

Posudek oponenta na diplomovou práci

Název diplomové práce:	Ochrana před průtahy ve správním řízení a v řízení před správními soudy
Diplomant:	Lukáš Koudele
Vedoucí:	JUDr. David Kryška, Ph.D.
Oponent:	JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

I.

K tématu (předmětu) práce:

Téma práce je smysluplně vymezené, v nauce správního práva klasické a stále je v něm co objevovat, a to jak z důvodu nepřiliš dokonalé zákonné úpravy ochrany před nečinností (průtahy), tak z důvodu značné složitosti problematiky. Autor se o problematiku zjevně hluboce a soustavně zajímá. Má rozsáhlé poznatky a zkušenosti z praxe, o kterých velmi pečlivě teoreticky přemýšlí.

K systematice práce:

Práce je mimořádně rozsáhlá. Včetně Úvodu a Závěru má 162 stran, nicméně velmi hutného textu.

Práce má logickou strukturu. Vedle Úvodu a Závěru je rozdělena do 3 hlavních částí. V 1. části „Společná východiska pro průtahy ve správním řízení a v řízení před správními soudy“ autor rozebírá obecné pojmy, instituty a principy týkající se průtahů v analyzovaných řízeních – zásadu rychlosti řízení, lhůty pro vydání rozhodnutí a prostředky ochrany proti nečinnosti. Ve 2. části „Průtahy ve správním řízení“ jsou jádrem obsáhlé kapitoly 2.2. „Lhůty na vydání rozhodnutí ve správním řízení“ a 2.3. „Prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu“. Ve 3. části „Řízení před správními soudy“ se pak autor zabývá problematikou průtahů v řízení před (správními) soudy. Zde je – alespoň podle mého názoru – nejzajímavější kapitola 3.2., v níž se autor věnuje prostředkům ochrany proti průtahům podle zákona o soudech a soudcích. Práci uzavírá pečlivý, desetistránkový Závěr, v němž autor shrnul především své úvahy a nabídl řadu doporučení *de lege ferenda*.

K obsahu práce:

Obecně:

Především: práce zasluhuje uznání za mimořádnou pečlivost, za široké autorovy znalosti a orientaci v problematice a za snahu o samostatné uvažování a vlastní, zcela svébytné právní názory (závěry). Závěr práce obsahuje řadu úvah *de lege ferenda*, které jsou podnětné a inspirativní.

Na druhou stranu: autor se odchyluje tak často a tak významně od převažující judikatury i literatury, že to má dva podstatné negativní důsledky. Za prvé, práce v řadě svých důležitých

pasáží žije názorově ve vlastním (teoretickém) světě, který je ve významném rozporu se světem převažujících právních názorů. To by obecně bylo možná zajímavé ve filozofii. Ale v právní vědě, která je nutně spojená s pozitivním (platným) právem, a to v té podobě, jak ho vykládají k tomu povolané soudy, je to problém. Za druhé, autor se v některých svých právních úvahách a názorech dostává do více či méně zjevného rozporu s platným právem. Jinak řečeno, některé jeho právní názory jsou natolik extravagantní, že jsou prostě chybné (viz níže). Celkově vzato, kvantita autorových polemik s judikaturou je přílišná.

Konkrétně:

Ke str. 5: Autor píše: „*Nesouhlasím ... s tím, aby byla směřována povinnost projednat věc bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny ... s právem na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy ...*“. Této úvaze nerozumím, když o pár řádek výše autor píše, že obraty „*bez zbytečných průtahů*“ a „*v přiměřené lhůtě*“ jsou jedno a totéž. Načež ale dodává: „*Dle mého názoru je povinnost projednat věc „bez zbytečných průtahů“ přísnější než obsah termínu „přiměřené lhůta“, jak ho vymezil Evropský soud pro lidská práva.*“ Bližší argumentace či vysvětlení však chybí. O co konkrétního autor tento názor opírá?

Ke str. 6: Autor píše: „*Ústavní soud vykládá termín „bez zbytečných průtahů“ dle mého názoru nikoli podle svého skutečného obsahu, ale pouze tak, aby nebyla založena mezinárodněprávní odpovědnost České republiky.*“ Argumentace chybí. O které konkrétní kauzy autor tento přísný, kritický závěr opírá? Na základě této (nepodložené) premisy pak autor vyvozuje závěr o absenci nestrannosti Ústavního soudu. To ale působí absurdně, zejména s ohledem na bohatou judikaturu Ústavního soudu, čítající desítky, možná stovky nálezů, v nichž Ústavní soud nekompromisně uznal porušení čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy ze strany českých státních orgánů, zejména soudů.

Ke str. 7: Oceňuji argumentaci i závěr autora o použitelnosti čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení.

Ke str. 18: Ustanovení části první správního řádu se použijí na postup při vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení přímo, nikoli obdobně, jak se domnívá autor. Viz díkce § 154 správního řádu.

Ke str. 19-21: Zajímavé a správné úvahy ohledně výkladu výrazu „*dojít*“ žádosti správnímu orgánu, a tedy zahájení správního řízení podle § 44 odst. 1 správního řádu (např. do přihrádky P. O. Box či e-mailem).

Ke str. 23 a 27: Autor nesouhlasí s názorem (mj. J. Vedrala), podle něhož lhůta „*bez zbytečného odkladu*“ ve smyslu § 71 odst. 1 správního řádu znamená totéž, co „*bezodkladně*“. Uniklo mu však, že správní řád je v tomto smyslu opravdu používá jako synonyma, když na ust. § 71 odst. 1 navazuje ust. § 71 odst. 3, jehož návětí zní takto: „*Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení ...*“

Ke str. 40: Autor se mýlí, pokud se domnívá, že na základě § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu může nadřízený správní orgán prodloužit lhůtu k rozhodnutí, která již uplynula. Srov. rozsudek NSS č. j. 4 Azs 187/2017-36: „*V projednávané věci je zřejmé, že v rámci opatření proti nečinnosti by bylo možno učinit pouze úkony podle § 80 odst. 4 písm. a) a b) správního*

řádu, tedy vydat příkaz nečinnému správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl, případně usnesením převzít věc k rozhodnutí. ...Vzhledem k tomu, že příslušným k rozhodnutí ve věci samé je Ministerstvo vnitra, které je ústředním orgánem státní správy, nepřipadá v úvahu delegace věci podle písmene c), s ohledem na uplynutí lhůt pak nelze postupovat ani podle písmene d) citovaného ustanovení.“

Ke str. 56: Autor prezentuje názor, že správní orgán má povinnost rozhodnout (ve stanovené lhůtě) i v situaci, kdy jsou všechny jeho úřední osoby vyloučené pro podjatost. Opět se tím vyhraňuje proti kolidujícímu názoru judikatury, zde podle rozsudku NSS č. j. 9 As 244/2015-47. Autorův názor je stěží přijatelný. Nejde totiž o „*vnitřní obtíže*“ správního orgánu, ale u závažnou objektivní procesní překážku, která by založila podstatný rozpor vydaného rozhodnutí se zákonem i s ústavním pořádkem ČR. Názor NSS je tedy logickým výkladem dvou kolidujících právních norem podle pravidla *lex specialis derogat generali*.

Ke str. 76: Názor autora, podle něhož žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu lze použít jen na nečinnost ve správním řízení při vydání rozhodnutí (ve věci), je v přímém rozporu s § 6 odst. 1 správního řádu (ten totiž výslovně přikazuje použití § 80 správního řádu), jakož i s veškerými názory použitelné judikatury (např. rozsudkem NSS č. j. 7 Azs 391/2017-19) i literatury. Argumentaci autora nelze hodnotit jinak, než jako chybnou.

Ke str. 78: Názor autora, podle něhož opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, je v rozporu s textem i smyslem zákona a jde proti všem dostupným názorům v literatuře i judikatuře (např. rozsudku NSS č. j. 2 Ans 11/2011-95). Vyjdeme-li z § 76 odst. 1 správního řádu, pak na základě srovnání s § 80 odst. 4 písm. b), c) a d) správního řádu, která stanoví formu usnesení, musíme dospět k závěru, že podle písm. a) nemůže jít o usnesení (argument *a contrario*). Rozhodnutí to pak nemůže být proto, že jde o řešení procesní otázky, přičemž podle § 67 odst. 1 správního řádu se o procesních otázkách vydává rozhodnutí jen „*v zákonem stanovených případech*“ (např. předběžné opatření podle § 61 správního řádu či pořádková pokuta podle § 62 správního řádu). Jiná rovina samozřejmě je, zda by *de lege ferenda* o uvedeném opatření neměl správní orgán rozhodovat formou usnesení, zvláště když by to bylo na základě žádosti účastníka. Ale *de lege lata* tomu tak (bohužel) není.

Ke str. 84-85: Autor nesouhlasí s názorem judikatury, podle něhož vada nečinnostní žaloby spočívající v předchozím nevyčerpání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ze strany žalobce (§ 79 odst. 1 soudního řádu správního ve spojitosti s § 80 odst. 3 správního řádu), je neodstranitelnou vadou žaloby, mající nutně za následek její odmítnutí podle § 46 odst. 1 soudního řádu správního. Autor se naopak domnívá, že jde o vadu odstranitelnou. Myslí si, že by soud v takovém případě měl (zřejmě po odpovídající výzvě žalobci) vyčkat na vyřízení uvedené žádosti nadřízeným správním orgánem. Opět jde o zcela raritní a extrémně problematický názor, který jde proti veškerému proudu judikatury i literatury. Pokud bych přistoupil na logiku autorovy argumentace, pak by zřejmě i vada žaloby proti rozhodnutí podle § 65 a násl. soudního řádu správního, spočívající v předchozím nevyčerpání odvolání ze strany žalobce [srov. § 68 písm. a) soudního řádu správního], by měla být vadou odstranitelnou. To je ale absurdní závěr.

Ke str. 152: Rozumné doporučení, podle něhož by zákonná úprava prodloužení 30 denní lhůty pro rozhodnutí podle § 71 odst. 3 správního řádu měla obsahovat i vyrozumění (sdělení) ze strany správního orgánu účastníkům o délce a důvodech prodloužení.

Ke str. 158: Podobně souhlasím s doporučením autora, aby žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. soudního řádu správního byla koncipována obecně a její působnost byla rozšířena „pro veškeré druhy nečinnosti“.

K formální stránce práce:

Ze stylu práce je zjevné, že autorovi obecně chybí pokora i respekt k odlišným právním názorům i k jejich (zkušenějším) nositelům. A v některých větách, jakkoli nejsou četné, vyloženě přestřelil. Např. na str. 53 píše: „*Domnívám se, že závěry uvedené ve výše uvedených rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, dovozující vydání rozhodnutí i v situaci, kdy stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí nebyl doručován správným způsobem, jsou nesprávné, přičemž na podporu těchto závěrů neobsahují prakticky žádnou právně kvalifikační úvahu zabývající se ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu ve spojení s § 19 správního řádu. Není proto důvodu těmto neodůvodněným závěrům přikládat jakoukoli váhu.*“ Nebo na str. 160: „*Zásadní problém ... spatřuji v judikatuře týkající se institutu návrhu na určení lhůt k provedení procesního úkonu, resp. v pojmání zásady rychlosti řízení Nejvyšším správním soudem. Jsem názoru, že žádný rozumně smýšlející člověk nemůže jako přiměřenou lhůtu k provedení procesního úkonu akceptovat lhůty, které akceptuje Nejvyšší správní soud. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v těchto věcech jsou dle mého názoru výsměchem účastníkům řízení, kteří je nemohou považovat za správné.*“

Celkově se autor vyjadřuje poměrně jasně a srozumitelně. V linii výkladu se drží podstaty věci, jednotlivé úvahy na sebe navazují.

K práci s prameny:

Autor zpracoval velké množství použitelné judikatury. Velmi dobře se v ní orientuje. Na druhou stranu je vůči judikatuře spíše kritický a staví proti ní své vlastní úvahy a názory. V těchto polemických pasážích nepostupuje vždy objektivně. Někdy opomíjí citovat či alespoň parafrázovat podstatné právní argumenty z judikátu, proti kterému se vymezuje.

Okruh literatury je spíše slabší. Autor pracoval jen se šesti komentáři. Zcela chybí časopisecké články i monografie. V seznamu literatury postrádám stěžejní monografii K. Frumarové: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Leges, 2012.

V citacích kolektivních komentářových děl občas chybí údaj o konkrétním autorovi příslušné pasáže. Např. v poznámce pod čarou č. 14 na str. 8 či v poznámce pod čarou č. 12 na str. 7.

Shrnuji:

Práce splňuje požadavky stanovené pro diplomové práce.

Prosím autora, aby se při obhajobě pokusil odpovědět na mé připomínky výše.

II.

Předloženou práci **doporučuji k obhajobě** a – s výhradou průběhu obhajoby – ji předběžně navrhuji klasifikovat známkou „**velmi dobře**“.

V Praze dne 1.9.2018

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.
Katedra správního práva a správní vědy PF UK