativní) většiny jsou i případy, kdy ke zvolení stačí prostá většina, jen pokud přesáhne 45 či 40 % hlasů či odstup druhého kandidáta je

²³Návrh poslanců Cyrila Svobody, Karla Kühna, Miloslava Výborného, Zdeňka Koudelky a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR, tisk Poslanecké sněmovny 1109, 3. volební období. <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1109&CT1=0>

²⁴ HAUSMANINGER, Herbert. Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právnick* 1990, no. 12, s. 1104–5 (Příloha A, stručné poznámky k návrhu Ústavy předložené Občanským fórem).

²⁵KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Miloš Brunclík, Miroslav Novák (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 237.

²⁶LEBEDA, Tomáš. Volební pravidla pro prezidentské volby, Komparativní analýza 142 zemí. In: Miloš Brunclík, Miroslav Novák (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 29.

²⁷LEBEDA, Tomáš. op. cit. 2008, s. 32.

větší než 10 % (Argentina) anebo je stanovena podmínka získání většiny v určitém počtu provincií daného státu (např. Keňa).²⁸

Je samozřejmě možné nastolit totalitu i za přímé volby prezidenta či poslanců. Ovšem to platí i opačně. Mezi nepřímě volené prezidenty u nás patří např. Klement Gottwald, Antonín Zápotocký a tak dále. Na Slovensku Jozef Tiso, v Rumunsku Nicolae Ceausescu. Rovněž na Kubě jsou členové i předseda Státní rady plnicí úlohu kolektivní hlavy státu voleni nepřímě. Přímě zvolení poslanci schválili program vlády K. Gottwalda 10. březnu 1948, kterou jmenoval nepřímě volený prezident E. Beneš. Přímě volení poslanci Říšského sněmu ve své většině akceptovali nástup Hitlera k moci. Tedy demokracie může být nahrazena totalitou, ať jsou volby prezidenta či poslanců přímé, nebo nepřímé. Pokud však ve světě byly dříve republiky ojedinělé a dnes je jich 75 % proti menšině monarchií a v těchto republikách je nyní 75 % přímo volených prezidentů, jde o zřetelný civilizační vývoj. Stejně jako dřív nebyly přímo a všeobecně voleny parlamenty a nyní jsou.

Zavedení přímé volby prezidenta se občas zpochybňuje tvrzením, že jsme parlamentní republikou, proto má být prezident volen parlamentem, jinak by musel být rozšířen rozsah jeho pravomocí. Ovšem srovnáme-li ústavní systémy, nenajdeme přímý vztah mezi formou vlády a způsobem ustavení hlavy státu. Tomáš Lebeda uvádí: „přímá volba nemá k charakteru režimu jednoznačný kauzální vztah“. V případě nepřímé volby Lebeda tvrdí: „nepřímá volba prezidenta prakticky implikuje parlamentní režim“.²⁹ Ale ani to není pravda, když sám Lebeda uvádí, že nepřímě volení prezidenti jsou i ve státech, kde neexistuje funkce předsedy vlády a jeho úkoly plní prezident (Jihoafrická republika, Nauru, Marshallovy ostrovy).³⁰ Rovněž Petr Javůrek odlišuje způsob volby a rozsah pravomocí, když uvádí: „přímě volený prezident... může mít (ale také nemusí) i dosti výrazné pravomoci“.³¹ Zajímavý je i příklad 2. Polské republiky, kdy ústavně silný prezident byl podle Dubnové ústavy z roku 1935 volen buď volitelským kolegiem skládajícím se z 50 poslanců, 25 senátorů a 5 virilistů (premiér, maršálci Sněmu a Senátu, předseda Nejvyššího soudu, generální inspektor ozbrojených sil) nebo mohl kandidáta navrhnout stávající prezident a pak se konalo

²⁸LEBEDA, Tomáš, *op. cit.* 2008, s. 47.

²⁹LEBEDA, Tomáš, *op. cit.* 2008, s. 37.

³⁰LEBEDA, Tomáš, *op. cit.* 2008, s. 38.

³¹JAVŮREK, Petr. Postavení prezidentů v politickém systému Polska, Litvy a Rumunska. In: Miloš Brunclík, Miroslav Novák (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 79.

potvrzující referendum. Tedy zvolení prezidenta mohlo být značně rozdílné, ale pravomoci stejné. I v roce 1989 nastal zajímavý příklad, kdy prezident Wojciech Jaruzelski byl zvolen nepřímou, ale měl velmi silné pravomoci. Ovšem vůči vládě aktivně nevystupoval. Naopak se později u přímo volených prezidentů jejich ústavní pravomoci zmenšovaly, zatímco někteří vůči vládě vystupovali velmi kontroverzně³² (Lech Walesa, Lech Kaczyński vůči vládě Donalda Tuska).

Lubomír Kopeček na slovenském příkladu v době, kdy na Slovensku byla již zavedena přímá volba prezidenta a u nás ne, uvádí: „Slovenský ústavní model je koncipován analogicky jako český. Zásadní vliv nemá ani odlišný způsob volby, i když lze samozřejmě diskutovat o tom, nakolik přímá volba postavení prezidenta reálně posiluje.“³³ Dále uvádí: „...zavedení přímé volby slovenského prezidenta občany nesledovalo cíl posílení postavení slovenského prezidenta...“.³⁴

Rozsah práv orgánů nezávisí na způsobu jejich ustavení. V Evropě jsou prezidenti voleni přímo občany v mnoha parlamentních republikách a jejich pravomoci jsou slabší než u našeho, voleného parlamentem. Je to např. prezident irský. Parlamentem je volen v Evropské unii prezident v Maďarsku, Řecku, Lotyšsku, Estonsku. Pokud však v Estonsku parlament (Státní shromáždění) nezvolí prezidenta v třetí volbě, přechází tato pravomoc na Volební shromáždění, kde se kromě poslanců volby účastní i zástupci obcí.³⁵ V Evropě je více monarchií než republik s prezidentem voleným v Parlamentu. V Německu a Itálii se parlamenty podílí na volbě prezidenta spolu s delegacemi volitelů německých zemí a italských oblastí.³⁶

³²KUBÁT, Michal. Prezident v politickém systému Polska. In: Miloš Brunclík, Miroslav Novák (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán 2008, s. 125–126.

³³KOPEČEK, Lubomír. Prezident v politickém systému Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu. In: Miloš Brunclík, Miroslav Novák (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 171.

³⁴KOPEČEK, Lubomír, *op. cit.* 2008, s. 201.

³⁵Volební shromáždění zvolilo prezidenta 1996 (Lennart Meri na druhé funkční období. Poprvé v roce 1992 byl zvolen jiným systémem, kdy v prvním kole volili přímo občané a nedosáhl-li nikdo nadpoloviční většinu, volil prezidenta parlament ze dvou nejméně úspěšných kandidátů.), 2001 (Arnold Rüütel), 2006 (Toomas Hendrik Ilves). Dne 29. 8. 2011 byl zvolen Státním shromážděním estonský prezident T. H. Ilves na druhé funkční období. § 79 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992. JAN FILIP: K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 61 p. 5.

³⁶Čl. 54 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949. Čl. 83. Ústavy Italské republiky z 22. 12. 1947.

Prezident americký je volen nepřímo skrze volitele, ale má velmi silné postavení. O USA se někdy uvádí, že prezident je volen v přímých volbách, není to však pravda. Jen není volen parlamentem. Voliči volí zvláštní volitele a ti teprve prezidenta. Obvykle je znám výsledek po zvolení volitelů, protože dopředu deklarují svou podporu určitému kandidátu a následně jsou právním obyčejem a v některých státech USA i psaným právem zavázáni tak skutečně učinit. Již se opakovaně stalo (1876, 1888, 2000), že zvolený kandidát získal více volitelů, byť měl méně hlasů voličů a v přímých volbách by neuspěl. Stalo se tak i r. 2000, kdy republikáni George Walkera Bushe získali méně hlasů voličů, ale více volitelů než demokraté.³⁷ Volitelé jsou většinou voleni za jednotlivé státy většinovým způsobem, kdy vítěz voleb získává všechny volitele za stát (mimo Maine a Nebrasku), a těsné vítězství republikánů na Floridě vedlo k tomu, že získali všechny volitele za Floridu. Na Floridě se volební bitva proměnila i v právní bitvu o správnost posouzení a započtení některých neplatných hlasů. Proto byl výsledek vyhlášení prezidentských voleb v USA v roce odložen. Floridský Nejvyšší soud nejprve nařídil přepočítávání hlasů v některých okresech, nakonec však Nejvyšší soud USA platnost voleb potvrdil.

Ještě méně je známa skutečnost, že americká ústava fakticky předpokládala volby prezidenta parlamentem. Volitelé totiž mají na volbu prezidenta jen jeden pokus. Navíc se neschází jako jeden sbor, ale v rámci členských států americké federace a nemohou se tedy domluvit namísto. Pokud nezíská kandidát na prezidenta absolutní většinu všech volitelů napoprvé, přechází právo volby prezidenta na Sněmovnu reprezentantů, jež zvolí prezidenta ze tří (do účinnosti 12. dodatku ústavy z roku 1804 dokonce z 5) kandidátů, kteří od volitelů dostali nejvíce hlasů. Sněmovna reprezentantů volí prezidenta tak, že všichni poslanci za jeden stát mají jeden hlas a ten je dán tomu, kdo v rámci této poslanecké skupiny z daného státu dostane více hlasů. To, že se tento přechod volby na Sněmovnu reprezentantů uplatnil jen při volbě Thomase Jeffersona 17. 2. 1801³⁸ a Johna Quincy Adamse v únoru 1825³⁹ je

³⁷Bush získal jen 47,9% hlasů, ale 271 volitelů. Demokrat Albert Arnold Gore získal 48,4% hlasů, ale jen 266 volitelů.

³⁸Volby volitelů roku 1800 skončily ziskem 73 hlasů volitelů pro Jeffersona a stejný počet byl pro Aarona Burra. Třetí John Adams obdržel 65 hlasů. Následně byl 17. 2. 1801 zvolen Jefferson prezidentem Sněmovnou reprezentantů až v 36. volebním kole. SCHÄFER, Peter. *Prezidenti USA*. Praha 1995, ISBN 80-204-0499-6, s. 45.

³⁹Volby volitelů roku 1824 skončily ziskem 99 hlasů volitelů pro Andrewa Jacksona, 84 pro Adamse, 41 pro Williama H. Crawforda a 37 pro Henryho Claye. Následně byl v únoru 1825 zvolen Adams prezidentem Sněmovnou reprezentantů, kdy získal podporu 13 států, Jackson 7 a Crawford 4. PETER

díky tomu, že první prezident George Washington neměl v první volbě 4. 2. 1789 ani ve druhé volbě 5. 12. 1792 protikandidáta a následně v USA vznikl systém dvou politických stran.⁴⁰ Kdyby bylo stran více, zpravidla by volitelé prezidenta nezvolili a volba by byla parlamentní. Americký systém je prezidentský, protože prezident plní i roli premiéra a má dominantní postavení v exekutivě, způsob jeho volby není určující. Obdobně přechází v případě nezvolení voliteli volba viceprezidenta na Senát, pokud nezíská nikdo absolutní většinu hlasů volitelů. Senátoři, volí jednotlivě podle osob, ne států, z 2 kandidátů, kteří získali největší počet hlasů. Pro zvolení je nutný zisk nadpoloviční většiny všech senátorů.⁴¹

Že stupeň pravomocí a způsob volby spolu nesouvisí,⁴² dokládají státy, které zavedly přímé volby prezidenta, aniž posílily jeho pravomoci. Příkladem je Slovensko, kde občané volí prezidenta od roku 1999,⁴³ kdy byly jeho pravomoci drobně změněny zavedením kontrasignace v oblasti vrchního velení nad ozbrojenými silami, amnestie a jmenování vedoucích diplomatických misí. Posílení pravomocí slovenského prezidenta se událo v roce 2011, kdy se nijak neměnila jeho volba.⁴⁴ Ve Francii generál Charles de Gaulle zavedl silné postavení prezidenta v roce 1958, jenž byl volen nepřímo zvláštní skupinou volitelů. Teprve o sedm let později došlo k přímé volbě francouzského prezidenta na základě ústavní změny z roku 1962,⁴⁵ aniž se měnily jeho pravomoci. I monarcha má různé pravomoci, byť mandát je dán nástupnickým právem. Švédský král je slabý, belgický král či lucemburský velkovévoda mají silnější postavení. To platí i pro jiné

SCHÄFER: *Prezidenti USA*. Praha 1995, s. 79 (Schäfer zde nepřesně uvádí „že se rozhodovalo podle států v Senátu“).

⁴⁰LEBEDA, Tomáš. Volební pravidla pro prezidentské volby, Komparativní analýza 142 zemí, in: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 29. SCHÄFER, Peter. *Prezidenti USA*. Praha 1995, s. 19, 23.

⁴¹12. dodatek z roku 1804 k Ústavě USA ze 17. 9. 1787. Původně se stal viceprezidentem ten, kdo měl druhý největší počet hlasů při volbě prezidenta.

⁴²To, že způsob volby a postavení prezidenta spolu přímo nesouvisí, uvádí i KYSELA, Jan. Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimity ústavního systému? In: *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 58. Chybně však řadí prezidenta Portugalska mezi nepřímo volené, když je volen přímo – čl. 121 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976. Rovněž Petr Fiala a František Mikš poukázali na to, že postavení hlavy státu v politickém systému nelze vztáhnout do jednoduché příčinné souvislosti se způsobem volby – FIALA, Petr, MIKŠ, František. Přímá volba prezidenta? *Proglas* 2000, no. 5–6, s. 1–3. HLOUŠEK, Vít, op. cit. 2008, s. 276.

⁴³Čl. 101 ods. 2 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 9/1999 Z.z.

⁴⁴Ústavní zákon č. 356/2011 Z. z. Prezident se fakticky stane dozorčím vlády, která ztratila parlamentní většinu. K naprosté většině svých pravomocí potřebuje taková vláda předchozí souhlas prezidenta.

⁴⁵Čl. 6 Ústavy Republiky Francie ze 4. 10. 1958 ve znění zákona z 6. 11. 1962 č. 62-1292. Ústavní změna byla schválena referendem.

orgány. Se zavedením přímé volby se nemusí měnit pravomoci prezidenta. Stejně jako nemusí mít způsob ustavení do funkce vliv na pravomoc hlavy státu, nemusí mít žádný vliv ani na její odpovědnost, ať již právní či politickou.⁴⁶

Přímá volba neoslabuje vliv politických stran jako takových. Jen v nich může vznikat více mocenských center, a to zvláště ve straně vládní okolo prezidenta a okolo premiéra. Příkladem je 5. Francouzská republika, kdy zavedením přímé volby chtěl Charles de Gaulle oslabit vliv politických stran, ale praxe ukazuje, že každý kandidát má za sebou silnou stranickou podporu a slovy Michela Perottiniho: „prezidencializace zavedení přímé volby hlavy státu nevedly k oslabení politických stran“.⁴⁷

3.1 Přímá volba dle změny z roku 2012

Volbu prezidenta vyhláší předseda Senátu, a není-li ho, předseda Poslanecké sněmovny. Volba se koná v mezidobí 60–30 dnů před uplynutím funkčního období úřadujícího prezidenta. V případě uvolnění funkce prezidenta pak do 90 dnů. Navrhovat kandidáta může skupina nejméně 20 poslanců nebo 10 senátorů anebo občan s podporou petice alespoň s 50 000 občany s volebním právem. Volba se koná systémem absolutní většiny. V prvním kole je zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu odevzdaných platných hlasů. Není-li tomu tak, postupují do druhého kola dva nejúspěšnější a v případě rovnosti hlasů i více kandidátů – např. získají-li kandidáti na 2. a 3. místě stejný počet hlasů. Druhé kolo se koná za 14 dnů po prvním. To je zbytečná odlišnost od většinového systému voleb senátorů. Není správné nedůvodně činit rozdíly v různých volbách, které se konají podle stejného systému, neboť to může mást voliče. Ve druhém kole je zvolen kandidát, který získal více hlasů. Je-li rovnost hlasů, vyhlásí se do 10 dnů nové volby. Odstoupí-li kandidát mezi prvním a druhým kolem či z jiného důvodu přestal být volitelný, postupuje místo něj kandidát na dalším místě. Tento způsob volby je mezi přímými volbami prezidentů v Evropě klasický.

⁴⁶KYSELA, Jan. Výkonná moc jako objekt změn Ústavy ČR. In: Vít Hloušek, Vojtěch Šimíček (eds.). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005, s. 64 p. 37.

⁴⁷PEROTTINO, Michel. Prezident republiky ve Francii. In: Miloš Brunclík, Miroslav Novák (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 149.

3.1.1 Nedostatky ústavní změny

Je možné zavést šestileté funkční období prezidenta, aby se volby konaly současně s částečnými volbami senátorů a střídavě s volbami krajskými anebo obecními, což zvýší volební účast a zlevní prezidentské volby. Při předčasném ukončení mandátu (úmrtí či abdikace prezidenta) by prezident mohl na zbytek funkčního období zvolit Parlament většinou přítomných poslanců a senátorů společně, přičemž ve druhém kole by ke zvolení stačila prostá většina přítomných.

Návrh nezměnil působnost Ústavního soudu, který je oprávněn rozhodovat o opravném prostředku o ověření volby poslance či senátora. Vhodné by bylo, aby nově mohl rozhodovat o opravném prostředku vůči rozhodnutí o neplatnosti volby prezidenta republiky. Nicméně jde o formální věc. Neboť i po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci se může na Ústavní soud kandidát, jehož volba byla Nejvyšším správním soudem prohlášena za neplatnou, obrátit formou ústavní stížnosti. Z povahy věci by jistě Ústavní soud rozhodoval o této ústavní stížnosti přednostně.

Problém s registrací prezidentských kandidátů na podzim 2012 byl využíván odpůrci přímé volby k volání po zrušení přímé volby. Ovšem při první volbě senátorů roku 1996 došlo také k problémům při registraci kandidátů. Několik kandidátů bylo odmítnuto Ústřední volební komisí. Například Jaroslav Šabata nebyl registrován, protože své občanství doložil občanským průkazem a ne osvědčením o státním občanství. Počinání Ústřední volební komise, která neuznala občanský průkaz jako doklad o státním občanství pro účely voleb, bylo nesmyslné. Kupodivu tuto hloupost potvrdil Nejvyšší soud. Až Ústavní soud zrušil toto rozhodnutí na základě ústavní stížnosti Jaroslava Šabaty, kterou jsem v jeho zastoupení jako advokát podal. Šabata a další dva kandidáti se mohli senátních voleb účastnit díky rozhodnutí Ústavního soudu, který jejich ústavní stížnosti proti odmítnutí registrace projednal přednostně. V případě Jaroslava Šabaty byla ústavní stížnost podána 11. 10. 1996 a již 15. 10. 1996 Ústavní soud uskutečnil jednání a rozhodl.⁴⁸ Když chce, jedná Ústavní soud rychle. Rovněž roku 2009, kdy Ústavní soud odňal občanům právo volit ve vyhlášených volbách, jednal přednostně.⁴⁹

⁴⁸Nález č. 104/1996 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (IV.ÚS 275/96).

⁴⁹Nález Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. (Pl.ÚS 27/09). ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem, *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 9-23.

Působnost Ústavního soudu jako volebního soudu první instance nebyla zavedena a neobsahoval ji ani vládní návrh vlády Vladimíra Špidly na zavedení přímé volby prezidenta v roce 2003.⁵⁰

4 ZÁVĚR

Zavedením přímé volby prezidenta se náš stát dostal mezi naprostou většinu republik, kde prezidenta volí přímo bez ohledu na to, zda jsou prezidentské, poloprezidentské či parlamentní. Jde o demokratizační proces posilování politických práv občanů, který započal bojem za přímé a rovné volební právo do dolních parlamentních komor, pokračoval bojem za přímé volby horních komor a za přímou a rovnou volbu samosprávných zastupitelstev.

AUTOR:

doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Veveří 70, 611 80 Brno, Česká republika, e-mail: zdenek.koudelka@mail.muni.cz

AUTHOR:

doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Veveří 70, 611 80 Brno, Czech Republic, e-mail: zdenek.koudelka@mail.muni.cz

⁵⁰Vládní návrh změn Ústavy z roku 2003, tisk Poslanecké sněmovny 349, 4. volební období. Návrh připravil a v prvním čtení Poslanecké sněmovně uvedl místopředseda vlády Pavel Rychetský.