

## **Posudek oponenta**

na disertační práci **JUDr. Petry Venclové**, zpracovanou v rámci doktorského studijního programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze

na téma

### **Role správních soudů při sjednocování výkladu norem veřejného práva**

---

Vytváření potřebné úrovně stability a předvídatelnosti rozhodování veřejné správy je zásadním požadavkem; úloha (správních) soudů je v tomto procesu nezastupitelná, zejména v situaci, kdy těmto požadavkům, resp. principům, je veřejná správa sama, z mnoha důvodů subjektivních i objektivních, včetně nestabilní legislativy, schopna dostát pouze zčásti. Předložená disertační práce přináší rozpracování tématu nosného, zásadního, a pro současné stádium vývoje právního státu v podmínkách ČR, jakož i ochrany práv osob před veřejnou správou, vysoce aktuálního. V práci je reflektován také evropský, resp. mezinárodní rozměr problematiky.

Autorčin přístup k tématu se vyznačuje snahou o ucelené uchopení problematiky v jejích hlavních bodech, znacích, problémech, a také v širších souvislostech. Zmíněným širším souvislostem, resp. kontextu hlavního tématu, je dopřán poměrně široký prostor, jež místy dává až zapomenout na hlavní téma práce, když ovšem povětšinou přináší poznatky podstatné, a úvahy a názory solidně podložené, resp. hodné pozornosti.

Práce je vystavěna na bázi originální obsahové koncepce, doložené mj. detailně členěným obsahem, a s vlastním přístupem k pojetí materie jako celku, jakož i jednotlivých dílčích otázek k řešení, kde se na mnoha místech uplatňuje kriticko-analytický přístup, ať už k problémům teoretické povahy, nebo otázkám právně aplikačním, a to v rovině práva hmotného, a také procesního, jak se k nim v linii podání tématu autorka postupně propracovává.

V Úvodu práce nejsou explicitě vyjádřeny hypotézy, jež budou vystaveny zkoumání a hodnocení; autorka však zřetelně formuluje hlavní ambice práce (str. 7), tedy uceleně podat roli správního soudnictví při procesu sjednocování výkladu veřejného práva a akcentem na hodnotovou orientaci judikatury správních soudů. Posléze uvedené lze považovat za nosnou hypotézu, jež je v rámci druhého oddílu kapitoly třetí jednak úvodem nastolena, a následně podrobena zkoumání.

Prvá obsahová kapitola je pojata jako vzhled do teoretického základu problematiky, v podání autorky vycházejícího z právního dualismu, jenž vede k nutnosti omezit realizaci správního práva ústavními mantinely, a podrobit ji funkční kontrole, při garanci efektivní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ze strany nezávislých

soudů, kterou autorka v (nejen) našem právním kontextu chápe jako primární účel správního soudnictví (str. 24).

Druhá kapitola, nazvaná obecněji „Soudní kontrola veřejného práva“, pojednává v podrobně nastaveném členění o správním soudnictví. Poskytuje ve svém prvním oddíle ke shora uvedené premise detailní historickoprávní základ, sledující nejen faktický vývoj právních úprav a praxe, ale také teoretická východiska, s potřebnou oporou v dílech klasiků správního práva, a vybraných novějších, resp. současných autorů.

Akcent na hlavní téma práce, tedy „sjednocovací“ úlohu správních soudů při interpretaci, zatím spíše tušený, se pronikavěji uplatňuje v oddíle 2.1.3.4 (od str. 58), pojednávajícím o obnově správního soudnictví, kdy byl Ústavním soudem ve zrušujícím nálezu č. 276/2001 Sb. autoritativně shledán ve vztahu k předchozí úpravě její zásadní deficit. Autorka věnuje pozornost také dalším důvodům uplatněným v cit. nálezu ÚS, jakož i problematičnosti uvedeného nálezu v určitých ohledech.

Druhý oddíl druhé kapitoly přináší opět poměrně podrobný a obsažný popis a částečný rozbor problémů platné úpravy správního soudnictví, se zohlednění poslední velké novely, účinné od 1.1.2012 (z.č.303/2011 Sb.). V této souvislosti je vhodné přičinit doporučení „technické“ povahy, a to k doplnění údaje o datu právního stavu, ke kterému byla práce zpracována.

Autorka poskytuje relevantní poznatky, včetně analytických vhledů a kritických poznámek, jak ke kompetenční, hmotně právní, a zejména pak procesní stránce působení správních soudů, s logicky uplatněným podrobnějším zaměřením na Nejvyšší správní soud, jenž ve sledovaném „sjednocovacím“ ohledu plní hlavní úlohu. Autorka, s velmi dobrou znalostí problematiky, přináší nejen deskripci, ale také kritickou analýzu hlavních problémových míst, jak je přinesla, resp. přináší nejen právní úprava, ale také judikatorní činnost správních soudů, včetně otázek aktuálních, z nichž pro řešení některých je vskutku obtížné najít jednoznačná řešení. V tomto ohledu se autorka z celého spektra typů řízení logicky více ponořila do nejméně frekventovanější a nejvíce „vážící“ oblasti přezkumu rozhodnutí správních orgánů.

*V této souvislosti by mne zajímal, z pohledu sjednocovací úlohy soudů, názor autorky na tzv. absolutní volnou úvahu správního orgánu ( str. 67), její soudní přezkum, a vztah k principu legitimního očekávání.*

*Dále bych považovala za vhodné, poskytnout názorové uzavření problematiky „plné jurisdikce“, řešené od str. 81.*

Ocenit je nutno důsledné úsilí poskytovat vlastní odůvodněná stanoviska k jednotlivě formulovaným otázkám, i když, zřejmě s ohledem na rozsah práce, v (místy poněkud příliš) koncentrovaném vyjádření. Z druhé strany je však možno toto úsilí považovat za částečně kontraproduktivní, neboť do jisté míry posiluje již naznačenou, tematicky poněkud „rozbíhavou“ tendenci podání materie, neboť mnohé řešené otázky, i když významné, mají obecnější záběr, resp. profilují působení soudů obecně, nikoliv pouze či hlavně směrem ke

sjednocování interpretace. V tomto ohledu nelze přijmout event. tezi, že cokoliv správní soud vyslovuje, a to třeba i Nejvyšší správní soud, působí směrem či silou unifikační, což i sama autorka v oddíle 3.1.2.2 analyzuje a shledává.

Třetí obsahová kapitola pak přináší hlavní stať, tedy rozpracování problematiky sjednocování výkladu právní normy veřejného práva, jak zní i její název, samozřejmě myšleno v rámci současné úpravy správního soudnictví. Ve skutečnosti má nejužší a konkrétně vyjadřovaný vztah k problematice úlohy správních soudů v oblasti sjednocování výkladu ze dvou oddílů cit. kapitoly oddíl první, zaměřený na mechanismy sjednocování. V cit. oddíle lze spatřovat hlavní obsahové ohnisko práce, zaměřené přímo k hlavnímu tématu. Platnost oddílu druhého, i když velmi zajímavého a věnovaného obtížným otázkám teorie i praxe, má opět záběr širší, resp. obecnější, jak již bylo konstatováno ve vztahu ke druhé kapitole.

V této souvislosti je dle mínění oponentky záhodno učinit poznámku metodologickou a koncepční. Je totiž *otázkou, zda analýza zkoumaného jevu umožňuje zabývat se, resp. řečeno s autorkou ( str. 101), zda „lze se zabývat“ jak formální („mechanismus sjednocování“), tak obsahovou stránkou zkoumaného jevu, nebo jsou to dvě základní jeho stránky, jež pro správné pochopení a analýzu je zkoumat nutno.*

Dle názoru oponentky se již v oddíle 3.1, dle názvu pojednávajícím „pouze“ o mechanismu sjednocování, projevuje v relevantní judikatuře obsahová stránka interpretace při řešení problémů aplikace onoho „mechanismu“, jako je tomu např. v otázce odlišnosti právního názoru v téže právní otázce (od str. 108), kdy došlo k uplatnění ústavněprávní argumentace, resp. principu legitimního očekávání.

Uvedený problém zřejmě spočívá v utřídění textu, resp. označení částí práce; nikoliv tedy v event. nesprávnosti volby obsahu, či úvah autorky. Pak ovšem bude namístež zřetelně (explicite) formulovat vzájemný vztah obou stránek zkoumaného jevu. Uvedená propojenost obou rovin se na mnoha místech, zejména třetí kapitoly, projevuje, resp. autorka se k ní, logicky a správně, vyjadřuje.

Po obsahové stránce je v prvním oddílu čtenář seznámen se strukturou a mechanismy sjednocování výkladu, jež autorka označuje jako „formální pojetí sjednocování právní normy“ ( str. 101 a 102), přičemž má zřejmě na mysli sjednocování výkladu právní normy. Zde autorka postupuje důsledně, a s podrobným komentářem přibližuje jednotlivé součásti mechanismu sjednocování, jak je identifikuje z platné právní úpravy, včetně vybraných aktuálních otázek, jak již na ně bylo shora upozorněno.

Autorka zde správně upozorňuje na problémová místa právní úpravy i praxe (judikatury), a poskytuje k nim alespoň stručně zdůvodněné stanovisko, resp. naznačuje východisko či tendenci. Je tomu tak u otázky separátního vóta (str. 106 -107), odlišného právního názoru v téže otázce, s využitím aktuálních příkladů (str. 108 – 112), opětovného rozhodování v téže věci ( str. 112 – 113; *naznačenou autorčinu preferenci řešení nesdílím; doporučuji vrátit se k této otázce rámci ústní obhajoby, zejména z pohledu pojetí legitimního*

*očekávání a také ochrany práv účastníka*), dále postupu při postoupení věci rozšířenému senátu ( str. 113 – 115), a nedodržení postupu při odlišném právním názoru ( str. 115 – 117).

Na str. 117 – 124 autorka poskytuje rozbor dvou významných otázek aktuálně postoupených k rozhodnutí rozšířenému senátu, z nichž je sice patrná velmi dobrá orientace autorky v problematice a také promyšlená argumentace, avšak v rámci práce jde spíše již o obiter dictum.

Oponentka by tedy v tomto ohledu považovala za *vhodné učiněná zjištění, resp. doporučení, poskytnutá v prvním oddílu třetí kapitoly, vyjádřit zřetelněji a koncentrovaně, zejména v event. doplněném dílčím závěru kapitoly, resp. také ve vlastním Závěru práce, který by uvedené autorčino zhodnocení, jako součást skutečného obsahové „uzavření“ práce, jistě dobře unesl.*

Druhý oddíl třetí kapitoly míří k nesmírně zajímavým a významným otázkám interpretace norem veřejného práva správním soudem, přičemž se tak děje nejprve v pohledu teoretickém, se zachycením hlavních aktuálních problémů, včetně otázky přístupu k výkladu normy, zahrnující problém argumentačních nástrojů ( oddíl 3.2.1), využití ústavněprávní argumentace ( oddíl 3.2.2), a také poznatků jurisprudence v odůvodnění soudních rozhodnutí (3.2.3). *V tomto ohledu doporučuji provést rozlišení, zda jde o odbornou literaturu komentářového typu zejména ve vztahu ke konkrétním pojmům či ustanovením právních předpisů na straně jedné, nebo o díla zaměřená a dosahu teoretického.*

*Dále si kladu otázku, zda se lze ztotožnit s názorem, že oscilace mezi tradičním rozsudkem a výstupem povahy doktrinální je v případě rozhodnutí NSS možno vždy chápat jako přístup případný a ku prospěchu věci ( str. 142).*

Uvedené obecnější směřování pak graduje pojednáním o interpretaci norem a jejím členění, jež autorka pojala jako určité uvození (oddíl 3.2.4, str. 144 - 146) k pojednání o „stěžejních problémových ohniscích rozhodovací praxe veřejné správy, k jejichž překlenutí judikatura správních soudů směřuje“ (str. 146). Autorka za taková „ohniska“ považuje problematiku jazykového výkladu právní normy, resp. jeho nedostatečnosti, dále je to problém přípustnosti analogie ve správním právu, a jako třetí v pořadí ( nikoliv významem) problematiku principu legitimního očekávání, kterým je vždy věnován samostatný oddíl.

S ohledem na hlavní téma práce by se slušelo doplnit, že judikaturou je zároveň snováno sjednocovací působení správních soudů, i když ne vždy snadno, přímo, jednoznačně či definitivně. Jinak řečeno, následující pojednání o zvolených (dlužno uvést, že vhodně) třech nosných a citlivých problémových okruzích svým zaměřením může obstát také samostatně, nikoliv nutně a pouze v rámci tématu sjednocující, resp. kultivující úlohy soudů.

Všechny tři uvedené tematické okruhy jsou natolik nosné, že by snesly samostatné rozpracování. Nicméně ve vztahu k prvním dvěma oblastem, resp. také odpovídajícím oddílům, je možno konstatovat, že autorka je podává solidně a v přijatelném rozsahu.

Totéž však již *nelze konstatovat ve vztahu k problematice principu legitimního očekávání, kde se s poskytnutým obsahem spokojit nelze, neboť téma není pokryto dostatečně.*

S ohledem na téma práce jde však o problematiku zásadní a nosnou, a autorka jí, spíše implicitně, význam přiznává, což dokládá např. pojetí problematiky stability rozhodování v oddíle 3.1.2.2.

Autorka se nejprve v rámci příslušného oddílu 3.2.4.3 pokouší objasnit pojem principu, jeho závaznosti, a dotýká se i pojmu spravedlnosti, a to vše činí v rozsahu pouhých osmi normostran. Pro vlastní výklad principu legitimní očekávání jsou rezervovány pouze čtyři stránky, které však nenesou dostatečné sdělení. *Princip legitimního očekávání není pojednán v celém svém rozsahu, když mimo spektrum zájmu zůstala zásada „de similibus“*, nyní již explicitně zařazená do § 2 odst. 4 správního řádu, a obecně takto chápána (srov. např. Vedralův komentář, str. 103-111 ve 2. vydání, nebo Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání, str. 379-381), když přitom cit. princip je již poměrně kvalitně judikatorně ošetřen ze strany NSS, a to v jeho plném obsahovém rozpětí.

Příznaky jisté nedotaženosti textu se projevují v Závěru práce, který nepřináší obsahové shrnutí práce, ani promyšlenou prezentaci nosných myšlenek či námětů; jde spíše o rekapitulaci obsahu práce. Objevuje se zde navíc jakýsi „exkurz“ do problematiky principů dobré správy, pro něž se však mělo, a snadno mohlo, najít zapojení dříve v textu.

Pokud jde o způsob zpracování, dovoluji si přičinit některé kritické postřehy.

Autorka v práci volí příklady, a je zaměřena v naprosté většině případů na rozbor judikatury z oblasti stavebního práva, a zčásti správního trestání. V jejím podání pak není dostatečně zřetelná motivace této volby, resp. někdy (není tomu tak např. u opatření obecné povahy – str. 178) také to, zda zvolené příklady představují nejvýznamnější kauzy vztahující se k řešeným problémům, anebo jde o výběr kauz pouze ze zvolených oblastí výkonu veřejné správy.

Další, „kombinovaná“ (tedy obsahově formální) připomínka se týká některých míst práce, kde autorka přibližuje určitý významný institut nebo problém, za využití některého nosného literárního pramene či judikátu, a následně pak rozvíjí vlastní úvahy, nebo předestírá řešení konkrétních problémů, a není zcela patrný moment, kdy již opouští půdu zdroje, a v stupuje do zcela vlastních formulací. Na uvedených místech (str. 138-140, 200-202, 208-209, 225-228) pak zároveň bývá orientace v uvedeném směru, anebo i v samé myšlenkové linii textu, ztížena absencí členění na odstavce, a čtenář je poněkud zavalen proudem informací a úvah. Zvláště pro účely event. publikování bude nutno ještě „doladit“.

Dalším dílčím problémem, působícím jistý čtenářský dyskomfort v rovině orientace v textu, je volba členění do pouhých 3 kapitol (přitom zejména materie kapitoly druhé je z hlediska obsahového snadno členitelná), kdy pak schází členění na nejnižší úrovni, a poslední dvě úrovně tak zůstávají bez označení číslicí či písmenem.

Z hlediska jazyku a slohu jde o práci kultivovanou (se shora uvedenou výhradou), se snahou o pregnantnost, místy také originálnost formulace či vazby (např. str. 48 – „vejtitý ve známost“), což samo osobě nemusí být na škodu.



Po technické stránce je práce opatřena potřebnými náležitostmi, včetně dostatečně rozsáhlého a vhodně zvoleného seznamu pramenů. Práci však lze vytknout nikoliv nepatrné množství překlepů ( např. na str. 13 – „veřejní“, 38 – „policejného“, 50 – „Macury“, 66 – „vyložily“, 106 – „této“, na str. 236 správně má být „s sebou“. Název oddílu na str. 117 má zřejmě znít „Komparace právní úpravy změny právního názoru ÚS a NSS“).

V celkovém hodnotícím pohledu oponentka konstatuje, že v předložené disertační práci se setkáváme s dílem původním, pro účely disertace dostatečně kvalitním; zároveň jde o myšlenkově podnětné a odpovědné zpracování významné a náročné materie, ve které se autorka velmi dobře orientuje, a poskytuje poměrně kvalitní kritickou analýzu v rovině teoretické, pozitivně právní, i právně aplikační.

Autorka prokázala na přesvědčivé úrovni schopnost samostatné tvůrčí vědecké činnosti.

Připomínky, otázky či náměty uvedené shora podstatnou měrou neproblematizují celkově solidní úroveň a také přínosnost předložené disertační práce.

Z uvedených důvodů předloženou disertační práci

**d o p o r u č u j i**  
**pro přijetí k ústní obhajobě,**

při níž by měla mj. zaznít reakce uchazečky na otázky a náměty zvýrazněné v posudku kurzívou.



doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

oponentka

V Brně dne 16.8.2012