

Posudek
na disertační práci Mgr. Jany Janderové
„Správní žaloba“

JUDr. Jan Ryba, CSc.

I. Disertační práce Mgr. J. Janderové sestává kromě úvodu a závěru z pěti věcných částí. Vedle vlastního rozboru zadané právní problematiky správní žaloby (část 4.) doktorandka výstižně s přihlédnutím k současnému vývoji pohledu na rozsah správního soudnictví jako soudnictví veřejnoprávního zařadila do širšího tematického okruhu svého zájmu i problematiku žalob podle páté části občanského soudního řádu, resp. žalob požadujících, aby věc, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních rodinných a obchodních vztahů (slovy soudního řádu správního „věc soukromoprávní“) a o níž v rámci své kompetence rozhodl orgán moci výkonné nebo orgán územního samosprávného celku, anebo orgán zájmové či profesní samosprávy, popř. smírčí orgán, byla projednána a přezkoumána soudem. V návaznosti na to pak logicky věnuje doktorandka pozornost problematice kompetenčních sporů, které jsou upraveny zákonem č.131/2002 Sb., a to v kapitole nazvané „Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu“.

Jestliže se autorka zabývá v disertaci otázkami historického vývoje správního soudnictví v českých zemích a právními normami obecně upravujícími správní soudnictví, jde takový rozbor již nad rámec zvoleného zadání disertace. Přestože by užší pojetí disertace i za cenu jejího menšího rozsahu neškodilo celkové kvalitě a přínosu práce, mohu konstatovat, že i tuto problematiku zpracovala doktorandka na vysoké odborné úrovni, a proto necht' je uvedená poznámka vnímána jen jako zamyšlení nad vztahem pojmenování disertační práce a jejího rozsahu.

Co do rozsahu disertace vítám zařazení problematiky žalob podle páté části občanského soudního řádu, otázkou však je, zda do zvoleného zadání „správních žalob“ skutečně patří i problematika těch návrhů na zahájení soudního řízení správního, které zákon programově neoznačuje za žaloby. Připomeňme, že za žaloby označuje soudní řád správní (§ 4 odst.1, § 32) výslovně jen návrhy na zahájení řízení ve věcech přezkumu rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy správním orgánem (tzn. orgánem moci výkonné, orgánem územního

samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy), návrhy na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, návrhy na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a kompetenční žaloby požadující řešení kladného nebo záporného kompetenčního sporu, jehož stranami mohou být správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo ústřední správní úřady navzájem.

Jestliže bych sám zvolil spíše rozsahově užší pojetí zpracování tématu „správní žaloby“, pak z tohoto pohledu pozornost, kterou autorka věnuje například řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem (str.38-50), je relativně rozsáhlejší v poměru ke zvolenému tematickému zadání. Přesto je třeba ocenit autorčino velmi kvalitní zpracování problematiky opatření obecné povahy, která je z hlediska legislativního zpracování nová a vysoce aktuální a zaslouží si určitě samostatnou pozornost, tedy pozornost v samostatné studii týkající se výlučně tohoto typu správních aktů vyznačujících se jak rysy normativními, tak rysy aktů aplikace práva. Autorce lze proto doporučit takový postup při případné budoucí publikaci této části disertace.

II. Co je však nejcharakterističtější pro návrhy na zahájení soudního řízení správního, které zákonodárce označuje za žaloby na rozdíl od návrhů na zahájení řízení vyjmenovaných v ust. § 4 odst.2 s.ř.s.? Je to – s určitou mírou zobecnění – skutečnost, že v žalobních soudních řízeních správních zřetelně převládají prvky řízení sporného, tedy sporu mezi žalobcem a žalovaným správním orgánem o výklad konkrétní kauzy po stránce právní nebo skutkové, i když v některých případech (viz např. problematiku ochranných známek nebo sporů vyplývajících ze stavebního povolení) se někdy soudní řízení správní jeví zdánlivě spíš jako spor mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení, která zjevně straní žalovanému správnímu orgánu a napadenému správnímu rozhodnutí, které jí šlo na ruku. Nezáleží na tom, že procesní postavení osoby zúčastněné na řízení připomínající postavení vedlejšího účastníka v občanském soudním řízení je značně samostatné (přestože dispozice předmětem řízení je u ní vyloučena) a není vymezeno (jak tomu je naopak v § 93 odst.1 o.s.ř.) výslovnou intervencí ve prospěch jedné strany sporu. Doktorandka věnuje podle mého názoru dostatečnou pozornost i této stěžejní problematice včetně rozboru otázek spojených s dispozičními úkony v soudním řízení správním ovládaném v převažující míře dispoziční

zásadou, a to zejména v subkapitole na str. 79-81. V ní dospívá k závěru, že řízení ve správním soudnictví je v zásadě řízením sporným včetně principu vázanosti soudu rozsahem tvrzené nezákonnosti obsaženým v žalobních bodech (*ne ultra petita*).

Zmiňovaným specifickým postavením osob zúčastněných na řízení včetně výše naznačené odlišnosti postavení osoby zúčastněné na soudním řízení správním od postavení vedlejšího účastníka podle o.s.ř. se autorka zabývá vyčerpávajícím způsobem na str.69 a násl. včetně profilování těchto osob vůči účastníkům řízení. Dochází k správnému závěru, že „osoba zúčastněná na řízení může hájit zájmy žalovaného i žalobce a může se tak ocitnout na kterékoli straně“. Pro případnou publikaci disertace ponechávám v úvahu, zda by autorka svou studii doplnila o bližší srovnání procesního postavení osob zúčastněných na řízení v soudním řízení správním s procesním postavením vedlejších účastníků (doslova „intervenientů“) v občanském soudním řízení včetně naznačených odlišností tohoto postavení.

Jestliže autorka správně připomíná, že v souladu s postupem již dříve judikovaným se správní soud z moci úřední zabývá vadami způsobujícími nicotnost aktu, stálo by rovněž za pozornost zvážení otázky, zda podobně (tedy *ex offio*) může soud postupovat i v případech zjevných vad správního řízení, pro které může zrušit napadené správní rozhodnutí i bez jednání, a zda rušení rozhodnutí pro vady řízení je, resp. má být podmíněno výlučně takovými procesními vadami, u nichž lze důvodně předpokládat, že mohly ovlivnit zákonnost napadeného správního rozhodnutí.

III. Stěžejní otázkou, kterou doktorandka nemohla pominout a která se objevuje na několika místech disertace, je, zda hranice mezi veřejnoprávní a soukromoprávní regulací vztahů ve společnosti, jež vychází v kontinentální části Evropy z tradice římskoprávní, je v prostředí sblížování právního a ekonomického života evropských zemí neoptimálnějším kritériem pro stanovení vnitrostátní působnosti civilního a správního soudnictví v oblasti kontroly veřejné správy (viz počátek úvahy na str.30). Nabízí se otázka, zda proces harmonizace vnitrostátního práva s právem Evropských společenství, přímá a bezprostřední aplikovatelnost práva Evropských společenství národními soudy a především snaha po dosažení rychlé a účinné soudní ochrany v konkrétních případech nemíří k potřebě takového vnímání podstaty právního dualismu, které bude přihlížet k vzájemnému prolínání právních pravidel veřejnoprávní a soukromoprávní povahy v současné evropské legislativě.

Doktorandce lze stěží zpochybnit její přesvědčení, že „v současné době se hranice mezi těmito právy (tzn. soukromým a veřejným) mnohdy stírá a prvky obojího lze nalézt propojené v úpravách různých institutů“ (str.31), že „prvky veřejnoprávní a soukromoprávní se v praxi často prolínají a je třeba v jednotlivých případech posuzovat, které z nich převládají“ (str.170), že „rozštěpení (tzn. přezkumu rozhodnutí správních orgánů mezi správní a občanskoprávní soudnictví) není přinejmenším v souladu se zásadou hospodárnosti řízení“ (str.181) a že řízení podle páté části občanského soudního řádu je „řízením hybridním, u kterého se mísí instituty řízení nesporného i sporného“ (str.186). Doktorandka dospívá k závěru, že „správním soudům by mohla být de lege ferenda dána pravomoc rozhodovat i věci, v nichž správní orgán zasáhl do práv soukromých, přitom by jim mohlo být umožněno rozhodovat v určitých věcech v plné jurisdikci“ (str.186-187). Nelze v této souvislosti nevidět, že ani výslovné určení kompetence občanskoprávního nebo správního soudnictví rozhodnutím zvláštního senátu nebo přímo zákonem po zvážení toho, zda věc má povahu veřejnoprávní či soukromoprávní, nemusí vždy odpovídat pohledu právní vědy (viz například pochybnost, kterou uvedl zvláštní senát k charakteru expropriačních rozhodnutí v usnesení publikovaném pod č.1312/2007 Sb. NSS). V této souvislosti je třeba zvláště vyzdvihnout způsob, jakým doktorandka přiblížila základní rysy právních teorií, jež se snaží řešit rozhraní mezi právem soukromým a veřejným (str.170-173) včetně připomenutí pohledu na obsah veřejného práva, který učinil Ústavní soud ČR ve věci sp. zn. II.ÚS 86/95.

IV. V části, v níž se doktorandka zabývá vlastní „správní žalobou“ ve věcech vymezených v ust. § 4 odst.1 s.ř.s., dochází k rozšířenému a víceméně nezpochybňovanému závěru, že ani správní žaloba není koncipována jako žaloba obecná a žalobce nemůže pro svůj konkrétní individuální případ volit, který druh žaloby se mu zdá výhodnější a který proto použije (str.58-59). Uvádí, že žaloby podle soudního řádu správního se vzájemně nepřekrývají a každá z nich se vztahuje na samostatnou množinu správních činností. Za takového předpokladu dovozuje, že není možné „kalkulovat už při podání první žaloby tím, že se žalobce pokusí několik typů žaloby vzájemně zkombinovat v petitu“ a připomíná, že Nejvyšší správní soud konstatoval nepřipustnost eventuálních či alternativních petitů (rozsudek ze dne 26.10.2004 č.j. 6 Ans 1/2003-101). Jestliže uplatnění tzv. eventuálního petitu, tzn. žalobního návrhu výroku rozsudku s primárním a in eventum subsidiárním plněním, není pro případy projednávané ve správním soudnictví typické, nelze je a priori vyloučit, jak připustil Nejvyšší správní soud ve svých pozdějších rozhodnutích týkajících se tzv. čekatelských žalob. V nich uložil, aby se příslušný soud postupně zabýval uplatněnými žalobními návrhy ve smyslu

a v pořadí uvedeném v žalobě, popř. v upřesnění žaloby (viz závěr rozsudku uveřejněného pod č.905/2006 Sb. NSS).

V. Za důležitou považuji úvahu doktorandky o rozsahu prováděného dokazování ve správním soudnictví, resp. její výzvu, aby soud zvažoval rozsah doplňování dokazování nad rámec dokazování učiněného správním orgánem „i s ohledem na to, aby nenahrazoval činnost státní správy“ (str.95). Doktorandka si dobře uvědomuje smysl a podstatu kasačního principu soudní kontroly činnosti veřejné správy, kontroly, která by neměla suplovat odpovědnost orgánů veřejné správy při rozhodování a která je důvodně prolomena jen možností moderace výše uložených správních sankcí.

VI. Závěrem posudku chci především ocenit přístup doktorandky k řešení a hodnocení zvolené problematiky, která vychází z poznatků současné právní vědy, legislativní praxe a soudní judikatury, je zpracována autorsky zcela původně a vystihuje současnou aktuálnost tématu.

Disertační práci považuji za velice zdařilou, zpracovanou s dostatečnou právní erudicí a způsobilou k úspěšné obhajobě. Svou prací doktorandka prokázala schopnost a připravenost k samostatné teoretické a tvůrčí činnosti v oblasti právní vědy a má podle mého poznatku všechny předpoklady pro úspěšné završení svého doktorského studijního programu.

V posudku jsem proto reagoval na hlavní body disertační práce, které by mohly být předmětem diskuse v rámci ústní obhajoby, které se rád zúčastním.

V Praze dne 31.3.2008

