

OPONENTSKÝ POSUDEK RIGORÓZNÍ PRÁCE

Název práce: *Postavení územní samosprávy v územním plánování*

Autor: Mgr. Jan Bidmon

Oponent: JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

katedra správního práva Právnické fakulty ZČU v Plzni

Předmětem tohoto posudku je rigorózní práce Mgr. Jana Bidmona zpracovaná na téma „Postavení územní samosprávy v územním plánování“ a předložená na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci v roce 2021.

Téma a cíl práce

Předložená práce se věnuje poměrně originálnímu tématu vztahu územní samosprávy a problematiky územního plánování. Jakkoliv jsou obě části tohoto tématu již materiemi samostatně v akademických kvalifikačních pracích opakovaně zpracovány, o jejich vzájemné souvztažnosti a ideových či právních propojeních to již bez dalšího konstatovat nelze. To z výběru, resp. formulace tématu činí do značné míry originální počín a legitimní předmět zpracování na úrovni rigorózní práce.

Předmětem a cílem práce byla „...analýza vybraných otázek týkajících se provedení práva na územní samosprávu v právní úpravě územního plánování a kompetencí ÚSC v tomto procesu“, resp. zaměření se na „...územní plánování prizmatem práva na územní samosprávu jako standardu, ke kterému je v našem právním řádu přistupováno jako k právnímu principu.“ (str. 7). I zde jde o cíl původní, zajímavý a v neposlední řadě též nemálo ambiciózní. Propojuje v sobě totiž dvě oblasti správního práva (a veřejné správy), které spolu sice imanentně souvisejí, nejsou však ani zdaleka vždy, jak již bylo zmíněno výše, nazírány ve vzájemných souvislostech. Zatímco územní samospráva bývá chápána buď jako ryze teoretická materie (případně s historicko-politologickým přesahem) nebo eventuálně jako determinační rámec pro úvahy o mezích kompetencí územních samosprávních celků (tedy takřkajíc „co obce a kraje mohou a nemohou“), je (veřejné) stavební právo, resp. právo územního plánování zpravidla nazíráno přísně technicistně, a to ať již jde o extralegální podmínky a pravidla územního plánování, anebo o právní otázky s nimi spojené. Jen zřídka jsou však tyto dvě oblasti posuzovány „ve vzájemných souvislostech“, jak zní hojně užívaná právní floskule, a je tak nutno ocenit, že si rigorosant zvolil právě takové téma a vytkl právě takový cíl.

Za účelem jeho naplnění si stanovil 5 dílčích výzkumných otázek (str. 9) doplněných adekvátními hypotézami. Výzkumné otázky i formulované hypotézy odpovídají tematickému vymezení rigorózní práce, jejímu předmětu i stanovenému cíli.

Struktura a obsah práce

Práce je rozdělena do čtyř základních kapitol uvozených nečíslovaným úvodem a zakončených nečíslovaným závěrem. Autor ve svém výkladu postupuje od vymezení základních pojmů územní samosprávy a územního plánování přes otázku propojení decentralizované veřejné správy (územní samosprávy) a územního plánování, aby se v klíčových dvou kapitolách věnoval jak formám a limitům výkonu samostatné působnosti v rámci územního plánování, tak i přezkumu územně-plánovací dokumentace a kritériím možných zásahů státu do sféry územní samosprávy.

Struktura práce je přehledná a logická, a odpovídá jak stanovenému tématu, tak cíli, k němuž výklad směřuje. Práce by podle mého názoru nemusela obsahovat „pře(d)vyprávěný obsah“, ve kterém je čtenáři „prozrazeno“, jak jednotlivé části práce vypadají (str. 10 a 11), ale to je do určité míry subjektivní autorskou licenci rigorosanta. Za drobnou strukturální asystematičnost by také mohlo být považováno vyčlenění subkapitoly č. 4.3.1, na kterou již nenavazuje žádná podkapitola č. 4.3.2 (a případně další), což ji fakticky činí nadbytečnou coby samostatně vymezenou pasáž práce.

Po obsahové stránce práce prakticky bezvýhradně odpovídá úrovni běžně očekávané a požadované od právnických rigorózních prací. Text je psán se zjevnou znalostí zpracovávané materie, ne nekriticky rozebírá dílčí aspekty zvoleného tématu a systematicky vyplňuje zvolený tematický rámec práce jednotlivými – obrazně řečeno – dílky odborné skládky. Analytické části jsou vhodně doplňovány deskriptivními pasážemi, v nichž se sice autorovi na některých místech nedaří vyhnout se opakování notorií (nebo věcí běžně známých přinejmenším v zainteresované veřejnosti), prakticky vždy tak však činí především z metodických či didaktických důvodů a v zájmu zachování kontinuity a homogenity svého výkladu. Práci by sice někdy „slušela“ vyšší míra zapojení obecné správní teorie (například na str. 31 by jistě stálo za to rozlišovat „státní dozor“ coby pozitivněprávní pojem a „správní dozor“ jako doktrinální kategorii, případně na str. 34 by měl autor jen s nejvyšší opatrností užívat pojmy jako „mimořádný“, aniž by toto adjektivum, které má v právu jasný význam, blíže vysvětlil atp.), rozhodně však nejde o určující a dominantní znak předloženého textu.

Zatímco první části práce je třeba vnímat jako (záměrně) uvozující a umožňující čtenáři hladký „vstup do tématu“, jsou zejména třetí a čtvrtá část pomyslnými vrcholy, v nichž se střetávají vektory práva na územní samosprávu z jedné strany a územního plánování ze strany druhé. Zde rigorosant kontextuálně rozebírá a analyzuje charakteristiku a proces územního plánování na pozadí teoretické i pozitivněprávní povahy práva na územní samosprávu (viz třeba jeho názory a hodnocení na str. 61 a 64). Neomezuje se přitom toliko na holé konstatování faktů (a už vůbec ne na „převyprávění“ již řečeného), ale s oporou judikatury, teoretických prací a článků z odborných periodik předkládá čtenáři komplexní a ucelený pohled na středobod svého bádání. Především zde se autorovi podařilo nejen naplnit cíl, který

si stanovil, ale též odpovědět na výzkumné otázky, resp. ověřit si formulované hypotézy. To platí i přesto, že se tak stalo nestejnoměrně v tom smyslu, že ne každé z nich je v práci věnována stejná míra pozornosti a hloubky záběru; to by však nemělo být apriori považováno za chybu, jako spíše za průvodní jev vycházející z rozdílné důležitosti jednotlivých hypotéz.

Pokud se v práci objevují obsahové nedostatky, jsou zpravidla jen marginální povahy. Čtenář občas narazí například na překlepy („*principe*“ na str. 62, „*nelze opomenut skutečnost*“ na str. 63, „*uÚS*“ a „*sp. zn. II. ÚS 2200/15*“ na str. 76 atp.), z nichž některé ve svých důsledcích jsou již za hranou pravopisné správnosti („*Univerzita palackého v Olomouci*“ na str. 20, chybný přechodník „*zahrnujíc*“ na str. 22 atp.), jiné však mohou i pobavit, a to ať už se jedná o test hodnotitelovy pozornosti, či třeba v textu rafinovaně skrytá Easter eggs. Například na str. 18 a 35 si podle rigorosanta některé záležitosti „*zasouloží* vynětí z působení ústřední moci“ (jde o citaci nálezu ÚS, ve kterém však – dle NALUSu ani ASPI – tento překlep není), případně na str. 31 označuje rigorosant Ústav územního rozvoje v Brně za „*organizační služku státu*“ (přičemž stranou raději ponechme otázku obsahové správnosti tohoto překlepu).

Jen výjimečně se pak v práci objevují tvrzení na hraně (či dokonce za hranou) obsahové správnosti či srozumitelnosti – například na str. 44 autor hovoří o „*zákonné formě OZV*“, kdy má patrně na mysli „zákonem předepsanou formu OZV“, což je však zjevně podstatný rozdíl. Nesprávný pojem „*územně samosprávný celek*“, který se v textu také objevuje, se dnes bohužel někdy vyskytuje i v judikatuře či dokonce publikovaných odborných textech.

Formální náležitosti

Z hlediska formálních náležitostí práce v zásadě naplňuje požadované parametry.

Jako negativum nicméně hodnotím poměrně neurčité odkazy na použité prameny, které často zahrnují rozsah mnoha stran zdrojového textu („s. 98-104“, „s. 99-106“, „s. 321-334“ atp.), což klade na případné ověření tvrzených skutečností výrazně zvýšené nároky (přestože by mělo být primárně v zájmu autora, aby jeho tvrzení byla co nejsnáze ověřitelná, a tedy sám by měl ve vlastním zájmu odkazovat na své prameny co nejpresněji).

Stejně tak mám za to, že použití zkrácených citačních forem má daleko k ideálu. Například na str. 29 autor v poznámkách pod čarou č. 134, 138, 146, 158 a 169 odkazuje na dílo označené jako „*PRŮCHA, KLIKOVÁ: Veřejné stavební právo...*“, aniž by však bylo jasné, zda jde o knihu uvedenou v poznámce pod čarou č. 3, nebo o knihu z poznámky pod čarou č. 115. Jedná se o dvě vydání téže publikace, přičemž již důvodnost (nezbytnost) samotného použití více vydání téhož díla by měla z práce zřetelně vyplývat, což se však v tomto případě neděje. Pro práci je na první pohled typické výrazně vysoké množství poznámek pod čarou (kterých je celkem 462 na 82 stran textu, což je průměrně téměř 6 poznámek na stranu), které na řadě míst tvoří až samostatný paralelní text, jež je třeba při čtení sledovat. Řada těchto poznámek se navíc zdá být nadbytečná – byť toto může být otázkou subjektivního nazírání, zůstává

objektivní skutečností, že se poznámky mnohdy opakují (viz například prakticky totožné poznámky č. 377 na str. 64, č. 417 na str. 70 a č. 440 na str. 74). Totéž pak platí i pro některé přímé citace – viz například prakticky totožné citace nálezu Pl. ÚS 34/02 na str. 18 a str. 35 atp.

Čtenářský komfort bohužel nijak nezvyšuje ani mimořádně vysoká hustota používaných zkratk. To je do určité míry pochopitelné, a vychází to ze zvyklostí zpracovávané materie, když je však někde třeba jen jedna jediná věta bez zkratky (například na str. 47), nejde o nijak příjemné čtení. K tomu by stejně tak přispělo i mnohem důslednější členění mnohdy rozsáhlých bloků textu na kratší a tematicky homogennější odstavce (např. str. 18, 19, 31, 39, 49, 52, 81, ale i mnohde jinde).

Závěr

Předloženou rigorózní práci lze hodnotit veskrze pozitivně. Navzdory některým drobnějším nedostatkům, jimž se však u podobně rozsáhlého textu prakticky nikdy nelze zcela vyhnout, mám za to, že se rigorozantovi podařilo dosáhnout nemálo ambiciózního cíle, který si stanovil, a podařilo se mu vytvořit originální a zajímavou správněprávní studii naplňující prakticky všechny požadavky kladené na rigorózní práce předkládané na právnických fakultách. Proto předloženou práci **DOPORUČUJI** k obhajobě.

V rámci ústní části obhajoby navrhuji – kromě případných reakcí na některé z poznámek obsažených výše – zabývat se některou z následujících otázek:

Ke str. 60 – Do jaké míry (či zda vůbec) jsou zastupitelstva obcí a krajů v rámci územního plánování – ale nejen v něm – vázána základními zásadami činnosti správních orgánů podle části první správního řádu?

Ke str. 62 – V práci se uvádí: „*Lze si jen těžko představit, že na úkor „principu zákonnosti“ se v konkrétním případě prosadí některý jiný právní princip, který legitimizuje nezákonnost aktu veřejné moci.*“ – nemohl by takovýmto principem být třeba princip ochrany práv nabytých v dobré víře na základě nezákonného aktu veřejné moci (viz třeba přezkumné řízení)?

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

V Plzni dne 15. září 2021