

Posudek oponenta habilitační práce

Název habilitační práce: **Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní**

Autor habilitační práce: **JUDr. Peter Molitoris, PhD.**

Oponent habilitační práce: Doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D., Právnická fakulta UP v Olomouci

Význam habilitační práce a jejích poznatků, aktuálnost tématu

Předloženou habilitační práci lze považovat za zdařilé vyústění dlouhodobého odborného zájmu autora o danou problematiku, což ostatně dokládají i dílčí publikační výstupy vztahující se k předmětné problematice. Současně z práce vyznívá, že habilitant disponuje kvalitními právně teoretickými poznatky o dané oblasti, jakož se orientuje i v rovině praktické, tj. z pohledu aplikace platné legislativy v praxi, včetně relevantní soudní judikatury.

Práce se bezpochyby vztahuje k velmi zajímavému a aktuálnímu tématu, kterému bohužel nebyla doposud příliš věnována ve slovenské, ale i české odborné literatuře pozornost. Možnost alternativního řešení sporů v oblasti veřejné správy představuje a otvírá velmi široký prostor k odborné diskusi, a to nejen nad vhodností oblasti veřejného práva pro aplikaci těchto prostředků, ale i ve vztahu k jejich případnému výběru, nastavení odpovídající právní úpravy či výběru situací a případů pro jejich využití, atd. Zajímavým se jeví i možné srovnání užití alternativních prostředků řešení sporů v oblasti soukromého vs. veřejného práva. Jelikož v oblasti veřejné správy a správního práva představuje možné zavádění alternativních prostředků řešení sporů novum, byť v zahraničí je v řadě zemí situace odlišná, považuji téma práce za velmi vhodně zvolené, současně pak s ohledem na nepřítliš četné tuzemské odborné zdroje též kladoucí zvýšené nároky na vědeckou práci samotného autora, včetně nezbytnosti pracovat ve velké míře se zahraničními zdroji.

Struktura práce a zvolené metody zpracování tématu

Předložená habilitační práce je strukturována - vedle Úvodu a Závěru - do 5 hlavních kapitol, dále pak ještě vnitřně členěných. Kapitola první představuje právně teoretický úvod do dané problematiky, autor zde především vymezuje stěžejní pojem práce, a to alternativní řešení sporů, resp. prostředky alternativního řešení sporů, a to nejen optikou správního práva, ale práva obecně jako takového, kdy opomenuta nezůstává ani otázka rozličné klasifikace těchto

prostředků. V kapitole druhé autor přistupuje zcela logicky k vymezení dalšího zásadního pojmu, a to pojmu spor – nejprve obecně z pohledu práva, následně pak cílí na vymezení pojmu „spor ve veřejné správě“, kdy modeluje různé, v úvahu přicházející typy sporů, které v oblasti veřejné správy mohou vzniknout.

V navazující kapitole třetí již autor propojuje poznatky z první a druhé kapitoly a zamýšlí se nad možností, resp. vhodností využití prostředků alternativního řešení sporů ve veřejné správě. Tuto otázku pak řeší a zodpovídá i z pohledu metod a forem činnosti veřejné správy. Kapitola čtvrtá velmi dobře reflektuje skutečnost, že s ohledem na veřejně mocenský charakter výkonu veřejné správy (myšleno vrchnostenské veřejné správy), se uplatní při jejím výkonu řada významných limitů a principů, které je nezbytné respektovat a zohlednit právě i ve vztahu k případné aplikaci stávajících prostředků alternativního řešení sporů, či případně při zavádění nových. Jedná se zejména o stěžejní princip zákonnosti, ale též i o princip ochrany veřejného zájmu, ochrany práv nabytých v dobré víře, jakož i řadu dalších principů tzv. dobré správy, plynoucích z evropského standardu jejího výkonu. Velmi obsáhlá kapitola pátá se pak zabývá jednotlivými prostředky alternativního řešení sporů, kdy se autor konkrétně zaměřuje především na institut smíru, mediace, veřejnoprávních smluv, jakož i na možnosti využití těchto prostředků v řízení o správních deliktech a v rámci správního soudnictví.

Obecně lze ke zvolené struktuře konstatovat, že autor postupuje od obecného ke zvláštnímu, jednotlivé kapitoly na sebe logicky navazují a směřují k ověření jednotlivých, autorem stanovených hypotéz a k naplnění cílů habilitační práce.

Pokud jde o použité metody práce, autor postupuje především za použití metody deskriptivní, dále analýzy a následné syntézy, jakož i metody komparační, kdy však nezahluje čtenáře podrobným popisem stávající legislativy týkající se dané problematiky, ale na základě subjektivní selekce – jež samozřejmě sleduje především vytyčené hypotézy - se věnuje vybraným aspektům dané problematiky a její právní úpravy, jež kriticky interpretuje a poukazuje případně na její nejzásadnější nedostatky. Výrazně také propojuje právně teoretické poznatky - získané analýzou a komparací (s řadou zahraničních právních úprav) - s praktickou stránkou dané problematiky, kdy poukazuje na řadu problémů spojených s následnou interpretací a aplikací předmětných norem v praxi. Nejen v závěru práce, ale i v rámci jednotlivých, dílčím způsobem řešených problematik, pak nechybí potřebný autorův syntetický pohled, vč. řady jeho úvah *de lege ferenda*.

Výsledky habilitační práce, splnění stanovených cílů

Dle autora je hlavním cílem monografie podrobit kritické analýze možnosti využití konsenzuálních prostředků alternativního řešení sporů v oblasti veřejné správy, konkrétně pak

v oblasti rozhodovací činnosti správních orgánů (tj. v rámci správního řízení). Dílčím cílem je pak identifikace těch prostředků, které by mohly být využity právě ve správním řízení.

Autor si současně v Úvodu práce vytyčil též její základní hypotézu, která zní: Oblast veřejné správy umožňuje využívání konsenzuálních prostředků alternativního řešení sporů.

Na tuto pak navazují další hypotézy, a to:

Při zohlednění specifických limitů plynoucích z veřejnoprávního charakteru správního řízení by mohly být tyto prostředky v širší míře využívány při individuální rozhodovací činnosti veřejné správy, což by přineslo zjednodušení a zrychlení řízení.

Širší míra využití těchto prostředků povede ke snížení nápadu věcí na správní soudy a tím ke zrychlení soudního řízení.

Po přiměřených úpravách legislativy by bylo možné posílit míru využívání konsenzuálních prostředků alternativního řešení sporů, které už jsou v právním řádu SR zakotvené a definované.

Autor se v rámci své práce důsledně držel výše vymezených cílů a hypotéz, kdy se za pomoci právních předpisů, odborné literatury i judikatury snažil velmi podrobně jednotlivé okruhy problémů analyzovat, popsat, a následně získané poznatky zobecnit a kriticky zhodnotit, jakož i ve výsledku za pomoci komparace srovnat s úpravou a praxí jiných evropských států a tím stanovené hypotézy potvrdit či vyvrátit, resp. naplnit cíle práce. Je třeba současně ocenit, že se nevyhýbal ani sporným, nejednoznačným či jinak problematickým nebo nepřilíh v odborných zdrojích rozebraným aspektům dané problematiky, a tudíž danou práci velkou měrou obohatil svým odborným, vědeckým vkladem, svými názory a postřehy. Lze uzavřít, že stanovené cíle autor bezesporu naplnil.

Předloženou práci lze proto nepochybně kvalifikovat jako hodnotný počin přinášející jednak komplexní informace o stávající právní úpravě dané problematiky ve Slovenské republice, jakož i její aplikaci, a současně pak představující i cenný příspěvek k odborné diskusi, jakož i zdroj kvalitních a podrobných informací a podnětů *de lege ferenda*, a to – zejména s ohledem na některé závěry - pro slovenského zákonodárce. S ohledem na nepočetnost odborné literatury k této problematice pak jistě obohatí tato práce jak správně právní teorii, tak i správně právní praxi.

Formální náležitosti

Pokud jde o formální požadavky kladené na tento typ vědecké práce, domnívám se, že i tyto jsou v plné míře splněny. Habilitační práce je přehledně členěna a logicky uspořádána. Práce je vybavena relevantním poznámkovým aparátem a lze konstatovat, že autor pracoval kvalitně jak se slovenskou, tak i zahraniční odbornou literaturou i legislativou, a tedy prokázal

znalost relevantních zdrojů vyčerpávajících dané téma. Současně nebyla opomenuta ani relevantní judikatura (a to opět jak tuzemská, tak i evropská).

Práce je psána čtivě, bez gramatických či stylistických nedostatků, přesto však odborně fundovaným jazykem.

Poznámky, dotazy a podněty k textu práce

- Na s. 26 dané monografie autor konstatuje a uzavírá, že v oblasti soukromého práva se alternativní prostředky řešení sporů etablovaly poměrně bez problémů, taktéž v oblasti trestního práva postupně našly své místo, nicméně v oblasti práva správního se pro ně hledá prostor poměrně složitě a velmi pozvolna. V čem spatřuje autor důvody těchto rozdílných přístupů a postupů? Současně zde (ale i v jiných částech práce) poukazuje autor na skutečnost, že zásadní prostor mají tyto prostředky převážně v mimoevropských zemích (Japonsko, Austrálie, Čína, USA) – je to dáno jiným systémem práva v těchto zemích?
- Na s. 33 pojednává kniha o problematice sporů mezi správními orgány, konkrétně pak i o sporech o příslušnost k vedení řízení a vydání rozhodnutí. Jaké důsledky má, resp. by mělo vydání rozhodnutí orgánem k tomu nepříslušným?
- V oddíle 2.2.1. se autor věnuje problematice sporů mezi správními orgány. Dal by se pod tuto kategorii sporů podřadit i spor mezi správním orgánem vedoucím řízení a orgánem, který má v řízení postavení dotčeného správního orgánu (např. orgán ochrany životního prostředí, orgán státní památkové péče, apod.), jenž v řízení vydává závazné stanovisko? Popř. i spor mezi více dotčenými správními orgány navzájem? Lze i v těchto případech zvažovat využití alternativních prostředků?
- V oddíle 2.2.2. je věnována pozornost jinému typu sporů ve veřejné správě, a to sporům mezi správními orgány a jejich zaměstnanci. Lze sem podřadit např. i spory mezi nadřízeným a podřízeným pracovníkem správního orgánu, např. v případě (ne)uposlechnutí služebního pokynu, či rozkazu apod.? A lze i zde nalézt prostor pro uplatnění daných prostředků alternativního řešení sporů?
- V oddíle 2.2.4. jsou řešeny spory mezi správními orgány a subjekty jim nepodřízenými (adresáty); lze v tomto směru pojímat a označit i nečinnost správního orgánu za spor?
- V oddíle 2.2.5. se autor zabývá spory mezi adresáty, resp. přesněji účastníky řízení, přičemž na s. 43 a 44 se věnuje rozboru případných sporů v řízeních zahajovaných na návrh. Lze uvažovat o daném typu sporu i v řízeních zahajovaných ex offio?
- S ohledem na rozbor provedený v rámci kapitoly druhé – jak by tedy autor vymezil „spor ve veřejné správě“, resp. identifikoval jeho znaky?
- V kapitole čtvrté se autor zaobírá základními limity a zásadami pro uplatnění alternativních prostředků řešení sporů. V této souvislosti bych se dotázala: je i rozhodování správních orgánů v souladu se zásadou zákonnosti, tj. zákonnost činnosti

veřejné správy veřejným zájmem? Resp. jaký je tedy vzájemný vztah zásady zákonnosti a zásady ochrany veřejného zájmu?

- S. 63 – jak je to s veřejným zájmem např. v případě, kdy se vyvlastňuje pozemek z důvodu zajištění přístupu např. pouze jedné osoby k její nemovitosti?
- S. 73 a 74 – lze upozornit, že dalším kritériem, které ESLP uplatňuje, je též otázka, co je tzv. pro danou osobu v sázce – tj. typově se zohledňují některé druhy řízení (např. ve věcech trestních, věcech týkajících se dětí a mladistvých) či individuálně se zohledňuje např. věk či špatný zdravotní stav účastníka řízení.
- V Kapitole páté se hovoří o možnosti využití mediace ve správním řízení. Jaké by měl mít mediátor v řízení postavení a jaká práva, příp. povinnosti? Měl by tento institut být aplikován i v řízení druhoinstančním? Jak by bylo zajištěno respektování uzavřené dohody? Resp. jaký by byl vzájemný vztah dohody k obsahu vydaného správního rozhodnutí?
- S. 106 – zde si dovolím mírně polemizovat s uvedenými závěry – lze opravdu ještě blokové řízení, či zejména rozkazní řízení nebo uložení napomenutí za přestupek chápat jako prostředky alternativního řešení sporů? Nevidím zde už prvek nějakého konsensu, resp. např. rozdíl mezi rozhodnutím, kterým se ukládá pokuta a kterým se ukládá napomenutí. Jde nicméně o věc subjektivního náhledu na danou problematiku a diskuse na toto téma.

Otázky k obhajobě

K ústní obhajobě navrhuji tato témata, okruhy k diskusi:

- 1) Kde a proč lze v oblasti veřejné správy nalézt prostor pro uplatnění prostředků alternativního řešení sporů? Jaké jsou podle autora důvody prozatím velmi pozvolného a obtížněného etablování těchto prostředků v oblasti veřejné správy, a to i v kontextu a srovnání např. s právem soukromým? V čem pak vidí autor hlavní rizika (širšího) využití těchto prostředků v oblasti veřejné správy? Jaký by měl být případný vztah těchto alternativních prostředků řešení sporů k prostředkům „klasickým“?
- 2) Institut mediace ve správním řízení. Jak by měl, resp. mohl být tento postup ve správním řízení aplikován? Tj. jaké postavení by měl mít v řízení mediátor, jaký by byl vztah osoby mediátora a správního orgánu, který vede řízení, jaká práva či příp. povinnosti by měl mediátor mít? Měl by být tento institut aplikován obligatorně např. v některých typově vymezených řízeních, či být pouze fakultativní? Jak vyřešit vzájemný vztah dosažené dohody a ukončení řízení v podobě rozhodnutí? Jaká by byla pozitiva, ale i případná negativa využití tohoto institutu ve správním řízení?

Závěr

Předložená habilitační práce bezesporu splnila cíl, který si autor při jejím zpracování stanovil. Domnívám se, že práce jako celek poskytuje odborně fundovaný pohled na danou problematiku i její dílčí aspekty, vykazuje vyváženost i logickou uspořádanost s věcnou návazností dílčích otázek zpracovávané problematiky. Vyzvednout pak chci především autorovu schopnost selekce zásadních a systematicky uspořádaných informací k danému tématu, současně pak vhodně doplněných (na základě kritického - ne však samoučelného) náhledu autora o řadu jeho vlastních úvah a podnětů k řešení, při snaze o zohlednění aktuálních potřeb všech zúčastněných subjektů i společnosti, za využití velmi dobrých právně teoretických znalostí, ale i potřeb a problémů praxe. Autor jednoznačně prokázal schopnost vysoce odborné a tvůrčí vědecké práce, jakož i schopnost její výsledky kvalifikovaným způsobem dále zprostředkovat.

Předloženou habilitační práci JUDr. Petera Molitorise, PhD. splňuje veškeré požadavky kladené na tento typ vědecké práce a proto ji doporučuji k obhajobě.

V Olomouci dne 28.8.2017

Doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.