

Oponentský posudek na diplomovou práci

Diplomová práce:	Působnost obcí a krajů
Autorka (diplomantka):	Hana Havlíková
Vedoucí:	Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Oponent:	JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

I.

K předmětu a cíli práce:

Předmět práce je vymezen poměrně široce. Autorka se rozhodla pojednat komplexně o veškeré působnosti územních samosprávných celků. To předpokládá analýzu samostatné i přenesené působnosti (v rámci toho i úkolů v oblasti vrchnostenské, pečovatelské a fiskální správy), působnosti obcí (a zřejmě i městských obvodů a městských částí) i krajů. Takto snad příliš široce koncipovaná práce by měla skutečný smysl, pokud by se věnovala přednostně spíše [1] vybraným koncepčním nebo systémovým problémům zásadního významu než [2] popisu platné ústavní a zákonné úpravy. Celkové zaměření práce se však bohužel blíží spíše koncepci ad [2], nicméně je třeba spravedlivě poznamenat, že jde o popis přehledný a srozumitelný.

Ke struktuře práce:

Práce (na necelých 67 stran čistého textu) je strukturována v zásadě logicky a přehledně, nicméně do značné míry prostě kopíruje platnou zákonnou úpravu. Po úvodní kapitole autorka vcelku jasně a srozumitelně pojednala o vývoji právní úpravy veřejné správy svěřené územním samosprávným celkům na území českých zemí od roku 1848, resp. 1849, do současnosti (kapitola 2 „Vývoj územní správy“ – název asi není zcela přesný). Kapitola 3 „Působnost územních samosprávných celků“ je jádrem práce, pojednává především o charakteristice, vymezení a některých nejvýznamnějších pravomocích i úkolech v oblasti samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů. Obsah této kapitoly není bohužel výrazněji provázán s následující kapitolou 4 „Orgány územních samosprávných celků“ – což je škoda. Následuje kapitola 5 „Kontrola a dozor v oblasti samostatné a přenesené působnosti“ (spíše bych volil název: „Kontrola a dozor nad oblastmi samostatné a přenesené působnosti“). Stručné shrnutí pak autorka podává v kapitole 6 „Závěr“.

Oddíl 3.1. „Evropská charta místní samosprávy“ (str. 23-24) je zařazen mezi úvodní obecný výklad o působnosti obce na jedné straně a pojednání o vrchnostenské a fiskální správě obce a kraje (oddíl 3.2. „Dualismus práva“) na straně druhé. Toto zařazení je dosti nesystematické.

Obecné připomínky k obsahu práce:

Práce je spíše popisná. Neobsahuje hlubší analytičtější úvahy. Nezabývá se příliš zásadními problémy, které v ČR smíšený model územní správy vykonávané obcemi a kraji v uplynulém

čtvrtstoletí přinesl. Na druhou stranu je třeba uznat, že autorka porozuměla a vcelku jasně vysvětlila většinu podstatných aspektů řešeného tématu.

Dílčí připomínky k obsahu práce:

Ke str. 18-22: Autorka podává vcelku výstižnou obecnou charakteristiku věcné (samostatné i přenesené) působnosti v souvislosti s územní a osobní působností obcí a krajů. Jen, myslím, opomněla uvést, že zákonné názvy „samostatná působnost“ a „přenesená působnost“ nezahrnují jen věcnou působnost v teoretickém slova smyslu, ale též pravomoc. A že z tohoto, tj. teoretického, pohledu jde o názvy trošku zavádějící. Mohla by autorka uvést nějaký příklad?

V oddílu 3.2. „Dualismus práva“ (str. 24-25) postrádám zmínku o nevrchnostenské oblasti (části) veřejného práva. V dnešním právu bohužel již nevystačíme s rozdělením veřejné správy jen na vrchnostenskou a nevrchnostenskou, jak to koncipoval J. Hoetzel před více než 100 lety (srov. str. 25 práce).

K oddílu 3.3. „Samostatná působnost“: Autorka zde vychází z ryze pozitivistického (etatistického) vymezení samostatné působnosti, které bylo převládající především za Rakouska a za I. československé republiky. Je otázka, zda či do jaké míry odpovídá současnému ústavnímu (i mezinárodně-právnímu) pojetí, podle něhož jde o ústavně zaručené právo (zejména čl. 8 a čl. 105 odst. 1 Ústavy ČR). V právní nauce se podle toho dovozuje druhé významné – a stále více zdůrazňované – pojetí přirozenoprávní. Myslím, že autorka měla alespoň od jednoho autora toto pojetí zmínit.

Ke str. 28: Myslím, že není přesné napsat, že „obec je vždy ve smyslu personálním součástí kraje“.

Ke str. 28: Autorka správně zjistila, že vymezení samostatné působnosti obce v § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích a vymezení samostatné působnosti kraje v § 14 odst. 1 zákona o krajích se „částečně překrývají“ – což je v kontextu ústavního pravidla podle čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR jedna z nejzávažnějších vad v zákonném vymezení samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů. Autorka správně řeší tento normativní překryv ve prospěch působnosti krajů – neboť to z pohledu cit. čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR jinak řešit nelze.

K oddílu 3.3.3. „Obecně závazné vyhlášky“ (str. 31-36): Myslím, že autorka vcelku zdařile vystihla zásadní posun v názorech judikatury na vztah obecně závazné vyhlášky a zákona – vybrané nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 5/93 a sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Ke str. 33: Může obec formou obecně závazné vyhlášky upravit místní záležitosti mimo rámec zmocnění v § 10 zákona o obcích a současně mimo rámec zmocnění obsažených ve zvláštních zákonech? To je klíčová otázka pro posouzení originální, nebo naopak derivativní povahy obecně závazné vyhlášky obce.

Ke str. 34: Zde autorka opomněla speciální ústavní ustanovení, které determinuje zákonný rámec pro ukládání místních poplatků. Je jím čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Ke str. 49: Autorka píše: „Pro případy, že není zvláštním zákonem určena věcná příslušnost, rozhoduje v prvním stupni pověřený obecní úřad.“ To je ale dnes již zrušená právní norma z § 60 odst. 1 (dnes již zrušeného) zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Ke str. 50: Autorka zde píše o pravomoci Ministerstva vnitra delegovat určitou agendu obecního úřadu obce s rozšířenou působností na pověřený obecní úřad. Chybně však v této souvislosti uvádí jako formu pravomoci veřejnoprávní smlouvu, když podle § 66b odst. 3 zákona o obcích jde o rozhodnutí (jednostranný vrchnostenský akt).

K práci s prameny a citacím:

Autorka pracovala se základních (nicméně vcelku dostatečným) okruhem literatury a judikatury.

Z textu není někdy patrné, co je (ještě) parafráze textu zákona a co (již) je vlastní výklad zákonných ustanovení ze strany autorky.

Na str. 13 autorka odkazuje na dnes již zrušený katastrální zákon (od 1.1.2014 je účinný zákon č. 256/2013 Sb.). Na str. 53 odkazuje na dnes již zrušený „starý“ občanský zákoník č. 40/1964 Sb.

Na str. 20 a 21 v poznámkách pod čarou č. 23 a 24 je citován jen vedoucí autorského kolektivu kolektivního díla (D. Hendrych), nikoli jednotlivý autor (M. Kopecký). V poznámce pod čarou č. 24 chybí (zjevně nedopatřením) citace strany díla.

Shrnutí:

Práce splňuje nejnmutnější požadavky stanovené na diplomové práce. Prosím autorku, aby se při obhajobě zaměřila na otázky či výhrady, které jsem uvedl výše.

II.

Předloženou práci **doporučuji k obhajobě** a - s výhradou průběhu obhajoby – ji navrhuji klasifikovat známkou „**dobře**“.

V Praze dne 16.6.2014

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.