

**Posudek oponenta na rigorózní práci Mgr. Aleše NYTRY, zpracovanou a předloženou na téma „Vztah Senátu a vlády“.**  
(2012)

---

Rigorozant zpracoval a předložil svou písemnou práci na téma uvedené v záhlaví tohoto posudku v celkovém rozsahu 130 stran (112 stran vlastního textu).

S vypracováním posudku jsem dlouho váhal, po přečtení práce jsem se k jejím některým pasážím vracel a měl jsem stále více a více rozporuplný pocit. Na straně jedné je nepochybné, že práce je svým způsobem originální, že jí autor zpracoval samostatně a že i on o jejím obsahu dlouho rozmýšlel (přiznává to hned v úvodu), je nepochybné, že vytvořil studii, která není pouhým "převyprávěním" několika jiných titulů, které by nastudoval. Na druhé straně jsem ho obdivoval, jak může napsat více než 100 stran o vztahu Senátu a vlády, který není nijak rozsáhlý (který je spíše sporadický) a kdy je možné se opřít jen o několik málo norem v Ústavě ČR. A na třetí straně jsem měl (a stále mám) nedobry pocit, že Mgr. Nytra ve své práci poukázal na ledacos, jen vztah Senátu a vlády má až epizodní rozsah. Z těchto důvodů se ani můj posudek "nerodil snadno".

Autor si pro svou práci zvolil nepochybně ústavně právní téma - vztah dvou stěžejních ústavních orgánů. I když to v názvu práce není výslovně stanoveno, vycházím z toho (a obsah práce tomu jednoznačně odpovídá), že rigorozant chtěl rozebrat vztah současného Senátu, tedy jedné ze dvou komor Parlamentu ČR a vlády ČR podle současně platné ústavní úpravy (Ústavy z r. 1992 v aktuálním znění). Tento svůj záměr pak pojal hodně "zešíroka", práce je, podle mého názoru, směsicí historických, obecně teoretických, ústavních a politologických informací a úvah, když některé pasáže jsou popisem faktů (historické pasáže), jiné poukazují na obecně teoretické poučky a závěry, další na text platné Ústavy a zákonů a další jsou vlastními hodnoceními a návrhy autora.

V první části (str. 9 až 25) práce pojednává o bikameralismu a parlamentarismu. Tato část – stejně jako i všechny následující – je vnitřně členěna, v jednotlivých částech autor pojednává o parlamentarismu, bikameralismu, a bikameralismu a parlamentarismu u nás. Tato struktura je na jedné straně logická a předpokládám, že ji autor zamýšlel jako vstup do vlastní tematiky, na druhé straně - a v tom je obecný problém předložené práce - na 16 stranách jistě nejde podat serióznější studii o parlamentarismu a bikameralismu obecně a v Československu zvláště (parlamentarismus v období první a druhé republiky /v ČSR/ na dvou stránkách vyvolává mnoho otázek). Jinými slovy - jako úvod do zvolené problematiky je 16 stránek hodně, jako studie o parlamentarismu a bikameralismu obecně a v Československu je 16 stránek málo. Podle mého názoru by byla pro práci přínosnější komparace, poukazující na vztah „druhé“ komory a vlády podle ústavní úpravy platné v době uplatňování bikameralismu v Československu, resp. právě v období tzv. První republiky tím spíše, že ani autoři současně platné Ústavy ČR se netajili inspirací s prvorepublikovou ústavou.

Druhá část (str. 26 až 28), nazvaná „Stanovení problémů, otázek a hypotéz“, je dle mého názoru pojata politologicky – fakticky se zabývá problémem nestability českých vlád a Senátem, označeným jako „nevýrazná komora českého Parlamentu“. Autor poukazuje na sestavování vlád po volbách, ale nikoliv z ústavního, ale spíše žurnalisticko-politologického zorného úhlu pohledu. Rovněž je otázkou, zda pojednání o „nestabilitě českých vlád“ v letech 1996 až 2010 (když už se tím autor při zpracovávání zvoleného tématu chtěl zabývat), lze podat na stránce a půl a „hodit do jednoho pytle“ všechny vlády v tomto vymezeném období. Je rovněž otázkou, zda ona nestabilita vyvěrala z ústavní úpravy (ve vymezeném období neobligatorní demisi podala vláda počátkem roku 1998 z důvodu rozpadu koalice, v roce 2004 a 2005 podali demisi předsedové vlády a tím celá vláda, v roce 2007 nebyla vládě vyslovena důvěra a v roce 2009 byla vládě vyslovena nedůvěra (a dále v roce 2013 podal demisi předseda vlády a v témže roce nebyla vládě vyslovena důvěra) či zda demise vlád

(předsedů vlád) nabyly vyvolány jinými faktory než problematickou ústavní úpravou. Je rovněž otázkou, zda na nestabilitu vlády nebylo „zaděláno“ politickými kompromisy, ne vždy vycházející z faktických výsledků voleb do Poslanecké sněmovny – např. v roce 2010 byla vláda sestavena ze zástupců politických stran, které skončily ve volbách do Poslanecké sněmovny na druhém, třetím a pátém místě, zatímco výsledek vítěze voleb a v pořadí čtvrté politické strany byl v podstatě ignorován. Ale jak to souvisí se vztahem Senátu a vlády? A pokud rigorozant na str. 28 vytyčuje „hlavní hypotézu rigorózní práce, totiž, že posílení stability vlády a zároveň zvýšení významu Senátu lze docílit zesílením vztahu Senátu k vládě“, tak o tomto tvrzení mám výrazné pochybnosti až nesouhlas.

Třetí část (str. 29 až 37) je popisem postavení a složení vlády jako kolektivního orgánu, postavení předsedy vlády, ustavení vlády a výměně ministrů a demise vlády. V této pasáži se autor drží ústavního textu de constitutione lata. V závěru této části se vrací k myšlence stability vlády, naznačené již v předchozí části.

I čtvrtá část práce (str. 38 až 45), nazvaná Senát, vychází z ústavního postavení Senátu de constitutione lata a je směsicí teoretických úvah, historických faktů a poukazů na ústavní a zákonnou úpravu, věnovanou Senátu Parlamentu ČR.

Podle názvu se vlastnímu tématu práce věnuje část pátá (str. 46 až 104), nazvaná stejně jako celá rigorózní práce – Vztah Senátu a vlády. V této části autor popisuje (bez zjevné chyby) přijímání běžných zákonů (v Parlamentu ČR), přijímání zákonů podle čl. 40 Ústavy, přijímání ústavních zákonů a zákonodárnému procesu v některých zvláštních případech. V těchto pasážích si autor, ale spíše všímá vztahu jednotlivých komor Parlamentu ČR a vztah Senátu a vlády je v nejlepším případě okrajový. Určitá úvaha autora, opřena o zahraniční právní úpravu a praxi je v pasáži na str. 57 a následujících o možnosti předložení návrhu zákona (v Senátu). Do popisné polohy se vrací další pasáže – vyjádření vlády k návrhu zákona, zákonná opatření Senátu (na ty bude směřována i otázka v závěru posudku), prezident republiky (práce byla odevzdána za ústavní úpravy nepřímé volby prezidenta republiky), Ústavní soud. Vlastní autorovy úvahy a náměty jsou pak obsaženy v pasážích o ustavení vlády (obecně a zvlášť po volbách v roce 2006), v dalších pasážích je popisována ústavní úprava vysílání ozbrojených sil do zahraničí, vyhlášení válečného stavu, nouzového stavu a stavu ohrožení státu, účast ČR v obranných systémech mezinárodní organizace a ČR, vztah k Evropské unii se zvláštním zřetelem na senátní agendu ve vztahu k Evropské unii. Zvlášť je zařazena pasáž o kontrole vlády Senátem, v níž je zdůrazněn vztah Senátu a vlády z předchozích kapitol a jež je faktickým shrnutím předchozího textu. V rámci páté části pokračuje text práce pojednáním o ratifikaci mezinárodních smluv, parlamentní diplomacii, kontrolní funkci Parlamentu (na 4 řádcích), komisích a vyšetřovací komisi, úvahou o vyšetřovací komisi Senátu, interpelacemi a úvahou o interpelacích senátorů a právu senátora na informace, veřejným slyšením Senátu, vztahem Senátu a ministrů, účastí ministrů na jednáních Parlamentu, účastí ministrů na jednáních Senátu, senátorech v ministerských křeslech, nevýhodě kumulace funkcí a klouzavých mandátech. Nemohu říci, že by v těchto pasážích byla nějaká věcná chyba, která by zásadním způsobem zkreslila právní úpravu. Nemohu, ale současně říci, že se v těchto pasážích autor koncentroval na vztah Senátu a vlády.

V šesté části práce (str. 105 až 112) Mgr. Nytra představuje možný budoucí model vztahu Senátu a vlády, poplatný jeho vytyčené hypotéze o posílení stability vlády a zároveň zvýšení významu Senátu (vybízí k odpovědnosti vlády vůči oběma komorám). Na vlastní názor nejen že má rigorozant právo, ale je snad dokonce povinností v tomto typu práce vlastní myšlenky prezentovat. Autor hledá, resp. nabízí, jiný (upravený) model vztahu vlády k jednotlivým komorám Parlamentu. Prameno se však vypořádává s otázkou, proč v roce 1992 – při tvorbě textu Ústavy ČR – byl zvolen stávající model odpovědnosti vlády jen Poslanecké sněmovně a ne také Senátu, jakož i jiné prvky slabšího postavení Senátu v legislativním procesu (obecně) a velmi slabého vztahu Senátu a vlády. Rigorozant velmi málo pracuje s komentáři Ústavy, ze

kterých by mohl načerpat i jiné („vícesměrné“) názory, než které prezentuje Jeden příklad za všechny (ze str. 52). Podle autora by „čl. 40 Ústavy měl dále zcela jistě obsahovat také zmínku o zákoně o Ústavním soudu a o zákoně o soudech a soudcích“. Tento názor odůvodňuje v poznámce 78. Jde jistě o zcela legitimní názor autora, ale na věc je možné se podívat i tak, že čl. 40 Ústavy má obsahovat jen ty zákony, které se bezprostředně týkají Senátu a které mu proto Poslanecká sněmovna nemůže naoktrojovat. U ostatních zákonů pak jejich zařazení do čl. 40 Ústavy bezprostředně souvisí se stěžejní otázkou, jaký Senát Ústava chce mít – rovnoprávný se Sněmovnou nebo slabší než Sněmovnu? Pokud rovnoprávný, pak proč jen zákon o Ústavním soudu a zákon o soudech a soudcích, pokud slabší než Sněmovna (jistě chtěná koncepce Ústavy ČR), pak proč vůbec výčet zákonů v čl. 40 rozšiřovat. Navíc – výkladem čl. 40 Ústavy se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 13/05 z 28. 6. 2005 (též publikován pod č. 283/2005 Sb.), který sice rigorozant uvedl v přehledu judikatury na str. 130, ale v textu s ním autor nijak nepracuje.

Práce obsahuje rovněž závěr (str. 113 až 118) s úvahami de constitutione ferenda, a dále resumé, anglické summary, český a anglický abstrakt, seznam literatury, článků, internetových zdrojů, přehledu souvisejících právních předpisů (většinou však bez názvů právních předpisů), rozhodnutí prezidenta republiky a judikaturu (Ústavního soudu).

Práce je přehledná, psaná s odpovídající kulturou jazyka, písemného projevu i grafického zpracování. Odpovídající je i rozsah poznámkového aparátu, bohatší mohl být seznam literatury.

Předloženou rigorózní prací Mgr. Nytra nepochybně prokázal schopnost uceleným způsobem, s využitím literatury a právních předpisů, zpracovat odbornou práci. Prokázal, dle mého přesvědčení, přehled i odborné znalosti v ústavněprávní problematice, zejména v problematice pravomocí a vzájemného vztahu dvou klíčových ústavních orgánů – Parlamentu a vlády. Prokázal nepochybně i schopnost uplatnit své názory. Co však autorovi zejména vytýkám je, že obsah práce nekoresponduje jejímu názvu. Pokud by se autor důsledně chtěl držet názvu, představoval bych si podstatně jinak pojaté zaměření práce, než jak k němu autor přistoupil. Co rovněž práci vytýkám je, že se u některých pojmů autor nechal ovlivnit „novinářským nádechem“ – např. na str. 70 u pojmu „ústavní krize“. Bylo by opravdu ústavní krizí, pokud by se napoprvé nepodařilo sestavit vládu, která by získala důvěru Sněmovny? Vždyť sama Ústava předpokládá až tři „kola“ sestavování vlády a při neúspěchu poté umožňuje situaci řešit rozpuštěním Sněmovny? Dle mého názoru není ústavní krizí, když se postupuje podle Ústavy, ale za ústavní krizi bych označil, když není možné postupovat podle Ústavy, protože Ústava danou situaci neřeší, nezná, nedává návod, jak postupovat. Ale i to je samozřejmě věc názoru.

Přes uvedené (nebo naznačené) výtky jsem nabyl přesvědčení, že předloženou rigorózní prací Mgr. Nytra prokázal velmi dobrou orientaci v oboru ústavního práva a proto jeho práci **doporučuji k ústní obhajobě**. Případná polemika nad názory a náměty de constitutione ferenda může být předmětem ústní obhajoby.

Při ústní obhajobě by rigorozant mohl zaujmout stanovisku k otázce, zda může vláda vzít zpět vládní návrh zákona, schválený Poslaneckou sněmovnou a postoupený Senátu, a to před rozhodnutím Senátu podle čl. 46 Ústavy a dále by mohl více rozvinout problematiku zákonných opatření Senátu (ve vztahu k vládě), která se po odevzdání posuzované práce – na podzim roku 2013 - stala realitou a s ní vyvstalo několik otázek, které do té doby právní praxe nemusela řešit.

JUDr. Jiří Hřebejk,  
oponent