

Oponentský posudek

disertační práce JUDr. Hany Pliskové, zpracované na téma
„Ochrana práv ve veřejné správě“

I.

Předmětná disertační práce mi nyní byla předložena k posouzení již podruhé. Poprvé jsem ji posuzoval v srpnu 2012, a i když jsem měl některé připomínky a náměty, nepovažoval jsem ji za neobhajovatelnou. Práce však byla zřejmě autorce vrácena k přepracování, a to patrně na základě závěrů posudku dalšího oponenta.

Při porovnání předchozí a současné verze práce zjišťuji a konstatuji, že téma práce i nosné zaměření jejího zpracování zůstalo zachováno, nynější verze práce je zčásti (v cca závěrečné třetině) jinak strukturována a také obsahově „nově“ naplněna, a stejně tak je cca o pětinu rozsáhlejší. Práce je rovněž doplněna o některé zcela aktuální prameny odborné literatury a judikatury. Celkově na mě nynější verze práce působí také více propracovaněji.

Za daného stavu věci si tak některé, zejména obecnější, pasáže mého předchozího posudku podržely svoji platnost, a v nich se tedy můj nynější posudek od posudku předchozího neliší. Odlišně naopak můj nynější posudek vyznívá zejména v pasáži, či pasážích, kde uplatňuji svoje připomínky a náměty.

II.

Při vlastním hodnocení předmětné práce nejprve úvodem konstatuji, že práce zabývající se úvahami nad povahou, zaměřením, jakož i konkrétním právním řešením ochrany (subjektivních) práv ve veřejné správě, byla zpracována a je předkládána k posouzení a k obhajobě v době, kdy je dané téma stále plně aktuální, a kdy je také, a to zejména ve spojení s naším členstvím v EU, český právní řád v praxi i na předmětném úseku odborného zájmu poměrně často konfrontován s evropskými standardy.

Hlavním cílem práce je podle autorky analýza právních prostředků ochrany subjektivních práv a jejich vzájemný vztah v rovině právní úpravy *de lege lata*. Závěry, které vyplynou z této analýzy by měly podle autorky potvrdit, anebo vyvrátit hypotézu, že stávající právní úprava zaručuje jednotlivci disponovat vhodnými a zejména účinnými právními prostředky ochrany práv ve veřejné správě. Současně mají být uváděna případná doporučení a návrhy *de lege ferenda*.

S uvedeným tématem, tak jak je autorkou práce dané téma koncipováno, je nesporně spjata celá řada otázek, které dosud v naší odborné literatuře nejsou dostatečně podrobně, a přitom současně ani uspokojivě a jednoznačně, řešeny. Předložená práce tedy, a to již svým zaměřením, legitimně vzbuzuje důvodná očekávání, a je nesporně

zřetelohodným příspěvkem jak k prezentaci a hodnocení stávající situace na předmětném úseku, tak i jistým příspěvkem a zdrojem informací či podnětů *de lege ferenda*.

III.

Disertační práce je mimo úvodu, závěru a předepsaných doplňkových pasáží (abstrakt, seznam literatury a pramenů, obsah), rozdělena do sedmi obsahových částí, které jsou ještě dále vnitřně podrobněji členěny.

Celkový rozsah práce je 256 stran strojopisu.

Po obsahové stránce disertační práce věnuje, v návaznosti na potvrzení aktuálnosti tématu a v úvahu přicházející širší problémů v úvodu k práci, nejprve pozornost vymezení základních pojmů a otázek (*vztahujících se k dané materii*) - (str. 15 –24), dále pojednává o ochraně práv ve správním řízení (*procesní práva účastníka řízení, řádné opravné prostředky, mimořádné opravné prostředky, dozorčí prostředky ve správním řízení*) – (str. 25 – 131), poté autorka zařazuje exkurz k možné navazující soudní ochraně (*ochrana práv poskytované soudy ve správním soudnictví a civilním soudnictví, ústavní soudnictví, evropské souvislosti*) - str. 132 – 145), následně se zaměřuje na „další“ prostředky ochrany práv (*právo na informace ve veřejné správě, ochrana práv v rámci ochrany osobních údajů*, a dále tzv. *komplementární prostředky ochrany práv, jmenovitě stížnost podle § 175 správního řádu a podnět k Ochránci*) - (str. 146 –174), návazně pak autorka věnuje pozornost správnímu dozoru ve veřejné správě (*pojem a základní charakteristika, námitky proti kontrolnímu zjištění*) - (str. 175 - 190), poté poukazuje na ochranu soukromých práv veřejnou správou (*postupy veřejné správy v záležitostech soukromých práv subjektivních, civilní odpovědnost za výkon veřejné moci*) - (str. 191 – 2015), a celou práci potom autorka obsahově uzavírá přiblížením ochrany práv ve veřejné správě z pohledu *de lege ferenda* - (str. 149 – 169) . V závěru k práci pak autorka provádí přehledné shrnutí poznatků, k nimž se v předmětné zpracování dopracovala.

Toto členění práce po mém soudu vcelku zřetelně vyhovuje tzv. hlavnímu cíli práce, a to i ve spojení se záměrem autorky stran výstupu práce (viz výše), který si autorka vytkla již na str. 11 posuzované práce. Pokud jde o metody zpracování posuzované disertační práce, ty autorka samostatně sice nevymezuje, nicméně v rámci vymezení cíle práce zmiňuje analýzu právních prostředků ochrany práv a jejich vzájemný vztah v rovině právní úpravy *de lege lata*.

IV.

Při celkovém hodnocení je nutno konstatovat, že disertační práce se při zvoleném obsahovém zaměření vyznačuje jednak uceleností zpracování a současně i vysokou informační hodnotou. Celkovým svým pojetím je, přes svou převážně prezentačně pozitivně právní orientaci (autorka staví na tzv. platné legislativě a zprostředkujícím přiblížením jejího obsahu), prací, která vcelku úspěšně nabízí do jisté míry úvahový a také „námetový“ pohled na zpracovávané téma.

Z obsahu i způsobu zpracování lze dovodit, že autorka ke zpracování předmětné práce přistoupila nejen na základě solidních znalostí odborné stránky předmětné problematiky a orientace v příslušné odborné literatuře, ale stejně tak i na základě příslušné orientace v platné právní úpravě a reprezentativní judikatuře, a dále i s citem pro aktuální věcné aspekty předmětné problematiky.

V práci autorka sice postupovala především ve smyslu systematiky a vlastního obsahu vždy příslušné pozitivně právní úpravy, nicméně zdaleka nesetrvávala jen na pouhém popisu úpravy jako takové, nýbrž usilovala také o úvahový a hodnotící přístup, který průběžně spojovala příkladmo s poznatky z judikatorní praxe. Myslím, že způsob zpracování umožňuje hodnotit práci komplexněji, bez potřeby zabývat se detailně jednotlivými dílčími kapitolami, resp. podkapitolami.

Za této situace je potom třeba pozitivně mj. hodnotit tu skutečnost, že autorka k dané problematice přistupuje z pohledu potřeby koncipování budoucího věcného i právního řešení v práci meritorní problematiky subjektivních práv zakládaných rozhodnutími orgánů veřejné správy a jejich žádoucí ochrany.

Současně je třeba výslovně jako pozitivní moment v práci zdůraznit značnou informační hodnotu (což je do jisté míry dáno již značně širokým tematickým záběrem), a současně i „čtivost“ dané práce. Na způsobu zpracování předmětné disertační práce je zřetelně patrná odborná zejména prezentační, a do jisté míry i hodnotící, „zručnost“ a schopnost autorky. Autorka předloženou kvalifikační práci po mém soudu prokázala způsobilost k samostatné kvalitní činnosti ve výzkumné oblasti, a to jak obsahem, tak způsobem zpracování, přičemž sama práce podle mého názoru nese pečeť vlastního odborného přínosu autorky.

Pokud jde o formální stránku práce, myslím že i v tomto směru práce v zásadě splňuje všechny obvyklé požadavky, kladené na tento typ kvalifikačních prací. Práce je úpravná, přehledně členěná a uspořádaná, vybavena seznamem použité literatury (včetně přehledu užitých judikatury), je opatřena obsáhlým „odkazovým“ aparátem, přičemž autorka čerpala také ze zahraničních pramenů. Práce má rovněž velmi dobrou jazykovou úroveň.

Při bližším pohledu na obsah práce jsem přirozeně také zaznamenal i některé věcné aspekty či momenty, k niž si dovoluji i určité vybrané, a snad také nejzřetelštější, připomínky k práci.

Autorka již v úvodu k práci opakovaně poznamenává, že se zaměřuje na *ochranu práv toliko ve správě samotné*, byť se nemůže vyhnout alespoň stručnému *exkurzu k navazující soudní ochraně*. Toto obsahové zaměření práce zřejmě souviselo (alespoň předpokládám) s příslušnou dohodou se školitelem, nicméně nejsem si jist, zda je reflexe soudní ochrany, tak jak ji autorka v práci prezentuje, smysluplná. Autorka v uvedeném směru nejprve stručně pojednává o *základních principech soudní ochrany* v rámci kapitoly druhé, zaměřené na ochranu práv ve správním řízení, a to jednak ve spojení s *ústavněprávní úpravou procesních práv* (str. 28 a násl.) a bezprostředně návazně také ve spojení s *právem na fair proces podle Úmluvy* (str. 32 a násl.), a dále pak v kapitole třetí, nazvané *Exkurz k možné navazující soudní ochraně* (str. 132 a násl.). Mimo to se autorka k soudní ochraně vrací i v rámci kapitoly šesté, ne zcela „trefně“ nadepsané: *Ochrana soukromých práv veřejnou správou* (str. 191 a násl.). Je otázkou, když autorka o soudní ochraně subjektivních práv nezamýšlela meritorně pojednávat, zda by bývalo nestačilo pojednat o ústavně právních principech soudní ochrany, a tyto tzv. příp. „vytknout před závorku“, a žádný „exkurz“ již dále neuvádět. Ve zvoleném pojetí je daný exkurz nejen zkratkovitý, ale také neúplný (zejména postrádám zmínku o soudní přezkoumatelnosti

opatření obecné povahy, stejně jako měl být zmíněn i přezkum služebních předpisů). Pokud by byla autorka, s příslušným „avizem“ v úvodu k práci, exkurz o soudní ochraně vynechala, mohla by větší pozornost věnovat ochraně subjektivních práv na širším půdorysu správního řádu, než je úprava správního řízení (čemuž se autorka v práci věnuje nejrozsáhleji) – (str. 25 – 131). Tak by jistě bylo čtenářsky zajímavé, jak autorka nahlíží na možnosti ochrany subjektivních práv v režimu postupů a aktů podle jeho částí čtvrté, páté a stejně tak i šesté, což by dnešní pohled poskytnutý v práci nepochybně obohatilo a což by stejně tak nepochybně přispělo ke „komplexnosti“ pohledu na ochranu subjektivních práv „ve veřejné správě samotné“.

Z dílčích otázek, resp. jednotlivostí, jimž příp. rovněž mohla být věnována bližší pozornost, jsem již v předchozím posudku poznamenal, že autorka na některých místech v textu „automaticky“, tzv. bez dalšího, užívá některé sice zaužívané, ale současně také i diskutované, pojmy, jako jsou: „opravné prostředky řádné“ (str. 56 a násl.) a „opravné prostředky mimořádné“ (str. 90 a násl.), „Ochránce“ (str. 169 a násl.), apod., aniž by je významově blíže pojmově vymezila, či charakterizovala. V nynějším zpracování posuzované práce k tomuto do jisté míry přistupují ve vzájemné kontrapozici i pojmy „dozor“, resp. „správní dozor a kontrola“ (str. 175 a násl.). U *řádnych opravných prostredkú* autorka nyní moji dřívější připomínku řeší odkazem na komentářovou citaci, u ostatních z uvedených pojmů pak již spíše jen spoléhá na dostatečnou odbornou orientaci čtenářů. Relativně nejobsažněji se vyjadřuje ke *správnímu dozoru*, nicméně nabízí přitom jen jeden z možných úhlů pohledu, a jinak vnímá pojmy *dozor* a *kontrola* jako zaměnitelné.

Za pozitivní potom považuji průběžné zaujímání postojů autorky k daným otázkám, a také srozumitelné a rovněž přehledné shrnutí těchto poznatků vycházejících ze zpracování posuzované práce, uvedené souhrnně v závěru k práci.

Co však v práci (a to i v rámci její nynější obsahové modifikace oproti první verzi) současně postrádám, a co by zřejmě mohlo či mělo zaznít u obhajoby práce, a to i s ohledem na shora rekapitulované vymezení cíle práce, je zaujetí ještě výslovnějšího a také konkrétnějšího stanoviska k tomu, jak autorka vnímá vzájemný vztah prostředků ochrany subjektivních práv ve veřejné správě v rovině právní úpravy *de lege lata*. Tj. zda jej vnímá jako vyvážený, či přinášející částečné nežádoucí překryvy, nebo naopak „nedokryvy“, a také jak v daných souvislostech hodnotí efektivnost tohoto celého systému prostředků ochrany. Jmenovitě se tak např. nabízí i zaujetí názoru k dostatečnosti prostředků ochrany subjektivních práv ve veřejné správě v režimech úprav částí čtvrté, páté a šesté správního řádu (viz moje již výše uvedená připomínka).

Celkově nicméně považuji za nutné zdůraznit, že ve všech těchto výběrově uvedených připomínkách nejde o připomínky natolik zásadní, že by snad měly snížit celkově velmi dobrou odbornou úroveň práce. Jejich smyslem je především iniciovat diskusi. Práci tak považuji za solidně zpracovanou s odpovídající odbornou hodnotou. Je výsledkem značného úsilí a svědomitě odvedeného „kusu práce“, a v porovnání s předchozí verzí práce je nynější verze, jak jsem již také ostatně poznamenal, nesporně propracovanější.

Pro účely obhajoby práce si potom dovoluji navrhnout, aby se autorka práce jednak vrátila k bezprostředně výše avizované otázce, jak vnímá vzájemný vztah prostředků ochrany subjektivních práv ve veřejné správě v rovině právní úpravy *de lege lata*, a z konkrétnějších otázek bych potom ještě rád slyšel osobní názor autorky na rozdíly v procesním postavení tzv. hlavních a tzv. vedlejších účastníků řízení z pohledu ochrany jejich subjektivních práv.

V.

Závěrem chci konstatovat, že disertační práce, předložená JUDr. Hanou Pliskovou, v zásadě splnila cíl, který si autorka při jejím zpracování vytkla. Podle mého soudu práce jako celek poskytuje odborně fundovaný pohled na předmětné téma.

Obsahově považuji práci při zvoleném pojetí za vcelku vyváženou, logicky uspořádanou, s příslušnou věcnou návazností otázek zpracovávaného tématu, přičemž je třeba uvést, že je psána stylem, jenž zaujme čtenáře.

Hodnotu práce spatřuji zejména ve vytěžení a systematickém uspořádání podstatných informací k danému tématu, doloženou některými dílčími vlastními úvahovými pohledy a závěry, při zohlednění aktuálních potřeb a podmínek perspektivního věcného i právního řešení, při současném využití a zohlednění vybraných zahraničních podkladů a pramenů.

Autorka zpracováním disertační práce prokázala potřebné znalosti a orientaci v předmětné problematice, jakož i schopnost srozumitelným a sdělným způsobem předmětnou materii zprostředkovat.

Proto disertační práci JUDr. Han Pliskové, s názvem „Ochrana práv ve veřejné správě“

d o p o r u č u j i

k obhajobě.

V Brně dne 29.7. 2016

Prof.JUDr. Petr Průcha, CSc.
oponent