

RECENZE

Dienstbier Jakub. *Teorie mimořádného vládnutí*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, 272 s.

Jakub Dienstbier je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Ve své akademické činnosti se zaměřuje jak na otázky ústavní teorie, tak i ústavní dogmatiky. Konkrétně se odborně věnuje mimořádnému vládnutí a otázkám spojeným s postavením prezidenta republiky. Je autorem monografie *Vrchní velení ozbrojeným silám z hlediska ústavního práva* z roku 2023.¹ V témže roce získal cenu děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy Praemium excellentiae za vynikající disertační práci.

V roce 2024 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer monografii *Teorie mimořádného vládnutí*, která z oceněné disertační práce vychází.² Monografie byla navržena Právnickou fakultou Univerzity Karlovy na Cenu Josefa Hlávky za vědeckou literaturu za rok 2024, nominována byla i do soutěže vysoce kvalitních monografií na Univerzitě Karlově.

„*Chceme prostě přežít, ale ne ledajak, nýbrž slušně.*“ Věta, která v díle zazní, ale pohříchu není přímo autorova, avšak jde o odkaz na společné dílo *A. Sajó* a *R. Uitz*.³ Je však poměrně patřičným začátkem recenze knihy, která poukazuje na svět vládnutí v situacích krizí a katastrof, kdy musí jít i taková samozřejmost, jako je princip legality, zcela stranou. Anebo nemusí?

Autor již na začátku díla vymezuje, že jde o práci ústavněteoretickou, nikoli ústavnědogmatickou, věnující se mimořádnému vládnutí v ústavních republikách. Dochází tak v podstatě ke dvojí redukci, tj. práce se nevěnuje mimořádnému vládnutí v hybridních a jiných režimech, kde je často mimořádné vládnutí častější než to řádné;⁴ zároveň se nevěnuje mimořádnému vládnutí v konstitučních monarchiích, které ze studie odděluje hlavně pro odlišné pojetí ústavních textů oproti republikám, které o ústavy opírají veškerý výkon veřejné moci.⁵ Ovšem druhým dechem je nezbytné dodat, že i přes svoje ústavněteoretické zaměření, vycházející z normativního institucionalismu a plánovací nauky právní, dílo rozhodně nešetří názornými příklady, ať už z daleké, či nedávné ústavní historie různých států, či případně i příklady hypotetickými. Autor tak ostatně činí v podstatě ihned v úvodu knihy, kde popisuje hned několik situací, na jejichž řešení může být mimořádné vládnutí odpovědí, včetně živelních pohrom, ozbrojených konfliktů či pandemií.⁶

První část knihy se věnuje pojmu mimořádného vládnutí. Autor se nejprve věnuje pojmu vládnutí jako takovému a pojmu mimořádné situace. Pojem mimořádné situace autor představuje jako „*přítomnou, naléhavou a nevšedně intenzivní hrozbu*“.⁷ Záhy je

1 DIENSTBIER, J. *Vrchní velení ozbrojeným silám z hlediska ústavního práva*. Praha: Leges, 2023.

2 DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*. Praha: Wolters Kluwer, 2024.

3 *Ibidem*, s. 34.

4 Fenoménu věčnosti mimořádného vládnutí se ovšem autor také věnuje, viz *ibidem*, s. 37 an.

5 *Ibidem*, úvod, s. XVI–XVII. Dlužno ovšem podotknout, že se autor se k tématu monarchií dílčím způsobem přece jen vrací, a to ve vztahu k pojmu ústavní nouze, srov. *ibidem*, s. 119 an.

6 *Ibidem*, úvod, s. X.

7 *Ibidem*, úvod, s. XXI.

pojem zasazován do kontextu s principem předběžné opatrnosti, jakož i s koncepcí obrannyschopné demokracie. Autor pojem nově klasifikuje podle různé intenzity do několika skupin, které reflektují poměrně bohatou literaturu, která ovšem dosud postrádala shodu. Ve výsledku tak rozeznává pojmy normality, nehody, napětí, pohromy, deprese a katastrofy, řazeno podle intenzity ohrožení od nejnižší po nejvyšší. Typologii dále ještě rozvíjí o rozměr náhlosti či vleklosti ohrožení.⁸ Pojem mimořádného vládnutí pak definuje jako „jednání, při němž se určuje jednání státu jako univerzální veřejnomocenské instituce, jehož účelem a smyslem je potlačení (odvrácení, překonání nebo zmínění následků) mimořádné situace“.⁹

Za velmi cenný lze považovat i exkurz, který – kromě toho, že je důkladným rozcestníkem k další literatuře – objasňuje vztah mezi pojmy ústavní krize a mimořádná situace. I přesto, že jde o pojmy, které se mohou v některých situacích prolínat, dochází k závěru, že „lze mít mimořádné situace bez ústavních krizí a naopak“.¹⁰

První část knihy se dále věnuje obhajobě a kritice mimořádného vládnutí: odpůrce mimořádného vládnutí rozděluje autor do tří skupin (marxistů, anarchistů a klasických liberálů), přičemž největší prostor věnuje kritice ze strany posledních zmíněných, které ztělesňuje *B. Constant*. Autor ovšem sám upozorňuje na vnitřní inkonzistenci *Constantových* myšlenek, kdy v některých případech sám některé nástroje mimořádného vládnutí hájí.¹¹

Druhá část práce se věnuje tématu, které jsem naznačil v otázce hned na začátku, tj. zda je již z podstaty věci nutné, aby mimořádné vládnutí stálo mimo právo, a pokud to nutné není, zda je to žádoucí. Autor nejprve analyzuje a kriticky posuzuje různé přístupy k řešení otázky mimořádného vládnutí mimo rámec práva – otázku rozděluje na tři přístupy: přirozenoprávní, legalistický a justiční.

V návaznosti na úvodní analýzu této části práce následně autor aplikuje teoretická východiska úvodem knihy stanovená, tj. normativního institucionalismu a plánovací nauky. Problém rozděluje na dvě části: na mimoprávnost prostou a mimoprávnost kvalifikovanou. Mimoprávnost prostá je zde předmětem kritiky, neboť znamená plošné odpoutání se od principu vázanosti právem, což je vlastnost, kterou mimořádné vládnutí podle názoru autora z podstaty věci nesplňuje. Na druhou stranu mimoprávnost kvalifikovanou připouští.

V kapitole o běžné mimoprávnosti autor poznamenává, že „mimořádné vládnutí může probíhat i nevázáno na text běžných, obyčejných zákonů, pokud existují ústavněprávní normy, které jako *lex specialis* způsobí neaplikaci ústavně zakotveného požadavku běžné zákonnosti“.¹² Upozorňuje v tomto kontextu na skutečnost, že opačný přístup uznávající absolutnost principu běžné zákonnosti by byl v nepřijatelném rozporu s charakterem ústavního práva a principem dělby moci.

Dále vymezuje dva způsoby, kterými může k mimoprávnosti kvalifikované běžné dojít. Prvním ze způsobů je alternativní mechanismus zakotvený na ústavní úrovni, který nahrazuje v dosahování stejného účelu mechanismus předpokládaný běžným zákonem.

⁸ Ibidem, s. 19.

⁹ Ibidem, s. 42.

¹⁰ Ibidem, s. 24.

¹¹ Ibidem, s. 29 an.

¹² Ibidem, s. 154.

Druhým způsobem je situace, kdy je nutné upřednostnit jiné cíle a hodnoty, než které předpokládá mechanismus běžného zákona.

Analýzu této problematiky doplňuje autor závěrečnou úvahou o napětí, které vzniká mezi principem panství práva a běžné mimoprávnosti mimořádného vládnutí. Přes toto napětí se však pojmy vzájemně nevylučují, obzvláště přihlédneme-li k materiálnímu pojetí panství práva.

V další části úvah o mimoprávnosti kvalifikované autor zkoumá ústavní mimoprávnost, tedy situace, „*kdy ani ústava nezná výslovnou úpravu mimořádného vládnutí, případně ji nezakotvuje v dostatečném rozsahu.*“¹³ Tyto situace lze označit za stavy ústavní nouze, které spočívají v existenci mezer v ústavních zákonech. Tyto mezery jsou zde teoreticky rozebrány a rozděleny na mezery pravé, nepravé a smíšené.

Poté se autor přesouvá k možnostem zaplnění těchto mezer. Zde vymezuje nutná kritéria, která je potřeba dodržet. Identifikuje kritéria subsidiarity, účelové vázanosti, proporcionality a souladnosti s mezinárodním právem. Závěrem upozorňuje na rizikovost kvalifikované mimoprávnosti ústavní spočívající v implicitnosti zmocnění, spornosti nezbytnosti dotváření ústavy či rizika zneužití tohoto nástroje.

Při úvahách o tématu mimoprávnosti mimořádného vládnutí neopomíjí ani důležitý rozměr odpovědnosti státu za škodu, tj. tématu, které hrálo i v nedávné ústavní historii pandemie onemocnění covid-19 markantní roli.¹⁴

Třetí část knihy hledá optimální model mimořádného vládnutí. Autor nabízí vlastní typologii modelů mimořádného vládnutí, děleno jednak na základě kritéria normativně-institucionálního režimu, jednak na základě právního zakotvení modelu v okamžiku počátku mimořádné situace.

Kritérium první rozlišuje modely monistické a dualistické. Rozlišení mezi nimi spočívá v podstatě na výsledku zodpovězení otázky „*Probíhá mimořádné vládnutí ve stejném normativně-institucionálním režimu, jako vládnutí řádné?*“. Pokud ano, jde o monistický model, pokud ne, jde o dualistický model.¹⁵

Kritérium druhé rozlišuje právní zakotvení modelu, přičemž rozeznává *ex ante* a *ex post* přístupy. Jejich rozlišení opět spočívá v podstatě v odpovědi na následující otázku: „*Počítalo právo dostatečně určitě s mimořádným vládnutím již před vypuknutím mimořádné situace?*“. Pokud ano, jde o *ex ante* model, pokud ne, jde o *ex post* model.¹⁶

Autor u každého z uvedených kritérií identifikuje výhody i nevýhody těchto přístupů. Nadto doplňuje i příklady každého z modelů: příkladem monistického *ex ante* modelu je tzv. ústavní diktatura, příkladem dualistického *ex ante* modelu naopak úprava zakotvující mimořádné stavy. *Ex post* monistickým modelem se pak rozumí delegace pravomocí, *ad hoc* zákonodárství či interpretační přizpůsobení, *ex post* dualistickým modelem je naopak změna doktríny soudního přezkumu.

Třetí část knihy vrcholí kapitolou *Normativně-institucionální doporučení pro modely mimořádného vládnutí*, ve které autor syntetizuje dosud nabyté poznatky a nabízí doporučení, jak mimořádné vládnutí zakotvovat. Autor doporučuje dualistické *ex ante* modely

¹³ Ibidem, s. 155.

¹⁴ Ibidem, s. 144.

¹⁵ Ibidem, s. 161.

¹⁶ Ibidem.

pro náhlé, mimořádné situace, zatímco monistické *ex post* modely pro situace dlouhodobého charakteru.¹⁷

Doporučení k mimořádnému vládnutí nabízí autor celou řadu, za zvláště zajímavou považují povinnost zřízení vyšetřovací komise po skončení mimořádné situace po kanadském vzoru, která by měla mimo jiné za úkol navrhnout opatření do budoucna, jak mimořádné vládnutí zlepšit. Zřízení této komise, která by byla tělesem do značné míry politickým, a tak i poměrně atraktivní pro členy parlamentu, by nemuselo být ani příliš zatěžující pro státní rozpočet, její zavedení tak je spíše záležitostí vůle. Domnívám se, že v „odlehčené formě“ si takovou vyšetřovací komisi lze zřejmě představit již v současném právním rámci České republiky. Naopak za politicky palčivý vzhledem k možným nákladům lze označit autorův apel na vytvoření zvláštního správního úřadu pro mimořádné vládnutí.¹⁸

Monografie představuje v tuzemské právní literatuře mimořádný počín, neboť uceleně pojímá téma, které bylo dosud pojednáno právní vědou spíše okrajově, respektive neúplně. Velkou předností knihy je i vyčerpávající práce se zdroji, a to jak tuzemskými, tak zahraničními, názornost předkládaných autorových úvah na příkladech a do jisté míry i přesah – vyjasnění pojmů ústavní krize, ústavní nouze, které nepochybně mohou rezonovat i v ústavní dogmatice. Všestrannost díla podtrhává i jistá kuráž věnovat se i palčivým technologickým tématům, jakým je například dosah práva v kyberprostoru.¹⁹

Závěrem tedy lze hodnotit monografii jako velmi zdařilou, obohacující českou právní vědu; zároveň nepochybuji, že si části této monografie najdou cestu i k zahraničnímu publiku. Kniha může být cenná nejen pro ty, kteří se ve své akademické práci věnují ústavní teorii a ústavní dogmatice, přinést mnoho nového může i právním teoretikům, jakož i právním praktikům, zejména těm zabývajícím se profesně mimořádnými situacemi, snad i proto, aby bylo realizováno doporučení *Jakuba Dienstbiera* „*vybavit jak rozhodující, tak i kontrolní aktéry stálým odborným personálem, specializovaným na záležitosti národní bezpečnosti*“.

Petr Gangur*

¹⁷ Ibidem, s. 195.

¹⁸ Ibidem, s. 190.

¹⁹ Ibidem, s. 83.

* JUDr. Petr Gangur, katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: petr.gangur@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2422-744X>. Scopus ID: 59650289800. ResearcherID: KFAQ-2121-2024. Tento výstup vznikl v rámci plnění projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260 749 *Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni*.