

Posudek oponenta na diplomovou práci

Jana Brázdilová: „Jmenovací pravomoc prezidenta republiky podle Ústavy ČR a jejich komparace s ústavní listinou z roku 1920“

Diplomová práce vypracovaná Janou Brázdilovou má rozsah 96 stran, plus 6 stran příloh a 2 strany anglického shrnutí. Z tohoto hlediska splňuje požadavky kladené na diplomové práce. Opomenut není bohatý seznam použité literatury. V textu jsou uváděny odkazy na zdroje informací relativně skromně, zejména ve srovnání s počtem pramenů, z nichž autorka čerpala. Předložená diplomová práce má – s výhradou, která bude uvedena dále – vnější znaky, které by podobné dílo mělo mít. Práce je také, v rámci zvoleného pojetí, systematicky členěna.

Pojetí práce samo o sobě nemá v podstatě žádné nedostatky. Zlepšení, zejména co do přehlednosti práce, by bylo možné dosáhnout zvolením jiného uspořádání kapitol a jejich částí. To bude zmíněno podrobněji dále.

Celkově ve mně práce budí dojem určité nevyváženosti – zatímco v přibližně první polovině jsou často užity různě nepřesné formulace, respektive je věnována pozornost záležitostem relativně podružným a zásadnější věci jsou opomíjeny, druhá část práce je v téměř bez těchto nedostatků.

Konkrétní výhrady mohu uvést následující:

- Na str. 2 by bylo možná vhodnější nepoužít termín „parlamentní demokracie“, ale hovořit o „parlamentní formě vlády“. Zásadnější problém ale vidím v – pro mě – nesrozumitelné první větě po nadpisu. Není také zcela nesporné tvrzení, že trojdílnost moci je všeobecně pojímána jako podmínka demokracie. Výjimkami, snad potvrzujícími pravidlo, mohou být např. Švýcarsko (postavené na systému jednoty moci), Evropská unie (postavená na kombinaci horizontální a vertikální děly moci, kdy ale z horizontálního hlediska není moc dělena na klasické tři části) nebo třeba období Národního výboru na podzim 1918 v budoucí ČSR, eventuálně období 1918 – 1920.
- V rámci charakteristiky parlamentní demokracie je většina uvedených bodů přinejmenším sporná. První bod je v podstatě bez obsahu, protože připouští, že prvotní tvrzení také nemusí platit. Druhý bod by v případě, že by byl platný, vylučoval existenci menšinových vlád – přitom skandinávské státy s tímto uspořádáním velmi často pracují, podobně i ČR v letech 1996 – 2002. Ve třetím bodu je sporné, zda má premiér vždy významnější postavení a pravomoci, než ostatní členové vlády. V ČR by se toto tvrzení mohlo stát předmětem diskuze. Čtvrtý bod platí pouze tehdy, platí-li druhý bod. Co do pátého bodu si nejsem jist, zda se vláda s parlamentem dělí o právo politického rozhodování. Jiná bude zřejmě situace v případě většinové, jiná v případě menšinové vlády. Poslední šestý bod někdy platí, někdy ne.

V případě ČR neplatí ta část, kde se hovoří o vzájemné kontrole vlády a parlamentu, protože vláda parlament rozpustit nemůže.

- Sporné je na str. 3 také tvrzení o neodpovědnosti prezidenta republiky – např. v Rakousku může být ze své funkce odvolán, v Polsku může být postaven před Státní tribunál za porušení zákona při výkonu funkce.
- Tam, kde je na str. 3 řeč o možných důvodech pro konstrukci prozatímní ústavy tak, jak byla nastavena, by bylo vhodné doplnit, že se jednalo o organické pokračování a rozšíření systému, který oficiálně fungoval od 28. října 1918. Patrně tedy tehdejší reprezentace především pokračovala v tom, co fungovalo a co znala, aby nemusela na začátku řešit složité otázky, k nimž neměla ani dostatek informací.
- Jednu z nejasných, ale obsahově patrně významných formulací lze nalézt na str. 4. Z jakého důvodu „delší volební období /prezidenta/ vypovídá o slabší demokratické legitimitě“¹ Francouzský prezident volený na sedm let přímo patrně demokratickým deficitem netrpěl. Podle mého názoru by toto tvrzení mělo být zdůvodněno, protože může být významné, nebo do práce nemělo být zahrnuto.
- Na str. 5 by poznámka pod čarou č. 10 měla být rozšířena o ztrátu volitelnosti.
- Na str. 6 se ve výkladu poněkud ztrácím. Domnívám se, že by přehlednosti přispělo, kdyby byl důsledně odlišen případ uvolnění funkce prezidenta republiky od případu, kdy prezident republiky nemůže svou funkci ze závažných důvodů vykonávat.
- Na stejné straně je vhodné připomenout, že často připomínaná a „populární“ ústavní mezera, která by mohla vést v krajním případě k ústavní krizi, tedy neřešení přechodu pravomoci vyhlásit parlamentní volby v režimu podle čl. 66, odstranila 11. září 2009 novela Ústavy publikovaná pod č. 319/2009 Sb.
- Pokud se jedná o závěr oddílu na str. 8, jde o relativně zajímavou otázku, kterou by ale autorka neměla pouze vznést, ale když už jí zmíní, tak by jí měla také věnovat jistou pozornost. Je totiž sporné, zda je třeba doplňovat další pravomoci prezidenta republiky k výkonu náhradním způsobem. Možná se jedná o pravomoci relativně málo významné, nebo naopak tak významné, že by je měl vykonávat pouze prezident republiky, a nikoliv jeho zástupci.
- Na str. 11 se jedná o další nepřesnou formulaci – autorka píše, že se institut kontrasignace vyvinul v době přerodu absolutní v konstituční monarchii, aby vše o větu dále – pokud ne přímo popřela, tak alespoň zpochybnila, když správně uvádí kontrasignace v době vlády nezletilého Jindřicha III. v Anglii.
- Na str. 12 lze nalézt sporné hodnocení v tvrzení, že čím více pravomocí bez kontrasignace prezident má, tím je silnější. Domnívám se, že zde se jedná o projev ne zcela ujasněné koncepce práce. Pokud nás zajímá vztah prezident – vláda, potom uvedené tvrzení platí nesporně. Pokud nás ale zajímá pozice prezidenta republiky v rámci ústavního systému země,

¹ Obrátil jsem slovosled, aby věta v tomto kontextu neztratila smysl.

potom je toto tvrzení krajně sporné. Domnívám se, že z obecného pohledu je vcelku lhostejné, zda je prezident omezen kontrasignací nebo například schválením svého kandidáta Senátem. Jeho pozice je stejně slabá, liší se pouze forma – jednou je aprobace dána podpisem premiéra, jednou usnesením Senátu.

- K tvrzení na str. 17 v poznámce pod čarou č. 32 je třeba pro úplnost dodat, že polský prezident sice jmenuje soudce bez kontrasignace, ale kandidáty mu navrhuje Státní rada pro soudnictví (viz čl. 179 Ústavy Polské republiky)
- Závažnější nedostatek na str. 17 spatřuji v tom, že není učiněn ani pokus o *pozitivní* definici výkonné moci. Čtenáři, který nebude mít v tomto směru širší povědomí, zůstane podstata věci utajena, což je škoda, protože může tápat v tom, o čem se bude dále hovořit.
- Tvrzení, že mocí výkonnou jsou dle Ústavy rozuměny tři orgány – prezident republiky, vláda a státní zastupitelství, je asi neudržitelné. Proč státní zastupitelství? A když státní zastupitelství, tak proč ne i ministerstva a další úřady a samospráva??? Nebo naopak, je státní zastupitelství *vládou*, jestliže je zařazeno do takto označené pasáže textu? Tomuto problému se autorka mohla vyhnout, jestliže by sledovala obsah pojmu výkonná moc a nekladla důraz na formální označení a dělení textu Ústavy, které může vést k absurdním závěrům.
- Text na str. 20 – 24, ačkoliv by se mělo jednat o jednu z klíčových pasáží práce, je v jistém směru povrchní. Uvedu pouze jeden příklad, jakou typovou povrchnost mám na mysli. Autorka pouze konstatuje, že demise premiéra znamená demisi celé vlády. Toto tvrzení je pravdivé – nebo je za takové převážnou částí ústavních právníků přijímáno – v této práci by ale mělo být zdůvodněno. Podobně i jiné úvahy související s tím, kdo má být nominován na do funkce premiéra, kdy může prezident nominaci či jmenování odmítnout, podobně, zda a kdy může odmítnout demisi, atd.
- Text v polovině str. 25 přinejmenším zčásti vyvrací tvrzení – jak je naformulované – ze str. 20, že po volbách zpravidla prezident pověří určitou osobu sestavením vlády (aniž by tuto osobu jmenoval premiérem). Této otázce by také měla být věnována větší pozornost.
- Jistý rozpor je i mezi str. 29, kde autorka tvrdí, že v době 1. čs. republiky byl prezident při jmenování silnější, respektive dokonce měl volnou ruku, a mezi přelomem strany 27 a 28, kde hovoří o nutnosti kontrasignace takového aktu. Domnívám se, že druhé tvrzení je správné, i s ohledem na stanovisko Fr. Weyra v jeho učebnici Československé ústavní právo z roku 1937, kde na str. 190 dochází k podobnému závěru v tom smyslu, že uvedenou pravomoc zahrnuje do výkonu moci vládní a výkonné (vyžadující kontrasignaci). V práci by ale měl jako správný být označen pouze jeden z názorů.
- Z více důvodů je *krajně sporné místo* na str. 30, kde autorka tvrdí, bez bližšího zdůvodnění, že pravomoc uvedená v čl. 63 odst. 1 písm. g Ústavy se vztahuje pouze *na generály ozbrojených sil*. Podle mého názoru toto tvrzení nemůže obstát, protože Ústava žádné takové omezení neobsahuje, a jak jinde autorka uvádí, Ústavou svěřenou pravomoc patrně nelze zákonem omezit v smyslu okleštění. Tudíž, jestliže s generálskou hodností bude počítat služební hierarchie jiného sboru, než jsou ozbrojené síly, potom by jmenování či povýšení

mělo být pravomocí prezidenta republiky. *Je pravdou, že k závěru uvedenému v autorčině práci dochází na str. 462 VI. Sládeček v komentáři k Ústavě České republiky vydaného nakladatelstvím C. H. Beck v roce 2007. Bylo by však bezpečnější se na tento komentář odvolat, případně dokonce převzít zdůvodnění závěru prof. Sládečka.*

- Připomínka v předchozím bodu je o to důležitější, že sama autorka svůj (profesorův) závěr o stránku dále *zpochybňuje*, když hovoří o jmenování policejního prezidenta VI. Husáka generálem. Je obtížné přijmout, že policejní prezident by byl generálem, nebo i jen příslušníkem ozbrojených sil. Nakonec je této věci věnována ještě krátká pasáž na str. 78. Ta by ale měla být přesunuta do prostoru str. 30. *Přinejmenším se měla autorka pozastavit a nějak se vypořádat s tím, že existují hodnosti generálů také v rámci ozbrojených sborů², ale i záchranných sborů.³ A to zvláště, když kancelář prezidenta republiky⁴ se patrně přiklání k tomu výkladu, že pravomoc jmenovat a povyšovat všechny generály je založena přímo Ústavou v čl. 63 odst. 1 písm. g a nikoliv částečně na základě zvláštního zákona dle čl. 63 odst. 2 Ústavy.* Názor na tuto otázku lze mít jistě různý, měl by ale být odůvodněný. Z hlediska práce se jedná o jeden ze zajímavých a zásadních momentů, který neměl být opominut, protože souvisí s otázkou koncepce postavení prezidenta republiky v našem ústavním systému a způsobu, jakým je k této funkci přistupováno.
- Na str. 36 mi není jasné tvrzení, že odmítnutí jmenovat kandidáta soudcem z důvodu nesplnění zákonných předpokladů *nemusí být odůvodněno*. Domnívám se, že to je logicky vyloučené, protože bez základního odkazu na to, že důvodem odmítnutí je nesplnění požadavků zákona, nebude seznatelné, zda rozhodnutí mělo či nemělo být odůvodněné. Leda bychom přijali závěr, že bude-li rozhodnutí spočívat ve větě „odmítám jmenovat“, budeme dovozovat, že to je z důvodu nesplnění zákonných podmínek, a bude-li dán důvod, je to jiný případ. V praxi to zřejmě takto fungovat nebude a prezident uvede, že např. není splněna podmínka vzdělání, čímž ovšem své rozhodnutí odůvodní.
- Rád bych také uvedl, že i za prezidenta Havla docházelo k mnoha sporům o kandidáty na soudce. V podstatě všechny tyto spory ale byly vyřízeny neformální cestou, tedy tak, že prezident vybrané návrhy vrátil s tím, že tyto kandidáty jmenovat nemůže a bude tedy vhodné, aby je ministr spravedlnosti, respektive vláda, nepodávali. (Podobná situace ostatně byla také v Polsku – prezident Kwaśniewski postupoval stejně, jako např. Václav Havel. Tedy, že odmítal kandidáty neformálně a žádal soudcovskou samosprávu o jejich stažení. Ta mu také vyhovovala a žádný spor navenek v podstatě nepronikl.)
- Na str. 43 – 46 se nachází jiný sporný moment, a sice otázka, zda prezident musí jmenovat ústavním soudcem kandidáta, s nímž již vyslovil souhlas Senát. Je sice pravda, že dr. Wagnerová ve svém komentáři píše, že ano, ale její zdůvodnění je jen velmi obecné, ba

² Viz např. zde: <http://www.policie.cz/clanek/general-kvicala-odchazi-do-duchodu.aspx>

³ Viz např. zde: <http://www.hzscr.cz/clanek/nametek-generalniho-reditele-jmenovan-generalem.aspx> nebo zde: <http://www.hzscr.cz/clanek/generalni-reditel-generalni-reditel-hasijskeho-zachranneho-sboru-cr.aspx>

⁴ Viz např. zde: <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/rozhodnuti-prezidenta/jmenovani-odvolani-rozhodnuti-generalove-armady-a-policie-cr.shtml>

dokonce neurčité. Osobně je nepovažuji za nesporné a k této otázce se měla vyjádřit sama autorka práce, protože opět vypovídá o podstatě daného jmenování a postavení prezidenta vůbec.

- Die mého názoru je *neudržitelné* tvrzení ze str. 43, že za jmenování ústavních soudců nenese odpovědnost nikdo, protože tento akt nepodléhá kontrasignaci. Domnívám se, že odpovědnost nese ten, kdo jmenování schvaluje, a to je Senát. K této otázce se autorka měla také vyjádřit, respektive svůj závěr formulovat jinak, zvláště, když se touto otázkou zabývá na různých dalších místech.
- Na str. 44 považuji za zbytečné a nešťastné spekulativní tvrzení, co by se mělo dít, kdyby prezident jmenoval soudce Ústavního soudu bez souhlasu Senátu. Takový akt by zřejmě byl neplatný, tedy by nedošlo k platnému jmenování.
- Podobně na str. 49 je zcela bezpředmětná úvaha, co by se dělo, kdyby prezident jmenoval více místopředsedů Ústavního soudu, než kolik stanoví zákon. Proč neřešit i otázku, jaké důsledky by mělo jmenování např. dvou předsedů Ústavního soudu současně?
- Na str. 51 je poněkud nejasné tvrzení ohledně významu nálezu Pl. ÚS 17/06. Text ve mně budí dojem, že Ústavní soud tím, že zasáhl do autonomie soudů, jí omezil. Mám za to, že tato autonomie měla být spíše chráněna.
- Autorka na str. 63 hovoří o tom, že koncepce jmenování Bankovní rady bez jakékoliv kontroly je „více než vhodná“. Bohužel bez odůvodnění. Přitom se jedná o jeden z klíčových problémů této diplomové práce. Pouze připomenu jisté sporné momenty – je prezident republiky skutečně nadstranickým a nestranným činitelem? Nezávislost emisních bank byla (a je) zdůvodňována zájmem na stabilní monetární politice. Paradoxem je, že tato pravomoc byla ČNB na ústavní úrovni (ve formě úkolu) odebrána a fakticky je stále umenšována tím, jak je naše měna závislejší na euru. Výhledově bude tato pravomoc zcela potlačena, respektive přenesena na ECB. Přitom je ale ČNB také v postavení správního orgánu. Toto její postavení posiluje v přímé závislosti na tom, jak oslabuje její postavení coby faktické centrální banky státu. ČNB je tedy správním orgánem dohlížejícím na bankovní trh, ale také na trhy finanční a trhy s cennými papíry. Jedná se o trhy operující s tisíci miliard korun a správní dohled, tedy činnost spadající typově do *výkonné moci*, je prováděn orgánem bez politické odpovědnosti nebo alespoň bez vazby na orgán, který by případnou odpovědnost nesl zprostředkovaně. V této souvislosti je možné připomenout situaci z poloviny 90. let, kdy patrně ne zcela zvládnutý dohled nad bankovním trhem byl jednou z příčin pádu desítek bank. Ty byly posléze (částečně) sanovány ze státního rozpočtu. Vrcholným paradoxem potom bylo, když politicky i za tuto chybu (nejenom za ní) zaplatil tehdejší premiér a byl ve své funkci nahrazen... guvernérem ČNB. Připomněl bych také současnou situaci – v podstatě všechny relevantní politické strany jsou pro relativně brzké zavedení eura. Tedy všechny potenciální vlády mají zájem pracovat v tuto dobu i na tomto cíli. Prezident a Bankovní rada ČNB však spíše nikoliv. Je otázkou, zda zvláště v situaci, kdy se jedná o náš smluvní

závazek, je takový rozpor žádoucí. *Vše výše uvedené jsem napsal proto, abych ukázal, že toto téma nemůže být vyřízeno jednou krátkou větou bez odůvodnění.*

- Není nesporné ani tvrzení ze str. 69, že kontrasignace aktu jmenování velvyslance zajistí, že si prezident nemůže prosadit „svou“ osobu. Několikaměsíční spor nastal, tuším, v roce 2002 kolem jmenování Martina Palouše velvyslancem v USA, kdy prezident Havel odmítl jmenovat jakéhokoliv velvyslance, nebude-li Martin Palouš jmenován na uvedený post.
- Také v případě jmenování vysokoškolských profesorů (viz str. 75) došlo v několika případech k odmítnutí ze strany prezidenta republiky.

Pochyby ve mně budí práce s prameny, konkrétně na str. 37, kde uváděn názor prof. Pavlíčka a můj na odmítnutí jmenování kandidátů na soudce. Mám jistou pochybnost, zda autorka neměla uvést, že použité formulace převzala z pasáže, kterou napsal *VI. Sládeček v komentáři k Ústavě České republiky vydaného nakladatelstvím C. H. Beck v roce 2007*, konkrétně ze str. 465 – 466.

Domnívám se dále, že velmi rozsáhlé prameny, na které autorka v seznamu literatury odkazuje, by měly mít také svůj odraz v textu práce. Jmenovací pravomoci prezidenta republiky nepatří mezi nesporné záležitosti a různé rozdílné názory by v textu měly být zmíněny. Je však pravdou, že absence těchto zmínek může být dána tím, že v celé řadě věcí považovaných za sporné, autorka uvádí velmi stručné jednostranné zhodnocení, ale bez odůvodňování (jak již bylo konkrétně uvedeno výše).

Podle mého názoru uvedené nedostatky mají významný vliv na kvalitu práce a domnívám se, že jsou takového charakteru, že brání jejímu úspěšnému obhájení. Práci proto nedoporučuji k obhajobě.

Připravil: JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Praha, 15. května 2010.

