

Hodnocení diplomové práce „Působnost obcí a krajů“ autorky Hany Havlíkové

Posuzovaná diplomová práce o rozsahu cca 67 stran textu se měla věnovat, jak vyplývá z jejího názvu i z úvodní části (str. 3), zákonnému vymezení působnosti obcí a krajů. Z obsahu vyplývá, že autorka píše i o některých otázkách vývoje územní správy (kapitola 2), o orgánech územních samosprávných celků (kapitola 4) a o kontrole a dozoru v oblasti samostatné a přenesené působnosti (kapitola 5).

Práce působí značně popisným dojmem, jen obtížně lze nalézt náznaky vlastního přístupu autorky k řešení zadaného tématu, který by byl nad rámec pouhého konstatování vybraných ustanovení právních předpisů, některých textů z literatury či judikatury. Zarážející např. je, že mezi použitými prameny v diplomové práci k působnosti není označeno žádné rozhodnutí ze správního soudnictví.

Kapitola 2, nazvaná „Vývoj územní samosprávy“, uvádí jen útržkovitě informaci o některých pramenech úpravy územní správy, které v minulosti platily. Na str. 6 se zmiňuje např. o rámcovém říšském obecním zákoně z r. 1862 a uvádí čísla některých zemských obecních zřízení, aby pak na str. 8 nesystematicky zmínila dřívější říšský zákon obecní z r. 1859.

Na str. 6 až 8 je snad jakýsi pokus o srovnání významu § 28 českého obecního zřízení č. 7/1864 z.z. a ustanovení nyní platného obecního zřízení o samostatné působnosti. Chtěla-li se autorka odchýlit na str. 7 dole od výkladu významu prvního odstavce § 28 býv. českého obecního zřízení, jak ho chápal prof. Hoetzel ve své učebnici a rovněž i bývalý Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, měla také nějak argumentovat, což se nestalo.

Má-li oddíl 2.1.1 zmínku o okresech, myšleno zastupitelských okresech, lze vytknout, že se již v práci neobjevuje odpovídající oddíl o zemích, a ani o postavení nových okresů a zemí podle zákona o organizaci politické správy. O působnosti obcí a vyšších územních korporací po vzniku národních výborů se v oddíle věnovanému národním výborům (od str. 14) nelze dozvědět téměř nic.

Píše-li o ústavě z roku 1948 (str. 15), neuvedla autorka vymezení národních výborů jako „orgánů jednotné lidové správy“, což bylo pro jejich dobovou charakteristiku podstatné.

Formulace obsažená v oddíle 2.4 „Vývoj po roce 1990“ (lépe by bylo od roku 1990 či po roce 1989) na str. 17, že „usnesením vlády ... však došlo k ukončení činnosti národních výborů ...“ neodpovídá skutečnosti a nerespektuje tehdejší ústavní systém. Ani tento oddíl ostatně nějaký rozbor vývoje právní úpravy v oblasti působnosti územních samosprávných celků nepodává.

Kapitola 3, nazvaná „Působnost územních samosprávných celků“ (od str. 18), se nejprve zmiňuje o územní a věcné působnosti. Text není přehledný, autorka vícekrát přeskakuje ze samostatné do přenesené působnosti. Jsou zde i výrazné nepřesnosti, např. na str. 21, že prý čl. 105 Ústavy stanoví, že orgánům územní samosprávy lze svěřit výkon státní správy, stanoví-li tak zákon (čl. 105 Ústavy přitom slovo „územní“ neobsahuje). Autorka rovněž zřejmě nepostřehla ten rozdíl současného modelu, vycházejícího z tohoto článku Ústavy, oproti úpravám dřívějším (včetně té úpravy, kterou ve svém literárním díle rozebíral prof. Hoetzel), že úkoly státní správy jsou přenášeny na orgány územních samosprávných celků, ne na územní samosprávné celky jako takové.

Tvrzení, že vyjádřením čl. 4 odst. 1 Charty místní samosprávy je rozdělení územních samosprávních celků na nižší a vyšší (str. 23 a 24), je velmi problematické, když princip subsidiarity bývá vykládán z více pohledů.

Obce a kraje nejsou právními osobami soukromého práva, jak uvádí autorka na str. 25, ale nepochybně právními osobami veřejného práva (srov. např. § 20 odst. 2 NOZ, ale i Beranovu monografii o právních osobách veřejného práva, kterou autorka uvádí mezi prameny diplomové práce).

Z textu v oddíle 3.3.2 „Hospodaření“ (od str. 30), v němž autorka píše o „majetkoprávních úkonech“, plyne, že nezpracovala do textu práce změny vyvolané rekonstrukcí soukromého práva, účinnou od 1. 1. 2014. Přitom problémy jsou vyvolány např. novým pojetím neplatnosti právních jednání. Nedbalou práci s pozitivní úpravou dokumentuje i str. 54: uvádí-li autorka, že statutární orgán „popisuje v § 20 odst. 1 a 2 občanský zákoník“, již tomu tak není, neboť platný a účinný občanský zákoník upravuje v těchto ustanoveních něco jiného.

Celkově se jeví i struktura kapitoly 3. jako nevyvážená a chaotická: v oddíle 3.3 „Samostatná působnost“ se podle názvu jednotlivých dílčích pododdílů směřují bez nějakého vysvětlení otázky působnosti (hospodaření, místní poplatky, obecní policie ...) s nástroji, kterými je působnost vykonávána (obecně závazné vyhlášky) a formou rozhodování o obecních věcech (místní referendum). Nesystematicky působí i struktura oddílu 3.5 „Přenesená působnost“: 1. Obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností, 2. Nařízení, 3. Smlouvy obcí o výkonu přenesené působnosti.

Kapitola 4. „Orgány územních samosprávních celků“ začíná z nejasné příčiny formulací z (již zrušeného) občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., že jednotky územní samosprávy jsou právními osobami. Celkově není jasné, proč píše autorka v diplomové práci, jejímž předmětem má být rozbor působnosti obcí a krajů, o jejich vnitřní organizaci. Vyjmenovává-li orgány obce, které „právní řád výslovně uvádí“ (str. 53), je třeba vytknout, že opomněla § 5 odst. 3 obecního zřízení, podle něhož může být orgánem obce též komise. Jinak text této kapitoly zůstává v podstatě na úrovni přepsání zákonného textu obecního, popř. krajského zřízení o jednotlivých orgánech.

Kapitola 5. „Kontrola a dozor v oblasti samostatné a přenesené působnosti“ má ryze popisný obsah vycházející ze zákonné úpravy. Obsahuje však i nesrozumitelnou a zřejmě chybnou formulaci (str. 67), že „dozor a následné zrušení obecně závazné vyhlášky obce může být uskutečňován, i když dotčený akt byl již vykonán“ – co lze rozumět oním „aktem“ – obecně závaznou vyhláškou nebo něco jiného?? Formulace na téže str. 67, že dozor nad výkonem samostatné působnosti na úrovni krajů je koncipován obdobně jako u obcí s tím, že jsou zde určeny jiné orgány provádějící dozor (dle autorky věcně příslušné ministerstvo nebo jiný věcně příslušný ústřední správní úřad), neodpovídá § 81 a 82 krajského zřízení, dle nichž je orgánem tohoto dozoru Ministerstvo vnitra, tedy „obdobně jako u obcí“.

Výhrady k práci lze mít nejen obsahové, když práce je v podstatě jen popisná, útržkovitá, navíc s více nepřesnostmi, ale i formální, když vlastnímu zadanému tématu o působnosti obcí a krajů je věnován malý počet normostran požadovaný pro tento druh kvalifikační práce.

Diplomantka práci před jejím předložením nekonzultovala se mnou jako určeným vedoucím práce.

Na základě předložené diplomové práce předběžně navrhuji hodnocení diplomantky „**neprospěla**“.

Doporučuji autorce, aby se při ústní obhajobě zaměřila na ty kritické poznámky, které jsou obsaženy v tomto posudku.

V Praze dne 18. září 2014

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí diplomové práce