

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Katedra správního práva

Posudek oponenta diplomové práce

Název práce: Právní normotvorba v oblasti státní správy
Diplomant/ka: Vojtěch Š v á b
Autor posudku: JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.

1. Zadání a cíl práce:

Diplomant si zformuloval dva cíle: uvést souhrnně potřebné informace k jednotlivým odvětvím tohoto tématu na jednom místě a rozebrat problematiku interních předpisů.

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

Posuzovaná práce se člení na kapitoly o obecných pojmech (9 $\frac{1}{6}$ s.), o přípravě a tvorbě podzákoných prováděcích právních předpisů (1 $\frac{1}{2}$ s.), o legislativní činnosti vlády (5 $\frac{1}{2}$ s.), o legislativní činnosti ministerstev a jiných správních úřadů (13 s.), o právních předpisech samosprávy (16 s.) a o interních předpisech (4 $\frac{1}{3}$ s.). Před nimi je úvod (2 s.), za nimi závěr (1 $\frac{1}{2}$ s.). Na této úrovni pohledu se předložená práce zdát být doporučení.

Oceňuji, že diplomant upozornil na relativně nevelký podíl nařízení vlády na celkovém počtu podzákoných právních předpisů (ke str. 20) a že se chopil relevance interních předpisů pro státní správu, i když to učinil způsobem, s nímž nesouhlasím (viz níže).

Mezi víceméně drobnosti, které se ne zcela zdařily, bych zařadil např. to, že vymezení některých pojmů je otázkou podstatně složitější [ke str. 3-12], a to, že ne vždy je pouze na vůli subjektu veřejné správy, vydá-li statutární předpis (srov. § 17 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů) [ke str. 11], jakož i to, že jde-li o citaci zákona nebo jeho neškodnou parafrázi, měli bychom odkazovat na zákon samotný, ne na odbornou literaturu [více příkladů].

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

Formální stránka práce má vcelku standardní úroveň. V dikci práce se relativně hojně zrcadlí exploatované zdroje.

Diplomová práce je přijatelně přehledná. Poznámkový aparát jako takový koresponduje s požadavky na kvalifikační práce tohoto druhu. Seznam použitých zdrojů má aktuálně požadovanou úroveň. Nabízí se však otázka, zda nechybějí další zdroje a zda stávající zdroje byly optimálně využity.

Pravopisná stránka práce se mi jeví jako u současných diplomových prací obvyklá.

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

Autor práce se ujal tématu, které je – ke škodě věci – poněkud opomíjeno.

V závěru práce se dochází k přesvědčení, že jsou v ní obsaženy informace o prováděcích právních předpisech v oblasti státní správy, tj. o nařízení vlády, vyhláškách ministerstev a jiných správních úřadů a nařízeních územních samosprávných celků, stejně jako o obecně závazných vyhláškách, které jsou územně samosprávnými celky vydávány v rámci samostatné působnosti. K tomu je podle mého názoru třeba vzít v potaz, co má být jádrem zpracování takového tématu a co by mělo být pouze materií s tím související. Mám za to, že práce na tématu „Právní normotvorba v oblasti státní správy“ se měla soustředit na podzákoné právní předpisy vydávané státní správou. Za toliko související okruhy pokládám přípravu návrhů zákonů státní správou a vyjadřování se vlády k návrhům zákonů, jež zpracoval někdo jiný, jakož i obecně závazné vyhlášky obcí a krajů. Z tohoto hlediska se mi jeví, že předložená práce je na úkor zásadních partií poněkud vychýlena ve prospěch věcí s nimi jen souvisejících. Logickým důsledkem – při rozsahu práce – je pak to, že u podzákoných právních předpisů vydávaných státní správou se dosti ulpívá na povrchu. Autor práce se přidržuje běžné literatury oboru (a legislativních pravidel), stranou vesměs ponechává další doktrínu i právní praxi. Z posuzované práce jsem se vlastně nedozvěděl, jak se prezentované postuláty skutečně uplatňují v právní normotvorbě státní správy. A to vše mi připadá jako zčásti promarněná příležitost.

V závěru práce dospěl její autor dále k tomu, že navzdory zažitým názorům mohou být interní předpisy za určitých okolností považovány za prameny práva a je tak možné prohlásit je v daných situacích za obecně závazné. K tomu uvádím, že i podle mne mají vnitřní předpisy pro oblast veřejné správy značnou důležitost, s diplomantovou charakteristikou – byť některých – interních předpisů však nemohu souhlasit. Z citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, a ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251 (publikovaných pod č. 605/2005 a 1383/2007 Sb. NSS), podle mého názoru plyne především to, že dotčená osoba může být na svých právech zkrácena postupem správního orgánu rozporným nejen s právními předpisy, ale – za určitých podmínek – i s vnitřními předpisy. Základní podmínky tu spočívají v tom, že na základě interního předpisu se vytvoří správní praxe a odchýlení se od ní dosáhne intenzity libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (zapovězených Ústavou). To však podle mne ještě neopravňuje k závěru, že některé vnitřní předpisy možno považovat za pramen práva a prohlásit za obecně závazné. Chce-li diplomant na takovémto svém stanovisku setrvávat (a připouštím, že v případě těch ustanovení interních předpisů, která *de facto* suplují nedostatečnou právní úpravu, to může být svůdné), bude muset předložit přesvědčivější argumentaci. Za cenné tak mám zejména to, že autor práce docenil důležitost vnitřních předpisů pro vykonavatele veřejné správy a vlastně i pro její adresáty.

Lze tudíž konstatovat, že na zvolené téma sepsal diplomant práci kvalifikační; na rozdíl od něj si však nemyslím, že stanovené cíle naplnil, mám za to, že se jim toliko přiblížil.

5. Doporučení práce k obhajobě (zda se práce doporučuje či nedoporučuje k obhajobě):

Vzhledem k výše uvedenému doporučuji předloženou diplomovou práci k obhajobě.

6. Otázky a připomínky doporučené k rozpravě při obhajobě:

V průběhu obhajoby by diplomant měl zaujmout stanovisko k těm zásadnějším z výše uvedených připomínek.

Kromě toho bychom se při obhajobě mohli věnovat také tomu, zda tu jsou i případy, kdy ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy překročily limity stanovené v čl. 79 odst. 3 Ústavy, a zda zde existuje právní argumentace pro to, aby v nějaké budoucnosti eventuálně bylo naplněno ustanovení čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy.

V Plzni dne 12. 5. 2013



Podpis autora posudku