

Oponentský posudok pre účely habilitačného konania JUDr. Petra Molitorisa, PhD.

Dekanom Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave som bol poverený na vypracovanie oponentského posudku na habilitačnú prácu JUDr. Petra Molitorisa, PhD. s názvom *Konsenzuálne prostriedky riešenia sporov v správnom konaní* vydané vo forme monografie.¹ S ohľadom na danú skutočnosť predkladám tento posudok.

Posúdenie témy a cieľa práce

Tému, ktorú si autor zvolil, považujem v teórii a vede správneho práva za novú. Uvedenú skutočnosť považujem za pozitívum, nakoľko téma ponúka nové možnosti vysporiadania sa s nezrovnalosťami v niektorých druhoch administratívnoprávnych vzťahoch.

Hlavný cieľ práce autor vymedzuje na strane 13. Je ním *podrobiť kritickej analýze možnosti využitia konsenzuálnych prostriedkov alternatívnych riešení sporov v oblasti verejnej správy, konkrétne v oblasti individuálnej rozhodovacej činnosti správnych orgánov – v správnom konaní*. Hlavný cieľ autor dopĺňa o čiastkový cieľ, ktorý je na strane 13 vymedzený ako *identifikácia tých konsenzuálnych prostriedkov alternatívneho riešenia sporov, ktoré by mohli byť využité v správnom konaní*. Svoju pozornosť som sústredil na tie konsenzuálne prostriedky, ktoré už v právnom poriadku Slovenskej republiky majú svoje miesto, avšak v podmienkach verejnej správy nie sú v dostatočnej miere aplikované...

Metódy, ktoré autor pri spracovaní témy využíva, sú uvedené na strane 14. Týmito metódami sú najmä analýzy, syntéza a komparácia.

Cieľ práce a zvolené metódy hodnotím pozitívne. Predmetom výskumu je určité novum, ktoré autor otvára. Z tohto dôvodu vysoko vyzdvihujem najmä tú skutočnosť, že autor si dáva za cieľ už analýzu existujúcich inštitútov týkajúcich sa rozoberanej problematiky. S ohľadom na ciele práce som tiež toho názoru, že metódy výskumu sú zvolené vhodne a autor prostredníctvom nich môže cieľ práce naplniť.

Posúdenie formálnej stránky práce

Z formálneho hľadiska práca spĺňa požadované náležitosti. Členenie práce považujem s ohľadom na stanovenie témy a cieľa práce za vyhovujúce. Práca je z môjho pohľadu logicky členená na jednotlivé kapitoly na seba vhodne nadväzujúce.

Z hľadiska členenia môže kontroverzne vyznieť názov piatej kapitoly, ktorý môže zbudiť dojem obsahovej zhody s názvom celej práce. Domnievam sa, že v takýchto prípadoch je vhodnejšie bližšie vymedziť obsah kapitoly konkrétnejším názvom, ktorý by bol odlišnejší od názvu samotnej práce. Rešpektujem však autorskú licenciu. Tento mnou vytýkaný nedostatok navyše nemá vplyv na kvalitu samotnej práce.

Oceňujem tiež jazykovú stránku práce. Pozitívne hodnotím štýl autora. Práca je zrozumiteľná, jednotlivé problémy v nej jasne, zreteľne podané. Práca sa dobre číta. Prácu som neposudzoval z gramatického hľadiska.

Posúdenie obsahovej stránky práce

Z obsahového hľadiska autor pristupuje k problematike z viacerých hľadísk. Bolo by pomerne zložité zaujať stanovisko ku všetkým problémom, pohľadom a návrhom, ktoré boli v práci prednesené. Z tohto dôvodu sa vyjadrím z obsahového hľadiska len k určitým častiam (názorom), v ktoré ma osobitne zaujali. Osobitný dôraz pri vyjadrení kladiem na tie časti,

¹ Pre úplnosť dodávam, že som bol jedným z recenzentov tejto monografie.

s ktorými som sa s autorom názorovo alebo vecne nestotožnil. Účelom tohto vyjadrenia pritom nie je kritika práce, ale vyjadrenie vlastného názoru a postrehov k rozoberanej problematike.

Autor na strane 35 poukazuje na nulitosť rozhodnutia za splnenia určitých podmienok a poukazuje na rozdielne názory v právnej teórii k aplikácii tohto inštitútu. Domnievam sa, že s výnimkou daňového konania s ohľadom na formálne pramene práva nemôžeme právne hovoriť o nulitosti rozhodnutia. To aj napriek skutočnosti že niektoré rozhodnutia nemusia v praxi spôsobovať žiadne právne účinky. Domnievam sa, že pokiaľ formálna právna úprava v správnom konaní (s výnimkou daňového konania) neumožňuje vyhlásiť konkrétny akt za nulitný, môžeme hovoriť len o nezákonnosti právnych aktov. S ohľadom na princíp prezumpcie správnosti je nutné podľa účinnej právnej úpravy prihliadať aj na takéto druhy aktov až do momentu, kým nebudú tieto akty zmenené alebo zrušené príslušnými autoritami.

Autor na strane 64 uvádza, že dobrá verejná správa predstavuje základné kritéria výkonu verejnej správy v demokratickom právnom štáte. Domnievam sa, že uvedené platí na každý štát. Aj na ten, v ktorom sa primárne nehlási k demokratickému režimu. Dôležité však je, aké princípy sa pod pojem dobrá verejná správa podradia.

Vyjadrenie sa k percentu zhody

Percento zhody 14,89 % považujem vo vzťahu ku charakteru práce za adekvátne. Najväčšia podobnosť s inou konkrétnou prácou je 1,01 %. Celkovú zhodu považujem za primeranú s ohľadom na tému práce a spôsob rozpracovania.

Otázky na autora práce

1. Autor na strane 127 dáva návrh zavedenia inštitútu predbežného prejednanie žaloby v správnom súdnictve, ktoré by mohlo prispieť k odhadnutiu výsledku sporu a následnému zváženiu pokračovaniu v ňom. S ohľadom skutočnosť, že v správnom súdnictve sa spravidla rozhoduje na jednom pojednávaní a sudca si musí vec aj tak študovať, predbežné prejednanie žaloby by mohlo znamenať navýšenie počtu úkonov v konaní. V čom vidí autor výhody tohto inštitútu s ohľadom na rýchlosť a efektivitu súdneho prieskumu?
2. Môžeme hovoriť o spore medzi účastníkom konania a správnym orgánom do doby vydania prvostupňového rozhodnutia?
3. Nie je vyriešenie sporu medzi správnym orgánom a účastníkom konania alternatívnymi prostriedkami (napríklad prostredníctvom dohody za pomoci mediátora) zásahom do prezumpcie správnosti platného správneho aktu?

Záverečné hodnotenie

Predložená habilitačná práca je spracovaná na veľmi dobrej úrovni. Otvára nové problémy, ktoré sú špecifické primárne inými pohľadmi na charakter administratívnoprávnych vzťahov a možnosti riešenia problémov v týchto vzťahoch vznikajúcich.

V práci je z môjho pohľadu zaujímavým spôsobom rozobratý pojem spor. Počas celého času čítania práce som si kládol otázku či možno o spore hovoriť napríklad v kontexte nesúhlasu účastníka konania s rozhodnutím správneho orgánu.

S ohľadom na predmet tejto práce považujem vymedzenie pojmu spor za kľúčovú úlohu v ďalšom postupe. Počas posudzovania tejto práce som sa totiž zamýšľal nad tým, kedy ide o spor, kedy o nesúhlas a aká je hranica medzi týmito pojmami.

V klasickom právnom poňatí by som totiž možnosti právneho riešenia sporu vymedzil na tie právne vzťahy, v ktorých subjekty vystupujú v rovnakom postavení. Je otázne, či za predpokladu prezumpcie správnosti právneho aktu možno hovoriť o klasickom spore. To že

spravovaný subjekt s právnym aktom nesúhlasí, neznamená že prichádza k sporu. Účastník konania nesúhlasí, avšak orgán ktorý rozhodnutie vydal musí trvať podľa účinnej právnej úpravy na jeho správnosti a zákonnosti.

Je možné namietat', nesprávnosť týchto mojich úvah najmä s poukazom na súdny prieskum v správnom súdnictve, kde už o určitom spore možno hovoriť. Aj to si však možno položiť otázku, do akej miery je toto konanie sporovým. Domnievam sa totiž, že aj navzdory určitej snahy o rovnosť účastníkov zakotvanej v § 5 odseku (9) zákona číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, správne sudy nie sú súdmi sporovými, ale kontrolnými.

Napriek všetkým mojim úvahám, autor v práci poukazuje aj na iné možné prístupy. To najmä s poukazom na vybrané inštitúty zahraničných úprav, ktoré umožňujú riešenie sporov medzi spravujúcimi a spravovanými subjektami. Je tiež treba pripustiť, že aj náš právny poriadok pozná viaceré inštitúty, ktoré to umožňujú.

S ohľadom na všetky tieto skutočnosti práca otvára prostredníctvom úplne nových pohľadov na administratívnoprávne vzťahy diskusiu o budúcom možnom nastavení zosúladovania očakávaní a názorových rozdielov medzi jednotlivými subjektmi v administratívnoprávnych vzťahov vystupujúcich. V tejto diskusii každý jeden zo spôsobov riešenia bude potrebovať samostatný priestor, aby sa zvažili jeho klady a zápory. Príkladom je mediátor, pri ktorom bude treba zohľadniť aj jeho súkromnoprávny charakter, potrebu jeho ufinancovania a možnosť vstupovať do vzťahov a determinovať ich najmä s ohľadom na skutočnosť, že sa v nich premieta výkon verejnej moci.

Tento pomerne dlhý záver podčiarkuje skutočnosť, že práca nová, originálna otvárajúca množstvo teoretických otázok s dopadom na možné kvalitatívne posuny aplikačnej praxe. Domnievam sa, že autor v práci naplnil vytýčený cieľ. Zároveň si však myslím, že kým pristúpime k realizácii autorom stanovených návrhov, ubehne aj s ohľadom na našu právnu kultúru a právnu tradíciu ešte dlhá doba. To však neznižuje kvalitu práce. Práve naopak, podčiarkuje jej kvalitu. História nás totiž učí, že nové myšlienky si najprv treba osvojiť, kým ich pomaly začneme do praxe zavádzať. S ohľadom na všetky tieto skutočnosti vítam túto prácu a **odporúčam ju na obhajobu**. V rámci obhajoby by som uvítal, keby sa autor vysporiadal s tromi vyššie položenými otázkami.

V Bratislave dňa 13. 9. 2017



.....
doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.