

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády

ze dne 21. července 2010 č. 539

Stanovisko

vlády k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 7)

Vláda na své schůzi dne 21. července 2010 projednala a posoudila návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 7), a vyjádřila s tímto návrhem zákona **nesouhlas** z těchto důvodů:

1. Návrh novely Ústavy ČR upravuje v základních rysech proces volby hlavy státu s tím, že „podrobnosti stanoví zákon“. Některé poměrně zásadní otázky volebního procesu však neupravuje a zřejmě se tak předpokládá jejich úprava v „prováděcím“ zákoně, což ale není podle názoru vlády v souladu s čl. 9 odst. 1 Ústavy, podle kterého Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Předkladateli zvolená relativně podrobná metoda ústavní úpravy volby hlavy státu (v porovnání např. s volbou poslanců a senátorů) si vyžaduje, jak vyplývá z níže uvedeného bodu, v Ústavě upravit i otázky, které by jinak mohl řešit zákon.
2. V návrhu novely Ústavy není především uvedeno, komu by se měly návrhy kandidátů na úřad prezidenta republiky podávat, ale pouze, kdo jeho volbu vyhlašuje (má to být předseda Poslanecké sněmovny), a nejsou příslušným způsobem upraveny i záležitosti soudního přezkumu. Pro srovnání lze přitom odkázat na stejnou skupinou poslanců souběžně předložený návrh ústavního zákona o celostátním referendu a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 8), kde je upraveno jak to, komu se návrhy na konání celostátního referenda podávají (prezident republiky), tak kompetence Ústavního soudu rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky o návrhu na vyhlášení celostátního referenda. Jak v případě přímé volby hlavy státu, tak v případě celostátního referenda půjde o hlasování v celostátním měřítku, a s tím související procesní postupy orgánů veřejné moci by proto měly být v zásadě shodné. Jinak není jasné, proč by např. kompetence k soudnímu přezkumu průběhu celostátního referenda měla náležet Ústavnímu soudu, zatímco pravomoc přezkumu voleb (a zřejmě i hlasování o odvolání z funkce) hlavy státu by měla připadnout (pravděpodobně) Nejvyššímu správnímu soudu tak jako v případě jiných celostátních voleb (podle důvodové zprávy se předpokládá novela soudního řádu správního).

Další věcí je, že navrhovaná novela Ústavy dává Ústavnímu soudu pravomoc rozhodovat o oprávněném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby prezidenta republiky, už ale nestanoví, který orgán by měl toto ověření provádět, to znamená, zda orgán moci zákonodárné (Parlament jako celek či některá z jeho komor) či např. Státní volební komise, a jakým způsobem. Rovněž toto je při zvolené relativně podrobné metodě ústavní úpravy volby hlavy státu (v porovnání s volbou poslanců a senátorů) záležitost, kterou by nebylo možné ponechat bez dalšího jen na zákonné úpravě.

3. Pokud by byl vyhlášovatelem voleb prezidenta republiky předseda Poslanecké sněmovny, jak je navrženo, měl by návrh novely Ústavy počítat i s případem, kdy tato funkce není obsazena, a upravit případnou substituci.
4. V důvodové zprávě není uvedeno, na základě jakých úvah byl navržen právě počet 50 000 občanů, jejichž podpisy budou nutné k návrhu kandidatury na úřad hlavy státu. Tento počet je přitom v procentuálním srovnání nižší než např. počet občanů, jejichž podpisy jsou nutné ke kandidatuře ve volbách do Senátu, nejde-li o kandidáta politické strany, či v podobném případě k podání kandidátní listiny v obecních volbách; přitom charakteru volby hlavy státu by spíše odpovídal počet podpisů, který by byl řádově vyšší či alespoň srovnatelný s jinými druhy voleb. Vláda v této souvislosti upozorňuje, že v souběžně předloženém návrhu ústavního zákona o celostátním referendu (sněmovní tisk č. 8) se pro podání návrhu na vyhlášení referenda vyžaduje petice podepsaná 200 000 občany, tedy počet čtyřikrát vyšší, což rovněž v návrhu zvolený počet 50 000 občanů činí obtížně obhajitelný.
5. Minimální možná lhůta 30 dnů od vyhlášení volby hlavy státu v případě uvolnění úřadu před koncem volebního období (čl. 56 odst. 5) je pro přípravu voleb z hlediska organizačně-technického zabezpečení jednoznačně nedostatečná (např. v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny se mají podle čl. 17 odst. 2 volby konat nejpozději do 60 dnů od rozpuštění).
6. Návrh v rámci úpravy průběhu volby hlavy státu reguluje případy, které prakticky nemohou nastat, a to rovnost hlasů v celostátním měřítku v jednotlivých kolech volby při celkovém počtu více než 8 mil. voličů (ani zákon o volbách do Parlamentu přitom neupravuje případ, kdy by ve volbách do Senátu získalo více kandidátů v prvním kole stejný počet hlasů, ač jde v tomto případě o situaci mnohem pravděpodobnější). V návrhu novely Ústavy naproti tomu není upraveno, jak postupovat v případě, kdy se kandidát mezi jednotlivými koly stane nevolitelným či se další kandidatury vzdá nebo kdy v důsledku těchto skutečností už žádný další kandidát pro postup do dalšího kola v pořadí není. V návrhu není řešen ani případ, kdy se bude o funkci prezidenta republiky ucházet pouze jeden kandidát (s touto možností počítá např. slovenská ústava, na kterou se přitom návrh často odvolává).

7. V návaznosti na soudní přezkum voleb prezidenta republiky návrh novely Ústavy nepočítá se situací, kdy soud prohlásí volbu (ex tunc) za neplatnou, resp. bude podán návrh na prohlášení volby za neplatnou. To znamená, že prezident republiky by neměl skládat slib a ujímat se tím úřadu dříve, než uplyne lhůta pro podání návrhu soudu na přezkum voleb, resp. bude-li takový návrh podán, dokud nenabude právní moci rozhodnutí o tomto návrhu.
8. Navrhovaný přesun pravomoci prezidenta republiky nařizovat, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, mezi kontrasignované pravomoci, není dostatečně odůvodněn svou nezbytností. Ostatně sama důvodová zpráva konstatuje, že nadužívání této pravomoci není aktuální problém. Argument, že její potenciální využití i v jednotlivých případech může ohrožovat ve veřejnosti důvěru v právo a fungování právního státu, tak vláda považuje jen za ryze teoretizující a spekulativní bez možnosti jeho empirické verifikace.
9. Zásadní pochybnosti vzbuzuje i navrhovaný přesun pravomoci jmenovat guvernéra a viceguvernéry České národní banky mezi pravomoci kontrasignované, což je v návrhu zdůvodněno tím, že Česká národní banka vykonává (také) státní správu, přičemž vrcholným orgánem výkonné moci je vláda. Česká národní banka je však v Ústavě v zájmu zajištění své nezávislosti postavena záměrně mimo výkonnou moc, a to podobně jako Nejvyšší kontrolní úřad, který v zákonem stanoveném rozsahu rovněž vykonává státní správu, aniž by byl součástí moci výkonné. Navrženou změnu pravomoci prezidenta republiky ve vztahu k vrcholným funkcionářům České národní banky vláda považuje nejen za odporující systematice Ústavy, ale i postavení a funkcím České národní banky.
10. Změny v kompetencích prezidenta republiky týkající se čl. 63 nejsou promítnuty do čl. 66 Ústavy, to znamená není především stanoveno, kdo by měl v případě uvolnění úřadu prezidenta republiky jmenovat guvernéra, viceguvernéry a další členy bankovní rady ČNB.
11. Pro přijetí usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu o návrhu na odvolání prezidenta republiky z funkce by podle názoru vlády měla být podobně jako v jiných státech, na které odkazuje důvodová zpráva, stanovena kvalifikovaná většina, neboť jde o zcela zásadní rozhodnutí, zvláště když bude prezident republiky volen v přímých volbách.
12. Samotný institut odvolatelnosti prezidenta republiky vláda považuje za sporný. Zřejmě jediným důvodem je podle důvodové zprávy skutečnost, že tak tomu je i v Rakousku a na Slovensku, jejichž ústavní systémy jsou podobné tomu v ČR. Není přitom nijak zdůvodněno, proč by jeho politická odpovědnost vůči voličům měla být „filtrována“ přes usnesení Poslanecké

sněmovny a Senátu, navíc pod sankcí rozpuštění Poslanecké sněmovny, pokud prezident republiky ze své funkce v referendu odvolán nebude. Pokud má tento institut vůbec existovat, přímé volbě by více odpovídalo, aby návrhy na odvolání prezidenta republiky z funkce mohli podávat jen ti, kdo ho do této funkce zvolili a jimž má být „odpovědný“.

13. Navrhovanou změnu upravující novou povinnost prezidenta republiky přijmout demisi jednotlivého člena vlády vláda považuje za zbytečnou. Vláda považuje za dostatečnou úpravu obsaženou v čl. 73 odst. 1 Ústavy. Jistě platí, že nikoho nelze nutit, aby vykonával jakoukoli funkci proti své vůli, takový případ však u člena vlády zatím nenastal a ani samotná důvodová zpráva žádný neuvádí.
14. Zbytečný je i návrh na stanovení „lhůty“ prezidentu republiky pro odvolání vlády, která nepodala demisi, ač byla povinna ji podat. Doplnění ustanovení čl. 75 Ústavy o slova „bez zbytečného odkladu“ přitom může znamenat spíše prodloužení doby pro splnění této ústavní povinnosti prezidenta republiky. Stávající ustanovení („prezident republiky odvolá vládu ...“) lze těžko vykládat tak, že by dávalo prezidentu republiky k tomuto kroku nějakou delší lhůtu, která by se navrhovanou změnou zkrátila. Spíše by se tím navodily pochybnosti ohledně těch ustanovení Ústavy, která rovněž počítají s konáním ústavních orgánů, aniž by nějakou lhůtu stanovila a aniž by současně stanovila, že se má postupovat bez zbytečného odkladu, jako např. čl. 74 Ústavy.
15. Vláda upozorňuje, že k návrhu novely Ústavy není připojen návrh předpokládaného „prováděcího zákona“ ani alespoň jeho teze, což výrazně ztěžuje možnost celkového posouzení navrhovaných změn, zejména když samotný návrh novely Ústavy neobsahuje některé instituty, které by spíše než do „prováděcího zákona“ patřily do Ústavy samotné.
16. Závěrem vláda uvádí, že na základě svého programového prohlášení připraví a Poslanecké sněmovně předloží návrh novely Ústavy, který bude rovněž obsahovat návrh na přímou volbu prezidenta republiky a který nebude obsahovat nedostatky, jimiž se vyznačuje tento poslanecký návrh.