

Oponentský posudek habilitační práce Mgr. Jána Škrobáka, PhD., v habilitačním řízení v oboru 3.4.4. Správní právo

Děkanem Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě, podle usnesení Vědecké rady Univerzity Komenského v Bratislavě, Právnické fakulty ze dne 25. 4. 2016, jsem byl jmenován oponentem habilitační práce Mgr. Jána Škrobáka, PhD., s názvem „Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní“. Po prostudování habilitační práce podávám následující oponentský posudek.

Tématem monografie Mgr. Jána Škrobáka, PhD., s názvem „Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní“, vydané Univerzitou Komenského v Bratislavě, Právnickou fakultou v roce 2014 v edici Studia Iuridica Bratislavensia Nr. 44, o rozsahu 213 stran, která byla předložena jako habilitační práce, je problematika řízení o řádných opravných prostředcích podávaných proti rozhodnutím správních orgánů, jakož i nezbytný rozbor těch institutů správního řízení, které s řízením o opravných prostředcích souvisejí, rovněž i rozbor některých postupů soudní kontroly veřejné správy (podle předchozí úpravy části páté občanského soudního řádu, účinné na Slovensku do 30. 6. 2016). Těžiště práce, více než tři čtvrtiny textu, se týká odvolacího řízení (kapitola 2.), vedle toho je vhodné zmínit, že práce obsahuje úvod, v němž jsou vymezeny základní pojmy správního řízení jako samotný pojem správního řízení a některé vlastnosti rozhodnutí jako individuálního správního aktu, dále kapitola 1. pojednávající stručně o znacích a významu řádných opravných prostředků, kapitola 3. o rozkladu, kapitola 4. o soudním přezkumu nepravomocných rozhodnutí správních orgánů, kapitola 5. o vybraných zvláštních řádných opravných prostředcích (odpor v příkazním řízení, žádost o přezkoumání rozhodnutí o výsledku přijímacího řízení a námitky v daňovém řízení).

Práce je logicky členěná, psaná čtivě, kombinuje rozbor pozitivní právní úpravy, poznatky z rozhodovací praxe, názory odborné literatury a judikatorní závěry. Ocenit lze především ty části práce, v nichž se autor pokouší i z obecného pohledu objasnit význam některých institutů a pravidel, jako např. zásadu dvouinstančnosti (od s. 21), vymezení odvolacího orgánu (od str. 31), formální a obsahové náležitosti odvolání (od s. 62), důsledky ztráty způsobilosti být účastníkem řízení nebo procesní způsobilosti (od s. 117), ochranu opomenutého účastníka (od str. 122).

Účelem oponentního posudku je zhodnotit předloženou práci celkově, tedy i upozornit na její sporná místa, případně na to, že v ní něco být mohlo a není. V posudku označuji zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, jako správní řád z r. 1967, (český) zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jako správní řád z r. 2004.

Kandidát si zvolil téma, s jehož zpracováním se lze setkat v mnoha publikacích, jakož i kvalifikačních prací všech stupňů, problematika správního řízení a řízení o opravných prostředcích v nich je „denním chlebem“ téměř všech pedagogů vyučujících správní právo. Habilitační práce je prací vědeckou, v níž by měly být rozebírány různé přístupy, kriticky zhodnoceny dosavadní výsledky poznání a zaujímány vlastní nové postoje. Nemůže jít o pouhý výklad pozitivní právní úpravy, která byla přijata a existuje za určitých společenskopolitických podmínek, avšak nepředstavuje jedinou možnou normativní úpravu. Předložená práce provádí na mnoha místech kritický rozbor současné úpravy a praxe a uvádí návrhy de lege ferenda, byť mohla být v tomto směru důslednější.

Je např. pravdou, že v řízení o odvolání v rámci obecného správního řízení (tedy správního řádu z r. 1967, do 31. 12. 2005 platného a účinného i v České republice) neplatí zásada zákazu změny k horšímu (neuplatní se zákaz reformatio in peius). Škoda, že vědecká práce věnovaná řádným opravným prostředkům toto jen konstatuje (str. 145), aniž by rozebrala, zda je to dle autora správný přístup, zda k této otázce nelze přistupovat jinak apod. Téma zákazu reformatio in peius a jeho prolomení bylo jedním z podstatných témat dřívější úpravy správního řízení podle vládního nařízení č. 8/1928 Sb. (§ 81 odst. 2), judikatury bývalého československého Nejvyššího správního soudu (zejm. nález Boh. adm. 10340), dosti rozebíraným i v literatuře. K tomu, že byl zákaz reformatio in peius pro rozhodování odvolacích orgánů vyloučen, došlo až v poválečném období v totalitním centralizovaném společenském systému – poprvé v nechvalně známém zákonu č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (Trestní řád správní) – 70 odst. 1, pak i ve správních řádech z let 1955 a 1960, v čemž pokračoval i správní řád č. 71/1967 Sb. Pro srovnání: platný český správní řád z r. 2004 zákaz zákazu reformace in peius formuluje, byť problematickým způsobem, v § 90 odst. 3.

Autor uvádí v seznamu použité literatury (od str. 205) jedinou zahraniční publikaci (jsou citováni autoři Nyhan – Reifler, zřejmě se nejedná o základní pramen oboru), nepočítám-li uváděné práce současných českých autorů. Pominuta např. zůstala literatura (jakož i judikatura) týkající se úpravy správního řízení podle prvního československého správního řádu č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), v níž lze nalézt mnohé obecné teoretické přístupy použitelné i dnes. Nelze opomenout, že vládní nařízení č. 8/1928 Sb. bylo jedním z významných zdrojů i při přípravě správního řádu z r. 1967 (a částečně v České republice i při přípravě správního řádu z r. 2004).

Kandidát se hlásí k metodě komparace mj. slovenské, české a rakouské právní úpravy. Lze ocenit, že monografie skutečně na řadě míst odkazuje na úpravu českého správního řádu z r. 2004, který nahradil od 1. 1. 2006 úpravu přechozího československého správního řádu z r. 1967. Nicméně řada koncepčních změn, k nimž došlo v platném českém správním řádu oproti předchozímu správnímu řádu z r. 1967, resp. rozdíly mezi současnou českou a slovenskou úpravou, v monografii komparativně rozebrána není. Již výše bylo upozorněno např. na problematiku úpravy zákazu reformace in peius, která v § 90 odst. 3 správního řádu z r. 2004 upravena je, existuje jiné pojetí vydání rozhodnutí (český správní řád z r. 2004 upravuje vydání rozhodnutí v § 71 odst. 2 jako zákonný institut s jiným obsahem, než jak tak činila literární tvorba ke správnímu řádu z r. 1967), český správní řád z r. 2004 chápe v § 74 jinak vlastnost vykonatelnosti, než tomu bylo, resp. ve slovenské úpravě stále je v § 52 odst. 2 správního řádu z r. 1967, při rozhodování odvolacího správního orgánu podle českého správního řádu z r. 2004 došlo k omezení revizního principu na rozdíl od plného revizního principu podle správního řádu z r. 1967.

Autor se měl podle mého názoru věnovat podrobněji vymezení základních pojmů, s nimiž dále v textu pracuje. V úvodu, v němž vymezuje pojmy platnost, právní moc („právoplatnost“) a vykonatelnost rozhodnutí (str. 12, 13) např. neuvádí, co rozumí vydáním rozhodnutí, ačkoli tento pojem v textu často užívá. Správní řád z r. 1967 tento pojem nevymezuje (na rozdíl od českého správního řádu z r. 2004, jak uvedeno výše). V komentáři prof. Košičiarové *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004* (vydáno v r. 2004 v nakl. Heuréka, Šamorín) se uvádí, že rozhodnutí se považuje za vydané jeho oznámením účastníkovi řízení (str. 218 cit. komentáře). Autor monografie, který na tento komentář na více místech odkazuje, vychází zřejmě rovněž z tohoto pojetí. Pak však není čtenáři jasné, co má autor na mysli časem po vydání rozhodnutí, ale před jeho oznámením účastníkovi (viz str. 117, 119). To by naznačovalo, že snad autor převzal mimoděk české vymezení vydání rozhodnutí z § 71 odst. 2 správního řádu z r. 2004 jako mj. předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, to ale zase z ničeho jiného neplyne.

Z dílčích připomínek k textu uvádím:

- ke str. 10: pojetí, že správní orgán (ve správním řízení) „chrání aj veřejné subjektivně práva účastníků“, je úzké, neboť ve správním řízení se nerozhoduje jen o subjektivních veřejných právech, ale v některých případech též o právech soukromých. Ostatně jak občanský soudní řád č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších novel, v § 7, tak i nový civilný sporový poriadok č. 160/2015 Z.z. v § 3 umožňují, aby soukromoprávní spory a jiné soukromoprávní věci rozhodovaly „jiné orgány“, tedy nikoli soudy, stanoví-li tak zákon.
- ke str. 13: pojetí vykonatelnosti rozhodnutí jako vlastnosti rozhodnutí, která umožňuje uskutečnit jeho nucený výkon, je sice ve vztahu k § 52 odst. 2 správního řádu z r. 1967 možné, i v literatuře bývá uváděno, avšak rozhodně není jediné a nesporné. Z textu tohoto ustanovení se totiž jeví, že se vykonatelnost chápe jako možná vlastnost všech rozhodnutí, nikoli jen těch rozhodnutí, která ukládají povinnost plnit. Zatímco vykonatelnost obecně nastává současně s právní mocí rozhodnutí, nejde-li o případ, kdy odvolání nemá odkladný účinek, exekuční proveditelnost nastává až později – po marném uplynutí lhůty k dobrovolnému splnění povinnosti (§ 71 odst. 1 správního řádu z r. 1967). Český správní řád z r. 2004 změnil pojetí vykonatelnosti – viz jeho § 74 – když je rozlišováno mezi vykonatelností rozhodnutí chápaného obecně (tedy i např. rozhodnutí stanovícího oprávnění), ta nastává zásadně s právní mocí, a vykonatelností rozhodnutí ukládajícího povinnost k plnění – ta nastává, je-li rozhodnutí v právní moci a uplynula-li lhůta ke splnění povinnosti. Autor se mohl proto v otázce vykonatelnosti rozhodnutí vyrovnat i s jinými než jím uváděnými názory na tento institut.
- ke str. 13, 14: autor při vymezení pojmu opravný prostředek správně ukazuje na rozdíl mezi odvoláním (jako podáním, opravným prostředkem) a řízením o odvolání, které již opravným prostředkem není. Vycházel-li i z komparace slovenské a české úpravy a odkazoval-li v pramenech např. na učebnici Správní právo. Obecná část, vydanou kolektivem pod vedením prof. Hendrycha, či na komentář ke správnímu řádu od dr. Vedrala, mohl alespoň zmínit názor, že za opravný prostředek se považuje podání účastníka iniciující přezkoumání rozhodnutí s tím, že účastník má nárok, aby o jeho opravném prostředku bylo rozhodnuto, zatímco např. přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (český správní řád z r. 2004 ho nahradil tzv. přezkumným řízením) se považuje za dozorčí, nikoli opravný prostředek. Škoda, že autor nezaujal jasné a přesné stanovisko, co vlastně za opravný prostředek považuje.
- ke str. 17: formulace, že „na použitie riadnych opravných prostriedkov vo všeobecnom správnom konaní nie sú ustanovené zákonné dôvody“, je problematická. Správní řád z r. 1967 sice neuvádí výčet důvodů, pro něž lze odvolání či jiný řádný opravný prostředek podat, to však neznamená, že takové důvody neexistují (lze namítat zejm. nezákonnost rozhodnutí, jeho věcnou nesprávnost, vady řízení).
- ke str. 18: řazení opravného prostředku podle třetí hlavy části páté občanského soudního řádu mezi „riadne opravné prostriedky, ktoré sa v správnom konaní uplatňujú“, je nepřesné: tato – nyní již i na Slovensku zrušená úprava – nebyla správním, ale soudním řízením, šlo sice o opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí, ten se však neuplatňoval „v správnom konaní“;
- ke str. 32: poznámka pod čarou č. 37 o tom, že český správní řád stanoví jednoduše, kdo je odvolacím správním orgánem, není úplná, neboť vymezení, kdo je nadřízeným správním orgánem, resp. jak se takový orgán určí, upravuje až § 178, nevystačí se tedy s uváděným § 89 odst. 1;
- ke str. 115: formulace, že „účastník sa môže odvolať najskôr v deň, keď je mu rozhodnutie oznámené“, je podle mne nepřesná. Ust. § 54 odst. 2 správního řádu z r. 1967 stanoví lhůtu, do kdy lze podat odvolání, s tím, že tato lhůta se počítá ode dne oznámení rozhodnutí. To však nevylučuje, aby účastník podal např. odvolání proti rozhodnutí po jeho ústním

vyhlášení, které nemá účinky oznámení rozhodnutí, neboť se nevzdal nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí (srov. a contr. § 51 odst. 3 správního řádu z r. 1967). Nebo není vyloučeno, aby účastník řízení, jemuž nebylo ještě rozhodnutí oznámeno, podal odvolání poté, co rozhodnutí bylo oznámeno jinému účastníkovi. I soudní procesní řády formulují lhůtu pro podání odvolání počítanou od doručení rozhodnutí, avšak není např. vyloučeno, aby se strana odvolala již po vyhlášení rozhodnutí při ústním jednání. A pro srovnání: § 83 odst. 1 českého správního řádu z r. 2004 počítá výslovně s odvoláním před oznámením rozhodnutí („Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.“).

- ke str. 142: lze ocenit použití autorské licence o rozlišování mezi vertikální a horizontální devolucí. Píše-li však autor v souvislosti s rozkladem o devoluci – devolutivním účinku, byť horizontálním, bylo vhodné vyložit vztah k těm tradičním formulacím literatury o tom, že rozklad devolutivní účinek nemá (z mnoha pramenů viz např. učebnici Správné právo procesné. Všeobecná část, vydanou kolektivem pod vedením prof. Vrabko v nakl. C. H. Beck, Bratislava 2013, jejímž je kandidát spoluautorem).
- ke str. 144/145: formulace, že zpětvzetí odvolání je úkonem, „ktorý je možno uskutečniť po skončení lehoty na podanie odvolania“, je nesrozumitelná a nejasná: proč by nemohl vzít odvolatel podané odvolání zpět dříve?!

Větší množství poznámek k textu předložené monografie svědčí o tom, že se autor nebál psát o otázkách, které nejsou jednoduché a často ani jednoznačně řešitelné a je možné o nich diskutovat. To k vědecké práci patří. Přes některé uvedené připomínky dospívám k závěru, že způsob zpracování tématu celkově svědčí o tom, že kandidát ovládá metody vědecké práce obvyklé v právních vědách obecně a ve správním právu zvláště.

Na základě výše uvedeného

d o p o r u č u j i

udělit habilitantovi Mgr. Jánovi Škrobákovi, PhD., po úspěšné obhajobě titul docent pro obor 3.4.4. Správní právo.

V Plzni dne 9. září 2016

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická