

Univerzita Karlova
Právnická fakulta
Katedra ústavního práva

Téma diplomové práce (název):

**POSTAVENÍ A ÚSTAVNÍ PRAVOMOCI PREZIDENTA
REPUBLIKY VE VZTAHU K SOUDNÍ MOCI**

Vedoucí diplomové práce:

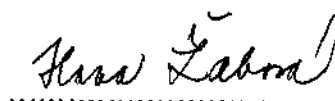
Prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.

Hana Žabová
Bulovka 4
464 01 Frýdlant

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila všechny prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 12. prosince 2006



Hana Žabová

Poděkování

Chtěla bych poděkovat vedoucímu mé diplomové práce Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. za pomoc při jejím vypracování a za věcné připomínky.

OBSAH

ÚVOD.....	6
1. SYSTÉM DĚLBY MOCI	9
2. MOC SOUDNÍ.....	11
2.1. Postavení moci soudní v ústavním systému ČR.....	11
2.2. Soustava soudů v České republice	14
2.3. Správa soudů a moc soudní	17
3. PREZIDENT REPUBLIKY JAKO HLAVA STÁTU A JAKO ORGÁN MOCI VÝKONNÉ.....	31
3.1. Postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR	31
3.2. Prezident jako součást moci výkonné a jeho vztah k vládě	32
3.3. Historie prezidentského úřadu u nás a prvorepubliková tradice v současném ústavním pořádku.....	42
3.4. Posilování postavení prezidenta republiky	46
4. POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY A JEHO KOMPETENCE VE VZTAHU K SOUDNÍ MOCI.....	50
4.1. Pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci dle Ústavy..	50
4.2. Pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci dle ostatních právních předpisů	55
4.3. Pravomoce prezidenta republiky v rozhodování o vině a trestu za trestné činy	59
4.4. Ústavní a zákonné pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k moci soudní v zrcadle časových proměn.....	68
5. JMENOVACÍ PRAVOMOCE PREZIDENTA REPUBLIKY VE VZTAHU K SOUDNÍ MOCI.....	70
5.1. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce.....	70
5.2. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat funkcionáře soudů	79
6. ZÁVĚR.....	88
SEZNAM LITERATURY.....	93

ÚVOD

Je-li některé z problematik oboru ústavního práva v poslední době věnována zvýšená pozornost, pak si trůufám tvrdit, že je to právě otázka postavení a ústavních pravomocí prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci, která je zároveň tématem i mé diplomové práce.

Je podkladem k zamyšlení, nakolik je tato situace vyvolána platným právním řádem České republiky, resp. platným zněním Ústavy České republiky a příslušnými zákony, nakolik je výsledkem aktuálního rozložení politických sil mezi relevantními osobami politického systému (byť by tomu tak býti nemělo) nebo zda je odrazem historických reminiscencí právní teorie první republiky. Je otázkou nakolik současnou polemickou diskusí na dané téma sjednocuje či naopak rozmělnjuje judikatura Ústavního soudu ČR.

Není mým cílem a ani nemůžte být, komplexní shrnutí a popis všech rovin daného problému, stejně jako není v mých silách nalézt jediné správné řešení, potažmo podat ten jediný správný výklad příslušných ústavních a zákonných ustanovení. Celému oboru práva je imanentní jeho proměnlivost a úzká spojitost s ostatními společenskými obory, politologií, sociologií a filozofií především a stejně tak je příznačná široká možnost různých interpretací a právních výkladů jednotlivých právních institutů a vztahů.

Stejně jako nelze říci, který právní výklad určitého zákonného pojmu je lepší či správnější, není ani mým cílem v této diplomové práci rozsoudit, která z polemizujících stran předmětné diskuse „má pravdu“.

Ve své diplomové práci, jejíž téma, jak je již uvedeno výše zní: „Postavení a ústavní pravomoci prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci“, bych svou pozornost chtěla zaměřit především ke dvěma v současnosti nejvíce diskutovaným problémům, kterými jsou pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, resp. pravomoc jmenovat soudce z řad justičních čekatelů s důrazem na novelu zákona o soudech a soudcích č. 192/2003 Sb.,

kteřou byla zvýšena věková hranice uchazečů o jmenování soudcem nezbytná jako předpoklad pro výkon této funkce.

Druhým stěžejním tématem mé diplomové práce je problematika pravomocí prezidenta republiky podle čl. 62 písm. e) a f) Ústavy, tzn. jmenovací a odvolací pravomoce prezidenta republiky jako představitele moci výkonné ve vztahu k funkcionářům příslušných soudů jako zástupcům moci soudní a zároveň i vykonavatelům určité správní činnosti v oblasti justiční správy.

I přes akcentaci výše uvedených témat bych však ve své diplomové práci chtěla zároveň poukázat na široký rozsah celkové problematiky vztahu moci soudní a výkonné v její obecné rovině. Bylo by dle mého názoru chybou zužovat diskusi o této problematice pouze na současné konflikty, které častěji než fundovaní právní odborníci a právní nauka vedou politologové a žurnalisté na stránkách ne odborného tisku.

Na rozpor, který vykřystalizoval mezi současným prezidentem České republiky a zástupci stavovské organizace soudců, potažmo mezi ním a určitými funkcionáři vyšších soudů, resp. Ústavním soudem ČR a který vyvolal diskusi i mezi širší právníckou veřejností by bylo zároveň chybou nahlížet pouze pod zorným úhlem současné platné právní úpravy bez znalosti a zhodnocení historických vztahů a dřívějších právních úprav, především těch prvorepublikových, neboť i jejich interpretace se stala jedním z argumentů této diskuse.

Ve své diplomové práci jsem se tedy pokusila zpracovat zvolené téma podle platných a účinných právních předpisů ke dni 31.10.2006, přičemž jsem se zaměřila především na platné znění Ústavy a příslušných zákonů. Z hlediska časového vymezení rozsahu této diplomové práce je proto rozhodující vznik samostatné České republiky 1.1.1993, potažmo nabytí účinnosti Ústavy tímto dnem. Bylo mou snahou danou problematiku zpracovat i s ohledem na změny ústavy a právních předpisů, které byly v období od vzniku samostatné České republiky do současnosti přijaty.

Z hlediska teritoriálního a věcného rozlišení popisované problematiky je pak určující území samostatné České republiky od jejího vzniku a ústavní a zákonný rámec platný pro toto území. Pro široký rozsah zvoleného tématu jsem ve své práci byla nucena rezignovat např. na komparativní pohled na danou problematiku ve vztahu k členským státům Evropské unie, který by byl jistě zajímavým a v mnohém přínosným.

Na úvod této diplomové práce bych chtěla stručně zmínit a charakterizovat systém dělby moci v právním státě s ohledem na čl. 2 Ústavy. V druhé části této práce jsem se pokusila vymezit postavení moci soudní v ústavním systému České republiky s důrazem na její základní atributy, především její nezávislost. V rámci tohoto bodu bych také chtěla poukázat na rozdělení výkonu moci soudní soudy obecnými a soudem ústavním s důrazem na roli ústavního soudu, kterou zaujímá i v rámci této diskuse. Závěrečná část tohoto bodu je pak věnována státní správě soudů, speciálně pak otázce správní činnosti jednotlivých představitelů soudní moci a mezím této činnosti při respektování principu vyváženosti jednotlivých státních mocí v demokratickém státním zřízení.

Třetí část diplomové práce je věnována postavení prezidenta jako zvláštní součásti moci výkonné a jako hlavy státu. V této části je daná problematika zpracována v obecné rovině s důrazem na platný ústavní pořádek České republiky, přičemž však bylo mou snahou zároveň se blíže seznámit s ústavním postavením prezidenta v rámci historického vývoje existence samostatné České, resp. Československé republiky. Zhodnocení názorů na postavení hlavy státu v období první republiky, přesněji v období let 1918 až do roku 1939 a dnes, spojené se srovnáním znění Ústavy a Ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb., může být dle mého názoru, v právě probíhající debatě přínosem i vzhledem k judikatuře Ústavního soudu ČR v této oblasti.

Ve čtvrté části diplomové práce jsem se zaměřila již konkrétně na kompetence prezidenta republiky, které mu jsou současným ústavním pořádkem a právním řádem, České republiky garantovány ve vztahu k soudní moci. I v tomto případě jsem se nevyhnula krátkému časovému průřezu právní úpravy od vzniku samostatné České republiky ke dni zpracování této diplomové práce. Součástí tohoto bodu je i popis a výklad pravomocí prezidenta republiky v rozhodování o

vině a trestu za trestné činy, resp. úvaha nad pravomocemi prezidenta republiky podle čl. 62 písm. g) a čl. 63 písm. j) Ústavy.

Ačkoliv je otázka prezidentských milostí a udílení amnestie velice zajímavým tématem a původně měla tvořit samostatnou část diplomové práce, není, jak jsem již uvedla výše především s ohledem na široký rozsah zadaného tématu, klíčovým bodem mé práce. Tímto bych tedy chtěla omluvit a vysvětlit poněkud menší prostor, který tomuto tématu ve své práci věnuji, ač i tento bod skýtá široký okruh nezodpovězených otázek a podnětů.

Pátá část diplomové práce je pak věnována již pouze dvěma hlavním tezím této práce, a sice pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy a pravomocím prezidenta republiky jmenovat soudce Ústavního soudu ČR a předsedu a místopředsedy Ústavního a Nejvyššího soudu podle čl. 62 písm. e) a f) Ústavy. V této části jsem se snažila o kritické zhodnocení současného stavu, přičemž jsem čerpala především z rozličných názorů představitelů právní teorie, stejně jako z nálezů Ústavního soudu vynesených v rámci této diskuse.

Šestá a závěrečná část diplomové práce přináší zamyšlení nad zpracovanými tématy se zřetelem k možným změnám v postavení prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci. Diplomovou práci pak uzavírám úvahou nad nutností a realizovatelností změn postavení pravomocí prezidenta republiky, resp. vztahem mocí soudní a výkonné *de lege ferenda* a *de constitutione ferenda*.

Při zpracování diplomové práce jsem čerpala ze současné odborné právnické literatury, která se vztahuje k danému tématu, z odborných článků uveřejňovaných v právních periodikách, z předmětných nálezů Ústavního soudu, ale i z odborné historické literatury a počítačové sítě Internet. Seznam použitých pramenů je uveden v závěru této diplomové práce.

1. SYSTÉM DĚLBY MOCI

Dříve než přistoupím k vymezení postavení soudní moci v ústavním systému České republiky, domnívám se, že je nutné alespoň stručně charakterizovat princip dělby moci ve státě, spočívající v samostatnosti, funkční oddělenosti a vzájemné vyváženosti a kontrole jednotlivých složek státní moci.

Institut dělby moci je zpravidla chápán jako výsledek demokratických tendencí novodobých ústav, ačkoliv tuto myšlenku v určité ranné podobě lze vysledovat již u myslitelů a filozofů dob dřívějších, jakými byli např. Aristoteles, Polybios, Harrington, Locke, Kant a především Montesquieu¹.

Montesquieu při formulaci této teorie vycházel z obecné myšlenky vzájemného omezení různých principů a ji pak aplikoval i na dělení a vzájemné omezení mocí ve státě. Podle Montesquieua každá moc, která není bržděna, omezována, kontrolována a vyvažována mocí jinou, má sklon ke své absolutizaci a zneužívání. Zákonost vlády - její rozumná umírněnost - je zajištěna tím, že jedna moc brzdí a omezuje druhou. Moc výkonná musí být oddělena od moci zákonodárné a podřízena její kontrole. Vláda má být odpovědná parlamentu a je vázána jeho rozhodnutími. Třetí mocí je podle Montesquieua moc soudní, která má být naprosto nezávislá na předcházejících dvou.

Jak uvádí většina autorů² tato teorie prošla od dob Montesquieových řadou proměn, přičemž jsou známé i případy jejího svévolného výkladu a zneužití totalitními režimy.

Vedle zásad svrchovanosti lidu, nezcizitelnosti základních lidských a občanských práv, demokratických všeobecných voleb však tato teorie dnes patří

¹) PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústavní právo a státověda. Linde Praha, 1998, s. 170.

²) Viz. např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústavní právo a státověda. Linde Praha, 1998, s. 106., HENDRYCH, Dušan: Úvaha o dělbě a vyváženosti státních mocí. In: VŠEHRD časopis českých právníků, sv. 5, Praha, 1992, s. 4-6., RYCHETSKÝ, Pavel: Několik poznámek ke stavu české justice s přihlédnutím k dělbě moci. In: Dělbá soudní moci v České republice. Několik poznámek ke stavu české justice. MU Brno, 2004, s. 14.

mezi základní ústavní demokratické institucionální principy. Nejinak je tomu i v ústavě České republiky.

„Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“³

Ústava tímto článkem zakotvila zásadu demokratických států, a to, že zdrojem státní moci, tzn. všech jejích složek je lid, který je tvořen všemi občany České republiky.

Hendrych ve svém článku poznamenává, že dnes je dělba moci v nějaké podobě vlastní každé občanské společnosti a jejímu státnímu uspořádání, neboť oddělení a vyvažování mocí je ku prospěchu všech občanů, a to i těch, kteří ve společenství tvoří menšinu⁴. S tím lze jen souhlasit. Oba výše citovaní autoři (Hendrych, Pavlíček) taktéž upozorňují na skutečnost, že tripartice moci v soudobých podmínkách neznamena jen oddělení moci zákonodárné od výkonné a soudní moci a poukazují např. na vertikální dělbu moci⁵.

Na závěr tohoto bodu můžeme tedy shrnout obecnou myšlenku teorie dělby moci tak, že tento princip je založen na zásadách oddělenosti – jednotlivé orgány mocí nejsou ve vztahu podřízenosti a je dána neslučitelnost mocí v rukou stejných osob, tzn. inkompatibilita, samostatnosti – jednotlivé orgány nabývají působnosti nezávisle na sobě a zároveň na zásadě rovnováhy těchto mocí a vzájemných brzd mezi nimi, tzn., že zároveň fungují ve vzájemně ústavně zakotvené politické, příp. i další odpovědnosti⁶. Pro úplnost je nutné dodat, že

³⁾ Čl. 2 odst.1 Ústavy

⁴⁾ HENDRYCH, Dušan: Úvaha o dělbě a vyváženosti státních mocí. In: VŠEHRD časopis českých právníků, sv. 5, Praha, 1992, s. 4-6.

⁵⁾ Viz. např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústavní právo a státověda. Linde Praha, 1998, s. 170., HENDRYCH, Dušan: Úvaha o dělbě a vyváženosti státních mocí. In: VŠEHRD časopis českých právníků, sv. 5, Praha, 1992, s. 4-6.

⁶⁾ Je nutné poznamenat, že tato rovnováha není stejná pro všechny státoprávní uspořádání, ale naopak lze konstatovat, že např. v režimech parlamentní formy vlády je mírně vychýlená ve prospěch parlamentu.

tento výklad je vlastní především parlamentnímu režimu ústavněprávního uspořádání státu⁷.

S ohledem na téma této diplomové práce se domnívám, že lze souhlasit s názorem⁸, že smyslem dělby nebylo a není úplné oddělení mocí zákonodárné, výkonné a soudní, ale takové jejich ústavní uspořádání, aby jedna větev státní moci nemohla, vyjma pravomocí ústavou jí daných, zasahovat do pravomoci jiné větve, popř. aby nemohla jedna moc usurpovat pravomoc ostatních mocí contra constitutione. Absolutní a rigidní oddělení státních mocí v ústavách může vést naopak dle mého názoru až k disharmonii a nefunkčnosti jednotlivých složek státní moci.

2. MOC SOUDNÍ

2.1. Postavení moci soudní v ústavním systému ČR

Moc soudní je upravena především v hlavě čtvrté Ústavy, přičemž právo na soudní ochranu je zakotveno v hlavě páté Listiny. Ústava zakotvuje soudní moc jako další moc ve státě vedle moci zákonodárné a výkonné. Článek 81 Ústavy stanoví, že: „Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.“

Soudní moc je tak v ústavním pořádku České republiky charakterizována nezávislostí a autonomií na ostatních orgánech státu, které podmiňují výkon této moci a jsou základním aspektem demokratického právního státu. Ústava tímto a

⁷⁾ KREJČÍ, Jaroslav uvádí: „S hlediska právního základu presidentského režimu v systému tzv. přísné dělby mocí i parlamentního režimu bylo by oba režimy charakterisovat takto: Positivní právo, o něž se ten i onen režim opírá, pokouší se zabezpečiti jistou rovnováhu mocí. První činí tak způsobem, při němž převládá idea – byť i ne zcela uplatněná – zdržovati orgány moci legislativní i výkonné od vzájemných zásahů, druhý zase tak, že přímo organisuje systém zásahů a vzájemných vlivů orgánů moci zákonodárné a výkonné, jimiž se snaží zajistiti žádoucí rovnováhu.“ Problém právního postavení hlavy státu v demokracii. Právnické knihkupectví a nakladatelství Praha, 1935, s. 89.

⁸⁾ HENDRYCH, Dušan: Úvaha o dělbě a vyváženosti státních mocí. In: VŠEHRD časopis českých právníků, sv. 5, Praha, 1992, s. 4-6.

dalšími články garantuje ochranu soudů a potažmo soudců před tlaky jiných mocenských orgánů a splňuje tak požadavky demokratického právního státu. Je zajímavé, že Ústava vymezuje soudní moc právě úkoly a postavením soudů, které ji vykonávají nezávisle jménem státu prostřednictvím nezávislých soudců. Vystává tak otázka, zda je možné vytyčit přesné hranice mezi oběma instituty, respektive zda je to pro stanovení nezávislosti soudní moci jako právního principu vůbec potřebné. Pro účely této diplomové práce však pojmám soudcovskou nezávislost jako spojení obou těchto stránek, tedy nezávislosti soudů a nezávislosti soudců.

Právě nezávislost soudů, potažmo soudní moci na jiných orgánech státu (jiných složkách státní moci) je velmi často jako zásadní právní princip obsažený v Ústavě a Listině zdůrazňována v rámci vlastní rozhodovací činnosti i Ústavním soudem ČR Ten v nálezu sp. zn. III. ÚS 232/95 doslova uvádí:

„Podle své Ústavy je Česká republika – mimo jiné – právním státem, založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.); chránit tato práva a svobody přináleží soudům (čl. 4 úst. zák. č. 1/1993 Sb.), které ve výkonu soudní moci jsou nezávislé (čl. 82 úst. zák. č. 1/1993 Sb., čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), přičemž soudce je ve svém rozhodování vázán zákonem (čl. 95 al. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.). Tyto ústavně dané garance nezávislosti soudní moci, jakož i nestrannost jejího výkonu, je zvláště zdůrazněna dalším ústavním příkazem, totiž, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci (čl. 38 odst. 1 al. 1 Listiny základních práv a svobod, § 7 odst. 2 zák. č. 335/1991 Sb.).

Posléze zmíněný ústavní imperativ sluší pokládat za zcela nepominutelnou podmínku řádného výkonu té části veřejné moci, která soudům byla ústavně svěřena; ten totiž na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé pak představuje pro každého účastníka řízení stejně cennou záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolány soudy a soudci podle předem daných

zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy, a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců „ad hoc“.⁹⁾

I přes tento výrok ústavního soudu, se kterým nelze než souhlasit se domnívám, že stanovení obsahu soudcovské nezávislosti je přesto ještě rozsáhlejším a obtížnějším problémem, a to i vzhledem k předmětu této diplomové práce.

Účelem soudcovské nezávislosti je bezpochyby zabezpečit soudům takové postavení, které odpovídá jejich úloze v právním státě, a to jak k ostatním státním orgánům v horizontální úrovni vztahů, tak i ve vztahu k osobám podléhajícím jejich jurisdikci. V českém právním řádu pak nalezneme celou řadu záruk této nezávislosti. Jedná se o celou řadu právních institutů (např. způsob ustanovení do funkce, neslučitelnost soudcovské funkce s jinými funkcemi, zákonem stanovené finanční ohodnocení soudců), které můžeme rozlišit na ústavní a zákonné záruky. Je však jak se ukazuje velmi diskutabilní, zda k těmto zásadám náleží všechny instituty, které se jakýmkoliv způsobem dotýkají postavení soudců a soudů, např. instituty zabezpečení (správy) soudnictví, potažmo samosprávy soudnictví apod. V tomto smyslu pak nemohu zcela souhlasit s názorem, že předpokladem nezávislosti soudců a soudů je i nezávislost soudní soustavy z hlediska její organizační stránky¹⁰⁾ (viz. kapitola 2.3.).

Ústavními zárukami soudcovské nezávislosti pak jsou dle Ústavy neodvolatelnost a nepřeložitelnost soudce, mimo výjimky stanovené zákonem, které mohou vyplývat z kárné odpovědnosti, časová neomezenost funkce soudce, neslučitelnost soudcovské funkce s funkcemi výslovně uvedenými, neslučitelnost soudcovské funkce s činnostmi vyjmenovanými zákonem a Ústavou (a zákonem) stanovené předpoklady kandidáta soudcovské funkce¹¹⁾.

⁹⁾ Nález sp. zn. III. ÚS 232/95, Ústavní soud ČR: Sbirka nálezů a usnesení.

¹⁰⁾ MACKOVÁ, Alena: Nezávislost soudců, PF UK Praha, 3. vydání, 1998, s. 10.

¹¹⁾ K tomu více viz.: MACKOVÁ, Alena: Nezávislost soudců, PF UK Praha, 3. vydání, 1998, 68 s.

Vrátím-li se nyní k úvodní myšlence teorie dělby moci a roli mocí soudní v tomto postulátu, lze podle mého názoru konstatovat, že nezávislost soudní moci by neměla znamenat její absolutní oddělení od zbývajících složek státní moci takovým způsobem, že by byla vyloučena její určitá kontrola před zneužitím vlastní moci v ústavním pořádku.

S ohledem na výše uvedené se naopak domnívám, že nezávislost moci soudní především znamená, že jakýkoli jiný, než ústavou předpokládaný zásah do činnosti obecných soudů, je pojmově vyloučen a že právě ona rozhodovací činnost obecných soudů může být ovlivňována jen jimi samotnými, a to v mezích ústavní nezávislosti, nestrannosti a zákonem.

2.2. Soustava soudů v České republice

Stanoví-li Ústava, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy, pak v čl. 91 určuje, které soudy tvoří soustavu těchto nezávislých soudů¹². Jedná se o dva nejvyšší soudy, dále soudy vrchní, krajské a okresní soudy. Tyto soudy pak fungují ve vzájemné jediné soustavě, která je čtyřstupňová a jež je tvořena vzájemnými vztahy funkční příslušnosti mezi těmito soudy.

Vedle této soudní soustavy pak působí Ústavní soud České republiky, který je Ústavou pojat autonomně. Podle čl. 83 Ústavy má Ústavní soud ČR postavení zvláštního soudního orgánu ochrany ústavnosti. Vedle Parlamentu České republiky, prezidenta a vlády je jedním z vrcholných ústavních orgánů.

Ačkoliv Ústavní soud ČR netvoří součást soustavy obecných soudů, z hlediska klasické dělby moci do soudní moci spadá, nicméně v jejím rámci zaujímá zvláštní, autonomní a do jisté míry i „nadřazené“ postavení. Je totiž

¹²⁾ „(1) Soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Zákon může stanovit jejich jiné označení. (2) Působnost a organizaci soudů stanoví zákon.“

oprávněn přezkoumávat – jelikož i obecné soudy nutno považovat za orgány veřejné moci – i jejich rozhodnutí¹³, nicméně pouze z hlediska ústavnosti.

S touto otázkou se fakticky Ústavní soud ČR vyrovnává ve svých rozhodnutích od samých počátků svého působení dodnes¹⁴.

Platí-li výše uvedený postulát, a sice, že předpokladem nezávislosti soudů je i jejich samostatnost, spočívající v zákonem vymezených kompetencích, do nichž nesmí žádná jiná moc zasahovat, pak totéž lze říci i o Ústavním soudu. Ústavní soud není podřízen žádnému jinému ústavnímu orgánu a žádnému není ani odpovědný¹⁵.

Někteří autoři¹⁶ pojímají vztah mezi soudy obecnými a soudem ústavním v ústavním pořádku České republiky jako „dělbu soudní moci“. Dělba soudní moci (na rozdíl od obecného principu dělby státní moci v ústavní nauce) podle nich znamená zorganizovaný vertikální justiční systém specializovaných soudů, přičemž ji lze vnímat i jako procesní návaznost či souslednost soudů. Je otázkou, nakolik lze s tímto názorem souhlasit, když sám Ústavní soud ČR úzkou procesní vázanost na rozhodnutí obecných soudů v početné judikatuře odmítá¹⁷, resp. upozorňuje, že není součástí obecného soudnictví a není třetí nebo čtvrtou instancí soudního procesu. I přesto však přímý vztah mezi soudy obecnými a Ústavním soudem existuje, neboť jak uvádí v nálezu sp. zn. II. ÚS 156/95 Ústavní soud: „Protože Ústavní soud je nejvyšším orgánem ochrany ústavnosti (srov. hlava

¹³⁾ Viz. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy: „Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“

¹⁴⁾ Viz. např. Nález sp. zn. I. ÚS 68/93, Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.; Nález sp. zn. I. ÚS 108/93, Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.; Nález sp. zn. II. ÚS 45/94, Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.;

¹⁵⁾ PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl: Ústavní systém. Linde Praha, 2. vydání, 1998, s. 280.

¹⁶⁾ Viz. např. KLÍMA, Karel: Dělba soudní moci v České republice (v komparativním náhledu ústavního srovnání). In: Dělba soudní moci v České republice. Několik poznámek ke stavu české justice. MU Brno, 2004, s. 33 – 36.

¹⁷⁾ Viz. např. Nález sp. zn. IV. ÚS 41/95, Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení., Nález sp. zn. I. ÚS 151/94, Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.

čtvrtá; čl. 83; čl. 87 Ústavy), jsou obecné soudy per analogiam vázány právním názorem Ústavního soudu taktéž dle § 226 o.s.ř.“.

Co se týče vztahu Ústavního soudu k moci výkonné, ten se realizuje především tím, že Ústavní soud může zrušit akt orgánu moci výkonné, a to jak normativního charakteru, tak individuální povahy, vždy se však musí jednat o rozhodnutí či jiný zásah do ústavně zaručených práv spočívající ať už v jednání či nečinnosti orgánu moci výkonné. V této souvislosti je však nutné zmínit působnost a pravomoc Nejvyššího správního soudu a eventuální nutnost vyčerpání všech dostupných prostředků podle soudního řádu správního před realizací ochrany práva před Ústavním soudem.

Pomineme-li vztahy finanční, nemá moc výkonná v rámci systému brzd a rovnováh vůči Ústavnímu soudu žádné pravomoci, s tou výjimkou, že prezident, který je podle Ústavy její součástí, jmenuje soudce Ústavního soudu a jeho předsedu a místopředsedy (viz. kapitola 5.)

S ohledem na téma této diplomové práce lze konstatovat, že Ústavní soud sehrál v této problematice velmi výraznou roli, neboť jeho nálezy v oblasti působení mocí výkonné a soudní jsou pro řešení dané problematiky (bohužel) klíčovými. Jednotlivé nálezy Ústavního soudu v dané oblasti (především nález sp. zn. III. ÚS 218/97, nález sp. zn. Pl. ÚS 6/98, nález sp. zn. Pl. ÚS 14/01, nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02, nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06) jsou dle mého názoru velmi rozporuplné a jejich rozbor je obsažen především v následující kapitole a kapitole 5 diplomové práce.

V souvislosti s posledními nálezy Ústavního soudu, jenž jak je uvedeno výše, je sám součástí moci soudní a který se de facto pasoval do role ochránce nezávislosti této soudní moci, jež má být ohrožena expanzivními zásahy moci

výkonné, je zajímavý názor Antonína Mokrého¹⁸, který uvádí: „...je patrně nejdůležitější vedle právnické erudice a snad i před ní, aby soudce nejen byl, ale také se vždy jevil jako absolutně nestranný. Právě nedostatek toho se soudcům dnes nejčastěji vytýká a právě pochyby veřejnosti o tom justici nejvíce škodí. Volající po nezávislosti, musí soudci současně usilovat a všemožně se snažit o přesvědčivé projevy své nestrannosti, protože jinak jim bude vytýkáno, že usilují jen o moc nad lidmi. Musí především projevovat vůči svému poslání svou odpovědnost, jež spočívá hlavně v jejich nestrannosti, a svou nezávislost, jež je jejich nezbytnou výsadou poskytnutou jim k tomuto účelu, musí chápat jen jako pomocný prostředek“.

2.3. Správa soudů a moc soudní

Zatímco nynější Ústava v čl. 81 hovoří o „soudní moci“, kterou vykonávají nezávislé soudy, používala Ústavní listina Československé republiky č. 121/1920 Sb., pojem soudnictví a moc soudcovská¹⁹. Vycházíme-li z této historické zkušenosti, pak se domnívám, že můžeme konstatovat, že realizací moci soudní je právě výkon soudnictví.

Budeme-li poté charakterizovat soudnictví z hlediska organizačního, dojdeme k závěru, že realizací moci soudní je pouze a jen specifický způsob působení státní moci, vykonávaný organizačně samostatnými a nezávislými státními orgány – soudy. Z této teze však zároveň musíme dovodit, že ne veškerá činnost soudů (a soudců) je soudnictvím – tedy realizací moci soudní.

Jsem přesvědčena, že diskusi nevyvolá tvrzení, že soudnictvím musíme vždy rozumět pouze judikatorní (tzn. rozhodovací) činnost nezávislých soudů, ať

¹⁸⁾ MOKRÝ, Antonín: Nezávislost a nestrannost soudce – vzájemná souvislost a podmíněnost pojmů. In: Právní praxe. Ministerstvo spravedlnosti Praha, 1993 (r.XLI), č. 8, s. 459 -464.

¹⁹⁾ Viz. § 94 odst. 1 Ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb.: „(1) Soudnictví vykonává se státními soudy; zákon stanoví jejich organizaci, příslušnost věcnou i místní, jakož i řízení před nimi.“

již soudy rozhodují spory a jiné právní věci podle občanského soudního řádu, rozhodují o vině a trestu podle trestního řádu, rozhodují o ústavnosti zákonů podle zákona o Ústavním soudu anebo rozhodují ve správním soudnictví podle soudního řádu správního.

Pokud pak chápeme soudcovskou nezávislost jako spojení nezávislosti soudů a nezávislosti soudců (viz. kapitola 2.1.) lze v této úvaze pokračovat tak, že soudce je vždy kvalifikovaným rozhodcem ve sporech o konkrétní právo, rozhoduje v konkrétních sporech mezi subjekty práv a povinností nebo rozhoduje o vině a trestu za trestné činy a v této své roli musí být nezávislý, na rozdíl od funkcionáře soudu – např. předsedy soudu, který zajišťuje chod příslušného soudu po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční aj., a který je při výkonu této funkce naopak závislý na mnoha činitelích – od rozhodnutí nadřízeného orgánu správy soudů po prostředky jemu poskytnuté na řádné fungování soudu ze státního rozpočtu.

Již z této úvodní úvahy vyplývá, že se nyní chci věnovat problematice obsahu moci soudní, respektive vztahu činnosti jurisdikční a činnosti správní, kterou vykonává soudce – předseda soudu (jedno zda okresního, krajského, Vrchního či Nejvyššího soudu). To, že jsou tyto dvě funkce dle současné platné právní úpravy spojeny v jediné osobě totiž neznamená, že je lze vzájemně sjednocovat tak, že se jedná o jedinou složku výkonu státní moci, jak to bylo v současné diskusi mnohokrát zdůrazněno.

Vedle nezávislosti a nestrannosti soudní moci, jejíž záruky jsou obsaženy v Ústavě i zákonech, je totiž třeba zajistit také řádné konstituování a především fungování této moci ve státě tak, aby mohla plnit svou úlohu podle hlavy páté Listiny a hlavy čtvrté Ústavy. Podle ustanovení § 118 zákona o soudech a soudcích platí, že vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů soudům svěřených je úkolem státní správy soudů.

Kdo tuto správu soudů vykonává pak stanoví ustanovení § 119 zákona o soudech a soudcích, které uvádí, že ústředním orgánem státní správy soudů je ministerstvo, dalšími orgány státní správy soudů jsou předseda a místopředseda Nejvyššího soudu, předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu a předsedové a místopředsedové vrchních, krajských a okresních soudů a za podmínek stanovených zákonem se na státní správě soudu mohou podílet i předsedové senátů, ostatní soudci a zaměstnanci působící u příslušného soudu.

Bylo by chybou se domnívat, že „správa soudů“ je institutem novým, který byl zakotven až po vzniku samostatné České republiky, nebo snad ještě dříve jako institut možné ingerence do moci soudní v období reálného socialismu v Československu.

Výkon státní správy soudů má v českém, potažmo československém soudnictví svoji dlouholetou tradici, a to již z dob „první republiky“.

„Justiční správa obsahuje proti soudnictví vše, čeho je třeba k udržování řádného chodu soudních úřadů a k výkonu soudnictví. Justiční správa má podporovat činnost orgánů soudnictví a k nim dohlížeti bez újmy soudcovské neodvislosti zákonem zaručené.“²⁰

Na tomto místě považuji za vhodné zdůraznit, a to i s ohledem na výše uvedené, že výkon státní správy soudů tedy není výkonem moci soudní, ale spadá do působnosti moci výkonné. Jako součásti moci výkonné by však měl tento výkon státní správy soudů vždy odpovídat i obecnému smyslu zařazení soudní moci v ústavním pořádku, potažmo v něm vymezené dělbě moci výkonné a soudní tak, aby bylo zajištěno, že orgány státní správy soudů vykonávají tuto svou činnost výlučně v zákonem stanovených mezích a v zákoně stanovenými nástroji.

Je otázkou, nakolik tuto podmínku ústavní a zákonné reglementace odvislosti a nezávislosti moci soudní a výkonné skrze úpravu výkonu správy

²⁰⁾ SLOVNÍK VEŘEJNÉHO PRÁVA ČESKOSLOVENSKÉHO: Reprint původ. vydání, uspořádal HAVLÍK, Petr, EUROLEX Bohemia Praha, 2000, s. 108.

soudů a výkonu soudnictví naše současná právní úprava naplňuje a nakolik k jednoznačnému vymezení těchto rozdílných složek činnosti soudů napomáhá judikatorní činnost Ústavního soudu České republiky, neboť to byl právě on, který se na konstituování vzájemného vztahu těchto komponent působení obecných soudů významně podílel.

Ústředním tématem mé diplomové práce je postavení prezidenta republiky ve vztahu k moci soudní. Prezident republiky, který je podle Ústavy součástí moci výkonné je dle Ústavy i obecných zákonů nadán pravomocemi, jimiž se vůči moci soudní určitým způsobem vymezuje, chcete-li zasahuje do této moci, či na ni „působí“. Nejen v tomto bodě bych se proto chtěla zamyslet a zhodnotit vztah těchto dvou složek státní moci, resp. odpovědět, zda určité činnosti, které prezident vůči soudům vykonává jsou skutečně intervencí moci výkonné do moci soudní. Jinými slovy, zda působení prezidenta republiky v rozsahu pravomocí, jimiž je nadán vůči předsedům a místopředsedům obecných soudů jako vykonavatelům státní správy soudů, je poměrem existujícím pouze v rámci moci výkonné či zda je místem, kde se moc výkonná a soudní střetávají. V tuto chvíli se pokusím své stanovisko přiblížit skrze popis a kritické zhodnocení vybraných nálezů Ústavního soudu České republiky.

Státní správě soudů z hlediska problematiky vztahů jednotlivých mocí ve státě se určitým způsobem věnoval Ústavní soud mj. v nálezech sp. zn. III. ÚS 218/97, sp. zn. Pl. ÚS 6/98, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, sp. zn. II. ÚS 53/06, přičemž znovu zdůrazňuji, že uvedenými nálezy se v tomto bodě zabývám pouze vzhledem k vymezení postavení a úkolů státní správy soudů v nich samotných.

Nálezem sp. zn. III. ÚS 218/97 řešil Ústavní soud České republiky problematiku zbytečných průtahů v soudním řízení, resp. případné porušení práva stěžovatele zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny. Ústavní soud České republiky v tomto případě posuzoval jestli k průtahům v řízení došlo, zda byly způsobeny stěžovatelem anebo je zapříčinila činnost obecného soudu.

Při hodnocení činnosti soudu Ústavní soud České republiky dovodil, že za plnění a respektování práv a povinností garantovaných v Listině v oblasti principů

soudnictví odpovídá stát, přičemž však tato odpovědnost se vztahuje výlučně na tu část složky soudní moci, již náleží, jako části výkoné moci veřejné, správa soudů, a která je od vlastní jurisdikce přísně oddělena. Podle ústavního soudu České republiky spadá do výlučné pravomoci výkoné moci veřejné povinnost rozdělení soudu napadlé agendy, stejně tak jako povinnost dbát na řádné a dostatečné personální obsazení jednotlivých soudů. Orgánem, jemuž tedy svědčí povinnost „organizovat své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány“ nejsou tedy obecné soudy jako jurisdikční část soudní moci, ale Ministerstvo spravedlnosti²¹.

Z tohoto nálezu Ústavního soudu tedy jednoznačně vyplývá tehdejší přesvědčení ústavních soudců o tom, že soudní moc lze pro jisté účely chápat ve dvojitým smyslu – tzn. dělit ji na složku rozhodovací – jurisdikční, kterou vykonávají soudci – a je tedy výkonem moci soudní v pravém smyslu toho slova, a na složku organizační – správní, kterou vykonávají funkcionáři soudu (nejvyšším orgánem je pak Ministerstvo spravedlnosti ČR) – pak však vyvstává otázka, nakolik a zda se v tomto případě stále jedná o moc soudní v její esenciální podobě, nebo zda již výkon těchto pravomocí netvoří součást moci výkoné. Domnívám se, že takový výklad problematiky obsahu moci soudní plně respektoval příslušnou ústavní a zákonnou úpravu dané oblasti.

Plénum Ústavního soudu České republiky však posléze posuzovalo podobný případ, když na popud jiného senátu než toho, který rozhodoval ve výše uvedené věci a který se dospěl k názoru jinému, dovodilo, že: „Je-li podle článku 2 Ústavy ČR státní moc vykonávána i prostřednictvím orgánů moci soudní a vykonávají-li podle článku 81 Ústavy ČR soudní moc jménem republiky nezávislé soudy, potom právu na projednání věci "bez zbytečných průtahů" odpovídá

²¹⁾ „...o zbytečné průtahy ve smyslu porušení ústavních zásad spravedlivého procesu (tj. "stanoveného postupu - čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) půjde zpravidla jen tehdy, jestliže tyto průtahy in concreto vzniknou špatnou či nevhodnou organizací práce, za niž nese odpovědnost příslušný funkcionář soudu nebo jsou založeny dostatečně a přesvědčivě zjištěnou liknavostí soudu (soudce) nebo podobnými okolnostmi spočívajícími při výkonu jurisdikce na jeho straně....“ Nález sp. zn. III. ÚS 218/97, Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.

povinnost právě obecných soudů naplňovat tuto stěžejní zásadu spravedlivého procesu, aniž by pro účely řešení otázky plnění či neplnění uvedené povinnosti ze strany obecných soudů byla soudní moc členěna na jurisdikční a správní složku²².“ Z hlediska odpovědnosti za průtahy v řízení tedy plénum Ústavního soudu dospělo k názoru jinému než III. senát, a sice v tom, že z hlediska práva účastníka soudního řízení na rychlý průběh řízení nelze povinnost (a z ní vyplývající odpovědnost) ze strany obecných soudů nijak dělit, přesto plénum Ústavního soudu České republiky v obecné rovině pro futuro takové dělení neodmítlo ani nezavrhl²³.

Dalším velmi významným judikátem Ústavního soudu, který řešil postavení jurisdikční a správní složky výkonu soudnictví, resp. výkon státní správy soudů, byl nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02, který byl uveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 349/2002 Sb., a kterým došlo k významné změně zákona o soudech a soudcích, především právě v oblasti organizace státní správy soudů.

Dne 28. února 2002 podal k Ústavnímu soudu České republiky tehdejší prezident Václav Havel návrh na zrušení některých ustanovení zákona o soudech a soudcích. Ve svém návrhu, ve kterém pro tvrzený rozpor s Ústavou, napadl prezident republiky čtyři oblasti úpravy moci soudní a povinností a práv soudců v zákoně o soudech a soudcích, pod bodem II. navrhl zrušení § 15 odst. 2 věta druhá, § 26 odst. 2 věta druhá, § 30 odst. 2 věta druhá, § 34 odst. 2 věta druhá, § 68 odst. 1 slova „k ministerstvu nebo“, § 74 odst. 3, § 99 odst. 1 písm. c) slova „k ministerstvu nebo“, § 106 odst. 1, § 119 odst. 2 a 3, § 120, § 121, § 124, § 125 – 128 zákona o soudech a soudcích pro rozpor s čl. 82 odst. 3 Ústavy pro neslučitelnost funkce soudce s jakoukoli funkcí ve veřejné správě²⁴.

²²⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/98. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení.

²³⁾ „Podle názoru Ústavního soudu je naopak na jurisdikční složce soudní moci, aby si ve vztahu ke správní složce vytvoření podmínek pro řádné plnění jejích úkolů adekvátním způsobem vynucovala.“ Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/98. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení.

²⁴⁾ „Z některých činností a ze způsobu jmenování a odvolávání předsedů a místopředsedů soudů plyne, že se jedná o funkci ve veřejné správě. Místopředsedové soudů se tak zčásti stávají součástí

I sám Havel tedy dovozuje, že předsedové a místopředsedové soudů se, v rámci pro ně zákonem stanovené působnosti a jim svěřených pravomocí, stávají součástí moci výkonné, a spatřuje v takové konstelaci možnost jejich ohrožení při výkonu činnosti soudcovské (tzn. při výkonu moci soudní) a zároveň poukazuje na nemožnost sloučení funkce soudce s výkonem jakékoli funkce ve veřejné správě dle vůle ústavodárce.

Ústavní soud prezidentovi republiky v otázce organizace státní správy soudů v tehdy platném znění zákona o sodech a soudcích vyhověl, když uznal oprávněnost jeho námitek s odůvodněním nutnosti naprosté oddělenosti a nezávislosti moci soudní na jiných složkách státní moci²⁵. Ústavní soud České republiky při svém hodnocení dané otázky dovedil, že klíčový význam má poměr tehdy platného znění ustanovení § 74 odst. 3 zákona, v němž je uvedeno, že za funkci ve veřejné správě se nepovažuje funkce předsedy a místopředsedy soudu, dočasné přidělení k ministerstvu, členství v Radě a Radě pro odbornou způsobilost státních zástupců, členství v poradních orgánech ministerstva, vlády a v orgánech komor Parlamentu a obsah článku 82 odst. 3 Ústavy, v němž se praví, že funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu, ani s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.

moci výkonné.“ CHRASTILOVÁ, Brigita – MIKEŠ, Petr: Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. Aspi Publishing Praha, 2003, 586 s., příloha P8.

²⁵⁾ „Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybněn, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné se žádným způsobem infiltrace jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci. Tomuto požadavku však napadená zákonná úprava nevyhovuje.“ Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení.

„Stanoví-li tedy Ústava jako norma nejvyšší právní síly pravidlo inkompability funkce soudce s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě, za kteroužto činnost je třeba nepochybně považovat z podstatné části i činnosti vyjmenované v navazujících ustanoveních, které vykonávají předsedové a místopředsedové soudů (ostatně ustanovením § 119 odst. 2, odst. 3 výslovně za orgány státní správy označované) pak nelze učinit jiný závěr, než že uvedené ustanovení je v rozporu s čl. 82 odst. 3 Ústavy a ve spojitosti s ním i všechna další z něj vycházející, která postavení předsedů a místopředsedů soudů i jejich činnosti blíže normují.“ Zde je však nutno zdůraznit, že ke zrušení těchto ustanovení přistoupil Ústavní soud pouze z uvedených formálních důvodů a že derogací ustanovení § 74 odst. 3 zákona nemínil dát najevo, že by vedením a správou soudů měly být pověřovány jiné osoby, než osoby z řad soudců²⁶. Je otázkou nakolik je takový postup Ústavního soudu možný a odůvodnitelný, když zároveň dodává, že: „je však zřejmé, že předchozí napadené části zákona byly zrušeny z převažující části s odkazem na nerespektování principu dělby moci. Proto při posuzování touto částí návrhu napadených ustanovení musel i Ústavní soud sám tohoto principu dbát. Ústavnímu soudu nepřísluší rozhodovat o tom, jakým způsobem by měla být řešena otázka výkonu správy soudů, neboť toto je úkolem moci zákonodárné. Tato by však měla při volbě modelu správy soudů důsledně respektovat separaci státních mocí.“

Domnívám se, že s názorem Ústavního soudu lze souhlasit v té části, ve které uvádí: „Taková konstrukce, kdy předsedové a místopředsedové soudů vykonávají i činnosti, jež jsou svou povahou činnostmi správní, aniž by však z tohoto důvodu tyto osoby ztrácely kvalitu postavení nezávislého soudce, a dostávaly se jen proto do pozice státního zaměstnance, jehož výrazným definičním rysem je vztah podřízenosti a respektování příkazů služebně nadřízených osob, je v řadě vyspělých zemí Evropy (např. Rakousko, Německo, Švédsko, Norsko, Nizozemí, Velká Británie, Irsko, Itálie, Portugalsko)

²⁶⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02. Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.

považována za integrální součást principu dělby moci, pramenící z požadavků právního státu a z něho odvozeného principu institucionální nezávislosti soudnictví, jakož i principu nerušeného výkonu osobního nezávislého soudcovského mandátu.“

Touto úvahou dle mého názoru, i Ústavní soud České republiky částečně konstruuje nezbytnost jisté dvojjedinosti postavení soudce funkcionáře a dovozuje, že v případě ústavně korektního zákonného provedení nemusí být takové postavení soudce funkcionáře v rozporu s obecným principem rovnováhy a vyvažování složek státní moci, i když v souhrnném pohledu předmětný nález vyznívá v jiném duchu a jak již je uvedeno výše, vyznačuje se velikou mírou derogačních zásahů dle návrhu tehdejšího prezidenta.

Souhlasím proto s odlišnými stanovisky některých ústavních soudců, kteří k uvedenému nálezu připojili svá separátní vota²⁷, ve kterých uvádějí, že společný výkon (alespoň části) správy justice Ministerstvem spravedlnosti na ústřední úrovni a funkcionáři jednotlivých soudů na nižších úrovních není, dle jejich názoru, ani v rozporu s principy právního státu. Do rozporu s nimi by se dle jejich mínění dostal pouze tehdy, pokud by konkrétní zákonný model takového společného výkonu zasahoval do nezávislosti soudnictví či soudců.

Domnívám se, že výše citovaný nález pléna Ústavního soudu České republiky znamenal z hlediska kontinuity rozhodovací činnosti Ústavního soudu České republiky v oblasti etablování se moci soudní v rámci dělby moci ve státě určitý přelom a dovolím si tvrdit, že započal z tohoto hlediska novou tendenci vedoucí k postupnému úplnému oddělování (troufám si říci, snad i vyčleňování) moci soudní ze vzájemného vyváženého vztahu kontroly a brzd všech tří složek státní moci.

²⁷⁾ Společné částečně odlišné stanovisko soudců J. M. V. Š. a P. V. Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení.

Na závěr bych chtěla proto vyjádřit shodu s názorem Vojena Güttlera²⁸, který usuzuje, že výkon státní správy soudu předsedou a místopředsedou soudu (tedy soudcem), není v rozporu se zásadou nezávislosti soudů a soudců a s principem dělby moci.

I další dva nálezy Ústavního soudu z letošního roku²⁹, ve kterých se Ústavní soud České republiky zabýval problematikou vztahů moci soudní a výkonné na základě návrhu prezidentem odvolané předsedkyně Nejvyššího soudu, ještě prohloubily výše uvedenou úvahu ústavních soudců a výklad příslušných ustanovení Ústavy a zákona o soudech a soudcích posunuly, dle mého názoru ne příliš šťastným směrem. V míře, v jaké se oba nálezy věnují právu prezidenta odvolávat funkcionáře nejvyšších soudů, se této problematice věnuji v bodě 5.2. této diplomové práce. Na tomto místě bych se chtěla jen krátce vyjádřit k ústavněsoudnímu zhodnocení ingerence moci výkonné v rámci státní správy soudů.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 Ústavní soud České republiky v právní větě vyslovil názor, že na vztahy v rámci soudní správy není možné konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. S tímto názorem, jak již vyplývá z výše uvedeného musím nesouhlasit. Ústavní soud se v nálezu mj. zabývá i tím, zda státní správu soudů lze považovat za státní správu a dovozuje, že byť zákonodárce použil v zákoně o soudech a soudcích pojem „státní správa soudů“, který svým formálním označením navozuje dojem, že se jedná o státní správu, je nutno reflektovat formální vymezení obsahu pojmu „státní správa soudu“ (tj. dle zákona o soudech a soudcích) a materiální vymezení předmětu činnosti funkcionářů soudů. Ústavní soud se domnívá, že pouhé formální označení nemůže převážit nad obsahem, a tak i nad skutečnou povahou soudní správy. Veškeré činnosti

²⁸⁾ Odlišné stanovisko soudce V.G. Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02. Ústavní soud ČR: Sbirka nálezů a usnesení.

²⁹⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06. Ústavní soud ČR: Sbirka nálezů a usnesení. Nález sp. zn. II. ÚS 53/06. Ústavní soud ČR: Sbirka nálezů a usnesení.

vykonávané předsedou a místopředsedou soudu jsou přitom činnostmi, které mohou nepřímou ovlivňovat výkon soudní moci, a mohou tak ve svém důsledku znamenat určitý zásah moci výkonné do moci soudní.

Na základě této své úvahy pak atributy nezávislosti soudní moci, resp. nezávislosti soudců vztahuje i k předsedům soudů a z toho důvodu potom neakceptuje ani jejich odvolání orgánem moci výkonné.

I v tomto případě bych ráda odkázala na odlišná stanoviska několika ústavních soudců, se kterými mi nezbyvá než souhlasit. Domnívám se, v souladu s názorem Vladimíra Kůrky³⁰, že správa soudů legálně definovaná v zákoně o soudech a soudcích je vždy pojmově správou, ať je nazývána „státní“ správou nebo jen „správou soudů“ (jak ji nazval Ústavní soud), a předseda Nejvyššího soudu je jejím orgánem, přičemž i zde je nerozhodné, jak bude tato správa označena. K dvojakosti soudce a funkcionáře soudu, kterou Ústavní soud ve svém nálezu zamítl, Kůrka uvádí : „...výše zmíněnou „dvojakost“ nejenže „konstruovat“ lze, nýbrž - dokud budou správu soudů vykonávat soudci - je nevyhnutelná a v praktickém životě to tak (a bez potíží) je. Předseda soudu, který je soudcem, vystupuje v obojím postavení; jako soudce je nezávislý, jako předseda soudu (správní funkcionář) je samozřejmě závislý. Obě funkce jsou navzájem oddělitelné a odděleně také jsou fakticky vykonávány. Je nemyslitelné, jen proto, že správním funkcionářem je (shodou okolností) soudce, z něj činit něco jiného a připínat mu postavení, jež mu jako správnímu funkcionáři pojmově nepřísluší; správní funkcionář při výkonu správní funkce (byť je jinak i soudce) nemůže být nezávislý³¹.“

V nálezu sp.zn. II. ÚS 53/06, který se zabýval konkrétním rozhodnutím prezidenta o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu, pak Ústavní soud zopakoval své argumenty vyslovené v rámci předešlých dvou nálezů o

³⁰⁾ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky. Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06. Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.

³¹⁾ Tamtéž.

nepřípustnosti dvojakosti soudce a funkcionáře soudu a nepřípustnosti ingerence moci výkonné do moci soudní jakýmkoli aktem.

Zařazení výše uvedeného přehledu a rozboru judikatury Ústavního soudu České republiky v otázce státní správy soudů není v rámci mé diplomové práce neúčelným a nadbytečným. Bylo mým záměrem poskytnout prostřednictvím jednotlivých stanovisek ústavních soudců čtenáři prostor k vlastnímu zamyšlení nad složitostí a variabilitou výkladu daného problému. Vyřešení otázky, co je správou soudů, kdo ji vykonává, jakou pravomoc orgánům správy soudů poskytuje Ústava a zákony, je totiž dle mého názoru nezbytným předpokladem k tomu, chceme-li hledat odpověď na otázky vztahu prezidenta k moci soudní, ať už v rovině obecné, nebo ve vztazích konkrétních, jakými jsou oprávnění prezidenta soudce jmenovat, nebo jeho pravomoci v oblasti jmenování a odvolávání soudních funkcionářů. Bez uvědomění si podstaty státní správy soudů a jejího zařazení do oblasti výkonu jednotlivých státních mocí je nemožné hledat odpovědi na otázky položené v úvodu mé diplomové práce.

Jak uvádí Antonín Mokrý v článku „O soudech a soudcích“³², není soudní moc nikdy od svého původu originární, ledaže by se vytvořil systém, že by plodila sebe samu. To by ovšem vedlo k tomu, že by i vykonávala sama nad sebou správu, což by zase bylo v rozporu s další zásadou dělby státní moci, že totiž má být od správy ve všech směrech oddělena. Soudní moc tedy musí, jak tvrdí Mokrý, být co do svého vzniku odvozena od jiné státní moci a teprve posléze musí být zajištěna její úplná neodvislost.

Výkon soudní správy oddělený od soudní moci nemusí být nezávislostí soudů na újmu, garanci v tomto ohledu nezajišťuje jen samo organizační uspořádání tohoto vztahu, ale povaha státu samotného.

³²) MOKRÝ, Antonín: O soudech a soudcích. In: Právo a zákonnost, 1991 (r.XXXIX), č. 3, s. 121-129.

Mokrý uvedenou úvahu shrnuje následující tezí, a sice, že zajištění nezávislosti soudní moci nezáleží jen na úpravě jejího vztahu k moci výkonné a jiné moci, ale hlavně na demokratické podstatě celého státního zřízení. Mokrý doslova uvádí: „Mám proto za to, že bychom bez obav o zajištění soudcovské nezávislosti mohli na dosavadní úpravě vztahů soudů k ostatním státním mocím setrvat, když se obecně vytvářejí předpoklady pro budování právního státu.“. Pro úplnost dodávám, že tuto úvahu publikoval autor za platnosti Ústavy Československé socialistické republiky ve znění zákona č. 326/1991 Sb., a zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

Mokrý si dále pokládá otázku a je dle mého názoru příznačné, že byla vyslovena již tehdy, zda má být úkolem soudní správy i sledování rozhodovací soudní činnosti a z toho vyplývající opatření ke sjednávání nápravy zjištěných nedostatků. Domnívám se, že již jen z této otázky je možno dovodit, že i tento autor kategoricky odlišuje rozhodovací (judikatorní) činnost soudů, tedy vlastní výkon moci soudní na straně jedné a na straně druhé činnost soudní správy jako činnost, která není realizována v rámci moci soudní.

Podle tehdejší platné právní úpravy bylo vrchním orgánem soudní správy ministerstvo spravedlnosti, které dle Mokrého mělo ústavní odpovědnost za řádné fungování justice. Mokrý si na výše položenou otázku odpovídá tak, že v řádném fungování justice je obsaženo nejen rychlé a účinné, ale i správné a zákonné působení soudní moci při zachování její úplné nezávislosti při nalézání práva. Soudní správa proto může při plnění své funkce hodnotit postup soudů v pravomocně neskončených věcech jen z hlediska, zda nedošlo k neodůvodněným průtahům (bez hodnocení soudem zvoleného procesního postupu) a způsob vyřízení pravomocně skončených věcí jen co se týče jednotnosti rozhodování se zřetelem na jiná pravomocná rozhodnutí, aniž by je jakkoliv právně posuzovala a zaujíkala k jejich správnosti nebo nesprávnosti právní stanovisko.

Na podporu svých tvrzení o tom, že je nezbytné z hlediska nezávislosti odlišovat vlastní činnost soudní a činnost správní, jež jsou na obecných soudech vykonávány, bych ráda uvedla ještě následující. Každá nezávislost, i ta soudní,

bude v současných podmínkách právního státu, který musí plnit i své základní ekonomické úkoly, posuzována z hlediska nezávislosti finanční.

Soudy jsou dle čl. 90 Ústavy státními orgány svého druhu, které na základě Ústavy a zákonů disponují prostředky k zajištění realizace jedné z funkcí státu, přičemž v případě soudů je touto působností poskytování ochrany (subjektivních) práv a rozhodování o vině a trestu za trestné činy a zároveň podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, jsou soudy organizačními složkami státu. Jako organizační složka státu jsou i soudy závislé na příjmech ze státního rozpočtu, přičemž je právě úkolem státní správy soudů, aby zajistila chod soudů i správným stanovením prostředků státního rozpočtu určených na hospodaření toho kterého soudu. Je nemyslitelné, že by o těchto prostředcích rozhodoval soudce jako osoba zcela nezávislá, a je naopak vlastní právnímu řádu, že v případě přerozdělování finančních zdrojů pro moc soudní a především zodpovědnosti za jejich využití musí v rámci této působnosti stanout osoba, která je odpovědná (tzn. i sankcionovatelná) za hospodaření se státním majetkem. Tyto úkoly proto plní státní správa soudů a její orgány, které v případě rozdělování státního rozpočtu vystupují jako orgány moci výkonné.

Na tomto místě je možné uvést způsob, jakým je tento problém řešen ve vztahu mezi mocí výkonnou a mocí zákonodárnou. Jakousi „státní správu Parlamentu“ vykonávají Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu, které plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Poslanecké sněmovny a Senátu. Určité specifické postavení těchto organizačních jednotek v rámci hierarchické struktury státní správy je pak vyjádřeno tím, že tyto jednotky mají postavení obdobné jako organizační složky státu, přičemž k určitým právním úkonům je nutný souhlas příslušných orgánů jednotlivých komor Parlamentu. Státní správa moci zákonodárné je tak vykonávána odděleně od samotné moci zákonodárné, i když moc zákonodárná na tuto správu určitý vliv nepochybně má.

Shrnu-li tedy výše uvedené poznatky, mohu konstatovat, že státní správou je nutné rozumět správní činnost v oblasti veřejné moci výkonné, která spočívá v

zajištění řádného fungování celého soudnictví, přičemž nesmí zasahovat do výkonu jurisdikční činnosti soudů. Ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti ČR a na nižších úrovních pak samotní soudci ve svých funkcích předsedů a místopředsedů soudů, neboť státní správa soudů pro jejich výkon zajišťuje řadu nezbytných činností, zejména v oblasti personální, finanční a materiálně technické. Předseda a místopředseda soudu je v souladu s tím osobou v dvojediném postavení – postavení funkcionáře, vykonavatele státní správy, který podléhá ústřednímu exekutivnímu orgánu, a postavení nezávislého soudce vykonávajícího soudnictví.

3. PREZIDENT REPUBLIKY JAKO HLAVA STÁTU A JAKO ORGÁN MOCI VÝKONNÉ

3.1. Postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR

Právní teorie pojímá institut hlavy státu jako jeden ze součástí mechanismů soudobé státní moci. Pod pojmem hlava státu lze v nejobecnější rovině chápat samostatný státní orgán, který zpravidla zaujímá formálně nejvyšší místo v hierarchii orgánů státu a plní úkoly a funkce vymezené mu právním řádem, přičemž však postavení a reálná úloha hlavy státu jsou v jednotlivých zemích rozdílné a jsou určovány množstvím faktorů.

Ústavní postavení, reálná úloha, politická funkce a kompetence hlavy státu České republiky je, jak se shoduje většina autorů, velmi specifická. Tato specifická je vyvolána řadou rozličných faktorů, z nichž asi nejvýznamnější je právě platná ústavní konstrukce hlavy státu v Ústavě a dále pak historický vývoj a zakotvení tohoto institutu v předešlých ústavách České, resp. Československé republiky, neboť jak jsem již konstatovala v této práci několikrát, vychází platná Ústava i z Ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb.

Funkce prezidenta jako hlavy státu je systematicky zařazena do hlavy třetí Ústavy. To jinými slovy znamená, že institut prezidenta republiky je upraven ve společné hlavě Ústavy spolu s vládou. Toto pojetí však může vést a vede k interpretačním neshodám např. ve vztazích prezidenta a vlády, ale i v samotném

vymezení postavení hlavy státu. Prezident je charakterizován jako hlava státu, přičemž však za nejvyšší orgán moci výkonné je označena vláda. Prezident pak jako hlava státu je součástí systému moci, jehož nejvyšším orgánem je orgán jiný – vláda. Jaký interpretační nesoulad pak může z této konstrukce vzniknout jsme svědky v politické realitě dneška.

Zásadní otázkou z hlediska tripartice státních mocí a postavení prezidenta republiky v tomto systému tedy zůstává vyřešení obsahu pravomocí prezidenta republiky jako hlavy státu a vymezení pravomocí prezidenta republiky, kterými disponuje na základě Ústavy jako součást moci výkonné. Jinými slovy, je rozdíl, pokud prezident vystupuje jako orgán moci výkonné nebo jako hlava státu? Lze tyto dvě funkce od sebe vůbec takto oddělit? Je možné, že při výkonu určitých činností z titulu hlavy státu má prezident širší pravomoci než by měl, pokud by byl pouhou jednou z funkčních složek moci výkonné? Nakolik při výkonu pravomocí podle čl. 62 písm. e), f), g a čl. 63 odst. 1 písm. i) a j) Ústavy vystupuje jako orgán moci výkonné, jenž je formálně podřízen vládě jako vrcholnému orgánu této moci a nakolik vystupuje jako vrcholný a nejvyšší představitel státu – jako hlava státu? Zodpovězení těchto otázek je velmi složité. Domnívám se, že pokud chceme skutečně alespoň částečně ozřejmit tento problém, je historický exkurs do období první republiky k Ústavní listině č. 121/1920 Sb., nezbytnou nutností.

3.2. Prezident jako součást moci výkonné a jeho vztah k vládě

Česká republika je parlamentní republikou a i přes jisté odchylky od klasického modelu parlamentního typu státního zřízení můžeme konstatovat, že prostředky, jimiž prezident republiky disponuje k plnění vykonávané funkce hlavy státu jsou charakteristické pro platné ústavy takových republik. Právě v republice parlamentního typu je přirozené, že prezident není vrcholným představitelem výkonné moci, ale tuto pozici zaujímá vláda.

Pravomoce prezidenta republiky jsou Ústavou zakotveny především v čl. 62 a 63, přičemž podstatné vzhledem k postavení prezidenta ve vztahu k vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné je ústavní diferenciací pravomocí

prezidenta republiky na ty, které vykonává samostatně a k jejichž platnosti nepotřebuje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 62 Ústavy) a pravomoce, k jejichž reálnému uskutečnění je taková kontrasignace nutná a nezbytná (čl. 63 Ústavy).

Podle čl. 62 Ústavy prezident republiky

- a) jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi,
- b) svolává zasedání Poslanecké sněmovny,
- c) rozpouští Poslaneckou sněmovnu,
- d) pověřuje vládu, jejíž demisi přijal, nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády,
- e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy,
- f) jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu,
- g) odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem, nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazuje odsouzení,
- h) má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního,
- i) podepisuje zákony,
- j) jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu,
- k) jmenuje členy Bankovní rady České národní banky,
- l) vyhláší referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek.

Je nepochybné, že ústavní sílu prezidentského úřadu lze nejnázve dokumentovat právě pravomocemi, které prezident na základě Ústavy vykonává

samostatně³³. Jak již bylo uvedeno výše, jsou v čl. 62 Ústavy taxativně obsaženy činnosti, k nimž není třeba spolupodpisu předsedy vlády (či jiného jím pověřeného člena vlády). Vláda proto ani nemůže odpovídat za takové akty prezidenta republiky, přičemž však v souladu s čl. 54 odst. 3 Ústavy je nutné zdůraznit, že za ně neodpovídá ani samotný prezident.

Domnívám se, že tato absolutní neodpovědnost prezidenta (byť lze v některých případech dovést alespoň určitou odpovědnost jiného státního orgánu, na jehož stanovisko je prezident vázán v tom kterém rozhodnutí – např. jmenování soudců Ústavního soudu) je ústavně ne plně souladná s postavením prezidenta České republiky. Protože i Ústava v mnoha výše uvedených pravomocech předpokládá aktivní účast prezidenta v daném procesu, bylo by dle mého názoru žádoucí a odpovídalo by více standardům občanské demokratické společnosti, aby za tyto své projevy, úkony či akty Ústavou určený státní orgán odpovědnost nesl. V případě, že by to byla odpovědnost samotného prezidenta republiky, je dle mého názoru možné, že by tato odpovědnost poskytovala zároveň více reálné ústavní síly i pro samotného prezidenta republiky, jeho zodpovědnější, adresnou a angažovanou účast v politickém a ústavním systému. Na druhou stranu přiznávám, že je diskutabilní, nakolik je toto „posílení“ prezidenta žádoucí v parlamentní republice a zda by nevnese ještě více nejednoznačnosti do výkladu postavení prezidentského úřadu u nás a nepřiblížilo nás jakémusi hybridnímu uspořádání mezi systémem prezidentským a parlamentním.

Podle čl. 63 pak prezident republiky dále

- a) zastupuje stát navenek,

³³⁾ K tomu více viz.: PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl: Ústavní systém. Linde Praha, 2. vydání, 1998, s. 219.

- b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy,
- c) je vrchním velitelem ozbrojených sil,
- d) přijímá vedoucí zastupitelských misí,
- e) pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí,
- f) vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu,
- g) jmenuje a povyšuje generály,
- h) propůjčuje a uděluje státní vyznamenání, nezmocní-li k tomu jiný orgán,
- i) jmenuje soudce,
- j) má právo udělovat amnestii.

Podle druhého odstavce téhož článku Ústavy pak může zákon stanovit i další pravomoci, které nejsou v ústavním zákoně přímo uvedeny, bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoce odvozené od pravomocí obsažených v Ústavě, nebo pravomoce zcela jiné, které platná Ústava výslovně neuvádí. Mezi takové pravomoce patří např. právo prezidenta jmenovat vysokoškolské profesory podle ustanovení § 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.

Ať se jedná o pravomoce prezidenta republiky zakotvené v odst. 1 či 2 čl. 63 Ústavy platí, že k výkonu těchto pravomocí je nezbytný, vedle vlastní činnosti prezidenta republiky, i spolupodpis předsedy vlády, a to za předpokladu, že výkon takové pravomoci prezidentem je z hlediska formálního rozhodnutím. Bez podpisu nejsou rozhodnutí prezidenta platná. Předseda vlády může pověřit jiného člena vlády, aby ho při podepisování rozhodnutí prezidenta republiky zastoupil. Podle odst. 3 čl. 63 Ústavy pak platí, že za taková rozhodnutí prezidenta republiky (rozuměj spolupodepsaná předsedou vlády či jím pověřeným členem), odpovídá vláda.

Z hlediska postavení prezidenta republiky je právě onen institut spolupodepsání jím učiněných rozhodnutí podle čl. 63 Ústavy, tzv. kontrasignace, jedním z rozhodujících faktorů, podle kterých lze usuzovat na skutečnou ústavní a politickou sílu a postavení prezidenta republiky v ústavním pořádku. Proto se u tohoto institutu krátce zastavím.

Kontrasignace, tedy v obecném významu podpis další osoby, pod určitý písemný akt, bez něhož je určitá listina neplatná, lze v českém ústavním právu vykládat jako spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády na písemném vyhotovení rozhodnutí hlavy státu.

Již prvorepublikový Slovník veřejného práva Československého pod pojmem kontrasignace uvádí: „..., že v konstituční monarchii nebo v republice každý vládní úkon hlavy státu ku své platnosti vyžaduje spolupodpisu odpovědného ministra, pokud se týče odpovědných ministrů, shledává se jednak v tom, aby byla omezena pravomoc hlavy státu, jednak v tom, aby byla paralyzována zásada neodpovědnosti její tím, že kontrasignací přejímá příslušný ministr odpovědnost za neodpovědnou hlavu státu vůči parlamentu.“³⁴ Na této definici jsou z dnešního pohledu zajímavé dle mého názoru dvě věci, a sice, že se zde mluví o vládních úkonech hlavy státu (rozumí se tedy těch, které jsou skutečnými vládními, výkonnými akty prezidenta – současná Ústava vyžaduje institut kontrasignace pro úkony prezidenta, jež jsou rozhodnutími) a dále, že se zde kontrasignace chápe i jako nástroj přímého omezení pravomocí hlavy státu (nabízí se otázka, zda lze tuto konstrukci chápat jako výraz proto, že prvorepublikový ústavodárce chtěl ze všech pravomocí prezidenta republiky, jimiž jej nadal jako hlavu státu odlišit ty, jež jsou přímo projevem moci vládní – moci výkonné, vedle těch, které vykonává jako hlava státu a není v nich podřízena žádné z mocí ve státě? Domnívám se, že ano, a to již jen s ohledem na znění ustanovení § 68 Ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb.).

³⁴) SLOVNÍK VEŘEJNÉHO PRÁVA ČESKOSLOVENSKÉHO: Reprint původ. vydání, uspořádal HAVLÍK, Petr, EUROLEX Bohemia Praha, 2000, s. 366.

Vrátíme-li se nyní k samotným počátkům konstituování principu kontrasignace aktů hlavy státu, zjistíme, že se tento princip postupně vyvinul v monarchiích v době jejich přerodu z absolutních na konstituční. Účelem kontrasignace bylo zajistit vliv demokraticky vytvořené reprezentace lidu na rozhodnutí hlavy státu. Kontrasignace se následně přenesla i do republikánské formy vlády. Někteří autoři se domnívají, že v dnešních poměrech parlamentní republiky je institut kontrasignace přinejmenším diskutabilní³⁵. Někteří v odpovědnosti vlády za rozhodnutí prezidenta republiky, která vyžadují kontrasignaci vidí zvýrazňování prvků prezidentského systému a propojení funkce instituce prezidenta a vlády³⁶, tedy jinak řečeno, že v těchto případech prezident vystupuje v jednotě s vládou a je aktivním představitelem moci výkonné, která je jednotná.

I autoři díla Ústavní systém České republiky³⁷ vidí v kontrasignaci především prostředek významného sblížení prezidenta a vlády. Dle jejich mínění kontrasignace znamená, že prezident a vláda jsou na sebe v jistém smyslu vzájemně odkázáni. Vzájemná potřeba spolupodpisu, a to nejen od předsedy vlády či jím pověřeného člena pro rozhodnutí prezidenta republiky, ale i naopak, pak vylučuje nebezpečí dvojkolejnosti, neboť obě instituce spolu musí spolupracovat, a autoři dodávají, byť by sebestěně chtěly. Takový výklad dle mého názoru svědčí vnímání postavení prezidenta republiky jako výlučné složky výkonné moci, přičemž jeho akty (rozhodnutí) by pak byly vykládány jako jednotné s vůlí vlády, s níž prezident tvoří jednotu. Jak však uvádím na mnoha místech této diplomové práce, domnívám se, že zužovat takto postavení prezidenta republiky v našem ústavním pořádku by bylo chybné.

³⁵) KOUDELKA, Zdeněk: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II. PF UK Praha, 2000, s. 180.

³⁶) GERLOCH, Ján – HŘEBEJK, Jiří a kol.: Ústavní systém České republiky. Prospektrum Praha, 3. vydání, 1999, s. 175.

³⁷) Tamtéž.

Nabízí se tedy otázka, k čemu je kontrasignace nutná dnes, resp. zda a v jaké míře má být zakotvena v ústavách parlamentních republik a zda tento institut skutečně znamená omezení pravomocí prezidenta republiky. Zdeněk Koudelka se domnívá, že kontrasignace je nutná tam, kde je prezident neodpovědný, ale nevhodná tam, kde je prezident odpovědný³⁸ a dodává, že jako pojistka proti zneužití pravomocí hlavy státu se jedná o věc přežitou, jelikož prezident má v parlamentní republice menší reálnou moc než vláda či její předseda. Obdobný názor zastává i politolog Jiří Pehe, který taktéž uvádí, že postavení prezidenta tak, jak je konstruováno ve vztahu k vládě skrze kontrasignaci se jeví ne zcela logickým a kontrasignace některých prezidentských rozhodnutí se zdá být nadbytečná³⁹.

Zda je institut kontrasignace vhodným nástrojem k omezení pravomocí prezidenta republiky na jedné straně a ke konstituování odpovědnosti jiného orgánu (vlády) za kontrasignovaná rozhodnutí na straně druhé, je nutné zodpovědět s vědomím povahy takové kontrasignace. Kontrasignace totiž může mít charakter právní, ale také politický. Můžeme konstatovat, že v ústavním pořádku České republiky i s ohledem na historickou tradici se uplatňoval a uplatňuje spíše právní charakter kontrasignace, a to i přesto, že samotná Ústava k povaze kontrasignace mlčí. Právní charakter kontrasignace jinými slovy znamená, že kontrasignující subjekt (předseda vlády či jím pověřený člen vlády) může kontrasignaci odmítnout jen tehdy, jestliže kontrasignovaný akt je v rozporu s platným právem, na rozdíl od kontrasignace politické, kdy by tak mohl učinit i tehdy, pokud by s podepisovaným rozhodnutím nesouhlasil.

Pro právní charakter kontrasignace mluví i fakt, že jen ona může sloužit jako alespoň částečný instrument preventivní ochrany ústavnosti, na rozdíl od

³⁸⁾ KOUDELKA, Zdeněk: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II. PF UK Praha, 2000, s. 180.

³⁹⁾ PEHE, Jiří: Role prezidenta v českém ústavním systému. In: Hospodářské noviny. 1.6.1998. (zdroj internet www.pehe.cz/clanky/1998).

kontrasignace politické, při níž není vyloučeno prosazování jednostranných politických zájmů od jednotlivých představitelů té které moci. Dále lze na právní charakter kontrasignace usuzovat i z hlediska její formulace v Ústavě. Tam, kde mají být akty (rozhodnutí) prezidenta republiky ovlivněna politicky i názorem jiného státního orgánu či jiných osob, používá ústavní podmínku, že prezident republiky v takovém případě rozhoduje na návrh či se souhlasem jiného subjektu.

Vrátím-li se nyní k původní otázce této úvahy, tzn. jaký vliv má institut kontrasignace na postavení prezidenta republiky v ústavním pořádku, můžeme konstatovat následující. Z hlediska postavení a ústavní a politické síly prezidenta je jistě nejdůležitější výčet pravomocí, které prezident vykonává, aniž by k nim kontrasignaci potřeboval. V takových případech nejedná prezident pouze jako orgán moci výkonné, ale využívá svých pravomocí hlavy státu, přičemž tyto pravomoci mohou odrážet historickou tradici (čl. 62 písm. g) Ústavy) nebo mohou být znakem pozice prezidenta jako nezávislého svým způsobem vyvažujícího prvku mezi jednotlivými státními silami, které se v té které oblasti střetávají. To znamená, že hlava státu v rámci takto mu svěřené pravomoci jejím přímým výkonem sama garantuje vyváženost, kontrolu a omezení jednotlivých státních mocí, které se na daném rozhodnutí podílí. Čím více pravomocí, které nevyžadují kontrasignaci bude prezidentu Ústavou svěřeno, tím silnější bude prezident. V žádném případě by však tyto pravomoci, dle mého názoru, neměly převažovat a narušovat tak samotné uspořádání parlamentní republiky ku prospěchu prezidentského systému, aniž by pak došlo ke komplexním změnám Ústavy tímto směrem.

S ohledem na téma této diplomové práce je příhodné zdůraznit, které z kompetencí prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci kontrasignaci vyžadují a které ne. Kontrasignaci tak podle čl. 63 písm. i) Ústavy vyžaduje jmenování soudců prezidentem a rozhodnutí o udělení amnestie podle čl. 63 písm. j) Ústavy. V této souvislosti se přikláním k názoru, že kontrasignace tam, kde prezident realizuje své rozhodnutí v oblasti, která nepodléhá vládě je nevhodná. Garance zamezení zneužití pravomocí při jmenování soudců prezidentem je dle mého názoru dostatečně zaručena formálním postupem, který vlastnímu jmenování prezidentem předchází, a jak vyplývá z událostí nedávných, ani na

rozhodnutí prezidenta nejmenovat určitou osobu soudcem nemá kontrasignace žádný vliv. Domnívám se, že nevhodná je vládní kontrasignace v tomto případě právě proto, že moc soudní, jež by měla být oddělena od moci výkonné, jejímž vrcholným představitelem je vláda, nesmí být v žádném případě zasažena ingerencí moci výkonné (kontrasignace předsedou vlády či jím pověřeného člena vlády) a zároveň, že lze dovodit, že prezident republiky jmenuje soudce podle čl. 63 písm. i) Ústavy z titulu hlavy státu a propůjčuje tak svým aktem uvedení do funkce soudce spíše ceremoniální a státní význam tomuto jistě jedinečnému povolání, než aby bylo možné tuto jeho pravomoc interpretovat jako výkon moci výkonné vůči moci soudní.

Naopak tam, kde prezident „pouze realizuje svá práva v oblasti moci výkonné“ a zároveň je potřeba jeho součinnosti s vládou, je kontrasignace vhodným instrumentem, jak zároveň zajistit i odpovědnost za toto „výkonné“ rozhodnutí.

Na úvaze, že na prezidentský úřad je nutné pohlížet nejen jako na pouhý orgán moci výkonné, se však shodne většina autorů⁴⁰. Prezident jako státní orgán je totiž i v parlamentní demokracii významným orgánem ústavnosti samé. I Hendrych ve své úvaze o dělbě a vyváženosti státních mocí, ve které rozvádí myšlenku tripartice státních mocí a jejich vzájemného mocenského poměru, vyváženosti a kontroly uvádí, že prezident – tedy hlava státu, ač reprezentant moci výkonné, je relativně nezávislý na obou soupeřících mocích (zákonodárné a výkonné). Podle Pavlíčka⁴¹ není funkce prezidenta spojena pouze s výkonnou mocí (není její pouhou součástí), už jen proto, že prezident republiky jako hlava státu musí při svých autonomních pravomocích spolupracovat nejen s vládou, ale

⁴⁰⁾ Viz. např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II. PF UK Praha, 2000, 340 s., HENDRYCH, Dušan: Úvaha o dělbě a vyváženosti státních mocí. In: VŠEHRD časopis českých právníků, sv. 5, Praha, 1992, s. 4-6.

⁴¹⁾ PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl: Ústavní systém. Linde Praha, 2. vydání, 1998, s. 208.

i opozicích. Tuto úvahu můžeme vyložit dle mého názoru tak, že prezident republiky ve výše uvedených pravomocech musí spolupracovat nejen s vládou (jako mocí výkonnou), ale i s Parlamentem České republiky (mocí zákonodárnou), na jehož půdě hledá podporu a konsensus pro svá rozhodnutí i mezi opozicemi.

Souhlasím s názorem, že prezident republiky jako hlava státu může představovat i jistou kontinuitu moci, která trvá i po skončení volebního období Poslanecké sněmovny, jak ostatně dokazuje i současný vývoj v České republice.

Právě pro postavení prezidenta nejen jako složky moci výkonné, ale pro jeho funkci hlavy státu, zakotvuje Ústava pro prezidenta republiky další pravomoce a atributy, které nejsou uvedeny v čl. 62 a 63 Ústavy, ale které významně dotvářejí ústavní rámec postavení prezidenta republiky jako integrujícího orgánu státu. Tyto pravomoce a oprávnění mají často ceremoniální charakter a vychází z hlubokých tradic prvorepublikových a monarchistických.

Prezident republiky jako hlava státu tak především reprezentuje republiku a požívá proto celé řady poct a čestných oprávnění. Náleží mu označení „prezident republiky“ a takto by měl být vždy titulován. Prezident republiky nemůže být jako hlava státu při výkonu svých ústavních pravomocí a povinností v průběhu funkčního období zastoupen (opomineme-li čl. 66 Ústavy). Jako hlavě státu dále přísluší prezidentu republiky přednost před všemi ostatními státními funkcionáři tam, kde jsou uváděni společně. Prezident má právo užívat speciální státní vlajky, tzv. standarty, dále užívá státní znak a státní pečeť. K čestným právům prezidenta patří i ta, jež mu přísluší jako hlavě státu podle mezinárodního práva a vyplývají z jeho oprávnění zastupovat stát navenek.

Na závěr této kapitoly bych ráda uvedla, že naprosto souhlasím s názorem Zdeňka Koudečky⁴², který uvádí, že parlamentní republika se zcela jistě nemusí bát svého „zničení“ ze strany prezidenta, neboť i přes pravomoci prezidenta jako

⁴²⁾ KOUDEČKA, Zdeněk: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II. PF UK Praha, 2000, s. 185.

hlavy státu, v ní mocensky dominuje parlament (moc zákonodárná) a vláda (v rámci moci výkonné). Případná politická volnost v jednání prezidenta by neměla ohrožovat podstatu parlamentní demokracie, protože ten by ji měl vždy uplatňovat jen v rámci taxativně ústavně uvedených a jemu vymezených pravomocí.⁴³

3.3. Historie prezidentského úřadu u nás a prvorepubliková tradice v současném ústavním pořádku

Český ústavní pořádek, potažmo politický systém byl původně vytvořen jako systém čistě parlamentní a ústavní pravomoci byly modelovány v tomto kontextu. Snaha navázat na některé tradice první republiky spojená s chybnou interpretací těchto prvorepublikových poměrů ovšem vedla k tomu, že pravomoci prezidenta v některých oblastech poněkud přesahují objem pravomocí typický pro prezidenty v jiných parlamentních demokraciích, v nichž je prezident volen stejným způsobem jako u nás.

Je to právě historický vývoj prezidentského úřadu a jeho konstituování v období první republiky, jež má silný vliv na postavení prezidenta v současném ústavním systému. Tento vliv se projevil a projevuje přímo - v platném znění Ústavy či zprostředkovaně např. v judikatuře Ústavního soudu České republiky, jež na poměry prvorepublikové často odkazuje, nebo z nich (někdy chybně) vychází.

„Když byl dne 28.X.1918 uveden v život nový čsl. stát, nebylo ještě rozhodnuto o jeho státní formě; ...prozatímní organizace byla provedena dle vzoru republikánských států; při tom byla zvolena soustava republiky presidentské a povolána v čelo státu osoba fysická jako jeho hlava, které byla přikázána celá řada vládních funkcí, jež byly novelou k prozatímní ústavě ještě

⁴³⁾ Samozřejmě nelze v reálném politickém světě vyloučit takové jednání prezidenta, které představuje určitý exces z jemu ústavou garantovaných pravomocí, takový stav je však nežádoucí. K tomu srovnej KLOKOČKA, Vladimír: Ústava a Klausův sklon vládnout. In: Právo, 9/2006, s. 17.

v důležitých bodech rozšířeny...Též ústavní listina (č. 121/1920 Sb.) zachovala princip republiky presidentské, který zavedla ústava prozatímní; v důsledku toho prohlašuje § 2 úst. list. programaticky, že stát Československý jest demokratickou republikou, jejíž hlavou je volený prezident.⁴⁴

Jak vyplývá z tohoto výkladu pojmu prezident, obsaženého v prvorepublikovém Slovníku veřejného práva Československého, nelze ústavní poměry první republiky a našeho současného státu ztotožňovat, protože i ústavní systém obou republik byl odlišný.

Charakter presidentského úřadu jako vrcholného orgánu státu – hlavy státu zdůrazňovala v období první republiky i samotná Ústavní listina Československé republiky č. 121/1920 Sb. tím, že zakotvení prezidenta jako hlavy státu obsahovala již hlava první „Všeobecná ustanovení“, ustanovení § 2 Ústavní listiny Československé republiky a nikoliv až hlava třetí, kde byla konstituována moc vládní a výkonná. Prvorepublikoví znalci ústavního práva proto ve výše uvedeném díle k všeobecné charakteristice presidentského úřadu uvádí, že prezidentu republiky byla přikázána významná práva, jelikož je vedle vlády představitelem moci výkonné, přičemž však do jisté míry spolupůsobí též na zákonodárství i soudnictví, z čehož lze dovodit, že v prvorepublikové ústavě, pokud jde o prezidenta republiky, je uskutečněn princip spojení státních mocí⁴⁵.

Prezidentova práva v oblasti legislativy a soudnictví byla v období prvorepublikovém velmi významná, neboť mu mj. dávala možnost, aby vystupoval v případných sporech mezi jednotlivými ústavními činiteli jako rozhodčí a případné rozpory míril ve smyslu pouvoiru neutre⁴⁶.

⁴⁴⁾ SLOVNÍK VEŘEJNÉHO PRÁVA ČESKOSLOVENSKÉHO: Reprint původ. vydání, uspořádal HAVLÍK, Petr, EUROLEX Bohemia Praha, 2000, s. 545.

⁴⁵⁾ Tamtéž.

⁴⁶⁾ Všechny tyto pravomoci však byly založeny na silném a jedinečném postavení prvního prezidenta T. G. Masaryka jako „nové autority“ a to právě v těch oblastech, ve kterých se projevoval zájem celé společnosti a význam hlavy státu jako takové.

I v období první republiky však těžiště jeho ústavního postavení spočívalo v oblasti moci výkonné a tam byl plně podřízen vládě. Účast prezidenta na moci výkonné však byla Ústavní listinou Československé republiky č. 121/1920 Sb. formálně omezena tak, že prezidentovi příslušely v rámci moci výkonné pouze ta práva, která mu byla přikázána ústavní listinou nebo zákony.

Postavení československého prezidenta republiky v období prvorepublikovém interpretovala tedy část tehdejších představitelů právní vědy s ohledem na čl. 64 odst. 2 Ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb. tak, že v oboru moci vládní a výkonné je zásadní příslušnost vlády a příslušnost prezidenta je pouze výjimečná, přičemž však platilo, že tehdejší ústavodárce svěřil zákonodárci, aby rozšiřoval v případě potřeby sféru prezidentových pravomocí na úkor vlády⁴⁷. Jak uvádí autoři publikace *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*, zákonodárce této možnosti také využil a to převážně k tomu účelu, aby rozšířil prezidentovu pravomoc o působnost jmenovací a ustanovovací.⁴⁸

Pavlíček⁴⁹ je přesvědčen o silnějším postavení současného prezidenta republiky ve vztahu k vládě, které dle jeho názoru vyplývá právě ze skutečnosti, že určité akty prezidenta republiky (čl. 62 Ústavy) dnes nemusí být vládním představitelem kontrasignovány vůbec, zatímco v období první republiky byly kontrasignovány veškeré akty prezidenta podle ustanovení § 68 Ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb., přičemž Z. Koudelka doplňuje tuto tezi o dovětek, ač bylo sporné, zda mají povahu aktů moci vládní a výkonné⁵⁰.

⁴⁷⁾ SOBOTA, Emil a kol.: *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. Orbis Praha, 1934, I. sv., s. 89.

⁴⁸⁾ Tamtéž, s. 89.

⁴⁹⁾ PAVLÍČEK, Václav: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. In: *LEGE ARTIS*, 2/2006 (roč.1), s. 2.

⁵⁰⁾ KOUDELKA, Zdeněk: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II*. PF UK Praha, 2000, s. 181.

S názorem Profesora Pavlíčka, že v Ústavě jsou pravomoci prezidenta republiky nepochybně silnější než v Ústavní listině Československé republiky č. 121/1920 Sb.⁵¹, lze souhlasit právě potud, pokud se skutečně jedná o jeho vztah k vládě, jako vrcholnému představiteli výkonné moci. Vedle výše popsaných nástrojů silného postavení prvorepublikového prezidenta republiky lze např. srovnat pravomoci prezidentů co se týče možnosti rozpustit parlament a vyvolat předčasné volby. Pravomoci dnešní hlavy stát jsou v tomto případě poměrně slabé a vázané na dlouhý formalizovaný proces, a to až do té míry, že dnešní prezident fakticky nemůže významně zasáhnout v případě politické (či ústavní) paralýzy. Pravomoci prezidenta československého byly v tomto směru proto např. ve vztahu k moci zákonodárné nepochybně výraznější.

Oproti dnešním pravomocím prezidenta lze slabší pozici prvorepublikové hlavy státu naopak spatřovat např. v nemožnosti československého prezidenta podávat k tehdejšímu ústavnímu soudu návrhy, aby tento prohlásil určitý zákon za neústavní.⁵²

S ohledem na shora uvedené se proto domnívám, že ztotožňovat postavení prezidenta republiky podle Ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb. s postavením prezidenta dle Ústavy, byť i jen v některých oblastech, či jemu svěřených pravomocích, může být zavádějící. Domnívám se také, že nelze jednoznačně konstatovat, zda a případně komu příslušelo či přísluší silnější ústavní postavení, neboť postavení současného prezidenta a toho prvorepublikového vychází z jiných ústavních poměrů a politických konsekvencí a zároveň záleží na kritériu, které k takovému hodnocení zvolíme. Jakékoliv odvolávání se na prvorepublikové tradice v právě probíhající debatě se tak ve svém důsledku může stát slepou uličkou.

⁵¹⁾ PAVLÍČEK, Václav: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. In: LEGE ARTIS, 2/2006 (roč.1), s. 2.

⁵²⁾ SOBOTA, Emil a kol.: Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život. Orbis Praha, 1934, 1.sv., s. 424.

3.4. Posilování postavení prezidenta republiky

Souhlasím s názorem Pavlíčka, který je přesvědčen, že postavení prezidenta republiky se postupně posiluje⁵³. Neztotožňuji se však zcela s jeho názorem, že dochází k posílení ústavního postavení prezidenta a k oslabení a omezení ústavní síly vlády. Domnívám se, že k ústavnímu posílení pravomocí prezidenta republiky dojde skutečně až tehdy, kdy výše popisované změny a události, kterých jsme byli svědky v minulých letech i v období nedávne budou reflektovány změnou Ústavy, či zakotveny v ústavní listině nové a sice v podobě pravomocí, jež prezident vykonává samostatně bez kontrasignace člena vlády.

Je nesporné, že v postavení a pravomocech hlavy státu, byť musí být realizovány v rámci mantinelů daných platnou Ústavou, se v reálném světě odráží síla a angažovanost té které osoby, jež úřad prezidenta republiky fakticky vykonává, stejně jako vztah této osoby k ostatním klíčovými představitelům dotčených státních orgánů a v neposlední řadě i k Ústavnímu soudu České republiky. To lze ostatně demonstrovat na rozhodovací činnosti Ústavního soudu České republiky v průběhu funkčního období prezidenta Havla a prezidenta současného. Jsem daleka názoru, že by snad ústavní soudci byli ve svém rozhodování ovlivněni konkrétní osobou prezidenta, jistou rozdílnost ve výkladu pravomocí prezidenta v průběhu let však shledá i málo zasvěcený pozorovatel.

Pavlíček ve stejném článku uvádí, že objektivní analýza ústavních poměrů musí vzít na zřetel dosavadní judikaturu Ústavního soudu, která interpretací ústavního textu ústavní vliv prezidenta posilovala, přičemž není rozhodující, kdo právě funkci prezidenta republiky vykonává⁵⁴. Domnívám se, že se ohledem na nedávnou judikaturu Ústavního soudu České republiky by poslední věta této

⁵³) PAVLÍČEK, Václav: O soudcích, ústavě a pravomocích prezidenta. In: Právo, 13.4.2005, s. 17.

⁵⁴) Tamtéž, s. 17.

úvahy měla být zdůrazněna a znít „nemělo by a nesmí být přítom rozhodující, kdo právě funkci prezidenta republiky vykonává“.

Souhlasím však s Pavlíčkem potud, že skutečně rozhodovací činnost Ústavního soudu České republiky z doby nedávné lze interpretovat ve smyslu „zvláštního postavení“ prezidenta republiky, nikoliv pouze jen jako součásti moci výkonné, ale jakéhosi „nezávislého orgánu“ a tato interpretace pak vede k faktickému narůstání politické síly prezidenta⁵⁵. Takovým rozhodnutím byl např. náleží Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 ve věci jmenování členů Bankovní rady České národní banky.

V tomto nálezu Ústavní soud České republiky vyslovil názor, podle kterého má prezident republiky právo jmenovat bez kontrasignace všechny členy Bankovní rady, bez ohledu na to, zda se jedná o guvernéra a viceguvernéry Bankovní rady České národní banky podle čl. 62 písm. k) Ústavy. V argumentaci k právní větě citovaného nálezu pak soudci Ústavního soudu uvádí, že kontrasignace vlády může být i v státoprávním uspořádání parlamentním omezena tam, kde zvláštní důvody opravňují ochranu instituce (tzn. ČNB), jež má být dle Ústavy v hlavních směrech své činnosti nezávislá na vládě a dále pak uvádí, že: „Za těchto okolností je jmenovací právo, prováděné nadstranickým prezidentem - sice po konzultacích - avšak bez přímé vazby na souhlas vlády, složené z představitelů jedné nebo více politických stran, součástí záruk nezávislosti ČNB.“

Tato argumentace Ústavního soudu však v sobě skrývá řadu slabín, přičemž na některé z nich upozornili již jednotliví soudci Ústavního soudu České republiky ve svém odlišném stanovisku v této věci⁵⁶. Ústava nezná pojem

⁵⁵⁾ PAVLÍČEK, Václav: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. In: LEGE ARTIS, 2/2006 (roč.1), s. 2.

⁵⁶⁾ „...uvedený názor je zvěčněním a absolutizací subjektivního vnímání momentálního faktického stavu, nikoli však správnou reflexí ústavně právního stavu. Prezidenta republiky volí podle Ústavy Parlament. Zákonodárny sbor je "stranickým" orgánem. Stěží lze proto bez dalšího dospět k přesvědčení, že výsledkem jeho volby pravidelně bude "nadstranický" prezident.“ Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/01, Ústavní soud ČR: Sběrka nálezů a usnesení.

„nadstranický“ prezident a takový stav je tak pouhou fikcí, neboť pro něj není podklad v Ústavě ani zákoně. Hovoří-li Ústavní soud České republiky v tom smyslu, že procesem jmenování všech členů Bankovní rady České národní banky prezidentem republiky bez vládní kontrasignace má být zajištěna nezávislost této instituce na vládě, a zároveň si uvědomíme, že vláda je vrcholným orgánem moci výkonné, můžeme argumentaci Ústavního soudu České republiky interpretovat tak, že Ústavním soudem vyložený postup jmenování má zajistit nezávislost České národní banky na moci výkonné. Jak ale může nezávislost na moci výkonné zajistit orgán, který je podle Ústavy sám její součástí? Jedině tak, že by se tento orgán vyznačoval určitou dvojakostí a vedle své činnosti, jež spadá do oblasti moci výkonné, byl oprávněn vykonávat další činnosti, jež by vykonával jako orgán nezávislý – tedy sám nezávislý na výkonné moci, tzn. autonomně. Právě taková konstrukce však ve svém důsledku vede k posílení prezidenta, neboť náhledem Ústavního soudu si pod tímto orgánem lze představovat více, než v něm spatřuje Ústava a, což je velmi nevhodné, zároveň nabýt dojmu, že taková představa je ústavně konformním zacelením prostoru v Ústavě a stává se zároveň legitimní ústavní zvyklostí.

Na druhou stranu však v této souvislosti stojí v přímé konfrontaci s výše uvedenou ústavní judikaturou rozhodovací činnost Ústavního soudu České republiky z období tohoto roku, kdy nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/06 a sp. zn. II ÚS 53/06 Ústavní soud postavení prezidenta republiky překvapivě stroze definoval a omezil jako pouhý státní orgán moci výkonné a jeho vliv na moc soudní z tohoto důvodu striktně odmítl. Argumentace Ústavního soudu České republiky, kterou použil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 pak svádí k otázce, proč soudci jednou garantují nezávislost určitého orgánu pravomocí prezidenta jmenovat jeho členy bez kontrasignace na základě autonomního rozhodnutí a u orgánů jiných, u nichž je jejich nezávislost jedním ze základních znaků, tuto garanci jmenování (příp. odvolání) „nezávislým“ prezidentem odmítají jako nepřípustný zásah, když z hlediska ústavního zakotvení postavení ČNB v samostatné hlavě šesté Ústavy lze taktéž usuzovat na určitou její svrchovanost v rámci dělby státních mocí a postavení jakési „moci čtvrté“ ve státě.

Zamyslíme-li se nyní nad argumentací a částečnou nekontinuitou argumentace Ústavního soudu České republiky v otázce postavení a pravomocí prezidenta republiky v průběhu funkčního období obou dosavadních polistopadových prezidentů, musíme se zároveň ptát, nakolik se právně – tzn. změnou ústavního pořádku změnilo postavení prezidenta a ústavní, společenské poměry v České republice. Jen takové podstatné změny v sociálních, ekonomických státních poměrech, nebo změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad anebo změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud České republiky, tj. takové, které jsou obsaženy v ústavním pořádku České republiky, a tyto všechny za podmínky, že nejde o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, jsou podle názoru Ústavního soudu akceptovatelné jako předpoklady pro odchýlení se od dosavadní judikatury samotným Ústavním soudem.⁵⁷

Srovnáme-li však výše uvedené nálezy Ústavního soudu České republiky, neubráníme se dojmu, že žádný z citovaných důvodů případné změny výkladové činnosti soudu v této oblasti není dán. Ke změnám Ústavy došlo od jejího přijetí těmito ústavními zákony č.: 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb. a ústavním zákonem č. 515/2002 Sb., přičemž bezprostředně se pravomocí prezidenta týkal pouze ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, který rozšiřoval nekontrasigované pravomoce prezidenta republiky uvedené v čl. 62 Ústavy o

⁵⁷⁾ „Nemá-li se sám Ústavní soud jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímž zákazu je sám také podroben, neboť i Ústavní soud, či právě on, je povinen respektovat rámec ústavního státu, v němž je výkon libovůle orgánům veřejné moci striktně zapovězen, musí se cítit vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Tento postulát lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR).“ Nález sp.zn. Pl. ÚS 11/02, Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení.

pravomoc prezidenta vyhlásit referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek.

Na závěr tedy můžeme konstatovat, že k významnému posílení právní pozice hlavy státu nedošlo a proto se domnívám, že rozhodovací činnost Ústavního soudu v této oblasti by mohla být považována za nejednotnou a navzájem nenavazující a to z důvodů nikoliv právních. Judikatorní činnost Ústavního soudu České republiky vedla svým konstituováním „nezávislého, nadstranického“ prezidenta v minulosti k posilování faktické, politické pozice prezidenta republiky, avšak nejčerstvější nálezy Ústavního soudu České republiky zdá se, v této koncepci pokračovat nebudou. Kritické zhodnocení nesouladu výkladu ústavních soudců v dané oblasti však není předmětem této diplomové práce.

4. POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY A JEHO KOMPETENCE VE VZTAHU K SOUDNÍ MOCI

4.1. Pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci dle Ústavy

Dříve než přistoupím k jednotlivým kompetencím prezidenta republiky, jež mu dle platného znění Ústavy přísluší ve vztahu k moci soudní, je nezbytné se alespoň krátce pozastavit nad otázkou, co je vlastně obsahem vztahu hlavy státu a soudní moci, resp. jestli veškeré ústavní zakotvení takových kompetencí, ve kterých se určitým způsobem promítá právo jmenování soudců, právo udílet milost či amnestii, anebo právo jmenovat předsedy a místopředsedy soudů Ústavního a Nejvyššího, je definováním vztahu prezidenta jako představitele moci výkonné a zároveň hlavy státu k orgánům moci soudní.

Domnívám se, že tomu tak není, a to především i s ohledem na argumentaci obsaženou v kapitole 2.3. této diplomové práce. Tomuto názoru svědčí mj. i historický výklad pojmu prezident podaný představiteli právní vědy obsažený v základním dokumentu ústavněprávní teorie první republiky⁵⁸. V části věnované účasti prezidenta na moci soudní, je v něm totiž výslovně uvedeno: „Kromě vlivu, který prezident uplatňuje na obsazení soudcovských míst, zejména na jmenování některých kategorií soudců, kteréžto oprávnění patří spíše do oboru moci výkonné, má prezident též některá práva, jimiž zasahuje přímo do soudnictví; dle § 103 úst. list. přísluší mu totiž udělovati milost...“ V souladu s tímto názorem pak v současnosti např. i Zdeněk Koudelka⁵⁹ ve své úvaze v oddíle popisujícím vztah prezidenta k soudnictví popisuje pouze pravomoci prezidenta udělovat amnestii a odpouštět a zmírňovat tresty.

Přikláním se proto ke konstrukci, že vztah prezidenta k soudní moci lze chápat ve dvojitým významu, a sice v užším smyslu toho slova, kam spadají pravomoci prezidenta republiky bezprostředně zasahující do moci soudní – tedy pravomoci podle čl. 62 písm. e) (pouze co se týče práva jmenovat soudce Ústavního soudu) a g) a čl. 63 písm. i), j) Ústavy (chcete-li vztah prezidenta k „soudnictví“), anebo jako vztah prezidenta k soudní moci v širším smyslu, kam spadají vedle výše uvedených i pravomoci prezidenta na poli státní správy soudů, které však dle mého názoru nejsou přímým zásahem do moci soudní.

Pro účely této diplomové práce se budu dále zabývat veškerými pravomocemi prezidenta republiky ve vztahu k moci soudní, tzn. jmenovacími pravomocemi prezidenta republiky, pravomocemi prezidenta republiky v oblasti trestního práva i pravomocemi prezidenta na poli státní správy soudů. Jmenovací pravomoci prezidenta jsou pak detailněji popsány v následující kapitole. Tato

⁵⁸) SLOVNÍK VEŘEJNÉHO PRÁVA ČESKOSLOVENSKÉHO: Reprint původ. vydání, uspořádal HAVLÍK, Petr, EUROLEX Bohemia Praha, 2000, s. 551.

⁵⁹) KOUDELKA, Zdeněk: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II. PF UK Praha, 2000, s. 190.

kapitola by měla danou problematiku přiblížit z hlediska rozdělení kompetencí, které jsou prezidentovi garantovány přímo Ústavou a pravomocí, jež jsou upraveny dále v předpisech normativní síly, přičemž jsem se snažila zaměřit mj. i na uskutečněné změny Ústavy a zákonů, ke kterým v době od přijetí platné právní úpravy došlo.

Vrátíme-li se nyní k článkům 62 a 63 Ústavy, ve kterých jsou kompetence prezidenta republiky obsaženy především, zjistíme, že ve vztahu k moci soudní svěřuje Ústava prezidentu republiky následující pravomoce.

Podle čl. 62 Ústavy mezi pravomoce prezidenta, nekontrasignované představitelem vlády patří pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce Ústavního soudu České republiky, jeho předsedu a místopředsedy, dále pak pravomoc jmenovat ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu a konečně pravomoc odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem, nařizovat, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo či zahlazovat odsouzení.

Podle čl. 63 Ústavy je prezident nadán pravomocí jmenovat soudce a právem udělovat milost, přičemž taková rozhodnutí ke své platnosti vyžadují spolupodpis předsedy, nebo jím pověřeného člena vlády. Pravomocem prezidenta republiky v oblasti práva trestního se samostatně věnuji v bodě 4.3. této kapitoly a proto se jimi nadále nebudu zabývat.

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce Ústavního soudu České republiky podle čl. 62 písm. e) Ústavy je vázána na projev souhlasu ze strany Senátu. Tato podmínka je zakotvena v čl. 84 odst. 2 Ústavy, přičemž Pavlíček zdůrazňuje, že Senát tak svým schválením ústavních soudců uplatňuje politické i jiné požadavky, a současně je mu tím ústavodárcem dán do rukou významný

prostředek, jak ovlivnit složení a případně i činnost Ústavního soudu⁶⁰. Má-li některý státní orgán pravomoc udělit souhlas s určitým jmenovacím aktem a zároveň je tento souhlas podmínkou sine qua non, pak jistě taková pravomoc značí možnost ovlivnění složení schválených členů sboru, nesouhlasila bych však již úplně s myšlenkou, že by snad tato skutečnost mohla hrát nějakou významnější roli i v případě vlastní činnosti daného soudního orgánu. Navíc, naopak je potřeba zdůraznit i to, že se v tomto případě jedná o výlučnou pravomoc prezidenta republiky a jen jemu náleží původní ústavní právo výběru osob, které hodlá jmenovat do funkcí ústavních soudců. Koho prezident vybere a jakým způsobem to udělá, je jeho věcí⁶¹. I Šín dovozuje, že vzhledem k malému počtu soudců Ústavního soudu České republiky se dá předpokládat, že výběr kandidátů se stane osobní záležitostí prezidenta a jeho konzultací s (jím zvolenými) profesními, právníckými, vědeckými, pedagogickými příp. i soudními institucemi⁶².

Na základě shora uvedených skutečností se tedy domnívám, že právo prezidenta jmenovat soudce Ústavního soudu České republiky je právem osobní povahy v tom smyslu, že záleží na úvaze prezidenta, koho, při splnění Ústavou a zákonem o Ústavním soudu stanovených předpokladů výkonu funkce soudce Ústavního soudu České republiky, bude považovat za vhodného a schopného kandidáta a zároveň za osobu, která bude akceptovatelná a důvěryhodná pro Senát⁶³. Záleží pak jen na jednotlivých senátorech, zda při schvalování takové

⁶⁰) PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl: Ústavní systém. Líně Praha, 2. vydání, 1998, s. 222.

⁶¹) „Prezident republiky má volný prostor zvažovat do budoucna, zda osoba, kterou hodlá jmenovat, bude řádně vykonávat funkci ústavního soudce....Není vázán žádným návrhem a věc může projednat s kýmkoliv.“ HENDRYCH, Dušan – SVOBODA, Cyril a kol.: Ústava České republiky: komentář. C.H.Beck Praha, 1. vydání, 1997, s. 97.

⁶²) ŠÍN, Zbyněk: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta podle Ústavy (1.část). In: Právní rádce, 1995, č.3, s. 7.

⁶³) Nelze si ovšem nevšimnout, že Senát jako jedna z komor parlamentu je orgánem především politickým, a proto i jeho rozhodování je vedeno politickými motivy. Praxe je proto taková, že ani toto právo prezidenta republiky není oproštěno od politických hledisek, které Senát dle vlastních prohlášení „politický orgán“, při rozhodování o kandidátech na post soudce Ústavního soudu, prosazuje.

osoby budou respektovat při volbě soudců zásadu nezávislosti a nestrannosti, proklamovanou pro moc soudní v Ústavě.

Stejně ustanovení Ústavy pak garantuje pro prezidenta republiky ještě pravomoc jmenovat z řad členů Ústavního soudu jeho předsedu a místopředsedy⁶⁴. V tomto případě pak další podmínka v podobě schválení nejvyšších funkcionářů Ústavního soudu Senátem Ústavou dána není, a proto se v tomto jmenovacím aktu prezidenta může plně uplatnit jeho volná úvaha a rozhodování. Této otázce se podrobně věnuji v páté kapitole diplomové práce v rámci problematiky jmenování a odvolávání soudních funkcionářů prezidentem republiky.

I pravomoc prezidenta republiky podle čl. 62 písm. f) Ústavy spadá do oblasti jmenovacích pravomocí prezidenta republiky na poli státní správy soudů a je detailněji popsáno v následující kapitole. Nicméně můžeme konstatovat, že v tomto případě platí obdobně to, co bylo uvedeno u jmenování předsedy a místopředsedy Ústavního soudu České republiky. Opět se jedná o výlučnou pravomoc prezidenta, při které není vázán žádným návrhem. Předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu České republiky však prezident republiky musí jmenovat z řad soudců, tzn., že podmínkou pro tuto funkci je výkon soudcovského povolání, přičemž však Ústava prezidentovi republiky poskytla poměrně široký prostor v tom, že se nemusí jednat o soudce, již u Nejvyššího soudu České republiky působící. Funkce předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu není časově neomezená, k problematice zániku těchto funkcí se podrobně věnuji v kapitole páté této diplomové práce.

Pomineme-li pravomoce prezidenta republiky v oblasti práva trestního, kterým je věnován bod 4.3. této kapitoly, můžeme konstatovat, že poslední pravomocí, již je prezident ve vztahu k soudní moci nadán dle Ústavy je pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i)

⁶⁴⁾ Srovnej ustanovení § 2 zákona o ústavním soudu.

Ústavy. Protože i této pravomoci se věnuji podrobně v kapitole páté, pokusím se nyní pouze stručně charakterizovat tuto významnou ústavní kompetenci hlavy státu.

Tato pravomoc prezidenta republiky je v Ústavě zakotvena i v čl. 93, v rámci úpravy moci soudní. Protože konkrétní aspekty tohoto práva prezidenta rozebírám na jiném místě této diplomové práce, chtěla bych nyní pouze upozornit na systematické zakotvení tohoto práva v Ústavě.

Můžeme obecně konstatovat, že každý soudce bez ohledu na to, v rámci kterého soudu plní svou funkci, je ústavním činitelem. Nejen proto je tomuto povolání věnována ústavodárcem taková pozornost, že přímo Ústavou stanovil způsob, jakým jsou soudci do funkce ustavováni a jaké předpoklady pro tuto funkci musí splňovat. Nezávislost moci soudní obecně vyžaduje a zároveň je zaručena právě zakotvením soudcovské nezávislosti mj. formou Ústavou předepsaného způsobu ustavení soudců do svých funkcí. Jmenování do funkce soudce prezidentem republiky je také výrazem vážnosti této funkce.

Podle čl. 93 odst. 1 Ústavy jmenuje prezident republiky soudce bez časového omezení, přičemž tato skutečnost je taktéž důležitou zárukou nezávislosti soudců, potažmo moci soudní. Prezident je při jmenování soudců dále vázán Ústavou k tomu, aby soudcem byl jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání.

4.2. Pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci dle ostatních právních předpisů

Vedle Ústavy jsou pravomoci prezidenta republiky upraveny i obecnými normativními předpisy, které buď provádějí příslušná ustanovení Ústavy a tak pouze upřesňují podmínky, příp. stanoví další náležitosti pro pravomoce prezidenta republiky garantované mu Ústavou, anebo tyto zákonné právní předpisy přímo stanoví pro prezidenta pravomoci další, nové.

Takový postup je možný a Ústavou předpokládán v ustanovení čl. 63 odst. 2 Ústavy, podle kterého prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak

zákon. S ohledem na podřazení takových pravomocí pod čl. 63 a především na odst. 3 tohoto článku Ústavy lze konstatovat, že i v takových případech, kdy prezident vykonává pravomoci garantované mu zákonem, tzn. odvozuje svou pravomoc od zákonného právního předpisu, a zároveň má výkon této pravomoci podobu rozhodnutí, musí pro platnost takového aktu být k prezidentovu připojen i podpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Ač je pravomocí, ke kterým je povolán prezident republiky jako oprávněný podle platných zákonů několik, pro přehled jmenujme alespoň pravomoc jmenovat vysokoškolské profesory podle ustanovení § 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, pravomoc podle zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů nebo pravomoc podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, domnívá-li se, že jsou v rozporu s ústavním pořádkem podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, z hlediska vztahu hlavy státu k moci soudní je nepochybně nejvýznamnější pravomoc prezidenta republiky jmenovat předsedu a místopředsedy Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 13 odst. 2 soudního řádu správního.

Nejvyšší správní soud byl zřízen soudním řádem správním k 1. lednu 2003⁶⁵ jako vrcholný soudní orgán ve věcech správního soudnictví. Obdobně jako Nejvyšší soud České republiky se Nejvyšší správní soud skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců⁶⁶. Přesto z hlediska pravomocí prezidenta republiky je mezi funkcionáři obou těchto soudů značný rozdíl.

Na rozdíl od předsedy Nejvyššího soudu je předseda Nejvyššího správního soudu jmenován prezidentem republiky s kontrasignací předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Druhý rozdíl spočívá v tom, že v případě předsedy a

⁶⁵⁾ Ustanovení § 135 soudního řádu správního: „Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2003.“ Tímto zákonem vešlo v život doposud nerealizované ustanovení Ústavy o Nejvyšším správním soudu v čl. 91 Ústavy.

⁶⁶⁾ Ustanovení § 13 odst. 1 soudního řádu správního.

místopředsedy Nejvyššího správního soudu nemůže prezident republiky vybírat z řad všech soudců, ale je ve svém výběru omezen na soudce působící přímo u Nejvyššího správního soudu.

Je otázkou nakolik je tato rozdílná úprava pravomocí prezidenta republiky a jeho vztahu k nejvýznamnějším funkcionářům obou soudů projevem skutečné vůle ústavodárce, resp. zákonodárce, a nakolik je pouze důsledkem doby přijetí obou předmětných právních předpisů (tedy Ústavy a soudního řádu správního) v rozdílném a velmi vzdáleném časovém horizontu.

Po zodpovězení této první otázky pak můžeme přemýšlet nad potřebou a možností odstranění těchto rozporů. Domnívám se, že sjednocení v jeden princip by vyžadovalo i změnu Ústavy, a sice čl. 62, takovým způsobem, že čl. 62 písm. f) Ústavy by musel být rozšířen o pravomoc prezidenta republiky jmenovat i předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu. Zakotvením této pravomoci v čl. 62 Ústavy by odpadla nezbytnost kontrasignace k platnosti takového rozhodnutí prezidenta. Taková změna by dle mého názoru právní úpravě prospěla, protože nevidím důvod, proč by mělo být jmenování soudních funkcionářů, byť se jedná o různé soudní stolice, upraveno odlišně a to s tím důrazem, že zatímco v jednom případě je toto právo Ústavou chápáno jako výlučné osobní právo prezidenta, v případě druhém má být kontrasignováno a odpovědnost za něj převzít jiná osoba. Z povahy a zákonného vymezení úkolů soudních funkcionářů obou soudů, dle mého názoru potřeba rozličné úpravy, a z toho vyplývající odlišná síla pravomocí prezidenta republiky k nim, nevyplývá⁶⁷.

Druhý rozdíl spočívající v jmenování funkcionářů Nejvyššího správního soudu pouze z řad soudců tohoto soudu je již svým způsobem pochopitelný, považujeme-li agendu Nejvyššího správního soudu za natolik odchýlnou a specifickou, že vyžaduje přesnou znalost poměrů na něm a přesnou znalost

⁶⁷⁾ Srovnej ustanovení § 29 odst. 1,2 soudního řádu správního a ustanovení § 124 odst. 1,2 zákona o soudcích.

organizace práce soudců tohoto soudu. S ohledem na skutečnost, že Nejvyššímu správnímu soudu byly při prosazování jeho funkce svěřeny dva důležité nástroje, a sice přijímání stanovisek a zásadních usnesení⁶⁸, doplněné principem rozhodování rozšířených senátů tam, kde senát, který má věci projednat, se hodlá odchýlit od názoru již judikovaného, lze odlišný přístup zákonodárce k omezení okruhu možných kandidátů na funkcionáře Nejvyššího správního soudu přijmout.

Dalším rozdílem, který doposud nebyl zmiňován a kterému se podrobněji věnuji v bodu 5.2. této diplomové práce je ten, že zatímco u jmenovací pravomoci prezidenta republiky podle čl. 62 písm. f) Ústavy je toto právo skutečně omezeno pouze na akt jmenovací, v průběhu přijímání zákonné normy (soudního řádu správního) již zákonodárce rovnou společným ustanovením založil pravomoc prezidenta tyto funkcionáře ze svých funkcí odvolávat.

Další pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k moci soudní jsou, jak již bylo uvedeno výše, zakotveny a upraveny v dalších zákonech. Tyto pravomoce se opírají o ústavní zmocnění daná prezidentovi, tak je tomu např. v případě pravomocí podle ustanovení § 366 a násl. trestního řádu, kde je podrobně upraveno udělení milosti a použití amnestie (viz níže). I zákon o soudech a soudcích v několika ustanoveních provádí a upravuje základní ústavní zmocnění prezidenta. Jedná se o oprávnění upravená v ustanoveních § 62 odst. 3 zákona o soudech, podle něhož je prezident oprávněn přijmout slib od právě jmenovaných soudců⁶⁹, ustanovení § 63, které de facto opakuje ústavní zmocnění prezidenta zakotvené v čl. 62 písm. i) v čl. 93 odst. 1 Ústavy jmenovat soudce, dále pak ustanovení § 76 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, podle kterého je prezident oprávněn udělit souhlas s trestním stíháním soudce či jeho vzetím do vazby za činy, které soudce spáchal při výkonu své funkce. Podle ustanovení § 81 odst. 2 zákona o soudech a soudcích je prezident republiky dále oprávněn z vážných

⁶⁸) Ustanovení § 12 odst. 2,3 soudního řádu správního.

⁶⁹) „Slib skládají soudci do rukou prezidenta republiky“. Ustanovení § 62 odst.3 písm. a) zákona o soudech a soudcích.

důvodů zprostit povinnosti soudcovské mlčenlivosti předsedu Nejvyššího soudu a ustanovení § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích opět pouze znovu deklaruje ústavní oprávnění prezidenta jmenovat předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu České republiky. Pravomoc prezidenta republiky současně i odvolat tyto funkcionáře Nejvyššího soudu České republiky podle ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích byla zrušena ke dni 9. srpna 2006⁷⁰, přičemž i tomuto problému se detailně věnuji v bodě 5.2. této diplomové práce.

4.3. Pravomoc prezidenta republiky v rozhodování o vině a trestu za trestné činy

Velmi významnou ústavní pravomocí prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci je jeho oprávnění udělovat milost v širším smyslu tohoto slova⁷¹. Toto právo prezidenta republiky má dávný historický původ⁷², o jeho povaze a pojetí se však začalo v našich zemích více uvažovat až v době, kdy absolutní monarchie začala přecházet k parlamentním formám státního zřízení, které byly kodifikované v ústavách.

Jako relikv z monarchistické doby bylo právo milosti obsaženo v čl. 13 základního zákona státního č. 144 ř. z. z 21.12.1867 o moci soudcovské, kdy císaři příslušelo mimo jiné "tresty od soudu vyslovené odpouštět nebo

⁷⁰⁾ Podle nálezu Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 18/06 bylo ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích zrušeno ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. 18/06 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen jako zákon č. 397/2006 Sb., přičemž příslušná částka 125 Sbírky zákonů byla vyhlášena a rozeslána dne 9. srpna 2006.

⁷¹⁾ K tomu viz. níže.

⁷²⁾ Viz. např. ŠÍN, Zbyněk: Ústavní oprávnění prezidenta republiky udělovat milost. In: Právní rádce, 1995, č. 10, s. 7-8., PAVLÍČEK, Václav: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In: Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. CODEX Bohemia Praha, 1998, s. 150 – 166., KRATOCHVÍL, Vladimír – MUSIL, Jan – ŠÁMAL, Pavel: Trestní právo procesní. C.H.Beck Praha, 2. přepr. vydání, 2003, s. 945 – 949.

zmírňovati, jakož i promíjeti právní následky odsouzení s výhradou obmezení, obsažených v zákoně o odpovědnosti ministerské.⁷³

V současnosti je právo udílet milost právem prezidenta republiky založené Ústavou v čl. 62 písm. g) a v čl. 63 odst. 1 písm. j). Ústava zakládá v čl. 62 písm. g) právo prezidenta republiky odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem, nařizovat, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazovat odsouzení.

Tento článek Ústavy tedy prezidenta republiky zmocňuje k udělení milosti, a to ve významu milosti individuální. Milost v tomto smyslu lze vymezit jako individuální právní akt prezidenta republiky, který směřuje k jedné konkrétní osobě a který prezident činí na základě vlastního rozhodnutí a uvážení. Pro udělení milosti nejsou Ústavou ani zákonem stanovena žádná omezení. Prezident může milost udělit bez ohledu na to, v jakém stádiu trestního řízení se daná věc nachází.

Čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy naproti tomu dává prezidentu republiky právo udělovat amnestii. Na rozdíl od individuální milosti je amnestie normativní právní akt prezidenta republiky, který má hromadnou povahu, což znamená, že směřuje vůči bližší nevymezenému počtu osob.⁷⁴ Amnestií se tedy rozumí hromadné promíjení a zmírňování trestů a právních následků odsouzení a právo nařizovat, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo. K rozhodnutí prezidenta republiky se požaduje kontrasignace a

⁷³⁾ PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl: Ústavní systém. Linde Praha, 2. vydání, 1998, s. 223.

⁷⁴⁾ „Zatímco jednotlivé formy milosti uděluje prezident republiky v konkrétních, jmenovitě určených případech, pod pojmem amnestie se rozumí generální akt milostí adresovaný osobám identifikovatelným až při jeho provádění. Amnestií, stejně jako milost, může prezident republiky udělit pouze v soudně trestních věcech.“ FLÉGL Václav: Amnestie jako právní prostředek trestní politiky. In: Právník, 1973, č. 5, str. 427 - 439.

politickou odpovědnost za ně nese vláda. Rozhodnutí o amnestii se uveřejňuje ve Sbírce zákonů ČR⁷⁵.

Protože se v tomto článku Ústavy ovšem neuvádí, že jde jen o trestné činy, vztahuje se toto ustanovení zřejmě na všechny veřejnoprávní delikty, tedy kromě trestných činů i na přestupky a jiné správní delikty. Jak je tomu však u ostatních přestupků, kde je dosud právo udělovat amnestii svěřeno vládě, není zcela jednoznačné⁷⁶.

Na tomto místě bych ráda poukázala na první ústavněprávní problematiku, která je s ústavním oprávněním prezidenta v oblasti trestněprocesní spojena. Je to otázka obecného pojmu „milost“ v ústavním pořádku České republiky a v zákonných předpisech. Jak jsem již uvedla výše, používám termínu milost pro účely této diplomové práce v obecném významu toho slova, a to v jeho širokém vymezení, které zahrnuje obě formy výše popsaných oprávnění prezidenta republiky.

Vrátím-li se nyní k striktnímu znění Ústavy v oblasti úpravy pravomocí prezidenta republiky v rozhodování o vině a trestu za trestné činy, pak platí, že Ústava svěřila prezidentu republiky jako hlavě státu pouze oprávnění :

- odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem
- nařizovat, aby se trestní řízení nezahajovalo a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo
- zahlazovat odsouzení
- udělovat amnestii.

⁷⁵⁾ „Rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii není zvláštním zákonem; je oprávněním prezidenta republiky jako orgánu moci výkonné vyplývajícím z Ústavy ČR.“ Rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn.: SJS 176/1998, ASPI

⁷⁶⁾ Recenze MIKULE, Vladimír: Pavlíček, V. - Hřebejk, J.: Ústava a Ústavní řád ČR. Linde, Praha 1994. In: Právní praxe, 1995 (roč. 43), č. 7, str. 451 - 453.

Podle ustanovení § 366 odst. 1 trestního řádu pak platí, že prezident na základě práva daného mu Ústavou uděluje milost. Je tedy nasnadě, že zákonná úprava obsažená v hlavě dvacáté třetí trestního řádu terminologicky neodpovídá a neshoduje se s předpisem nejvyšší právní síly ve státě, neboť Ústava pojem „milost“ nezná a neuznává. Pavlíček⁷⁷ a podle něj i většina dalších autorů dovozuje, že zákon pojmem milost míní pravomoci prezidenta republiky podle čl. 62 písm. g) Ústavy.

Domnívám se, že z hlediska historického i systematického, lze s tímto závěrem souhlasit, neboť, na což poukazuje i výše zmíněný autor, důvodová zpráva k Ústavě termínu milost v souvislosti s čl. 62 Ústavy používá⁷⁸.

Jak vyplývá z výše uvedeného, lze institut milosti spatřovat v několika formách konkrétních oprávnění prezidenta republiky dané mu Ústavou. Právní teorie rozlišuje 3 základní formy milosti (v užším smyslu slova) a to agraciaci, abolicí a rehabilitaci, přičemž platí, že jednotlivé formy milosti a amnestie mohou být při výkonu pravomocí prezidenta republiky kombinovány.

Agraciace znamená, že se promíjí již pravomocně uložený trest, a to buď celý, nebo jeho zbytek. Samozřejmě lze prominout jen nevykonaný trest nebo jeho nevykonanou část. Účinkem agraciace je odpuštění a zmírnění trestu uloženého soudem, netýká se to však následků trestu. Agraciace se nemůže vztahovat na ochranná opatření. Abolice lze definovat jako milost nezahájením či nepokračováním v trestním řízení. Účinkem abolicie tedy je, že se trestní řízení nezahájí, a bylo-li zahájeno, tak se v něm nepokračuje. Rehabilitace je odstranění nepříznivých následků uloženého nebo vykonaného trestu. Odsouzení je tak zhlazeno a odsouzený se považuje za osobu bezúhonnou, jestliže tomu nepřekáží jiné, dosud nezahlazené odsouzení⁷⁹.

⁷⁷⁾ PAVLÍČEK, Václav: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In: Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. CODEX Bohemia Praha, 1998, s. 151.

⁷⁸⁾ „Právo milosti náleží prezidentu republiky jako jeho osobní právo, na rozdíl od amnestie, která podléhá kontrasignaci předsedy vlády.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 1/1993 Sb., ASP1 2006.

⁷⁹⁾ Nález sp. zn. IV. ÚS 366/98, Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení.

Druhým zásadnějším problémem ústavní a zákonné úpravy pravomocí prezidenta republiky v této oblasti, je možnost přenesení pravomoci dané mu Ústavou v čl. 62 písm. g) na ministra spravedlnosti podle ustanovení § 366 odst. 2 trestního řádu.

Prezident republiky svým rozhodnutím z roku 1994⁸⁰ přenesl na ministra spravedlnosti svou pravomoc provádět řízení v žádostech o milost a delegoval na něho i oprávnění zamítat bezdůvodné žádosti, kromě případů zvlášť v rozhodnutí uvedených.⁸¹

Toto rozhodnutí prezidenta se z hlediska ústavněprávní úpravy jeví problematické ve dvou rovinách. Tou první je vůbec pravomoc prezidenta republiky delegovat své výlučné osobní právo podle čl. 62 písm. g) Ústavy (Ústavní soud ČR mluví o „výhradním právu prezidenta“) na jinou osobu. Ústava v žádném svém ustanovení výslovně nezmocňuje prezidenta republiky, aby své pravomoci přenesl na ministra spravedlnosti. Kolektiv autorů v učebnici trestního práva procesního⁸² k tomu uvádí, že toto oprávnění prezidenta lze dovodit z ustanovení § 366 odst. 2 trestního řádu, podle něhož prezident stanoví, v kterých případech může ministr spravedlnosti řízení o žádosti o milost provést a bezdůvodnou žádost zamítnout. Tento postup pak podle autorů nelze považovat za protiústavní, poněvadž podle čl. 63 odst. 2 Ústavy prezidentu republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou uvedeny v ústavním zákoně, stanoví-li tak

⁸⁰⁾ Rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 1. února 1994 č. 33/1994 Sb., o přenesení pravomocí v řízení o udělení milosti.

⁸¹⁾ Výjimku tvoří žádosti pachatelů trestných činů podle části druhé hlavy I. a X. trestního zákona a dále trestných činů vojenských, u kterých dolní hranice trestní sazby činí nejméně 5 let, dále pak pachatelů, kterým byl pravomocně uložen trest odnětí svobody na doživotí, osob odsouzených za trestné činy, kterých se dopustily ve věku mladistvých, žen starších 55 let a mužů starších 60 let, žen nebo osamělých mužů pečujících o dítě mladší 15 let, osob trpících závažnou chorobou nebo nevyléčitelnou chorobou bezprostředně ohrožující život, pokud nebudou soudem shledány podmínky pro užití ustanovení § 327 odst. 2 trestního řádu, a další žádosti o milost, u nichž si v jednotlivých případech vyhradí rozhodnutí prezident republiky.

⁸²⁾ KRATOCHVÍL, Vladimír – MUSIL, Jan – ŠÁMAL, Pavel: Trestní právo procesní. C.H.Beck Praha, 2. přepr. vydání, 2003, s. 950.

zákon. Obdobný závěr, i když s důrazem na ústavní pořádek a teprve poté na zákonné ustanovení, tedy s opačně vystavěnou argumentací, činí i Pavlíček⁸³.

Rozhodnutí prezidenta republiky č. 33/1994 Sb., se však nemusí jevit plně ústavněkonformní ani v takovém případě, neboť dospěli bychom k výše uvedenému závěru argumentací skrze čl. 63 odst. 2 Ústavy, pak zároveň platí, že veškerá rozhodnutí učiněná prezidentem podle tohoto článku, vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády⁸⁴. Uvedené rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 1. února 1994 však bylo signováno pouze prezidentem V. Havlem.

V tomto smyslu se nabízí otázka, nakolik je normativní akt č. 33/1994 Sb., „rozhodnutím“, tedy aktem učiněným v individuálně určeném, konkrétním případě, jímž se závazně rozhoduje o právech a povinnostech adresátů takového rozhodnutí. Tedy otázka, zda měl ústavodárce na mysli v čl. 63 odst. 3 Ústavy i taková „rozhodnutí“, jež jsou jako rozhodnutí označena, ale nenaplníují definici toho pojmu vytvořenou právní teorií.

Druhá rovina problému vydaného rozhodnutí č. 33/1994 Sb., spočívá v něm zakotveném rozhodování ministra spravedlnosti o bezdůvodnosti podané žádosti. Důvodnost či bezdůvodnost milosti, jejíž kritéria nejsou určena v zákoně, by mohl stanovit svým rozhodnutím i prezident republiky sám, nemůže je však stanovit ministr spravedlnosti. Důvodnost a bezdůvodnost milosti, která nebyla tedy nikým a nikde stanovena vyvolávala rozpory a otazníky nad aplikací principu neodvratitelnosti trestu za spáchané trestné činy a rovnosti každého před zákonem. K tomu Nejvyšší soud konstatoval: „ Udělovat milost je výhradním právem prezidenta republiky /viz Čl. 62 písm. g) Ústavy a § 366 odst. 1 tr. ř./ Svým rozhodnutím ze dne 1. 2. 1994, č. 33/1994 Sb. sice prezident republiky s odkazem na ustanovení § 366 odst. 2 tr. ř. přenesl na ministra spravedlnosti svou

⁸³⁾ PAVLÍČEK, Václav: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In: Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. CODEX Bohemia Praha, 1998, s. 151.

⁸⁴⁾ Čl. 63 odst. 3 Ústavy: „Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.“

pravomoc spočívající v provádění řízení o žádostech o milost a v zamítání bezdůvodných žádostí o milost s výjimkami v něm uvedenými, ale z tohoto rozhodnutí nevyplývá, že by ministru spravedlnosti byla též svěřena pravomoc posuzovat splnění podmínek a rozhodovat o případném vykonání trestu nebo jeho zbytku v případech, kdy prezident rozhodl o podmíněném udělení milosti.⁸⁵

Domnívám se, že i pro výše uvedené problémy a nejasnosti bylo rozhodnutí č. 33/1994 Sb., zrušeno rozhodnutím prezidenta republiky č. 254/2003 Sb. ze dne 4. srpna 2003, o zrušení přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti.

Vzhledem k obecnému zadání této diplomové práce bych se nyní ráda vrátila a shrnula obecné vymezení postavení a pravomoce prezidenta republiky v oblasti rozhodování o vině a trestu za trestné činy s ohledem na dělbu moci.

Čl. 81 Ústavy stanoví, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy a čl. 90 Ústavy určuje, že pouze soud je oprávněn rozhodovat o vině a trestu za trestné činy. Postavení a pravomoci prezidenta republiky jsou systematicky zařazeny v hlavě třetí Ústavy označené jako moc výkonná. Naskýtá se otázka, v jakém vztahu jsou ustanovení o moci soudní ke zmíněným pravomocem prezidenta, zda a čím jsou tyto pravomoci limitovány a zda vůbec jsou slučitelné s principem dělby moci.

Pavlíček si pokládá otázku, zda je výkon těchto pravomocí prezidenta zásahem výkonné moci do soudnictví a nebo zda prezident republiky vykonává tyto své pravomoci jako orgán moci soudní.⁸⁶

Šín uvádí, že se vyskytly i názory, že udělení milosti je výkonem moci vládní, do jejíž oblasti patří stíhat pachatele trestných činů a zajišťovat výkon trestů a která může od těchto oprávnění či povinností upustit. Proti těmto názorům

⁸⁵⁾ Rozsudek 4 Tz 18/2002, Nejvyšší soud ČR: Sběrka rozhodnutí Nejvyššího soudu, 2002;

⁸⁶⁾ PAVLÍČEK, Václav: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In: Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. CODEX Bohemia Praha, 1998, s. 150.

se však oprávněně namítalo, že pravomoc ve věcech postihu trestné činnosti a výkonu trestu nemá povahu dispozitivní. Stejně tak názory, že udělení milosti je aktem moci soudcovské, byly podle Šína neopodstatněné, neboť výkon této moci záleží podle něj v aplikaci právních předpisů.⁸⁷ Klíma se naproti tomu domnívá, že pravomoc prezidenta republiky podle čl. 62 písm. g) Ústavy patří mezi výlučné pravomoci, které souvisejí nebo zasahují do činností jiných ústavních orgánů systému dělby moci.⁸⁸

Domnívám se, že ústavní institut milosti ve své recentní podobě může skutečně vést až k oslabování právního vědomí (spravedlnosti) a narušovat principy materiálního právního státu. Je otázkou, nakolik jde o reziduum z dob monarchistických, kdy císař měl i nejvyšší moc soudní.

Rozhodnutí prezidenta republiky uvedené v čl. 62 nepotřebuje ke své platnosti souhlasu vlády a spolupodpisu předsedy nebo jím pověřeného člena vlády. Z toho Pavlíček dovozuje, že prezident republiky při jejich vydávání není svázán s vládou, která je vrcholným orgánem výkonné moci a dále pak, že prezident vydává tyto akty, vystupuje autonomně, nikoliv jako součást moc výkonné, ale především jako hlava státu. Rozhodnutí prezidenta republiky nelze podle tohoto autora označovat ani za akty moci zákonodárné nebo soudní. Jde o rozhodnutí zvláštního druhu⁸⁹, které ústavodárce jako představitel suverenity státní moci, svěřil hlavě státu k řešení mimořádných situací v oblasti trestné činnosti v rámci uplatnění principu ekvity.

⁸⁷⁾ ŠÍN, Zbyněk: Ústavní oprávnění prezidenta republiky udělovat milost. In: Právní rádce, 1995, č. 10, s. 7-8.

⁸⁸⁾ KLÍMA, Karel: Ústavní právo. Kriegl Praha, 1997, str. 242.

⁸⁹⁾ „Udělování milosti podle čl. 62 písm. g) Ústavy České republiky je prerogativou, výsadním právem prezidenta republiky. Z ústavního hlediska nejde o subjektivní veřejné právo fyzické osoby. Proto nelze dovést ani příslušnost Ústavního soudu k projednání podání týkajícího se žádosti o milost (byť označeného jako ústavní stížnost), ať již podal žádost o milost kdokoliv. Kompetence Ústavního soudu je taxativně vymezena v čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky. Rozhodování o jakékoli formě vyřízení žádosti o milost pod tento výčet nespadá, když z ústavních předpisů pro žadatele nárok na určitou formu vyřízení nevyplývá.“ Nález sp. zn. II. ÚS 137/00, Ústavní soud ČR: Sbíрка nálezů a usnesení.

V každém případě je takto široce pojatý institut milosti téměř evropský unikát, který v České republice neměl obdoby ani za první republiky. Pokud může ve státech Evropské unie prezident nebo panovník zastavit trestní stíhání, musí s výjimkou Dánského království jeho rozhodnutí podepsat i zástupce vlády. Český prezident premiérův podpis nepotřebuje.

Další negativní aspekt milosti jako celkového institutu tkví, podle mého názoru v tom, že se jedná o výlučné a absolutní právo prezidenta, které je nikým nekontrolovatelné a nikým nezrušitelné a udělená milost je jednou pro vždy platná. Proto se spolu s citovanými autory domnívám, že by pro takový postup měla být stanovena závazná pravidla, platná i pro prezidenta republiky. Požadavky demokratického právního státu, podle kterých musí vždy za určité rozhodnutí odpovídat určitá kompetentní osoba, by mohly být splněny např. zavedením kontrasignace aktů prezidenta tím, kdo by za ně odpovídal⁹⁰. Nelze vyloučit ani takovou úpravu, že by celková pravomoc prezidenta republiky udílet individuální milosti byla přesunuta z čl. 62 písm. j) Ústavy do čl. 63 Ústavy, kde by automaticky kontrasignaci odpovědného člena vlády podléhala.

Nejvýraznějším nedostatkem současné právní úpravy se jeví dle mého názoru možnost, aby prezident republiky fakticky zasáhl do výkonu moci soudní tím, že nařídí, aby se trestní stíhání nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, tedy právo abolicie. Pravomoc zastavit trestní stíhání ještě před tím, než proces justice může být završen, způsobuje archaický návrat k již dávno překonanému principu všemocného vladaře stojícího nad právem. Nemyslím, že má co dělat v demokratické společnosti, která rozděluje zákonodárnou, výkonnou

⁹⁰⁾ Pavlíček nabízí i druhou alternativu, ke které se však sám nepřiklání, a sice odpovědnost prezidenta republiky. PAVLÍČEK, Václav: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In: Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. CODEX Bohemia Praha, 1998, s. 164.

a justiční moc a chrání si jejich vzájemnou nezávislost, bez které přestává být naše republika právním státem. Pavlíček je ve své úvaze ještě přísnější, když dovozuje, že pravomoc prezidenta v oblasti milosti by měla být omezena jen na rozhodnutí agraciační.⁹¹

Odpovědí na daný problém by mohla být např. změna ustanovení čl. 62 písm. g) Ústavy, která by byla provedena ve dvou základních aspektech. Zaprvé by měl být do znění Ústavy zařazen pojem "milost", který by současně byl i jasně definován, neboť obsah tohoto pojmu se historicky měnil a zůstává proto nejednoznačný.⁹² Druhá změna by spočívala v omezení práva milosti prezidenta na rozhodnutí agraciační, příp. rehabilitační.

Ať se však jedná o problémy a otázky v této kapitole zmíněné, či ne, vždy je třeba mít na paměti, že případně změny de lege ferenda a de constitutione ferenda musí být vedeny tak, aby předpisy trestního řádu byly vždy v souladu s ústavním pořádkem České republiky a akty prezidenta republiky tohoto druhu byly upraveny předpisy nevyšší právní síly, nikoliv obyčejným zákonem.

4.4. Ústavní a zákonné pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k moci soudní v zrcadle časových proměn

Ústava jako elementární právní rámec právního řádu samostatné České republiky nabyla účinnosti ke dni vzniku státu, tzn. 1. ledna 1993. Od této doby byla i Ústava stejně jako obyčejné zákony mnohokrát měněna a doplňována, a to i v otázce postavení prezidenta republiky.

⁹¹⁾ PAVLÍČEK, Václav: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In: Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. CODEX Bohemia Praha, 1998, s. 166.

⁹²⁾ „Absence pojmu milosti v Ústavě a použití tohoto výrazu v trestním řádu není vadou jen formální.“ Tamtéž, s.163.

Ke změnám Ústavy od jejího přijetí došlo, jak jsem již uvedla v bodě 3.4. diplomové práce, skrze tyto ústavní zákony č.: 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb. a ústavní zákon č. 515/2002 Sb. Pravomocí prezidenta republiky se však týkal pouze ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k EU, který rozšiřoval nekontrasignované pravomoce prezidenta republiky uvedené v čl. 62 Ústavy o pravomoc prezidenta vyhlásit referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek, a to pod písm. l).

Podle čl. 1 odst. 4 zákona o referendu o přistoupení České republiky k EU platí, že referendum a výsledek referenda vyhláší prezident republiky obdobným způsobem, jakým se vyhláší zákon. Čl. 2 tohoto zákona pak prezidenta opravňuje (a současně zavazuje) k vyhlášení referenda do 30 dnů od podpisu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii tak, aby se toto referendum konalo ve lhůtě počínající třicátým dnem a končící šedesátým dnem od jeho vyhlášení, obdobné pravomoci pak prezident republiky má v případě referenda opakovaného.

K mnohem výraznějším změnám však došlo v oblasti vztahu moci soudní a prezidenta republiky v úpravě zákonné. Původní zákon upravující postavení soudců a soudů, totiž zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů byl ke dni 1. dubna 2002 zrušen novým zákonem o soudech a soudcích. I tento zákon byl několikrát měněn a novelizován, a to velmi výrazně. K jedné z nejvýznamnějších změn zákona o soudech a soudcích vzhledem k tématu mé diplomové práce, došlo na základě návrhu tehdejšího prezidenta Václava Havla, který jak již je uvedeno v bodě 2.3. této diplomové práce, podal k Ústavnímu soudu České republiky dne 28. února 2002 návrh na zrušení některých ustanovení zákona o soudech a soudcích. Ústavní soud pak nálezem sp. zn. Pl. ÚS 7/02 uveřejněném ve Sbírce zákonů pod č. 349/2002 Sb. prezidentu republiky vyhověl, když předmětná ustanovení zákona o soudech a soudcích zrušil, přičemž některá s účinností k 7. srpnu 2002 a některá týkající se především státní správy soudů zrušil s účinností ke dni 1. červenci 2003. Předmětný nález Ústavního soudu se pak vedle již zmiňovaného nálezu otavního soudu č. 349/2002 Sb., projevil ve znění zákona o soudech a soudcích i zákonem č. 192/2003 Sb., který vedle státní správy soudů nově zakotvil v ustanovení § 60 odst. 1 zákona o

soudech a soudcích i vyšší věk justičních čekatelů jako zákonný předpoklad nezbytný pro funkci soudce, a sice z dosavadních 25 let v době ustanovení do funkce na současných 30 let. V rozsahu, v jakém se náleží Ústavního soudu dotkl úpravy státní správy soudů, je detailněji zpracován již v bodě 2.3. této diplomové práce, který je právě státní správě soudů věnován. Právu justičních čekatelů být jmenován soudcem i vzhledem k navýšení nutného věku takového čekatele je věnován bod 5.1. této diplomové práce.

K uvedeným změnám zákona o soudech a soudcích bych ráda pro úplnost uvedla, že tyto novelizace předpokládaly současnou novelizaci těch znění Ústavy, které podle ústavních soudců dosud bránily, aby zákonem upravený výkon státní správy soudů předsedy a místopředsedy soudů, bylo možno považovat za s Ústavou plně slučitelný. Předpokládaná a navrhovaná změna Ústavy však přijata nebyla.

5. JMENOVACÍ PRAVOMOCE PREZIDENTA REPUBLIKY VE VZTAHU K SOUDNÍ MOCI

5.1. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce

Již v bodě 4.1. mé diplomové práce jsem v rámci výčtu pravomocí prezidenta republiky ve vztahu k moci soudní mj. uvedla i právo hlavy státu jmenovat soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy s tím, že takové ústavní zakotvení ustavování do funkcí soudců, má být výrazem vážnosti a nezávislosti soudců jako ústavních činitelů. Pro úplnost pak opakují, že rozhodnutí prezidenta republiky, jímž jmenuje soudce obecných soudů podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. V tomto bodě diplomové práce bych se danou problematikou chtěla zaobírat kritičtěji a pozornost věnovat i změnám, ke kterým došlo v zákonném stanovení předpokladů pro funkci soudce.

Ustavení do funkce soudce jmenováním prezidentem republiky je v právním řádu České republiky zakotveno v čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, v čl. 93 odst. 1 Ústavy a v ustanovení § 63 zákona o soudech a soudcích⁹³. Další podrobnosti o postupu přípravy jmenování do funkce soudce nejsou stanoveny žádným předpisem. Považuji za nutné zdůraznit, že způsob výběru kandidátů na jmenování do soudcovské funkce z řad osob splňujících zákonem o soudu a soudcích stanovené předpoklady pro funkci soudce a konkrétní postupy vedoucí ke konečnému aktu jmenování prezidentem a kontrasignace tohoto aktu, probíhá na základě ustálené praxe a podle dohody všech zúčastněných orgánů. Návrhy na jmenování z řad justičních čekatelů, kteří úspěšně absolvovali přípravnou službu zakončenou odbornou justiční zkouškou, a kteří splňují i další zákonem o soudech a soudcích stanovené předpoklady, nebo z řad dalších kandidátů ucházejících se při splnění všech stanovených předpokladů, včetně již dříve úspěšně složené zkoušky, která je zákonem nebo rozhodnutím ministra spravedlnosti postavena naroveň odborné justiční zkoušce, předkládají předsedové krajských soudů, v jejichž obvodu působnosti by měli budoucí soudci vykonávat funkci ministru spravedlnosti, který po posouzení všech okolností předkládá návrhy k dalšímu přezkoumání Kanceláři prezidenta České republiky.

Jako podněcující, v rámci diskuse o vyvažování a naopak nepatřičných ingerencích moci výkonné do moci soudní shledávám názor, který přímo v jmenování soudců prezidentem republiky spatřuje brzdu, kterou výkonná moc působí na moc soudní⁹⁴. Lze tento názor chápat tak, že by jeho autoři vnímali případné jmenování soudců jinou složkou státní moci jako negativní z hlediska vyváženosti státních mocí a jejich vzájemné kontroly? A pokud ano, pak jejich

⁹³⁾ Srovnej: „Prezident republiky dále jmenuje soudce,“ - čl. čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, „Soudce je jmenován do funkce prezidentem republiky bez časového omezení. Své funkce se ujímá složením slibu.“ - čl. 93 odst. 1 Ústavy, „Soudce jmenuje do funkce prezident republiky.“ - ustanovení § 63 zákona o soudech a soudcích.

⁹⁴⁾ „Za druhé, jmenování představitelem moci výkonné působí v systému dělby moci jako brzda, kterou výkonná moc působí na moc soudní.“ HENDRYCH, Dušan – SVOBODA, Cyril a kol.: Ústava České republiky: komentář. C.H.Beck Praha, 1. vydání, 1997, s. 158.

úvaha musí nutně směřovat proti jmenování a ustavování soudců samotnou mocí soudní, neboť v případě že by pravomoc jmenovací byla svěřena moci zákonodárné, pak by se jistě ve smyslu výše uvedeného i ona mohla plnit onu roli státoporné brzdy. Taková konstelace je však nevhodná z hlediska rozmělnění složek moci zákonodárné a zdlouhavosti takového případného aktu, a vylučuje ji i samotný charakter aktu jmenovacího (muselo by se jednat pravděpodobně o akt volební). Proto vrátím-li se k úvodu této úvahy, nabývám z citovaného tvrzení dojmu, jako by autoři varovali před posilováním jedné jediné moci (soudní) na úkor druhých, jako by si byli vědomi, že porušení křehké rovnováhy dané současným zněním Ústavy může být narušeno již jen samotným aktem ustavování do funkcí, jako by taková skutečnost mohla právní stát posunout směrem k vládě justice, ke státu soudcovskému⁹⁵.

Názor, že způsob ustanovování soudců do funkce by měl být v Ústavě zakotven tak, aby splňoval obecný požadavek na vzájemnou neodvozenost státních mocí a zároveň tak sloužil jako právní záruka nezávislosti soudců je přitom rozšířený i mezi dalšími představiteli právní teorie⁹⁶.

Obecné podmínky pro jmenování soudcem stanoví Ústava v čl. 93 odst. 2, přičemž ke stanovení podmínek dalších zmocňuje ústavodárce zákon, kterým je v tomto případě zákon o soudech a soudcích. Ten v ustanovení § 60 vymezuje další předpoklady nezbytné pro funkci soudce.

Není předmětem této diplomové práce, stejně jako není předmětem ústavního práva, detailně vykládat a hodnotit jednotlivé podmínky a požadavky zákonné právní úpravy na kandidáty na funkci soudce; těmito předpoklady pro jmenování soudcem se budu proto nadále zabývat jen ve vztahu k diskusi, která

⁹⁵) F.Zoulík uvádí: „V úvahu nepřipadá ani možnost ustavování soudců prostřednictvím soudní moci; tím by se ze soudcovského sboru vytvářela uzavřená skupina typu kasty, nehledě k tomu, že zcela neřešeno by zůstalo prvotní ustavování soudců, které zdaleka není jen záležitostí prehistorické minulosti, ale ožívá při každé soudní reorganizaci.“ ZOULÍK, František: Soudy a soudnictví. C.H.Beck Praha, 1. vydání, 1995, s. 113.

⁹⁶) Srovnej MACKOVÁ, Alena: Nezávislost soudů. PF UK Praha, 3. vydání, 1998, s. 29., ZOULÍK, František: Soudy a soudnictví. C.H.Beck Praha, 1. vydání, 1995, 263 s.

proběhla mezi odbornou veřejností v souvislosti s rozhodnutím prezidenta republiky nejmenovat některé, z jemu navržených, justičních čekatelů soudci.

Václav Klaus totiž, coby prezident republiky odmítl na jaře letošního roku (a poté) jmenovat do funkce soudců několik, z jemu navržených, justičních čekatelů, kteří by v době svého jmenování nedovršili věku nezbytného pro jmenování soudcem, a sice třiceti let. Tato situace byla vyvolána mj. změnou zákona o soudech a soudcích, který byl v průběhu přípravné služby těchto justičních čekatelů změněn ve výše uvedeném bodě požadavku minimálního věku pro funkci soudce.

Pro předpoklady stanovené zákonem o soudech a soudcích pro funkci soudce v ustanovení § 60 platí, že všechny musí být splněny současně a o jejich splnění musí být objektivně rozhodnuto před zahájením prvního úkonu procesu vlastního ustanovování do funkce soudce, tedy před rozhodnutím o jmenování do funkce soudce. Zákon o soudech a soudcích nepřipouští žádné výjimky z těchto zákonných požadavků, přičemž naopak nejde o taxativní výčet všech předpokladů v tomto ustanovení uvedených, neboť zákon sám stanoví, že další předpoklady pro ustanovení soudcem může stanovit zvláštní právní předpis.

Ve stručnosti lze tedy shrnout, že osoba ucházející se o funkci soudce tak musí splňovat (a to nejen v době jmenovacího aktu, ale po celou dobu výkonu funkce) tyto zákonné předpoklady:

- Státní občanství České republiky
- Způsobilost k právním úkonům
- Bezúhonnost
- Zkušenosti a morální vlastnosti dávající záruku řádného zastávání funkce
- Dosažení věku třiceti let
- Souhlas se svým ustanovením do funkce
- Souhlas s přidělením k určitému soudu

- Kvalifikační předpoklady stanoveného druhu vysokoškolského právníckého vzdělání a složení odborné justiční zkoušky
- Další předpoklady stanovené zvláštním právním předpisem⁹⁷.

Z hlediska výše nastíněného rozporu, který vznikl mezi prezidentem republiky a nejmenovanými justičními čekateli, potažmo zástupci soudcovského stavu a vlastně celou širokou právní obcí jsou významné především dvě citované zákonné podmínky pro jmenování soudcem. První je předpoklad, že se justiční čekatel (nebo jakýkoli jiný kandidát na funkci soudce) vyznačuje dostatečnými zkušenostmi a morálními vlastnostmi, jež dávající záruku řádného zastávání funkce soudce takovou osobou a druhou podmínkou pro jmenování je předpoklad dosažení věku třiceti let, nejpozději v den jmenování prezidentem.

Věková hranice třiceti let věku však není v zákoně o soudech a soudcích původní. Věková hranice byla původně do 30.6.2003 zákonem o soudech a soudcích stanovená na pětadvacet let, přičemž k jejímu navýšení došlo změnou zákona č. 192/2003 Sb., který s účinností od 1.7.2003 zvýšil tuto věkovou hranici na současných třicet let. Tato věková hranice se pak podle čl. X zák.č. 192/2003 Sb., nevztahovala na soudce jmenované do soudcovské funkce před 1.7.2003, a na justiční čekatele, jejichž pracovní poměr v této funkci trval ke dni 1.7.2003.

Právě s ohledem na zákonnou změnu, která s účinností od 1.7.2003 stanovila jiné podmínky pro ustavování do funkcí soudců, než za kterých někteří justiční čekatelé do přípravné služby nastupovali a skutečnost, že prezident své rozhodnutí o nejmenování některých z nich odůvodnil životní nezralostí danou věkem, vyvolala v odborných kruzích někdy až rozjiténou rozpravu⁹⁸.

⁹⁷⁾ Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸⁾ Srovnej PAVLÍČEK, Václav: O soudcích, ústavě a pravomocích prezidenta. In: Právo, 13.4.2005, s. 17., www.soudci.cz : rubrika Zprávy a stanoviska/pohledy a názory/ Soudcovská

Ústředním tématem této polemiky se stala otázka, zda prezident republiky má vůbec právo „nejmenovat“ a v kontextu s ní pak další, která zněla, zda justiční čekatelé mají, při splnění zákonem stanovených předpokladů, na jmenování „právní“ nárok, dále pak otázka přezkoušení a objektivního zhodnocení „životní vyzrálosti a osobnostních kvalit“ budoucího soudce.

Vrátíme-li se nyní k oprávnění prezidenta republiky jmenovat soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, můžeme konstatovat, že se jedná o právo prezidenta republiky, chcete-li konkrétní pravomoc státního orgánu, kterou jej ústavodárce pověřil, veden záměrem etablovat moc soudní na základě rozhodnutí jiné státní moci, na soudní moci nezávislé a schopné tak vytvářet vůči sobě navzájem systém brzd a protivah. Jsem přesvědčena, že mluvíme-li o tom, že se jedná o právo prezidenta jako státního orgánu, měli bychom si zároveň uvědomit, že každé jednotlivé právo, státnímu orgánu svěřené v Ústavě, je zároveň i povinností tohoto orgánu. Státní orgán musí vždy postupovat v mezích a mantinelech daných Ústavou, neboť jinak by taková libovůle státních orgánů vedla k disharmonii a chaosu. Domnívám se, že Ústavu je nutné číst v tomto směru tak, že každé právo státní moci vykonávat určitou působnost a k tomu použít Ústavou svěřených pravomocí je zároveň i odpovědností této moci za rozhodnutí, případných pravomocí nevyužít. Pokud bychom oprávnění státních orgánů v Ústavě chápali jako souhrn subjektivních práv těchto orgánů, vzdáli-li bychom se základnímu demokratickému principu právního státu.

Proto se domnívám, že jmenování soudců podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, ačkoliv se jedná o rozhodnutí kontrasignované, je skutečně ve výlučné kompetenci prezidenta republiky a z jeho strany se jedná o rozhodovací proces, ke kterému je dle Ústavy povolán a je povinen jej uskutečnit, nikoliv však už skutečně navržené kandidáty jmenovat. Jsem toho názoru, že za předpokladu, že prezident republiky v rozhodovacím procesu jmenování soudců postupuje

unie ČR, Otevřený dopis Soudcovské unie ČR prezidentovi republiky k problematice jmenování nových soudců ze dne 15.3.2005.

v souladu s Ústavou a zákony, a to nejen se striktním jazykovým zněním příslušných ustanovení Ústavy, ale i s ohledem na ducha Ústavy jako celku, tzn., že využívá svých kompetencí v prostoru ústavodárcem zamýšleném, neznamená odmítnutí prezidenta jmenovat jemu navržené kandidáty na funkci soudce, libovůli a znefunkčnění moci soudní ze strany moci výkonné.

K otázce právního nároku na jmenování soudcem lze uvést následující. Na ústavní funkci, kterou funkce soudce bezpochyby je, není a nemůže být právní nárok⁹⁹. Proto, nikoliv náhodou, zákon o soudech a soudcích nestanoví a nikdy stanovit ani nemůže, že by kdokoliv, při splnění zákonných požadavků, které tvoří minimální kvalifikační předpoklad, měl nárok na jmenování soudcem¹⁰⁰. Je třeba si uvědomit, že zákon o soudech a soudcích dává pouze možnost být ustanoven soudcem, pokud justiční čekatel má mimo jiné takové zkušenosti a morální vlastnosti, které dávají záruku, že svou funkci bude řádně zastávat. V této souvislosti je užitečné připomenout, že i samotný zákon o soudech a soudcích předpokládá, že justiční čekatel nemusí být po absolvování odborné justiční zkoušky jmenován soudcem a stanoví pro takový případ pro justiční čekatele možnost výkonu úkonů, které je podle zákona oprávněn jménem soudu činit vyšší soudní úředník¹⁰¹.

K aspektu životní vyzrálosti, a z ní vyplývajících zkušeností a morálních vlastností kandidátů na funkce soudců, dávajících záruku řádného zastávání funkce soudce takovými osobami lze uvést, že tento požadavek vyplývá

⁹⁹⁾ Již přihláška k výběrovému řízení do přípravné služby dle vyhlášky č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů, ve znění pozdějších předpisů obsahuje následující prohlášení uchazeče: „Prohlašuji, že jsem si plně vědom, že nabídku místa výkonu funkce justičního čekatele určuje příslušný krajský soud, že absolvování přípravné služby u konkrétního soudu nezakládá žádný nárok na určení budoucího místa výkonu funkce soudce, a že na případné budoucí jmenování do funkce soudce není, ani při splnění všech stanovených podmínek, právní nárok.“

¹⁰⁰⁾ V. Pavlíček uvádí: „Porušením práv kandidátů na soudce by nepochybně bylo, pokud zákonem nebo smlouvou by bylo zaručeno, že přijetím do stavu justičních čekatelů mají právo po složení odborné justiční zkoušky být jmenováni soudci. Tak tomu však není.“ PAVLÍČEK, Váciav: O soudcích, ústavě a pravomocích prezidenta. In: Právo, 13.4.2005, s. 17.

¹⁰¹⁾ Srovnej ustanovení § 116 zákona o soudech a soudcích.

z obecného principu práva lidu (veřejnosti) na kvalitní soudnictví na všech úrovních a je proto jistě legitimním. Legitimním také shledávám, pokud hlava státu ve svém rozhodnutí o jmenování soudců toto hledisko akcentuje, neboť by nemělo být vzhledem k významu výkonu moci soudní vykládáno ryze formalisticky. Domnívám se dále, že mezi polemizujícími stranami nepanuje neshoda v tom, že je třeba dbát na to, aby působení mladých soudců, kteří sice mají výborné teoretické znalosti v oblasti práva, šlo v ruku v ruce s jejich vyspělostí mravní a dostatečnými životními zkušenostmi. Otázkou zůstává, nakolik je stanovení určité věkové hranice, předepsané zákonem z hlediska těchto nároků objektivní v tom smyslu, aby při jejím dosažení bylo automaticky splněno legitimní očekávání dostatečných zkušeností a morálních vlastností soudce.

Potřeba zajištění vysokých morálních kvalit a sociální vyspělosti soudce již při jeho ustanovení do funkce je o to více nezbytná, jestliže podle našeho právního řádu je soudce jmenován bez časového omezení¹⁰² a k zániku funkce soudce může dojít jen v zákonem uvedených případech. Proto si právní teorie klade otázku, jak vysokou úroveň kandidátů na funkci soudce (a potažmo soudců samotných) zajistit, resp. prověřit.

Zajištění záruky, že soudce ustavený do funkce na doživotí má skutečně všechny předpoklady pro výkon této funkce, spatřuje např. Antonín Mokřý v tom, aby začínající soudce byl po složení justiční zkoušky nejprve ustanovován do soudcovské funkce na určitou dobu, po jejímž uplynutí by se teprve rozhodlo o jeho definitivním ustanovení do funkce bez časového omezení¹⁰³.

I Ústavní soud České republiky v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 mj. zdůrazňuje potřebu vysoké odborné způsobilosti soudce a jeho mravní integritu a uvádí, že důraz na tyto osobnostní předpoklady soudce k výkonu jeho funkce je

¹⁰²⁾ Srovnej čl. 93 odst. 1 Ústavy, ustanovení § 61 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

¹⁰³⁾ MOKRÝ, Antonín: O soudech a soudcích. In: Právo a zákonost, 1991 (r.XXXIX), č. 3, s. 126.

nutno upínat především k přípravě na toto povolání¹⁰⁴. Právě do procesu předcházejícímu jmenování soudce do jeho funkce by tak, i dle názoru Ústavního soudu, mělo být koncentrováno veškeré kvantum možných požadavků na soudce kladených, a právě zde tedy musí hodnocení odborné způsobilosti podléhat těm nejprísnějším kritériím, vylučujícím tak již v samotném počátku možnost jmenovat soudcem osobu nedostatečně odborně způsobilou a takovou, u níž nejsou dány záruky dalšího sebevzdělávání (případně i za cenu změny dosavadní praxe za takovou, která by umožňovala do funkce soudce jmenovat pouze takovou osobu, u které již její kvality mravní, lidské i odborné byly výsledky její dřívější profese ověřeny).

Takovým výkladem, učiněným v rámci jiné problematiky, ale přesto, vzhledem k vázanosti Ústavního soudu České republiky vlastní judikaturou, aplikovatelným na i na aktuální konflikt v otázce „prověřování dostatečných kvalit a zkušeností“ kandidátů na funkce soudce prezidentem republiky, lze dospět k názoru, že v tomto případě Ústavní soud České republiky dává prezidentovi v jeho rozhodnutí, v němž se odvolal na nedostatečné životní zkušenosti a kvality justičních čekatelů za pravdu. Ústavní soud ve své argumentaci žádá, aby to byl právě proces předcházející jmenování do funkce soudce, který bude směřovat k vysoké náročnosti přípravné služby a klasifikačních hledisek pro jmenování soudcem.

Ústavní soud pak nijak neomezil tento svůj požadavek na vybrané státní orgány, tzn., že vysokou úroveň morálních, osobnostních rysů soudce, jeho životní vyzrálost a zkušenosti má právo (a povinnost) posuzovat každý orgán, který se na procesu jmenování soudců nějakým způsobem podílí. Okamžikem jmenování se kandidát na funkci soudce stává soudcem a z hlediska nezávislosti funkce soudce a moci soudní je nemyslitelný jakýkoliv pozdější zásah jiné státní

¹⁰⁴⁾ „Akt ustanovení soudce do jeho funkce bez časového omezení musí však již být učiněn v přesvědčení o tom, že kandidát ve všech směrech - a to v zásadě i z pohledu podstatné části hledisek uváděných pro hodnocení odborné způsobilosti soudců v ustanovení § 136 odst. 1 zákona - ob stojí.“ Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02. Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.

moci do této funkce, byť by se v případě např. selhání soudce, tzn. původního nedostatečného prověření kvalit soudce požadovaných zákonem a Ústavou, jevil takový zásah jako oprávněný.

Na základě shora uvedeného jsem tedy přesvědčena, že jmenování soudců podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy prezidentem republiky je právem a povinností prezidenta zároveň, přičemž platí, že prezident v rámci jmenovacího aktu není právním řádem zavázán jmenovat všechny jemu navržené kandidáty na funkci soudce bez výjimky. V rámci procesu jmenování, je pak prezident oprávněn hodnotit i mravní vyspělost a dostatečné životní zkušenosti kandidátů (stejně i jako ostatní předpoklady pro funkci soudce), kteří v souladu s výše uvedeným, nemají na jmenování soudcem, žádný právní nárok.

5.2. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat funkcionáře soudů

V úvodu této diplomové práce je uvedeno, že jedním ze stěžejních témat této práce je problematika pravomocí prezidenta republiky podle čl. 62 písm. e) a f) Ústavy, tzn. problematika jmenovacích a odvolacích pravomocí prezidenta republiky jako představitele moci výkonné ve vztahu k funkcionářům příslušných soudů jako zástupcům moci soudní a zároveň i vykonavatelům určité správní činnosti v oblasti justiční správy.

Znovu bych si tedy v tomto bodě mé diplomové práce chtěla položit otázku, zda určité činnosti, které prezident vůči osobám uvedeným v čl. 62 písm. e) a f) Ústavy a v ustanovení § 13 odst. 2 soudního řádu správního vykonává, jsou skutečně intervencí moci výkonné do moci soudní. Jinými slovy, zda působení prezidenta republiky v rozsahu pravomocí, jimiž je nadán vůči předsedům a místopředsedům obecných soudů jako vykonavatelům státní správy soudů, je poměrem existujícím pouze v rámci moci výkonné či zda je místem, kde moc výkonná ingeruje do moci soudní.

Ve své úvaze přitom vycházím z faktů i názorů, které byly uvedeny již v předcházejících částech této práce, a to především v bodě 2.3. a části čtvrté. Stejně, jako problematika jmenování soudců z řad justičních čekatelů prezidentem republiky, popisovaná v bodě předchozím, byla i diskuse na téma jmenovacích a především odvolacích pravomocí prezidenta republiky vyvolána faktickým úkonem prezidenta Klause, který dne 30. ledna 2006 odvolal z funkce předsedkyni Nejvyššího soudu. Toto rozhodnutí prezidenta bylo odvolanou předsedkyní napadeno, a to žalobou u Nejvyššího správního soudu a dále, a to především, ústavní stížností proti tomuto rozhodnutí, spojenou s návrhem na zrušení ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Ústavní soud pak rozhodování o této stížnosti rozdělil na rozhodování o zrušení příslušných ustanovení právního předpisu a na rozhodnutí o vlastním odvolacím aktu prezidenta republiky, přičemž v dané věci poté judikoval dvěma nálezy sp. zn. 18/06 a sp.zn. 53/06, které jsou rozebrány níže.

Můžeme konstatovat, že zmíněné rozhodnutí prezidenta republiky se tak stalo katalyzátorem debaty, jež sebou přinesla řadu protichůdných názorů, interpretačních polemik, ale bohužel i dezinformací, a to obzvláště ze strany médií a některých samozvaných odborníků na ústavněprávní teorii. Posledním bodem své diplomové práce bych chtěla alespoň malou měrou přispět k porozumění daného problému.

Jmenovací pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k soudním funkcionářům jsou, jak je již uvedeno v části čtvrté, zakotveny v čl. 62 písm. e) a f) Ústavy a v ustanovení § 13 odst. 2 soudního řádu správního. První zásadní otázkou vyřčenou v proběhlé diskusi je, zda s ohledem na platné znění Ústavy a zákona o soudech a soudcích (rozuměj před zrušením ustanovení § 106 odst. 1 tohoto zákona Ústavním soudem České republiky) z této pravomoci jmenovat vyplývá i pravomoc odvolávat určené soudní funkcionáře (ponechme nyní stranou právo prezidenta republiky odvolávat předsedu a místopředsedu Nejvyššího

správního soudu, které je soudním řádem správním pro prezidenta výslovně zakotveno¹⁰⁵).

Vrátíme-li se nyní k první Ústavou zakotvené jmenovací pravomoci, tzn. pravomoci jmenovat předsedu a místopředsedy Ústavního soudu podle čl. 62 písm. e) Ústavy, je jistě zajímavý naprostý rozpor, který panuje v otázce odvolávání těchto funkcionářů Ústavního soudu České republiky mezi dvěma současnými odborníky ústavního práva.

Zatímco Hendrych ve svém komentáři k Ústavě z roku 1997¹⁰⁶ tvrdí, že „Pokud se týká jmenování předsedy a dvou místopředsedů Ústavního soudu (§ 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu), jde o výlučnou pravomoc prezidenta republiky. Prezident republiky má pravomoc předsedu a místopředsedy Ústavního soudu kdykoli odvolat, i když to Ústava výslovně neupravuje.“, Pavlíček¹⁰⁷ naopak uvádí, že: „Prezident republiky nemá ústavní oprávnění odvolat předsedu a místopředsedy Ústavního soudu.“

Hendrych argumentuje tím, že není-li prezident republiky omezen v pozitivním právu jmenovat předsedu a místopředsedy Ústavního soudu, není omezen ani v právu tyto funkcionáře kdykoli odvolat. Pavlíček pak svoji tezi podporuje skutečností, že výše uvedené oprávnění pro prezidenta republiky nedává ani Ústava ani zákon o Ústavním soudu. Prezident pak podle něj nemůže ani ovlivnit setrvání soudců Ústavního soudu České republiky v jejich funkci. Podle Pavlíčka z pravomocí jmenovat předsedu a místopředsedy Ústavního soudu nikterak nevyplývá právo prezidenta je i odvolávat, neboť tam, kde ústavodárce takovou pravomoc prezidentovi chtěl svěřit, výslovně je v textu Ústavy zakotvil¹⁰⁸. V tomto směru pak varuje před nebezpečím, které pro právní stát

¹⁰⁵) „Předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje a odvolává z řad soudců tohoto soudu prezident republiky.“ Ustanovení § 13 odst. 2 soudního řádu správního.

¹⁰⁶) HENDRYCH, Dušan – SVOBODA, Cyril a kol.: Ústava České republiky: komentář. C.H.Beck Praha, 1. vydání, 1997, s. 97.

¹⁰⁷) PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl: Ústavní systém. Linde Praha, 2. vydání, 1998, s. 222.

¹⁰⁸) Tamtéž, s. 222.

představuje právě dotváření a interpretace záměrů ústavodárce tam, kde jsou v Ústavě vyjádřeny neurčitě, nebo jím jsou přímo ponechány bez úpravy a jsou tak závislé na okamžité politické situaci, tzn. že mohou být deformovány účelovým ad hoc výkladem¹⁰⁹.

Můžeme konstatovat, že Hendrych vychází při argumentaci automatismu oprávnění prezidenta odvolávat soudní funkcionáře z ústavněprávních poměrů první republiky, kde, jak uvádí Pavlíček¹¹⁰ bylo právo odvolat vedoucí státní funkcionáře považováno za součást jmenovacího práva a odpovídalo principu legitimacy dosazování do funkcí a propouštění z nich¹¹¹. Je však třeba si uvědomit, že odkazování na poměry první republiky a výklad učiněný na základě prvorepublikových ústavních poměrů, může být zavádějící a nepřesný, neboť nejen postavení prezidenta v ústavách obou republik je jiné.

Podle čl. 63 odst. 2 Ústavy přísluší prezidentu republiky vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon. Vzhledem k tomuto zakotvení dalších eventuálních pravomocí prezidenta republiky s ohledem na zákonnou úpravu se domnívám, že je nadbytečné a ve své podstatě *contra constitutione* odkazovat na poměry první republiky tam, kde ústavodárce stanoví jasná pravidla pro další postup. Ve smyslu čl. 63 odst. 2 je totiž ústavodárcův záměr naplněn ustanovením § 106 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích a ustanovením § 13 odst. 2 soudního řádu správního. Proto jsem přesvědčena, že v případě odvolání předsedů a místopředsedů Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu, je výše

¹⁰⁹⁾ PAVLÍČEK, Václav: Potřebný návrh na doplnění Ústavy. In: *Právo*, 12/2004, s. 17.

¹¹⁰⁾ PAVLÍČEK, Václav: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. In: *LEGE ARTIS*, 2/2006 (roč.1), s. 1.

¹¹¹⁾ „Komu v těchto případech přísluší právo tyto funkcionáře propouštět, není v ústavní listině stanoveno; pokud jde o státní úředníky, již podléhají služebnímu řádu, takového ustanovení není zapotřebí, poněvadž služební pragmatika o tom obsahuje jasné předpisy; podrobné řešení chybí však ohledně ostatních kategorií státních funkcionářů, jmenovaných prezidentem r. a možno mítí za to, že v tomto ohledu platí všeobecná zásada, dle níž přísluší, není-li jiného ustanovení, též propouštění tomu, kdo rozhoduje o jmenování, totiž prezidentu republiky.“ *SLOVNÍK VEŘEJNÉHO PRÁVA ČESKOSLOVENSKEHO*: Reprint původ. vydání, uspořádal HAVLÍK, Petr, EUROLEX Bohemia Praha, 2000, s. 551.

uvedená analogie prvorepublikových poměrů nepřípustná, neboť pro ni není v Ústavě (s odkazem na platnou a účinnou zákonnou právní úpravu) dána mezera¹¹².

Doplníme-li tedy nyní oprávnění prezidenta republiky uvedená a rozebraná v bodech 4.1. a 4.2. této diplomové práce o pravomoc prezidenta republiky odvolávat funkcionáře soudů, můžeme konstatovat, že v případě předsedy a místopředsedů Ústavního soudu prezident republiky nemůže odvolávat předsedu a místopředsedy Ústavního soudu, neboť ústavodárce, potažmo ani zákonodárce mu takovou pravomoc nesvěřil. Platí, že v právním státě může mít státní orgán jen takové kompetence, které jsou mu právním řádem výslovně svěřeny. Jakýkoli přesah pravomocí státnímu orgánu svěřených, je z hlediska demokratického zřízení i z hlediska právní jistoty nevhodné.

V případě předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu pak lze dospět k závěru, že prezident republiky je (byl) oprávněn při splnění zákonem stanovených podmínek¹¹³ odvolat tyto funkcionáře na základě čl. 63 odst. 2 Ústavy a ustanovení § 106 odst.1 zákona o soudech a soudcích.

Konečně i odvolání předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu prezidentem republiky je možné a v souladu s právním řádem, neboť takovou pravomoc stanoví pro prezidenta republiky (opět na základě ústavního zmocnění) soudní řád správní v ustanovení § 13 odst.2.

Druhou stránkou problematiky jmenovacích a odvolacích pravomocí prezidenta republiky je otázka, zda právo prezidenta odvolávat (resp. jmenovat a odvolávat) soudní funkcionáře je zásahem moci výkonné, jejímž představitelem prezident je, do moci soudní. Domnívám se, že na základě předchozích kapitol je

¹¹²⁾ V. Pavlíček uvádí: „Existuje-li úprava v zákoně, znění zákona má přednost před případnou interpretační metodou dovozovanou z názorů ústavních autorit první republiky.“ PAVLÍČEK, Václav: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. In: LEGE ARTIS, 2/2006 (roč.1), s. 2.

¹¹³⁾ „...jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů.“ Ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

z hlediska ústavní teorie korektní ten závěr, že bez ohledu na současnou zákonnou úpravu daného problému po derogačním zásahu Ústavního soudu České republiky¹¹⁴, taková pravomoc prezidenta republiky zásahem do moci soudní není a nezávislost této moci nikterak neohrožuje.

Domnívám se, že výkon státní správy soudů není a ani nemůže být součástí moci soudní ve smyslu její ústavní nezávislosti, právě proto, že zákon o soudech a soudcích stanoví, že ústředním orgánem této soudní správy je Ministerstvo spravedlnosti ČR. Pokud bychom považovali správní činnost funkcionářů soudů za součást moci soudní, pak by takové postavení ministerstva a jeho činnost v této oblasti byly skutečně zásahem moci výkonné do soudní autonomie a narušením vyváženosti státních moci. Neboť je nezpochybnitelné, že ministerstvo je součástí moci výkonné ve státě, a pokud bychom státní výkon soudní správy chápali jako výkon moci soudní, pak bychom museli dospět k názoru, že se skutečně o ingerenci moci výkonné jedná a to dokonce založenou samotným zákonodárcem. Taková úvaha, je však dle mého názoru nepřijatelná¹¹⁵.

Skutečnost, že je provádění určitých (zákonem přesně vymezených) úkonů, které spadají do činnosti moci výkonné, svěřeno samotným soudcům, kteří jsou současně ústavními činiteli a vykonavateli moci soudní, má dle mého názoru naopak právě tuto moc soudní ve výkonu působnosti svěřené jí Ústavou, před vlivem jiných orgánů (jiných složek státní moci) ubránit. Právě proto, že takový funkcionář soudu (předseda či místopředseda), který vykonává činnosti v rámci moci výkonné, za něž je a musí být odpovědný je současně soudcem, který je ve svém rozhodování nezávislý, zabraňuje možnosti ovlivňovat tuto roli funkce soudce ze strany třetí osoby (moci), která by svůj vliv mohla uplatňovat vůči soudci, jež by však neměl vůči tomuto zásahu žádných obranných mechanismů.

¹¹⁴⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06, Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.

¹¹⁵⁾ „Není udržitelnou představa, že tam, kde ministerstvo vykonává správu soudu prostřednictvím jeho předsedy, není předseda soudu vůči němu ve vztahu podřízenosti, stejně jako je samozřejmé, že předseda krajského soudu je naopak nadřízen předsedovi soudu okresního, jestliže správu tohoto soudu vykonává ministerstvo jeho prostřednictvím.“ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky. Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06. Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.

Dalo by se říci, že k vlastnímu vyvažování a kontrole státních mocí pak dochází v tom nejužším vztahu mezi soudcem a funkcionářem soudu. Vědom si své vlastní nezávislosti při výkonu moci soudní, nemůže tentýž vykonavatel moci výkonné uplatňovat jakýkoli mocenský zásah.

Souhlasím s Pavlíčkem, že pro výkonnou moc platí, že její uskutečňovatelé musí nést odpovědnost za svou činnost a být odvolatelní, že jde o funkce dočasné¹¹⁶. Předseda a místopředseda soudu jak jsem již několikrát konstatovala, je osobou v dvojjediném postavení – postavení funkcionáře, vykonavatele státní správy, který podléhá ústřednímu exekutivnímu orgánu, a postavení nezávislého soudce vykonávajícího soudnictví.

Rozhodnutí Ústavního soudu uveřejněné v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 18/06 o zrušení ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, na jehož základě prezident republiky odvolal předsedkyni Nejvyššího soudu je proto, dle mého názoru nesprávné. Ústavní soud v daném případě judikoval, že „na vztahy v rámci soudní správy nelze aplikovat princip „kdo jmenuje, odvolává“ a není možné ani konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Proto prostřednictvím maximy vyjádřené v čl. 82 odst. 2 Ústavy je nutno poměřovat rovněž způsob odvolávání předsedů soudů, tedy i předsedy Nejvyššího soudu; nejen právní úprava zakotvující odvolávání soudců, ale i právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí respektovat ústavní principy dělby moci a nezávislosti soudní moci“.

Podle ustanovení § 118 odst. 2 zákona o soudech a soudcích platí, že výkon státní správy soudů nesmí zasahovat do nezávislosti soudů. Již z této konstrukce dle mého názoru vyplývá, že zákonodárce vede mezi oběma činnostmi – činností správní a činností judiciální – ostrou hranici a zakotvuje, že tyto dvě složky by na sobě neměly být vzájemně závislé ani se nijak ovlivňovat. Pokud

¹¹⁶⁾ PAVLÍČEK, Václav: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. In: LEGE ARTIS, 2/2006 (roč.1), s. 2.

bychom souhlasili s jednotou postavení soudce a funkcionáře soudu ve smyslu výše uvedeného judikátu, teprve pak by nešlo zásahům do nezávislosti moci soudní zamezit, neboť by neexistovala jasná pravidla vzájemných vztahů mezi nimi.

Ústavní soud dále uvádí, a to i v právní větě nálezu, že: „Funkce předsedů a místopředsedů soudů, jakož i předsedů kolegií, by měla být, kromě jiného, považována za profesní postup (podobně jako je tomu v případě jmenování předsedou senátu), a proto by neměli být odvolatelní jinak, než pro zákonem předvídaný důvod a na základě rozhodnutí soudu.“

Tento názor, který je mj. zopakován i v nálezu sp. zn. II. ÚS 53/06, a který Ústavní soud vyslovil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 však naprosto neodpovídá ústavnímu a zákonnému vymezení moci soudní na straně jedné (výkonu soudnictví) a výkonu správy soudů na straně druhé. Funkce předsedy popř. místopředsedy soudu není a nemůže být kariérním postupem soudce. Dokonce se domnívám, že z hlediska dělby státních mocí by bylo nebezpečné tyto funkce spojovat. Lze si velmi dobře představit např. situaci, kdy vynikající soudce a odborník bude v rámci „svého kariérního postupu“ jmenován předsedou soudu a při výkonu státní správy, pak jako „manažer“ naprosto selže. Co potom v intencích názoru vysloveném Ústavním soudem? Má snad mít tato skutečnost vliv na jeho funkci soudce, má být taková osoba z titulu svého selhání ve správní funkci kárně potrestána za to, že by tím snad narušila důstojnost soudcovské funkce? Jistě ne!

V této souvislosti odkazuji na odlišný názor soudce Vladimíra Kůrky, který uvádí: „Argument „funkcionářstvím coby kariérním postupem“ soudce samozřejmě není efektivně použitelný k tomu, aby přiblížil či dokonce identifikoval postavení předsedy soudu s postavením soudce; jednak pojetí takového „kariérního postupu“ nemá jakýkoli právní podklad a v obecné justici zjevně není ani fakticky sdíleno, jednak i kdyby se předsedové soudů ve svých (správních) funkcích mínili také se „profesně uspokojovat“, neplyne z toho, že by se jim proto mělo dostat větší ochrany. Je na nich, jestliže si zvolili toto profesní (kariérní) směřování, aby nesli rizika, jež se s ním tradičně spojují.“

K Ústavním soudem odmítnuté pravomoci prezidenta republiky odvolat funkcionáře soudu, kterého jmenoval, lze společně s Vladimírem Kůrkou konstatovat, že v souladu se zněním Ústavy je nepochybné, že znak neodvolatelnosti je výsostným znakem postavení soudce, ale nikoho jiného. Podle VI. Kůrky je ostatně samozřejmostí, že odvolání z „nechráněné“ funkce předsedy soudu se nedotýká nikterak „chráněné“ funkce soudce¹¹⁷.

Pavlíček má jistě pravdu v tom, že prezident republiky jako hlava státu není od moci zákonodárné ani od moci soudní oddělen, ale že má podle Ústavy plnit integrující roli vůči všem složkám moci, stejně jako ve svém tvrzení, že hlava státu je představitelem suverenity státní moci navenek i uvnitř státu a její akty jsou projevem nejvyšší moci, založené na demokratickém mandátu vyjádřeném v Ústavě.¹¹⁸ Nesouhlasím však s ním již v tezi, že „jmenovací a odvolací akty hlavy státu (ale např. i akty milosti a amnestie nebo udělování státních vyznamenání) nejsou tedy akty moci výkonné a nejsou správním aktem, ale zvláštním ústavním aktem a vyplývají z jeho funkce hlavy státu.“¹¹⁹

Domnívám se, že je nezbytné činit rozdíl právě mezi prezidentovými akty jmenovacími (a odvolacími) na straně jedné a právem udělovat milost, či amnestii, příp. dalšími akty ceremoniálního charakteru. Právo jmenovat a odvolat soudní funkcionáře, je dle mého názoru právem prezidenta, který zde ale nevystupuje jako hlava státu, ale jako představitel moci výkonné, jemuž jsou tyto pravomoce výslovně a bez výjimek Ústavou a zákonem svěřeny, aniž by se tím snad chtěla vyjádřit integrálnost jeho funkce. Funkcionáři soudu vykonávají

¹¹⁷⁾ „Proto je naprosto nepřipadné „maximu“ článku 82 odst. 2 Ústavy vztahovat jakkoli k funkci předsedy soudu, v důsledku čehož (již proto) nemůže mít spolehlivou základnu ani úvaha, že jedinou ústavně adekvátní procedurou odvolání předsedy soudu z funkce je proces vycházející z kárného (nebo obdobného soudního) řízení, jako je tomu podle čl. 82 odst. 2 Ústavy u soudců. Naznačená paralela s odvoláním z funkce předsedy senátu je nepřipadná proto, že tato je nikoli funkcí správní, nýbrž judiciální.“ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky. Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06. Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení.

¹¹⁸⁾ PAVLÍČEK, Václav: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. In: LEGE ARTIS, 2/2006 (roč.1), s. 2-3.

¹¹⁹⁾ Tamtéž.

působnost jim svěřenou při výkonu správy soudů v rámci moci výkonné a prezident republiky, který byl Ústavou a zákony pověřen k tomu, aby je jmenoval, je také oprávněn je odvolat. Charakter který budeme prezidentovi v rámci tohoto procesu přisuzovat, není dle mého názoru z hlediska vztahu jednotlivých státních mocí určující, neboť se domnívám, že funkcionáři soudu nejsou prezidentem republiky odvoláváni proto, že jemu náleží „nejvyšší“ do všech oblastí zasahující moc (byť mu skutečně náleží), ale právě jen proto, že jsou v těchto svých funkcích složkami moci výkonné, tzn. že imanentním znakem jejich funkce je princip hierarchie a podřízenosti. Naopak v případě udělování milostí či amnestie pravomoc prezidenta skutečně vyplývá z jeho postavení hlavy státu, a to především i vzhledem k historickému vývoji těchto institutů. Jsem přesvědčena, že v takovém případě se skutečně jedná o určitý zásah do autonomie rozhodování moci soudní a jsem zastáncem co největšího omezení prezidenta v tomto směru (viz výše).

6. ZÁVĚR

Jak jsem již předestřela v úvodu své diplomové práce chtěla bych nyní stručně shrnout a zamyslet se nad ústředními tématy mé diplomové práce, a to i skrze kritický pohled na platné znění Ústavy tam, kde upravuje otázku vzájemného vztahu státních mocí. Diplomovou práci pak uzavírám úvahou nad nutností a realizovatelností změn postavení pravomocí prezidenta republiky, resp. vztahem mocí soudní a výkonné *de lege ferenda* a *de constitutione ferenda*.

Téma „Postavení a ústavní pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci“ se v průběhu zpracování diplomové práce ukázalo velmi rozsáhlým a nikterak jednoduchým. Ačkoli jsem se v průběhu své práce na diplomové práci snažila danou problematiku pojímat především z hlediska práva ústavního, nemohla jsem se zcela vyhnout vztahům spadajícím do oblasti práva civilněprocesního a trestního. Jsem si vědoma toho, že jsem při zpracování této

práce nevyčerpala všechny možné aspekty existujících problémů, že nebylo v mých silách prostudovat veškeré dokumenty a podklady, které se dané problematiky určitým způsobem dotýkají.

V průběhu celé diplomové práce jsem se snažila především klást otázky, které mě při studiu napadaly a hledat, za pomoci názorů zde citovaných autorit, možné odpovědi na ně. Snažila jsem se pojmout svou práci nikoli popisným způsobem, ale naopak jsem se pokusila formulovat vlastní názory na prostudovaná témata. Snad i proto nebude závěr mé práce nikterak rozsáhlý. Úvahy a zamyšlení se totiž prolínají celou mou diplomovou prací a tak mi připadá zbytečné, znovu je na tomto místě opakovat bez kontextu, který mají v jednotlivých bodech diplomové práce.

Mám-li krátce sumarizovat, které otázky považuji ve své práci za zásadní, pak sem bude patřit vzájemné postavení státních mocí v platné Ústavě a to se zřetelem k problematice zařazení správní činnosti soudů do této tripartice, dále pak pravomoc prezidenta jmenovat soudce a konečně jmenovací a odvolací pravomoc prezidenta republiky ve vztahu k funkcionářům soudů.

„Ústavodárce, který chce zavést parlamentní režim, bude spíše veden snahou, aby režimem tím zabezpečil rovnováhu mocí, a nikoliv převahu jedné nad druhou.“¹²⁰

Podstatou demokracie je veřejná kontrola všech složek moci občany, která se prosazuje prostřednictvím standardních mechanismů zastupitelské demokracie. Principem, jenž brání koncentraci a z ní plynoucímu zneužití moci, je její dělba.

¹²⁰⁾ KREJČÍ, Jaroslav: Problém právního postavení hlavy státu v demokracii. Právnické knihkupectví a nakladatelství Praha, 1935, s. 79.

Celý demokratický státní systém může fungovat pouze tehdy, pokud tři moci (zákonodárná, výkonná a soudní) nejsou od sebe pouze odděleny, ale mohou se současně také navzájem kontrolovat. Pouze tehdy, pokud existuje možnost jejich vzájemné kontroly mohou fungovat demokratické systémy.

I fungování justice jako systému je věcí veřejnou a musí, stejně jako jiné oblasti života společnosti, podléhat veřejné kontrole. Domnívám se, že organizace a řízení justice, nikoli však její rozhodování (tzn. nalézání práva), je součástí moci výkonné a podléhá veřejné kontrole, kterou podle vůle ústavodárce v některých pravomocech představuje (zosobňuje) právě prezident republiky. Justice, potažmo soudní moc není stavovskou korporací, existující mimo demokratický systém, která by tímto systémem byla neovlivnitelná.

Ustanovení vlastní nezávislé soudcovské instituce, která by podle představitelů soudního stavu měla výlučnou působnost ve správě věcí soudních a zároveň by zlikvidovala možnost politického ovlivňování soudních rozhodnutí, by dle mého názoru znamenalo autonomii moci soudní neslučitelnou s charakterem parlamentní republiky. Opět v této souvislosti odkazuji na vztahy finančněprávní a ptám se, odkud by pak taková nezávislá moc soudní čerpala finanční prostředky na svou organizaci, když je zřejmé, že jakékoli čerpání prostředků z veřejného státního rozpočtu musí pojmově znamenat vazbu k ostatním státním orgánům.

Co se týče pravomoci prezidenta republiky jmenovat z řad justičních čekatelů soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy a jeho diskutovaného oprávnění nejmenovat všechny jemu navržené kandidáty, domnívám se, že platné znění Ústavy a zákona, příp. prováděcí vyhlášky je jasné a srozumitelné a při ústavněsouladném výkladu by nemělo vést k interpretačním neshodám, kterých jsme byli svědky. Je však nutné odhlédnout od stávající praxe, kdy prakticky všichni vybraní justiční čekatelé jsou nakonec soudci jmenováni, skoro jako by platilo, že pokud stát do jejich vzdělání a výchovy již investoval, musí se mu to vrátit.

Naopak zaměříme-li se na problematiku jmenování a odvolání soudních funkcionářů prezidentem republiky, dospějeme pravděpodobně k závěru, že

v tomto směru Ústava skutečně určité mezery obsahuje a bylo by vhodné a v právním státě žádoucí pokusit se je odstranit. Nejmarkantnější je tato mezera v případě odvolání funkcionářů Ústavního soudu. Obdobnou mezeru pak svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 18/06, ve kterém zrušil ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích bez dalšího, vytvořil Ústavní soud České republiky, který tak vyvolal zcela nežádoucí stav, kdy pro organizační, manažerské a obdobné nedostatky při výkonu správy soudů nebudou soudní funkcionáři vůbec opovědní a odvolatelní. Součástí právního řádu České republiky je však nadále platné ustanovení § 13 odst. 2 soudního řádu správního, čímž je založena naprostá disproporce mezi jednotlivými funkcionáři obecných soudů z hlediska jejich odvolatelnosti, a je nadbytečné dodávat, že tento nepoměr nesvědčí právní kultuře našeho státu.

Na základě shora uvedeného si troufám tvrdit, že nejvhodnějším východiskem z těchto problémů by bylo jasné a pro všechny soudní funkcionáře obdobné zakotvení režimu odvolatelnosti zároveň s aktem jmenovacím, a to přímo v Ústavě.

Na základě nedávných, v rámci této diplomové práce výše popsaných událostí, jako by stále viditelněji vyvstávaly slabiny a mezery platné Ústavy. Ať se jedná o pravomoce prezidenta jmenovat soudce nebo o jmenovací a odvolací pravomoce prezidenta republiky ve vztahu k funkcionářům soudů, domnívám se že případné změny v pravomocích prezidenta v Ústavě (přesněji zaplnění mezer Ústavy), by neměly být izolovanými akty a musí být provedeny tak, aby byly vnitřně koherentní. Ústava je komplexním předpisem nejvyšší právní síly a proto by jejímu znění měla být právní vědou věnována mimořádná pozornost. Domnívám se, že v této práci nastíněné otázky a konflikty kompetenční i výkladové, skutečně vyžadují změny Ústavy (v návaznosti na ně pak samozřejmě i změny v obecných zákonech), neboť Ústava přijatá v roce 1992 se ukazuje stále více poněkud děravým dokumentem.

Na druhou stranu je nezbytné si uvědomit význam, který Ústava nejen pro právní řád, ale pro celý demokratický systém právního státu představuje a jsem

proto přesvědčena, že by doplnění a změny Ústavy a příslušných zákonů měly probíhat v dílčích krocích po proběhlé vyčerpávající diskuzi právních odborníků, a to nikoliv pouze konstitucionalistů. Vždyť právě skutečnost, že platná Ústava vznikla bez širší veřejné diskuse jako produkt relativně úzké skupiny politiků a odborníků, a především jako produkt politických kompromisů, je častým bodem její kritiky. Naprosté nahrazení dosud platné Ústavy Ústavou novou, shledávám proto z hlediska kontinuity ústavněprávních poměrů za nevhodné. Zároveň bych chtěla varovat před přijímáním ad hoc změn v Ústavě, která budou vyvolána pouze aktuální situací (poptávkou) odrážející mocenské poměry mezi jednotlivými představiteli státních mocí.

SEZNAM LITERATURY

- PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář 1.díl. Linde, Praha 1998, 772 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústavní právo a státověda. Linde Praha, 1998, 365 s.
- PAVLÍČEK, Václav: O soudcích, ústavě a pravomocích prezidenta. In: Právo, 13.4.2005, s. 17.
- PAVLÍČEK, Václav: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. In: LEGE ARTIS, 2/2006 (roč.1), str. 2-5.
- PAVLÍČEK, Václav: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In: Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. CODEX Bohemia Praha, 1998, s. 150.
- PAVLÍČEK, Václav: Potřebný návrh na doplnění Ústavy. In: Právo, II/2005, s. 17.
- SLOVNÍK VEŘEJNÉHO PRÁVA ČESKOSLOVENSKEHO: Reprint původ. vydání, uspořádal HAVLÍK, Petr, EUROLEX Bohemia Praha, 2000.
- WEYR, František: Teorie práva. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských. ORBIS Praha, 1936, 388 s.
- JÍČÍNSKÝ, Zdeněk: Pochybný návrh na změnu Ústavy. In: Právo, 1.12.2004, s. 17
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č.2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Pl. ÚS 16/99
- Návrh prezidenta republiky na zrušení některých ustanovení zákona o soudech a soudcích ze dne 28.2.2002
- Pl. ÚS 7/02 –resp. novela zákona o soudech a soudcích č. 349/2002 Sb.

- III. ÚS 26/94
- III. ÚS 232/95
- Pl. ÚS 6/98
- KREJČÍ, Jaroslav: Problém právního postavení hlavy státu v demokracii. Právnické knihkupectví a nakladatelství Praha, 1935, 145 s.
- MIKULE, Vladimír: Pavlíček, V. - Hřebejk, J.: Recenze Ústava a Ústavní řád ČR. Linde, Praha 1994. In: Právní praxe, 1995 (roč. 43), č. 7, str. 451 – 453.
- SOBOTA, Emil a kol.: Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život. Orbis Praha, 1934, 1.sv., 484 s.
- MACKOVÁ, Alena: Nezávislost soudců, PF UK Praha, 3. vydání, 1998, 68 s.
- HLAVSA, Petr., STAVIOHOVÁ, Jana: Civilní proces a organizace soudnictví. MU Brno, Brno 2003, 660 s.
- RYCHETSKÝ, Pavel: Několik poznámek ke stavu české justice s přihlédnutím k dělbě moci. In: Dělbba soudní moci v České republice. Několik poznámek ke stavu české justice. MU Brno, 2004, str. 11-15.
- KLÍMA, Karel: Dělbba soudní moci v České republice (v komparativním náhledu ústavního srovnání). In: Dělbba soudní moci v České republice. Několik poznámek ke stavu české justice. MU Brno, 2004, str. 33 – 36.
- HENDRYCH, Dušan: Úvaha o dělbě a vyváženosti státních mocí. In: VŠEHRD časopis českých právníků, sv. 5, Praha, 1992, str. 4-6.
- ZOULÍK, František: Právní stát a soudnictví. In: Všeherd časopis českých právníků, č. 1/1991, str. 4-6.
- MOKRÝ, Antonín: Nezávislost a nestrannost soudce – vzájemná souvislost a podmíněnost pojmů. In: Právní praxe, č. 8/1993, str. 459-469.
- VYKLICKÝ, Jan: Kolize zákona o soudech a soudcích s Ústavou, resp. ústavním pořádkem České republiky. In: Soudce č. 4/2002, str. 2-7.
- 2 Tzn 108/97
- II. ÚS 156/95
- Pl. ÚS 11/02
- III. ÚS 23/93

- I. ÚS 157/96
- SLÁDEČEK, Vladimír: Ústavní soudnictví. C.H.Beck, Praha 1999, 1. vyd.
- PEHE, Jiří: Role prezidenta v českém ústavním systému. In: Hospodářské noviny, 1.6.1998.
- PEHE, Jiří: Postavení prezidenta, jeho kompetence. Příspěvek přednesený na Konferenci čtyřkoalice dne 3.6.2000.
- KLÍMA, Karel: Ústavní právo. Victoria Publishing, Praha 1995, str. 47-165.
- LOUŽEK, Marek (ed.): Českoslovenští a čeští prezidenti. Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha 2002, str. 105-121.
- GERLOCH, Ján – HŘEBEJK, Jiří a kol.: Ústavní systém České republiky. Prospektrum Praha, 3. vydání, 1999, str. 172-188.
- CHRASTILOVÁ, Brigita – MIKEŠ, Petr: Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. Aspi Publishing Praha, 2003, 586 s.
- POLÍVKOVÁ, Zdena: Prezident v posttotalitním státě, Všehrad, Praha 1994, 1.vyd.
- Rozhodování kompetenčních konfliktů soudními a jinými orgány. In: Dělbá soudní moci v České republice, MU Brno, Brno 2004, str. 181-187.
- Pl. ÚS 14/01
- Vyhláška č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů, ve znění pozdějších předpisů.
- HENDRYCH, Dušan – SVOBODA, Cyril a kol.: Ústava České republiky: komentář. C.H.Beck Praha, 1. vydání, 1997, str. 94-97.
- ZOULÍK, František: Soudy a soudnictví, C.H.Beck, Praha 1995, 1.vyd., 263 s.
- KOCOUREK, Jiří - ZÁRUBA, Jan: Zákon o soudech a soudcích; zákon o státních zástupcích: komentář. C.H.Beck, Praha 2004, 2. vyd., 606 s.
- SCHELLE – SCHELLEOVÁ a kol.: Soudnictví (historie, současnost a perspektivy). Eurolex Bohemia, Praha 2004, 1.vyd., 591 s.

- MOKRÝ, Antonín: O soudech a soudcích. In: Právo a zákonost, 1991 (r.XXXIX), č. 3, str. 121- 129.
- ŠÍN, Zbyněk: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta podle Ústavy. In: Právní rádce č. 3/1995, 4/1995, str. 7-9.
- Stanovisko Soudcovské unie ČR k návrhu novely zákona o soudech a soudcích a dalších zákonů. In: Soudce č. 3/ 2005, str. 8-14.
- ŠÍN, Zbyněk: Ústavní oprávnění prezidenta republiky udělovat milost. In: Právní rádce č. 10/1995, str. 7-8.
- Rozhodnutí prezidenta republiky o přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti č. 33/1994 Sb.
- ŠÁMAL, Pavel a kol.: Trestní zákon. Komentář. C.H.Beck, Praha 2004, 6. vyd., str. 576-577.
- FLÉGL, Václav: Amnestie jako právní prostředek trestní politiky, In: Právník č. 5/1973, str. 427-439.
- RŮŽIČKA, Miloslav: Komentář k trestnímu řádu, komentář k § 366, 367, 368, ASPI.
- Rozsudek Nejvyššího soudu 4 Tz 18/2002
- SJS 176/1998
- II. ÚS 137/2000
- II. ÚS 53/2006
- Pl. 18/2006
- KANTOŘÍKOVÁ, Jana: K otázce prezidentských milostí, ASPI 2004.
- JELÍNEK, J. a kol.: Trestní právo procesní. EUROLEX Bohemia, Praha 2003, s. 568
- KRATOCHVÍL, Vladimír – MUSIL, Jan – ŠÁMAL, Pavel: Trestní právo procesní. C.H.Beck Praha, 2. přepr. vydání, 2003, s. 950.
- Otevřený dopis Soudcovské unie ČR prezidentovi republiky k problematice jmenování nových soudců ze dne 15.3.2005.
- Odpověď prezidenta republiky na otevřený dopis SU ČR ze dne 17.3.2005
- KOUDELKA, Zdeněk: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II. PF UK Praha, 2000, str. 177-191.

- ONDRUŠ, Radek: K některým aspektům výběru a výchovy soudců v České republice (úvaha de lege ferenda). In: Dělna soudní moci v České republice, MU Brno, Brno 2004, str. 273-285.
- ústavní zákon č. 395/2001 Sb., o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb. , Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- důvodová zpráva k návrhu zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb. , Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- důvodová zpráva k návrhu zákona č. 515/2002 Sb., (k článku 7), kterým se mění Ústava České republiky.
- důvodová zpráva k návrhu zákona č. 6/2002 Sb., k § 62 až 65.
- zákon 192/2003 Sb., kterým se mění zákon o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů.
- důvodová zpráva k návrhu zákona č. 192/2003, kterým se zákon o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů.