

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Konference o ústavněprávním zakotvení moci výkonné a otázkách souvisejících

Petr Jäger*

Opět v prostorách Právnické fakulty MU v Brně se ve středu 10. listopadu 2004 konal již XV. ročník odborné konference Katedry ústavního práva a politologie PrF MU a Mezinárodního politologického ústavu MU za podpory pražského zastoupení Konrad-Adenauer-Stiftung.

Zatímco v loňském roce se odborníci a hosté v konferenčním sále budovy Veřejného ochránce práv zabývali soudní mocí v České republice, letošní ročník konference nesl název „**Výkonná moc v ústavním systému ČR**“. Jak průběh akce ukázal, podařilo se organizátorům zvolit téma zajímavé a aktuální, neboť ne jeden přednášející si v úvodu svého referátu povzdchl nad malou pozorností, která se v odborných kruzích věnuje ústavnímu pohledu na exekutivu a realizaci moci výkonné, přestože tato zcela zásadně ovlivňuje situaci v České republice a často podléhá jen kontrole nepřímé.

I vlastní výběr referujících a též kvalitní složení auditoria svědčí o stupňujícím se významu, který je exekutivě akademickými kruhy přisuzován, např. v souvislosti s tendencí posilování normotvorných pravomocí moci výkonné. Na prezenční listině bylo tedy možno nalézt jména docentů a profesorů českých a slovenských právnických fakult, zástupců nejvyšších soudů, soudců Ústavního soudu, vedení legislativního odboru Kanceláře Senátu, odborníků z Ministerstva spravedlnosti a dalších.

Na půdě Právnické fakulty MU jednání konference zahájil její děkan **doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.** Ten následně předal slovo **prof. JUDr. Janu Filipovi, CSc.**, vedoucímu Katedry ústavního práva a politologie PrF MU Brno, který se ujal uvozujícího referátu předestírajícího široké spektrum otázek, jež se pak v nejednom případě staly základem pro dílčí příspěvky dalších referujících. První část vystoupení věnoval samotnému pojmu *vládnutí*, u něhož zdůraznil aspekt převažující podústavnosti, tedy ústavněprávní reglementaci tolika nejzákladnějších vztahů a institucí, které se na procesu výkonu státní moci podílejí. Nejrůznější akty vládnutí jsou často postaveny mimo přezkumný dosah justice správní i ústavní. Jako nejtypičtější příklady uvedl prof. Filip jmenování osob do funkcí, úkony diplomatické, případně programové prohlášení vlády. Ve své podstatě metajuristický charakter určitých aktů tak dal základ doktríně otázek politických, ekonomických apod., které nejsou na poli práva judikovatelné. Na takový postoj soudního orgánu pak bylo příkladmo poukázáno v praxi Ústavního soudu¹.

Těžiště příspěvku se poté přeneslo k samotné definici pojmu *moci výkonné*, přičemž však z důvodu existence exekutivu provázejících vlivů právními nástroji obtížně uchopitelných i z důvodu různého chápání pojmu *vláda*, přiklonil se prof. Filip spíše k vymezení *moci výkonné*, jako autority, která zahrnuje vše kro-

* Mgr. Petr Jäger, asistent soudkyně Ústavního soudu JUDr. Ivany Janů

¹ Prof. Filip měl v tomto případě patrně na mysli usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 86/95 ze dne 23. 6. 1995, přístupné např. na <http://www.judikatura.cz>.

mě přesněji popsatečných *mocí soudní a zákonodárné*. Poukázal na potřebu hledání spolehlivých kritérií pro vymezení pojmu výkonná moc (hledisko materiální, formální, subjektivní a právní). V této souvislosti se pak věnoval institutům „nezávislých správních úřadů“ a „jiných správních úřadů“, jejichž různé charakteristiky a možná kritéria dělení a třídění by však patrně vyžadovaly samostatné vědecké kolokvium.

Další naznačené otázky se točily kolem role *prezidenta* a jeho pravomocí *de constitutione lata*. Příkladem budiž otázka, zda má prezident právo odvolávat z funkce osoby, které do ní jmenoval v případech, kdy Ústava výslovnou odpověď nedává. Podobně neřeší Ústava explicitně ani další sporné otázky při spolehování různých orgánů například tam, kde je nutný souhlas parlamentu s aktem vlády. Jako ústavněprávní problém prof. Filip též označil možnost vydávání jakýchkoliv aktů vládou ještě před tím, než jí příslušná komora parlamentu vysloví důvěru.

S tematikou související v zápětí navázal **doc. JUDr. Karel Klíma, CSc.**, vedoucí Katedry ústavního práva PF ZČU v Plzni, který se zamýšlel nad tím, „nakolik je forma vlády v České republice ještě parlamentní“. Upozornil opět na jakousi *mimoústavnost* podstatné části exekutivy, provázanost leaderů politických stran s vládou a zejména nedostatečnou kontrolu hospodaření exekutivy, která není provázena reálnou odpovědností vlády. Zdůraznil, že nařízení vlády mají kromě vyplňování legislativních mezer i významnou funkci kvantifikační, kupříkladu v oblasti sociálního zabezpečení. V neposlední řadě zmínil trendy provázející členství České republiky v Evropské unii, kdy dekretální charakter evropského práva zdůrazňuje úlohu vlády oproti parlamentu.

Naznačenému konkurenčnímu vztahu mezi prezidentem a vládou se věnoval **JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.**, (KÚPP PrF MU Brno), který nejprve položil důraz na realizaci zahraniční politiky v oblasti sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv a v praxi nepřilíš zřejmé rozdělení kompetencí a odpovědnosti. Dosavadní *presumpce spolupráce* mezi státními orgány při teoretických úvahách, které JUDr. Koudelka auditoriu předložil, se například v otázce míry spoluodpovědnosti různých orgánů při aktech kontrastovaných již nejeví jako zcela samozřejmá.

Stěžejní dopolední blok referátů uzavřel **prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.**, z Právnické fakulty UK v Praze s úvahami *de constitutione ferenda* pro případ přímé volby prezidenta. V referátu přehledně sumarizoval podstatné, *ergo* nutné, změny relevantních článků Ústavy upravujících vlastní způsob volby, volební systém, vymezení osob oprávněných navrhnout kandidáty a pod. Jako změny Ústavy, které v případě přímé volby prezidenta nastat nutně nemusí, resp. mohou nastat alternativně, označil prof. Gerloch mi-

mo jiné zakotvení institutu odvolání prezidenta a další eventuální změny jeho pravomocí například ve vztahu ke jmenování soudců Ústavního soudu.

Navazující diskuse kromě podnětných komentářů k již vyslovenému přinesla též živou výměnu názorů na nález Ústavního soudu přímo se týkající normotvorné pravomoci exekutivy². Diskuse přinesla i názory vůči judikátu v dílčích aspektech kritické, avšak tehdy ještě nepublikované rozhodnutí bohužel nebylo předmětem žádného ze souvislých příspěvků, a tedy s ním širší auditorium nebylo seznámeno natolik podrobně, aby se k diskuzi připojilo.

Odpolední přednáškový blok zahájil **JUDr. Vít Schorm** z Ministerstva spravedlnosti se svým komentářem k institutu prezidentského práva veta. Hned v úvodu předeslal, že tento nástroj v českých podmínkách „vyniká nefunkčností“. Tento svůj názor v zápětí podepřel konkrétními ukázkami z praxe, avšak uvedl i řadu možností jak aplikaci prezidentského veta zefektivnit.

Mezinárodní rozměr dodal konferenci jediný zahraniční řečník **prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.**, z Právnické fakulty UK v Bratislavě, který účastníky konference seznámil s ústavním rámcem spolupráce NR SR a vlády SR z hlediska členství v Evropské unii, což je aktuální problém ve všech státech, které nedávno přistoupily k EU.

Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., z Vysoké školy ekonomické v Praze se věnoval delegaci státní správy na nestátní subjekty, tedy jev také označovaný jako „privatizace funkcí státní správy“. V hlavní části referátu podrobně katalogizoval zvláštní subjekty nesoucí výkon státní správy počínaje lesní stráží a konče kapitány námořních lodí.

Nejen na kompetenčním zákonu³ postavil svůj příspěvek (PF UK Praha). Provedl rozsáhlý výčet správních úřadů s celostátní působností a jejich charakteristiky, včetně nastínění problematiky tzv. neústředních správních úřadů s celostátní působností.

JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, soudce Ústavního soudu, zúročil své dlouholeté působení v České advokátní komoře a svůj příspěvek pojal jako exkurz do vývoje a poslání advokátské samosprávy, aktuálně ve vztahu k Ministerstvu spravedlnosti.

Na zvyšující se důležitost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, jejíž postavení dosud přesto není ústavně zakotveno, upozornil člen Katedry ústavního práva PF UP v Olomouci **JUDr. Michal Bartoň**. Ve svém příspěvku rozvedl úvahy nad nezávislostí a odpovědností tohoto orgánu a vystoupení doplnil komparací právní úpravy s dalšími evropskými zeměmi.

Závěrečný příspěvek přednesl **JUDr. Milan Podhrázký** (KÚPP PrF MU Brno), který se pozastavil nad politickými a dalšími vlivy, které zasahují do činnosti státních zastupitelství. V této souvislosti se

² Jednalo se o nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/03 ze dne 20. října 2004, který byl vyhlášen pod č. 568/2004 Sb.

³ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (kompetenční zákon).

nemohl vyhnout citlivým otázkám *politizace trestního stíhání* a upozornil na různě chápaný pojem nezávislosti státních zastupitelství.

Odpolední příspěvky již autoři nemohli z časových důvodů rozvinout v celém jejich rozsahu, přesto se však ještě v diskusních přestávkách našel dostatečný

prostor pro zdravé polemiky a prohlubující komentáře zejména k otázkám tzv. nezávislých správních úřadů. Plné znění referátů by již ostatně mělo být k dispozici ve formě sborníku, jehož editorem je jeden z organizátorů konference doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.