

## OPONENTSKÝ POSUDEK

Jméno disertanta:	Mgr. Pavel Kozelka
Téma práce:	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu
Rozsah práce:	237 s. vlastního textu
Datum odevzdání práce:	21. 2. 2022

### 1. Aktuálnost (novost) tématu

Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu lze označit za tradiční institut českého správního soudnictví. Autor však téma zpracoval s odstupem téměř 20 let od přijetí soudního řádu správního při zohlednění aktuálních problémů. Ty se disertant snažil identifikovat, popsat a předložil návrhy jejich řešení. Práci lze proto považovat za aktuální.

### 2. Náročnost tématu na teoretické znalosti, vstupní údaje a jejich zpracování a použité metody

Pro řádné zpracování tématu je třeba znát nejen právní úpravu, ale také její uplatňování v praxi (znalost judikatury) a teoretické základy institutu. Vše z toho disertant v rozsahu nezbytném pro zpracování práce prokázal.

### 3. Formální a systematické členění práce

Disertační práce má celkem 8 částí – úvod; cíl práce; správní soudnictví a jeho východiska; současná úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; komparativní modely správního soudnictví; výsledky práce; diskuse; závěr.

Zvolené členění práce má svou vnitřní logiku, ačkoliv se v něm zrcadlí svébytný přístup disertanta. Jádro práce představuje kapitola 4. Kapitola 3 mohla být (jak po obsahové, tak po formální stránce) po mém soudu důsledněji provázána s tématem práce, respektive se 4. kapitolou.

Lze souhlasit s autorem (s. 12), že při zpracování byly použity metody: analýza, syntéza, deskripce a klasifikace. Ke komparativní metodě je třeba uvést, že tato nikdy nemůže být samoúčelná a její použití má svá pravidla. „Komparativní“ kapitolu 5 tak lze považovat spíše za stručný popis tří zvolených zahraničních úprav, které nejsou popsány ani shodnou metodou [v případě Francie (s. 224-228 se autor zaměřuje pouze na historický vývoj a organizaci)]. Metodologicky pak ne zcela koncepčně (s ohledem na zařazení kapitoly 5, která by tento účel měla zřejmě plnit) působí „komparativní“ odkazy, které se nepravdělně objevují v celém textu. Kladně je však třeba hodnotit, že se autor v zahraničních úpravách snaží nalézt inspiraci pro úvahy *de lege ferenda* (k čemu právě srovnávací metoda má mimo jiné sloužit), ačkoliv to neplatí pro případ Francie, u níž vyvstává otázka, proč tedy byla část o ní pojednávající do práce zařazena.

Z práce není zcela jasný důvod oddělení 6. a 7. kapitoly, které bylo s ohledem na převažující duplicitu jejich obsahu vhodnější spojit. Kapitole 4.7.3 (s. 142-147) je věnováno příliš prostoru vzhledem k tomu, že se týká obsoletního ustanovení (č. 2837/2013 Sb. NSS); výklad o nicotnosti rozhodnutí měl být zařazen na jiné místo.

#### 4. Vyjádření k práci

Práci přes uvedené výhrady (které z povahy věci v posudku oponenta musí být obsaženy) považuji za obstojnou analýzu vybraného právního institutu. Disertant na dobré úrovni se znalostí literatury a judikatury popisuje základní elementy právní úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a činí zásadně korektní závěry. Nedostatečná hloubka analýzy některých dílčích institutů a z ní vyplývající (některé) nesprávné či přinejmenším diskutabilní závěry kvalitu práce v jejím souhrnu nemění. Jsem si totiž vědom, že důraz na ten či onen dílčí institut je také otázkou svébytného přístupu, projektu práce či preferencí autora.

#### 5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Autor za cíl práce označuje provedení rozboru podstatných institutů řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, posouzení její „dostatečnosti“ (s ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv) a navržení možností změn právní úpravy (s. 12). Tyto cíle práce je možné považovat za splněné.
Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení práce z hlediska plagiátorství	V tomto ohledu nejsou známy žádné nedostatky. Autor předložil příslib publikace práce.
Logická stavba práce	Jak je výše uvedeno, členění práce má svou logiku, ačkoliv části, které přímo nesouvisejí s tématem, měly být lépe s „jádreem“ práce (kapitolou 4) provázány.
Práce se zdroji (využití cizojazyčných zdrojů) včetně citací	Autor pracoval s dostatečným množstvím relevantních zdrojů, a to s vnitrostátní literaturou a judikaturou. S ohledem na „domácí“ povahu tématu malé využití cizojazyčných zdrojů není na překážku.
Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Hloubka provedené analýzy je ve svém souhrnu a při celkovém posouzení práce dostatečná.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	V tomto ohledu nemám výraznější připomínky. Doplnění textu o tabulky s relevantními statistickými údaji považuji za přínosné.
Jazyková a stylistická úroveň	Práce je napsána po jazykové stránce na obstojné úrovni. Vhodná by však byla důkladnější redakce citací a poznámek pod čarou, jejich sjednocení a standardní forma.

#### 6. Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě

##### Dílčí připomínky k práci:

V kapitole týkající se pojmu a funkce správního soudnictví (s. 15-17), v níž vychází (nadto výběrově) pouze z domácích autorů, se disertant nezabývá otázkou, zda české správní soudnictví je primárně institutem vnější kontroly veřejné správy (např. *Mikule*), nebo institutem ochrany subjektivních práv jednotlivců (např. *Zoulik*).

Na předlitavský model správního soudnictví (disertantem v předložené práci nedostatečně popsany) v meziválečném období navázalo nejen Československo a Rakousko (s. 19), ale také

Polsko či Jugoslávie. Odkladný účinek mohl stěžovatel podle říjnového zákona (§ 17) žádat u správního úřadu (s. 22). Uložit pokutu pro případ svévolného podání stížnosti (s. 25-26) umožňoval už v původním znění říjnový zákon (§ 41). O stížnostech občanů proti porušení ústavou zaručených politických práv (s. 26) mohl čsl. NSS rozhodovat již podle listopadového zákona z r. 1918. Tvrzení o omezení působnosti NSS v r. 1939 na „území dnešní České republiky“ (s. 26) není přesné. Autor píše, že principy meziválečného čsl. správního soudnictví jsou použitelné i pro současnou úpravu (s. 24), ačkoliv tyto zásady opět dostatečně nepředstavil. Tvrzení, že pro řízení podle páté části OSŘ platila „subsidiární úprava“ OSŘ, respektive úprava OSŘ „pro civilní řízení“ (s. 30) nejsou přesná, neboť tato úprava byla právě v OSŘ obsažena. Podle § 250j OSŘ nebyl (s. 32) přípustný opravný prostředek.

Kapitola o pramenech práva (s. 37-41) je příliš popisná a stran ústavních základů bez hlubší analýzy a závěrů. Ačkoliv autor akcentuje význam Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nereflkuje význam práva EU, zejména Listiny základních práv EU (čl. 47), byť i toto ustanovení sám zmiňuje (s. 126). Listina základních práv EU (a obecně právo EU) má přitom zejména v posledních letech na správní soudnictví (včetně žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) významný dopad. Listina základních práv a svobod není usnesením předsednictva ČNR (s. 37), neboť tím byla pouze vyhlášena. Ve výčtu pramenů (s. 38 an.) chybí například OSŘ, zákon o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství, vyhláška o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, zákon o krajském referendu, volební zákony, zákon o právu shromažďovacím; zvláštní úprava obsažená v ZPC (zák. č. 326/1999 Sb.) je popsána neúplně; naopak věci porušení povinnosti veřejných funkcionářů správní soudy nerozhodují.

Kapitola 3.7 (s. 41-43) vůbec nepojednává o organizaci českého správního soudnictví. Výčet pravomoci soudů ve správním soudnictví (s. 43-44; s. 51) je neúplný. Krajské soudy jako soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou (s. 44, s. 60) organizačně (a to ani názvem) podřízeny NSS ani „začleněny do stávající struktury krajských soudů“ (s. 44), neboť jimi jsou. Sedmičlenný senát NSS rozhoduje o kompetenčních žalobách, nikoliv kompetenční spory podle zákona č. 131/2002 Sb. (s. 46). NSS spory podle zákona č. 131/2002 Sb. nerozhoduje (s. 51, avšak s. 70-73). NSS v případě důvodnosti kasační stížnosti nemůže „sám rozhodnout“ jakkoliv namísto krajského soudu (s. 51), ale pouze zákonem předvídaným omezeným způsobem.

I v případě určení místní příslušnosti na základě fikce podle § 7 odst. 2 věty druhé SŘS je rozhodující sídlo, nikoliv kde „k takovému zásahu došlo“ (s. 61). Odkaz na § 60 (s. 80) směřuje ke starému (nikoliv aktuálnímu) správnímu řádu.

Za chybný považují v rámci platné právní úpravy interpretační přístup založený na argumentu přetížení krajských soudů či NSS (např. s. 77, s. 155); pro výklad ustanovení SŘS je tato okolnost zcela bezpředmětná. Úvahy autora stran poučovací povinnosti, úpravy petitu, žalobních typů apod. po mém soudu dostatečně nereflkují aktuální judikaturu k poučovací povinnosti či otázkám změny žaloby. Výklad o žalobní legitimaci (s. 74 an.) pak opomíjí judikaturu týkající se žalobní (návrhové) legitimace v oblasti ochrany životního prostředí.

Ve vztahu k čl. 79 Ústavy je správné hovořit o správních *úřadech*, nikoliv *orgánech* (s. 83).

Žaloba k ochraně veřejného zájmu nepředstavuje *actio popularis* (s. 105). Není mi jasné, v čem má být zrušení správního rozhodnutí (v případě, že pro to existuje pravomoc a zákonný podklad) samotnými správními orgány v rozporu se zásadami právního státu (s. 107). S autorovou kritikou žalobní legitimace VOP a návrhem na znovuobnovení (byť částečně pozměněného) filtru, který se již v minulosti ukázal jako nefunkční (s. 124-125), nesouhlasím; není mi jasné, jak lze z počtu podaných žalob nadbytečnost této legitimace dovozovat [sám autor píše (s. 124), že poslední žaloba byla podána v r. 2020 a nebylo o ní dosud rozhodnuto].

Zastupitelstvo hlavního města Prahy může rozpustit ministerstvo vnitra, zatímco zastupitelstvo městské části může rozpustit zastupitelstvo hlavního města Prahy (s. 135; § 67 a § 92 zákona o hlavním městě Praze).

Z práce není jasné, jakým způsobem může odůvodnění správního rozhodnutí zasáhnout do základních práv jednotlivce (s. 150). Otázka advokátního přímusu (přímusu zastoupení) si s ohledem na téma práce zasloužila větší pozornost (s. 168).

Osoby zúčastněné na řízení nepředstavují formu účastenství (s. 168). Ze žalobcem citovaného nálezu Ústavního soudu (s. 170) vyplývá povinnost soudu umožnit vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku. Osoba zúčastněná na řízení není k jednání předvolávána (s. 170), nýbrž je o nařízeném jednání pouze vyrozuměna (§ 34 odst. 3 SŘS). Z práce není jasné, v čem má označení osob zúčastněných na řízení v žalobě porušovat zásadu sebeobviňování (s. 176).

Správním spisem se dokazování neprovádí (s. 175). Závěr, že za první republiky mohly být stížné body rozšiřovány i po podání žaloby (s. 178), vychází zřejmě z neporozumění citovanému sekundárnímu zdroji (s. 177-178), neboť lhůta pro podání stížnosti byla podle říjnového zákona „preklusivní“, z čehož vyplývalo, že „*dodatky ke včasné stížnosti po uplynutí lhůty přípustny nejsou (Boh. adm. 822, 1705)*“ (Hácha, E. Nejvyšší správní soud In: Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia – Rudolf H. Rohrer, 1932, s. 870).

Úvahy autora týkající se jistoty v případě podání návrhu na předběžné opatření jsou ve vzájemném rozporu (s. 198 a s. 199). Závěr o aplikaci § 153 správního řádu (část třetí) na základě § 177 správního řádu nelze považovat za dostatečně odůvodněný (s. 202); naopak se autor na tomto místě nezabývá eventualitou přímé aplikace § 62 SŘS.

V rámci pojednání o zániku odpovědnosti za přestupek a zneužití práva (s. 216-217) autor zcela opomněl, že po dobu řízení lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt (§ 41 SŘS), respektive přestupek [§ 32 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich] neběží. Kromě toho důvodem hodným zvláštního zřetele umožňujícím soudu ve správním soudnictví výjimečně nepřiznat náhradu nákladů řízení může být skutečnost, že podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu představuje součást procesní strategie žalobce, která má za cíl dosažení zániku odpovědnosti za přestupek (rozsudek Krajského soudu v Praze z 8. 4. 2015, č. j. 46 A 33/2015-25).

Pasáž týkající se způsobu rozhodnutí o žalobě (s. 218-219) považuji za nepřiměřeně krátkou; jedná se o téma, které by vydalo na samostatné zpracování a i v předložené práci mu měla být s ohledem na zvolené téma věnována větší pozornost. V případě moderace trestu za správní delikt nedochází ke zrušení výroku správního rozhodnutí, a to ani zčásti (s. 218).

Nepovažuji za zcela přesné v současné době hovořit stále o triádě správních žalob (s. 94 an.) a nezohlednit v rámci vztahů mezi nimi rovněž návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části; „triáda“ vychází zjevně z původního znění SŘS. Disertant ne vždy zcela důsledně rozlišuje situace zastavení řízení a zamítnutí žaloby a jejich následků (s. 96; s. 219). Nepřípustnost žaloby [srov. § 46 odst. 1 písm. d) SŘS] není možné směšovat se všemi případy nedostatku procesních předpokladů (Hácha), ve kterých soud žalobu odmítne (s. 136, s. 175). Souhlasím s autorem (s. 101), že je přesnější hovořit o návrhu eventuálním (*in eventum*), neboť skutečné alternativy neexistují (jedna vylučuje druhou). Disertant směšuje správní uvážení a neurčité právní pojmy (s. 214).

Za nadbytečné považuji některé obecně historické digrese, jejichž význam pro téma práce není vůbec zřejmý (např. s. 20, s. 22-23). Pandemická situace nenastala v r. 2019 (s. 63). Zástupkyní VOP byla Dr. Šabatová do r. 2007 a Dr. Seitlová od r. 2007 do r. 2013 (s. 123).

#### Připomínky k závěrům:

Některé závěry a návrhy řešení nejsou podle mého názoru opřeny o dostatečně hlubokou analýzu, a nemají proto v textu práce dostatečnou oporu. Některé návrhy se pak vůbec netýkají řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (zejména týkající se kasační stížnosti).

Rozumím důvodům autora pro návrh na zřízení „osvobodovacího soudu“, avšak ten naráží na limity posouzení důvodů pro odmítnutí návrhu ve věci samé, které by mělo před žádostí

o osvobození od soudních poplatků přednost, posouzení „zjevné nemožnosti úspěchu“ návrhu ve věci samé (§ 36 odst. 3 věta třetí SŘS) nebo případů zneužití práva. Souvislost opakované žádosti s potvrzením České advokátní komory je nejasná a nevysvětlená.

Není jasné, proč jsou návrhy (i z jiných důvodů diskusní) týkající se přijetí pro některé instituty kritéria hodnoty sporu (přípustnost kasační stížnosti, náklady řízení, soudní poplatky) omezeny pouze na věci správních deliktů, neboť i v dalších agendách je možné hodnotu sporu určit (typicky daňové věci).

Zcela souhlasím s autorem co do potřeby zavedení oddělené dvoučlankové soustavy správních soudů s NSS na čele. Jeho návrh na zřízení „nejvýše tří soudů“ na prvním článku soustavy však považuji za neodůvodněný. Navíc tento počet (s ohledem na velikost státu a počet obyvatel) zjevně nekoresponduje s počty správních soudů na prvním článku soustavy v zemích se shodnou tradicí správního soudnictví (Polsko, Rakousko, Chorvatsko, Slovensko). Navíc disertant sám dává za příklad Slovensko (s. 67), jehož reforma počítá se třemi krajskými soudy.

Návrh disertanta upravit lhůtu pro podání žaloby v délce 15 dnů s možností doplňovat žalobní body do konce prvního jednání soudu se po mém soudu zcela vymyká současné koncepci českého správního soudnictví a je ve zjevném rozporu s jeho aposteriori povahou. Návrh nezohledňuje přezkumnou povahu rozhodování, rozdíly oproti civilnímu nalézacímu (!) řízení a v podstatě by vyloučil možnost rozhodování soudu bez nařízení jednání. V mnoha případech by toto opatření bylo zcela zbytečné, přičemž není jasné jakýkoliv jeho přínos. Ve spojení s tím, že se autor ani dostatečně nevěnoval otázce přímusu zastoupení (srov. výše) nebo otázce efektivního přístupu k právní pomoci, není ani možné tento návrh považovat za dostatečně odůvodněný.

Procesní nástroje bránící zneužití práva podat žalobu netřeba hledat pouze v zahraničí (např. říjnový zákon či přípravné práce k návrhu SŘS). Úvahy autora stran poučovací povinnosti, úpravy petitu, žalobních typů apod. po mém soudu dostatečně nereflektují aktuální judikaturu k poučovací povinnosti či otázkám změny žaloby, jak bylo již uvedeno výše. Nesouhlasím dále s preferencí trestně-právních nástrojů před nástroji v oblasti správního práva – trestní právo přece představuje *ultima ratio*. Závěr o nevyužívání institutu uspokojení návrhatele není opřen o relevantní data.

#### Témata k obhajobě:

V rámci obhajoby by měl disertant být schopen reagovat na všechny výše uvedené připomínky.

Během rozpravy by se měl disertant zaměřit na své návrhy *de lege ferenda* týkající se výhradně řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a tyto komisi představit a také s ohledem na výše uvedené připomínky případně podrobněji odůvodnit.

<b>Doporučení práce k obhajobě</b>	Práci <b>d o p o r u č u j i</b> k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertační práce.
------------------------------------	---

V Praze dne 23. 3. 2022

JUDr. David Kryška, Ph.D.  
oponent