

**Posudek oponenta disertační práce JUDr. Jany Balounové
„Instituty správního práva omezující vlastnické právo“**

Předložená práce o rozsahu 175 tištěných stran vlastního textu je členěna, kromě úvodu a závěru, do 10 kapitol [po řadě (1.) „Kategorizace institutů správního práva omezující (ch?) vlastnické právo“ s dílčími partiemi „Vyvlastnění“, „Veřejné užívání“, „Územní omezení vlastnického práva“ a „Další instituty omezující vlastnické právo“, (2.) „Vlastnické právo a jeho veřejnoprávní regulace“, (3.) „Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva“, (4.) „Veřejné užívání“, (5.) „Chráněná území“, (6.) „Ochranná pásma“, (7.) „Územní omezení vlastnického práva dle stavebního zákona“, (8.) „Náhrada za omezení vlastnického práva“, (9.) „Evidence omezení vlastnického práva“, (10.) „Ochrana práv vlastníka vůči veřejnoprávním zásahům“].

Téma práce je tradiční, ale stále aktuální. Je značně rozsáhlé a skýtá jistě možnost uchopit je různým způsobem.

Disertantka využila řadu pramenů (právní předpisy, judikatura, odborná literatura). Ze zahraničních titulů to byly jednak německy psané učebnice správního práva, jednak anglicky psané statě věnované problematice veřejného zájmu.

Široké zaměření, které by vyplývalo z názvu práce, autorka úvodem konkretizuje, když poukazuje na návaznost díla na její dosavadní publikační činnost v právnických časopisech a sbornících (viz na str. 7 a 8). O výběru traktovaných institutů je zmínka na str. 9 (šlo jej blíže věcně odůvodnit?). Podnětné je vytýčení hypotéz uvedených na str. 10 a 11 (viz pak zejména kapitoly 8. až 10.).

Ohledně struktury práce by snad stálo za to diskutovat jednak o vztahu mezi členěním kapitoly 1. na straně jedné a kapitolami 2., 4., 5., 6. a 7. na straně druhé (i přes vysvětlení na str. 13), jednak o pořadí kapitol 1. a 2.

Popisnějšími pasážemi na řadě míst prostupují nebo na ně navazují vlastní asociace, hodnotící soudy, mnohdy kritické, a náměty.

Práce má nespornou informační hodnotu. Je psána srozumitelným jazykem, výklad je přehledný.

Z poznámek/připomínek k obsahu práce uvádím:

- Stálo za to pokusit se formulovat kritéria členění správněprávních zásahů do vlastnického práva a vytvořit tak teoretický základ pro jejich klasifikaci (kategorizaci).
- Omezení vyplývá i z nemožnosti něco vlastnit (srov. např. 3 odst. 1 vodního zákona).
- V určitých souvislostech rozlišování omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 a čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jistě významné je. Hranu mezi těmito skupinami omezení lze demonstrovat na příkladu prohlášení věci za kulturní památku (kritickou analýzu zasluhuje nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 35/94).

- Mezi nešťastné příklady snahy „vymezit“ veřejný zájem patří ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona nebo ne zcela jasné ustanovení § 14 odst. 2 zákona o geologických pracích. Právní praxí má autorka zřejmě na mysli pozitivní právo. Spíše než o vymezování veřejného zájmu by mělo jít o vymezování hledisek interpretace tohoto neurčitého právního pojmu.
- Zmínku o „předpokladech“ (v orig. „assumptions“) veřejného zájmu v poznámce č. 95 bylo lépe „dotáhnout“ (srov. v cit. publikaci druhý odstavec na str. 153 = „... *the public interest can not be defined without taking into account the private interests of subjects ... the existence of the public interest is a matter of artificial creation ... the main goal of government is to secure a proper identity of interests between rulers ... interest is not seen as the ideal foundation of government, just the best possible*“).
- Bylo by dobré zřetelně(ji) formulovat závěr týkající se rozdílu mezi „veřejným“ a „obecným“ zájmem.
- U omezení vzniklých „v důsledku zákonné úpravy“ lze rozlišit případy, kdy se tak stane „bez dalšího“ (nezávisle na jakémkoli správním působení), a případy, kdy jde o zákonný důsledek nástupu právních účinků správního aktu (k naposled uvedeným viz na str. 42 nebo na str. 105 a 118-119); slovní spojení „vzniká ze zákona na základě rozhodnutí“ (viz rozsudek NSS č. j. 6 As 69/2013-40) zasluhuje kritické pozornosti.
- V případě podzákonných (prováděcích) právních předpisů jde spíše o předepsání formy, která neodpovídá obsahu. Některé takové právní konstrukce jsou z doby před „zavedením“ opatření obecné povahy v našem právním řádu. Ve vztahu k omezení vlastnického práva by bylo vhodné rozvést úvahy o (ne)možnosti podzákonných právních předpisů ukládat/konkretizovat povinnosti (str. 40 a 41). Srov. též na str. 48 [„vymezovat“ vs. „konkretizovat (?)].
- Otázka/problém korespondence formy a obsahu se týká i některých omezení vlastnického práva, které jsou „výsledkem“ správního aktu. Omezovaný vlastník by měl mít v řízení o vydání tohoto správního aktu postavení tzv. esenciálního účastníka (§ 27 odst. 1 správního řádu).
- Z judikatury se ukazuje, že rozdíl mezi námitkami a připomínkami uplatňovanými v tzv. řízení o návrhu opatření obecné povahy, není z hlediska ochrany práv dotčených osob (zde vlastníků) tak významný, jak se zprvu předpokládalo/zdalo.
- Některá omezení vlastnického práva nastávají i v důsledku faktického zásahu.
- Lze u všeobecně přístupných materiálních statků, které jsou za účelem veřejného užívání vlastníkem zřízeny, hovořit v pravém slova smyslu o omezení vlastnického práva? Příkladem jsou dálnice, silnice a místní komunikace.
- Poněkud překvapivou (ale osvěžující a zajímavou) odbočkou je partie o vztahu veřejného užívání a shromažďovacího práva (4.7).

- Chráněná území bylo v minulosti možné „vyhlašovat“ i formou územního rozhodnutí.
- Vznik ochranného pásma „v důsledku“ územního rozhodnutí o ochranném pásmu podle samotné obecné úpravy obsažené ve stavebním zákoně vyžaduje souhlas osob, jejichž pozemky nebo stavby mají být ochranným pásmem zasaženy [arg. § 184a odst. 1 stavebního zákona (ochranné pásmo je „opatřením“ ve smyslu tohoto ustanovení); vůči úpravě v zákoně o státní památkové péči se stavební zákon uplatní subsidiárně].
- Svěráznou formu omezení vlastnického práva podle stavebního zákona představuje zadání regulačního plánu vydávaného na žádost (§ 62 odst. 3 stavebního zákona).
- Výklad ve třetím odstavci na str. 165 mohl/měl být propojen s výkladem ve druhém a třetím odstavci na str. 167.
- U veřejnoprávní smlouvy lze teoreticky uvažovat i o sporu (§ 141 a 169 správního řádu).
- Text věnovaný ověření hypotéz formulovaných v úvodu práce mohl být zakomponován do kapitol 8. až 10. jako samostatné partie na závěr každé z nich.

Pečlivější redakci vyžadoval zejména poznámkový aparát [viz např. poznámku č. 208, kde mělo být uvedeno, že jde o ustanovení stavebního zákona; srov. duplicitní text, resp. odkaz na str. 54 a 55 (poznámky č. 229 a 237); překlep je v poznámce č. 261 (jde o jinou stranu); poznámka č. 323 (není jasné, kam odkazuje); odkazy „Hendrych, D. a kol., c. d.“ nejsou jednoznačné (v seznamu literatury jsou 2 publikace „Hendrych, D. a kol.“)]. V bazálním textu působí záhadně formulace „je vázána na existenci či případné znění obsahu té které činnosti“ na str. 48; o přenesenou působnost jde pouze u orgánů územních samosprávných celků (str. 74 a 75 a legislativní zkratka „úřad“ v zákoně o právu shromažďovacím); „vymezeným“ (?) osobám (str. 110). K požadavkům na odkazy na elektronické informační zdroje viz ČSN ISO 690.

Celkově mám za to, že předložená disertační práce splňuje požadavky kladené na práce tohoto druhu.

Rozpravu u obhajoby doporučuji zaměřit jednak na typologii správněprávních omezení vlastnického práva, jednak na rozvedení úvah o vztahu mezi omezeními traktovanými v kapitolách 4. až 7. vyplývajícími z čl. 11 odst. 3 a z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

V Praze dne 10. srpna 2020

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.