

Oponentský posudek

na habilitační práci JUDr. et PhDr. Petra Mlsny, Ph.D.

„Vláda v československém a českém ústavním systému“

I.

Předložená habilitační práce představuje výsledek uchazečova intenzivního zájmu o dané téma. Oponent připomíná skutečnost, že habilitant k práci přistoupil nejen po předchozí důkladné vědomostní přípravě a studiu, ale také na základě rozsáhlých praktických znalostí a dlouhodobých zkušeností z působení ve vládních a správních orgánech. Autor práce již v Úvodu představil poměrně obsáhlý a vícevrstevnatě koncipovaný cíl, tj. především postižení aspektů historického vývoje vlády v kontextu vývoje československé státnosti po roce 1918 (když „historický a genetický kód českého ústavního systému je nutné hledat v ústavním vývoji let 1918-1920“ a také po roce 1948), dále podání charakteristiky právního zakotvení vlády, jejích členů a správních úřadů v právním řádu a v neposlední řadě pojednání o faktickém postavení vlády v ústavním systému. Současně vědom si rozsahu a náročnosti naplnění tohoto cíle autor seriózně a zdrženlivě připomíná, že „habilitační práce v žádném případě nemá být ucelenou a vyčerpávající analýzou vlády a jejího postavení v ústavním systému ČR“. Zpracování předloženého tématu přesto i proto vyžaduje rozsáhlé znalosti nejen ústavněprávní, státovědecké, historické a politické (a do jisté míry politologické), ale také další veřejnoprávní (z nich zvláště správněprávní), teroretickoprávní a v neposlední řadě také poznatky z oblasti řízení a organizace. Výsledkem práce je rozsáhlé a kvalifikované pojednání o poměrně složitých a vyvíjejících se otázkách postavení, činnosti a struktury vlády a s ní spojených „kódovaných“ skutečností, vlivů a souvislostí v širším historickém, ústavněprávním, správněprávním a ústavně-politickém spektru jevů ovlivňujících statusové a faktické postavení vlády. Autor v habilitační práci doslova přinesl, připomněl, rozebral a také zhodnotil poznatky vážící se k tématu. Toto (především ucelené) zpracování nemá z hlediska hloubky a strukturální rozmanitosti v české odborné literatuře příliš mnoho konkurentů a představuje vhodné téma pro habilitační práci, které je navíc doplněno dlouhodobě prokazovanou způsobilostí habilitanta pro pedagogickou činnost.

II.

Uvedené skutečnosti se projevují v rámci předložené práce již v samotných Úvodních kapitolách (zřejmě v oddílech 1.1 a 1.3), které představují teoreticko-doktrinní a historicko-vývojové uvedení do problematiky, přičemž vhodně zdůrazňuje již výše zmíněný aspekt genetického kódu českého ústavního vývoje, jež se vyznačuje (a to také v rámci problematiky vládní a výkonné) autorem argumentovaným pojetím recepčním a svým způsobem eklektickým. Druhá velká část (kapitola) je věnována historickému pojednání o vládě v československém ústavním systému. Jednotlivé oddíly této části věnují podrobnou a důkladnou pozornost vývojovým etapám a tendencím týkajících se vlády, jejího postavení a úlohy, vztahu k ministerstvům a jiným správním úřadům, pramenům práva a vztahům v rámci dualistické exekutivy a také k parlamentu. Ve třetí, nejobsáhlejší části (kapitole) práce habilitant v návaznosti na předchozí pojetí strukturovaného historického rozboru tématu práce již popisuje, analyzuje a hodnotí postavení vlády v ústavním systému České republiky, přičemž strukturně obsahová stránka zahrnuje takové spektrum témat, jež v jeho ucelenosti nebylo v českém odborném prostředí doposud podáno. Oponent tím nemá na mysli jen obvyklá pojednání o vztahu vlády a ostatních (ústavních) orgánů a s nimi spojených institutů (srov. např. podrobná pozornost věnovaná problematice kontrasignace), o skladebných a kreačních otázkách vlády a její obvyklé činnosti, ale také o otázkách a problémech dalších. Mezi ně náleží nejen obecnější přístupy doktrinní, ale také poznatky a zkušenosti týkající se organizace činnosti vlády, jejích funkcí (např. v podobě podrobného pojednání o koordinační roli vlády a k tomu jí používaných prostředků), o významu Úřadu vlády České republiky (a např. jeho podrobně rozebrané pozice jako strategického mocenského centra), o formách činnosti a postupech při rozhodování vlády, o střetu zájmů, z nichž mnohé poznatky jsou výsledkem dlouhodobého pozorování a praktickými zkušenostmi vybaveného autora. Za bonusovou (nikoliv však za pouze „doplňkovou“) lze považovat pojednání o genezi a problematice (problémech) zákonné úpravy státní služby i vztahu vlády a státního zastupitelství. Z uvedeného lze nepochybně dovodit, že právě tato (třetí) část habilitační práce představuje její vlastní jádro a vypovídá o hloubce a šíři odborné zdatnosti habilitanta.

III.

Po formální a obsahové stránce habilitační práce (jejíž celkový rozsah je úctyhodných 537 stran) tato zahrnuje obsah a čtyři již výše zmíněné části (kapitoly), které jsou dále členěny do 31 částí, jež poskytují velmi dobrou orientaci v psaném textu. Oponentovi však není příliš jasné, proč autor uvádí pod částí 31 název Seznam použitých pramenů práva, když uvedený

Seznam dále zahrnuje archivní materiály, jiné primární zdroje, judikaturu, usnesení vlád a dalších orgánů, nelegislativní dokumenty a konečně seznam použité literatury. Všechny tyto položky jsou bohatě dotovány a zahrnují řadu podstatných materiálů, informací či odkazů na ně. Za hodnotnou oponent považuje část 15.4, v níž autor formou tabulky podává přehled všech hlasování o vyslovení důvěry nebo nevyslovení nedůvěry vládě v letech 1993 až 2019; jedná se o přehledné zpracování s jednotlivými položkami včetně výsledků hlasování a dalších relevantních informací. Tento a další poznámkový a odkazový materiál svědčí o značné erudici a o přehledu autora o zpracovávané problematice. V souvislosti s formální a obsahovou stránkou práce si však oponent nemůže odpustit dvě poznámky. V první řadě mohla být posílena redakční činnost habilitanta, neboť v některých částech se nadbytečně opakují (obvykle ne doslova) části textu (např. typicky charakteristika vlády jako nejvyššího výkonného orgánu). Současně lze v práci nalézt překlepy, které se nevyskytují pravidelně či v nadbytečném množství, avšak někdy s nimi mohou být spojovány možné otázky (z těch nejzajímavějších oponent například nemůže nepřipomenout s. 406, kde místo Rusnokovy vlády je uvedeno „Ruskovy vlády“¹, dále také např. s. 428, na které se uvádí místo „informoval spolkovou vládu“ formulaci „informoval spolkovou lhůtu“). Oponent však současně zdůrazňuje, že v tak rozsáhlé práci se místy vyskytující se překlepy či obdobné minucióznosti nejsou tím, co by snižovalo kvalitu předloženého habilitačního spisu.

IV.

Z metodologického hlediska habilitační práce reflektuje v první řadě juristický (právně dogmatický) přístup, který autorovi umožňuje uvést jednotlivé zkoumané otázky a problémy v rovině ústavněprávní a (z povahy věci) nutně také v rovině správněprávní. Oponent na tomto místě připomíná, že habilitant se v tomto směru důsledně a důkladně s právní regulací ve sledované oblasti vyrovnával, hodnotil ji a připomínal její slabá místa (a to z různých hledisek) a často se zamýšlel nad návrhy *de lege ferenda*, které také dokázal přiléhavě vysvětlit nebo také na základě pozdějších (oproti dřívějším) poznatků sebekriticky korigovat. Tato skutečnost zřetelně vypovídá o rozvíjejícím se poznávacím potenciálu autora. Uvedenému přístupu úspěšně sekunduje metoda a přístup státovědný (mimo jiné také v otázkách týkajících se komparace vývojové/historické), který využíval prakticky v rámci celé práce, přičemž (a to oponent zvláště oceňuje) dovedl stejně kvalifikovaně vyhodnotit

¹ Oponent si v prvním okamžiku vzpomněl na dlouholetého státního sekretáře zahraničních věcí USA Deana Ruska, který tuto pozici zastával v 60. letech minulého století a sám ani okamžitě neasocioval bývalého předsedu vlády ČR.

aspekt právní i aspekt neprávní a poukázat na ně (třeba i v připomenutí pravidel etického chování a střetu zájmů); autorem pojaté zpracování tématu habilitační práce cílí jak do roviny ústavněprávní, tak do roviny ústavně-politické, které dokáže identifikovat a také vyhodnotit z hlediska jednotlivých zkoumaných problémů. Podrobná pozornost věnovaná autorem ústavně politickému prostředí a projevům parlamentní formy vlády v České republice potřebě státovědného a také politologického přístupu jen přisvědčuje.

Nelze také než připomenout významný podíl autorova archivního bádání, z něhož získal řadu poznatků (zajímavou je například podrobná historie schůzí první československé vlády – s. 23n.), poukázal na mnohé z dokumentů, z nichž některé nebyly od doby jejich archivace otevřeny. Jejich fruktifikací v kombinaci s vlastní zkušeností z působení v exekutivních orgánech podstatně rozšířil sféru poznatků a vysvětlení týkajících se jednotlivých institucí (a to nejen vlády), příčin jejich podob a fungování. Oponent rád připomíná, že habilitant neopomíjí význam poznatků teorie řízení a organizace (také v podobě politického managementu) pro praxi fungování ústavního systému, jeho částí a s tímto fungováním spojených rozhodovacích procesů a jejich ústavních, zákonných a také politických limitů (reality). Použití zmíněných přístupů není v práci samoúčelné, ale naopak svědčí o rozhledu a erudici habilitanta. Připomenutá metodická symbióza, která je navíc posílena znalostmi a zkušenostmi z již zmíněné vládní i ministerské praxe, velmi výrazně přispěla ke kvalitě podávaných úvah a závěrů.

V.

Habilitační práce čtenáři nabízí, kromě řady cenných konkrétních i zobecňujících informací, zároveň také některé impulsy k zamyšlení, když u některých z nich se oponent obrací na autora s prosbou o jejich vysvětlení.

Oponent považuje za vhodné zvážit rámec či rámce používání pojmu (označení) moci v obsahu habilitační práce. Lze rozumět tomu, že jeho použití je vícere, avšak přece jenom je vhodné obecněji rozlišovat státní moc a její výkon druhy orgánů státní (popř. veřejné) moci a současně také dostatečně zřetelně nakládat s používáním pojmu moci při dalších příležitostech. Autor na vícerech místech práce slovo moc:

- spojuje s různými charakteristikami orgánů [např. nejasný pojem moci vlády (s. 14) nebo „kombinované moci“ (s. 13), kde tuto moc spojuje s definiční charakteristikou funkčního pojetí vlády jako ústavního orgánu odpovědného za řízení státu a současně také konstatuje, že tuto kombinovanou moc společně vykonávají zákonodárny sbor a vláda. Funkční pojetí vlády pochopitelně může tendovat k takové úvaze, je však otázkou po

příležitosti/vhodnosti tohoto pojmu, když sám autor v předcházející větě hovoří o parlamentní kontrole řízení státu/vlády (tedy o kontrolní pravomoci parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny), a tedy o jednom z typických znaků parlamentní formy vlády],

- používá *promiscue*:
 - se standardním pojmem pravomoci orgánu [srov. také nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1) a v jeho odůvodnění připomenuté, že „[v] rámci ústavního státu nejsou již svrchovanosti, tam jsou již jen kompetence.“ (roz. působnosti a pravomoci – JS)],
 - nebo s problematikou řídicí pravomoci (např. ministra jako resortního řídicího činitele vydávajícího akty řízení), kterou pochopitelně odlišuje od rozhodovací pravomoci ministra při vydávání správních aktů. Obecněji se nabízí otázka, zda lze z ústavního/správného pohledu bez dalšího například uvést, že „ministr má moc“, „moc vlády“ – s. 14).

Mezi některá nejasná vyjádření či pojmy lze také zařadit tvrzení, o tom, že „Ústavní soudnictví nelze z tohoto systému (zřejmě řízení státu – JS) vyjmát, protože samo o sobě je politickou silou ve státě, která stojí nad, vedle i proti vládě.“ (srov. s. 13), což by ostatně také mohlo souviset s otázkou, ve které se autor táže po hranicích ústavně právní kontroly vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci (str. 319) a vzdáleněji také s tu a tam se projevující rolí Ústavního soudu jako „určitého náhradního zákonodárce“ (v kontextuálním smyslu na str. 318). [Oponent v souvislosti s Ústavním soudem ČSFR jen připomíná, že tento byl zřízen a činnost zahájil ke dni 3. 2. 1992 a nikoli až od poloviny roku 1992. – srov. s. 157].

Nelze také pominout na více místech práce zmiňované postavení předsedy vlády někdy jako postavení prvního mezi sobě rovnými (*primus inter pares*), jindy jako představitele zásadní (klíčové) role pro chod vlády a jindy jako premiéra s prvky kancléřského principu. V této souvislosti jsou nepochybně důležité úhly pohledu, resp. hlediska, která mohou relevantně vypovídat o tomto postavení, přičemž mezi tato hlediska nepochybně náleží pohledy ústavněprávní (ten především z hlediska ústavy právní zcela neopomenutelně a rozhodně), ústavně politické, ale také politologické. Za nezanedbatelné lze také považovat aspekty, jež se mohou vázat k osobnostním a sociálně psychologickým rysům a předpokladům pro výkon takové funkce, neboť sám autor rozlišuje mezi politickým vedením ve smyslu vůdcovství (*leadership*) a mezi řízením jako managementem (str. 14). Oponent má pouze pochybnosti, zda lze tak jednoznačně uvést, že „[v] parlamentních demokraciích je typicky vůdcovství znakem vlády a jejich členů. V prezidentských nebo poloprezidentských republikách se obvykle hovoří o rozděleném vůdcovství (*divided leadership*).“, a to i když při

této příležitosti autor odkazuje na literaturu (srov. str. 14, odkaz 1). Zdá se totiž, že zatímco v případě vůdcovství/řízení se jedná spíše o nároky vztahující se k osobnostním předpokladům, tak v případě rozděleného vůdcovství se v první řadě jedná o vztahy mezi institucemi (orgány), jež jsou dány důsledky dělby moci a následně do tohoto prostředí vstupujícími jednotlivci (nositeli určitých funkcí).

Konečně za zajímavou otázku lze také považovat problém permanentní parlamentní kontroly člena vlády s důrazem na hledisko „permanentní“. Je naplňováno klasickými a Ústavou ČR a Jednacím řádem Poslanecké sněmovny předpokládanými formami anebo si lze představit nepřetržitou (takřka) každodenní (a všech kroků se týkající) kontrolu člena vlády? Jednalo by se vlastně ještě o signifikantní projevy parlamentní formy vlády?

VI.

Oponent závěrem konstatuje, že předložená habilitační práce se opírá o důkladnou a rozsáhlou znalost především ústavněprávní a správněprávní regulace, judikatury, státoprávních, historických a politických reálií a odborné literatury. Habilitační práce vypovídá o autorově schopnosti s těmito zdroji pracovat, nastolovat podstatné otázky (o proniknutí do sledované problematiky ostatně svědčí také to, že autor nejen nastolil určitý problém, ale současně poukázal na problém jej rozvádějící, jemuž také v dalším textu věnoval pozornost), přinášet cenné informace a pokoušet se o zobecnění. V tomto smyslu je habilitační práce inspirativní a cenná a je především dokladem autorovy erudice.

Oponent proto konstatuje, že předložená habilitační práce splňuje nároky kladené na habilitační práce v oboru ústavní právo a státověda. Doporučuje proto, aby bylo dále pokračováno v zahájeném habilitačním řízení, jehož výsledkem by bylo jmenování JUDr. et PhDr. Petra Mlsny, Ph.D., docentem pro obor ústavního práva a státovědy.

V Brně dne 18. března 2021

doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.