

**Posudok oponenta na habilitačnú prácu  
JUDr. Tibora Semana, PhD.,  
spracovanú na tému  
„Verejná správa v správnom súdnictve“**

Na základe schválenia uznesením č. 8 Vedeckej rady Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, z 15. júna 2017 ma dekan Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, rozhodnutím č. OVDŠ 574/2017 B II/2 z 23. júna 2017 vymenoval za oponenta habilitačnej práce JUDr. Tibora Semana, PhD., z Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, Právnickej fakulty, Katedry ústavného práva a správneho práva, a požiadal ma o vypracovanie oponentského posudku. Po preštudovaní habilitačnej práce menovaného predkladám nasledovný posudok:

**I.**

Tému správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky nemožno považovať za "obohratú pieseň", a to ani napriek tomu, že od jeho znovuoobnovenia v štandardnej šírke i podobe už uplynulo 25 rokov. Odvtedy bolo k predmetnej téme publikovaných množstvo odborných statí, vedeckých monografií, konferenčných príspevkov, študijnej literatúry i jednoduchších edukatívno-osvetových textov. Aktuálnosť často pertraktovanej témy, ktorú si habilitant zvolil ako ústredný motív svojej habilitačnej práce, však podčiarkujú dve skutočnosti. Prvá má z pohľadu podstaty správneho súdnictva v prevažnej miere charakter formálny a spočíva v nadobudnutí účinnosti zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku od 1. júla 2016. Za podstatnejšiu považujem druhú skutočnosť, ktorá je stelesnená v nedostatkoch vyskytujúcich sa v rozhodovacej praxi všeobecných (dnes už správnych?) súdov pri poskytovaní ochrany základnému právu, ktoré Ústava Slovenskej republiky garantuje v čl. 46 ods. 2. Spomenuté nedostatky pramena buď v nesprávnych čiastkových konceptoch právnej regulácie (vid' do 30. júna 2016 účinná možnosť preskúmania neprávoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy) alebo v nedostatočnom chápaní skutočného účelového zamerania správneho súdnictva ako inštitútu ochrany subjektívnych práv na strane rozhodcov administratívnych sporov. Skúmanie postavenia verejnej správy v správnom súdnictve (ako to naznačuje názov oponovanej habilitačnej práce) v načrtnutom obraze slovenskej právnej reality je z uvedených dôvodov potrebné považovať na aktuálne a vhodné.

**II.**

Habilitačná práca je spracovaná v rozsahu 180 strán. Okrem vlastného textu zahŕňa obsah, zoznam použitej literatúry (vnútorne členený podľa zdrojového typu publikácie) i register cudzích slov. Text práce je systematicky členený na úvod a šesť kapitol. Tematicky nadväzujúce kapitoly sú ďalej vnútorne štrukturované.

V prvej kapitole je pozornosť orientovaná na právo na súdnu ochranu pred verejnou mocou uplatňované v správnom súdnictve. Autor ponúka objasnenie nevyhnutného ústavno-právneho fundamentu správneho súdnictva v kombinácii s popisom vývojových tendencií relevantnej právnej úpravy, s potrebným vysvetlením rozdielu v legálnom účelovom zameraní správneho súdnictva na strane jednej a správneho konania na strane druhej, ako aj s poukazom na podobu inštitucionálnej

základne správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky. Habilitant sa už aj v tejto, takpovediac "zahrievacej", kapitole neobmedzil len na strohú konštatáciu známych faktov. Nebadane (ale s ohľadom na rešpekt k autorskej licenci celkom legitímne) čitateľovi načrtáva svoje hodnotiace úsudky. Naznačuje "v rámci správneho súdnictva akúsi nerovnosť v oprávnení obrátiť sa na súd" s akcentom na skutočnosť, že "orgán prvého stupňa nemá oprávnenie obrátiť sa na súd". V prvej kapitole hodno vyzdvihnúť snahu o zrozumiteľné objasnenie ústavnej podstaty správneho súdnictva, čo považujem (s ohľadom na vyššie konštatované nedostatky právnej praxe) za metodologicky mimoriadne dôležitý prvok v prístupe k zvolenej téme.

Druhá kapitola je svojou podstatou rozvinutím pohľadu na správne súdnictvo použitím historicko-právnej metódy, s následným previazaním na vybrané aktuálne alebo páľčivé problémy, ktoré prax posledných rokov priniesla (podstatné legislatívne zmeny, vstup SR do Európskej únie, problém prieskumu tzv. fiktívnych rozhodnutí, agenda cudzincov a azylu).

V tretej kapitole prezentuje autor zásadné postuláty, na ktorých spočíva aktuálna právna regulácia správneho súdnictva, a ktoré pre ňu ako celok súčasne predstavujú výkladové východiská. Už len ich systematické utriedenie v právnom predpise je potrebné pojať do akýchkoľvek interpretačných úvah o podstate a účelovom zameraní správneho súdnictva. Preto aj ich zaradenie do textu práce je plne akceptovateľné. Do podkapitoly III.3 (Účastníci konania v správnom súdnictve), prípadne do podkapitoly III.7 (Správna žaloba) bolo podľa môjho názoru vhodné zaradiť (stručnú) analýzu postavenia prokurátora, a to aj s ohľadom na posilnenie jeho procesného postavenia po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku, v dôsledku čoho ho podľa môjho názoru možno charakterizovať ako subjekt s výnimočným postavením v procese súdneho prieskumu mocenských aktivít verejnej správy.

Štvrtá kapitola orientuje pozornosť čitateľa na súdny prieskum špecifického okruhu správnych aktov, a to rozhodnutí vydaných v procese správneho trestania. Z pohľadu právnej regulácie obsiahnutej v Správnom súdnom poriadku ide o správnu reakciu habilitanta, ktorá napokon zodpovedá aj jeho profilácii v habilitačnom konaní (téma habilitačnej prednášky).

Piata a šiesta kapitola predstavujú analytický pohľad na problematické okruhy v správnom súdnictve, ktorých naliehavosť (a tým aj aktuálnosť) je overená rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít. Autor im podľa môjho názoru správne venoval čo do rozsahu najväčšiu pozornosť, pretože majú zásadný význam z pohľadu overenia jeho vedeckých i pedagogických zručností tvoriacich základ pre rozhodnutie o udelení požadovaného vedecko-pedagogického titulu. Výstižne tu poukázal na najcitlivejšie a zároveň najaktuálnejšie okruhy (prieskum postihovania správnych deliktov, opatrenia všeobecnej povahy, tenzia rozhodnutie – zásah a ďalšie), s ktorými sa právna regulácia, ale hlavne aplikačná prax správneho súdnictva musí vysporadúvať. Tvorivým spôsobom pritom využil dostupnú súdnu judikatúru, ktorú podrobil kritickej analýze a sformuloval vlastné hodnotiace náhľady. Pri analýze jednotlivých okruhov habilitant dôsledne rešpektoval názov práce orientujúci pozornosť predovšetkým na postavenie verejnej správy (ako žalovaného) v správnom súdnictve. To si nevyhnutne vyžadovalo obohatiť rozbor súdneho prieskumu aktivít verejnej správy aj hlbšími exkurzmi do sféry správneho konania. Hoci sa takýto postup môže na prvý pohľad javiť ako značne vybočujúci z hlavnej tematickej línie (súdny prieskum), podrobné preštudovanie habilitačnej práce odôvodňuje záver opačný, a to, že sa autorovi takto podarilo objasniť východiskové tézy o úlohách a postavení správnych orgánov, z ktorých správny súd pri rozhodovaní musí vychádzať.

### III.

Z hľadiska metód spracovania zvolenej témy možno konštatovať, že habilitant v počiatkových systematických častiach práce prevažne využíval metódu deskripcie, no popisované bazálne informácie už i tu podrobil rozsahovo primeraným čiastkovým analýzám i metóde systémového prístupu, čím dosiahol náležitý explanačný efekt.

V piatej a šiestej kapitole dominuje vedecká analýza vybraných popisovaných javov v rozhodovacej praxi správneho súdnictva doplnená o komparatívne obohatenie súvisiacimi postojmi orgánov Rady Európy (Výbor ministrov, Európsky súd pre ľudské práva) i relevantnou únijovou právnou úpravou, sčasti aj judikatúrou Najvyššieho správneho súdu Českej republiky.

Celou prácou sa vinie i komparácia aktuálneho právneho stavu s právnou úpravou účinnou do 30. júna 2016, čo, pravdaže, determinuje použiteľnosť podstatného množstva referovanej judikatúry.

Použitie rekapitulovaných metód zvládol habilitant na úrovni, ktorá mu umožnila vytvoriť vedecké dielo na úrovni vyžadovanej kvalitatívnym obsahom vedecko-pedagogického titulu, o ktorého udelenie žiada.

### IV.

Vykázaná miera zhody s inými dokumentmi evidovanými v Centrálnom registri záverečných prác, rigorózných prác a habilitačných prác síce nominálne dosahuje 37,66 %, no z podrobného prehľadu zhôd s individuálnymi registrovanými dielami nevyplýva miera zhody vyššia ako 2,57 %. To podľa môjho názoru odôvodňuje záver o potrebnej originalite posudzovanej habilitačnej práce.

### V.

Habilitant do práce systematicky nezaradil záver, ktorý by využil na zosumarizovanie svojich názorov na témy, ktorým sa v práci venoval. Nepovažujem to za nedostatok zásadného významu, keďže vlastné hodnotenia boli frekventovane prednášané pri rozboroch čiastkových tematických okruhov v práci, ako aj preto, lebo problematiku správneho súdnictva v slovenských podmienkach ani sám autor nemôže považovať za preňho uzavretú tému a verím, že sa k nej bude často vo svojej vedeckej práci vracieť. Z uvedených dôvodov považujem za potrebné položiť habilitantovi otázky:

V tretej kapitole sumarizujete základné princípy konania v správnom súdnictve. Je podľa Vášho názoru v účele správneho súdnictva dominantný akcent na ochranu subjektívnych práv účastníka správneho konania (§ 5 ods. 2 SSP) alebo prevažuje záujem na ochrane zákonnosti (§ 5 ods. 3 SSP; do pozornosti tu odporúčam rozhodnutie ÚS SR vo veci III. ÚS 502/2015 uverejnené aj v Zbierke nálezov a uznesení ÚS SR pod č. 69/2015)? Nadväzne na to, v čom spočíva podľa Vášho názoru ústavný základ správneho súdnictva? Je ním čl. 46 ods. 2 Ústavy SR alebo čl. 142 ods. 1 Ústavy SR? Ako cez prizmu odpovede na položené otázky hodnotíte:

- postavenie prokurátora v správnom súdnictve?
- nemožnosť iniciovať začatie konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce alebo samosprávneho kraja s právnymi predpismi vyššej

právnej sily fyzickou osobou alebo právnickou osobou, ktorá je takýmto všeobecne záväzným nariadením dotknutá na jej základných právach?

### **Záver**

Posudzovaná habilitačná práca je dostatočne komplexným dielom odborníka, ktorý sa vo zvolenej téme spoľahlivo orientuje. Komplexnosť plynie jednak z kombinácie vybraných použitých metód spracovania témy, vo voľbe parciálnych tematických okruhov, ktorými habilitant priestor habilitačnej práce vyplnil, a ktoré súčasne podávajú dostatočne jednoliaty obraz o podobe súdneho prieskumu aktivít mocenských verejnej správy v slovenských podmienkach, ale aj v zrozumiteľnosti podania vykonaných analýz a hodnotiacich úsudkov autora. Autor pri koncipovaní svojho diela dokázal sklbiť teoreticko-právne poznatky i skúsenosti aplikačnej praxe, pracoval s textom právneho predpisu, ale aj so súdnou judikatúrou a relevantnou domácou a zahraničnou odbornou spisbou. Práca je po štylistickej stránke čítavá a bez zásadných nedostatkov. Posudzovanú habilitačnú prácu **odporúčam na obhajobu.**

Habilitant svojimi vedeckými prácami vytvoril v študijnom odbore „správne právo“ ucelené vedecké dielo. Po celkovom zhodnotení jeho pedagogickej a vedeckej činnosti habilitačnou komisiou a po úspešnom priebehu habilitačnej prednášky a obhajoby habilitačnej práce **navrhujem, aby habilitačná komisia predložila Vedeckej rade Právnickej fakulty UK návrh na udelenie vedecko-pedagogického titulu „docent“ v študijnom odbore „správne právo“ (3.4.4) JUDr. Tiborovi Semanovi, PhD.**

Košice, 5. septembra 2017

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.  
oponent