

Oponentský posudek disertační práce „Ochrana práv ve veřejné správě“

doktorandky JUDr. Hany Pliskové

Z názvu práce „Ochrana práv ve veřejné správě“ by bylo možné dovodit, že jejím tématem měly být otázky ochrany práv adresátů veřejné správy, zejména zřejmě jednotlivců, přímo v rámci veřejné správy, tedy problematika prostředků ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Vlastní text práce se však věnuje otázkám širším, nejen ochraně práv poskytovaným ve veřejné správě, ale i ochraně před postupy veřejné správy vně veřejné správy, především mocí soudní. Na druhou stranu ponechává práce stranou postupy veřejné správy v záležitostech soukromých práv subjektivních, ačkoli i ve veřejné správě je rozhodováno v některých věcech soukromého práva (a i těmto právům je poskytována ochrana). Jestliže na s. 8 autorka uvedla, že práce je soustředěna na problematiku ochrany veřejných subjektivních práv, zvolila si tím možný a logický pohled, nicméně neodpovídající zcela názvu práce.

V části 2.2 „Přístupy k ochraně práv ve veřejné správě“ (od s. 17) se autorka zmiňuje, jak uvádí, o konkrétních možnostech, resp. prostředcích ochrany práv ve veřejné správě. Přitom se pokouší – dle mne však jen velmi schematicky a povrchně – o srovnání právně teoretického pojetí koncepce ochrany práv ve veřejné správě ze tří učebnic správního práva (textu V. Mikule z učebnice vydané autorským kolektivem pod vedením D. Hendrycha, dále textů P. Průchy a V. Sládečka z jejich učebnic). Dle mne srovnává autorka nesrovnatelné, když Mikule píše o právních zárukách ve veřejné správě, Průcha o zárukách zákonnosti ve veřejné správě, zatímco Sládeček o ochraně subjektivních práv jednotlivce.

Doktorandka sama uvádí (s. 21), že zvolila pro celkovou strukturu a celkové pojetí své práce přístup Sládečka a soustředila se na právní prostředky ochrany práv subjektivních. To, že doktorandka vychází z učebnice prof. Sládečka (Vladimír Sládeček: Obecné správní právo, 2. vydání, ASPI Wolters Kluwer, Praha 2009), konkrétně z kapitoly 15 této učebnice „Ochrana práv ve veřejné správě“, je v disertační práci více než zřejmé. Např. Sládečkova učebnice uvádí na s. 420 oddíl 3. této kapitoly „Správní soudnictví“ slovy „pokud účastník řízení nedosáhl pro něj příznivého rozhodnutí za použití právních prostředků v rámci řízení správního, lze se obrátit na správní soud...“ Doktorandka na s. 98 začíná text části 5. „Ochrana práv ve správním soudnictví“ tím, že „ochrany práv ve správním soudnictví se může domáhat účastník řízení v případě, že nebyl úspěšný ve správním řízení“, spojuje tedy otázku ochrany práv ve správním soudnictví (jen) s neúspěchem účastníka správního řízení (k tomuto problému se vyjádřím ještě v další části posudku). Podobně uvádí Sládeček v učebnici na s. 423 na začátku oddílu 3. „Ústavní soudnictví“ „pokud nebylo dosaženo příznivého rozhodnutí ani v rámci soudního řízení správního, lze uvažovat o podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí ve správním soudnictví, a to

zpravidla proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti", doktorandka na s. 133 v rámci kapitoly 6. „Ochrana práv v rámci Ústavního soudnictví“ vymezuje význam ochrany subjektivních práv v ústavním soudnictví tím, že „v případě, že jednotlivec není spokojen s výsledkem řízení u Nejvyššího správního soudu, má za stanovených podmínek možnost podat ústavní stížnost...“ (pomíjí tak např. možné případy ústavní stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech, v nichž není přípustná kasační stížnost, jakož i případná jiná rozhodnutí nebo jiné zásahy, proti nimž je přípustná ústavní stížnost). Porovnáním struktury kapitoly 15 učebnice prof. Sládečka se strukturou disertační práce vychází, že právě struktura disertační práce, resp. systém právních prostředků ochrany subjektivních veřejných práv není tím, co by představovalo původní tvůrčí přístup doktorandky.

K jednotlivým částem práce mám více poznámek, z nichž uvádím:

- ke s. 9: cituje-li autorka z učebnice teorie práva, že při ochraně subjektivního práva je důležitá jeho vymahatelnost „... uskutečnitelná prostřednictvím státu či svémocí“, měla rozebrat, zda a případně v jakých modelových případech přichází do úvahy „svémoc“ v souvislosti s ochranou subjektivních veřejných práv, již je věnovaná práce;

- ke s. 23: formulace, že „v současné době již nelze mezi správní řád a správní řízení jako proces položit rovnítko“, vyvolává dojem, že tomu snad někdy bylo. Chtěla-li autorka vyjádřit, že předmět úpravy správního řádu je širší než úprava správního řízení, mělo to vyjádřit jinak.

- ke s. 29: autorka uvádí, že správní řád připouští možnost koncentrace, kterou spatřuje v tom, že podle § 36 odst. 1 správního řádu může správní orgán usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Autorka podle mne nedocenila podstatný rozdíl od těch procesních ustanovení, která skutečně koncentrační zásadu vyjadřují. Ovšem nejen tak, že účastníci (popř. jiné subjekty řízení) by měli uplatnit své námítky a či učinit jiné návrhy nejpozději do určitého procesního stadia, ale zejména tím, že stanoví, že k později uplatněným námítkám či návrhům nebude správní orgán přihlížet. Takto byla obecná formulace možné koncentrace vyjádřena v § 21 odst. 2 starého správního řádu a je konkrétně obsažena i v některých zvláštních úpravách správního řízení (viz např. § 22 odst. 2 zákona o vyvlastnění). Není ovšem jasné, jak si autorka vlastně význam usnesení podle § 36 odst. 1 věty druhé (platného) správního řádu představuje, když se sice podle ní jedná o koncentraci, ale správní orgán by měl „přihlídnout i k opožděným návrhům účastníka řízení.“ (s. 50 práce). Šlo-li by o skutečnou koncentraci, správní orgán by přece k těm opožděným návrhům, na něž se koncentrace vztahuje, přihlížet neměl. Je škoda, že doktorandka nezaznamenala můj článek „Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení“ (Právní rozhledy 13/2007, s. 461-465).

- ke s. 30: autorka zde zmiňuje, že (platný) správní řád již neobsahuje výslovné oprávnění účastníka klást svědkům a znalcům při ústním jednání a místním ohledání otázky, jak to stanovil starý správní řád v § 33 odst. 1. Autorka se vyslovuje shodně jako v komentáři JUDr. Vedrala, že „účastníkovi řízení však dané právo nebylo zcela odejmuto, jen je upraveno poněkud odlišně“. Je škoda, že ani na tomto místě se

doktorandka nepokusila o vlastní rozbor problematiky, o svůj vědecký přístup, ale jen zopakovala větu z komentáře. Podle mého názoru se měla pokusit argumentačně vyložit, že účastník právo klást otázky svědkům a znalcům buď má, nebo nemá. Osobně vycházím z toho, že upravuje-li správní řád obecně jen výslech svědka a znalce správním orgánem, aniž by byla zakotvena výslovně možnost účastníka jim klást otázky, není dána zákonná povinnost těchto osob odpovídat na případné otázky účastníka.

- ke s. 31: podle autorky „pokud jde o řízení o přestupcích a správních deliktech (pozn. oponenta: přestupky snad nejsou podle autorky správními delikty?!), mají osoby obviněné z protiprávního jednání zaručen katalog tzv. minimálních práv obviněného ve smyslu čl. 6 odst. 3 Úmluvy“, tedy podle autorky obviněný je oprávněn vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě. Byť osobně tento názor nesdílím, rád bych se o něm nechal přesvědčit a očekával bych argumentaci, že toto právo se uplatňuje nejenom v rámci projednávání trestní věci nezávislým a nestranným soudem, jak má na mysli čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale i v postupech, které před soudem prováděny nejsou, na něž však může navazovat soudní řízení v režimu tzv. plné jurisdikce.

- ke s. 41: autorčin rozbor problematiky zákazu reformatio in peius, spočívající v podstatně jen v citaci § 90 odst. 3 správního řádu, § 82 zákona o přestupcích, usnesení sp. zn. III. ÚS 880/08 a části důvodové zprávy k návrhu správního řádu, považují za velmi povrchní a nedostatečný. Doktorandka se mohla opřít (případně se měla kriticky vyjádřit) k článkům k tomuto tématu z poslední doby (viz např. článek P. Matese a J. Pipka „Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním“ v Právních rozhledech č. 11/1995, článek P. Matese „Reformatio in peius ve správním řádu“ v Právních rozhledech č. 18/2006, můj článek „K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním“ v AUC - IURIDICA č. 1/2010), jakož i neopomenout, jak se k této otázce vyjadřoval J. Hoetzel ve své učebnici Československé správní právo (ze které autorka vycházela jako z pramenu disertační práce – viz s. 191). Takto schází disertační práci objasnění, zda a případně do jaké míry zakotvuje správní řád zákaz reformace in peius, když umožňuje změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, je-li podle odvolacího orgánu „v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“.

- ke s. 42: podle autorky v případě pojmu správnosti jde „... o rovinu vztahující se ke skutkovým zjištěním a posouzení skutkového stavu věci, včetně volby vhodného řešení“. Práce neodkazuje na jiný pramen, tak se zřejmě má jednat o původní vymezení pojmu ze strany doktorandky. Ze znění § 89 odst. 2 správního řádu vyplývá, že tento zákon rozlišuje mezi otázkami souladu rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení s právními předpisy na straně jedné, a správností rozhodnutí na straně druhé. Protože však chyby ve skutkových zjištěních jistě mohou znamenat rozpor s právním předpisem, lze považovat autorčino vymezení pojmu správnosti za minimálně sporné.

- ke s. 50: při popisu způsobů rozhodnutí o rozkladu autorka pomíjí variantu zrušení rozhodnutí a vrácení věci „prvostupňovému orgánu“ k novému projednání (leđa v

případě zvláštních úprav), ačkoli tato varianta se běžně uplatňuje i bez zvláštní úpravy (kladné stanovisko k ní zaujal v publikovaném stanovisku např. i Poradní sbor ministra vnitra pro správní řád).

- ke s. 56/57: připomínku mám k nesrozumitelnosti a nejasnosti posledního odstavce na s. 56 (v rámci oddílu o odporu v příkazním řízení. „Tento opravný prostředek lze užívat zejména při ukládání sankcí za správní delikty“ – odpor lze podávat snad proti jakémukoli příkazu, je-li podáván řádně a včas. „Možno uvést, že v přestupkovém řízení se lze odvolat zásadně proti každému rozhodnutí, ledaže tento zákon stanoví jinak“ – jaký má význam tato věta při rozboru institutu odporu proti příkazu, se mi nepodařilo odhalit.

- ke s. 57: autorka systematicky nesprávně píše v oddíle o odporu o blokovém řízení podle zákona o přestupcích. Formulaci, že „určitou formou opravného prostředku může být v tomto případě vyjádřený nesouhlas obviněného z přestupku se zaplacením pokuty, respektive jeho odmítnutí pokutu zaplatit“, bych považoval za významnou chybu při postupové zkoušce v rámci magisterského studia, natož v disertační práci. Vyžaduje snad zákon o přestupcích v § 82 odst. 1, aby obviněný z přestupku „vyjádřil nesouhlas se zaplacením pokuty“ či odmítnout pokutu zaplatit, nebo je podmínkou projednání přestupku v blokovém řízení ochota pokutu zaplatit?! Autorkou vyjádřený požadavek, že „současně se tato osoba musí vyjádřit, že nepovažuje přestupek za spolehlivě zjištěný“, není nejenom argumentačně podložen, ale podle mne je zcela neargumentovatelný.

- ke s. 58 an.: autorka v textu o obnově řízení zahájené na návrh účastníka nerozebírá podrobněji jednotlivé důvody obnovy, zcela pak pomíjí srovnání současné úpravy s úpravami jinými. Ponechává stranou i v literatuře namítaný problém, jak řešit případ, kdy správní orgán si učinil úsudek o otázce, na jejímž řešení záviselo rozhodnutí, jako o otázce předběžné, avšak po právní moci správního rozhodnutí bylo příslušným orgánem o této otázce pravomocně rozhodnuto jinak (viz např. § 62 odst. 1 písm. b/ správního řádu č. 71/1967 Sb., který toto stanovil výslovně jako důvod obnovy).

- ke s. 59: autorka v předposledním odstavci zdola uvádí, že „druhý důvod pro obnovu řízení pak vychází z principu řetězení správních aktů“ – má na mysli zřejmě důvod obnovy dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Pak ve stejném odstavci, možná však myšleno i k důvodu obnovy podle § 100 odst. 1 písm. a), píše, že „tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí lze vzít v potaz toliko v případě, že mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, o které se rozhodovalo v předcházejícím řízení. Daný závěr si v tomto smyslu musí učinit správní orgán sám, tzn. je zcela na jeho uvážení.“ Tvzení uvedenému v posledně citované větě je třeba kontrovat, že zákon nedává ve skutečnosti správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, zda se obnoví řízení, když na obnovu je právní nárok (při splnění zákonných podmínek).

- ke s. 64: v případě vyhovění žádosti o obnovu se obnova „nenařizuje“, jak by vyplývalo z textu disertační práce;

- ke s. 70: pokouší-li se autorka vypořádat s problémem § 68 písm. c) soudního řádu správního (žaloba je nepřipustná, je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost

napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem), zřejmě i ztotožněním se s názorem z komentáře JUDr. Vedrala, že by bylo možné dikci tohoto ustanovení obejít rozšířením žaloby o další, minimálně jeden, žalobní bod, měla věnovat pozornost tomu, že současně s návrhem soudního řádu správního byl projednáván i návrh správního řádu, který však nebyl schválen. Nepřijatý návrh správního řádu se odlišoval od později přijatého zákona č. 500/2004 Sb., který nezakotvil právo vyvolat řízení o vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí. Ustanovení § 68 písm. c) s.ř.s. lze považovat za nepoužitelné, když úprava řízení před správními orgány neumožňuje "domáhat se vyslovení nicotnosti".

- ke s. 101 (též s. 98): autorka spojuje ochranu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu s okolností, že byl „účastník řízení neúspěšný v případě opravných prostředků podaných proti napadenému rozhodnutí“. Koncepce § 65 odst. 1 s.ř.s. zcela záměrně neomezuje právo osoby, která tvrdí, že byla rozhodnutí správního orgánu zkrácena na svých právech, podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jen na osoby, které byly účastníkem správního řízení. Rozbor tohoto stěžejního ustanovení soudního řádu správního však v disertační práci postrádám.

- ke s. 99: uvádí-li autorka, že nejen v poslední době a nejen v případě České republiky vzrůstá u „Evropského soudu“ (myšlen Evropský soud pro lidská práva) počet stížností na nepřiměřenou délku řízení, neměla se spokojit s odkazem na v tomto směru zastaralý pramen z roku 2003 (uvedený v poznámce č. 298), ale měla se vypořádat i s důsledky přijetí zákona č. 160/2006 Sb. (novela zákona č. 82/1998 Sb.) na požadavky na přípustnost stížností proti České republice v souvislosti s nepřiměřenou délkou řízení.

- ke s. 109: z textu druhého odstavce plyne, že autorka považuje za nikoli plně v souladu se s dělbou moci moderační právo soudu v záležitosti uloženého trestu, když dochází k nahrazení správního uvážení správního orgánu „správním uvážením soudcovským“. Terminologicky: zde snad nedochází ke správnímu uvážení soudcovskému, ale k soudcovskému uvážení. Z poznámky č. 335 by bylo možné dovozovat, že toto kritizuje autorka i v případě věcí soukromého práva. Opětovně postrádám hlubší argumentaci. Existuje řada publikací, z doby poslední, ale i např. z doby předválečného Československa, odůvodňujících, proč mají být zcela výjimečným případy, kdy správní orgány rozhodují ve věcech soukromého práva, že je třeba v každém případě zaručit možnost postupu „cestou pořadu práva“. I ve věcech ukládání trestů je třeba zkoumat, nakolik má být toto v pravomoci veřejné správy, když je třeba zajistit řádné projednání „trestních obvinění“ před nezávislým soudem a ukládání veřejnoprávních trestů je zásadně doménou soudů. Nejenom na tomto místě postrádám, že se autorka nepokusila o srovnání pozitivní české právní úpravy s úpravami zahraničními, které se např. s otázkou tzv. správního trestání různě vypořádávají.

- ke s. 140: autorka uvádí v souvislosti s řízením o ústavní stížnosti, že „pokud stížnost směřuje proti správnímu rozhodnutí, bude účastníkem řízení i správní orgán, jenž dané rozhodnutí vydal.“ Argumentaci tohoto názoru či alespoň odkaz na zákonnou úpravu

disertační práce neobsahuje. Směřuje-li ústavní stížnost proti správnímu rozhodnutí (nikoli tedy proti rozhodnutí soudu, který rozhodoval o žalobě proti správnímu rozhodnutí, resp. o kasační stížnosti proti rozhodnutí o správní žalobě), byl by účastníkem řízení u Ústavního soudu s ohledem na § 76 odst. 1 zákona o Ústavním soudu skutečně správní orgán, není ale jasné použití spojky „i“ v citované autorčině větě.

Souhrnně vytykám disertační práci, že postrádá srovnání s alespoň vybranými zahraničními úpravami (až na pár odkazů na zákon č. 71/1967 Sb. ani srovnání historické). Rovněž chybí alespoň pokus o rozbor ochrany práv ve veřejné správě z pohledu komunitárního práva. Obsahovala-li by práce alespoň dostatečný rozbor pozitivní úpravy, s kritickým pohledem na stávající literaturu a judikaturu ke zkoumaným otázkám, mohla by být základem snad pro rigorózní práci.

Nicméně předložená disertační práce neprokazuje schopnost a připravenost autorky k samostatné činnosti v oblasti výzkumu nebo vývoje, tedy schopnost k vědecké činnosti.

Dospívám k závěru, že předložená disertační práce

n e s p l ň u j e

požadavky kladené na daný druh kvalifikační práce zákonem o vysokých školách a vnitřními předpisy Univerzity Karlovy v Praze a její Právnické fakulty.

V Praze dne 2. července 2012



doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta