

O p o n e n t s k ý p o s u d e k

disertační práce JUDr. PhDr. Jana Malasta, s názvem
„Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická východiska“

I.

Posuzovaná disertační práce, jak je zřejmé či dovoditelné již z jejího obsahu, zahrnuje výsledky dlouhodobější odborné a vědecké práce autora. Práce se přitom vztahuje k oblasti odborné problematiky, které se autor průběžně věnuje, vedle pedagogické činnosti vysokoškolského učitele, také v činnosti vědeckovýzkumné činnosti, což nachází svůj odraz i v jeho odborných publikačních výstupech.

Autor si pro zpracování své disertační práce zvolil téma, které je v našich soudobých podmínkách tématem poměrně značně aktuálním, a to vzdor tomu, že rozhodující fáze reformy v této oblasti u nás, odstartované změnami společenských podmínek od přelomu 80. a 90 let uplynulého století, v podstatě odezněly. Nicméně i tak platí, že mnohé otázky obecní samosprávy jsou nadále aktuální nejen z pohledu výkladu příslušné ústavní a zákonné úpravy a hodnocení soudobé územně správní praxe, ale současně jsou vysoce aktuální také z pohledu přetrvávajících odborných diskusí o zákonném vymezení působnosti a pravomoci obcí jako územních samosprávných celků.

To souvisí jednak se způsoby vymezení prostoru, který právní úprava obcím v našich reálných podmínkách poskytuje, a to jak ve sféře tzv. samostatné působnosti, tak i tzv. přenesené působnosti, a dále pak zejména s nejasnostmi praxe v některých oblastech činnosti územní samosprávy, jako např. v oblasti její normotvorné činnosti, o čemž svědčí dnes již poměrně rozsáhlá, často diferencovaná a přitom logicky i diskutovaná, judikatura Ústavního soudu.

S uvedeným tématem je tedy spojena řada otázek, které dosud v příslušně orientované odborné literatuře nejsou, a přirozeně také ani býti nemohou, uspokojivě a jednoznačně řešeny. S tím souvisí i skutečnost, že jde o oblast, kde nelze pro „domácí“ potřeby automaticky převzít vzory či modely právního postavení „územní samosprávy“ jiných zemí, nýbrž naopak je třeba pojetí „obecní samosprávy“, byť na základě i zahraničních, a to zejména evropských, poznatků a zkušeností, vnímat, analyzovat, uplatňovat, a stejně tak i upravovat, s ohledem na vnitrostátní společenské podmínky a potřeby. Autor také na některé zahraniční poznatky poukazuje když připomíná či přibližuje řešení některých dílčích otázek v právní úpravě vybraných evropských zemích.

Jako pozitivní je třeba hned úvodem podtrhnout, že předkládaná disertační práce není toliko reprodukcí zprostředkováním právního i praktického stavu na daném úseku, ale jde o práci převážně teoretickou, s příslušnými průměty a dopady do právní úpravy a reálné praxe, včetně některých hodnotících postřehů. Autor sám v předmluvě uvádí, že výsledkem práce by měla být ucelená studie klíčových teoretických aspektů obecní samosprávy v historických souvislostech.

II.

Disertační práce je po obsahové stránce rozdělena do celkem čtyř volně na sebe obsahově navazujících částí, které jsou dále ještě vnitřně podrobněji členěny. Je vybavena

obsáhlým poznámkovým aparátem a je také opatřena přehledem použitých pramenů. Celkový rozsah práce je 297 strojopisných stran.

První část práce nese název Teoretická východiska veřejné správy (str. 1 – 58), a vnitřně je členěna a zaměřena na kapitolu pojednávající o moderní veřejné správě ve světle horizontální dělby moci, dále na kapitolu nazvanou Od centralistického etatismu k decentralizaci, a na kapitoly s názvem Samospráva a Samosprávný subjekt – nositel práva na samosprávu. Druhá část práce potom nese označení Obecní samospráva (str. 59 - 123) a je vnitřně členěna na kapitoly s názvy K územní samosprávě, Teoretické přístupy k obecní samosprávě, Definiční znaky obecní samosprávy, Vztah státu a obecní samosprávy a K problematice právní odpovědnosti obecní samosprávy. Návazně autor práce v její třetí (rozsahem největší) části pojednává o historických podobách obecní samosprávy na našem území (str. 124 - 229), přičemž tuto část práce člení na kapitoly označené Vymezení základních pojmů a metodologie, Exkurz do vývoje územní samosprávy do r. 1848, Vývoj obecní samosprávy po roce 1848, Soustava národních výborů v období let 1944 -1989 a Rekonstrukce územní samosprávy po roce 1989. Konečně čtvrtou část práce autor označuje jako Závěr (str. 230 – 278), nicméně jeho první nosnou kapitolu představuje pojednání s názvem Obecní samospráva ve světle teoretických a historických východisek, a dále potom již autor zmiňuje Některé další úvahy de lege ferenda, a celou práci potom uzavírá stručným doslovem.

Pro dokreslení celé vnitřní struktury práce se nabízí také uvést, že vlastní právě prezentované obsahové stránce práce je předřazena předmluva, přibližující dosavadní stav řešené problematiky, cíle disertační práce, podkladové prameny a metody zpracování, předpokládaný přínos disertační práce a obsahující také technickou poznámku. Práce je také, jak to ostatně u odborných kvalifikačních prací standartně předepisováno, doplněna přehledem použitých pramenů, a shrnutím (resumé) v českém a anglickém jazyce.

Z obsahu i způsobu zpracování posuzované disertační práce jako celku je po mém soudu, že se její autor v dané problematice velmi dobře orientuje, a dokáže rozpoznat a pojmenovat nosné teoretické i praktické otázky a instituty obecní samosprávy, které si zasluhují zvýšenou pozornost. Vypovídací hodnota a přesvědčivost daného zpracování po mém soudu nabývá i tím, že celá práce je do značné míry vedena snahou spojit dané pohledy s historickou reflexí institutu obecní samosprávy na našem zeměpisném půdorysu.

Nutno přitom poznamenat, že autor, jak ostatně opakovaně poznamenává, práce neměla ambici opakovat vše to, co se běžně objevuje v literární produkci k tomuto tématu. Práce si spíše kladla za cíl vyjít z co možná nejreprezentativnějšího penza podkladových materiálů a provést analýzu jednotlivých doktrinních pohledů na vybrané aspekty obecní samosprávy z pohledu teoretických a historických východisek právní úpravy obecní samosprávy za účelem identifikace právně-filozofických a dějinných základů a kořenů současného komunálního práva v České republice (str. 277).

Za tohoto stavu věci se tak nabízí práci hodnotit nikoliv z pohledu posloupného průřezu jejím obsahem s poukazováním na zajímavé či jinak diskusní jednotlivosti (kde ostatně práce nevykazuje žádné věcné nesprávnosti), ale hodnotit ji spíše uceleněji, a posoudit, jak práce působí jako celek.

Již výše bylo při obsahovém vnitřním členění práce poznamenáno, že jednotlivé části práce na sebe navazují „volně“, což souvisí tím, že práce není vystavěna na striktní věcné či dějové posloupnosti a gradaci, a spíše, s částečnou výjimkou u části závěrečné, jde o relativně samostatná pojednání o sice souvisejících, ale relativně samostatně nazíratelných a v práci také nazíraných částech. To do jisté míry platí také o některých vnitřních kapitolách částí první, druhé a čtvrté. Jinak vyjádřeno každá z částí, a obdobně i jejich některých jednotlivých

kapitol, by stejně tak byly způsobilé k příp. rozpracování do zcela samostatných obdobných kvalifikačních prací. Při tomto širokém záběru, který autor zvolil, potom zákonitě daným zpracováním nejde vždy na potřebnou, či předpokladatelnou míru konkrétnosti, či podrobnosti. Práce tak z pohledu čtenáře často zůstává spíše na povrchu, než aby šla v zájmu věci do větší hloubky a zřetelnější vnitřní provázanosti. Ve spojení s tím tedy práce klade na čtenáře poměrně vysoké nároky i na dovozování některých souvislostí či souvztažností prezentovaných otázek v jednotlivých částech práce, které samy o sobě svým zpracováním vyznívají zajímavě, ale ne vždy je zřejmý jejich vzájemný kontext, či důvod jejich výběru a uvedení. Zřejmě ale toto nebylo opomenutím autora, nýbrž jeho cílem. Sám totiž výslovně zcela na závěr práce (str. 278) uvádí, že práce nebyla zpracována se záměrem opakovaného uvádění čtenáře do každé parciální problematiky *ab ovo*. Chtěla se vyhnout opakování notorií (přínejmenším pro odbornou veřejnost) s tím, že ve vztahu k celé řadě pojmů může předpokládat poučeného a znalého čtenáře.

Bližší pohled na jednotlivé části práce a jejich vnitřní kapitoly naproti tomu nepochybně vypovídá a o věcné správnosti zpracování jednotlivých otázek a o vyváženém vytěžování použitých pramenů. Ve spojení s výše uvedeným potom myslím platí, že přínos předmětné práce se projeví zejména při jejím využití pro studium jednotlivých v ní zpracovávaných otázek, než při jejím poslovně souvislém studiu jako celku.

Celkově vzato práce přináší korektní rešerši dostupných reprezentativních pramenů k dané problematice, a soustředění vše podstatného k dané problematice na jednom místě, a celkově je jistě také odborně fundovaným pohledem na ni. Nicméně lze si představit, že práce mohla být celkově uspořádanější a vyváženější. Nepřísluší mi analyzovat příčiny, nicméně možná, že jedním z důvodů je, že autor pod přetlakem nastudovaného a množstvím shromážděných podkladů, kdy mu možná bylo líto výsledky přípravných prací, či i některých již dříve zpracovaných dílčích výstupů, v kvalifikační práci neuplatnit, se snažil do dané práce umístit co nejvíce, avšak na úkor zřetelnější uspořádanosti, přehlednosti a gradace zpracovaného tématu, a také „cíleného tahu na branku“ ve smyslu dovoditelné základní linie výkladu. Pro případný záměr práci publikovat, by myslím bylo třeba na ní ještě popracovat. Osobně by na mě lépe působila práce, v níž by po koncentrovaněji předestřených teoretických východiscích, a stejně tak koncentrovaněji a stručněji prezentovaných historických východiscích (předkládaná práce není primárně prací historickou, přesto je daná část nejrozsáhlejší, a autor se vrací i před rok 1848) spočívalo těžiště (obsahem i rozsahem) v analýze naší současné obecní samosprávy ve světle teoretických a historických východisek. Potom by daná práce byla přínosem nejen pro čtenáře poučeného a znalého, ale také pro čtenáře méně znalého, který ucelené znalosti v dané oblasti potřebuje získat, nebo si je doplnit či prohloubit.

V rámci souhrnného hodnocení posuzované práce jsem přesto toho názoru, že koncentrovaně je možno, a současně i nutno, konstatovat, že i při naznačené nižší míře vnitřní uspořádanosti a provázanosti, je zpracovávaná problematika v disertační práci z pohledu jednotlivých nosných partií prezentačně i argumentačně zvládnuta velmi dobře.

Pokud jde o formální stránku práce, považuji i v tomto směru posuzovanou práci za solidně zpracovanou. Práce je úpravná, přehledově členěná. Stejně tak práce disponuje, jak již ostatně bylo poznamenáno, také značně obsáhlým odkazovým a poznámkovým aparátem a příslušnými přehledy užitých pramenů.

Ke všemu dosud uvedenému chci ještě zdůraznit, že shora uváděné připomínky nevnímám jako skutečnosti, jež by oslabovaly požadovanou odbornou úroveň práce, nýbrž uvádím je spíše jako náměty pro příp. dopracování práce pro potřeby její event.. publikace.

III.

Pro účely obhajoby práce zejména navrhuji, aby se autor v intencích zaměření práce na právně-teoretická a právně-historická východiska obecní samosprávy výslovněji, resp. podrobněji a argumentačně obsažněji, vyjádřil k institutu tzv. přímé volby starosty, a to zejména z pohledu výhod i nevýhod jeho příp. zavedení v našich aktuálních podmínkách.

IV.

Závěrem chci, s ohledem na shora uvedené, konstatovat, že posuzovaná disertační práce JUDr. PhDr. Jana Malasta, podle mého názoru nepochybně naplnila požadavky kladené na tento typ kvalifikačních prací.

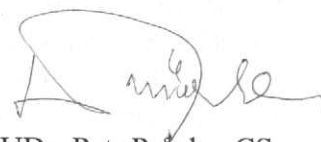
Z pohledu jednotlivých pasáží práce poskytuje věcně správný pohled na zpracovávanou problematiku, a v jednotlivostech přináší i mnohé zajímavé informace. Jako celek se při zvoleném tématu mohla vyznačovat vyšší mírou uspořádanosti a vnitřní provázanosti.

Autor se, tak jak práci podal, rozhodl pro poměrně široký záběr, zahrnující přinejmenším dva možné relativně samostatné přístupy ke zvolenému tématu (teoretický a historický). Autor se je snažil propojit, přičemž jsem si vědom toho, že míra posouzení, nakolik se mu toto vhodně podařilo, je věcí subjektivního pohledu. Můj pohled je výše uveden. Nicméně celkovou úroveň práce považuji za solidní.

Práce zřetelně prokazuje (ostatně mně osobně známé) odborné předpoklady autora, a jsem přesvědčen, že potenciál, jímž disponuje, společně s jeho pílí a pracovitostí, jej v budoucnu nepochybně přivede k ještě zdařilejším pracem.

Disertační práci JUDr. PhDr. Jana Malasta, s názvem „Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická východiska“ d o p o r u č u j i k obhajobě. .

V Brně dne 20.2. 2015



Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.