

O p o n e n t s k ý p o s u d o k
na habilitačnú prácu JUDr. Zuzany Hamuľákovej, PhD.
„Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní“

Rozhodnutím predsedu Vedeckej rady a dekana Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave doc. JUDr. Eduarda Burdu , PhD. som bol vymenovaný za oponenta habilitačnej práce „Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní“ v habilitačnom konaní JUDr. Zuzany Hamuľákovej, PhD. v odbore správne právo. Na oponentúru mi bola súčasne predložená tlačená verzia habilitačnej práce v klasickej väzbe v rozsahu 222 strán (pričom vlastný text tvorí 195 strán), ktorú z hľadiska vecného obsahu okrem formálnych náležitostí tvorí abstrakt, predhovor, zoznam použitých značiek, úvod , štyri kapitoly, záver a zoznam použitej literatúry.

Problematika správneho trestania patrí v súčasnosti k aktuálnym parciálnym problémom odvetvia správneho práva. Je všeobecne známou skutočnosťou, že právna úprava správnych deliktov v podmienkach Slovenskej republiky vykazuje značnú roztrieštenosť medzi množstvom právnych predpisov. Táto situácia sa premieta aj do charakteru správneho trestania v tom, že vytvára predpoklady pre vznik aplikačných problémov súvisiacich s nejednotným právnym postavením osôb postihovaných za priestupky a postihovaných za iné správne delikty v súvislosti s uplatnením inštitútu (zásady) zákazu reformatio in peius. Je evidentné, že v správnom práve chýba jednotná a prehľadná právna úprava tohto inštitútu , a to aj napriek tomu , že potreba takejto úpravy sa javí nielen ako vhodná, ale aj ako žiadúca a aktuálna. K zložitosti situácie v tejto súvislosti prispieva aj skutočnosť, že v našich podmienkach chýba ucelené odborné spracovanie tejto problematiky, ba dokonca možno tvrdiť, že sa v rámci odbornej verejnosti touto problematikou zaoberá len málo jednotlivcov.

Preto treba uvítať a oceniť každý pokus na vedeckej úrovni a so všetkými dôsledkami, či súvislosťami, zameraný na všestranné a ucelené skúmanie uplatňovania inštitútu zákazu reformatio in peius v správnom trestaní na základe dostupných a relevantných poznatkov najmä teórie správneho práva a aplikačnej praxe, ako aj relevantnej judikatúry, a to za účelom zistenia situácie v tejto parciálnej problematike a navrhnutia možných riešení zistených problémov. Hneď v úvode posudku treba uviesť , že uvedený cieľ, ktorý je v habilitačnej práci podobne formulovaný jednak v predhovore a potom aj podrobnejšie v úvode , sa v nej autorke podarilo tvorivo naplniť.

Naplneniu cieľa podriadila autorka štruktúru práce a obsah jej jednotlivých častí. Autorka začína svoju prácu zaužívaným spôsobom, keď okrem obvyklého úvodu použila aj

stručný predhovor, v ktorom sa pokúsila rámcovo predstaviť podstatu skúmaného problému. V súvislosti s textom predhovoru treba upozorniť na dve metodologicky nesprávne formulácie, ktoré v ňom autorka použila. V prvom prípade ide o formuláciu cieľa habilitačnej práce, ktorého kľúčovými slovami sú „analyzovať inštitút zákazu reformatio in peius“. „Analýza“ je metóda a preto nikdy nemôže byť cieľom niečo analyzovať. Cieľom musí vždy byť niečo zistiť, a to aj za pomoci analýzy. V druhom prípade ide o vyjadrenie autorky, že „chýba komplexné spracovanie skúmanej problematiky v odbornej literatúre“. Toto konštatovanie je nesprávne preto, lebo žiadna odborná problematika sa nedá spracovať komplexne. Dá sa spracovať len ucelene, prípadne všestranne, ale nikdy nie komplexne.

Za metodologicky a odborne správne spracovanú časť práce treba považovať jej úvod. Obsahuje totiž to, čo obsahovať má a zaoberá sa tým, čím by sa malo v úvodných častiach kvalifikačných prác zaoberať. Možno konštatovať, že v úvode sa podarilo autorke práce sformulovať pregnantne, zrozumiteľne a odborne problém, ktorý chce v práci riešiť. V tejto súvislosti potom vhodne formulovala aj hlavný cieľ, čiastkové ciele a a tomu zodpovedajúcu hypotézu, s ktorou chce pracovať a pracuje. Autorka neopomenula ani stručné, ale pri tom výstižné zdôvodnenie vedeckých metód, s ktorými pri napĺňaní stanovených cieľov počíta.

Pri hodnotení jadra obsahu hodnotenej habilitačnej práce, teda textu, ktorý sa nachádza v kapitolách jedna až štyri, možno vyjsť zo základného konštatovania, že autorka pokračuje v jednotlivých kapitolách v konkrétnom napĺňaní stanovených cieľov, pričom zvolila osvedčený postup skúmania problému od všeobecného ku konkrétnemu.

Preto je aj obsah hneď prvej kapitoly zameraný na zhodnotenie základných súvisiacich pojmov a inštitútov správneho trestania a zákazu reformatio in peius. Napriek tomu, že ide len o základnú charakteristiku pojmov, ktoré sú v ďalších častiach práce podrobené podrobnejšiemu skúmaniu, má obsah tejto časti práce pre pochopenie jej ďalších častí zásadný význam. Text je spracovaný zrozumiteľne, prehľadne, systematicky, ale aj kreatívne, a jeho informačná hodnota zodpovedá obvyklým požiadavkám. Osobitne treba vyzdvihnúť snahu autorky vytvoriť v texte tejto kapitoly základ pre otvorenie rozpravy o legitimitate požiadavky začleniť zásadu zákazu reformatio in peius do právneho poriadku, a to na základe argumentácie založenej na vysvetlení podstaty tejto zásady, jej miesta medzi inými zásadami správneho trestania a jej vplyvu na správne trestanie. Autorka neopomenula v tejto súvislosti naznačiť stanovisko aj k argumentom, z ktorých vyplýva odmietavý názor k potrebe úpravy a aj k uplatňovaniu tejto zásady.

Pozitívne treba hodnotiť aj štruktúru a obsah druhej kapitoly. Z jej obsahu je zrejmé, že autorka práce chápe význam medzinárodnej úpravy pre národnú úpravu správneho trestania, ako aj pre jeho aplikáciu, vrátane zásady reformatio in peius. V tejto súvislosti pozornosť zamerala na uplatňovanie relevantných odporúčaní Rady Európy, ako aj na uplatňovanie z pohľadu skúmanej problematiky zásadného Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, o ustanovenie ktorého sa opiera aj mienkotvorná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP). Nadväzne zdôrazňuje aj potrebu analyzovať europeizačné vplyvy právnych aktov Európskej únie na oblasť verejnej správy. Logicky medzi ne zaradila najmä Chartu základných práv Európskej únie (Charta) a Európsky kódex dobrej správnej praxe. Konkrétne autorka konfrontuje požiadavky práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru s názormi, že tieto sa pri aplikácii tzv. Engel kritérií týkajú aj konania o správnych deliktoch, vrátane uplatnenia zásady zákaz reformatio in peius. V tejto

súvislosti správne potom poukazuje aj na potrebu preskúmania administratívnych rozhodnutí o správnych deliktach súdom. Do analýzy jednotlivých požiadaviek práva na spravodlivý proces v súvislosti správnymi deliktami, ako aj iných požiadaviek na dodržanie ďalších práv vyplývajúcich z Dohovoru, autorka zapojila jednak rozbor príslušnej národnej úpravy, ako aj relevantnú judikatúru ESĽP, pričom v prípade potreby neváhala vysloviť aj vlastné hodnotenie a závery. Vzhľadom na obsah použitej argumentácie sa možno stotožniť so záverom autorky, že Dohovor požiadavku zákazu reformatio in peius explicitne neupravuje, ale ju ani neodmieta. Podobným spôsobom pristúpila autorka aj k juristickému rozboru tých rezolúcií a odporúčaní Rady Európy, ktorých obsah sa v nejakej rovine dotýka skúmanej problematiky. Aj tu sa prejavila kreativita autorky, keď z obsahu celého radu právnych dokumentov Rady Európy vybrala a vysvetlila práve tie, ktoré ovplyvňujú možnosť uplatnenia zákazu reformatio in peius (napr. s. 50 a 51). Pokiaľ ide o konkrétnosti súvisiace s právnymi aktmi Európskej únie autorka v súvislosti s charakteristikou Charty upozorňuje na požiadavku práva na dobrú správu a na požiadavku práva na spravodlivý proces od ktorých možno odvodiť aj požiadavku zákazu reformatio in peius, aj keď táto nie je v Charte expressis verbis zakotvená. Podobne autorka hodnotí aj možnosť odvodiť požiadavku zákazu reformatio in peius od už spomínaného Európskeho kódexu dobrej správnej praxe. Na rozbor spomínaných dvoch dokumentov Európskej únie nadviazala autorka analýzou celého radu rozhodnutí Súdneho dvora EÚ, z ktorých aj keď len nepriamo možno vyabstrahovať možnosť uplatnenia zákazu reformatio in peius v správnom trestaní. To, k čomu autorka dospela v tejto kapitole, zhrnula potom v záverečnej časti. Obsah druhej kapitoly má charakter skutočnej odbornej rozpravy, naplnenej argumentmi, protiargumentmi, hodnoteniami a závermi, vrátane záverov vlastných, čím prispieva k obohateniu poznatkov o možnosti riešenia otázky začlenenia zákazu reformatio in peius do právneho poriadku v nadväznosti na relevantné dokumenty Rady Európy, Európskej únie, vrátane judikatúry ESĽP a Súdneho dvora EÚ.

Evidentne podstatnou časťou habilitačnej práce je jej tretia kapitola. Svedčí o tom, nielen jej rozsah, ale predovšetkým jej štruktúra, obsah a z nej vyplývajúce závery. Obsah tejto kapitoly je naplnený rozborom celého radu parciálnych problematík, ktoré súvisia so správnym právom trestným a s miestom zákazu reformatio in peius v ňom podľa národnej úpravy. Autorka začala v tejto časti práce analýzou uplatňovania tohto inštitútu v trestnom konaní. Výsledkom je odborné priblíženie podmienok uplatňovania zákazu reformatio in peius v opravnom trestnom konaní, a to individuálne na základe jednotlivých opravných prostriedkov.

Nasleduje podrobný juristický rozbor tejto problematiky v podmienkach konania o priestupkoch podľa priestupkového zákona, v rámci ktorého správne orgány pri rozhodovaní v odvolacom konaní zákaz reformatio in peius uplatňujú v súlade s podmienkami vyplývajúcimi z právnej úpravy. Výsledkom tohto snaženia je ucelený súbor informácií o skúmanej problematike, s vysokou vypovedacou hodnotou, vrátane vysvetlenia citlivých pojmov zásadného charakteru a vysvetlenia postupu v osobitných prípadoch, napr. v rozkaznom konaní, v prípadoch blokového konania, alebo v prípade ukladania ochranných opatrení. Vykonaný právny rozbor tejto parciálnej problematiky sa opiera o výklad príslušných ustanovení právnej úpravy, tak ako ho akceptuje odborná verejnosť, ale aj o judikatúru našich a českých súdov. Aj v tejto časti kapitoly sa možno stretnúť

s vyhranenými názormi autorky, vrátane tých, ktoré majú opozičný charakter. Je však evidentná snaha autorky všetky prezentované názory argumentačne podložiť.

Analytický a hodnotiaci charakter má aj tá časť tretej kapitoly, ktorá je venovaná skúmaniu uplatnenia zákazu reformatio in peius v konaní o iných správnych deliktoch. Samotná autorka upozorňuje na to, že vzhľadom na existujúcu právnu úpravu je riešenie tejto otázky podmienené identifikáciou a skúmaním právneho predpisu, ktorý upravuje konanie o určitom správnom delikte. V tejto súvislosti potom analyzuje možnosti uplatnenia zákazu reformatio in peius pri použití rôznych opravných prostriedkov v prípadoch postupu podľa Správneho poriadku, ale aj v správnych konaniach podľa osobitných predpisov. Výsledky analýzy právnej úpravy konfrontuje aj s názormi odbornej verejnosti. Na základe tohto postupu dochádza k záverom o ambivalentnosti a rozporupnosti možností uplatnenia zákazu zmeny k horšiemu v konaniach o iných správnych deliktoch. Oceniť treba aj snahu autorky skúmať riešenie tejto otázky na základe analogického uplatnenia zásady zákazu reformatio in peius z trestného a priestupkového práva, aby nakoniec dospela k záveru, že „inštitúty a zásady trestného práva by v oblasti administratívnej zodpovednosti mali byť aplikované s opatnosťou za súčasného rešpektovania charakteru verejnej správy“. Súhlasí možno aj s názorom autorky o tom, že „analogia je v oblasti verejného práva za určitých podmienok prípustná, a s ohľadom na súčasnú nevyhovujúcu úpravu konania o správnych deliktoch často aj nevyhnutná. Aplikácia zákazu reformatio in peius na základe analógie by mala byť opatrná a mala by byť adaptovaná v súlade s charakterom právneho odvetvia a účelom zákona, normu ktorého má dopĺňať“.

Dôležitým príspevkom pre možné riešenie problému uplatnenia zákazu reformatio in peius v správnom trestaní sa javí časť tretej kapitoly, v ktorej autorka skúma možnosti uplatnenia tohto procesného inštitútu v rámci postupu podľa Správneho súdneho poriadku, konkrétne v rámci preskúmavania rozhodnutí správnych orgánov súdom vo veciach správneho trestania na základe správnej žaloby vo veciach správneho trestania. V texte je trefne poukávané na rozporupnosť medzi konkrétnymi ustanoveniami Správneho súdneho poriadku, ktoré sa týkajú preskúmavania rozhodnutí správnych orgánov v oblasti správneho trestania a ustanoveniami ostatnej právnej úpravy správneho trestania, ktoré sa potom premietajú aj do rozhodovacej praxe súdov. Táto rozporupnosť a až nesúlady otvára celý rad nezodpovedaných otázok. Autorka tieto otázky nielen že definuje, ale sa snaží za podpory argumentov, ktoré vychádzajú z rešpektovaného výkladu relevantných pojmov právnej úpravy, z judikatúry (vrátane judikatúry EŠLP), ale aj z publikovaných úvah právnej teórie, hľadať na ne odpovede v podobe vlastných názorov. Zrejme nie všetky jej názory vyjadrené v tejto súvislosti budú bezo zvyšku akceptované odbornou verejnosťou. V každom prípade však treba s nimi počítať pri ďalšej odbornej diskusii o tejto téme.

Východiská pre možné riešenie problému uplatnenia zákazu reformatio in peius v správnom trestaní hľadá autorka aj v relevantnej judikatúre jednak správnych súdov a jednak Ústavného súdu SR, o čom svedčí ďalšia časť tretej kapitoly. Z prezentovanej judikatúry správnych súdov vyplýva zovšeobecnený záver, že „v správnom trestaní nemožno univerzálne aplikovať všetky zásady trestného konania vzhľadom na odlišnosti trestného a správneho trestania, a preto v správnom konaní (okrem konania o priestupkoch) nie je uplatňovaná, resp. nie je uplatňovaná neobmedzene, zásada zákazu reformatio in peius“. S týmto záverom sa stotožnila aj autorka. Autorke sa podarilo priblížiť aj relevantnú

judikatúru Ústavného súdu SR . Aj v tomto prípade autorka zvýraznila v texte to, čo je v súvislosti s riešením otázky uplatnenia zákazu reformatio in peius v tejto judikatúre podstatné. Jednotlivé závery z analyzovanej judikatúry Ústavného súdu SR hodnotí a formuluje aj vlastné závery.

V poslednej časti tretej kapitoly, nazvanej „Priebežné závery II“ , sú formulované zovšeobecnené názory autorky, ktoré majú oporu v predchádzajúcich častiach tretej kapitoly. Ich podstata spočíva v tom, že „existuje stav, v ktorom pre jednotlivé druhy správnych deliktov platí rôzny právny režim ukladania sankcií a ich možných zmien. Tieto podmienky vytvárajú potom priestor pre nejednotné a rozporuplné rozhodnutia súdnych autorít, vrátane Ústavného súdu SR. Zároveň poskytujú priestor pre pomerne širokú odlišnú interpretáciu zo strany odbornej verejnosti. Tento stav je v rozpore s princípom právnej istoty a legitímnych očakávaní“. Na základe týchto názorov formuluje záver o potrebe jednotnej úpravy vhodného použitia zásady reformatio in peius, hoci aj v limitovanej podobe , a to v rámci právnej úpravy správneho trestania.

Úlohu vydarenej komparatívnej štúdie zohráva obsah štvrtej kapitoly, ktorej význam nespočíva v rozsahu , ale skôr v obsahu. Autorka túto časť práce naplnila plejádou prehľadne spracovaných informácií o právnej úprave možnosti uplatňovania zásady reformatio in peius v správnom konaní, alebo v osobitných správnych konaniach , ktoré majú charakter aj správneho trestania, v takých krajinách ako sú Poľsko, Maďarsko a Rakúsko. Oveľa väčší priestor venovala autorka v tejto časti práce komparácií právnej úpravy zákazu reformatio in peius Českej republiky, a to vzhľadom na to, že jej právny stav v oblasti správneho trestania má stále najbližšie k slovenskej právnej úprave. V texte je najprv venovaná pozornosť podrobnej analýze úpravy skúmaného inštitútu v českom priestupkovom práve, teda v riadnom konaní o priestupkoch , ako aj v rozkaznom konaní. Najprv sú v ňom uvedené pomerne podrobné a prehľadné informácie o situácii v tejto oblasti, ktorá platila do 30.6.2017. Následne sa text zaoberá situáciou s uplatňovaním spomínaného zákazu po prijatí novej českej úpravy v oblasti priestupkového práva od 1.7.2017. Osobitnú pozornosť venuje následne autorka analýze situácie právnych možností uplatňovania zákazu v odvolacom konaní v tých prípadoch, na ktoré sa vzťahuje súčasne platný český Správny poriadok . V texte možno nájsť ucelenú analýzu problematiky založenú na skúmaní do úvahy prichádzajúcich ustanovení českého Správneho poriadku , ďalej na skúmaní súvisiacej judikatúry Najvyššieho správneho súdu ČR a Ústavného súdu ČR, ako aj na názoroch českej odbornej verejnosti. Súčasťou štvrtej kapitoly je aj časť nazvaná „Priebežné závery III.“ Jej obsah predstavuje súhrn poznatkov zistených v predchádzajúcich častiach tejto kapitoly , ako aj kritický postoj autorky práce k možnostiam inšpirovať sa pri potrebnej právnej úprave problematiky zákazu zmeny k horšiemu v správnom trestaní v podmienkach Slovenskej republiky.

Významnú časť práce tvorí samotný „Záver“. Z jeho obsahu vyplýva, že nejde o formálne vyjadrenie ukončenia práce, ale že ide o zovšeobecnenie záverov, ku ktorým autorka vypracovaním práce dospela, a ktoré tvoria obsah záveru práce. Tieto závery pôsobia veľmi dôveryhodne , podnetne a hlavne majú oporu v zisteniach , ku ktorým v práci autorka dospela. Napriek tomu by asi nebolo vhodné ich bez ďalšieho podrobného odborného posúdenia a širšej oponentúry automaticky v legislatívnom procese aj realizovať. Výslovne by

sa na túto tému žiadala širšia diskusia zainteresovaných odborníkov. Treba dúfať, že táto časť práce aj vďaka autorky k vyvolaniu takejto diskusie prispeje.

Spôsob spracovania hodnotenej habilitačnej práce je dôkazom toho, že autorka si osvojila určitý štýl skúmania problematiky, ktorý sa vyznačuje hľadaním problematich miest a na ne nadväzujúcich východísk, predovšetkým na základe analýzy relevantnej právnej úpravy, vrátane historických súvislostí, ako aj na základe porovnávania a hodnotenia dostupných relevantných odborných názorov a národnej a nadnárodnej judikatúry, s následnou syntézou vlastných záverov a hodnotení. Možno, že by to ale chcelo, aby autorka venovala viac pozornosti jasnému oddeleniu vlastných názorov a hodnotení od tých, z ktorých vychádza, a s ktorými polemizuje.

Pre potreby spracovania habilitačnej práce využila autorka odborné znalosti z oblasti správneho práva procesného ale aj hmotného, európskeho správneho práva, trestného práva procesného, ako aj poznatky iných právnych odvetví.

Po stránke formálnej úpravy práce, vrátane jazykového hľadiska a použitých formulácií, je práca na požadovanej úrovni. Treba však v tejto súvislosti poukázať aj na to, že v texte práce sa nachádza niekoľko pravopisných, či písárskych chýb, ako aj niekoľko chýb v úprave textu, ktoré však nemajú vplyv na kvalitu obsahu práce.

Habilitantka zvolila na vypracovanie práce vhodné vedecké metódy. Využila najmä metódu analýzy a syntézy, historickú metódu, opisnú metódu a komparačnú metódu. Aplikácia zvolených metód nasvedčuje tomu, že habilitantka vedecké metódy dostatočne a tvorivo ovláda.

Pozitívne treba oceniť skutočne reprezentatívny výber odbornej literatúry a iných relevantných zdrojov, z ktorých autorka pri vypracovaní práce vychádzala.

Hodnotená habilitačná práca, preukázateľne prináša v skúmanej oblasti nové a v mnohom podnetné poznatky, využiteľné nielen na obohatenie teórie správneho práva, ale aj v aplikačnej rovine. Osobitne pozitívne treba hodnotiť už spomínané autorkine úvahy de lege ferenda, formulované v ucelenej podobe v závere práce.

Okrem bežných pripomienok, ktoré sú uvedené v texte posudku, zásadné pripomienky voči posudzovanej habilitačnej práci neuplatňujem.

Odporúčam, aby habilitantka svoju habilitačnú prácu po náležitých formálnych úpravách publikovala v podobe monografie.

Záver:

JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD. vypracovaním habilitačnej práce „Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní“ preukázala požadované odborné teoretické a praktické znalosti, ako aj schopnosť tvorivo využívať vedecké metódy práce. Posudzovaná habilitačná práca prináša v skúmanej oblasti nové vedecké poznatky a spĺňa tak kritériá vyžadované pre tento druh prác. Preto odporúčam, aby bol JUDr. Zuzane Hamulákovy, PhD. na základe predloženej habilitačnej práce a po jej úspešnej obhajobe priznaný vedecko-pedagogický titul „docent“ v odbore Správne právo.

Zároveň navrhujem, aby v rámci rozpravy pri obhajobe habilitačnej práce habilitantka bližšie zdôvodnila svoj názor, podľa ktorého sa má zákaz reformatio in peius uplatňovať aj v konaniach o iných správnych deliktoch a to napriek skutočnosti, že z platnej

právnej úpravy a zo Správneho poriadku vyplýva, že zákonodarca nepovažoval za nevyhnutné zakotviť tento zákaz do Správneho poriadku.

Habilitantka taktiež v rámci úvah de lege ferenda navrhuje ako jednu z výnimiek zákazu reformatio in peius ochranu verejného záujmu. V tejto súvislosti by bolo vhodné, aby sa habilitantka vyjadrila k problematike súdneho prieskumu verejného záujmu, ako právne neurčitého pojmu.

Bratislava, 29. februára 2020

Prof. JUDr. Peter Polák, PhD.