

OPONENTSKÝ POSUDEK DISERTAČNÍ PRÁCE

Název práce: *Nečinnost v řízení před správními orgány*

Autor: JUDr. Ing. Martin Adamec

Oponent: JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

katedra správního práva Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni

Předmětem tohoto posudku je disertační práce Martina Adamce zpracovaná na téma „Nečinnost v řízení před správními orgány“.

Téma, cíl a metoda zpracování práce

Doktorand si zvolil téma jak vysoce aktuální (z teoretického i praktického hlediska), tak doktrinálně dosud ne zcela podchycené. Toho si je koneckonců sám velmi dobře vědom, neboť ve své práci vychází z důkladně provedené rešerše existujících pramenů (o čemž svědčí především seznam použitých zdrojů na str. 243 a násl.), přičemž zdůrazňuje zejména práce K. Frumarové (str. 7), ze kterých do určité míry vychází, navazuje na ně a rozvíjí je.

Cílem práce bylo „zkoumání problematiky nečinnosti správních orgánů v řízení před nimi s širších teoretických a praktických souvislostech“ a v návaznosti na to „předložit další zdroj úvah o vybraném tématu“ (str. 7). Autor zdůrazňuje, že předmětem jeho zájmu byla toliko nečinnost ve „formálním správním řízení“ (nikoliv tedy v rámci jiných forem správních činností), stejně jako že se věnuje pouze nečinnosti správního orgánu samotného (a nezabývá se například pasivitou účastníků či dalších subjektů řízení).

Na jednu stranu lze pozitivně kvitovat ten fakt, že doktorand si přesně a relativně úzce vymezil předmět svého zkoumání, na stranu druhou je však třeba s určitou lítostí konstatovat, že právě ty oblasti, které zůstaly ve výzkumu záměrně opominuty, jsou zároveň otázkami dosud nejméně probádanými, a tedy nejvíce „volajícími“ po zevrubnějším prozkoumání. Nečinnost správního orgánu ve „formálním“ správním řízení je totiž navzdory stručnosti svého právního podchycení stále upravena – a teorií reflektována – zřejmě nejvíce ze všech možných (myslitelných) nežádoucích nečinností ve veřejné správě. Jistě by tak mohlo být inspirativní, kdyby se doktorand v rámci svého výzkumu pokusil o zpracování i těchto „ostatních pasivit“ při výkonu správních agend, a je škoda, že se tak nestalo.

Obsahové zpracování

Po obecném vymezení nečinnosti (včetně etymologického základu) a její nezákonnosti se práce věnuje historickému vývoji právní úpravy nezákonné nečinnosti (resp. historii právní úpravy tuto nežádoucí pasivity reflektující), a to především v jednotlivých obecných úpravách správního řízení (správních řádech). Následně text vymezuje vybrané ústavněprávní, mezinárodní a správněprávní aspekty nezákonné nečinnosti a přes analýzu možných příčin nečinnosti správních orgánů (včetně příčin extralegálních) se dostává k projevům nezákonné nečinnosti a systému (systémům?) ochrany před ní. V něm pochopitelně hraje prim především úprava obsažená ve správním řádu a soudním řádu správním, disertant však neopomíjí ani méně známé, případně méně často analyzované instituty ochrany před nečinností, jako je ochrana

Ústavním soudem nebo Evropským soudem pro lidská práva. Spíše suplementární roli pak v textu hrají pasáže o institutech ochrany před nečinností označovaných jako „ostatní“ (mezi něž doktorand řadí Veřejného ochránce práv a stížnosti a petice) či „specifické a omezené“ (institut fikce a domněnky vydání rozhodnutí či ohlašovací režimy), závěr práce je pak věnován problematice důsledků nezákonné nečinnosti ve vztahu k odpovědnosti za majetkovou a nemajetkovou újmu dle zákona o odpovědnosti veřejné moci za škodu a již stručnějším zmínek o dalších vybraných procesních institutech (včetně těch pouze teoretických či hypotetických).

Struktura práce je veskrze logická a odpovídající jak tematickému záběru, tak stanovenému cíli odborného zkoumání. Samozřejmě to neznamená, že by ji nebylo možné pojmout i jinak (například je otázka ohledně hranice mezi kapitolami č. 11 a 12, že je třeba jejich obsah rozdělit do dvou kapitol, případně zda by mezinárodní ochrana zpracovaná v kapitole č. 10 neměla následovat až po úplném zpracování vnitrostátní úpravy atp.), ale to ze zvoleného řešení nečiní řešení chybné.

Patrně již za touto hranicí je snad pouze kapitola 3.3, která, ač označena jako „*Nečinnost správních orgánů v platné a účinné vnitrostátní úpravě*“, ve skutečnosti o „platné a účinné úpravě“ v naprosté většině nepojednává, což může být pro čtenáře poněkud matoucí (navíc se zde patrně buď opakují již předtím uvedené pasáže o původní podobě vládního návrhu správního řádu, anebo pojednává o předkládané úpravě, která se té výše zmíněné značně podobala, aniž by však byl v textu zdůrazněn rozdíl mezi nimi). Naštěstí jde však jen o výjimku z jinak řádně uchopené koncepce práce.

Text předložené disertační práce je v obecné rovině zpracován na požadované odborné úrovni. Zvolené téma je pojato poctivě a pečlivě (ve smyslu důslednosti jeho uchopení a komplexnosti zpracování) a nabízí čtenáři plastický obraz problematiky nečinnosti správních orgánů a jejího právního zakotvení, včetně hodnocení jeho pozitivních a negativních stránek. Autor ve svém výkladu postupuje logicky a metodicky správně, rozebírá materii od obecných otázek ke konkrétním, od bazálních problémů k atypickým, a umožňuje čtenáři postupně rozkrývat jednotlivé dílčí otázky související (tak či onak) s nečinností správních orgánů a nabýt pozitivního dojmu celistvého a vnitřně organicky propojeného výsledku.

Pokud bych měl zmínit některé spíše problematictější či spornější rysy práce, šlo by například o následující:

Str. 13 a 14 – obecně nepůsobí dobře, když jsou poznámky pod čarou rozsáhlejší než samotný text, který mají doplňovat. Za pozitivní nicméně považuji to, že tento drobný nešvar se v práci nevyskytuje nad míru ještě přijatelnou.

Str. 15 – je-li pro potřeby práce obecným předpokladem nečinnosti „*existence právní povinnosti, která nebyla ... řádně splněna*“, je pak opravdu nutné hovořit o „nezákonné nečinnosti“ (viz též str. 16 a dále)? Nejde téměř o pleonasmus, když je nezákonnost chápána jako imanentní znak nečinnosti?

Str. 117 – v práci se uvádí, že „*Soudní ochrana poskytovaná při jeho nevydání dle § 79 an. SŘS se však nevztahuje na jakékoliv osvědčení, ale výhradně na to, které lze považovat za správní akt jako výsledek činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy, přičemž se musí jednat o materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení.*“ Takové tvrzení jistě není nesporné a zasloužilo by podrobnější výklad. Podle mého názoru zde však zřejmě nejde o změnu v chápání pojmu „*osvědčení*“, kterou by nám doktorand předkládal,

ale patrně jen o nesprávné pochopení zdrojového komentáře, který hovoří – nutno uznat, že také značně nepřesně – o „osvědčení a rozhodnutí“, a dál již s největší pravděpodobností rozvíjí pouze druhý z obou pojmů. Pokud by to ovšem bylo jinak, prosím doktoranda o vysvětlení, co měl v případě tohoto „osvědčení coby správního aktu jako výsledku činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy, přičemž se musí jednat o materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení“ ve skutečnosti na mysli.

Str. 126 – doktorand navrhuje změnu § 80 s.ř., neuvádí však jakou. Prosím o podrobnější rozbor v rámci ústní obhajoby práce.

Str. 131 a násl. – v kapitole 9.3 je bohužel věnována jen relativně malá pozornost nečinnosti coby zásahu (z pohledu s.ř.s.), což platí zejména pro kap. 9.3.2 a násl. Nejsou zde rozebrány hypotetické (či reálné) případy, možnosti, ani situace, ani judikatura (není ani zmíněno, zda vůbec nějaká existuje), ale práce zde víceméně toliko reprodukuje všeobecně známá fakta o zásahové žalobě. To je škoda zejména proto, že jde o jednu z méně probádaných oblastí, a tedy i otázek, jimž by se doktorská práce mohla věnovat podrobněji.

Některé jiné pasáže práce pak mají spíše diskusní potenciál, než že by měly být předmětem výraznější kritiky. Například:

Str. 99 – u atrakce se hovoří jen o převzetí věci „orgánu prvního stupně“. Jsou, či by měla být, podle doktoranda nějaká specifika uplatňování opatření proti nečinnosti vůči druhoinstančního správního orgánu (například v odvolacím řízení)? Jsou nečinnost prvoinstančního orgánu a nečinnost druhoinstančního orgánu stejné povahy, vůči nimž by měly být aplikovány stejné nástroje, nebo je mezi nimi nějaký rozdíl?

Str. 120 – je podle doktorandova názoru závěr NSS citovaný v poznámce pod čarou č. 318 použitelný i ve světle aktuálního legislativního vývoje informačního zákona (zejména ve vztahu k zakotvení specifické příslušnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů)?

Str. 136 – práce nabízí zajímavou úvahu o kritériích rozlišení (ne)zahájení správního řízení z moci úřední. Mohl by doktorand tato kritéria, která by dle jeho slov mohla být nastavena, podrobněji uvést? Mohl by podle jeho názoru být třeba rozdíl mezi nečinností správního orgánu rozhodujícího o (zasahujícího do) soukromých subjektivních právech a toho, který rozhoduje o veřejných subjektivních právech?

Str. 163 a násl. – měl by podle doktorandova názoru Veřejný ochránce práv disponovat aktivní žalobní legitimací u žaloby proti nečinnosti (podobně jako v § 66 s.ř.s.)?

Str. 189 – v práci se hovoří o „záměrné nečinnosti“ jako o (patrně) specifické formě nečinnosti. Jaký má disertant v souvislosti s tím názor například na uplatnitelnost osobní odpovědnosti úředních osob za takto způsobenou nečinnost?

Výše zmíněné poznámky – a to včetně těch kritičtějších – však nic nemění na tom, že celkový dojem z obsahové stránky předložené práce je kladný, a že práce v tomto ohledu naplňuje obecně požadované předpoklady.

Formální zpracování

Práce je z hlediska formálních náležitostí zpracována řádně a v souladu se všemi předepsanými a běžně očekávatelnými požadavky na tento typ textů kladenými. Pokud se v práci objevují některé formální prohřešky, jde v naprosté většině o chyby marginální, jimž se

v práci podobného rozsahu lze jen těžko zcela vyvarovat (překlepy, drobnější gramatické chyby atp.), a které se zde navíc vyskytují jen v minimální míře.

Jednou z mála závažnějších chyb může být například odkaz na soudní rozhodnutí bez označení jeho čísla jednacího, resp. spisové značky, což případné hledání takového rozhodnutí čtenáři značně komplikuje (viz například poznámka pod čarou č. 362 na str. 135), i to se však v práci objevuje pouze výjimečně.

Celkové hodnocení

Předložená disertační práce splňuje strukturální, metodické, obsahové i formální náležitosti kladené na tento typ prací zpracovávaných v rámci doktorského studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Autor si metodicky správně vymezil tematický záměr a výzkumný cíl a se zjevnou znalostí materie vytvořil ucelenou, soudržnou a vnitřně organicky propojenou práci poskytující komplexní zpracování problematiky nečinnosti správního orgánu ve správním řízení.

Je pravda, že někdy doktorand zvolil spíše jistější možnost jít „po již vyšlapaných cestičkách“, než aby se pouštěl do zpracování otázek, na které správní teorie ani praxe zatím nenašly zcela uspokojivé odpovědi, můžeme však doufat, že tato bílá místa dosavadního bádání se autor ještě pokusí zaplnit v rámci své další akademické dráhy. Potenciál k takovému kroku svou disertační prací jistě prokázal.

Ve světle všeho výše uvedeného tedy doktorskou disertační práci JUDr. Ing. Martina Adamce **doporučuji** k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertační práce.

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.
V Plzni dne 9. 3. 2021