

P o s u d e k  
Na disertační práci Mgr. Petra Svobody  
„Právo na spravedlivý proces a české správní řízení“

---

Předložená práce má pět částí. Po stručném Úvodu následují kapitoly věnované Ústavním principům a základním právům, Právu na spravedlivý proces, Českému správnímu řízení z hlediska ústavních principů spravedlivého procesu; práce je ukončena Závěrem a celkově má 222 stran.

Autor se zaměřil na postup orgánů veřejné moci při vydávání individuálních aktů aplikace práva („rozhodnutí“ – srov. str. 55). *Právo na spravedlivý proces* chápe jako souhrn ústavních principů, tvořících právní základ procesu. Dovojuje přitom i určitou diferenciaci v komplexu „základních“ procesních práv, rozlišuje „obecná“, uplatňující se ve všech procesech, a zvláštní, která se mohou odlišovat (a odlišují) podle toho, jedná-li se o proces před civilními soudy, proces ve věcech trestných činů, a konečně i proces před (správními) soudy (str. 63-4).

Téma přineslo i problém terminologický. Autor vycházel hlavně z judikatury Ústavního soudu, která jej přivedla k titulu právo na spravedlivý proces. Na str. 58 také následně odlišuje obsah „práva na spravedlivý proces“ ve smyslu čl. 6 evropské Úmluvy. Možným námitkám o jakémisi dualismu spravedlivých procesů lze oponovat: při autorově pojetí je ve skutečnosti spravedlivých procesů víc. „Spravedlnost“ jsou charakterizovány především kvalitativní požadavky. Adjektivum mění význam substantiva, ale i naopak, vytváří se nový pojem. Pravdou je, že teorie a někdy i judikatura toho využívá, např. pro odlišení od předcházejícího vývoje institutu, pro širší srozumitelnost apod. Sám autor připomíná, že „adjektivum „spravedlivý“ je ... v souvislosti s procesem výstižnější .. implikuje vedle poctivosti ještě jeden požadavek, a sice (procesní) rovnost“ (str. 65). To však také znamená, že všechny procesy, souladné s ústavními normami, budou *spravedlivé*, bez ohledu na odlišnosti (např. vede-li řízení nestranný a nezávislý tribunál nebo ne, je-li řízení veřejné či neveřejné, ústní nebo písemné). *Správní řízení*, opírající se o ústavní pravidla, je spravedlivým procesem, spravedlivé je i řízení před soudem, lze-li o něm říci totéž, ovšem jeho standard je v mnohém odlišný. Jsou-li však všechny procesy spravedlivé, pak přídavné jméno poněkud ztrácí účinek. Ale to jen na okraj – autor má právo pracovat s terminologií, kterou zvolil.

Autor byl při zpracování trpělivý. Postupoval krok za krokem právními úpravami a množstvím judikatury, od otázky k otázce, hledal přesné odpovědi. Průběžně formuloval nezbytné závěry, nejvýznamnější posléze zahrnul do Závěrů na str. 212 a násl. Postup to v žádném případě nebyl lehký, uvědomíme-li si, že pracoval převážně s pravidly vysokého stupně obecnosti v poměrně složitých vzájemných vazbách. Bylo také třeba zjednat pořádek i ve velkém množství pojmů s jejich mnohdy rozdílnými výklady a utřídit judikaturu.

*Práce jako celek má výbornou úroveň a nepochybně splňuje všechny požadavky kladené na disertační práce. Autor prokázal hluboké znalosti oboru a zvláště ocenit je třeba jeho práci s prameny. Kvalita obsahu je vysoko nastavenou laťkou pro obhajobu. Proto se v dalším textu se zaměřím na problémy, o kterých se domnívám, že by pro ni byly vhodnými tématy.*

Práce plasticky ukazuje na rozdílnost procesů, ale také na nárůst požadavků na ně kladených. Někdy to hraničí až se zbožštěním – „proces je vším“. Důraz na proces a jemu věnovaná pozornost, jakož i jeho složitost, mohou ovšem v podmínkách správy oslabovat význam i smysl hmotněprávní úpravy. To lze vyčíst i z vývoje judikatury Ústavního soudu,

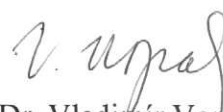
např. v úvahách o upřednostňování formálních přístupů před obsahovými (II.ÚS 229/95). Požadavek „zákonné procedurální úpravy v její úplnosti“ (např. Pl. ÚS 21/04) byl v rukou normotvůrců použit jako argument pro složitý a překombinovaný nový správní řád, aniž se hlouběji nad judikaturou zamysleli.

Na str. 78 autor vymezuje dva *primární* pojmové znaky správního řízení: správní orgán (orgán veřejné správy) a rozhodnutí (individuální akt). Klade se otázka, proč do nich nezahrnul také pozici adresátů (stran, účastníků), neboť „řízení správní v pravém smyslu se neobejde bez stran“ (Hoetzel). Možná by se pak v jiném světle ukázaly i „nestandardní (mimořádné) situace individuální aplikace práva“, nebo „správní řízení navazující na vydání rozhodnutí“, jak je autor nazývá. Jde zejména o ochranu práv: Ústavní soud např. posoudil rozhodování o úhradě léčiva a její výši materiálně jako individuální akt a zrušil v zákoně upravené zmocnění k vydání vyhlášky, neboť takový postup „negarantuje žadateli, aby rozhodnutí... bylo založeno na objektivních a ověřitelných kritériích, aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů, jelikož ... ministerstvo rozhoduje nikoliv ve správním řízení, ale v rámci normotvorného procesu. Je proto neslučitelné s principy právního státu a tedy v rozporu s čl. 36 Listiny“. (Pl. ÚS 36/05).

A jak se postavit k tomu, že úprava správního řízení se ve značné míře uplatňuje i v případech, kdy výsledkem není správní akt, ale jiný úkon, resp. smlouva. Proč nakonec nevést jako primární znaky správní orgán a určité charakteristické prvky jeho postupu s tím, že výsledkem mohou být různé formy?

Vracím se také k nálezu, požadujícímu „úplnost zákoné úpravy“, a táži se, zdali ji nepoměrovat projednávanou věcí. Je skutečně „spravedlivé správní řízení“ z hlediska ústavních pravidel podloženo jediným standardem, nemá ve skutečnosti více typů s rozdílným obsahem? Na druhou stranu, bylo by možné obhájit, že u určitých individuálních aktů budou pozice adresátů pod tímto standardem, tedy výrazně oslabeny? Např. O. Novotný komentuje srovnání počtů potrestaných v *trestním řízení* za rok 2004 jednak v řádném řízení (ve „spravedlivém procesu“), jednak v případech tzv. odklonů, kdy věc je rozhodnuta v neprospěch obviněného, aniž by došlo k jejímu projednání v hlavním líčení nebo vůbec v řízení před soudem (např. trestním příkazem, podmíněným zastavením státním zástupcem, narovnáním apod.). Zjištění, že 75% z celkového počtu potrestaných obviněných bylo sankcionováno v rámci některého z odklonů, dává do souvislosti i s úvahami de lege ferenda na zavedení institutu prohlášení viny a celou úvahu končí slovy „na dalekém obzoru se zřetelně rýsuje model kabinetní justice“ (Je naše trestní právo procesní v krizi?, čas. Trestní právo 7-8/2006, LexisNexis cz, str. 28). Připomeňme, že *správní řízení trestní* je velmi frekventovaným procesem, ale především, že nový správní řád přinesl také podobné „odklony“, použitelné ve právním řízení vůbec, tedy nejen v trestních věcech (rozhodnutí, která mohou být „prvním úkonem v řízení“, příkazy aj.). Jak vidí z tohoto hlediska autor další vývoj úprav správního řízení?

23.2.2007

  
Doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.  
Oponent