

## Oponentský posudek

na habilitační práci JUDR. PhDr. Petra Mlsny, Ph.D. „Vláda v československém a českém ústavním systému“

Již z názvu habilitační práce je patrné, jak velký úkol si její autor předsevzal. Náročnost a složitost úkolu není dána jen délkou období, kterým se práce zabývá (od roku 1918 až do současnosti), ale zejména charakterem politických, ekonomických i společenských změn, kterým je toto více než stoleté období naplněno. V některých časových úsecích v něm převládaly prvky kontinuity a v některých prvky diskontinuity. Na jejich proporci se ještě věda nesjednotila a to autorovi práci neusnadňuje. Navíc tendence podtrhnout vývojovou kontinuitu ústavního systému autora přiměla alespoň ve stručnosti pojednat i období těsně předcházející konstituování československého ústavního systému, čímž se záběr práce ještě o něco rozšířil. I v rámci základního vymezení (československý a český ústavní systém) lze rozlišit dosti různá období. Mnohá z nich by z hlediska vývoje ústavního systému bylo možné označit převážně za diskontinuitní, v konfrontaci s předchozím vývojem snad za revoluční. Přirozeně to závisí na hodnotících kritériích, která si pro jednotlivé časové úseky zvolíme.

Z předložené práce nejsou zřejmě přesnější hranice pojmu ústavního systému. Výchozím dokumentem pro jeho interpretaci je nepochybně ústava a příslušné ústavní zákony. Ústředním pojmem habilitační práce však není ústavní systém, ale vláda v ústavním systému. V úvodu autor preferuje vnímání vlády v organizačně-institucionálním, funkčním a posléze politologickém pojetí. Organizačně institucionální pojetí se zejména soustřeďuje na definování role vlády v ústavním systému, na identifikaci její působnosti a souboru jejich pravomocí včetně jejich omezení. Funkční pojetí vlády rozšiřuje roli vlády o odpovědnost za řízení a vedení státu. Nejde už dle autora jen o moc vlády jakožto speciálního ústavního orgánu, ale o vládu vykonávanou spolu se zákonodárným sborem i ústavním soudnictvím. Vláda v pojetí politologickém je primárně prostorem, ve kterém se přijímají politická rozhodnutí. Profesionalita vládních rozhodnutí je dána pouze a jedině politickou praxí. Bez politické praxe se nedá vládnout.(?)

V úvodu autor habilitační práci charakterizuje jako pokus o představení vlády v československém a českém ústavním systému zejména s ohledem na organizačně-institucionální a funkční pojetí. Politický management a politické vedení jsou ponejvíce reflektovány v kapitolách o organizaci činnosti vlády a postavení předsedy vlády a jeho vlivu na faktické fungování vlády. Patří to již do politologického vnímání vlády? Vzhledem k tomu, že není úplně snadné, je-li to vůbec možné, přesně odlišit jednotlivá pojetí vlády a zvolit jim odpovídající

metody zkoumání, je nutné následující velmi rozsáhlý text (téměř 500 stran) pročítat s vědomím neustálého prostupování uvedených pojetí i použitých výzkumných metodologií. V některých částech práce převládá organizačně-institucionální pojetí, v něm dominuje interpretace právních textů, v jiných je rozšířeno o funkční pojetí, metodologicky se převážně opírající o analýzu právních textů a jejich výklad. Analýza, výklad a interpretace právních předpisů jsou autorovými hlavními metodologickými nástroji. Nakládá s nimi odborně a přesvědčivě. Politologický přístup by bylo možné spíše spatřovat v dílčích komentářích, které občas vychází z osobní zkušenosti s účastí na vládnutí ve všech uvedených pojetích.

Je přirozené, že osobní zkušenost s procesy vládnutí od nejnižších stupňů až po nejvyšší skýtá pro vnímavého a vzdělaného pozorovatele, kterým autor habilitačního spisu nesporně je, výjimečnou příležitost je pojednat kvalifikovaně, s velkou erudicí a do větší hloubky. Těžště předložené práce spatřuji právě v pasážích, které se opírají o tuto zkušenost, ačkoli na ni autor výslovně odkazuje jen výjimečně a povětšinou je v práci obsažena jen podprahově. To ostatně považují za přednost habilitační práce. V naprosté většině případů zkušenost s vládnutím autor teoreticky reflektuje a jen výjimečně ji ilustruje anekdotickými příklady.

Teoretická reflexe osobní zkušenosti z účasti na procesech vládnutí a její úspěšná fruktifikace však relativizuje přínos historických pasáží (historickými jsou pro autora všechny odehrávající se před rokem 2000). Autor je v nich limitován právními texty a vybranou odbornou literaturou. Je pochopitelné, že nedostatek osobní zkušenosti s naší nedávno minulou dobou jeho výklad jistým způsobem ochuzuje nehledě k tomu, že potřeba stručnosti nese sebou značné riziko jistého zjednodušení. Poměrně časté zahraniční exkurzy se k hlavnímu tématu váží někdy jen volně a spíše prokazují šíři informovanosti autora než nezbytnost jejího použití v daném kontextu.

Historické pasáže nejsou vždy zcela dokumentačně vyrovnané a občas v konfrontaci s pojednáním o naší současnosti působí poněkud ploše a místy i zkratkovitě. Projevuje se to i v délce textu, který je jednotlivým časovým úsekům věnován. Období od roku 1918 do roku 1938 je věnováno na 60 stran. Období 1945 až 1960 je věnována zhruba polovina stran. Období 1960 až 1992 je věnováno asi 50 stran textu. Létům 1945 až 1992 je věnováno celkem asi 80 stran textu. Už z tohoto formálního porovnání lze usuzovat na určitou nevyrovnanost jednotlivých pasáží. Sotva je možné pochybovat o složitosti historických zákrut, proměnách v poměru kontinuity a diskontinuity v průběhu vývoje postavení a funkcí vlády v průběhu naší historie. S ohledem na nevyrovnanost jednotlivých pasáží lze relativizovat průkaznost některých odkazů, které mají prokázat kontinuitu ve vývoji postavení vlády. Viditelné je to

na pasážích pojednávajících o obdobích po roce 1945, po roce 1960 a zejména pak po roce 1990. Rozdílnost v míře vhledu do procesů vládnutí pak nutně vede místy spíše jen k porovnávání právních textů a z nich vyvozování závěrů o míře kontinuity a diskontinuity ve vývoji pojetí vlády, než o porovnávání skutečného postavení vlády, či průběhu vládních procesů v popisovaných obdobích. Nezpochybňuji jejich dílčí poznávací význam, pouze relativizuji z nich dovozované závěry pro kontinuitu, či diskontinuitu vývoje vládnutí. Za příklad může sloužit srovnávání postavení vlády v ústavě z roku 1948 a ústavě z roku 1960. V první jmenované nebyl článek o vedoucí úloze komunistické strany, ústava z roku 1960 tento článek obsahuje. Lze tuto skutečnost při pojednání o československé vládě pominout? Jaký měl tento ústavní článek vliv na právní postavení vlády? Po listopadu 1989 se odstranění tohoto článku z československé ústavy stalo prvořadým politickým úkolem. Uvedený příklad jen dokládá, že analýza právních textů o procesech vládnutí v různých obdobích má různou vypovídací hodnotu. Vůbec nepochybují, že autorovi habilitační práce je tato skutečnost známa, jen se mu ne vždy podařilo ji důsledně promítnout do relativizace některých zevšeobecňujících závěrů. (Např. závěr o parlamentní formě vlády ač se v našich ústavách neobjevuje výslovně, úloha historicky silných prezidentů dokumentovaná vposledku i přímou volbou prezidenta apod.)

Nesporně správné tvrzení, že pojetí vlády jako ústavního orgánu procházelo vývojovými etapami, které byly podmíněny formou politického režimu až bylo v komunistickém režimu fakticky podřízeno ústřednímu výboru KSČ není doprovázeno analýzou způsobu této podmíněnosti, jeho proměnami, kontinuitou či diskontinuitou při změnách režimů i v jejich rámci, ač ta byla pro pojetí vládnutí i dle autora velmi důležitá, ne-li rozhodující. Faktické podřízení ústřednímu výboru KSČ v dlouhém období let 1948 až 1989 rovněž procházelo různými proměnami, i když jeho podstata se zřejmě příliš neměnila. Avšak i ta zůstává stranou zájmu autora habilitační práce.

Nejde však jen o předlistopadovou minulost. Není snad sporu o tom, že politické strany patří do ústavního systému České republiky (čl.5 Politický systém) a rovněž tak není sporu o jejich rozhodujícím podílu na moci výkonné. Bohužel mi není známa žádná studie komplexně se zabývající konfrontací ústavní a zákonné úpravy s minulou i současnou praxí existujících i již zaniklých politických stran. Ústavní a zákonná úprava je v tomto směru sice strohá, přesto by však neměla být v kontextu o vládě ve všech uvedených pojetích pominuta. Ostatně dosavadní praxe politických stran k tomu přímo vyzývá. Příležitost stát se průkopníkem v této oblasti autor habilitační práce nevyužil. Nejen z výše uvedených důvodů je to pochopitelné, současně je to však škoda.

Úskalí velmi širokého záběru se projevuje i v nevyrovnané míře pozornosti věnované vývoji některých institucí či oblastí právních úprav. Malá pozornost je věnována organizaci veřejné správy (územní členění), která patří mezi klíčové otázky vládnutí nejen v počátcích československého státu, ale v průběhu celé jeho existence. Ne jinak je tomu i po vzniku českého státu v roce 1993. K problematice veřejné správy patří i stále aktuální právní úprava státní služby. Veřejná správa realizována vládou v širším pojetí by sama o sobě mohla být předmětem rozsáhlé práce. Jak se projevuje převod výkonu státní správy ze státních orgánů na územní samosprávu a jak se projevuje její převod na soukromé osoby? Jak to ovlivňuje vládu ve funkčním smyslu? Jak z hlediska vlády ve funkčním smyslu hodnotit opakovaně se projevující tendence k jejich zpětnému převodu na stát? Nezdopovězených otázek je celá řada. Příkladem instituce, která by neměla být opomenuta patří prokuratura, která snad měla „suplovat“ neexistující ústavní i správní soudnictví. Vývoj její právní úpravy v Československu zůstal nepovšimnutý.

Normativní činnost vlády jako ústavní instituce a v jejím širším pojetí i normativní činnost ministerstev vykazuje co do formy ve všech obdobích téměř totožné znaky. Typickou pro ni je nadprodukce prováděcích právních předpisů. Ta v sobě obvykle skrývá posilování moci výkonné na úkor moci zákonodárné. Z hlediska ústavnosti vládnutí nejde o okrajový problém a rozhodně by neměl být v pojednání o vládě v ústavním systému opomenutý, či považovaný za okrajový.

Habilitační práce značnou pozornost věnuje správně-právním a správně-vědním aspektům vlády. I v tomto případě však platí, že některé problémy spadající pod autorovo pojetí vlády zůstávají stranou. Patří mezi ně např. zákonné odkazy na neprávní vládní dokumenty (např. různé koncepce rozvoje škol), kterými zákonodárce zavazuje nejen ministerstva, ale skrze jejich rozhodování i třetí osoby. Jak pohlížet na tuto praxi vládnutí z hlediska ústavního práva? Jak hodnotí doktrína judikát ústavního soudu, který tuto praxi potvrdil?

Úvahy o silných prezidentech by mohly být obohaceny úvahami o silných premiérech. Stranou by neměl zůstat odlišný přístup jednotlivých vlád k právu a vládnutí prostřednictvím práva. Ostatně tato otázka rezonuje veřejností dodnes, když největší zájem je soustředěn na období ekonomické transformace.

Z pojednávané problematiky se poněkud vymyká výklad o Úřadu vlády ČR. Normotvorná aktivita vlády je zčásti předestřena v kontextu úvah o roli Úřadu vlády ČR, zčásti je součástí výkladu o normotvorné činnosti ministerstev. Původně koncipovaný Úřad vlády ČR jakožto organizačně servisní orgán vlády

žádné formální ani faktické postavení v ústavním systému Československé ani České republiky neměl. Situace se změnila v okamžiku, kdy je na něj převeden výkon státní správy. Jde sice o úzce vymezenou oblast výkonu státní správy, ale jde o významný zásah do původní koncepce Úřadu vlády ČR. Ještě před tím by však neměl být přehlédnut fakt, že po volbách v roce 1992 byl do čela Úřadu vlády ČR jmenován ministr. Změnilo to nějak postavení Úřadu vlády ČR a projevilo se to na jeho zvýšené účasti na procesech vládnutí? Posílilo se tímto jmenováním postavení premiéra? Bylo tím důvodem získání většinového zastoupení vítězné strany ve volbách? Stal se tím Úřad vlády ČR součástí ústavního systému? Souhlasím s názorem autora, že prolomení koncepce Úřadu vlády ČR jako čistě servisního orgánu bez přímé účasti na výkonu vládní moci může být hodnoceno jako sporné. Je posílením pozice předsedy vlády?

Výklad o Úřadu vlády ČR se liší od pojednání v jiných částech práce. Jeho těžiště nespočívá v analýze právních předpisů a jejich interpretaci. Nemůže tomu ani být jinak. Opírá se zejména o vládní usnesení, jiné neprávní dokumenty a ojedinelou literaturu včetně osobních zkušeností autora.

V úvahách o normotvorné aktivitě vlády lze sotva přehlédnout úlohu Legislativní rady vlády. Ta se v průběhu času dosti významně proměňovala. K zásadním proměnám došlo nejen po roce 1990, ale i po volbách v roce 1992. I pozdější období vykazuje momenty oslabení vlivu Legislativní rady vlády na normativní aktivitu vlády. (Viz postavení předsedy Legislativní rady vlády, původně místopředseda vlády, později jen ministr, období bez jmenovaného ministra jako předsedy Legislativní rady, nakonec spojení pozice ministra spravedlnosti s pozicí předsedy Legislativní rady vlády.)

Výčtem nepojednaných témat nepléduji pro rozšíření již tak objemného habilitačního spisu. Upozorňuji jím jen na úplně neuchopitelnou šíři autorského záběru a z něho plynoucí nevyrovnanost jednotlivých pasáží. Bez autorského sebeomezení prostřednictvím kritérií „vytčených před závorku“, které by vneslo větší řád a disciplínu do celého výkladu, je sotva možné se beze zbytku se zvoleným tématem vyrovnat. Úplné zpracování zvolené problematiky by si zřejmě vyžadovalo účast kolektivu odborníků specializovaných na jednotlivá údobí i právní obory.

Některé výše uvedené poznámky jsou ovlivněny mou účastí na tvorbě českého ústavního systému i českého právního řádu, zejména pak na tvorbě některých úseků veřejného práva. Část toho, co je pro autora habilitačního spisu historií poznávanou především ze stále ještě kusých literárních pramenů, bylo pro mne prožívanou realitou. To může být výhodou i současně nemalým omezením. Je však snad pochopitelné, že náhled autora habilitačního spisu a oponenta na předlistopadovou i polistopadovou minulost i současnost vládnutí

nemůže být zcela totožný. To se týká jak výběru témat, která by měla být pojednána, tak i interpretace právních předpisů v minulosti zrušených i současně platných. Dílčí rozdíly v interpretaci mohou být důsledkem nastalých společenských změn a možná i výsledkem jistého hodnotového posunu. V této souvislosti nemohu nevyužít jen mírně upravenou citaci ze Závěru publikace Pavla Spunara *Kultura českého středověku* (Odeon, Praha 1987, str. 513.) Odkaz naší minulosti (místo v originále českého středověku) může být zdrojem nespočetných úvah. Každá doba ji vidí jinak, bude klást jiné otázky a hledat vlastní odpovědi. Důležitý je především problém historické kontinuity. Je naše sepětí s odkazem minulých generací pouhou fikcí, nebo trýznivým dědictvím, z jehož pout není uniknutí? ... Stín dějin nelze překročit.“

Závěrem shrnuji. Uvedené poznámky nemají zpochybňovat autorský pokus pojednat ústavně právní a správně právní problematiku vládnutí. Mají pouze upozornit na značnou šíři problematiky a doložit tak přesvědčení oponenta, že přesnější formulování kritérií výběru forem a způsobů vládnutí by vedlo ke značnému vylepšení efektu vynaložené práce. Při výběru témat autor využil své dříve publikované práce a jimi získané poznatky promítl do habilitační práce (např.: část *Vláda a mezinárodní právo*). Prokázal přitom značnou literární erudici i schopnost zaujmout stanoviska k některým aktuálním ústavním i správním problémům. Nevyhnul se ani ožehavým politicko-právním otázkám současnosti. Jeho rozsáhlý pokus si nesporně zaslouží pozitivní hodnocení. Je dobrým základem pro další výzkum vládnutí.

I přes výše uvedené nedostatky konstatuji, že autor prokázal schopnost vědeckého přístupu ke zvolené materii a jeho práce splňuje požadavky kladené na habilitační práci.

V Rožtokách 16. srpna 2020.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.