

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Katedra správního práva

Posudek oponenta diplomové práce

Název práce: Soudní přezkum opatření obecné povahy
Diplomant/ka: Mgr. Radka F r á n o v á
Autor posudku: JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.

1. Zadání a cíl práce:

Za cíl své práce si diplomantka stanovila zhodnotit, zda novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb. odstranila nejasnosti a nedostatky v soudním přezkumu opatření obecné povahy nebo zda naopak vnesla do tohoto řízení zmatky a učinila je dokonce protiústavním (str. 1).

2. Obsahové zpracování práce (včetně systematického uspořádání, proporcionality a práce s právní úpravou, odbornou literaturou a judikaturou):

Posuzovaná práce se člení na kapitoly o formách činnosti veřejné správy, o opatření obecné povahy jako takovém a o soudním přezkumu opatření obecné povahy do 31. 12. 2011 a od 1. 1. 2012. Vlastním kapitolám předchází úvod, po nich následuje závěr.

Třeba předeslat, že diplomantka přistoupila k zvolenému tématu s chutí, poučeně a tvořivě.

Kapitola „*Formy činnosti veřejné správy*“ (str. 3-11) v souladu s úmyslem autorky vytvořila předpoklady pro vymezování pojmu opatření obecné povahy. Ke str. 7-8 podotýkám, že na rozdíl od diplomantky považuji za základní dichotomii právní předpisy – vnitřní předpisy. Statutární předpisy nepochybně jsou normotvorbou samosprávy, avšak v naznačeném směru podle mého názoru náležejí buď mezi právní předpisy (viz např. § 12 obecního zřízení), anebo mezi vnitřní předpisy. Názor na str. 9 v odst. 2 mám za příliš kategorický („... *konkrétní správní akty bezprostředně zasahují do práv a svobod jmenovitě v nich určených osob. Vůči ostatním adresátům veřejné správy právní účinky nevyvolávají.*“). Ohledně následků (závaznosti) správních aktů je podle mého názoru na místě vycházet z § 73 odst. 2 správního řádu.

Kapitola „*Opatření obecné povahy*“ (str. 12-34) je vhodně členěna na důvody zavedení tohoto institutu, jeho pojmové vymezení, výhody i nevýhody formálního a materiálního pojetí opatření obecné povahy, postup vedoucí k jeho vydání, jeho přezkum podle správního řádu a zvláštním úpravám opatření obecné povahy. Ke str. 12 odst. 2 poznamenávám, že podle mne ze zákona č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě, neplyne, že opatření bylo aktem konstitutivním a rozhodnutí aktem deklaratorním. Na str. 30-32 jsou prezentovány názory na přezkum rozhodnutí (či „rozhodnutí“) o námitkách správním orgánem. Názor Průchův bych pokládal za akceptovatelný jen tehdy, kdyby se podařilo vyvrátit promyšlenou argumentaci Vedralovu (viz Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 1364 a násl.).

Kapitola „*Soudní přezkum opatření obecné povahy před 1. lednem 2012*“ (s. 35-54), první ze stěžejních částí práce, se právem zabývá zejména tím, co z původní právní úpravy přežilo. Ke str. 52 odst. 2 podotýkám, že z důvodu bezpředmětnosti by nebylo řízení zastavováno, nýbrž by byl návrh odmítán [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Na str. 53-54 jsou shrnuty názory na soudní přezkum rozhodnutí (či „rozhodnutí“) o námitkách. Není jednoduché si představit, že někdo by mohl být na svých právech zkrácen rozhodnutím o námitkách a nikoli i opatřením obecné povahy. Potíže tu působí také to, že lhůta pro podání návrhu podle § 101a a násl. je výrazně jiná než lhůta pro podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. Odlišné jsou rovněž lhůty pro rozhodnutí soudu. V praxi jsem se zatím setkal s tím, že byly současně podány návrh i žaloba (odůvodněné stejně), a to z důvodů procesní opatrnosti. Potřeboval bych více argumentů, abych mohl shledat předestřené rozdělení soudní ochrany smysluplným.

Kapitola „*Soudní přezkum opatření obecné povahy po 1. lednu 2012*“ (s. 55-77), druhá ze stěžejních částí práce, poučeně pojednává především o tom, co do tohoto přezkumu vnesla změněná a doplněná právní úprava. Ze zpracovávané látky *de lege lata* není podle mého soudu nic podstatného opomenuto. Problémy jsou nejen registrovány (i to je ovšem záslužné), ale k některým z nich je předestřeno také vlastní stanovisko. Ke str. 61-62 mohu toliko dodat, že ani jednomu z řešení vyloučení § 34 odst. 4 s. ř. s. nelze jednoznačně přitakat. Jelikož ovšem krajský soud zřejmě nebude chtít riskovat, že jeho rozhodnutí padne pouze kvůli odlišnému názoru Nejvyššího správního soudu na osobu zúčastněnou na řízení, bude asi preferovat druhou z nabízejících se variant. Na str. 63-67 je rozebrána lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Je správné, že autorka zaregistrovala průlomové usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36. I mně je řešení tam uvedené sympatické. Myslím si však, že je už přesahem moci soudní do moci zákonodárné. Nelze nevidět, že v našem právním prostředí se jednou nestanoví žádná lhůta a pak se stanoví lhůta tříletá nebo může některý opomenutý účastník řízení brojit proti rozhodnutí správního orgánu napřed kdykoliv (správní řád z roku 1967) a potom maximálně do jednoho roku (§ 84 správního řádu z roku 2004). Aby si člověk i k tak vcelku jednoduché otázce, jakou je (by mělo být) stanovení lhůty k podání návrhu, nevystačil se zákonem a musel studovat judikaturu, je už požadavek těžko skousnutelný.

3. Formální úroveň práce (včetně práce s citacemi a poznámkovým aparátem):

Diplomantka shromáždila řadu poznatků z odborné literatury a ze soudní praxe. Práce s citacemi a poznámkovým aparátem koresponduje s požadavky kladenými na diplomové práce. Autorčin vlastní text a informace převzaté ze zdrojů lze bez větších obtíží rozlišit.

Diplomová práce se vyznačuje značnou přehledností. Formální stránka práce má velice solidní úroveň. Autorčin styl je přiměřený, text se příjemně čte, jeho strukturování je logické. Pravopis a morfologie jsou patřičně zvládnuty.

Z marginálií by se snad dalo požadovat uvádění data vydání rozhodnutí soudu i v poznámkách pod čarou a psaní zákonných ustanovení standardním způsobem (tj. ne §172, nýbrž § 172).

4. Celkové hodnocení práce (včetně naplnění zadání a cíle práce):

Předložená diplomová práce představuje velmi kvalitní kvalifikační práci.

Ke zpracování zvoleného tématu přistoupila diplomantka po shromáždění odpovědně vybraného portfolia informačních zdrojů. S jejich podněty pracuje a vyrovnává se; v diplomové práci se přiměřeně uplatňuje autorčina tvořivost a analytické schopnosti. Výše jsem k posuzovanému textu učinil několik poznámek, žádné skutečné výtky k předložené práci ovšem nemám.

V závěru práce (str. 78-81) jsou shrnuta zjištění, k nimž autorka při zpracovávání svého tématu došla. S většinou autorčiných názorů souhlasím, zbytek jsem bez problémů schopen akceptovat. Velmi vítám rovněž její otevřený pohled na právní úpravu („*právní úprava ... se nemusí nacházet v konečné podobě*“) i soudní praxi („*Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ... budou rozvíjet dosavadní judikaturu ... a v neposlední řadě budou podávat výklad nově přijatých právních předpisů upravujících opatření obecné povahy.*“). Za dosud chabě řešenou považuji např. otázku zrušení části opatření obecné povahy. Není jistě sporu o tom, že je zde třeba posuzovat, zda nenapadená část je schopná samostatně existovat a zda to charakter napadeného opatření obecné povahy umožňuje, jde mi však o konkrétní požadavky na formulaci návrhového petitu a výroku rozsudku při rušení jen některé části např. územního plánu tak, aby výsledek byl současně stručný i jednoznačný. V tomto ohledu se nemohu zbavit dojmu (a kdyby to byl jenom dojem) značné rozkolísanosti dosavadní praxe.

Zmíněná samostatnost a tvořivost autorčina přístupu ke zvolenému tématu si zaslouží zvláštního ocenění. Diplomantka nejen v potřebném rozsahu posoudila tzv. velkou novelu soudního řádu správního, ale i v patřičné hloubce probírala nesnadnou problematiku opatření obecné povahy *in toto*. Cíl a záměr diplomové práce tudíž byl adekvátně naplněn.

5. Otázky a připomínky doporučené k rozpravě při obhajobě:

V rámci obhajoby diplomové práce bychom se mohli zaměřit také na zvláštní úpravy procesu vydávání opatření obecné povahy.

V Plzni dne 6. 5. 2017

Podpis autora posudku