

OPONENTSKÝ POSUDEK

Jméno diplomanta: Pavel Krch

Téma práce: Opatření obecné povahy

Rozsah práce: 59 s.

Datum odevzdání práce: 23.4.2019

1. Aktuálnost (novost) tématu

Institut opatření obecné povahy není v právním řádu po téměř čtrnácti letech fungování novinkou, jde však o téma nepochybně stále aktuální, jak o tom svědčí jak narůstající počet zákonných ustanovení, která s využitím tohoto institutu v různých oblastech veřejné správy počítají, tak rozhodovací praxe soudů ve správním soudnictví, z poslední doby např. dvě usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 2 As 187/2017 - 264 a 1 As 454/2017 – 94.

2. Náročnost tématu na teoretické znalosti, vstupní údaje a jejich zpracování a použité

metody

Pro zpracování daného tématu je nutné mít znalosti klasifikace forem činnosti správních orgánů, vedle samotných opatření obecné povahy jde především o rozhodnutí a právní předpisy, a rozdíly mezi nimi a s tím souvisejících procesních postupů. Vstupními údaji, ze kterých diplomová práce vychází, jsou samozřejmě právní úprava, zejména ta obecná ve správním řádu, s ní související judikatura a v neposlední řadě odborná literatura zabývající se jak samotnou právní úpravou tak i její reflexí ve správní praxi a judikatuře. Pokud jde o použité metody, je diplomová práce převážně popisná.

3. Formální a systematické členění práce

Po úvodní kapitole zabávající se komparací forem správní činnosti následuje kapitola věnovaná pojmu opatření obecné povahy, třetí kapitola se věnuje diskusím týkajícím se formálního a materiálního pojetí tohoto institutu, čtvrtá kapitola je zaměřena na proces a okolnosti vzniku opatření obecné povahy, šestá kapitola je věnována správnímu a soudnímu přezkumu opatření obecné povahy a poslední kapitola před závěrem pak opatření obecné povahy v (některých) zvláštních právních předpisech. Vzhledem ke zvolenému tématu je členění odpovídající a logické.

4. Vyjádření k práci

Práci jako celek považuji za dobrou a doporučuji ji k obhajobě, obecnou zásadní připomínku k ní (snad jen kromě již zmiňované přílišné popisnosti ss minimem vlastnoh komentářů) nemám, vznést k ní lze nicméně několik dílčích připomínek.

Na s. 10 na konci prvního odstavce se uvádí, že individuální správní akty směřují pouze vůči osobám, které stojí vně organizační struktury veřejné správy, což ale úplně neodpovídá skutečnosti, neboť jednak obce, kraje a další veřejnoprávní korporace, vč. státu, mohou být adresáty řady správních rozhodnutí jako kdokoli jiný, např. podle stavebního zákona jako každý jiný stavebník, subjekty samosprávy při svém specifickém postavení pak mohou být adresáty správních rozhodnutí v rámci výkonu státního dozoru (např. rozhodnutí MV o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce podle obecního zřízení).

Na s. 13 na konci druhého odstavce uvádí, že u normativních správních aktů vůbec nepřichází do úvahy, aby jejich vydání předcházela určitá procedura, na které se mohou více či méně podílet i třetí osoby. Je to sice poměrně neobvyklé, ale nikoliv vyloučené a nedá se říci, že by to nepřicházelo vůbec do úvahy. Příkladem může být úprava v § 40 a 41 zákona o ochraně přírody a krajiny a tam upravený postup při vyhlášení zvláště chráněných území, která se vyhláší právními předpisy různých typů podle druhu chráněného území (judikatura dokonce nedávno dospěla k závěru, že rozhodnutí o námitkách proti návrhu zvláště chráněného území a jeho ochranného pásma podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., viz rozhodnutí NSS č.j. 4 As 26/2019 – 41). Jiná věc je, že tato chráněná území by měla být vyhlášována zřejmě také formou opatření obecné povahy.

Kapitola věnovaná opatření obecné povahy ve zvláštních právních předpisech je i v porovnání s dalšími kapitolami zpracována nedostatečně, nejde vlastně ani o popis existující právní úpravy, ale jen o jakési fragmenty popisu, když např. opatřením obecné povahy v oblasti územního plánování je věnována necelá strana.

5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce

Cílem práce, který se dá vyčíst z jejího úvodu, bylo zabývat se institutem opatření obecné povahy v obecné rovině a popsat jeho povahu a důvody uplatnění v právním řádu, proces jeho přijímání i jeho přezkumu v rámci veřejné správy i správního soudnictví a nakonec podat několik příkladů praktického uplatnění ve zvláštních zákonech. Tohoto cíle se, s výhradou nedostatečného rozboru uplatnění opatření obecné povahy ve zvláštních zákonech, podařilo v zásadě dosáhnout.

Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení práce z hlediska plagiátorství

Ze způsobu zpracování zvoleného tématu a použitých zdrojů vyplývá, že práce byla zpracovávána samostatně a nejde ani částečně o plagiát.

Logická stavba práce

Viz bod 3.

Práce se zdroji (využití cizojazyčných zdrojů) včetně citací

Hlavními zdroji kromě samotné právní úpravy především ve správním řádu byly judikatura Ústavního a Nejvyššího správního soudu a literatura zahrnující několik učebnic, dva komentáře a jednu monografii. Seznam literatury mohl a měl být bohatší, k danému tématu vyšla i řada dílčích příspěvků v odborných časopisech, věnovaných ať již obecné nebo speciální úpravě daného institutu nebo jejímu odrazu v judikatuře.

Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)

Jak už bylo uvedeno výše, diplomová práce má především popisný charakter, jejím cílem zřejmě nebylo provádět rozsáhlejší analýzu institutu opatření obecné povahy, např. z hlediska jeho uplatnění v jednotlivých zákonech z různých oborů veřejné správy a srovnání těchto právních úprav s teoretickým pojetím daného institutu, tzn. např. zda se opatření obecné povahy skutečně používá jen tam, kde jde o regulaci konkrétního předmětu vůči neurčitému okruhu adresátů nebo naopak zda by nemělo být používáno tam, kde se dosud ne zcela vhodně uplatňuje forma právního předpisu či rozhodnutí. Stručný výběr právních úprav v předposlední kapitole takovou analýzou není a být nemůže.

Úprava práce (text, grafy, tabulky)

Úprava práce je na odpovídající úrovni, zvolené téma nevyžaduje práci s grafy ani tabulkami.

Jazyková a stylistická úroveň

Jazyková a stylistická úroveň je rovněž odpovídající, úrovni práce by nicméně přispělo provedení jazykové korektury, např. psaní velkých písmen u názvů zákonu, viz zejm. s. 56 (Ústava a Listina samozřejmě ano, ale správní řád ani stavební zákon ne), ale i na řadě míst v textu, např. s. 11 v prvním odstavci na druhém řádku nebo s. 12 poslední odstavec poslední

řádek atd. Rovněž slovní spojení „český právní řád“ se obejde bez velkého písmene (nadpis kapitoly na s. 15).

6. *Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě*

Na s. 33 se v případě opatření obecné povahy vydávaného na žádost uvádí, že ukáže-li se v průběhu řízení, že opatření obecné povahy nemá být vydáno, bude správní orgán zřejmě muset vydat správní rozhodnutí, kterým meritorně rozhodne o zamítnutí návrhu. Pokud má jít v daném případě o správní rozhodnutí, bude proti němu možné podat opravný prostředek? Kdo by byl účastníkem řízení, ve kterém by bylo vydáno takové rozhodnutí? A bude možné se proti nevydání opatření obecné povahy „na žádost“ bránit v rámci správního soudnictví? Pokud ano, půjde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo snad proti zásahu správního orgánu? Jakou roli v tom budou hrát závěry uvedené v rozhodnutí Sb. NSS č. 3473/2016, zejm. v odst. 28 tohoto rozhodnutí?

Na s. 35 se diplomant na základě názorů v odborné literatuře zabývá otázkou obnovy řízení v případě vydaného opatření obecné povahy, aniž by ale k této otázce zaujal vlastní stanovisko – má tedy být obnova řízení možná nebo ne? Na s. 30 se pak uvádí, že obnovu řízení je možné provést pouze ve stanovené jednoleté lhůtě, která začíná běžet vstupem opatření obecné povahy v účinnost – pokud by obnova skutečně byla možná, z čeho by plynula lhůta jednoho a nikoliv tří let?

Na s. 40 se uvádí, že prohlášení nicotnosti opatření obecné povahy je z materiálního hlediska rozhodnutím a nikoliv opatřením obecné povahy jako u přezkumného řízení – pokud jde o rozhodnutí, lze se proti němu bránit? Kdo by byl účastníkem řízení, ve kterém se takové rozhodnutí vydává?

Doporučení/nedoporučení práce k obhajobě

Diplomovou práci doporučuji k obhajobě.

Navržený klasifikační stupeň

Velmi dobře.

V Praze dne 8. září 2019

oponent