

Posudek oponenta k diplomové práci Jakuba Ševčíka na téma „Aplikace právních předpisů obcí a krajů ve světle jejich práva na samosprávu“

Obecně

Předložená práce si klade za cíl zodpovědět otázku, zda je správní orgán vázán i takovým podzákonným právním předpisem, který není v souladu s normami vyšší právní síly, a to *a contrario* v návaznosti na čl. 95 odst. 1 Ústavy, který tutéž otázku řeší ve vztahu k soudům.

Jak plyne z úvodních pasáží práce, autor se tématu věnuje dlouhodobě, neboť některé části práce již byly prezentovány při jiných příležitostech.

K formálním náležitostem práce

Práce se skládá ze čtyř nosných kapitol, ke kterým se přidává úvod a závěr. V rámci kapitoly „Podzákonná normotvorba“ se autor věnuje nařízením vlády a předpisům ministerstev a dalších správních úřadů, normotvorbě samosprávných celků a mechanismům ochrany před nezákonnými předpisy obcí a krajů. V kapitole v pořadí třetí je pozornost zaměřena na aplikaci podzákonných předpisů správním orgánem. Ve čtvrté kapitole se autor věnuje odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci „rozhodnutím“.

Ze stručného přehledu struktury práce plyne, že její obsah se do jisté míry míjí s tématem. Pokud se totiž práce dle svého názvu věnuje předpisům územně samosprávných celků, bylo by dobré osvětlit, jaký význam má popis jiných podzákonných právních předpisů (např. nařízení vlády), jakož i otázky s tím spojené (přezkum těchto předpisů atd.). Do jisté míry neorganicky působí ze stejných důvodů i kapitola týkající se odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Jinak nemám k formálním náležitostem práce zásadních výhrad. Práce je psána kultivovaně, sdělení jsou srozumitelná.

Poznámkový aparát i použité zdroje jsou zcela dostatečné.

O obsahu práce

Přejdeme-li hned k závěru práce, autor dovozuje, že za určitých podmínek smí správní orgán neaplikovat „podzákonný právní předpis“ územně samosprávného celku, a to na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy (str. 50 práce). Tento závěr je podmíněn dle autora zjištěním, zda neexistuje „systémový způsob řešení“ předpokládaný platným právem, čímž autor míní různé dozorové postupy apod., které mají mít přednost.

Budiž zde řečeno, že v záměrně citovaném závěru se projevuje určitá nedůslednost formulační a argumentační autora, který správně připomíná (str. 14), že doktrína nepovažuje obecně závazné vyhlášky obcí za podzákonné právní předpisy, nýbrž za neodvozený pramen práva, což je snad závěr, ke kterému se autor hlásí (nejsa odborníkem na správní právo, nejsem si jist, jak doktrína správního práva chápe důsledky plynoucí z § 6 zákona o krajích).

Pak ovšem je autorův závěr zužující (hovoří-li o „podzákoných“ právních předpisech), neboť nedopadá právě na většinu těch předpisů, jimž se chtěl věnovat (usuzuji, že je mnohem více obecně závazných vyhlášek než nařízení obcí). Jistě jde právě jen a pouze o formulační nedůslednost, nicméně je dobré na ni upozornit.

Co do merita se mi nicméně uvedený závěr jeví dosti zjednodušený, resp. prvoplánově sledovaný. Především je otázkou, z jakého důvodu by měl potenciální nesoulad předpisů obcí (terminologicky zjednodušuji) přezkoumávat správní orgán, nemá-li takovou povinnost uloženou zákonem (pokud by totiž taková povinnost plynoucí ze zákona existovala, byla by ovšem celá práce jen rétorickým cvičením). Lze sice předpokládat, že by ji namítal adresát správního rozhodnutí (resp. jiný účastník správního řízení), nicméně jak je správně připomenuto, jemu je vyhrazena ochrana v řízení před soudem, u nějž daný problém nevzniká (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Dále pak by se měl autor v této souvislosti vypořádat s principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (zda může správní orgán konat tak, jak mu zákon neumožňuje, přičemž jakási analogie s čl. 95 odst. 1 Ústavy je pochybná), jakož i s presumpcí správnosti právního aktu (tento princip autor připomíná cituje z díla J. Štiavnického, aniž by se však o něj sám opíral). Usuzuji, že postup dle čl. 95 odst. 1 Ústavy není na místě právě proto, že ústavodárce zjevně mínil vyhradit přezkum podzákoných předpisů výlučně soudům; lze si ostatně dost dobře představit stupeň paralýzy veškeré správní činnosti, mohl-li by účastník správního řízení napadnout již ve správním řízení libovolný podzákoný právní předpis. Lze usuzovat, že například veškerá stavební činnost by zcela ustala, neboť podstatné regulativy jsou obsaženy nejen v podzákoných předpisech „státních“, ale zejména v územních plánech (zcela jistě by pak diskuze o opatřeních obecné povahy nazvala nový impulz). Nejde totiž jen o pouhé případné zamítnutí námítky nesouladu, ale nutnost takový závěr řádně odůvodnit, jak se dnes standardně vyžaduje na všech úrovních rozhodování (bez ohledu na mnohdy zjevný stupeň absurdity takového požadavku). Ostatně autor si je takových problémů vědom (viz str. 41 práce), avšak nebere v úvahu, že jím vyslovené závěry by měly mít univerzální platnost.

Podle mého přesvědčení práce nevyčerpává zásadní téma, kterým by měla být (vzhledem k jejímu názvu) otázka rozsahu normotvorby územně samosprávných celků v samostatné působnosti. Autor v podstatě jen cituje z nálezů Ústavního soudu, aniž by však řešil samostatně otázku omezení, které obcím plyne z § 10 zákona o obcích (tím méně pak ještě více omezující § 6 zákona o krajích). Je totiž otázkou, zda samotná ustanovení zákonů o mezích vydávání obecně závazných vyhlášek nejsou protiústavní.

Bylo by dobré, aby se k naznačeným problémům autor vyjádřil během obhajoby.

Závěr

I přes uvedené výhrady je práce zdařilá. Připomínky výše vznesené jsou formulovány s cílem motivovat autora k dalšímu bádání v této oblasti, jejíž význam se mi jeví jako vzrůstající.

Proto práci doporučuji k obhajobě s tím, že klasifikace bude záviset na jejím průběhu.

V Praze dne 7. září 2023

Doc. JUDr. Jan Tryzna, Ph.D., v. r.