

Příloha 7: Posudek oponenta habilitační práce

Masarykova univerzita

Fakulta

Právnická fakulta MU

Habilitační obor

Správní právo a právo životního prostředí

Uchazeč

JUDr. Miloš Matula, CSc.

Pracoviště

Vysoká škola ekonomická v Praze, na Katedře práva
Národohospodářské fakulty

Habilitační práce

Proměny funkce veřejné správy

Oponent

Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Pracoviště

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Text posudku (rozsah dle zvážení oponenta)

Uchazeč navrhl zahájit habilitační řízení s habilitační prací „Proměny funkce veřejné správy“. Práci o rozsahu 140 číslovaných stran (včetně obsahu a přehledu literatury) řadí její autor, alespoň jak vyplývá minimálně z úvodu, do oboru správní vědy a státovědy (viz str. 4). Tyto obory 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. 8. vyd. Praha, C. H. Beck, 2012, s. 36; 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 otázky z oblasti správní vědy řadit do habilitačního oboru „Správní právo a právo životního prostředí“. Tuto poznámku činím především z důvodu, že se odlišují na právnických fakultách v Brně a Praze 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 či otázkám dalším 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 i otázkami právní regulace veřejné správy zabývá, takže svým předmětem do akreditovaného habilitačního oboru náleží. Je třeba uvést, že se v práci prakticky nesetkáme s rozбором konkrétní pozitivní úpravy či rozбором konkrétní existující judikatury, byť by to bylo pro doložení autorovo obecně teoretických úvah na řadě míst vhodné a potřebné.

Přehlednost práce snižuje, že autor neoznačil názvy jednotlivých oddílů čísly nebo písmeny v postupné řadě. Přitom např. na str. 29 píše, co bude předmětem pozornosti v oddíle 2 (co je myšleno „oddílem 2“?!)

V práci je nikoli nevýznamný počet překlepů (např. na str. 88 jich lze napočítat 10), autor měl být při závěrečné korektuře práce pečlivější.

V práci téměř není poznámkový aparát. Některé poznámky pod čarou jsou nekonkrétní, přitom ve vědecké práci by měly být uváděné údaje ověřitelné (viz např. str. 6 pozn. č. 3: „... dění kolem maďarského základního zákona“ – autor měl text vysvětlit, str. 11 pozn. č. 6:

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 vyzdvihován Ústavním soudem ...“ – jakými nálezy?!, francouzský pramen na str. 58 v pozn. č. 20 není identifikován rokem vydání, atd.

Již z obsahu práce (na str. 1) plyne, že si autor zvolil řadu témat, která mají souvislost s vývojovými proměnami fungování veřejné správy. Práce obsahuje i řadu inspirativních 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, 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. Např.

- na str. 9: zmiňuje se „materiální jádro ústavy“, aniž by uchazeč sám vyložil jeho obsah (předpokládalo by souvislost s tematikou veřejné správy), či alespoň odkázal na prameny, kde je vyložen;
- na str. 10: kritizuje se, že složitosti regulace „neodpovídají změny v personálním složení zákonodárných sborů“. Jednak není jasné, co přesně je tím myšleno, jednak schází náznak řešení takového stavu, je-li představitelný.
- na str. 11: je zmíněn „nezávislý úřad“, aniž by byl proveden jakýkoli bližší rozbor takového institutu;
- na str. 20: užívá-li text práce formulace jako „Odborníci ... se často setkávají v aplikované podobě a v podobě různých mimoprávních normativních aktů s výsledky založenými na uvažování v odlišných právních systémech ...“, vyžadovalo by podrobnější doložení, v čem taková situace má spočívat, doložit takový jev atd.
- na str. 23: zmínka o „vzrůstu specifčnosti role centrální banky“ předpokládala vysvětlení, v čem takový jev spočívá;
- na str. 23: zmínka o „nezávislosti činnosti veřejné správy“ by vyžadovala hlubší rozbor, existuje řada judikatury jak českých soudů, tak i např. Evropského soudu pro lidská práva k institutům „nezávislosti“ a „nestrannosti“, s nimiž by bylo třeba se v této souvislosti vypořádat;
- na str. 28: formulace, že „Pojetí veřejné správy jako služby tak podpořilo funkci správního soudnictví ve vztahu k veřejné správě.“, by vyžadovala bližší vysvětlení. Správní soudnictví mělo v různých právních systémech různý vývoj a má i různé funkce, v některých modelech je jeho základní funkcí ochrana subjektivních veřejných práv, v jiných i ochrana práva objektivního, v některých systémech je chápáno správní soudnictví jako instanční pokračování činnosti veřejné správy apod.
- na str. 31: uchazeč píše o „vztazích souvisejících s veřejnou službou“, aniž by se alespoň zmínil o připravované nové právní úpravě státní služby v ČR (habilitační řízení bylo zahájeno 24. 9. 2014, v té době ještě nebyl zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě přijat), aniž by blíže rozebral výhody a nevýhody soukromoprávních a veřejnoprávních prvků veřejné služby.
- na str. 34: jako typický příklad spolupráce veřejné a soukromé správy označuje uchazeč „subordinační veřejnoprávní smlouvy“, aniž by uvedl, které veřejnoprávní smlouvy to mají být (ne všechny subordinační smlouvy jsou asi příkladem spolupráce veřejné a soukromé správy), či alespoň to doložil na příkladu;
- na str. 37: není jasné, proč zmiňuje uchazeč vysoké školy, píše-li o profesní samosprávě;
- na str. 37: uvádí-li autor, v souvislosti s regulací chování nepodřízených osob v soukromých institucích typu zdravotnických zařízení (vztah nemocnice a jejích pacientů), že „regulace chování takovýchto osob tak získává fakticky určité prvky veřejnoprávní regulace“, vyžadovalo by to detailní právní rozbor, např. z hlediska možnosti právní ochrany dotčených osob vůči vnitřním pravidlům takových zařízení);

- na str. 40: píše-li se v souvislosti s výkonem veřejné správy o přípravném řízení trestním, měl uchazeč vysvětlit své pojetí, že by se snad mělo jednat o činnost veřejné správy (v přípravném řízení trestní vystupuje vedle policejních orgánů také např. státní zástupce či soud);
- na str. 48: uchazeč apeluje na to, aby právní úprava vycházela z jasného vyhrazení specifických znaků „veřejnoprávních subjektů“, sám se o to ale nepokusil. Navíc zmiňuje jen veřejnoprávní korporace (územní), což rozhodně nejsou jediné veřejnoprávní subjekty. K této problematice existuje i početná literatura, která však nebyla v práci využita.
- na str. 51 an.: uchazeč píše o formální a neformální organizaci ve veřejné správě. Zřejmě nepůjde o originální konstatování takového jevu (na str. 51 ostatně uchazeč uvádí „vztah formální a neformální organizace bývá nejčastěji analyzován ...“). Takový text ale není vůbec doprovázen odkazem na jakýkoli pramen, s nímž by mohla např. práce polemizovat.
- na str. 71: píše-li se, že „... klesá význam podzákonné normotvorby a zčásti i interních normativních aktů vydávaných správními orgány, neboť jejich interpretace zákona se nemůže v konkurenci se správním soudnictvím uplatnit“, bylo třeba vyjasnit, zda je veškerá taková správní činnost jen interpretační, či má i jinou funkci.
- na str. 72: formulace o roli soudů v oblasti „dozoru nad činností veřejné správy“ vyvolává otázku o vhodnosti označovat činnost soudní jako činnost dozorčí;
- na str. 78 an.: problematika samostatné a přenesené působnosti, o které se zde píše, byla v minulosti rozebírána v mnoha literárních pramenech, ať už českých, případně i v jiných zemích, kde existoval a existuje podobný model uspořádání správy, bylo vhodné se aspoň s vybranými publikacemi vypořádat;
- na str. 79: používá-li se výraz „územní orgány státní správy se všeobecnou působností“, měl uchazeč vymezit, co tím má v daném kontextu na mysli – zda mají mít souvislost s výkonem přenesené působnosti či nikoli, v čem má spočívat jejich „výrazná mimosprávní funkce“;
- na str. 89: spojení „... pro stát i pro orgány veřejné správy ...“ není přesné, autor měl vymezit, co zde pod „orgány veřejné správy“ rozumí;
- na str. 97 píše-li se v oddíle o limitech decentralizace o normotvorné činnosti (samosprávy), která je „poměrně rozsáhle vymezena jak zákony, tak judikaturou Ústavního soudu“, byl opět dán prostor pro právní rozbor tématu, který nebyl využit (jak vymezují zákony prostor pro normotvornou činnost samosprávy, jak tak činí Ústavní soud, jak by tomu mělo být podle uchazeče?!);
- na str. 97: teze, že by každý podzákonný právní předpis „vydáváný státem“ (zřejmě myšleno právní předpis ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, vydávaný nikoli „státem“, ale „ministerstvy, jinými správními úřady a orgány územní samosprávy“) měl projít před svým vydáním speciální kontrolou z hlediska, zda nenarušuje sféru autonomie samosprávy, by rovněž vyžadovala bližší právní rozbor, v čem by měla taková „speciální kontrola“ spočívat;
- na str. 118: uchazeč zmiňuje „zajímavé koncepce vypracované v dřívějším Ústavu pro legislativu a veřejnou správu a později v Úřadu vlády ČR“, aniž by však takové prameny blíže identifikoval. Tím neumožňuje, aby si čtenář učinil o nich bližší úsudek.
- na str. 121: odkazuje-li autor v souvislosti s uplatňováním moderních metod přenesených ze soukromé správy bez dalšího na „příklad města Vsetín“, jde bez bližší specifikace, v čem má takové uplatňování moderních metod spočívat, opět o nijak nepodložené tvrzení;
- na str. 124: obecná formulace, že „od posledních výrazných reformních změn již uplynulo 5 let“, vyvolává pochyby, co tím má uchazeč na mysli (habilitační řízení bylo zahájeno 2014, pět let předtím je období 2009 či 2008). Další formulace „Kromě toho je možné

uvést rovněž vývoj judikatury Ústavního soudu ČR, zejména od roku 2007.“ je pro práci s ambicí práce vědecké nedostatečná, když sám uchazeč takovou judikaturu blíže nespecifikuje, nerozebírá (natož kriticky, což by se mělo od uchazeče očekávat).

Uchazeč je jistě zkušeným odborníkem, řada myšlenek, které jeho habilitační práce obsahuje, je inspirativní. Ovšem předložená práce trpí množstvím formálních nedostatků a i po obsahované stránce jí lze považovat spíše za podklad, který by bylo nezbytné dále rozpracovat.

Dotazy oponenta k obhajobě habilitační práce (počet dotazů dle zvážení oponenta)

1. Jaké tendence spatřuje autor 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.

Dne 21. 6. 2015