

POSUDEK OPONENTA HABILITAČNÍ PRÁCE

Masarykova univerzita

Uchazeč

JUDr. Miloš Matula, CSc.

Habilitační práce

Proměny funkce veřejné správy

Oponent

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

**Pracoviště oponenta,
institute**

Katedra správního práva, Fakulta právnická
Západočeské univerzity v Plzni

Uchazeč zahájil habilitační řízení s habilitační prací „Proměny funkce veřejné správy“. Habilitační práce byla publikována jako uchazečova monografie vydaná Západočeskou univerzitou v Plzni v roce 2017, ISBN 978-80-261-0686-9, rozsah této publikace činí 217 číslovaných stran. Habilitační řízení uchazeče je v pořadí třetím řízením, když předchozí řízení bylo zastaveno z důvodu zpětvzetí návrhu uchazečem. Při psaní posudku mám určitou výhodu danou tím, že jsem byl oponentem již v předchozím habilitačním řízení. Uchazeč provedl v nyní předložené práci určité úpravy proti práci, kterou předložil v předchozím habilitačním řízení, celkově však koncepce a v zásadě i obsah práce zůstal nezměněn.

Za nikoli nevýznamný problém považuji skutečnost, že předložená habilitační práce není zaměřena prioritně na obor, v němž se koná habilitační řízení, totiž „Správní právo a právo životního prostředí“. Pokud by byla taková práce součástí širšího komplexu uchazečových prací, které se věnují správnímu právu a právu životního prostředí, či alespoň jednomu z těchto právních odvětví, bylo by to jistě možné, ale samostatně vědeckou prací v oboru správního práva ani práva životního prostředí tato habilitační práce není. Jak vyplývá minimálně z úvodu práce, uchazeč ji řadí do oboru správní vědy, případně státovědy (viz str. 4), ne však do oboru správního práva (či práva životního prostředí). Obory správního práva a správní vědy od sebe nelze přísně oddělit, prolínají se, avšak otázkám státovědy bývá na právnických fakultách bližší obor práva ústavního, nikoli správního. Správní věda je vědní disciplínou, která se zabývá „nadodvětvově“ veřejnou správou, bývá do ní zahrnována správní nauka, věda o správním právu a správní politika (viz např. Hendrych, D. in Hendrych, D. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha, C. H. Beck, 2016, s. 22; Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 43; Průcha, P. Správní právo obecná část. 8. vyd. Brno – Plzeň, Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 82-83). Obor správní vědy má souvislost se správním právem; zabývá-li se otázkami právní regulace veřejné správy, lze i výstupy z oblasti správní vědy řadit do habilitačního oboru „Správní právo a právo životního prostředí“. Je třeba upozornit, že na právnických fakultách v Brně a Praze se odlišují habilitační obory, do nichž se řadí správní právo (v Brně „Správní právo a právo životního prostředí“, v Praze „Správní právo a správní věda“). Předpokladem zařazení habilitační práce do oboru „Správní právo a právo životního prostředí“ tedy je, aby se zabývala mj. právními otázkami organizace nebo činnosti veřejné správy či otázkám dalších vztahů vykonavatelů a adresátů veřejné správy. Předpokladem úspěšného výsledku habilitačního řízení pak je, že taková práce přináší nové vědecké poznatky [§ 72 odst. 3 písm. a) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách].

Předložená práce se otázkami právní regulace veřejné správy zabývá, avšak jen v omezeném rozsahu, a to spíše uváděním obecných tezí bez jejich doložení a vyložení jejich dopadů. Jak jsem vytýkal i minulé habilitační práci, ani v té nynější se téměř nesetkáme s rozбором konkrétní pozitivní úpravy či s rozбором konkrétní existující

judikatury, byť by to bylo pro doložení obecně teoretických úvah uváděných uchazečem na řadě míst vhodné a potřebné.

Uchazeč odstranil oproti minulé práci některé vytýkané formální vady. Nicméně ani v tomto směru není nynější práce perfektní a – vytýkal-li bych určité vady např. při posudku na diplomovou práci studenta magisterského studia – činím tak i při hodnocení práce habilitační a příkladmo uvádím:

- ze seznamu použité literatury (str. 213 an.) vyplývá, že uchazeč nevycházel ve více případech z aktuálního vydání některých učebnic, ale bez věcného důvodu z vydání starších – to se týká např. učebnice prof. Hendrycha Správní věda – teorie veřejné správy (uchazeč cituje 3. vydání z roku 2009, v roce 2014 vyšlo však již 4. vydání), obdobnou připomínku lze vznést k citovanému 5. vydání učebnice prof. Gerlocha (v roce 2017 vyšlo 7. vydání);
- cituje-li uchazeč mou monografii Právní postavení obcí – základy (na str. 137 a 215 habilitační práce se uvádí nesprávně „základ“) obecního práva z r. 1998, odkazuje tak na publikaci vztahující se ještě k předchozí úpravě obecního zřízení z r. 1990, ačkoli v r. 2010 byla vydána obsahově navazující monografie Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva (v nakladatelství Wolters Kluwer, v roce 2017 pak vyšlo zatím poslední vydání);
- chyby jsou v psaní jména prof. Holländera (nemá být „Holänder“ – viz str. 214 práce) a prof. Leoňski (chybně je „Leonski“ – viz str. 215).

Práce obsahuje jen ve velmi omezeném rozsahu poznámkový aparát. Některé poznámky pod čarou jsou nekonkrétní, přitom ve vědecké práci by měly být uváděné údaje ověřitelné (viz např. str. 7 pozn. č. 5: „... dění kolem maďarského základního zákona“ – autor měl text vysvětlit, str. 13 pozn. č. 10: nekonkrétní tvrzení „... konkrétní zkušenosti i přímo související s funkcí veřejné správy, např. u reformy veřejné správy nebo státní služby“, str. 14 pozn. č. 9 „... problém opakovaně vyzdvihoval Ústavním soudem ...“ – jakými nálezy?!, francouzský pramen na str. 58 v pozn. č. 20 není identifikován rokem vydání, atd.). Tyto nedostatky, které jsem vytýkal i předchozí práci, uchazeč ani v nyní předložené práci neodstranil. Chyby jsou ale i v jiných poznámkách pod čarou a citacích, např. z citace pramene zesnulé doc. Čebišové, uvedeného na str. 28 v pozn. č. 19, by se mohlo jevit, že doc. Čebišová napsala tam uvedenou knihu, ve skutečnosti však šlo o příspěvek zařazený do sborníku z workshopu, který měl být citován jinak.

Problém s aktuálností pramenů se projevuje i na str. 145, když v pozn. č. 41 se odkazuje na přehled činností orgánů územních samosprávných celků k **1. 1. 2004**, ačkoli např. na webových stránkách Ministerstva vnitra lze nalézt podstatně novější přehledy.

Uchazečem uváděné obecné úvahy o fungování veřejné správy a dalších složek veřejné moci, jakož i o změnách jejich funkcí jsou často podnětné, většinou by však vyžadovaly bližší argumentaci, a to zejména argumentaci právní. Např. na str. 49 je uvedena zmínka o profesní samosprávě s tím, že výkon funkce veřejné správy má pro instituce profesní samosprávy okrajovou povahu. Za problematické považují řadit samosprávu vysokých škol mezi profesní samosprávu (u vysokých škol je uplatňován jiný typ samosprávy), v každém případě však bylo namístě vyjasnit, co měl uchazeč na mysli veřejnou správou, kterou má jen okrajově vykonávat uváděná advokátní komora (a co vykonává jiného, než je veřejná správa?). To v práci nenalezneme.

Text práce je často veden příliš „lehkým perem“. Např. na str. 54 píše o tom, že veřejná správa plní úkoly v přípravném řízení trestním. Uchazeč opomíjí jak literaturou, tak judikaturou rozebíranou otázku rozdílného postavení orgánů Policie ČR, popř. i jiných veřejných sborů v oboru veřejné správy a v oboru trestního řízení.

Vzhledem k tomu, že proměny ve funkcích veřejné správy jistě výrazně souvisejí s proměnami v právní úpravě postavení úředníků, považuji za chybu, že je v práci opomenuta problematika aktuální úpravy státní služby a tématu „vztahů souvisejících s veřejnou službou“ je věnována jen marginální pozornost (viz str. 41-42, i text „Administrativní aparát“ na str. 73-88 právní stránku postavení osob ve veřejné správě opomíjí).

Předložená práce obsahuje řadu inspirativních, byť nikoli nových myšlenek, jak přistupovat k otázkám proměn veřejné správy, např. v souvislosti s rozbořením problematiky veřejné správy jako služby, hodnocení dopadů regulace a mezemi decentralizace. Nicméně je třeba vytknout, že text na řadě míst zůstal nedokončen a že v práci, která má ambici být vědeckou prací v habilitačním oboru „Správní právo a právo životního prostředí“, by bylo potřebné provést důkladnější rozbor nastíněné tematiky.

Dotazy oponenta k obhajobě habilitační práce

1. Jaké tendence spatřuje uchazeč v otázkách centralizace či decentralizace, koncentrace či dekoncentrace veřejné správy v podmínkách České republiky?
2. Jaký význam mají nebo mají mít interní normativní akty pro činnost veřejné správy?

Závěr

Habilitační práce JUDr. Miloše Matuly, CSc. „Proměny funkce veřejné správy“ **nesplňuje** požadavky standardně kladené na habilitační práce v oboru Správní právo a právo životního prostředí.

Brno dne 9. 9. 2019

