

**Posudek oponenta rigorózní práce Mgr. Davida Koňaty
„Krajské zřízení
a další vybrané aspekty organizace veřejné správy v ČR“**

(k textu vloženému do SIS 17. a 19. července 2023)

Předložená rigorózní práce o rozsahu 170 tištěných stran vlastního textu (podle prohlášení autora přibližně 381 992 znaků včetně mezer) je členěna, kromě úvodu a závěru, do 6 kapitol, které jsou označeny jako části [„Vymezení základních pojmů a institutů“, „Krajské zřízení v minulosti“, „Krajské zřízení v současnosti (úvahy *de lege lata*)“, „Územní samospráva v některých vybraných evropských státech“, „Krajské zřízení a vybrané otázky organizace veřejné správy v budoucnosti (úvahy *de lege ferenda*)“, „Exkurs - Institucionální reforma Evropské unie“]; části jsou členěny na hlavy, popřípadě ještě na díly a oddíly. Práce je doplněna 13 mapovými přílohami uloženými v samostatném souboru (ty navazují na představu budoucího krajského zřízení).

Ke zpracování díla přistoupil autor se zaujetím, z řady formulací lze vycítit jeho zanícení pro řešení traktovaných problémů, patrná je i snaha promítnout do textu vlastní profesní a životní zkušenosti.

Celková struktura díla je ovlivněna jeho polytematičností. Kromě hlavního tématu, jímž je krajské zřízení, a jeho organickým souvislostem se práce věnuje i dalším otázkám, z nichž některé přesahují rámec správního práva (zejména výklad o jiných právních odvětvích v rámci charakteristiky našeho právního řádu, úvahy o organizaci státního zastupitelství a soudnictví, o podobě parlamentu, o funkci hlavy státu, o rozdělení Československa a o změnách volebního práva a výklad o institucionální reformě Evropské unie). Smysl jejich začlenění není řádně vysvětlen.

Problematicke krajského zřízení a jejím organickým souvislostem je věnováno přinejmenším 65 % textu. Tato problematika je nepochybně aktuální. Struktura partií zabývajících se tímto tématem je vcelku standardní a logická (od výchozích pojednání o územní samosprávě, decentralizaci a dekoncentraci a reformě veřejné správy, přes popis historie k výkladu platné právní úpravy a představě o budoucí právní úpravě). Partie věnovaná platné právní úpravě v zásadě detailně odráží strukturu zákona o krajích a sleduje jeho jednotlivá ustanovení; výklad je zde ze značné části popisný (šíře namísto hloubky); místy mohl být uspořádanější; zmiňuje i postřehy z praxe.

Autor využil řadu zdrojů (zejména odborná literatura, právní předpisy, judikatura; seznam je uveden na str. 177 až 184).

Iniciativní přístup autora k řadě otázek (vyjádření názoru, formulace námětu) lze v obecné rovině ocenit. Některé uvedené názory a náměty ale měly být podloženy konkrétní, popřípadě konkrétnější argumentací. Ve vztahu k problematice krajského zřízení viz závěru tohoto posudku.

Text je psán srozumitelným jazykem.

Z jednotlivých připomínek uvádím:

- má jít na str. 11 skutečně o charakteristiku českého právního řádu, nebo o širší pohled (tomu by nasvědčoval plurál „vnitrostátní právní řády“ i nepřesná označení některých uvedených právních předpisů)?; ještě na okraj - správní právo a finanční právo nelze prezentovat pouze

pomocí procesních předpisů a závěr v prvním odstavci na str. 12 je sporný (přinejmenším přespříliš zjednodušený),

- požadavek na rozdělení materie obsažené v části druhé a v části třetí správního řádu vznikl až při parlamentním projednávání vládního návrhu zákona (str. 16); s názorem autora, že se tak stát nemělo, lze plně souhlasit,

- mezi obsahem zásady vyjádřené v § 3 správního řádu z r. 2004 a zásady materiální pravdy v pojetí správního řádu z r. 1967 existuje s ohledem na § 32 odst. 1 naposled uvedeného významný rozdíl (str. 20 a 21),

- vedle státní správy a samosprávy existuje ještě tzv. jiná veřejná správa (str. 25 a 29), materiálně vzato se veřejná správa nevyčerpává státní činností (str. 27), státní moc, resp. státní správa je vykonávána i nepřímo (str. 28), veřejná správa, která není státní správou, není součástí moci výkonné (tamtéž),

- k charakteristice obecných pojmů („veřejná správa“, „decentralizace“) by bylo lépe použít autentičtějších pramenů než Wikipedii (str. 28 a 38),

- formulace „kromě dohody pouze souhlas“ není šťastná (str. 30),

- zmínka o principu univerzality obcí (str. 31) vyznívá naprázdno; druhem obcí nebyla krajská, nýbrž statutární města, ve zmíněném období jich bylo 13 (tamtéž),

- dichotomie vymezení krajů zmíněná na str. 35 byla překonána zákonem o územně správním členění státu z r. 2020 (nikoli tedy „je“, nýbrž „byla“),

- projekty zmíněné v posledním odstavci na str. 42 měly být blíže identifikovány,

- jaký „jiný zdroj“ má autor na mysli? (ke třetímu odstavci na str. 51 a k druhému odstavci na str. 53),

- ani z poslední věty prvního odstavce na str. 54, ani z konstatování v první větě posledního odstavce na str. 58 se zřetelně nepodává, jaký byl stav za první republiky,

- národní výbory byly místní, okresní a zemské (nikoli jen místní) orgány (str. 54),

- některé územně dekoncentrované orgány mimo soustavu národních výborů ovšem existovaly dříve (ke třetímu odstavci na str. 58); částečné vysvětlení až na str. 59 či 140,

- část výkladu na str. 61 až 63 se týká právních předpisů kraje vůbec a předbíhá výklad na str. 66 týkající se obecně závazných vyhlášek kraje; požadavek publikace zmíněný na str. 61 je již překonán (správně na str. 75); v předposledním odstavci na str. 62 chybí odkaz na čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy; výklad ve druhém a třetím odstavci na str. 63 měl být jinak uspořádán, nevhodné je též užití obratu „může ... přenést“ (namísto „může ... být přenesena“),

- v předposledním odstavci na str. 64 chybí odkaz,

- text druhého odstavce na str. 66 neměl obsahovat zmínku o Slovensku a o Polsku; na konci odstavce bylo třeba připomenout vztah k textu na str. 32,

- bez zajímavosti by nebylo zmínit se blíže o zrušeném čl. 103 Ústavy (str. 66),

- text posledního odstavce na str. 66 zřejmě patří na jiné místo,

- podzákoný právní předpis nemusí být originární, mělo být použito obratu „a zároveň“ (str. 67),
- je ovšem třeba odlišovat petice ve smyslu Listiny a stížnosti ve smyslu správního řádu (str. 68),
- poskytování právní pomoci je předmětem úpravy i jiných zákonů (str. 69),
- analytické studie zmíněné na str. 70 měly být blíže identifikovány,
- s požadavkem Charty místní samosprávy uvedeným na str. 71 je v rozporu jeden z námětů na změnu volebního práva uvedený na str. 163,
- ve vztahu k „soudním“ krajům by bylo třeba odkázat na příslušnou zákonnou úpravu (str. 72),
- v souvislosti se zvláštními orgány kraje by bylo vhodné odkázat na jednotlivé zákony, v nichž jsou tyto orgány upraveny (str. 73 a 108),
- zmínka o modelech samosprávy na str. 74 není začleněna organicky,
- u výkladu o finanční kontrole chybí odkaz na § 2 odst. 4 krajského zřízení (str. 74 a 75),
- v zákoně o lesích již nejde o nařízení, ale o opatření obecné povahy (str. 77).
- ve výkladu o volebním právu chybí odkaz na příslušný volební zákon (str. 78 a 79); kromě toho: na území vojenského újezdu se nelze přihlásit k trvalému pobytu,
- ve výkladu o hospodářské autonomii chybí odkaz na příslušné ustanovení tzv. malých rozpočtových pravidel (str. 82),
- zahrnutí vojenských újezdů do výkladu na str. 82 je chybné,
- je třeba rozlišovat postavení přezkoumávaného a přezkoumávajícího (poslední odstavec na str. 84, přetéká na str. 85),
- tvrzení týkající se relativní neplatnosti by bylo třeba blíže objasnit (str. 86),
- v prvním odstavci na str. 87 měl být uveden odkaz na příslušné evropské nařízení,
- výjimečně = stanoví-li ta zákon (str. 89),
- text předposledního odstavce na str. 91 není začleněn organicky,
- na str. 95 mělo být zdůrazněno, že jde o „prosté“ usnesení zastupitelstva (na rozdíl od případu, kdy má jednací řád formu obecně závazné vyhlášky),
- ustanovení § 46 krajského zřízení se netýká odměn (str. 96),
- myšlenka o manažerské povaze funkce je uvedena jak na str. 96, tak na str. 99 a 157,
- na str. 99 není uvedeno, zda jde o modelový příklad, nebo o příklad z praxe,
- není jasné, o jaké komise v posledním odstavci na str. 100 má autor na mysli,
- v předposledním odstavci na str. 102 jde o stížnosti podle správního řádu, ale nemusí jít o stížnosti „v rámci správního řízení“,

- obrat „finanční výkaz“ není termínem zákona o účetnictví (str. 103),
- obrat „na pravomoci ... má nárok“ není šťastný (str. 103),
- užití termínu „vidimovat“ na str. 105 není případné,
- zákon o platu se přestal vztahovat na kraje již začátkem r. 2007 (str. 105),
- obrat „má postavení“ (namísto „je“) na str. 107 není šťastný; podobně k obratu „se považují“ na str. 108 a k obratu „výkonným a správním“ na str. 109,
- po datu uzávěrky rukopisu přešla působnost zmíněná ve druhém odstavci na str. 110 na Digitální a informační agenturu,
- parafráze zákona o archivnictví a spisové službě (části jeho § 66) na str. 112 je nepřesná; kromě toho tento zákon nestanoví „podrobnosti“,
- při splnění stanovených předpokladů je povinností kraje výbor pro národnostní menšiny zřídit (str. 115),
- správní dozor (v pojetí teorie) nelze směřovat s dozorem nad výkonem samostatné nebo přenesené působnosti (str. 117),
- druhá věta prvního odstavce na str. 121 nesouvisí s traktovanou otázkou; poslední věta druhého odstavce na téže straně nedává smysl (svědčí o tom i text v posledním odstavci na str. 123),
- text ve čtvrtém odstavci na str. 121 zčásti opakuje to, co již bylo uvedeno v posledním odstavci na str. 119,
- ve druhém odstavci na str. 127 by měl být blíže specifikován vztah k instanční kontrole prováděné podle správního řádu,
- působnost ministerstev je stanovena nejen tzv. kompetenčním zákonem (str. 127 a 141),
- exekuční pravomoc finančních úřadů přešla již před lety na celní úřady (str. 129),
- text na str. 131 až 139, který má být věnován územní samosprávě ve vybraných evropských státech je jednak popisný, jednak zčásti nesouvisí s hlavním tématem,
- Celní správu nelze označit za „ozbrojený bezpečnostní sbor Ministerstva financí“ (str. 143),
- argumentace ve prospěch navrhované struktury hospodářských ministerstev na str. 146 a 147 a ve prospěch sociálních ministerstev na str. 148 se nezdá být dostatečná; text druhého odstavce na str. 147 vybočuje z traktovaného tématu; ve druhém odstavci na str. 148 uniká souvislost s (až níže navrhovanou) reformou okresního zřízení,
- po datu uzávěrky rukopisu přibyla mezi ústřední orgány státní správy ještě Digitální a informační agentura (str. 149),
- náměty týkající se Nejvyššího kontrolního úřadu a Veřejného ochránce práv na str. 150 jsou více než sporné,
- ústavním zákonem byla po r. 1968 zřizována federální ministerstva (str. 150); myšlenka je podnětná,

- argumenty ve prospěch návrhu krajského zřízení na str. 152 a 153 mají různou váhu,
- text týkající se krajského zřízení na Slovensku a jeho obdoby v Polsku na str. 155 jde nad rámec tématu,
- téma přímé volby hejtmanů (str. 156 a 157) bylo již zmíněno na str. 66,
- myšlenka zřídit v textu uvedených velkých městech pouze (a nadto dočasně) detašovaná či dislokovaná pracoviště okresních orgánů je více než problematická (str. 158),
- text týkající se okresního zřízení na Slovensku na str. 162 jde nad rámec tématu,
- text na str. 165 a 166 věnovaný možné dislokaci ústředních orgánů státní správy nenavazuje na předchozí výklad a nezapadá ani do partie věnované okresnímu zřízení; nadto se na str. 166 zmínkami o Slovensku a Polsku vymyká tématu,
- k textu na str. 167 až 174 viz obecnou připomínku k celkové struktuře díla; předestřená vize by kromě toho vyžadovala samostatný podrobný rozbor a daleko hlubší argumentaci.

Bibliografické údaje jsou z hlediska požadavků ČSN ISO 690:2022 neúplné. Kromě toho v odkazech na kolektivní díla třeba uvést i autora příslušné partie.

Redakce textu je s ohledem na jeho rozsah vcelku pečlivá (drobné typografická či obdobná pochybení v podobě překlepů jsou např. na str. 9, 10, 12, 30, 33, 45, 48, 49, 57, 65, 78, 93, 101, 117, 119, 122, 140 nebo 153; na str. 19 chybí slovo „ochrany“, na str. 50 přebývá předložka „od“ s. 50, na str. 72 slovo „účelnost“ na str. 72, na str. 86 je omylem uvedeno „obcích“ (namísto „krajích“, na str. 102 až 106, 109, 110, 112 a 128 několikrát tvary slova „odstavec“ (namísto „bod“), na str. 120 „vztahuje spíše k činnosti kolektivních“ namísto „vztahuje spíše k činnosti monokratických“.

Podle protokolu o výsledku kontroly na plagiáty v systému Theses.cz ze dne 20. července 2023 byla práce porovnána s 264 dokumenty s podobností nejvýše 11 % a s celkovou podobností 57 %; podle protokolu o výsledku kontroly v systému Turnitin ze dne 19. července 2023 byla práce porovnána se 149 dokumenty s podobností nejvýše 3 % a s celkovou podobností 21 %.

Partie předložené rigorózní práce zabývající se krajským zřízením splňují požadavky na rozsah a přes uvedené připomínky v zásadě v míře, která umožňuje konání obhajoby, i na obsah prací tohoto druhu a záleží na autorovi, zda v rámci obhajoby podrobněji zargumentuje v těchto partiích obsažené závěry a prokáže tak, že zvolené téma na odpovídající úrovni zvládl i do hloubky. Jde např. o názor uvedený na str. 32 (třetí odstavec), na str. 33 (poslední odstavec, přetéká na str. 34), na str. 64 (první odstavec), na str. 65 (první odstavec), na str. 66 (první odstavec), na str. 70 (třetí odstavec), na str. 76 (čtvrtý odstavec), na str. 130 (poslední odstavec), na str. 143 (třetí a čtvrtý odstavec), na str. 146 (třetí odstavec), na str. 150 (třetí odstavec), na str. 157 (pátý odstavec) nebo na str. 158 (první odstavec).

Ohledně partií pojednávajících o dalších vybraných otázkách je na autorovi, aby komisi vysvětlil smysl jejich zařazení.

V Praze dne 28. srpna 2023

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.