

1748

**Posudek oponenta rigorózní práce Mgr. Marcely Procházkové
„Obecní zřízení v České republice v letech 1990 – 2007“**

Předložená rigorózní práce o rozsahu 131 stran textu (díky jeho formátování je ovšem skutečný rozsah o dost větší) je členěna, kromě stručného úvodu a rozsáhlejšího (6 stran) závěru, do 7 kapitol. Vlastnímu tématu předchází 2 kapitoly, první z nich je věnována vývoji veřejné správy v období let 1848 až 1990, druhá některým východiskovým pojmům a evropské chartě místní samosprávy (spojení těchto otázek je poněkud problematické). Esenciálnímu výkladu jsou věnovány 3 kapitoly, první o obecním zřízení z r. 1990 a druhá a třetí (již z poněkud jiného úhlu pohledu) o obecním zřízení z r. 2000 a o jeho novelách (názvy kapitol IV. a V. se ovšem váží k etapám reformy veřejné správy a text místy nutně „přetéká“, což působí jistou dezorientaci; vysvětlení se zčásti podává na str. 3). Nepříliš organické je připojení kapitoly týkající se vztahu Ústavního soudu k obecnímu zřízení a problematiky střetu zájmů.

Struktura práce je jinak značně propracovaná, i když ve srovnání kapitol III. až V. možná příliš asymetrická. Výklad není na některých místech veden po časové ose. Práce je psána e zájmem. Autorka využila široký okruh pramenů a znalostí získaných při výkonu profese. Sympatická je snaha o analytický pohled na traktované právní úpravy a na problémy, které se vyskytly při jejich aplikaci v praxi a o formulaci vlastních závěrů (zvýrazňování sloves nebo zájmen charakterizujících vlastní postoj je ovšem zbytečné). Množství myšlenek je místy na úkor přehlednosti.

Z jednotlivých připomínek uvádím:

- úvod práce, ale i názvy kapitol III. a IV. znesnadňují rozpoznat, zda autorka považuje obecní zřízení z r. 1990 za projev I. fáze reformy veřejné správy (jak by vyplývalo z textu druhého odstavce na str. 3), nebo nikoli (jak by mohl naznačovat text prvního odstavce na str. 4); viz též na str. 125,
- byl termín „správní dozor“, jehož je užito v textu třetího odstavce na str. 7, ve své době termínem legálním?; na str. 21 jde v podobné souvislosti zřejmě o problém překladu,
- etapizace v kapitole II. mohla být preciznější [srov. např. název partie 1.1., tučný podtržený text před subpartii D), samu subpartii D) a názvy partií 1.2. a 1.3.]; měl být jejím základem sled státoprávního uspořádání, nebo sled právních úprav týkajících se územní samosprávy?,
- názor zmíněný v poznámce č. 1 měl být identifikován z hlediska pramene,
- proč byla ustanovení týkající se župních svazů „velmi problematická“?; (str. 11),
- zákonné úpravě národních výborů z r. 1967, o níž je zmínka ve druhém odstavci na str. 17 (a dále střípky na str. 19 nebo 22), jakož i jejím změnám, mělo být věnováno více pozornosti,
- výklad ve druhém odstavci na str. 20 není přehledný,
- poslední větu předposledního odstavce na str. 21 chtělo rozvést,
- stát je nositelem (tedy subjektem) státní správy; (str. 23),

- druhý odstavec na str. 24 není funkční,
- jak vyložit, že stát může zasahovat do činnosti obcí, „jen vyžaduje-li to ochrana zákona“?; (str. 26),
- prameny uvedené v poznámce č. 67 nemohly pracovat s pojmem „městys“ jako s kategorií platného práva; autorka si toho byla na jiném místě vědoma (viz poznámku č. 425),
- jak se jednotlivé „druhy obcí“ odlišují „v rozsahu jimi vykonávané státní správy“?; (str. 27),
- partie 1.1. v kapitole III. se nehodí pod její nadpis; z rámce kapitoly vybočují i některé jednotlivosti v textu partie 1.2.; srov. též poslední odstavec na str. 39 a první odstavec na str. 40 nebo třetí odstavec na str. 45,
- při výkladu vztahu ústavní úpravy a obecního zřízení bylo třeba vycházet u ústavního stavu v r. 1990; výklad na str. 31, 34 a 43 se zmínkami o Ústavě České republiky znehledňuje; autorka si toho byla vědoma (viz text posledního odstavce na str. 43),
- v partii 1.2. B) kapitoly III. označené jako „Přenesená působnost“ je obsažen výklad o samostatné působnosti; podrobné členění kapitol je ošidné; nebo za druhým odstavcem na str. 32 chybí další podnadpis?,
- ustanovení uvedené v poznámce č. 106 nebylo obsaženo v původním znění zákona, nýbrž až v novele z r. 1992, což se ovšem z textu poznámky nepodává; možná, že takových problémů s přesností odkazů je v práci víc ...,
- názory obsažené ve dvou posledních odstavcích na str. 37 jsou diskusní; lépe na str. 65,
- podle původního znění obecního zřízení z r. 1990 byly orgány obecní rady též odbory; (str. 42); ustanovení uvedené v poznámce č. 154 je dílem novely z r. 1992,
- lze poměřovat právní sílu obecně závazných vyhlášek vydávaných v samostatné působnosti a prováděcích právních předpisů?; (ke str. 45 nahoře); podobně kw čtvrtému odstavci na str. 60, pokud jde o vzájemné poměrování prováděcích právních předpisů,
- přítomný čas „může“ nelze použít v souvislosti s rozdělením obce; (str. 46),
- názor obsažený v posledním odstavci na str. 46 je (na rozdíl od obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti) diskusní,
- lze snad předpokládat, že se výklad v předposledním odstavci na str. 49 týká stavu podle obecního zřízení z r. 1990,
- ve spojení s ministerstvy není vhodné užívat termínu „subjekt“; (str. 53); podobně na str. 69 ohledně hejtmana kraje; jde o orgány, resp. vykonavatele; zčásti podobně k třetímu odstavci na str. 89, o něco jiného již může jít na str. 90; viz též na str. 107 a (!) 114 a 115,
- na konci čtvrtého odstavce na str. 59 nepůjde o návrh, ale pouze o podnět,

- jaký je význam poslední věty v prvním odstavci na str. 60?,
- legislativně technický způsob vymezení samostatné působnosti zasluhoval kritickou pozornost; (str. 60),
- kritickou pozornost zasluhovaly „smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu“; jaká je jejich povaha?; (ke str. 62),
- co je to dobrovolný svazek obcí po stránce teoretické?; (ke str. 62 a 63),
- rozpor zmíněný v první větě předposledního odstavce na str. 62 je zřejmě pouze zdánlivý,
- v kapitole IV., partii 1.5. lze postrádat kritický rozbor § 61 odst. 2 písm. b) obecního zřízení z r. 2000,
- bylo by usnesení zastupitelstva zmíněné ve třetím odstavci na str. 69 skutečně „neplatné“?,
- samo zastupitelstvo obce nemůže „sepsat zápis“; (str. 69); omluvou budiž nešťastná textace § 101 odst. 3 zákona v souvislosti se zápisem ze schůze rady (v práci je o něm zmínka na str. 71),
- výklad o správci obce na str. 70 nenavazuje organicky na předchozí text,
- neorganičnosti lze pozorovat i v úvodu výkladu o radě obce (druhý a třetí odstavce partie o radě na str. 70, druhý odstavce na str. 71); podobně poslední odstavce na str. 77,
- i když zákon hovoří o svěření pravomoci ukládat pokuty odboru obecního úřadu, jde vlastně o obecní úřad, neboť odbor obecního úřadu není orgánem obce, tedy ani správním orgánem; (str. 73); podobně ke zmínce o obecních živnostenských úřadech na str. 87,
- získává komise rady tím, že se stane výkonným orgánem, postavení orgánu obce?; (k prvnímu odstavci na str. 80),
- ve druhém odstavci na str. 80 je chyba; název hlavy čtvrté obecního zřízení z r. 1990 zněl „Náprava nesprávných opatření“,
- byla pravomoc okresního úřadu podle obecního zřízení z r. 1990, zmíněná v předposledním odstavci na str. 81, dotčena již účinností Ústavy České republiky nebo zákona o Ústavní soudu?,
- systematika kapitoly V. je z hlediska názvu práce sporná,
- co rozumí autorka pojmem „všeobecná státní správa“?; (k prvnímu odstavci na str. 84),
- body uvedené v posledním odstavci na str. 84 (text přetéká na str. 85) by jistě zasloužily více pozornosti, a to i na úkor výkladu jiných otázek,
- i přes vysvětlení v poznámkách je prostý chronologický výčet novel na str. 92 až 94 poněkud zavádějící,

- začínat kapitolu V., partii 1.5. pasáží nazvanou „Méně zásadní změny ...“ je poněkud provokativní; podobně předřazení pasáže B) pasáží C); podobně k partii 1.6.,
- které údaje z katastru nemovitostí jsou, nebo nejsou nutné pro výkon působnosti obce?; jak to bude katastrální úřad posuzovat?; může autorka uvést příklady?; (k textu na str. 98 nahoře),
- je podle názoru autorky legitimní, že obce s rozšířenou působností mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy a „disponovat“ tak svou specifickou přenesenou působností?,
- názoru uvedenému v poslední odrážce na str. 105, s nímž se osobně ztotožňuji, někdy konkuruje výklad, který uzavření veřejnoprávní smlouvy podřazuje pod § 84 odst. 2 písm. p) obecního zřízení z r. 2000,
- dva případy veřejnoprávních smluv (poznámka č. 403) bylo třeba rozlišit i v textu první odrážky na str. 106, popřípadě text rozdělit do dvou odrážek,
- je otázkou, zda problém zmíněný ve třetím odstavci na str. 108 vnímat tak nekompromisně; o nevhodnosti zmíněné úpravy ale není pochyb,
- ve druhé odrážce na str. 111 se vloudila nepříjemná gramatická chyba,
- lze textu čtvrtého odstavce na str. 113 mít za to, že se autorka ztotožňuje i s názorem uvedeným ve druhém odstavci na téže straně?,
- nelze v případě nečinnosti krajského úřadu uvažovat o atrakci, kterou by mohl provést věcně příslušný ústřední správní úřad?; (k prvnímu odstavci na str. 115),
- jaký je osobní názor autorky na vhodnost právní konstrukce, kterou zmiňuje ve druhém odstavci na str. 115?,
- nahoře na str. 117 mělo být „obecně závazné vyhlášky“ (nikoli jen „vyhlášky“),
- jaký je názor autorky na změnu právního názoru Ústavního soudu, kterou zmiňuje na str. 118?; tato změna se týká i třetího bodu výčtu v předposledním odstavci na str. 126,
- kapitola VII. není v podané podobě ani funkční,
- co rozumět „federálními zásadami místní samosprávy“?; (str. 124, kde odkaz v poznámce č. 474 nemůže stačit k objasnění),
- výklad ve třetím odstavci na str. 127 v zásadě doslova opakuje to, co je uvedeno na str. 56 a 118,
- je ovšem otázkou, nakolik je stanovení územního členění státu „průřezovým“ zákonem dnes potřebné, neboť „řada“ návazností není nikterak „dlouhá“; (str. 128 a 129); se závěrem obsaženém ve třetím odstavci na str. 129 se naopak lze s klidem ztotožnit.

Z formálního hlediska je třeba poukázat na to, že v seznamu literatury bylo u knižních titulů třeba uvést i nakladatelství a u internetových titulů odkaz na příslušnou webovou stránku. Je dále otázkou, zda používat 3 různých vydání téže publikace, pokud výklad nečerpá

z rozdílu textu různých vydání (potom by bylo třeba je v seznamu literatury uvést samostatně). U kolektivních děl je při citaci nebo odkazu zapotřebí uvádět i autora kapitoly.

Celkově mám za to, že předložená rigorózní práce bezesporu splňuje požadavky kladené na práce tohoto druhu. V některých ohledech je dokonce znatelně překračuje.

Rozpravu u obhajoby doporučuji zaměřit na možné důsledky neplnění úkolů obce v samostatné působnosti a v přenesené působnosti, které zná platná právní úprava.

V Praze dne 14. července 2008

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.