

*Univerzita Karlova, Právnická fakulta
k rukám prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc.
předsedy habilitační komise*

Oponentský posudek habilitační práce JUDr. PhDr. Petra Mlsny, Ph.D., v habilitačním řízení v oboru Ústavní právo a státověda

Komisí habilitačního řízení JUDr. PhDr. Petra Mlsny, Ph.D., jsem byl jmenován oponentem habilitační práce s názvem „Vláda v československém a českém ústavním systému“. Po prostudování habilitační práce podávám následující oponentský posudek.

Tématem práce JUDr. PhDr. Petra Mlsny, Ph.D., je postavení a činnost vlády jako ústavního orgánu a vrcholného představitele výkonné moci v ústavním systému České republiky, ale též v předchozích československých ústavních systémech. Práce je dosti rozsáhlá (má přibližně 500 stran textu), je rozdělena do čtyř základních oddílů (I. Úvodní kapitoly, II. Vláda v československém ústavním systému, III. Vláda v ústavním systému České republiky, IV. Závěr), tyto oddíly se člení dále na celkem 30 kapitol. Velká pozornost je v práci věnována otázkám vývoje postavení vlády od vzniku československého státu až do současnosti, vztahu vlády k dalším ústavním a jiným orgánům, postavení členů vlády, organizaci ústřední správy, práce ukazuje na více místech i na odpovídající zahraniční úpravy, a to zejména z těch zemí, které v minulosti tuzemskou úpravu v té či oné míře ovlivňovaly.

Z textu práce plyne, že ji napsal zkušený právník s velmi dobrou orientací ve zkoumané tematice, vybavený jak teoretickými znalostmi, tak i praktickými zkušenostmi s fungováním orgánů výkonné moci. Předložená práce je zřejmě nejrozsáhlejším monotematickým zpracováním postavení vlády, byť samozřejmě řada dílčích otázek, jimž se autor věnuje, představuje tradiční zájem právní teorie i aplikační praxe. Téma organizace a činnosti vlády a širěji vrcholné výkonné moci ukazuje, jak se prolíná obor ústavního práva s právem správním, je sympatické, že se autor neomezoval ve svém výkladu a rozboru jen čistě úpravou ústavní, neboť bez zkoumání úpravy správněprávní by výsledek nebyl úplný. Ostatně, vezmeme-li jména osob, které se v minulosti postavením vlády z obecnějšího právně teoretického pohledu zabývaly, v předválečné době např. prof. Hoetzel či prof. Weyr, v posledních letech a desítkách let např. doc. Mikule nebo prof. Hendrych, je vidět, že šlo o právní odborníky s širším přesahem jak pro právo ústavní, tak pro právo správní.

Předložená práce je psána čtivě a srozumitelně, je přehledně členěná, s jen menším počtem gramatických nedostatků, což je vzhledem k velkému rozsahu textu ospravedlnitelné. K zamyšlení z hlediska systematiky práce v historickém oddíle o vládě v československém ústavním systému je, proč je text o vládě v Kubešově návrhu ústavy v kapitole 5.6 až za textem o vládě v ústavě z r. 1948 a ne v kapitole 4.1 o poválečných úvahách o vztahu prezidenta republiky a vlády (a proč, když se autor zabývá Kubešovým návrhem ústavy, se nezmiňuje o dalších návrzích ústavy z té doby, které byly předloženy subkomisi ústavního výboru Národního shromáždění – mám na mysli návrh prof. Kubeše spolu s prof. Peškou – tzv.

syntetický návrh ústavy). Ještě větší přehlednosti by přispělo, kdyby v kapitole 7. byl výrazněji rozdělen text o vládě federální a text o vládách národních republik.

Činím dále poznámky k některým dílčím otázkám, o kterých se píše v práci, které by si zasloužily možná bližší vysvětlení a třeba nápravu zpravidla jen drobných nepřesností:

- na str. 10 užil autor spojení „správní předpisy“, aniž by vysvětlil, co tím má na mysli, jím uváděný příklad se týkal zákona o ochraně přírody a krajiny. Předpisy správními totiž lze rozumět něco jiného než předpisy právní, především vnitřní předpisy;
- na str. 13 se píše, že je nutné důsledně odlišovat právní nástroje vlády, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, a právní nástroje, které má vláda k dispozici na základě zákona a které soudní kontrole podléhají. Jde o to, zda první skupina nástrojů, vyloučených ze soudního přezkumu, je skutečně (vždy) nástroji právními, či zda jde o nástroje jiné;
- připomínky mám k psaní velkých a malých písmen v názvech některých institucí a právních předpisů. Autor např. píše na str. 30 a j. o „Ústavní listině 1920“ (v zákoně č. 121/1920 Sb. se píše s malým „ú“), na str. 20 aj. o „Nejvyšším správním soudem“ (srov. zákon č. 3/1918 Sb., píše se s malým „n“), ani poslanecká sněmovna či senát se v ústavní listině nepsaly s velkým písmenem na začátku. Avšak správně není např. ani na str. 170 spojení „Českou a Slovenskou federativní republikou“ (má být velké „F“ a velké „R“), na str. 455/456 názvy ministerstev (podle platného znění tzv. kompetenčního zákona se již od r. 1996 píší s velkým „M“);
- na str. 74 by si vyžádal upřesnění text, že v Rakousku v 19. století státní správu vykonávaly dvorské úřady, které byly organizovány kolegiálně. Jak je s tím v souladu text o zřizování ministerstev namísto dvorských úřadů, rovněž v 19. století?
- ke str. 125: podle mne je nepřesná argumentace, že „Ústava 1960 nicméně nestanovila, že vláda je nejvyšším orgánem státní správy, protože výkonná moc byla postavena na spojení výkonu státní správy a správy vykonávané národními výbory“. Termín „výkonná moc“ tehdejší ústava neužívala, vláda byla charakterizována jako nejvyšší výkonný orgán státní moci, myšleno jednotné státní moci. Národní výbory byly v tu dobu nepochybně jen státními orgány, byly charakterizovány jako „orgány státní moci a správy“. Autor sám na jiném místě uvádí, že i v dobové literatuře byla vláda označována též jako nejvyšší orgán státní správy;
- ke str. 158 a n.: stálo za to uvést, zda byl nějaký rozdíl v tom, že na úrovni federální byl „Úřad předsednictva vlády“, zatímco na úrovni ČSR, resp. ČR „Úřad vlády“;
- ke str. 175 (a řadě jiným): autor velmi často užívá odkazy pod čarou, v nichž odkazuje na jiný literární pramen, jehož je sám autorem (např. je autorem několik článků v komentáři k Ústavě ČR). Takový odkaz samozřejmě nelze vzít na podporu tvrzení obsažených v habilitační práci, lépe by bylo přímo v práci věcně uvedený názor argumentovat, považoval-li by to autor za potřebné. Odkaz na jiný vlastní pramen by měl význam tehdy, pokud by např. autor uvedl, že podrobněji o dané otázce napsal jinde;
- ke str. 184, 185, 188, 195 aj.: autor píše, že by podle něj neměl být jmenován předsedou vlády, zřejmě asi ani členem vlády ten, kdo nemá státní občanství ČR, na druhou stranu píše, že toto občanství není podmínkou. Možná bylo vhodnější strukturovat text práce tak, aby byl zřejmý pozitivně právní výklad otázky a doporučení, jak by k této otázce mělo být v praxi přistupováno, či jak by to mělo být případnou budoucí úpravou stanoveno jinak;
- ke str. 218: tvrzení, že i právní předpis EU, ne tedy zákon, může vymezovat neslučitelnost funkcí a střetu zájmů, vyžadoval bližší vymezení, zda tomu tak již je, nebo jak by tomu mohlo být;

- ke str. 305: k tvrzení, že vláda v drtivé většině případů akceptuje stanovisko Legislativní rady vlády a schvaluje návrh zákona ve znění jejích připomínek, bylo možné doplnit, že i legislativní pravidla umožňují jiný postup, a že i některé zásadní vládní návrhy zákonů takto projednány nebyly;
- ke str. 351: je-li podle autora soudně přezkoumatelné odepření kontrasignace, bylo vhodné vysvětlit, jakým způsobem, zda jen v řízení před Ústavním soudem, nebo zda i ve správním soudnictví k ochraně subjektivních práv jednotlivce;
- ke str. 352 a n.: výklad o přestupkové amnestii podle zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, mohl být snad doplněn o to, že tento zákon vznikl v době, kdy prezident ČSFR nebyl státním orgánem ČR, a proto byl zvolen jiný státní orgán, který mohl amnestii udělovat;
- ke str. 356: tvrzení, že by člen vlády bez portfeje mohl být jmenován vládou jako předseda některého z ústředních orgánů státní správy (např. předsedou Českého báňského úřadu), neosvětluje, jak by mohl být na takové služební místo představeného – vedoucího služebního úřadu – jmenován člen vlády, jehož do služebního poměru nelze podle zákona o státní službě přijmout;
- ke str. 392: není jasné, co má autor na mysli institutem „obecně konkrétní akt“ a kým je takový pojem ve „správní teorii“ užíván (žádný odkaz v práci není uveden). Tvrzení na téže straně, že „opatření obecné povahy lze vydat pouze v případě, pokud zvláštní zákon předpokládá jeho vydání“, vychází z tzv. formálního pojetí OOP, od něhož se ale judikatura nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 odklonila ve prospěch pojetí materiálního, podle něhož není nezbytné, aby zvláštní zákon formu OOP výslovně předvídal;
- ke str. 415: píše-li autor o případě, kdy předseda vlády rozhodl o odvolání Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, jako o správním rozhodnutí přezkoumatelném ve správním soudnictví, stálo za to se blíže zabývat dalšími situacemi, vznikajícími především v souvislosti se služebními vztahy, kdy rozhodnutí vlády mohou být chápány jako rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního;
- ke str. 445: není jasné, proč autor uvádí, jak bylo charakterizováno postavení Úřadu vlády ČR v 3. vydání učebnice kolektivem pod vedením prof. Hendrycha z r. 1998, když v mezidobí už vyšlo 9. vydání učebnice a Úřad vlády ČR byl mj. zařazen kompetenčním zákonem mezi ústřední orgány státní správy.

Větší množství poznámek k textu předložené práce svědčí o tom, že se její autor nebál psát o otázkách, které nejsou jednoduché a často ani jednoznačně řešitelné a je možné o nich diskutovat. Přes některé uvedené připomínky dospívám k závěru, že způsob zpracování tématu celkově svědčí o tom, že kandidát ovládá metody vědecké práce obvyklé v právních vědách obecně a v oboru ústavního práva zvláště.

Na základě výše uvedeného

d o p o r u č u j i

udělit habilitantovi JUDr. PhDr. Petru Mlsnovi, Ph.D., po úspěšné obhajobě titul docent pro obor Ústavní právo a státověda.

V Praze dne 12. října 2020

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.