

Posudek

Na disertační práci JUDr. Ing. Dalibora Nového
„Právní a vnitřní předpisy v ozbrojených silách ČR“

Práci autor rozčlenil do osmi částí. Nejprve se věnuje organizaci ozbrojených sil a „paralelám“ vojenských a civilních působností. Následují partie věnované druhům vojenských předpisů, dokumentů a aktů, potřebě vydávat předpisy a akty, adresátům právních a vnitřních předpisů, jejich závaznosti a přezkumu, publikaci a nakonec i procesu jejich tvorby. Přechází Úvod a text završuje stručný Závěr. Práce byla odevzdána v r. 2011 a celkově má 224 stran, včetně přehledu literatury a dalších pramenů.

Cílem bylo „provést rozbor systému právních a vnitřních předpisů a dalších dokumentů aplikovaných v prostředí ozbrojených sil ČR“ (str. 11).

Autor při pojednání o tématu nejdříve seznamuje čtenáře s organizací ozbrojených sil a jejími právními základy a do tohoto obrazu promítá další právní pravidla a síť vnitřních předpisů. Postup je plně odůvodněn, bez seznámení se s organizací (její složitostí i dynamikou) by nebylo možné plně pochopit soustavu a úlohu předpisů.

Úvodní výklad je doplněn kapitolou s poněkud víceznačným a tudíž ne zcela jasným titulem „Paralely vojenských a civilních působností“, které – podle autora – „evokují „nezávislost a soběstačnost“ vojenství na obecné správě a její právní úpravě. Partie jsou cenné tím, že na malé ploše soustřeďují mnoho důležitých informací o právních úpravách, byť se často jedná spíše o odkazy. Už zde je však třeba uplatnit připomínku, kterou budu nucen opakovat i u následujících částí. Autor za každou kapitolou uvádí její shrnutí s dílčími závěry a doporučeními. Dopouští se přitom dvou prohřešků. Pohybuje se za hranicemi cílů práce (viz výše), zabývá se věcnými problémy, především však v textu k řadě jeho závěrů a doporučení chybí *argumentace*. A nejedná se o jednotlivosti nebo o bagatelní otázky. Např. na str. 60 jedno z doporučení zní: „utlumit spojenecké aktivity ozbrojených sil v zahraničí ve prospěch intenzivnější asistence při zajišťování vnitřní bezpečnosti“. Téma na knihu opřenou minimálně o studie politologické a právní, nehledě na skutečnost, že o pár stránek dál zmiňuje mezinárodní závazky, resp. závazky plynoucí z členství v NATO a také vojenskou doktrínu a bezpečnostní a vojenskou strategii České republiky. Další příklad: autor doporučuje „přehodnocení postavení presidenta – vrchního velitele: buď jeho řídicí pravomoci výrazně posílit anebo zcela anulovat“ (str. 60); na jiném místě doporučuje „výrazně posílit či zcela utlumit normotvornou pravomoc

presidenta jako vrchního velitele“ (za kapitolou 3 na str. 112). Předtím se ovšem v kapitole píše, že „náhled na vrchní velitelskou moc presidenta vydávat všeobecné normy k uspořádání služby uvnitř branné moci je očima platné Ústavy lichý...“(str. 87). Lichý náhled?

Ke kategorickým soudům přivedla autora i druhá kapitola. „Ozbrojené síly a ministerstvo jsou zaneprázdněny aktivitami běžnými v civilním sektoru, ale jen vzdáleně souvisejícími se zajišťováním obrany“ – „restrikce výdajů na obranu zaměřit na historicky přidružené činnosti, které vesměs jen odčerpávají zdroje na plnění primárních úkolů ozbrojených sil“ (str. 75). Měl autor na mysli třeba vojenské školství, zdravotnictví, sociální zabezpečení, nebo se úvaha týká jiných pravomocí či jen některých činností?

Věnujme se však tématu, jak je vymezeno v titulu práce. Východiskem je nepochybně text kapitoly třetí až páté. Autor při výkladu vychází především z trojího členění norem. Nejprve charakterizuje normativní jádro vojenského práva („výlučná působnost“), poté a jeho okolí (speciální úpravy k obecným ustanovením řady zákonů). Druhým hlediskem je vztah mezi mezinárodními a „nadstátními“ (jak je autor označuje) normami na straně jedné a normami vnitrostátními, na straně druhé. Posledním hlediskem jsou adresáti – vojáci v činné službě nebo občanskí zaměstnanci. Podle uvedených hledisek se pak průřezově zabývá právními předpisy a vnitřními předpisy.

System je nepochybně složitý, což se ostatně týká i jiných *ozbrojených sborů*. Domnívám se, že se autorovi podařilo vyložit podstatu a čtenáři nabídnout více možných úhlů zkoumání. Vzápětí však výklad popsaných mechanismů nezřídka sám komplikuje. U některých „doporučení“ je třeba se zastavit: - vydávání vnitřních předpisů a řídicích aktů svěřit toliko ministrovi, náčelníkovi Generálního štábu; - „...z pozic podřízených adresátů pak ignorovat (!?) takové interní předpisy a akty, které se vymykají stanoveným formám, avšak osobují si odbornou (horizontální) závaznost“ (str. 112); - v zákonech formulovat přesnější a čitelnější zmocnění, obsahující také sankcí podložené lhůty, pro vydávání prováděcích právních předpisů i vnitřních předpisů; - „závaznou úpravou vyplnit mezery v právních předpisech, vylučujících určitou oblast ze své působnosti, a tím eliminovat svévolný prostor k vydávání vnitřních předpisů“ (str. 134).

Příkladmo uvedené závěry ukazují jednak poněkud zjednodušující pohled na úlohu právních norem, jednak autorovi bohužel převážně slouží k presentaci jeho představ o ozbrojených silách, počínaje presidentem republiky a konče vojenskými útvary. A v tom bude asi hlavní potíž. Např. problému vztahu řízení přímého vs. odborné mohla být třeba věnována kapitola, nicméně vyzývat k ignorování některých interních aktů není dobrým nápadem. „Sankce“ za nenaplnění zmocňovacích ustanovení mohou být než v rovině politické, popř. (služební) pracovněprávní, nesplnil-li podřízený úkol. A opět chybí argumenty. Celá úprava je podle autora

typická „převahou popisných ustanovení nad kreativními“ (str. 80, 93), není ovšem zřejmé, co považuje za *právní* „kreativní pravidlo“ a co za „pravidlo popisné“. Žádá-li „vyplňovat mezery v právních předpisech“, znamená to, že někde citelně chybí zákonná úprava? Absence určité zákonné úpravy ovšem neznámá, že by tím byla „oblast vyloučena z působnosti zákona“, a už vůbec nelze říci, že by tím byl otevřen „svévolný“ prostor pro interní normotvorbu. Prosazením jednotné úpravy státní služby (srov. str. 157) nemůže dojít k odstranění rozdílů mezi službou vojáků a dalších pracovníků, neboť režim služby v ozbrojených sborech bude vždy více či méně odlišný.

Poznámka k jazyku. Autor píše stručně, zvýrazňuje podstatné. Chápu, že se snažil text i oživit, např. vhodné literární motto u kapitoly, třeba i kontrastní, je schopno sdělení zpestřit. Obdobně to platí i pro neobvyklá nebo překvapující slovní spojení. Zvláště v pracích tohoto typu je to ale vždy chůze po velmi tenkém ostří, a autor ji nezvládl. Příklady: „zemské“ ministerstvo (19), „legálně ošetřený souhrn činností“ (77) „nemotornost vojenského práva“ (79), „částečně obsolentní jsou vlastně i veškeré předpisy aplikované úsečně...nebo nanečisto...“ (str. 82), akomodace práva českého s evropským (111), interakce kteréhokoliv právního a vnitřního předpisu nápadně připomíná vztah existenčně závislého derivátu na originálu...“ (114), „o méně intenzivnějším signálu, jenž k vydání vnitřního předpisu navádí vnuknutím potřeby jej vydat“ (115). Úvodní „poznámka k osobní motivaci“ (str. 7 a násl.) je prakticky celá psána jazykem nedělní přílohy. Výsledkem nadužívání odlehčených pasáží je v lepším případě menší srozumitelnost, častěji ale trapnost.

Je velká škoda, že autor plně nevyužil svých znalostí a postřehů ze zkoumaného prostředí. Pro vnějšího pozorovatele by téma bylo prakticky nezvládnutelné. V samotném Závěru (str. 210) je ale autor více méně popisný a konstatující – za kapitolami naopak nešetří dílčími závěry, ty se ovšem často pohybují za hranicemi tématu a nemají tudíž oporu v „rozboru systému předpisů“. Interní sféra v daném případě využívá široké spektrum nástrojů, od koncepčních, plánovacích, strategických, metodických přes tradiční normativní akty až po příkazy konkrétnímu adresátovi, ještě k tomu ve složité struktuře, v přímém či odborném řízení. To přímo volá po odpovědích na otázky o úloze *právní* normy a jejím obsahu, jakož i o věcech, které je *nutno* řešit interně a o jejich *právním* základu. Teprve poté může následovat otázka *jak*, a zde je třeba dát přednost obsahu před formou. Obávám se, že autora u obhajoby čeká přetěžký úkol odpovědět právě na tyto otázky.

10. 1. 2012


Doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.