

## **Posudek oponenta rigorózní práce Mgr. Martiny Kadeřávkové „Účastníci správního řízení a jejich právní postavení“**

Předložená rigorózní práce o rozsahu 119 tištěných stran vlastního textu (= 274 306 znaků; zjištěno kontrolou provedenou při zpracování posudku) je členěna, kromě úvodu (2 strany) a závěru (1 strana), do 8 kapitol [„Správní řízení“ (12 stran), „Subjekty správního řízení“ (6 stran), „Vymezení účastníků správního řízení“ (16 stran), „Způsobilost být účastníkem“ (1 strana), „Procesní způsobilost“ (9 stran), „Obecný výklad k právům účastníka ve správním řízení“ (7 stran), „Vybraná práva účastníka správního řízení“ (61 stran; výběr zahrnuje právo být zastoupen, právo být slyšen, právo na konzultace s podpůrcem, právo nahlížet do spisu a právo podat návrh na zahájení řízení), „Návrhy *de lege ferenda*“ (4 strany; takové návrhy jsou ovšem obsaženy i v některých jiných kapitolách; lépe by asi bylo volit jednotný přístup)]. Základní struktura práce (jejích kapitol) působí poněkud nevyrovnaně (nabízelo se spojit kapitoly 1 a 2 a kapitoly 4 a 5). To platí i o struktuře kapitoly o vybraných právech účastníků řízení [v kapitole 6 mohl být obsažen pokus o teoretickou klasifikaci práv účastníků a na jejím konci (nebo na začátku kapitoly 7) měl být odůvodněn výběr dále traktovaných práv].

Zvolené téma je tradičně předmětem zájmu administrativistů, ale neztrácí na aktuálnosti.

Ke zpracování tématu rigorozantka přistoupila se zjevným zájmem. Využila řadu pramenů (odborná literatura, právní předpisy, judikatura, výkladová stanoviska, další dokumenty). Škoda, že pouze v jediném případě odkazuje na (nejobsažnější) komentář ke správnímu řádu od Josefa Vedrala.

Sympatická je snaha o kritický přístup a o formulaci návrhů *de lege ferenda* (tyto viz na str. 48, 61, 62, 65, 66, 74, 75, 89, 94, 97, 98, 101, 102, 110, 114, 115, 116, 117 a 118). Některé z nich lze nepochybně ocenit, o některých lze diskutovat a bylo by třeba domyslet souvislosti a důsledky jejich případného přijetí; je rovněž otázkou, zda je potřebné do právní úpravy doplňovat výslovně to, co lze vcelku spolehlivě dovodit výkladem.

Výklad je z větší části srozumitelný, ale místy zjednodušující nebo neuspořádaný [příklady jsou uvedeny v řadě (↓) poznámek].

Vyváženosti pohledu na problematiku účastenství by prospělo doplnění úvah ochráně před možným obstrukčním jednáním účastníků (pak např. zmínky o možných změnách právní úpravy zlepšujících/posilujících postavení účastníků na str. 2 nebo 115 působí jednostranně), jakož i zohlednění (nad rámec zmínky na str. 33 nebo 103) rizika přiznání postavení účastníka osobě, která jím není (na str. 21 je zmíněno pouze riziko opačné, spočívající v opomenutí účastníka).

Z dílčích připomínek uvádím:

- Povolování záměrů zmíněné na str. 1 je ovšem jen výšečí postupů realizovaných v rámci správního řízení.
- Výklad na str. 4 pomíjí skutečnost, že dvojinstančnost správního řízení není výlučná. Lze dodat, že náležitý standard ochrany práv účastníků lze zajistit i jiným způsobem.
- Tvrzení ve třetím odstavci na str. 5 je zjednodušené. Rozhodnutím je totiž nejen rozhodnutí ve věci. Správně na str. 8.
- Jednodušší by bylo ve druhém odstavci na str. 6 uvést, že postup, který naplňuje znaky správního řízení, nemusí být jako správní řízení označen.
- Předmět správního řízení bylo možné na str. 6 charakterizovat výstižněji.

- Co se na str. 6 rozumí „přezkumným řízením“?
- Povinnosti se neposkytují (str. 7).
- „Zajištění“, nebo „zjištění“ podkladů (str. 7)?
- Výklad ve třetím odstavci na str. 7 o vnitřních postupech, aktech vládní moci a činnosti vlády je neuspořádaný.
- K rozdělení materie správního řádu do jeho druhé a třetí části, které je zmíněno na str. 8, došlo až v parlamentní fázi legislativního procesu.
- Na co navazuje druhý odstavec na str. 9?
- Výklad v pátém odstavci na str. 9 pomíjí ustanovení § 177 správního řádu. Zmíněno je až na str. 13. Bylo by rovněž zajímavé posoudit, zda/jak by se pozdější změna zákonné úpravy (= ono ustanovení § 177) mohla projevit v rozhodovací činnosti Ústavního soudu (srov. s judikáty uvedenými v poznámkách pod čarou na str. 12). Nedorozumění může vyvolat druhá věta posledního odstavce na str. 13 (judikát uvedený v poznámce pod čarou na str. 13 je starší než uvedené ustanovení).
- Výklad v předposledním odstavci na str. 11 je asi neúplný. Proč je uvedena druhá věta?
- K druhému odstavci na str. 13 dlužno dodat, že zdrojem základních zásad činnosti správních orgánů jsou i obecné principy.
- Druhý odstavec na str. 17 vybočuje z kontextu.
- Jakého/jakých řízení/řízení se týká příklad uvedený ve čtvrtém odstavci na str. 17? Neměl by bezprostředně navazovat čtvrtý odstavec ze str. 18?
- K závěru uvedenému ve čtvrtém odstavci na str. 19 dlužno dodat, že termín „osoba zúčastněná na řízení“ není legální termín správního řádu (ten pouze v § 53 odst. 3 zmiňuje zúčastněné osoby při provádění důkazu listinou). Je třeba rozlišovat terminologii pozitivní úpravy a odborné literatury.
- K třetímu odstavci na str. 21: Účastníkem může být i entita, která není osobou. Srov. ostatně výklad na str. 37.
- Třetí (a čtvrtý) odstavec na str. 22 vybočuje z kontextu.
- Rozdělení účastníků do „skupin“ na str. 22 působí příliš kategoricky, neboť pomíjí existenci průníků. V dané partii mohl být především zmíněn vztah dotčených osob a účastníků a mohlo být zřetelněji rozlišováno mezi účastníky, jejichž postavení je založeno na formálním, nebo na materiálním přístupu (určitý náznak představuje výklad ve třetím a čtvrtém odstavci na str. 23 a 28).
- K šestému odstavci na str. 25 a k poslednímu odstavci na str. 108, kde se text ze str. 25 v podstatě opakuje: Jaké jsou (mohou být) důsledky nesplnění uvedené povinnosti žadatele?
- Ve třetím odstavci na str. 26 jde o procesní uvážení. Dtto ve třetím odstavci na str. 41.
- K textu o veřejnoprávních smlouvách na str. 28 a 27: Ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám nejde o účastníky řízení, ale o osoby, které by jimi byly, kdyby probíhalo. Dojde-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 161 správního řádu v rámci správního řízení, bude to mít za následek jeho zastavení. Stranou veřejnoprávní smlouvy podle § 162 není správní orgán.
- Jde ve čtvrtém odstavci na str. 27 skutečně o správní řízení? Co konkrétního je uvedeno ve stati, na kterou odkazuje poznámka pod čarou č. 122?

- K předposlednímu odstavci na str. 27: Jak závisí okruh účastníků na provedených důkazech?
- Závěr obsažený ve druhém odstavci na str. 30 mohl být učiněn dříve s dopadem na terminologii celé partie (i jiných partií). Rozdíl je patrný při srovnání s textem na str. 60.
- K druhému odstavci na str. 31: Vlastní vymezení účastníků je častější než pouhé rozšíření/zúžení.
- Nález Ústavního soudu zmíněný v poznámce pod čarou na str. 32 se vztahuje k tvrzenému účastenství podle správního řádu z r. 1967. Je třeba pamatovat na skutečnost, že dikce jeho § 14 se od dikce § 28 současného správního řádu liší.
- V předposledním odstavci na str. 33 nejde jistě o soud. Výklad splývá s výkladem v následujícím odstavci.
- Ve druhém odstavci na str. 34 chybí odkaz na jedno ustanovení správního řádu. Dtto v prvním odstavci na str. 39.
- K prvnímu odstavci na str. 35: Jak tedy přistupovat k tvrzenému účastenství uplatněnému po vydání rozhodnutí?
- Jaký smysl má odkaz v poznámce pod čarou č. 172 na str. 39?
- Mezi textem třetího a textem čtvrtého odstavce na str. 40 je rozpor („vždy plnou“ vs. „bez ohledu na rozsah“).
- Poslední věta na str. 43 (přetéká na str. 44) nedává smysl.
- Ke druhému odstavci na str. 48 a ke třetímu odstavci na str. 109: Zmínka o dálnopisu je v textu správního řádu již prakticky bezpředmětná.
- Mezi druhým a třetím odstavcem na str. 49 není patrná organická návaznost. Vysvětlení přináší až pátý odstavec na str. 50.
- První věta posledního odstavce na str. 51 je příliš obecná (nebo neúplná?).
- Výběr na str. 53 měl lépe korespondovat s demonstrativním výčtem práv účastníků na str. 52.
- Ke čtvrtému odstavci na str. 54: Lze, či v jakém ohledu lze hovořit v souvislosti s obligatorním zastoupením o právu na zastoupení?
- Druhá věta třetího odstavce na str. 60 není (možná díky chybějící čárce?) srozumitelná.
- Ke třetímu odstavci na str. 61: Snad by bylo vhodné dodat samozřejmost, že jde o případ, kdy opatrovancem je fyzická osoba.
- Tvrzení uvedená ve druhém odstavci na str. 65 na sebe nenavazují. Muselo by jít o nečinnost zástupce i zastoupeného.
- Konstatování ve druhé větě druhého odstavce na str. 66 pomíjí skutečnost, že nevhodná „volba“ zmocněnce je ovšem (přínejmenším v první řadě) chybou zmocnitele.
- K poslednímu odstavci na str. 70: Lze zásadu upravenou v § 3 správního řádu jednoznačně označit jako zásadu materiální pravdy?
- K třetímu odstavci na str. 71: Obrat „další jiné“ není šťastný.
- K druhému odstavci na str. 72 (i k dalšímu textu): Všude je třeba mít na paměti, že zásada koncentrace je vždy podřazena zásadě legality (to, co je uvedeno ve druhém odstavci na str. 75, platí obecně).
- Na str. 77 by bylo vhodné zmínit i ustanovení § 15 odst. 1 a 4 správního řádu.

- Ke třetímu odstavci na str. 80: Které ustanovení správního řádu je základem této výzvy? Jaký je vztah k výzvě zmíněné ve třetím odstavci na str. 79?
- K prvnímu odstavci na str. 81: Co znamená formulace „zároveň sobě stanoví lhůtu“?
- Ke čtvrtému odstavci na str. 81: Text první věty je zkomolený (místo „„ jestliže“ mělo být „tím, že“), nebo neúplný (chybí „pouze“).
- K prvnímu odstavci na str. 82: Zřetelně je „ohraňčen“ pouze první z avizovaných tří případů výluky.
- K textu, který začíná posledním odstavcem na str. 84 (partie 7.3): Jde o specifickou problematiku týkající se některých účastníků (což zmiňuje až text čtvrtého odstavce na str. 85). Výklad měl být lépe uvozen, resp. zasazen do kontextu kapitoly (a/nebo měl být stručnější). Myšlenka vyjádřená na str. 84 dole se opakuje na str. 90 dole.
- K poznámce pod čarou č. 412 (str. 94/95): Jde skutečně o § 131 správního řádu?
- K poslednímu odstavci na str. 96: Co rozumět rozhodováním/rozhodnutím o účastenství opomenutého účastníka, resp. přiznáním účastenství opomenutému účastníkovi?
- Výklad v prvních dvou odstavcích na str. 97 působí zkratkovitě.
- Ke třetímu odstavci na str. 97: Formulace „právo nahlížet do spisu u těchto jiných osob je kauzální, což znamená, že oprávněné osoby musí prokázat kauzu, tj. důvod svého postupu“ je podivná. Lépe v posledním odstavci na téže straně.
- K textu na str. 99: Termíny „odmítnutí“ (v prvním odstavci) a/nebo „zamítnutí“ (v ostatních odstavcích) nejsou šťastné; viz § 38 odst. 5 správního řádu. Správně na str. 103 („odepření“). Na str. 104 jednou správně a jednou špatně.
- K pátému odstavci na str. 100: Chybí sdělení, odkud se podává tvrzené uvedené v první větě.
- Užití výrazu „požadují“ na str. 101 není šťastné.
- V partii 7.4 postrádám výklad o vztahu k ochraně osobních údajů.
- K třetímu odstavci na str. 106: Navrhovatel se stává účastníkem až okamžikem zahájení řízení. Lépe v prvním odstavci na str. 107, správně v předposledním odstavci na str. 110.
- Úvodem předposledního odstavce na str. 107 mělo být zmíněno ustanovení § 82 odst. 1 občanského soudního řádu.
- K prvnímu odstavci na str. 108: Souvisí zmíněný problém s některým ustanovením správního řádu?
- Ke druhému odstavci na str. 109: Týká se § 43 i anonymního podání?
- Ke čtvrtému odstavci na str. 109: Co má znamenat formulace „stanovit například písemnou formu žádosti“?
- Ke třetímu odstavci na str. 111: První věta je formulována příliš obecně.
- Ke třetímu a k předposlednímu odstavci na str. 112: Nejde o zamítnutí žádosti.
- Ke třetímu odstavci na str. 113: Prakticky jde o rozšíření předmětu žádosti. Úvodem chybí zmínka o § 41 odst. 8 správního řádu (obecný odkaz na § 41 v poznámce pod čarou nestačí).
- K druhému odstavci na str. 114: Rozhodný počet žadatelů ovšem může být menší než maximální možný počet žadatelů.

- Ve vztahu k zahraničním právním úpravám (na str. 20, 117 a 118 rakouské, na str. 35, 36 a 115 německé, na str. 117 francouzské) nelze vystačit s odkazem na českou odbornou literaturu, která o nich pojednává; zahraniční instituty je třeba rozebírat v relevantních souvislostech daného národního právního řádu.

- U kolektivních děl měl být uveden autor příslušné kapitoly (viz např. poznámky pod čarou č. 4, 23, 54, 89, 139, 162 a 176).

Redakce textu měla být pečlivější; srov. nejen překlepy (např. na str. 1, 5, 17, 43, 68, 82, 92, 96, 105 nebo 116), ale zejména opakované komolení jména jednoho z autorů použitých pramenů (mnohokrát; poprvé na str. 56, naposled na str. 123). Drobné neúplnosti jsou v seznamu zdrojů (např. neuvedení autorů v odkazech obsažených poznámkách pod čarou č. 42, 52, 55 a 58 nebo neúplné označení právních předpisů, resp. jejich platných znění). Problematické je abecední uspořádání v seznamu zdrojů (zejména na str. 124 až 132).

Podle protokolu o výsledku kontroly na plagiáty v systému Theses.cz ze dne 29. ledna 2023 byla práce porovnána se 177 dokumenty s podobností nejvýše 9 % a s celkovou podobností 52 %; podle protokolu o výsledku kontroly v systému Turnitin ze dne 28. ledna 2023 činí celkový index podobnosti 19 %.

Přes množství uvedených výhrad a připomínek lze mít celkově za to, že předložený elaborát v zásadě splňuje požadavky kladené na práce tohoto druhu. Je na rigorozantce, aby i při obhajobě prokázala, že zvolené téma zvládla.

Rozprava u obhajoby se může týkat jednak důsledků pochybení správního orgánu, které ztíží/znemožní uplatňování práv účastníka, jednak problematiky možného zneužití některých práv účastníka k obstrukcím.

V Praze dne 5. dubna 2023

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.