

## **Způsob volby, pravomoci a postavení prezidenta republiky: názory veřejnosti versus ústavní praxe**

Daniel Kunštát

Postavení hlavy státu má v každém demokratickém systému specifický význam i různorodé mocenské a konstituční ukotvení. Je institucionálním i symbolickým vyjádřením suverenity státu, jeho „jednoty v různosti“ v kontextu pluralitní demokracie. Koncepční řešení jsou v rámci moderní demokratické ústavnosti velmi rozmanitá: v některých státech je hlava státu pouze symbolem ústavnosti a její pravomoci jsou buď zcela formální (Velká Británie), nebo velmi omezené (Spolková republika Německo, Rakousko). Za dané situace se zpravidla jiný orgán (premiér, kancléř) než hlava státu stává rozhodujícím ústavněmocenským reprezentantem státu. Naproti tomu v jiných zemích symbolické a ústavněmocenské vyjádření ústavnosti splývá v jedno – typickým modelem, kdy hlava státu je symbolem jednoty státu a zároveň nesmírně ústavně a mocensky silnou institucí, je prezidentský systém Spojených států (Blahož, Balaš, Klíma: 91-104). V ústavní a politické praxi moderních demokracií tedy existuje pestrá a velmi variabilní škála ústavních schémat, která oscilují na kontinuu mezi hlavou státu coby suverénem exekutivy (prezidentský systém) na jednom pólu a hlavou státu, jíž přísluší prakticky výhradně ceremoniální role bez jakýchkoliv arbitrárních funkcí, na pólu opačném.

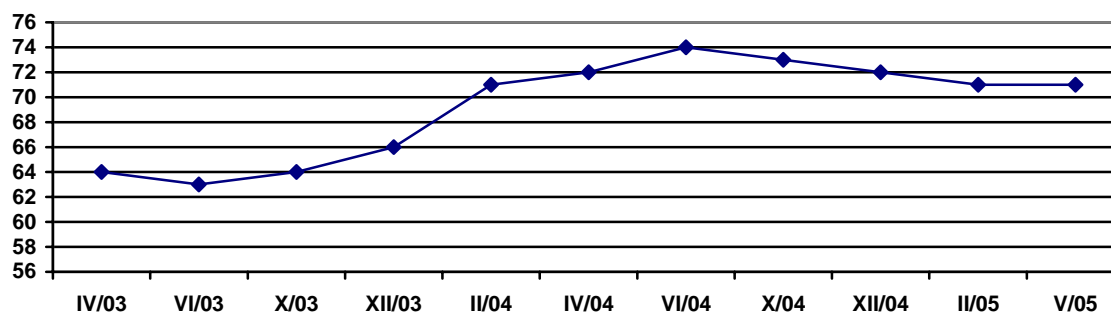
Přestože je Česká republika z ústavněprávního hlediska klasickou parlamentní demokracií a nikoli prezidentskou (či tzv. poloprezidentskou), současně na bázi Ústavy přiznává prezidentovi rozsáhlou imunitu a významná práva (zejména silné jmenovací pravomoci) prakticky vůči všem složkám mocenského systému. Prezident tedy rozhodně není jen formální hlavou státu a pouze jeho formálním reprezentantem. ČR je tedy parlamentní republikou, ovšem s významným postavením prezidenta republiky, jenž je nepřímo (parlamentem) voleným ústavním činitelem s velmi specifickým postavením a posláním. Role prezidenta je koncipována podle modelu parlamentní republiky, z něhož vychází i systematické zařazení úřadu prezidenta jako součásti výkonné moci<sup>1</sup>, nicméně je také orgánem *sui genesis*, tedy jakýmsi prostředníkem mezi mocemi a pomocníkem při řešení krizových situací (Gerloch, Hřebejk, Zoubek: 305 - 306).

Konstrukci českého parlamentního režimu odpovídá způsob volby prezidenta a jeho ústavní postavení. Prezident republiky (čl. 54 – čl. 66) je hlavou státu volenou Parlamentem a není mu z výkonu své funkce odpovědný a tudíž jím odvolatelný. Jeho neodpovědnost z výkonu úřadu je spojena s nezbytností kontrasignace (předsedou vlády nebo jím pověřeného člena vlády) jeho rozhodnutí. Relativně silná ústavní role české hlavy státu ovšem vyplývá také z jistých „autokratických“ principů zakotvených v Ústavě, kdy v některých oblastech není vázán na jiný ústavní subjekt, tj. ke svým rozhodnutím kontrasignaci nepotřebuje (jmenování funkcionářů České národní banky<sup>2</sup>). Neodvolatelnost prezidenta kombinovaná s některými nikoli nevýznamnými pravomocemi (právo jmenovat vládu a za jistých okolností rozpouštět poslaneckou sněmovnu) je i klíč k pochopení smyslu jeho zvláštní ústavní a politické role: měl by být prostředníkem či garantem kontinuity státní moci, a tudíž i představitelem identity a integrity státu, tedy určitou konstantou ústavního a politického systému.

Obecně je třeba konstatovat, že prezident jakožto hlava státu je v našem ústavním pořádku institutem konvenčním, opírajícím se o silnou masarykovskou tradici, přímo spojenou se vznikem samostatného státu Čechů a Slováků v r.

1918. Funkce prezidenta je do dnešních dnů národem tradičně vnímána s úctou a není pochyb, že jeho osobnost by měla být – a takto je také veřejným míněním do značné míry reflektována – jistým přirozeným svorníkem společnosti. V dané souvislosti není překvapivé, že prezident republiky je v polistopadových dějinách dlouhodobě nejdůvěryhodnější ústavní institucí (pro ilustraci připomeňme, že v posledním roce a půl hlavě státu pravidelně vyjadřují důvěru bezmála tři čtvrtiny oslovených občanů, graf 1).

Graf 1: Důvěra v prezidenta (v %)



Zdroj: CVVM

Úloha prezidenta při tvorbě a zachování politické stability, při komunikaci mezi parlamentními politickými stranami či při utváření občanské společnosti je nezastupitelná a zároveň mimořádná, takže se dokonce v mnoha směrech vyrovná jeho ústavním pravomocem. Jeho pozice tak nezávisí pouze a výlučně na ústavních člancích (či způsobu jeho volby). I v podmínkách parlamentního režimu dokáže prezident na základě politické situace v zemi (stranického systému, rozložení politických sil v parlamentu), historicko-společenských okolností, ale také osobností a charismatem, politickým talentem apod. výrazně ovlivnit své postavení. Prezident tak může za určité konstelace v českém politickém systému hrát důležitější roli, než jaká vyplývá z pouhé litery ústavních článků.

Jaké mají čeští občané představy o smyslu a parametrech ústavního a politického postavení prezidenta? A jak se tyto představy shodují s literou ústavy? Nejen na tyto otázky se pokusilo odpovědět šetření Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR, které se ve svých výzkumech mimo jiné opakovaně obšírně věnuje názorům veřejnosti na postavení prezidenta v politickém systému České republiky. Poslední šetření na dané téma bylo v rámci kontinuálního výzkumu Naše společnost 2005 uskutečněno v dubnu letošního roku<sup>3</sup>.

Nejen v odborných kruzích neutuchá intenzivní debata na téma vhodnosti stávající právní úpravy volby prezidenta, který je podle Ústavy (čl. 58 Ústavy) volen oběma komorami Parlamentu, a o případné možnosti přechodu k jeho přímé volbě. Stejně tak je nepřetržitě zvažována snaha o zpřesnění postavení prezidenta republiky, pokud jde o jeho vztah k ostatním ústavním orgánům, zejména vládě. Prvním a zároveň ve veřejném diskurzu svrchované frekventovaným tématem, které bylo sledováno, proto byly názory respondentů na to, jaký způsob volby prezidenta je podle jejich mínění nejvhodnější pro Českou republiku (tabulka 1).<sup>4</sup>

Tabulka 1: **Kdo by měl volit prezidenta? (v %)**

	duben 2002	únor 2004	duben 2005
parlament	20	16	23
širší shromáždění volitelů	12	11	11
všichni voliči	57	68	57

*procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“*

Zdroj: CVVM

Získaná data naznačují, že názory českých občanů do značné míry kolidují se současnou právní úpravou volby prezidenta. U veřejnosti jako celku i u všech významně zastoupených dílčích sociodemografických skupin populace je nejčastějším názorem, že prezidenta republiky by měli volit všichni voliči. Pro přímou volbu se celkem vyslovilo 57 % dotázaných. Necelá čtvrtina respondentů (23 %) považuje za nevhodnější stávající způsob volby prezidenta parlamentem, 11 % vidí jako optimální volbu prostřednictvím nějakého širšího sboru volitelů. Ze srovnání s loňským šetřením vyplývá, že přímá volba má v současné době poněkud méně zastánců (v únoru 2004 šlo o 68 % respondentů). Naopak vzrostl podíl těch, kteří se vyslovili pro ústavně kodifikovanou volbu parlamentem (z 16 % v loňském roce na současných 23 %).

Šetření se dále zabývalo tím, jaký typ osoby je podle mínění veřejnosti nevhodnější pro výkon funkce prezidenta republiky (tabulka 2)<sup>5</sup>.

Tabulka 2: **Osoba vhodná pro výkon funkce prezidenta (v %)**

	duben 2002	únor 2004	duben 2005
člověk mimo politiku	19	12	19
politik mimo strany	37	35	41
člen strany	4	6	5
předseda strany	2	1	1
nezáleží na tom	32	41	30

*procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“*

Zdroj: CVVM

Výsledky ukazují, že největší část občanů (41 %) považuje za nevhodnějšího kandidáta pro výkon funkce prezidenta republiky osobu stojící mimo politické strany, přičemž asi pětina (19 %) dokonce preferuje člověka, který nikdy nebyl v politice. Stranického kandidáta za optimální variantu naopak pokládá 6 % dotázaných, a to včetně 1 % těch, kteří za nevhodnější osobu považují předsedu politické strany. Asi třetina (30 %) dotázaných vyjádřila mínění, že nesejde na tom, zda uchazeč o post prezidenta republiky je či není spojen s některou politickou stranou.

Následující část výzkumu se zaměřila na obecné postoje veřejnosti k rozsahu pravomocí prezidenta republiky (tabulka 3)<sup>6</sup>.

Tabulka 3: **Pravomoci prezidenta by měly být... (v %)**

	duben 2002	únor 2004	duben 2005
rozšířeny	11	32	25
zachovány	41	52	56
zúženy	35	9	11

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“

Zdroj: CVVM

Z přehledu v tabulce je zřejmé, že více než polovina dotázaných (56 %) zastává názor, že by pravomoci prezidenta měly být zachovány ve stávajících limitech. Přesně čtvrtina respondentů se vyslovila pro rozšíření prezidentských pravomocí, podle asi desetiny (11 %) oslovených občanů by naopak měly být zúženy. Bez zajímavosti jistě není porovnání s loňským šetřením: mírně ubylo zastánců rozšíření pravomocí prezidenta (v loňském roce dané stanovisko zastávala bezmála třetina dotázaných, v současné době se jedná o čtvrtinu).

Dále nás zajímalo, zda by se prezident podle mínění veřejnosti měl věnovat spíše řešení konkrétních problémů či obecnějším otázkám<sup>7</sup> (tabulka 4).

Tabulka 4: **Jakým otázkám se má prezident věnovat? (v %)**

	únor 2004	duben 2004
Měl by se trvale věnovat řešení konkrétních otázek	42	41
Měl by se věnovat řešení konkrétních otázek, ale jen ve výjimečných případech	34	36
Měl by se věnovat obecnějším otázkám morálky a podobně	21	21

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „nevím“

Zdroj: CVVM

Největší podíl respondentů (41 %) se domnívá, že český prezident by se měl věnovat řešení konkrétních otázek. Další více než třetina občanů soudí, že by se měl těmito otázkami zabývat pouze ve výjimečných případech. Necelá pětina dotázaných pak vyjádřila názor, že prezident se má zabývat především obecnějšími otázkami politické kultury, morálky a podobně.

Druhá část šetření konkrétněji reflektovala názory české veřejnosti na jednotlivé ústavní pravomoci prezidenta. Zjišťovány byly názory na postavení prezidenta vůči vládě (viz tabulku 5) a na jeho roli při jejím jmenování (tabulka 6), na možnost rozpouštět Poslaneckou sněmovnu a vypisovat nové volby (tabulka 7), na existenci a podobu práva veta (tabulka 8), na roli prezidenta při jmenování soudců Ústavního soudu (tabulka 9) a na postavení prezidenta v oblasti zahraniční politiky země (tabulka 10). Všechny tabulky obsahují srovnání s výsledky předchozích výzkumů.

Tabulka 5: **Postavení prezidenta vůči vládě<sup>8</sup> (v %)**

	duben 2002	únor 2004	duben 2005
nemá vůbec zasahovat do činnosti vlády	35	23	28
má zasahovat v omezené míře do činnosti vlády	49	61	56
má řídit vládu jako předseda	6	11	9

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“  
Zdroj: CVVM

Tabulka 6: **Role prezidenta při jmenování vlády<sup>9</sup> (v %)**

	duben 2002	duben 2005
jmenovat ministry podle vlastního uvážení	9	15
jmenovat ministry na doporučení premiéra	64	61
nemá ministry jmenovat	13	13

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“  
Zdroj: CVVM

Tabulka 7: **Pravomoc prezidenta rozpustit PS a vypsat nové volby<sup>10</sup> (v %)**

	duben 2002	duben 2005
nikdy	7	8
ve výjimečných případech vymezených Ústavou	72	63
kdykoli to podle něj vyžaduje politická situace	7	18

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“  
Zdroj: CVVM

Tabulka 8: **Právo zamítnout parlamentem přijatý zákon<sup>11</sup> (v %)**

	duben 2002	duben 2005
ano, s konečnou platností	15	27
ano, s možností přehlasování parlamentem	50	43
ne	14	17

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“  
Zdroj: CVVM

Tabulka 9: **Role prezidenta při jmenování soudců Ústavního soudu<sup>12</sup> (v %)**

	duben 2002	duben 2005
všechny soudce sám	10	19
všechny se souhlasem jiného ústavního činitele	44	36
část soudců, zbytek jiní činitelé	17	22
nemá jmenovat soudce ÚS	8	8

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“  
Zdroj: CVVM

Tabulka 10: **Postavení prezidenta v zahraniční politice země<sup>13</sup> (v %)**

	duben 2002	duben 2005
nemá se angažovat	6	6
může se angažovat ve směru udávaném vládou a ministerstvem zahraničí	65	54
má aktivně vystupovat nezávisle na vládě	15	26
má řídit zahraniční politiku	6	9

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“  
Zdroj: CVVM

Podrobnější analýza ukázala, že konkrétní prezidentské pravomoci mají ve všech zkoumaných případech relativně vyšší podporu mezi dotázanými, kteří si obecně přejí jejich rozšiřování, a mezi respondenty, kteří chovají důvěru k osobě současného prezidenta. Z hlediska politických preferencí se častěji jedná o voliče ODS.

Vedle některých již zmíněných pravomocí, které souvisejí s fungováním a povahou politického systému v ČR, jsme se naposledy v únoru loňského roku zajímali i o názory občanů na ty pravomoci prezidenta, které souvisejí s udělováním milostí či vyhlášením amnestií, se zmírňováním trestů odsouzeným a se zastavováním soudního řízení proti obviněným. V tomto kontextu podotkneme, že prezident disponuje podle Ústavy (čl. 62) právem – bez kontrasignace – odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem buď v individuálních případech (agraciace) nebo právem odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem plošně, tj. určitému okruhu pachatelů trestných činů (amnestie). V neposlední řadě má prezident právo zahlazovat odsouzení a právo nařizovat, aby se trestní stíhání nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo (abolice)<sup>14</sup>.

Tabulka 11: „**Domníváte se, že prezident ČR má mít pravomoc...**“

	udělit amnestii/milost odsouzeným osobám?“		zastavit soudní řízení proti obviněným?“	
	duben 2002	únor 2004	duben 2002	únor 2004
ano, samostatně	25	46	12	22
ano, jen se souhlasem	57	43	36	33
ne	14	9	43	38

procenta ve sloupci, dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“

Zdroj: CVVM

K pravomoci prezidenta udělit milost odsouzeným osobám se občané stavěli v naprosté většině (89 %) příznivě, i když necelá polovina z nich (43 %) chtěla, aby tyto pravomoci byly podmíněny souhlasem dalšího ústavního činitele. K možnosti prezidenta zastavit probíhající soudní řízení existovaly poněkud silnější výhrady, i když i zde podíl souhlasících alespoň s podmíněnou formou této pravomoci (55 %) převážil nad těmi, kdo to zcela odmítají (38 %).

Obecně lze konstatovat, že u sledovaných atributů se veřejné mínění většinou shoduje s ústavní úpravou postavení a pravomocí prezidenta (ovšem s podstatnou výjimkou způsobu jeho volby). „Silného“ prezidenta, který by byl fakticky rozhodujícím prvkem výkonné moci (jmenoval by a řídil vládu podle vlastního uvážení, řídil by zahraniční politiku země) a který by měl velmi silnou pozici i vůči moci zákonodárné (disponoval by právem kdykoli rozpustit Poslaneckou sněmovnu či právem absolutního veta vůči zákonům přijatým parlamentem), si občané přejí jen sporadicky. Relativně malou podporu má i výlučná pravomoc prezidenta jmenovat soudce Ústavního soudu<sup>15</sup>.

#### Literatura:

- Blahož, J., V. Balaš, K. Klíma 1998. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: CODEX.  
 Gerloch, A., J. Hřebejk, V. Zoubek 2002. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektrum.  
 Klokočka, V., 1996. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde.

Kysela, J. (ed.) 2003. *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia.  
Pavlíček V. a kol. 1999. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde.  
Polívková, Z. 1994. *Prezident v posttotalitním státě*. Praha: Všehrd.

---

<sup>1</sup> Ze systematického zařazení funkce prezidenta jakožto součásti moci výkonné plyne, že ústavním těžištěm této funkce je právě vztah s vládou.

<sup>2</sup> Názory veřejnosti na pravomoc jmenování guvernéra a členů bankovní rady ČNB jsou podrobněji rozvedeny v poznámce č. 12.

<sup>3</sup> Terénní šetření bylo realizováno 18. až 25. dubna 2005. Počet respondentů byl 1060, dotazován byl reprezentativní vzorek obyvatelstva ČR ve věku od 15 let na základě kvótního výběru.

<sup>4</sup> Otázka: „Který z běžně užívaných způsobů volby prezidenta je podle Vás nevhodnější? Volba parlamentem, tj. poslanci a senátory současně, volba širším shromážděním volitelů (např. poslanci, senátory a krajskými zastupiteli), nebo volba všemi voliči?“

<sup>5</sup> Otázka: „Jaký typ osoby je podle Vás nevhodnější pro vykonávání funkce prezidenta? Člověk, který nikdy nebyl v politice, politik, který není členem žádné strany, člen politické strany, předseda politické strany, nebo na tom nezáleží?“

<sup>6</sup> Otázka: „Myslíte si, že by měly být pravomoci prezidenta rozšířeny, zúženy, nebo by měly zůstat tak, jak je tomu nyní?“

<sup>7</sup> Otázka: „Má podle Vás prezident republiky zasahovat do řešení konkrétních problémů, nebo se má spíše věnovat obecnějším otázkám politické kultury, morálky a podobně? Měl by se trvale věnovat i řešení konkrétních otázek, měl by se jim věnovat, ale jen ve výjimečných případech, nebo by se měl věnovat obecnějším otázkám morálky a podobně?“

<sup>8</sup> Otázka: „Jaké postavení má mít prezident vůči vládě? Prezident nemá zasahovat do činnosti vlády, prezident má v omezené míře zasahovat do činnosti vlády, nebo prezident má řídit činnost vlády a předsedat jí namísto premiéra?“

<sup>9</sup> Otázka: „Jak má podle Vás prezident jmenovat vládu? Má jmenovat všechny ministry na základě vlastního uvážení, má jmenovat všechny ministry na základě doporučení budoucího premiéra, nebo nemá jmenovat členy vlády?“

<sup>10</sup> Otázka: „Za jakých okolností má mít prezident pravomoc rozpustit Poslaneckou sněmovnu a vypsat nové volby? Nikdy, jen ve výjimečných případech vymezených ústavou, nebo kdykoli sám rozhodne, že to politická situace vyžaduje?“

<sup>11</sup> Otázka: „Má mít prezident pravomoc odmítnout parlamentem přijatý zákon (tzv. právo veta)? Ano, s konečnou platností, ano, ale parlament by měl mít možnost toto veto přehlasovat početnější většinou, nebo ne?“

<sup>12</sup> Otázka: „Jak má podle Vás prezident jmenovat soudce Ústavního soudu? Má jmenovat všechny ústavní soudce na základě vlastního uvážení, má jmenovat všechny ústavní soudce se souhlasem některého z vysokých ústavních činitelů (např. premiéra nebo předsedy některé z komor parlamentu), má jmenovat pouze část ústavních soudců, např. třetinu, zbytek by byl jmenován jinými ústavními činiteli, nebo nemá jmenovat soudce ústavního soudu?“

<sup>13</sup> Otázka: „Jaké postavení má mít prezident v oblasti zahraniční politiky? Prezident se nemá angažovat v oblasti zahraniční politiky, prezident se může angažovat v oblasti zahraniční politiky, ale nesmí překračovat oficiální směr, který udává vláda a ministerstvo zahraničí, prezident má aktivně vystupovat v oblasti zahraniční politiky nezávisle na vládě, nebo prezident má řídit českou zahraniční politiku?“

<sup>14</sup> Zejména právo abolicie je v laických i odborných kruzích terčem určité kritiky. Někteří právní teoretici se domnívají, že toto právo nemá místo v demokratickém státě a považují ho za reziđuum z dob absolutních monarchií (viz např. J. Barák, K některým otázkám novelizace Ústavy České republiky, in: J. Kysela (ed.), *Deset let Ústavy České republiky*, Praha 2003).

<sup>15</sup> V šetření v dubnu 2002 byly analogicky zjišťovány také názory veřejnosti na pravomoci prezidenta jmenovat členy bankovní rady ČNB. Pouze 6 % respondentů se domnívalo, že prezident by měl mít možnost jmenovat všechny členy bankovní rady sám, 36 % preferovalo jmenování všech členů se souhlasem premiéra, 19 % považovalo za nejlepší, aby jmenoval část členů a zbytek jiní ústavní činitelé, 13 % by mu tuto pravomoc vůbec nepřisoudilo. (Otázka: „Jak má podle Vás prezident jmenovat členy bankovní rady České národní banky? Má jmenovat všechny členy i guvernéra na základě vlastního uvážení, má jmenovat členy bankovní rady na základě svého uvážení a guvernéra ČNB se souhlasem předsedy vlády, má jmenovat pouze část členů, např. třetinu, zbytek by byl jmenován jinými ústavními činiteli, nebo nemá jmenovat členy bankovní rady?“)