

Oponentský posudek

disertační práce Mgr. Václava Petrmichla, zpracované na téma
„Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě“

I.

Předložená disertační práce, jak je zřejmé z jejího obsahu a zaměření, dokládá ucelenější a vcelku systematický zájem autora o předmětné téma, který zdaleka nesouvisí jenom s jeho odborně studijními zájmy, ale který je podtržen, jak je zpracovateli tohoto posudku osobně známo, i bohatými praktickými poznatky a zkušenostmi autora z vlastní práce v orgánech veřejné správy, a to zejména na ústřední úrovni. Stejně tak je mi osobně známo, že autor posuzované práce ke správně-procesní problematice již delší dobu publikuje, a to zejména časopisecky. To vše svědčí o dlouhodobém a vyprofilovaném zájmu a odborné orientaci autora.

Problematika procesní úpravy ve veřejné správě patří nepochybně k trvale, resp. průběžně, aktuálním, a zasluhujícím si soustavnou pozornost. Autor práce se pro její zpracování zvolil poměrně dobře vycibřené téma „koordinovaných rozhodnutí ve veřejné správě“, nicméně jak dokládá obsah posuzované práce, její autor fakticky avizované téma výrazně modifikoval. V předložené práci autor spíše než o „koordinovaných rozhodnutích ve veřejné správě“ meritorně převážně pojednává o „závazných stanoviscích“, která lze sice vnímat jakou klíčové komponenty jedné z představitelných podskupin „koordinovaných rozhodnutí ve veřejné správě“, avšak koordinovanými rozhodnutími sama tato závazná stanoviska (snad s výjimkou tzv. koordinovaných závazných stanovisek) nejsou. Nicméně i při této silné autorské modifikaci názvově prezentovaného tématu autor k předmětu svého skutečného odborného zájmu přistoupil se zřetelem k řadě podstatných otázek, s nimiž je zpracovávaná problematika spjata. A to jak v rovině obecné právní úpravy závazných stanovisek, tak potom také (i když tady většinou jen indikativně a výběrově) v rovině některých správně-procesních úprav zvláštních. Poukázal, či poukazuje, přitom nejen na specifika obsahu a formy závazných stanovisek, ale dále také i na možnosti a meze jejich využitelnosti.

S uvedeným tématem je tak spojena řada otázek, které dosud v naší odborné literatuře nejsou, a ani také vyčerpávajícím způsobem být nemohou, uspokojivě a jednoznačně řešeny (ucelené monografické pojednání o závazných stanoviscích ve veřejné správě v naší odborné literatuře dosud chybí). To již samo o sobě vzbuzuje očekávání, které lze s obsahem zpracování a z něho předvídatelně odvoditelnými závěry spojit.

II.

Disertační práce je mimo vymezení cíle práce a výzkumné otázky, a také závěru, rozdělena do osmi obsahových částí, které jsou ještě dále vnitřně podrobněji členěny. Mimo to je práce vybavena abstraktem v české a anglické verzi, seznamem použitých

zkratek a také seznamem použitých zdrojů. Práce je taktéž vybavena rozsáhlým poznámkovým aparátem.

Celkový rozsah práce je 252 stran strojopisu.

Z pohledu systematiky a obsahové stavby disertační práce autor věnuje nejprve pozornost *Širším souvislostem koordinace rozhodovací činnosti v oblasti veřejné správy* (str. 8 - 25), dále přibližuje *Definiční znaky závazných stanovisek* (str. 26 - 65), poté pojednává *náležitostech, obsahu a vadách závazných stanovisek* (str. 66 - 86), návazně se zaměřuje na *Procesní souvislosti vydávání závazných stanovisek* (str. 87 - 115). Dále autor práce nabízí pohled na otázky *Platnosti, změn a fikce závazných stanovisek* (str. 116 - 143), poté poukazuje na problematiku *Závazných stanovisek a řešení rozporů* (str. 144 - 159), následně zařadil pasáž nazvanou *Závazná stanoviska a sekundární instituty* (str. 160 - 165), a závěrečnou obsahovou kapitolu autor zaměřil na problematiku *Přezkumu závazných stanovisek* (str. 166 - 218).

Toto členění práce (i s přihlédnutím k systematice vnitřního členění meritorních částí práce) po mém soudu vcelku zřetelně vyhovuje a odpovídá hlavnímu cíli práce, který v souladu s již zmíněným autorovým odklonem od názvově deklarovaného ústředního tématu autor na str. 6 formuluje tak, že *předkládaná práce má za cíl v širších souvislostech teoreticky rozpracovat institut závazného stanoviska a popsat principy jeho fungování v českém právním řádu, a tím i posunout stav vědeckého bádání českého správního práva*. Méně zřetelně lze potom však již seznat (v autorově podání) tzv. „výzkumnou otázku“, kterou (byť k tomu má text na str. 7 a 8 výslovně směřovat) autor nikterak zřetelně neartikuluje. Tady se ze souvislostí textu dovoditelně podává, že spíše než ve vztahu k „závazným stanoviskům“ autor „výzkumným zájmem“ míří ke „koordinaci rozhodovací činnosti“ (nicméně v dalším textu práce se po pravdě autor práce meritorně touto koordinací prakticky nezabývá, a to i přes jisté „slibné“ náznaky v její první části).

Pokud jde o *metody zpracování* posuzované disertační práce, autor postupuje převážně metodou popisu, s prvky analýzy a determinace dostupných *doktrinálních, a také judikatorních přístupů a výstupů* k dané problematice, ve spojení s připomenutím vývoje a současného stavu aktuální *právní úpravy*, včetně poukazů na vybrané poznatky z některých zahraničních úprav. To vše s tím, že cílí do jisté míry ke zobecňujícím závěrům a hodnocením, významným - z právního hlediska - jak pro stav *de lege lata*, tak také i z pohledu *de lege ferenda*. Autor sám v tomto směru potom uvádí to, že *práce nemá být sumarizovaným popisem zvláštních úprav, nekriticky přepjatým kompilátem judikatury, ani pouhou metodickou příručkou pro státní úředníky, ale uceleným doktrinálním pojednáním o problematice závazných stanovisek*.

III.

V celkovém hodnocení je nutno především konstatovat, že disertační práce se při zvoleném obsahovém zaměření vyznačuje značnou informační hodnotou. Práce, alespoň podle autorových sdělení, vychází z obrovského množství použitých pramenů. V takových případech je samozřejmě vždy otázkou, zda je pramen uváděn, či je na něj odkazováno tehdy, kdy s danou problematikou toliko souvisí, nebo proto a jen tehdy, když názory či myšlenky tam prezentované autor práce prostudoval, pečlivě uvážil, a na základě tohoto je teprve dále blíže prezentuje, analyzuje a také hodnotí.

Každopádně platí, že autor k danému tématu na základě obsáhle soustředěných údajů o souvisejících publikacích a judikatuře shrnul obrovské množství informací, které dílem reprodukuje, popisuje a dílem také hodnotí. O obsáhlosti práce s prameny ostatně

svědčí již sama skutečnost, že autor v práci na 218 stranách textu uvádí celkem 935 odkazů na použité zdroje, přičemž odhadem cca ve třetině případů jde navíc o odkazy vícenásobné.

Tato skutečnost, tj., že autor pracuje se značným množstvím pramenů a ve spojení s tím text doprovází či propojuje s četnými odkazy, se podle mého názoru přirozeně nemůže současně neodrazit i na způsobu zpracování textu. Celý text práce tak po mém soudu na čtenáře působí poněkud méně přehledně a uspořádaně, a místy se mi zdá i obtížně srozumitelný. Text je do značné míry převážně konstatační, a práce místy působí dojmem hustě seskládaných dílčích konstatací z odborné literatury a judikatury, v němž potom již nezbývá příliš prostoru na obsažnější vlastní myšlenky autora. To zejména v pasážích, kde jsou některé dílčí prosté konstatace provazovány s odkazovanými zdroji, aniž by bylo zřejmé, co k tomu dané prameny zcela konkrétně, resp. blíže, uvádí, a kde autor na příslušné prameny, což platí i pro judikaturu, odkazuje, aby podepřel svá konstatování. Aby však čtenář s průměrnými znalostmi dané problematiky textu autora plně porozuměl, musel by v některých pasážích téměř ke každému čtvrtému či pátému řádku textu vyhledat a nastudovat předmětný textový pramen či judikát. To ale na druhé straně neznamená, že by text neobsahoval cenná sdělení, ta však působí často „jednotlivostně“, což se místy odráží na sdělnosti textu jako celku.

Za daného stavu zpracování pro mě není jednoduché práci celkově zhodnotit.

Nezpochybnuji, že ústřední pozornost věnovaná „závazným stanoviskům“ je integrální součástí určitého podtypu „koordinovaných rozhodnutí ve veřejné správě“, nicméně nemohu nepoznamenat, že zvolený název (zaměření) práce se (jako meritorní) s obsahem práce, kterou její autor k posouzení předkládá, se viditelně rozchází.

Práce má přitom zcela zřetelně ambiciózní cíl, ale také současně nejasně vymezené metody zpracování, a prakticky nezřetelně artikulovanou výzkumnou otázku. Na druhé straně je tady obrovský potenciál avizovaných pramenů, kde není důvodu pochybovat, že většinu těchto pramenů autor snad fyzicky skutečně indikoval a také se seznámil s jejich doslovným obsahem, a udělal si o něm celkový názor.

Autor si vytkl za cíl *v širších souvislostech teoreticky rozpracovat institut závazného stanoviska a popsat principy jeho fungování v českém právním řádu* (ponechávám stranou heslovité poznámky o tom, že „správní řády“ naprosto náhodně vybraných zemí „něco“ k závazným stanoviskům upravují či neupravují), k čemuž celé zpracování také nepochybně směřuje. Bližší pohled na vlastní text, jak již ostatně bylo výše poznamenáno, ukazuje, že autorův přístup a pohled mohl, či měl, být celkově uspořádanější a systematictější.

Již výše bylo poznamenáno, že autor práce tuto představil jako práci o „koordinovaných rozhodnutích ve veřejné správě“, ale ve vlastním textu práce na toto v podstatě rezignoval, když celou práci koncentrovaně zaměřil na institut „závazných stanovisek“. To autor jistým způsobem „zachraňuje“ v úvodní kapitole, kde nastínil typologii koordinovaných rozhodnutí ve veřejné správě (autor zde výběrově poukazuje na některé přístupy doktríny) a dále poznamenal, že se ve své práci blíže zaměří na institut závazných stanovisek. Jisté náznaky diferenciací koordinovaných rozhodnutí lze potom seznat také i v závěrečných pasážích textu na str. 219 či 221.

Vrátíme-li se k tomu, co autor (sice nevýslovně) pojal jako meritum své práce, potom musím konstatovat, že v zásadě (byť jako souhrn jednotlivostí) autor nosné otázky představil. Učinil tak na základě značného množství adekvátních pramenů, a věcně se lze

s obsahem zpracování, a to i co do správnosti uváděných pohledů a skutečností, ztotožnit. Míra, ve které měl reprodukováný obsah zanalyzovat a zhodnotit, je do jisté míry subjektivní, a jsem přesvědčen, že autor pro toto disponuje potřebným potenciálem. Otázka, nakolik je autorův přístup vyvážený, je věcí subjektivního pohledu.

Osobně jsem toho názoru, že autor (při faktickém zaměření na „závazná stanoviska“), mohl být, vedle prezentovaných teoretických pohledů, důslednější v detailní teoreticko-právní analýze a hodnocení režimu § 149 správního řádu, a dále potom také v podrobnější analýze komparaci režimu § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona, o němž autor pojednává po mém soudu jen velmi stručně (činí tak ve spojení s přezkumem). Osobně bych dále také očekával, že vedle závazných stanovisek podmiňujících „rozhodnutí“ autor (sám avizuje pojednání o zvláštních předpisech) podrobněji pojedná o závazných stanoviscích ve vztahu k „souhlasům“ (zejména na půdorysu stavebního zákona - pomímám heslovité poznámky na str. 57), a dále pak i o jejich vztahu k OOP a VS, což sice autor činí, ale činí tak způsobem sdělení, z něhož po mém soudu není příliš zřetelná představa o autorovu pohledu na věc. I tady myslím převažuje konstatační reprodukce nad prostorem pro vlastní autorovy úvahy, argumenty, apod. Jiným z takových příkladů může být konstatování na str. 218, že autor považuje jmenovitou judikatorní linii ÚS za správnou, aniž by se však čtenář dozvěděl z jakých důvodů tak autor činí. Stejně tak si lze představit, že práce mohla obsahovat více přesvědčivých argumentů pro závěrečné shrnující konstatování na str. 219, že „Potřeba koordinace správního rozhodování v oblasti veřejné správy vzrůstá.“, či pro obdobně shrnující konstatování na str. 221, že „Koncept závazných stanovisek v kontextu veřejné správy 21. století přesahuje problematiku koordinovaného správního rozhodování v režimu 2. části SpŘ.“

Závěrečnou reflexi výzkumné otázky, pak při její nezřetelné artikulaci (jak bylo poznamenáno výše), nahrazuje obecnější shrnující závěr.

Abych předešel případným nedorozuměním, chci k dosud uvedenému výslovně zdůraznit, že u shora uváděných oponentských poznámek jde o připomínky, které, i když sice svědčí o jistých očima oponenta viděných nechtěných „autorových nahrávkách oponentovi na smeč“, mají spíše potvrdit, že oponenta posuzovaná práce zaujala, oponent práci pozorně studoval a posuzoval, a mířil k tomu, na co by se disertant měl připravit k obhajobě práce, a v jakém směru by měl text „vylepšit“ pro jistě uvažovanou monografickou publikaci tohoto zpracování.

Přes uvedené shrnuji, že práci nakonec celkově považuji za přínosnou, přičemž za její rozhodující přínos považuji, že její autor shromáždil a exaktním způsobem uspořádal úctyhodný materiál, čímž již tímto způsobem naplnil svůj záměr poskytnout *ucelené doktrinní pojednání o problematice závazných stanovisek*.

IV.

Pokud jde o formální stránku zpracování, posuzovaná disertační práce po mém soudu odpovídá obvyklým standardům. Snad jen poznamenám, že text mohl být pro lepší přehlednost častěji členěn na odstavce.

V práci jsou průběžně uváděny četné odkazy na použité prameny, způsob jejich uvádění po formální stránce odpovídá obvyklým požadavkům.

V.

Pro účely obhajoby práce výběrově navrhuji, aby autor :

- nastínil svoji bližší představu o typologii koordinovaných rozhodnutí ve veřejné správě,
- uvedl svůj názor na opodstatněnost zvláštností úpravy přezkumu závazných stanovisek v režimu § 4 stavebního zákona, a to ve srovnání s režimem § 149 správního řádu

VI.

Závěrem chci souhrnně konstatovat, že disertační práce, předložená Mgr. Václavem Petrmichlem, splnila cíl, který si autor při jejím zpracování vytkl.

Autor zpracováním disertační práce prokázal potřebné znalosti a orientaci v předmětné problematice, jakož i schopnost předmětnou materii zprostředkovat čtenáři.

Práci d o p o r u ě j i k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertační práce.

V Brně dne 27.4.2020

Prof.JUDr. Petr Průcha, CSc.
oponent