

262/2



SENÁT

PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

8. funkční období

262/2

USNESENÍ

*Stálé komise Senátu
pro Ústavu České republiky
a parlamentní procedury
č. 9 ze dne 31. ledna 2012*



**SENÁT
PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY**

8. FUNKČNÍ OBDOBÍ

STÁLÁ KOMISE SENÁTU PRO ÚSTAVU ČR A PARLAMENTNÍ PROCEDURY

9. USNESENÍ

z 12. schůze, konané dne 31. ledna 2012,

ke stanovisku k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk 262)

Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury

- I. schvaluje** stanovisko k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk 262), které je obsaženo v příloze tohoto usnesení;
- II. pověřuje** předsedkyni komise, aby předložila toto usnesení předsedovi Senátu a seznámila s ním všechny senátory.

Jiřina Rippelová v.r.
předsedkyně komise

Stanovisko
Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury
k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb.,
Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
(senátní tisk 262)

I. Úvodní poznámka

Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury (dále je „ústavní komise“) byla v roce 1998 zřízena především z důvodů procesních. Přesněji řečeno, kvůli výhradám Senátu vůči takovému přístupu ke změnám ústavního pořádku, který hrozil jeho stabilitě a vyváženosti. V nejistém světě s dávno zapomenutou hodnotou stability právního řádu má alespoň relativně neměnná Ústava představovat pevný bod, k němuž se upíná ústavní a politická praxe. Vědomí neměnnosti ústavního textu rovněž přispívá k pocitu politických mocí, že se mají před majestátem Ústavy sklonit, neboť ta představuje rámec a měřítko jejich jednání. Ztratí-li Ústava atribut neměnnosti, stává se z rámce aktivit politických mocí součástí těchto aktivit.

Má-li být nicméně Ústava měněna, doporučovala ústavní komise setrvale přístup komplexní, v jehož rámci by byly probírány všemožné relevantní náměty a diskutovány ve vzájemných souvislostech. Jedině tak se dá předejít rozkolísání Ústavy, narušení její systematiky, zanesení rozporů. Tento názor vtělila i do samostatného usnesení ke způsobu projednávání změn ústavního pořádku ČR z března 2000. Jako legitimní výjimky z komplexního přístupu byly akceptovány novelizace související se vstupem ČR do NATO a do EU, a to jednak kvůli jejich specifčnosti, jednak vzhledem k obsáhnutí uceleného tématu.

Zvláště příprava tzv. euronovely Ústavy byla oceňována i kvůli metodě: místopředseda vlády pro legislativu inicioval vznik pracovní skupiny představitelů poslaneckých a senátorských klubů, která se za součinnosti vybraných expertů opakovaně scházela až do dosažení shody. Bylo tím mj. symbolicky vyjádřeno, že změny Ústavy nejsou věcí politických stran, nýbrž parlamentních komor, které jsou v tomto případě postaveny naroveň.

V současnosti jsme bohužel svědky rozšíření pocitu, že Ústava je zákon jako každý, resp. lišící se pouze vyšší rigiditou. Podceňovány jsou dopady možných změn na koncepci Ústavy. Těžko si totiž jinak vysvětlit postup vlády, která během svého funkčního období předložila či předložit zamýšlí dílčí návrhy na zavedení přímé volby prezidenta republiky, změnu působnosti NKÚ, tzv. konstruktivní vyslovení nedůvěry vládě, přímou volbu starostů a tzv. finanční ústavu a dále hodlá do Ústavy zasáhnout v důsledku přijetí ústavních zákonů o referendu o vstupu do eurozóny a o obecném referendu. Jen z iniciativy vlády by se Ústava měla změnit sedmkrát – pak se ale stane postmoderně tekutou. Přitom přímá volba hlavy státu v sobě zahrnuje dispoziční posunu k poloprezidentskému režimu, zatímco konstruktivní vótum nedůvěry k tzv. kancléřskému modelu. Nevíme-li, jakým směrem chceme, aby nás ústavní změny vedly, je lepší nevydávat se na cestu.

Předběžné debaty o návrzích ústavních změn se buď nekonají, anebo se konají na platformě politických stran, a nikoliv parlamentních klubů. Dokládá to ztrátu respektu vůči Senátu, jehož hlavním posláním původně mělo být strážení stability ústavního pořádku.

II. Obecně k přímé volbě prezidenta České republiky

Ústavní komise jednala o přímé volbě prezidenta republiky mnohokrát, v roce 2011 rovněž uspořádala spolu s ústavně-právním výborem Senátu tematickou konferenci s blokem politologickým a konstitucionalistickým. Třikrát zaujala stanovisko k vnitrosenátním podnětům k zákonodárné iniciativě Senátu (usnesení č. 9 z 3. července 2002, usnesení č. 3 ze 14. března

2003, usnesení č. 13 z 16. října 2008). Ve svých usneseních poukazovala na absenci věcných důvodů k provedení takto významné ústavní změny, resp. na nedomyšlení jejích důsledků v posílení prezidenta, oslabení vlády, ztrátě významné kompetence Senátu (v nyní posuzovaném návrhu nadto Senát neztrácí pouze kompetenci volit prezidenta republiky, ale také monopol na podání ústavní žaloby, když má být napříště vázán na přivolení Poslanecké sněmovny, které stačí ke zmaření senátního návrhu pouhá nečinnost) apod.

Klíčovým argumentem zastánců přímé volby v minulosti i nyní bylo přání voličů. Jde však o to, proč chtějí občané prezidenta republiky volit přímo. Je docela dobře možné, že s tím spojují jeho vůdčí roli v ústavním systému, tedy představu, že jimi zvolený prezident bude v ČR vládnout. Takovýto koncepční posun k poloprezidentské formě vlády však nikdy nebyl navrhován. Naopak, mnozí zastánci přímé volby jsou současně kritiky aktivních vstupů obou dosavadních prezidentů republiky do politických procesů, případně extenzivní interpretace prezidentských kompetencí: přímá volba má však potenciál počet a razanci takových zásahů zvýšit a nadto je legitimizovat odkazem na silný mandát od občanů.

Správný postup by měl být takový, že je formulováno politické zadání změnit způsob volby hlavy státu, které experti rozvedou tak, aby nepůsobilo proti funkčnosti systému. V tomto případě však zadání bylo i řešením: nezměnit nic mimo způsobu volby.

Také proto ústavní komise uspořádala anketu mezi ústavními experty ze všech čtyř právnických fakult. K dispozici má 16 vyjádření, z nichž tři považují přímou volbu za důvodnou a žádoucí (prezident bude vždy zvolen, což při parlamentní volbě nastat nemusí; přímá volba prezidenta neposiluje; zvyšuje se zapojení občanů v politických procesech; omezuje se moc politických stran). V ostatních stanoviscích najdeme v různé míře naléhavosti varování před

- a) vychýlením rovnováhy mezi mocemi – přímý mandát v kombinaci s dosavadními prezidentskými kompetencemi a tradicí tolerance vůči jejich rozšiřujícímu výkladu zakládá možnost vzniku „prezidentské moci“, konkurující vládě a v menší míře též Parlamentu, který ztratí monopol přímé demokratické legitimacy;
- b) přímo legitimovaný prezident nebude mít jiné možnosti mocenského působení, než omezování jiných ústavních orgánů, zejména vlády, v našem systému už tak dosti slabé; nemá pozitivní kompetence, protože to vzhledem k jeho dosavadní roli v ústavním systému není nutné ani vhodné (např. nemá právo zákonodárné iniciativy);
- c) zmnožuje se počet přímých voleb (již nyní Poslanecká sněmovna, Senát /2 kola/, Evropský parlament, krajská zastupitelstva, obecní zastupitelstva), takže se ČR ocitne ve stavu téměř trvalé volební kampaně – oslabí to schopnost vlády vládnout ve stálé obavě ze ztráty voličské podpory a nejspíše sníží i voličskou účast;
- d) prezidentské volby budou svědčit kandidátům negativně se vyhraňujícím vůči vládě, resp. vládní sněmovní většině – nemohou slibovat o mnoho více, než čemu zabrání; budou-li slibovat více, budou voliči nutně zklamáni, ledaže by k plnění volebních slibů byly využívány vazby k politickým stranám (kdyby prezident mohl snadněji rozpustit Poslaneckou sněmovnu, mohl by vyvolat volby za účelem opatření si silného politického zázemí, jehož prostřednictvím by sliby splnit mohl);
- e) volební kampaň vyžaduje finanční a organizační zajištění, kterým disponují především politické strany, takže naděje na oslabení moci politických stran se nejspíše ukáže nedůvodnou; naopak parlamentní volba *T. G. Masaryka*, *E. Beneše* nebo *V. Havla* ukazuje, že volba parlamentní nemusí vést ke zvolení kandidátů stranických.

Některá stanoviska též poukazují na fakt, že je-li předmětem kritiky podoba stávající prezidentské volby, má být pozornost věnována úpravě jejích organizačních a procesních parametrů např. v tzv. stykovém zákoně, případně konstrukci třetího kola volby (vítězství kandidáta s nejvyšším počtem hlasů), a nikoliv zásadní změně Ústavy.

III. Konkrétní připomínky k návrhu změny Ústavy

Základní připomínka je patrná již z předchozího textu. Předkladatel si patrně vůbec nepoložil otázku, co s rolí prezidenta republiky v ústavním systému přímá volba učiní, případně si ji položil a zodpověděl negativně. Zjevně také necítil potřebu zabývat se institucí prezidenta republiky celistvě, proto neřeší to, nač dlouhodobě upozorňují akademické analýzy, politická praxe, případně judikatura Ústavního soudu.

1. Ke způsobu volby (čl. 56 Ústavy)

Zvolený model volby požadavkem absolutní většiny odevzdaných hlasů zřejmě nejlépe odpovídá účelu, tj. vygenerování reprezentanta státu jako celku. Systematika navrhovaného čl. 56 Ústavy je však poněkud nepřehledná, když se začíná detailním popisem kol volby, zatímco až posléze je patrné, kdo kandidáta navrhuje, kdo volí, kdo volby vyhlašuje. Čl. 56 ostatně mohl být obecnější a ponechat řešení dílčích problémů prováděcímu zákonu, který však vůbec nebyl Parlamentu předložen, ač je pro posouzení detailů volebního procesu a jeho soudního přezkumu značně podstatný.

Kriticky je třeba se pozastavit především u čl. 56 odst. 4, který předpokládá možnost konání druhého kola volby i s jediným kandidátem. V takovém případě by se však o volbu jednalo pouze při možnosti odevzdávat vedle hlasů „pro“ i hlasy „proti“, jinak vůbec o volbu nejde, protože tu chybí možnost výběru (kandidát nemůže být nezvolen, i kdyby byl pro něj odevzdán jen jediný platný hlas). Bylo by proto lépe stanovit, že v situaci, kdy pro druhé kolo zbyl jediný kandidát, se považuje za zvoleného, čímž se mj. ušetří část finančních nákladů.

Tvrzení důvodové zprávy ve prospěch předsedy Senátu jako osoby vyhlašující volby kvůli kontinuální existenci Senátu je značně relativizováno v čl. 56 odst. 9, který explicitně předpokládá možnost uprázdňení funkce předsedy Senátu a zavádí jeho substituci předsedou Poslanecké sněmovny. Stávající dikce Ústavy přitom substituci předsedy Poslanecké sněmovny jako osoby svolávající společnou schůzi ke zvolení i složení slibu prezidenta republiky nikterak neřeší. Kdyby měla Ústava obsahovat pravidla pro to, co kdo udělá, když to neudělá někdo jiný, zcela se rozpadne.

2. Konstrukce práva milosti (čl. 62 a 63 Ústavy)

Je zřejmé, že právo milosti je v kontextu přímé volby citlivé, neboť se může stát dílčím motivem financierů prezidentské volební kampaně (ochrana před trestním stíháním). Některá z odborných vyjádření nicméně považují rozdělení režimu milostí mezi kontrassegnované a nekontrassegnované za nežádoucí (mluví se dokonce o korupčním prostředí dohod mezi prezidentem a vládou) a proto doporučují oprávnění nařídít, aby se trestní stíhání nezačalo, resp. aby se v něm nepokračovalo, úplně zrušit.

3. Vypuštění odkazů na referendum (čl. 62 a 87 Ústavy)

Vzhledem k tomu, že Ústava v čl. 10a odst. 2 obecně předpokládá možnost konání referenda v procesu ratifikace mezinárodní smlouvy, kterou se přenášejí pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci, bylo by možná lepší odkazy zobecnit. Navrhuje-li se nyní jejich vypuštění, velmi pravděpodobně se v případě nějakého jiného referenda budou opět doplňovat.

4. Trestní odpovědnost prezidenta republiky (čl. 65 Ústavy)

Navrhuje se jednak zrušit doživotní trestní imunitu pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce prezidenta, jednak změnit textaci čl. 65 odst. 1. Obě změny jsou sporné.

Pokud jde o onu změnu textace, neříká nic jiného než, že prezidenta republiky nelze po dobu, kdy je prezidentem republiky, stíhat. Avšak prezident republiky je prezidentem republiky pouze po dobu výkonu funkce; pak už samozřejmě prezidentem republiky není. Změna je tudíž zcela zbytečná. Stejně tak bychom mohli výkon pravomocí prezidenta republiky vázat jen na dobu, kdy je ve funkci, atd.

Druhá změna je věcná, avšak pochybná. Má-li v ústavních řádech někdo širokou imunitu, bývají to hlavy státu (projevuje se v tom monarchické dědictví osobní nedotknutelnosti). V ČR paradoxně nastává situace, kdy je imunita omezena hlavě státu, nikoliv však poslancům, senátorům a soudcům Ústavního soudu. Může to být možná odůvodněno odlišnou povahou imunity zmíněných osob (indemnita a procesní exempce), tzn. že o případném stíhání prezidenta republiky nemá kdo rozhodnout, ale je otázkou, zda toto odlišení bylo motivem navrhovatelů. Řešení je v zásadě trojí: buď zrušit imunitu poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu podle vzoru navrhovaného u prezidenta republiky, nebo upravit možnost trestního stíhání prezidenta republiky, pokud daly souhlas obě komory Parlamentu, anebo ponechat konstrukci prezidentské imunity beze změny.

5. Ústavně-právní odpovědnost prezidenta republiky (čl. 65 Ústavy)

Prezident republiky je dosud odpovědný výlučně za velezradu, jejíž definici najdeme v zákoně o Ústavním soudu: „*Velezradou pro účely tohoto zákona rozumí se jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.*“ Za velezradu prezidenta republiky žaluje Senát před Ústavním soudem.

Novela Ústavy odpovědnost prezidenta stanoví za „*velezradu nebo hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku*“. Zatímco velezrada je nově definována přímo v ústavním textu, vymezení hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku bylo přenecháno ústavní praxi, zejména úřadku Ústavního soudu. Zřejmé ovšem je, že spáchání velezrady je rovněž porušením Ústavy, dozajista hrubým; pro vytknutí Ústavy z kontextu ústavního pořádku není žádný zvláštní důvod. Nová formulace je proto poněkud matoucí. Sám pojem „velezrada“ je obalen řadou kontextů, které činí jeho užívání problematickým, proto by bylo lépe jej v Ústavě zrušit a ponechat jen vymezení skutku.

Věcně je proto třeba zvážit, zda činit prezidenta odpovědným jen za to, co odpovídá nynějšímu vymezení velezrady, anebo i za jiné skutky. Podle toho by tak jeho odpovědnost mohla být stanovena za „*jednání směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu*“, případně též za „*jiné hrubé porušení ústavního pořádku*“, anebo jen za „*hrubé porušení ústavního pořádku*“ (zahrnuje i dosavadní velezradu). Pravdou ovšem je, že sousloví „hrubé porušení ústavního pořádku“ vyvolalo pro svou neurčitost (a tudíž zneužitelnost) kritiku v četných odborných vyjádřeních.

Mnohem závažnější než trochu nejasné rozšíření právní odpovědnosti prezidenta republiky však je ztížení podmínek pro podání ústavní žaloby. Místo dosavadní většiny přítomných senátorů se stanovuje požadavek tří pětin přítomných senátorů a tří pětin všech poslanců. Takto kvalifikované většiny by byly odůvodněné, kdyby důsledkem hlasování komor Parlamentu bylo odvolání prezidenta republiky z funkce, nikoliv však podání žaloby, o níž rozhoduje Ústavní soud. Vzhledem k předpokládaným vazbám prezidenta republiky na politické strany (vždy jej někdo podporuje, případně vždy někomu vyhovuje, co právě dělá) se výrazně snižuje pravděpodobnost, že by ústavní žaloba kdy byla podána. Fakticky se tak prezident

republiky může stát nepostižitelným, resp. neodvolatelným, na což upozorňují téměř všechna expertní vyjádření jako na největší vadu předloženého návrhu.

6. Koncepce náhradního výkonu pravomocí prezidenta republiky (čl. 66 Ústavy)

V jednom z odborných vyjádření byl čl. 66 s jeho výčty písmen označujících pravomoci přecházející tu na předsedu vlády, tu na předsedu Poslanecké sněmovny nebo na předsedu Senátu, prohlášen za nejméně srozumitelné ustanovení Ústavy. Jiné vyjádření doporučuje navázat na nově definovanou roli předsedy Senátu v procesu volby prezidenta republiky úpravou, podle níž pravomoci prezidenta republiky v době uprázdnění úřadu či nezpůsobilosti k výkonu funkce přecházejí právě na předsedu Senátu. Odpovídalo by to ostatně i zavedenému protokolárnímu pořadí a některým zahraničním vzorům, o něž se opíral Senát při zpracování svého staršího rozsáhlého návrhu novely Ústavy z roku 2001 (sněmovní tisk 1134). Pravidlo by bylo jasné, s malým rizikem zneužití, neboť by se jednalo jen o výkon dočasný (záhy následující volby s jistě zvoleným prezidentem) a fakticky kontrolovaný většinou senátorů, kteří by mohli případný exces postihnout změnou v osobě předsedy Senátu.

7. Neřešené problémy

V odborné veřejnosti existuje dlouhodobá shoda nad neobvyklostí výlučného jmenování Bankovní rady ČNB pouze prezidentem republiky. Bez pojistných mechanismů může prezident republiky její členy vybírat zcela libovolně, aniž by za to kdokoliv odpovídal. Při zavedení přímé volby se navíc může jmenování Bankovní rady ČNB stát – podobně jako institut milostí – předmětem zájmu potenciálních financierů volební kampaně (ČNB vykonává dohled nad celým finančním trhem). Podobným rizikům by se mělo čelit zavedením souhlasu Senátu ke jmenování členů Bankovní rady v souladu s doporučeními některých expertů a v souladu s výše zmíněným senátním návrhem novely Ústavy z roku 2001. Odpovídalo by to ostatně i modelu jmenování soudců Ústavního soudu.

Zavedení souhlasu vlády (kontrasignace) se příliš vhodným nezdá, protože by se zvyšoval vliv vlády na centrální banku; totéž platí pro Poslaneckou sněmovnu, v níž má vláda – dle logiky fungování parlamentního systému – zásadně většinu. Na rozdíl od vlády Senát žádnou ucelenou představu o hospodářské politice nemá, takže ji ani nemůže promítat ve svých personálních preferencích.

Jinou otázkou je, zda zavedení přímé volby nepromítnout ve vytvoření „pístu“, kterým by unikál přetlak vyvolaný hrozícím střetem prezidentových politických aspirací a jeho kompetenčním katalogem. Např. zavedení práva zákonodárné iniciativy by umožnilo prezidentovi formulovat své politické představy pozitivně, a nikoliv pouze negativně, tj. zabraňováním cizím aktivitám. Jde ovšem o koncepční posun v roli prezidenta republiky v parlamentní formě vlády.

Některá odborná vyjádření upozorňují také na nežádoucí absenci odvolatelnosti přímo voleného prezidenta republiky lidovým hlasováním, protože při tomto způsobu volby vzrůstá riziko výkonu pravomocí, který sice nebude protiústavní, avšak povede k nefunkčnosti ústavního systému.

IV. Závěrečné shrnutí:

1. Přímá volba prezidenta republiky nepředstavuje řešení žádného z problémů, které český ústavní systém má.
2. Přímá volba prezidenta republiky hrozí rozkolísáním ústavního systému, protože přímý mandát opřený o očekávání voličů nemůže být efektivně přetaven v realizaci volebního programu. Logika volebních cyklů nasvědčuje tomu, že volen bude

kandidát opozičně vyhraněný vůči vládě. Politické vymezování prezidenta se bude dít na úkor vlády, povede tedy k dalšímu snižování efektivity vládnutí v ČR. To nakonec může dále posílit rozčarování občanů.

- 3.** Bez ohledu na obecný postoj k přímé volbě hlavy státu je zřejmé, že předložený návrh vykazuje nedostatky koncepční i „technické“:
- a)** Razantním ztížením podmínek podání ústavní žaloby činí prezidenta republiky ve skutečnosti téměř právně neodpovědným, tj. neodvolatelným.
 - b)** Neřeší se stávající exces v kompetenčním katalogu prezidenta republiky, tj. jmenování důležité Bankovní rady ČNB bez součinnosti jiného ústavního orgánu.
 - c)** Návrh dostává prezidenta republiky do nerovného postavení vůči poslancům, senátorům a soudcům Ústavního soudu, když omezuje pouze jeho imunitu.
 - d)** Koncipuje se možnost druhého kola volby s jediným kandidátem, přičemž v takovém případě pojmově vůbec nejde o volbu.